En búsqueda de un desarrollo integral

20 ensayos en torno al Perú del Bicentenario

Arlette Beltrán
Cynthia A. Sanborn
Gustavo Yamada
EDITORES

UP BICENTENARIO

Fondo Editorial
UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

En búsqueda de un desarrollo integral

20 ensayos en torno al Perú del Bicentenario

Arlette Beltrán
Cynthia A. Sanborn
Gustavo Yamada
EDITORES

UP BICENTENARIO

Fondo Editorial
UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

© Arlette Beltrán, Cynthia A. Sanborn y Gustavo Yamada, editores, 2021

De esta edición:

© Universidad del Pacífico
Jr. Gral. Luis Sánchez Cerro 2141
Lima 15072, Perú

En búsqueda de un desarrollo integral. 20 ensayos en torno al Perú del Bicentenario
Arlette Beltrán, Cynthia A. Sanborn y Gustavo Yamada (editores)

1.ª edición: julio de 2021
Diseño de la carátula: Ícono Comunicadores
ISBN ebook: 978-9972-57-469-6
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2021-07237
doi: http://dx.doi.org/10.21678/978-9972-57-469-6
Libro disponible en fondoeditorial.up.edu.pe

BUP

En búsqueda de un desarrollo integral: 20 ensayos en torno al Perú del Bicentenario / Arlette Beltrán, Cynthia A. Sanborn, Gustavo Yamada, editores. -- 1a edición. -- Lima: Universidad del Pacífico, 2021.
671 p.

1. Desarrollo económico y social--Perú
2. Macroeconomía--Perú
3. Desarrollo sostenible--Perú
4. Perú--Política social
5. Bicentenario de la Independencia del Perú
I. Beltrán B., Arlette, editor.
II. Sanborn, Cynthia, editor.
III. Yamada Fukusaki, Gustavo, editor.
IV. Universidad del Pacífico (Lima)

338.985 (SCDD)

La Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica. Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio sin permiso de la Universidad del Pacífico.

Derechos reservados conforme a Ley.

Índice

Prólogo 11
Felipe Portocarrero S.

Introducción 13
Arlette Beltrán, Cynthia A. Sanborn y Gustavo Yamada

Sección I: Macroeconomía y entorno internacional 25

El largo camino hacia la estabilidad macroeconómica 27
Marco Ortiz y Diego Winkelried

Retos de la política fiscal en el Perú hacia el 2030 55
Carlos Casas y Pablo Lavado

Concentración de la actividad económica y de la población en el Perú, 1795-2018 89
Bruno Seminario y Luis Palomino

Visión del Perú a 2021, 2030 y 2050: evaluación y alternativas después de la COVID-19 133
Germán Alarco y César Castillo

La economía china en la globalización: tendencias y oportunidades para el Perú 167
Rosario Santa Gadea

Sección II: Sostenibilidad ambiental 199

Competitividad y sostenibilidad ambiental 201
Elsa Galarza, Joanna Kámiche y José Luis Ruiz

Prospectiva de la calidad ambiental del aire: entre la ciencia, la política y la sostenibilidad 233
Roger Merino y Gonzalo Delgado

La insostenibilidad técnico-jurídica del proceso de formalización minera: enfoque penal 255
José Caro y Daniel Huamán

Sección III: Políticas de desarrollo sectoriales 281

La promoción de exportaciones y los recursos y capacidades de la pyme peruana: contribuciones para su internacionalización 283
Oscar Malca

Digitalización para el desarrollo multidimensional en el Perú 307
Mario Chong y Renato Quiliche

Desarrollo y desafíos del ecosistema de emprendimiento en el Perú 329
Karen Weinberger y Luis Camilo Ortigueira

Razones y lineamientos para impulsar el emprendimiento de mujeres en el Perú 361
María Ángela Prialé y Jorge Dávalos

La papa, sus aportes en el pasado, presente y futuro del Perú 395
Eduardo Buse, Mario Chong y Celfia Obregón

Sección IV: Políticas sociales 415

Educación peruana: avances, nudos y perspectivas 417
Hugo Díaz, César Guadalupe y Gustavo Yamada

Hacia la equidad económica de género entre las adultas peruanas 441
Arlette Beltrán, María Amparo Cruz Saco y Leda M. Pérez

Lucha contra la anemia a través de visitas domiciliarias en el Perú 483
Manuel Barrón, Juan Francisco Castro y Pablo Lavado

Política migratoria y de refugio: hacia una política de integración para un país de acogida 511
Isabel Berganza y Feline Freier

Violencia de género: una perspectiva desde la ciencia de datos 539
Ana Luna y Pilar Hidalgo

Por un Perú feliz con valores 571
Enrique Vásquez, Franklin Ibáñez, Pedro Mateu y Javier Zúñiga

Sección V: La institucionalidad política y reflexiones finales 611

Retos para una reforma de la institucionalidad política peruana 613
Paula Muñoz y Ana Neyra

Reflexiones finales: lecciones, retos y oportunidades 641
Arlette Beltrán, Cynthia A. Sanborn, Dante Solano y Gustavo Yamada

Sobre los autores 657

A la memoria de Bruno Seminario, maestro, colega y amigo, y a su invalorable contribución a la comprensión histórica de la economía y la sociedad peruanas y la proyección de su futuro.

Prólogo

La construcción de vínculos entre la generación de nuevo conocimiento y las políticas públicas no es un asunto que se logre de manera fácil e inmediata. Supone no solo el desarrollo de investigaciones dirigidas a comprender las complejas dinámicas económicas, sociales y políticas de nuestro país, sino también la producción de evidencias basadas en el rigor científico de los métodos de análisis que utilizan para validar la consistencia de sus resultados. Esta forma académica de proceder ha sido la columna vertebral de la fecunda historia formativa de la Universidad del Pacífico.

Pero también hay una convicción adicional en nuestros orígenes institucionales que se encuentra asociada a la forma en que comprendemos nuestra función educativa, y que ha permanecido invariable a lo largo del tiempo: la investigación –volcada en las aulas universitarias a través de la docencia– contribuye a formar una juventud mejor equipada para participar en los grandes debates nacionales con argumentos basados en el conocimiento profundo del país.

Una década después de creada, en el año 1972, esta visión de sus fundadores se tradujo en el nacimiento del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). Quedó así instituida la idea de que la formación personal y profesional de nuestros jóvenes universitarios necesitaba construir sólidos puentes entre el mundo de la academia y el de las políticas públicas. Unas políticas que modelan nuestras aspiraciones y nuestro futuro, y que requieren ser edificadas sobre la base de un conocimiento sometido a un cuidadoso escrutinio y validación científicos.

En sus inicios, el CIUP fue solo una pequeña comunidad de investigadores y profesores interesados en profundizar en las raíces históricas y coyunturales de los

grandes problemas nacionales y de los enormes desafíos mundiales. La premisa de la que se partía era clara: la formulación de alternativas y propuestas de política tiene mayores posibilidades de conducir a una implementación exitosa cuando se identifican los obstáculos históricos –locales e internacionales– que dificultan nuestro desarrollo integral, es decir, un desarrollo que pueda desplegarse de manera sostenible y equitativa en el largo plazo. Estas encrucijadas aparentemente insolubles siguen haciendo cuesta arriba el progreso económico, la construcción de instituciones sólidas, el fortalecimiento del sistema democrático y la integración social.

Casi 50 años después, el CIUP –un acrónimo con prestigio y reconocimiento extendidos más allá de nuestras fronteras– se ha transformado en un nutrido y estimulante espacio de colaboración interdisciplinaria entre colegas procedentes de diversas carreras. Sin embargo, el común denominador que nos cohesiona internamente es el de formar parte de una comunidad que, pese a los cambios en las coordenadas históricas originados por la crisis sanitaria mundial de la COVID-19, ha mantenido su rigor académico, expandido su espíritu de curiosidad intelectual y reafirmado su compromiso con el país. Una comunidad académica, en síntesis, que asume con plena responsabilidad cívica su misión fundacional de sumarse a la construcción de una sociedad justa, solidaria y sostenible, una sociedad en la que el bien común se encuentre por encima de los intereses de grupo.

A la luz de lo anterior, los 20 ensayos que conforman este libro abarcan campos de reflexión que abordan analíticamente un amplio arco de temas relevantes y urgentes. Se trata de asuntos que van desde las dimensiones macroeconómicas e internacionales hasta las políticas ambientales, sociales y sectoriales, pasando por la institucionalidad política en la cual los diversos actores sociales y agentes económicos ven enmarcadas sus aspiraciones ciudadanas y proyectos empresariales. Los ensayos que ahora presentamos a nuestros lectores son el testimonio del tenaz empeño por entendernos mejor y hacer realidad esa promesa soñada e inconclusa que es el desarrollo integral del Perú.

Felipe Portocarrero S.

Introducción

Arlette Beltrán, Cynthia A. Sanborn y Gustavo Yamada

El Bicentenario de la Independencia del Perú y su fundación como república, que conmemoramos este año 2021, es una fecha extraordinariamente importante para reflexionar sobre el estado actual de lo que nuestro historiador Jorge Basadre llamó la promesa de la vida peruana. «Esa esperanza, esa promesa [...] de un ideal de superación individual y colectiva que debía ser obtenido por el desarrollo integral [...] [del] país, la explotación de sus riquezas, la defensa y acrecentamiento de su población, la creación de un *mínimum* de bienestar para cada ciudadano y de oportunidades adecuadas para ellos» (Basadre, 1945, p. 5)[1].

¿Cuán cerca o lejos estamos los peruanos y peruanas de este desarrollo pleno en sus múltiples dimensiones? Más importante aún, ¿qué prioridades deberían tener nuestras políticas económicas, sean sectoriales, sociales, ambientales o empresariales, en los próximos años, para terminar de cerrar las brechas que nos separan de la promesa de la vida peruana?

La Universidad del Pacífico y su Centro de Investigación (CIUP) invitaron a su comunidad de investigadores a ensayar respuestas propositivas, desde sus campos del saber, a algunas de estas interrogantes. El presente volumen es el resultado de esta convocatoria y aspira a contribuir al debate del inconcluso desarrollo peruano desde las múltiples perspectivas que se estudian en el CIUP, en las facultades, en los departamentos académicos y en otros centros especializados que componen la UP.

[1] Basadre, J. (1945). ¿Para qué se fundó la república? En *La promesa de la vida peruana*, publicada originalmente en 1945 en la *Revista Historia*, número 3.

A raíz de la pandemia de COVID-19, algunas de nuestras perspectivas y prioridades pueden haber cambiado. Somos más conscientes de lo que hemos heredado, en especial de las deficiencias de nuestro Estado y las enormes brechas y fisuras en nuestra sociedad. Por ello, estamos menos seguros respecto al futuro, pues esta crisis nos exige repensar nuestras prioridades y nuestra misma sostenibilidad.

Como dijo el embajador Allan Wagner en sus comentarios durante la conferencia de preparación para este libro, realizada en mayo de 2020, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, a los cuales nuestro país se adhirió en 2015, quizás de manera retórica o idealista, son hoy indispensables para la superación de esta crisis y para contribuir con nuestra viabilidad como país. Entre ellos, destacan el derecho al agua y a la alimentación, salud y sanidad, educación de calidad para todos, entre otros. Justamente sobre estos temas tratan la mayor parte de los trabajos incluidos en este libro. Mientras algunos ponen más énfasis en los legados del pasado, otros han enfatizado en los retos para el futuro y en el deber ser.

El libro se inicia con cinco ensayos sobre aspectos macroeconómicos y entorno internacional, áreas ampliamente estudiadas por el CIUP desde su fundación en la década de 1970.

Diego Winkelried y Marco Ortiz realizan un recorrido por varios episodios de la historia económica de nuestra república para concluir que la estabilidad macroeconómica conseguida ha sido resultado de un largo y esforzado proceso de aprendizaje colectivo, con idas y vueltas, que en varias ocasiones acarreó impactos severos en nuestro bienestar. Los elementos centrales para lograrla han sido tres: la independencia del BCRP, la responsabilidad fiscal y la flotación cambiaria administrada.

Según los autores, ante las dificultades en la profesionalización de la gestión pública, la independencia del BCRP es un triunfo de nuestra sociedad. Sin ella, se podría volver a peligrosos episodios de dominancia fiscal, que tantas veces destruyeron nuestra moneda a ritmo de inflaciones galopantes. Por lo mismo, la disciplina fiscal también es crucial para garantizar la independencia del ente emisor. Por último, la flotación cambiaria permite una política monetaria autónoma con objetivos distintos a una paridad cambiaria artificial. Concluyen que el turbulento entorno internacional y nacional deparará grandes retos de política económica, y quizás el rediseño de algunos aspectos del marco institucional. Sin importar los retos venideros, los tres pilares descritos han de mantenerse si de preservar la estabilidad se trata.

Carlos Casas y Pablo Lavado abordan los retos de la política fiscal en el Perú hacia el año 2030. Afirman que ha habido un esfuerzo continuo de construcción y consolidación de la reputación fiscal del país en las últimas dos décadas. Sin embargo, a juicio de los autores, existen muchos aspectos por mejorar. Entre otros, incrementar la presión tributaria, a través de políticas de reducción de la informalidad, y revisar las exoneraciones y devoluciones de impuestos. Asimismo, reducir la corrupción y mejorar la eficiencia y calidad del gasto a través de la correcta aplicación de herramientas como los programas presupuestales. En cuanto a las relaciones fiscales intergubernamentales, generar bases tributarias subnacionales más amplias para reducir la dependencia de las transferencias. Para las transferencias, realizar una revisión completa del sistema, con el fin de eliminar las distorsiones que genera a nivel territorial. Según Casas y Lavado, la agenda fiscal planteada adquiere mayor importancia por los choques que está sufriendo la economía y que afectan las cuentas fiscales, aunque no su sostenibilidad de largo plazo. El Perú requerirá de un plan de consolidación fiscal para recuperar el espacio perdido en estos años.

En un análisis que abarca más de dos siglos de datos, Bruno Seminario y Luis Palomino nos muestran cómo los factores geográficos e históricos resultan relevantes para explicar los niveles actuales de concentración de la actividad económica y población en el Perú, y proyectar sus tendencias de desarrollo regional. Por un lado, las variables históricas permiten entender los diferentes niveles de conectividad y desarrollo alcanzados, de acuerdo con la geografía de nuestro país. Esta comprensión puede ser clave para el diseño y la implementación de políticas que posibiliten un mayor dominio de los pisos ecológicos a lo largo del territorio peruano. Por otro lado, las variables geográficas permitirán identificar las divisiones territoriales naturales para el diseño de vías de comunicación modernas que viabilicen un mayor nivel de desarrollo del mercado interno y corredores económicos acordes a la geografía del Perú.

En su ensayo sobre visiones del Perú, a corto, mediano y largo plazo, Germán Alarco y César Castillo subrayan la importancia que debería tener el planeamiento estratégico y análisis prospectivo en nuestro país, sobre todo a la luz de la crisis ocasionada por la COVID-19. Proponen un planeamiento estratégico pragmático que debería ir de la mano de las señales de mercado. Sugieren que esta pandemia podría ser un elemento impulsor para una situación de quiebre en el modelo de crecimiento económico a nivel internacional y en el Perú. Alarco y Castillo destacan cuatro conceptos clave que, a su juicio, deberían impulsar ajustes importantes en el modelo de crecimiento para transitar a uno de desarrollo: un nuevo consenso

económico, social y ambiental; el planeamiento estratégico y análisis prospectivo nacional; la diversificación productiva; y una profunda reforma institucional.

Rosario Santa Gadea cierra esta primera sección con un ensayo sobre China, la transformación de su economía y sus diversas estrategias internacionales, para luego analizar las implicancias de ello para nuestro país. La creciente presencia de China en el Perú y la región ha sido uno de los fenómenos más importantes de este siglo y, como señala la autora, nuestra capacidad de interactuar con el gigante asiático también será clave para nuestro propio desarrollo futuro. Hasta ahora, nuestras relaciones se han caracterizado por la exportación de materias primas y la inversión en sectores extractivos. Este capítulo aporta nuevos conocimientos sobre China, que nos permitirán diseñar una mejor estrategia peruana para renovar este patrón tradicional de vínculos con la nación asiática.

Además de los retos económicos e internacionales que enfrentamos, el Perú llega a su Bicentenario con enormes desafíos ambientales, y es una tarea urgente la protección de nuestra riqueza natural para el bienestar de las futuras generaciones. La importancia de trazar un camino de desarrollo sostenible se ve reflejada en los tres capítulos de la segunda sección de este libro.

En primer lugar, Elsa Galarza, Joanna Kámiche y José Luis Ruiz resaltan la tensión entre los objetivos de competitividad económica y sostenibilidad ambiental que a menudo surge entre los tomadores de decisiones, y afirman que es indispensable conciliar ambos aspectos. Si bien el Perú ha avanzado mucho en el campo ambiental, señalan que, en la práctica, las políticas públicas en estas dos materias tienden a diseñarse en cuerdas separadas. Los autores proponen un mayor acercamiento entre los sectores productivos y el ambiente, entre las políticas a favor del crecimiento económico y las políticas ambientales, para construir un espacio común y lograr un desarrollo integral que sea verdaderamente sostenible.

El capítulo siguiente, de Roger Merino y Gonzalo Delgado, también resalta las tensiones entre la competitividad económica y otros objetivos, como son la salud pública y los estándares de calidad ambiental (ECA) en general. Aunque suelen ser considerados como instrumentos muy técnicos, los autores sostienen que los ECA son fundamentales para poner en práctica el derecho a vivir en un ambiente sano. Tomando como ejemplo los ECA relacionados con la calidad del aire, analizan los roles de la ciencia, la industria y los políticos en negociar su definición. En este ensayo, los autores ponen énfasis en la necesidad de fortalecer las capacidades estatales en esta materia.

El capítulo de José Caro y Daniel Huamán complementa los dos anteriores concentrándose en otro tema de suma importancia para nuestro desarrollo soste-

nible: la expansión de la minería ilegal en la Amazonía. Con un enfoque jurídico, analizan los frustrados intentos del Estado desde 2012 para formalizar y regular la actividad minera en esta región tan importante para la humanidad. De manera explícita, este caso muestra las brechas entre las políticas públicas bien intencionadas y la escasa capacidad estatal para lograr los objetivos deseados, que resultan en enormes daños a los ríos, bosques y poblaciones que habitan la selva peruana. Los autores concluyen que el proceso de formalización minera ha sido un fracaso absoluto, por lo que las autoridades deben cambiar de rumbo y dar mayor prioridad a los derechos fundamentales afectados por esta actividad.

En la sección sobre políticas de desarrollo sectoriales, el libro incluye cinco ensayos sobre exportaciones, digitalización, emprendimiento y la cadena productiva de un cultivo emblemático en el Perú, como es la papa. Oscar Malca analiza la temática de promoción de exportaciones y la internacionalización de las empresas peruanas, en especial medianas y pequeñas. Sugiere que los programas de promoción se formulen de manera segmentada, tanto a nivel de empresa (exportadoras continuas o esporádicas), como a nivel de productos y mercados. Estos programas deben considerar los recursos y capacidades específicos de las firmas, sus habilidades gerenciales, y la realidad de los mercados de destino en los cuales se va a competir. Propone reforzar actividades de inteligencia comercial en mercados como los de América Latina, con el fin de aprovechar los esquemas de integración económica vigentes y la baja distancia cultural y psicológica. Finalmente, en vista del déficit de capacidades para la exportación de una gran proporción de empresas peruanas, Malca sugiere que los programas de promoción se enfoquen también en el fortalecimiento de las capacidades internas de las empresas.

Mario Chong y Renato Quiliche evalúan la agenda pendiente de digitalización para contribuir al desarrollo multidimensional de nuestro país. Proponen proyectos de digitalización multisectoriales, alineados dentro de una política integrada de digitalización que se pueda monitorear desde los ministerios competentes, de acuerdo con los sectores involucrados. Sugieren distinguir las estrategias de implementación según la densidad poblacional de los territorios y la dispersión geográfica, con objetivos distintos en ámbitos urbanos y rurales. Los autores presentan un modelo integrador que muestra a la información como el activo más importante de las tecnologías digitales y la base para construir una sociedad que aproveche al máximo todas sus posibles implicancias.

Karen Weinberger y Luis Ortigueira abordan el desarrollo del ecosistema de emprendimiento en nuestro país. El Perú es reconocido como una nación de emprendedores. Sin embargo, la gran mayoría de las empresas no logran superar los

tres años de funcionamiento ni convertirse en medianas o grandes. Los autores sugieren que no basta con tener emprendedores con iniciativa, coraje, optimismo y perseverancia para convertir buenas ideas en empresas competitivas. Ellos requieren de ecosistemas que favorezcan el acceso a capital, infraestructura, conocimientos, talento, mercados y tecnología, todos recursos necesarios para pasar rápidamente de un pequeño emprendimiento al desarrollo de empresas dinámicas, competitivas y globales. Los autores proponen un conjunto amplio de acciones a nivel macro, meso y micro para dinamizar los ecosistemas de emprendimiento en el Perú, con un enfoque de redes.

El estudio que presentan María Angela Prialé y Jorge Dávalos discute las principales razones por la cuales deben considerarse acciones diferenciadas orientadas a las mujeres en el diseño de programas de fortalecimiento al emprendimiento. Junto con los argumentos de carácter ético y económico para eliminar la brecha de género en el desarrollo de los emprendimientos en el Perú, aparece uno adicional: es de esperar que los emprendimientos liderados por mujeres tiendan a adoptar más frecuentemente prácticas empresariales responsables que eviten la informalidad y la corrupción y que se enfoquen en atender las necesidades de todos los involucrados en el negocio, incluidos los trabajadores y clientes.

Los autores analizan si los programas de fortalecimiento del emprendimiento que se encuentran disponibles en el país incorporan aspectos vinculados con las necesidades de las mujeres y consideran componentes de responsabilidad social. Del análisis que presentan, se concluye que en ambos aspectos hay todavía mucho por hacer. A partir de ese análisis, Prialé y Dávalos esbozan lineamientos para fortalecer los programas públicos de emprendimiento de mujeres, de manera que ataquen las falencias antes identificadas y que exploten la posible relación positiva entre la presencia de la mujer en la empresa y la responsabilidad social que esta pueda exhibir.

Cierra esta sección del libro un ensayo sobre los aportes de la papa al Perú, a cargo de Eduardo Buse, Mario Chong y Celfia Obregón. Este tubérculo es el cuarto alimento de importancia mundial, por su aporte a la nutrición en todos los continentes, incluida su región originaria en América del Sur. Los autores presentan propuestas para incrementar la productividad y el valor agregado en la cadena productiva de la papa. Proponen la asociatividad zonificada de pequeños productores para el acopio de la cosecha y aumentar el valor agregado mediante simples procesos y lograr una calidad más uniforme del producto. Por ejemplo, con la incorporación de buenas prácticas en la manipulación y almacenamiento de papa en la cadena de abastecimiento a usuarios finales. También sugieren la

participación articulada de la academia, el sector público y la empresa privada para acortar brechas tecnológicas en este cultivo y aumentar su capacidad de industrialización, a fin de contar con una gama de productos derivados de alto valor nutritivo, no perecibles, rentables y sostenibles como negocios tanto a nivel local como internacional.

La sección de políticas sociales cuenta con seis ensayos. Hugo Díaz, César Guadalupe y Gustavo Yamada presentan en su capítulo un análisis de la situación de la educación peruana y los desafíos que enfrenta en el próximo quinquenio, 2021-2026. El documento se divide en dos secciones. En la primera, se presenta el contexto actual de la educación nacional, caracterizado por la coexistencia de los importantes logros registrados en las últimas décadas en los distintos niveles de enseñanza, con las brechas persistentes entre poblaciones de áreas urbanas y rurales. Así, por ejemplo, la proporción de jóvenes peruanos que accede y culmina la escolaridad obligatoria ha estado en permanente ascenso por varias décadas, acompañada de una expansión de la educación superior. No obstante, muchos de los servicios educativos que se brindan en el país son deficientes en diversos aspectos, que van desde las pobres condiciones materiales de muchas instituciones educativas hasta los bajos aprendizajes logrados por los estudiantes de los grupos sociales menos favorecidos.

En la segunda sección de este capítulo, se postulan un conjunto de ejes claves que deberían ser abordados a fin de acercar el estado de la educación nacional a las metas del ODS 4, en el marco de la proximidad del Bicentenario. Algunos de los ejes por atender son la mejora de la gestión y gobernanza del sistema educativo, la reducción de la segregación y la reproducción de desigualdades sociales, y la introducción y uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

En el siguiente capítulo, Arlette Beltrán, María Amparo Cruz Saco y Leda Pérez reconocen los avances de las mujeres peruanas, por ejemplo, en el acceso a la educación, pero también las enormes brechas que persisten. Señalan que hoy solo el 62% de las mujeres forman parte del mercado laboral frente a un 79% de los hombres; que las mujeres reciben un salario entre un 25% y un 30% menor que el recibido por un hombre con las mismas características; y que las mujeres son jefas de hogar en el 34% de los casos. También reconocen que la situación de la mujer peruana varía, entre otros factores, según su clase social, etnicidad, lugar de residencia y edad.

Las autoras concluyen que las dos barreras más importantes por superar son la brecha laboral de género y el envejecimiento en un contexto de inseguridad financiera. Ambas están además relacionadas, pues las mujeres que trabajan menos

fuera del hogar y en empleos de peor calidad son excluidas de las protecciones sociales fundamentales, como una pensión en su vejez y adecuada atención en salud.

En vísperas del Bicentenario, es urgente resolver estas disparidades. Las autoras enfatizan que lograr una mayor igualdad de género es necesario por un motivo de equidad, y también por razones de eficiencia: acercar el reconocimiento y la compensación laboral de hombres y mujeres favorece una mejor asignación del capital humano disponible y, por consiguiente, un mayor crecimiento potencial.

A continuación, Manuel Barrón, Juan Francisco Castro y Pablo Lavado analizan el tema de la anemia infantil. El Estado peruano, con miras al Bicentenario de la Independencia, se ha propuesto reducir la tasa de este problema de salud por debajo del 20%. Para ello, viene priorizando medidas vinculadas con la suplementación nutricional, la medición de hemoglobina y las visitas domiciliarias. El documento presenta los hallazgos de la implementación de un programa de visitas domiciliarias en el norte del Perú, que tiene como objetivo la reducción de la prevalencia de la anemia. Las visitas domiciliarias buscaban promover el consumo de alimentos ricos en hierro, accesibles y de bajo costo, así como prácticas de alimentación responsiva sobre la prevalencia de anemia.

El programa fue efectivo en reducir la probabilidad de tener anemia en niños y niñas que tenían algún grado de este problema antes de su inicio. Se destaca, asimismo, la conveniencia de implementar el programa con miembros de la comunidad, de tal manera que sea fácilmente escalable, y se identificó que el impacto social de su participación pesaba más que la compensación monetaria para atraerlos al desarrollo de estas labores. En ese sentido, los autores sugieren evaluar la replicabilidad de este tipo de intervenciones a fin de lograr una reducción significativa en la incidencia de la anemia infantil a nivel nacional.

El capítulo de Isabel Berganza y Feline Freier brinda un análisis de la política migratoria peruana en el contexto de los recientes cambios que han experimentado los flujos migratorios hacia el Perú. Propone, asimismo, una serie de recomendaciones de política.

En la primera parte, se ofrece un análisis de la normativa peruana en materia de migración y refugio. El análisis muestra que gran parte de la normativa dificulta el acceso de la población migrante a un empleo formal y pone en entredicho el principio de igualdad que rige la política migratoria del país. En segundo lugar, se discute la falta de una política pública de migración, refugio e integración debidamente coordinada. Aquí se resaltan las reacciones políticas y la falta de aplicación de las normas existentes, en particular en el caso de la población venezolana. La

discusión que se presenta sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible demuestra el carácter transversal de la movilidad humana y destaca la necesidad de facilitar una articulación interministerial de políticas de integración. Por último, se plantea un conjunto de sugerencias para lograr una articulación transversal y efectiva de una política de inmigración, refugio e integración, que en el contexto de la crisis sanitaria de la COVID-19 cobra aún más relevancia.

El estudio de Ana Luna y Pilar Hidalgo discute los principales avances de la ciencia de datos sobre el tema de violencia y desigualdad de género, utilizando el Modelo Ecológico para una Vida Libre de Violencia de Género. Este modelo busca reconocer la compleja diversidad de factores y situaciones que caracterizan dicho tipo de violencia, para lo cual propone un ámbito de análisis de cuatro ejes: individual, familiar, comunitario y social. En cada uno de ellos, se evalúan tres momentos de intervención que interactúan en una acción integrada: las estrategias preventivas, de atención y de sanción.

Con este marco de análisis, este capítulo identifica los progresos en infraestructura de datos como fuente principal para el análisis del problema de la violencia de género desde las instituciones estatales en el Perú. Asimismo, se discute la importancia de la integración de los datos y la gestión del conocimiento para la toma de decisiones, desde el modelo conceptual de interoperabilidad. Se evidencia que, en el Perú, la medición de indicadores acerca de la violencia de género está documentada únicamente de manera parcial. La información asociada carece de integración, y un tratamiento adecuado de esta implicaría contemplar presupuestos adicionales y recursos humanos dedicados de manera exclusiva a esta tarea. Por último, se plantea una propuesta para alcanzar un nivel superior de consenso a nivel del Gobierno nacional a partir de experiencias internacionales exitosas.

En el capítulo de Enrique Vásquez, Franklin Ibáñez, Pedro Mateu y Javier Zúñiga se analizan las diferencias que existen en el Perú en términos de felicidad y valores cuando comparamos estratos socioeconómicos diametralmente opuestos. Con este fin, dividen al país en dos. Por un lado está el Perú rural, de escasos recursos, caracterizado por los cinco distritos más pobres en términos de ingresos –Curgos, Condormarca, José Sabogal, Chetilla y Huaso–. El segundo es un Perú urbano y cosmopolita, recreado a partir de sus cinco distritos más ricos –San Isidro, Pacocha, Miraflores, San Borja y Wánchaq–. Si bien las diferencias monetarias son el principal eje divisor de estos dos Perúes, es claro que existen otros componentes, como la educación o el acceso a servicios, que refuerzan esta polarización.

Siguiendo la escala de felicidad de Mateu *et al*. (2020) se identifica al Perú rico como el más feliz entre los dos estratos. No obstante, los autores encuentran que el ingreso no es lo único que marca la distancia entre la felicidad de los peruanos, sino que características como la edad, la composición de la familia y el trabajo también generan diferencias en el nivel de felicidad de estos dos Perúes. Asimismo, hay otras dimensiones subjetivas, como los valores, que también son distintas. Con este marco de análisis, los autores concluyen que la desigualdad, la insatisfacción de las necesidades básicas de vida, la ausencia de una educación de calidad y la falta de oportunidades laborales son los ejes que se requiere atacar para elevar los niveles de felicidad de todos los peruanos.

La sección final del libro incluye dos ensayos con enfoques más transversales a todo el proyecto. El primero, a cargo de Paula Muñoz y Ana Neyra, explica una de las mayores paradojas sobre nuestro país en las últimas dos décadas: haber sido simultáneamente elogiado por su desempeño macroeconómico a nivel internacional y señalado por la precariedad e inestabilidad de su política. Según las autoras, este desencuentro llevó a gobernantes, empresarios y analistas a sobreestimar la fortaleza de las bases del crecimiento de nuestra economía y no enfocarse en los problemas acarreados por la política peruana.

Un aporte central del ensayo es evaluar cuánto se ha llegado a materializar y cuánto queda pendiente de la propuesta de reforma política integral planteada por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, que las autoras integraron en el año 2019. Las sucesivas crisis políticas ocurridas en nuestro país y el insuficiente interés de parte de los legisladores de afectar su propia situación política influyeron para que los avances de reforma fueran más bien parciales y hasta contradictorios en varios casos. Muñoz y Neyra finalizan su artículo postulando que una revitalizada reforma política debe aspirar a trascender lo meramente legal para entrar en lo organizativo: se requiere un enfoque más integral de reforma del Estado y la gestión pública en el Perú.

Cerramos el libro con un ensayo que hace un balance de algunas de las principales contribuciones incluidas en este proyecto, ordenadas a manera de lecciones aprendidas, avances, fracasos y principales retos para el país del Bicentenario.

El presente libro no habría sido posible sin el valioso concurso de Dante Solano a lo largo de todo el proceso. Estamos muy agradecidos por su infatigable apoyo profesional en la coordinación de todos los ensayos del libro. Asimismo, extendemos nuestro aprecio a todos los comentaristas de las versiones iniciales de los ensayos presentados en la conferencia del 28 y 29 de mayo de 2020, al conjunto de asistentes de investigación del CIUP que colaboraron con los autores y a los

revisores anónimos del libro completo en sus manos. Finalmente, nuestras gracias van también al Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico, por su eficaz apoyo en la producción digital y física del libro.

Referencias

Basadre, J. (1945). ¿Para qué se fundó la República? En *La promesa de la vida peruana*.

Mateu, P., Vásquez, E., Zúñiga, J., & Ibáñez, F. (2020). Happiness and poverty in very poor Peru: Measurement improvements and a consistent relationship. *Quality and Quantity*, *54*, 1075-1094. https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s11135-020-00974-y

Sección I:
Macroeconomía y entorno internacional

El largo camino hacia la estabilidad macroeconómica[1]

Marco Ortiz y Diego Winkelried[2]

La actual crisis sanitaria ha evidenciado que, en el Perú, la política económica presenta dos caras marcadamente distintas. A nivel macroeconómico, nuestra economía sigue siendo una de las más sólidas en mercados emergentes, con décadas de crecimiento por encima de sus pares, auspiciado por un manejo monetario y fiscal responsable y exitoso. En cambio, a nivel microeconómico y social, el país sigue ahogado en la informalidad y adolece de una marcada precariedad en la provisión de servicios públicos.

La estabilidad macroeconómica es una condición absolutamente necesaria para el desarrollo económico del país. Sin ella, no es posible plantear reformas ni políticas que mejoren a largo plazo las condiciones de vida de los peruanos. Los datos muestran sin ambigüedades que, a pesar de que los peruanos aún sufrimos de numerosas carencias, es durante las décadas de estabilidad macroeconómica cuando se han logrado los mayores avances en la reducción de la pobreza, el acceso a servicios públicos, la creación de empleo formal y la mejora en diversos indicadores sociales. Al contrario, ante la ficción de obtener soluciones inmediatas o ante el deseo de obtener ganancias políticas de corto plazo, en el pasado, los Gobiernos recurrieron de manera reiterada a recetas populistas y a una excesiva intervención en la economía, lo que nos alejó de la senda del desarrollo económico y nos empobreció.

---

[1] A la memoria de Renzo Rossini: consejero, amigo, maestro.

[2] Agradecemos los interesantes comentarios de Marco Vega y de Gonzalo Pastor, que enriquecieron el contenido de este ensayo. Cualquier error u omisión, así como las opiniones aquí vertidas, son de nuestra entera responsabilidad.

El gran reto que enfrentamos en el Bicentenario es el diseño y promoción de las reformas necesarias para atender las brechas sociales, que son aún amplias y urgentes, pero sin comprometer el marco macroeconómico que ha promovido exitosamente los avances de las últimas décadas. La revisión de nuestra historia deja en claro que la estabilidad macroeconómica del último cuarto de siglo es uno de los mayores logros de los peruanos en su segunda centuria y debe ser nuestra acompañante en el camino hacia la modernidad y la prosperidad a las que aspiramos para nuestra tercera centuria.

1. Introducción

El Bicentenario de la Independencia del Perú nos brinda la oportunidad de reflexionar sobre la evolución de las políticas públicas seguidas durante nuestra vida republicana. En este capítulo, nos centramos en la política macroeconómica, con cierto énfasis en la política monetaria.

Si bien es cierto que la sociedad peruana cambió de manera significativa desde la Independencia, las características fundamentales de nuestra economía se han mantenido. Como economía pequeña y abierta, siempre hemos estado sujetos a los vaivenes de los mercados internacionales, sobre todo de los precios de bienes primarios, como productos mineros y agrícolas, que constituyen nuestra oferta exportable. Asimismo, siempre hemos requerido del comercio exterior, ya que muchos de los insumos utilizados en nuestras industrias, así como los equipos y la tecnología necesarios para su correcto funcionamiento, son de origen extranjero.

Por otro lado, el crecimiento poblacional, la modernización de la sociedad peruana, la necesidad de integrar regiones separadas por una geografía adversa, y las exigencias de una clase media emergente en cuanto a la provisión de educación, salud y seguridad alimentan una permanente demanda por infraestructura y servicios públicos. Para generar los recursos que permitan atender estas necesidades, es imprescindible lograr un crecimiento económico alto y sostenido, lo que requiere de inversión. En el balance entre nuestras carencias y nuestra capacidad de generar excedentes, tal inversión nunca ha podido ser completamente cubierta por el ahorro interno, sino que precisa del ahorro externo. Ello nos convierte en un demandante neto de financiamiento en los mercados de capitales internacionales.

Surge una pregunta central: dada la estructura de la economía peruana, ¿cuáles son las políticas macroeconómicas y los arreglos institucionales que permiten generar de manera sostenible los recursos para atender las demandas de nuestra sociedad? Buena parte de la respuesta se concentra en el comportamiento con-

junto de las dos variables macroeconómicas más importantes: el crecimiento del Producto Bruto Interno (PIB) real y la inflación[3]. Primero, es deseable que el crecimiento del PIB real sea alto y continuo, lo que no solo refleja una economía con un mejor clima para los negocios y, por tanto, mayor capacidad de generación de ingresos, sino que tiende a incrementar el ahorro y la inversión que sostendrán el crecimiento futuro. Segundo, más allá de medir el cambio generalizado de precios, la inflación es en la práctica una medida de ineficiencia y de presencia de desequilibrios en la economía. Toda vez que períodos de crisis concluyen con altas tasas de inflación, es deseable que esta sea reducida y estable.

Desde inicios del nuevo milenio, el Perú ha gozado de un marco macroeconómico capaz de redituar alto crecimiento y baja inflación de manera sostenida. Los anexos 1 y 2 indican que esta experiencia ha sido única en nuestra historia: cumplimos 200 años de vida republicana, pero solo algo más de 20 años de estabilidad macroeconómica[4]. Este buen desempeño ocurre incluso durante dos décadas en las que el entorno no ha sido de calma o de «buena suerte»: el Perú inició el milenio en recesión, ocurrió la Crisis Financiera Global, se experimentó el fin de un superciclo en el precio de los metales y siempre nos acompañó un ciclo político turbulento. Vega (2018) muestra que, de hecho, el desempeño peruano destaca cuando se lo compara con el de América Latina y el del grupo de países que siguen el esquema de metas de inflación.

A puertas del Bicentenario, la crisis generada por la pandemia del coronavirus puso en evidencia que nuestro país enfrenta enormes retos de política pública en temas cruciales como la mejora de las redes de protección social, la reducción de la informalidad o la lucha contra la corrupción en el sector público. Todo ello en marcado contraste con las fortalezas macroeconómicas que permiten que, para afrontar la crisis, el país capte grandes cantidades de recursos en mercados internacionales con condiciones favorables, mientras que incluso las proyecciones más conservadoras consideran una inflación estable (véase IMF, 2020).

Justamente en estos momentos de incertidumbre, es muy importante tener presente que alcanzar la estabilidad macroeconómica ha sido el resultado de un largo y esforzado proceso de aprendizaje colectivo, con idas y vueltas, que en

[3] En teoría, la política macroeconómica maximiza el bienestar de la sociedad al reducir la volatilidad del ciclo del PIB y de la inflación. No obstante, como indican Benigno y Fornaro (2018), existen fuertes vínculos entre niveles y volatilidad. En Castillo, Humala y Tuesta (2012) se presenta evidencia empírica para el caso peruano.

[4] Como el interés es describir la evolución tendencial de estas variables, les aplicamos el filtro de Hodrick y Prescott (1997), con un parámetro de suavizamiento de 6,25, que es apropiado para datos anuales (Ravn & Uhlig, 2002).

varias ocasiones acarreó impactos negativos en nuestro bienestar social. Tras décadas de inestabilidad que culminaron en una traumática estanflación (recesión con inflación), a inicios de la década de 1990, la sociedad, harta de vivir en crisis, exigió al Gobierno reformas que apostaran por un marco que, por fin, evitara los errores recurrentes en el pasado[5]. Estas medidas fueron consolidadas y dieron lugar a las reformas de inicios del milenio, que conforman el marco macroeconómico actual[6].

Son tres, en nuestra opinión, los pilares de nuestra estabilidad macroeconómica. Primero, la independencia del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), que ha permitido implementar, desde 2002, un esquema de metas de inflación exitoso. Segundo, el manejo responsable de la política fiscal, plasmado en la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal de 1999. Tercero, la flotación cambiaria vigente desde inicios de la década de 1990. Aunque es tentador pensar en ordenarlos por importancia, creemos que ningún pilar podría sobrevivir por sí mismo durante largos períodos sin los otros dos. En el resto de este capítulo, argumentamos por qué estos tres pilares son parte de la respuesta del arreglo macroeconómico adecuado para una economía como la peruana.

Este régimen de política macroeconómica ha sido tan exitoso que, en general, la inflación ha dejado de ser una preocupación para nuestra sociedad. Una inflación baja implica que nuestro poder adquisitivo se mantendrá en el tiempo, lo que es una condición necesaria para planear con horizontes largos. También permite enfocar la atención y esfuerzos en cómo abordar otros de los formidables retos que el país enfrenta. No exageramos al mencionar que esto es un privilegio de las generaciones jóvenes. En este momento, nuestros estudiantes de último año han experimentado durante toda su vida una inflación anual promedio del 4%, mientras que la cifra es del 3% para los «cachimbos». Para quienes escribimos este ensayo, la inflación anual promedio ha sido del 300%, por lo que sentimos la obligación de advertir a las nuevas generaciones que no se duerman en sus laureles y que se mantengan vigilantes para preservar este orden básico para su propio beneficio.

En la sección 2, proveemos una discusión conceptual de ideas y políticas populares en el pasado que, al comprometer alguno de los tres pilares, entorpecieron conseguir un balance adecuado entre crecimiento e inflación. En la sección 3,

[5] Las reformas están cuidadosamente descritas en Rodríguez, Valderrama y Velarde (2000).

[6] Rossini y Santos (2015) y Rossini (2016) describen el funcionamiento de la economía tras las reformas de la década de 1990 y las de inicios del milenio, con énfasis en la política monetaria. Segura (2015) proporciona un recuento centrado en la política fiscal.

ofrecemos un repaso de nuestra historia para notar cómo la insistencia en estas ideas y políticas hicieron que, al margen del entorno internacional o de la orientación política de los gobernantes de turno, y en palabras de Seminario (2016), «la economía peruana pase más tiempo recuperándose que creciendo». No es nuestra intención desarrollar un recuento histórico minucioso, sino simplemente describir grandes tendencias. En este punto, nuestras referencias son insuperables, e invitamos al lector a revisarlas con el interés que merecen[7]. En la sección 4, ofrecemos algunas reflexiones finales.

2. Cualquier tiempo pasado fue peor

A continuación, un recuento de algunas políticas y medidas asociadas con la formación de dinámicas inestables e inflacionarias, y que encontramos adoptadas con entusiasmo repetidas veces en el pasado. Y es en el pasado donde deberían permanecer.

2.1 Dinero, señoreaje y dinamita

El dinero mercancía es aquel que posee un valor intrínseco, como las monedas de metales preciosos o las bellas conchas de mullu. Aunque sea tan antiguo como la vida en sociedad, el dinero mercancía es inconveniente desde una perspectiva macroeconómica. Las fluctuaciones en el precio de los metales preciosos, causadas por ciclos de inventarios o el uso especulativo de estos, pueden alterar el valor real de la oferta monetaria y los precios de toda la economía, y generar inflación o deflación por razones exógenas a las fortalezas o debilidades de las instituciones económicas.

Por su parte, el dinero fiduciario es muy barato: cuesta centavos producir un billete. Ello permite dar un mejor uso a los metales preciosos, como la elaboración de joyas, baterías, microprocesadores o prótesis. Más interesante aún es que ofrece la posibilidad de que sea un banco central el que regule la oferta monetaria de un país, en función de sus necesidades; es decir, la posibilidad de contar con una po-

[7] El *Compendio de historia económica del Perú* del BCRP es un recurso valioso. En este encontramos a Salinas (2011), quien hace un detallado recuento sobre la política monetaria y la fiscal durante el siglo XIX; Pastor (2014), quien analiza dichas políticas entre 1930 y 1980; y Zegarra (2014), quien describe la economía peruana durante casi todo el siglo XX. Por otro lado, Guevara (1999) cubre la historia del BCRP hasta finales de la década de 1990; Parodi (2000) documenta minuciosamente las políticas económicas de 1960 a 2000; Martinelli y Vega (2018) presentan interesantes descomposiciones del crecimiento y de las cuentas fiscales de 1960 a 2010. Thorp y Bertram (2013) son una clásica referencia para el estudio del Perú antes del «descalabro» (véase la sección 3.7). Winkelried (2017) repasa un período más reciente.

lítica monetaria activa. El valor del dinero fiduciario no se encuentra en una mina sino en la confianza de la gente: los usuarios del dinero deben estar convencidos de que el billete será aceptado y reconocido por cualquier persona de la sociedad y para cualquier transacción, por el valor que tiene impreso. Sin esa credibilidad, no puede haber dinero fiduciario.

La diferencia entre el valor facial del dinero y su ínfimo costo de producción es el señoreaje, un beneficio de las autoridades por ser los monopolistas de la emisión monetaria de curso legal. Es fácil imaginar que un Gobierno pueda estar tentado a usar este privilegio para financiar sus actividades y proyectos. Si el uso se vuelve abuso, sin embargo, la población notará que el dinero en el que ellos confían es impreso sin disciplina y que, en realidad, tiene menos valor que el percibido. Esta reducción en el valor del dinero es el espejo del incremento de los precios de los bienes, la inflación, que causa daños a la economía y obvias pérdidas de bienestar. La emisión monetaria es como la dinamita: en cantidades justas y gestionada con responsabilidad y profesionalismo, facilita la construcción de una economía más sólida; en cantidades excesivas y descontroladas, destruye valor.

El abuso del señoreaje, institucionalizado durante décadas, acabó con la confianza de los peruanos en la política económica y en su moneda. Aunque la hiperinflación de finales de la década de 1980 es una clara manifestación de ello, el efecto de la desconfianza es mucho más persistente: la traumática experiencia dejó a la población suspicaz, y la economía, fuertemente dolarizada. Al BCRP le tomó más de una década de buen desempeño en el control de la inflación, y posiblemente un cambio generacional, convencer a la población de que volviera a creer en el sol. Las ratios de dolarización se mantuvieron en niveles altísimos durante toda la década de 1990, incluso mucho después de que la inflación regresara a niveles de un dígito y se retomara la senda de crecimiento económico, y comenzaron a ceder, recién, después del establecimiento de un régimen de metas de inflación en 2002[8].

2.2 Controles de precios

Fijar precios ha sido una práctica frecuente en nuestra historia republicana, a pesar de la amplia evidencia que muestra que genera escasez y mercados negros. Es cierto que, ante la presencia de externalidades o información asimétrica, los precios de mercado podrían no reflejar una situación de equilibrio, pero estas fallas

[8] Sobre la dolarización en el Perú y su persistencia, véanse Winkelried y Castillo (2010), Armas (2016) y Catao y Terrones (2016).

deben ser atendidas con herramientas regulatorias específicas. Los controles de precios motivados por consideraciones políticas son buenos ejemplos de medidas para las cuales la cura resulta peor que la enfermedad. Aparte de los costos fiscales, estas medidas generan oportunidades de arbitraje para rentistas que buscarán impedir su reforma. Ello conlleva serias ineficiencias, al destinarse tiempo y recursos a extraer fondos públicos en lugar de orientarlos a usos productivos.

El precio contiene información valiosa sobre la valoración del bien o servicio por parte de la población y sobre sus costos de producción, que nunca podrá ser provista por un burócrata. Cuando un precio aumenta por una mayor demanda, los productores reciben la señal que indica que es una buena idea producir dicho bien o servicio. Si aumenta por mayores costos de producción, en cambio, se alerta a los consumidores de que consideren algún sustituto, y a los potenciales entrantes al mercado, de que se abrió una oportunidad para proveerlo.

La fijación de precios fue utilizada como intento para frenar la inflación. Pensar que la inflación se controla por decreto responde a un razonamiento miope: si se fijan los precios de productos básicos, entonces los salarios se mantendrán estables y se limitará el aumento en los costos de producción y, finalmente, de los precios. En la realidad, el control de precios interfiere directamente con los márgenes de ganancia de los productores, lo que desalienta la inversión, innovación y producción. Peor aún, lo poco que se produzca con bajos márgenes no será correctamente asignado en la población y solo llegará a «los primeros de la cola». No hace falta decir que las colas, comunes en la década de 1980, son un método de asignación terrible. El ahorro generado por pagar el precio controlado es más que compensado por el tiempo que el consumidor dedica a la cola. Al margen de si el Gobierno valora el tiempo de sus pobladores o no, es claro que ello implica una pérdida de horas-trabajo u horas-ocio que reduce el bienestar social. Quienes no llegaron a la cola o quienes sí valoran su tiempo pagarán el elevadísimo costo de no acceder al bien o un precio mayor en el mercado negro.

También se argumentaba que el control de precios protegía a los individuos más vulnerables ante la inflación. Sin considerar la valoración casi nula que se da al tiempo de estas personas, el argumento se desbarata con una triste escena recurrente en nuestro pasado: un agricultor que enfrenta una plaga o un desastre natural precisa incrementar sus precios ante la menor cosecha, pero no puede hacerlo si produce un bien básico controlado, y subsidia así a los consumidores urbanos.

Los controles de precios no son exclusivos para bienes de consumo. También ocurrieron con las tasas de interés, con la intención de abaratar los costos financieros del crédito e incentivar la inversión. El dinero está asociado a cierta

temporalidad en su uso y tiene la capacidad de ser reserva de valor, por lo que el ahorro recibe un interés. En entornos de inflación elevada, sin embargo, congelar las tasas de interés vuelve negativa la tasa de interés real de los depositantes, lo que destruye el ahorro y restringe la intermediación financiera. Todo ello contrae el crédito, y se logra el efecto exactamente opuesto al que se busca con los controles de tasas. Los mercados no funcionan con intenciones.

2.3 Tipo de cambio fijo y sus amigos

El tipo de cambio es el valor de la moneda extranjera en términos de la moneda doméstica. Durante la mayor parte de nuestra vida republicana, como en otras economías pequeñas y abiertas, en el Perú se favoreció la idea de que este precio también debía controlarse. Así, el valor de nuestra moneda debía reflejar una paridad, inicialmente contra el precio de una mercancía, como el oro, y luego contra el valor de una moneda de aceptación global, como el dólar estadounidense. La promesa era que un tipo de cambio fijo volvería más predecible los flujos del comercio internacional, así como las inversiones y el financiamiento externo. Más aún, preservar la paridad con una moneda estable como el dólar permitiría transferir esa estabilidad a nuestra moneda, lo que mantendría la inflación bajo control.

Bajo este paradigma, el BCRP subordina la política monetaria al objetivo de defender la paridad en el mercado cambiario, procurando el balance entre la demanda y oferta de dólares al tipo de cambio fijo. Ante presiones apreciatorias por sobreoferta de dólares, el BCRP compra el exceso de divisas, acumula reservas internacionales e inyecta soles al mercado. Estas presiones son causadas por el ingreso de capitales externos a la economía; por ejemplo, cuando extranjeros adquieren bonos soberanos o invierten directamente en el país. También ocurren cuando se registra un superávit en cuenta corriente, ya sea por el incremento en las cotizaciones de los productos primarios o por una expansión de su oferta exportable.

El caso más frecuente, no obstante, es el de presiones depreciatorias, que aparecen cuando hay exceso de demanda por dólares. Por ejemplo, por un incremento en la demanda por importaciones o cuando los inversionistas extranjeros liquidan sus posiciones en soles para comprar dólares y salir del país. Ante estas presiones, el BCRP vende dólares de sus reservas internacionales, lo que genera una demanda artificial por soles, incrementa su valor y alivia la presión sobre el tipo de cambio. Claramente, si los excesos de demanda ocurrieran cuando los niveles de reservas internacionales son reducidos, el BCRP sería incapaz de defender la paridad, lo que haría inevitable el ajuste mediante una devaluación.

De hecho, muchos episodios de flotación cambiaria en nuestra historia han sido consecuencia de la escasez de reservas internacionales y no de una preferencia por la libre determinación del tipo de cambio.

La mayor dificultad del régimen de tipo de cambio fijo radica, curiosamente, en elegir el «valor de paridad». Este es el valor del tipo de cambio que equilibra el mercado de divisas en un momento dado, y, claramente, no es observable. Resulta ingenuo pretender que estamos en capacidad de predecirlo en tiempo real, ya que los flujos de intercambio comercial y financiero con el resto del mundo, que presionan la cuenta corriente, la cuenta de capitales y el mercado cambiario, están determinados en gran medida por el entorno internacional, que es sumamente volátil. Fijar el tipo de cambio fuera de la paridad invita a los especuladores que perciben esta discrepancia a actuar hasta que cesen las presiones sobre la moneda, lo que induce a la profecía autocumplida de abandonar la paridad.

Así, es normal en este régimen que, cuando se permite una devaluación, el tipo de cambio tienda, literalmente, a «dispararse» como reacción a un cúmulo de desequilibrios. Este incremento resuelve los desbalances en el mercado cambiario, pero acarrea costos macroeconómicos. La devaluación trae inflación mediante el incremento en el precio de bienes de consumo e insumos importados, e incrementa de manera significativa los costos del servicio de la deuda externa. También resta credibilidad al régimen, lo que dificulta la defensa del nuevo nivel cambiario. A la larga, la promesa de predictibilidad de las cuentas externas y de una inflación controlada es difícil de concretar.

Más aún, los regímenes de fijación cambiaria fueron complementados con controles de capitales y con restricciones al comercio internacional. Destacaron las licencias de exportación y criterios de conversión de los ingresos por exportaciones, así como los aranceles, permisos o cuotas a la importación, sobre todo de bienes catalogados como no esenciales. Incluso, en varios episodios, se mantuvo un sistema dual con tipos de cambios múltiples y controlados para el comercio internacional, distintos de los tipos de cambio ofrecidos en el mercado de giros para fines financieros. El propósito de estas medidas era equilibrar la oferta y demanda de divisas. En la práctica, solo generaron distorsiones severas en la asignación de recursos y en la dirección del comercio internacional, e incentivaron el fraude y la corrupción en la repartición de divisas. Se trata de medidas básicamente inútiles para liberar presiones cambiarias en un contexto inflacionario.

La razón es que una inflación doméstica mayor que la externa conduce a una apreciación real, que es el abaratamiento de los bienes extranjeros en términos de los bienes domésticos. Esta marca el inicio de un mecanismo automático de ajus-

te, que provoca un aumento en la demanda por importaciones, una merma en la competitividad del sector exportador y, por tanto, un progresivo deterioro en la cuenta corriente. Este desequilibrio se podría resolver con la depreciación de la moneda. Sin embargo, persiste e incluso se acentúa cuando el tipo de cambio no responde al diferencial de inflaciones, muy al margen de la existencia de controles a flujos comerciales o financieros. Pareciera inevitable que la combinación de un tipo de cambio fijo y una inflación alta solo consigue drenar las reservas internacionales, devaluar y acortar el lapso hasta la próxima devaluación.

2.4 Gestión de las cuentas fiscales

La gestión de las finanzas públicas es uno de los principales factores de la dinámica macroeconómica. En particular, los resultados que generan las operaciones del sector público, su financiamiento y cómo afectan al resto de la economía.

Por «encima de la línea», es decir, respecto a las fuentes y usos de los recursos del Gobierno, es natural que una economía emergente tenga necesidades y obligaciones fiscales vinculadas con la provisión cotidiana de bienes y servicios públicos, con su mejoramiento o con la inversión en proyectos de infraestructura. También es común que no todas estas obligaciones sean cubiertas por la tributación u otros ingresos generados por el fisco, lo que resultará en frecuentes déficits fiscales. Incurrir en déficits fiscales, incluso por períodos prolongados, no es inherentemente malo o indeseable, toda vez que estos puedan ser financiados de manera sostenible. Los problemas comienzan cuando los déficits son excesivos y están asociados a gastos improductivos, ya que ello dificulta encontrar «por debajo de la línea» estrategias de financiamiento adecuadas.

El uso de los recursos públicos depende en buena medida de las preferencias del Gobierno y de su visión sobre el rol del Estado en la economía. Una gestión prudente de las cuentas fiscales llevaría al Gobierno que elige incrementar el tamaño del sector público, por ejemplo, mediante la creación de ministerios o agencias gubernamentales, a hacerlo a medida que crece su capacidad de gasto; por ejemplo, porque los ingresos aumentan tras una reforma tributaria. De otra forma, este mayor gasto corriente incrementa el déficit de manera permanente. En nuestra historia, lejos de ser disciplinados, casi todos los Gobiernos que incrementaron la presencia del Estado en la economía lo hicieron de manera precipitada y desordenada, y dejaron en perpetua postergación el encontrar las fuentes de ingresos fiscales que sustentaran el mayor gasto corriente.

Además, muchos Gobiernos intervinieron en la economía más allá de la provisión de bienes y servicios públicos. Por ejemplo, mediante subsidios discreciona-

les a regiones, sectores o incluso empresas considerados prioritarios. La asignación de estos subsidios, ya sea de manera directa o colocados a través de la banca de fomento, respondió a consideraciones políticas o ideológicas y no de eficiencia económica, por lo que, a la larga, implicaron cuantiosas pérdidas al erario nacional. También generó altos costos fiscales la imposición de controles de precios de bienes «esenciales» cuando el Gobierno compensaba a los productores para evitar escasez. Un último ejemplo emblemático se vincula con la pobre gestión de las empresas estatales, la cual, nuevamente guiada por criterios antitécnicos, y en lugar de contribuir con los ingresos fiscales, conllevó constantes y considerables pérdidas que menoscabaron más aún las finanzas públicas.

Respecto al financiamiento del déficit fiscal, una primera opción es deuda interna, ya sea mediante la colocación de bonos soberanos en el mercado de deuda local o mediante préstamos de la banca comercial. Esta fuente, no obstante, está limitada por el ahorro interno y por el tamaño del sistema financiero nacional, que pocas veces encontraron condiciones de crecimiento suficientes. En varios pasajes de nuestra historia, encontramos al encaje bancario financiando operaciones corrientes del Gobierno, prohibiciones a ciertos tipos de depósitos, controles de tasas de interés, entre otras medidas que, desde el Gobierno, reprimieron el ahorro y la intermediación financiera.

Una fuente de financiamiento más amplia es la deuda externa, ya sea en la forma de colocación de bonos soberanos en mercados internacionales, de préstamos de Gobierno a Gobierno, de créditos de organismos multinacionales o de créditos de bancos privados extranjeros. En términos de Hausmann y Panizza (2003), como en casi todas las economías pequeñas y abiertas, en el Perú padecemos del «pecado original» de no poder endeudarnos en soles en los mercados internacionales, sino en dólares, lo que introduce un componente de riesgo cambiario en las cuentas fiscales. De hecho, la depreciación revalúa la deuda externa y encarece su servicio. Considerando que los ingresos fiscales están denominados mayoritariamente en soles, una depreciación grande, o una devaluación en el contexto de un tipo de cambio fijo, podría comprometer la capacidad del Gobierno de honrar sus obligaciones con el exterior.

Como ocurre con la relación crediticia entre un individuo y un banco comercial, ser un buen pagador incrementa la valía del cliente como sujeto de crédito (*creditworthiness*), lo que fortalece la relación financiera. Ello se traduce, a su vez, en facilidades para el refinanciamiento de deudas pendientes en momentos de necesidad o el acceso a nuevos créditos a tasas y plazos más convenientes. El Gobierno peruano no siempre fue un buen pagador, y se ha declarado unilateral-

mente en moratoria en varias ocasiones. Desconocer estas obligaciones trae como consecuencia un deterioro de la imagen del país como deudor en la comunidad financiera internacional y, finalmente, encarece o incluso imposibilita el acceso a nuevos recursos.

La capacidad de satisfacer las obligaciones externas es, por supuesto, endógena y depende del planeamiento estratégico del fisco, que también ha estado ausente en un contexto en el que las decisiones de financiamiento han sido dominadas por el ímpetu político de los gobernantes. En nuestra historia son numerosos los ejemplos en los que la deuda externa tiene usos poco productivos, como gasto militar o el financiamiento de proyectos sobrevaluados que trajeron pocos beneficios a la población. Es también común encontrar disparates financieros como el financiamiento de proyectos de infraestructura de larga maduración con préstamos de corto plazo. Todos estos errores y miopías solo generaron enormes presiones sobre las cuentas fiscales, derivadas de los pagos de intereses y amortizaciones de esta deuda, y configuraron las condiciones para la declaración de moratorias.

La última fuente de financiamiento, la infame «maquinita», es el señoreaje que corresponde a los recursos reales de los que se puede apropiar el fisco como resultado de la emisión de dinero. La combinación de altos déficits fiscales, junto con la dificultad de financiarlos mediante deuda, hizo que muchos Gobiernos acudieran recurrentemente a esta fuente. Al imprimir dinero de manera inorgánica, es decir, sin correlato en una mayor demanda por saldos monetarios reales, e inyectarlo a la economía, el repentino exceso de soles genera presiones al alza sobre el tipo de cambio que, en defensa de una paridad, serían contrarrestadas con una reducción de las reservas internacionales. Más importante aún, el crecimiento de la oferta de dinero genera inflación.

La inflación reduce el poder adquisitivo del dinero. A mayor inflación, una cantidad dada de dinero podrá comprar una menor cantidad de bienes y servicios. Cuando el Gobierno se financia con emisión monetaria y la inflación es alta, es también alto el riesgo de caer en una paradójica trampa inflacionaria, que erosiona el poder de compra de los ingresos fiscales, lo que genera una mayor dependencia del financiamiento inflacionario.

3. Echando a perder se aprende

A continuación, un breve recuento de nuestra historia económica. Se pone énfasis en los errores de política económica cometidos y repetidos, al margen del entorno internacional y de los colores políticos de los gobernantes. Esperamos que la identificación de estos errores permita evitarlos siempre. Los anexos 1 y

2, que presentan datos sobre crecimiento e inflación, complementan bien este repaso.

3.1 El esquivo dinero fiduciario

Con el políticamente convulsionado primer siglo del Perú republicano se inicia la sinuosa búsqueda de un sistema monetario funcional para la economía en proceso de modernización. Uno que reemplazara el uso del dinero mercancía por el dinero fiduciario. Encontramos tres episodios del siglo XIX que ilustran lo difícil que fue establecer tal sistema, por la falta de la confianza y disciplina que se requiere para ello.

De Haro (2011) y De la Puente (2017) analizan el primero. En los meses previos a la Independencia, cuando las fuerzas independentistas lograron hacerse del control de Lima, los realistas enrumbaron a la Sierra y tomaron el control de la «pasta de metal» necesaria para acuñar pesos de plata. El esfuerzo independentista creó, entonces, dinero por dos métodos. Primero, mediante el uso de otro metal en los cuartillos de cobre. Segundo, mediante la creación del Banco Auxiliar de Papel Moneda, que emitía promesas de pagos futuros en plata una vez que se retomaran las minas en manos de los realistas. Esta fue nuestra primera forma de dinero fiduciario. No obstante, las primeras campañas para obtener el metal no fueron exitosas y tuvo que recurrirse a más emisiones para poder financiar las siguientes. Como ocurriría muchas veces en el futuro, las emisiones sin respaldo erosionaron la confianza de las personas en el papel moneda. En 1823, se clausuró el Banco Auxiliar y se ordenó la quema de todos los billetes, previo canje por cuartillos de cobre.

El segundo episodio, documentado en Salinas (2011), dio origen al sol como moneda en 1863. Es un ejemplo criollo de la Ley de Gresham: «El dinero malo siempre desplaza al dinero bueno». Hacia 1840, la constitución de la Confederación Peruano-Boliviana decretó que tanto la Ceca de Potosí como la Ceca de Lima emitirían monedas del mismo nombre y con equivalencia entre ellas. Pero, ante la escasez de metal para la acuñación, el Gobierno boliviano decidió reducir el contenido metálico de su moneda respecto a los pesos peruanos, lo que dio origen a los febles. Emergió un sistema de tipos de cambios múltiples: mientras que el Estado mantenía una paridad ficticia, el mercado transaba con el valor correcto de las monedas. La devaluación del feble, por supuesto, generó grandes ganancias a quienes fijaban contratos con el Estado que incorporaban el cobro en soles pero el pago en febles, a expensas del erario. Tardaría más de 20 años en implementarse la reforma monetaria que sustituiría el peso por el

sol (de plata y de oro) y que impondría un canje obligatorio y definitivo de los febles a 0,8 soles.

El tercer episodio tiene sabor a crisis del siglo XX. Con la aparición de la banca privada en la década de 1860, se inició la emisión de letras de cambio o billetes, autorizados por el Gobierno y, en principio, con respaldo en el capital de los bancos en metálico. El problema estuvo en que, a cambio de autorizar mayores emisiones, el Gobierno podía recibir préstamos de los emisores de moneda. No pasó mucho para que la población notara el aumento sin respaldo del dinero y que, ante la imposibilidad de los bancos de pagar las letras con metálico, el Gobierno decretara la convertibilidad parcial de los billetes: solo podía reclamarse el 30% de su valor en metálico. Ante ello, la población aprovechó el «dinero malo» y utilizó los billetes para pagar las deudas con el fisco, mientras guardaba el metálico para sus operaciones con el exterior. En 1875, tras generarse considerables forados en las cuentas fiscales, se anunció el cese indefinido de la convertibilidad: el billete se depreció más de 90% respecto al sol.

3.2 El Banco de Reserva

El siglo XIX terminó con una sobreoferta mundial de plata y el consecuente desplome en su precio. Al estar nuestra oferta monetaria atada a este metal, se generó una fuerte inflación y desconfianza en el sol. Así, en 1897, se migró al patrón oro y nació la libra peruana.

No obstante, el estallido de la Primera Guerra Mundial en 1914 generó un aumento en la demanda especulativa por oro. El aumento en el precio del oro condujo a una deflación y tornó impagables las deudas fijadas en el valor de este metal. Ello, aunado a la ausencia de liquidez, generó presión en los bancos y desató una gran corrida bancaria.

El trauma de esta crisis bancaria auspició que en 1922 se creara el Banco de Reserva, que actuaría como el prestamista de última instancia, capaz de proveer de liquidez al sistema financiero en caso de pánicos o corridas bancarias. Ello, además, consolidó el cambio del dinero mercancía por dinero fiduciario, lo que dio fin al siglo de búsqueda de un sistema monetario funcional.

3.3 La Misión Kemmerer

El Banco de Reserva fue reemplazado por el BCRP en 1931, siguiendo las recomendaciones de la Misión Kemmerer, a la que el Gobierno invitó tras visitas similares y exitosas en países vecinos. Es bueno notar que, si bien el grueso de las

recomendaciones de la misión fue en materia monetaria y de supervisión bancaria, estas también contemplaron reformas fiscales e institucionales. En especial, la misión señaló la necesidad de evitar expansiones excesivas del gasto público y de simplificar el régimen tributario para incrementar la recaudación. En cuanto al marco institucional para el correcto funcionamiento y coordinación de las políticas monetaria y fiscal, exhortó a otorgar mayor independencia al BCRP mediante la conformación de un directorio plural con representantes del Gobierno, la banca privada y la sociedad civil.

De manera casi profética, la primera Ley Orgánica del BCRP prohibió el financiamiento a las operaciones del Gobierno, salvo de manera indirecta mediante el redescuento de letras del Tesoro a los bancos comerciales. Fue, no obstante, una prohibición corta. El Gobierno ya había declarado la moratoria de la deuda externa en 1931 por los efectos de la Gran Depresión sobre los ingresos fiscales y dependía de fuentes internas para el financiamiento del déficit fiscal. Así, en 1933, se modificó la Ley Orgánica del BCRP para posibilitar una secuencia de créditos al Gobierno, destinados a gastos de defensa para el conflicto bélico con Colombia, y al también nuevo Banco Agrícola, en fomento del sector agroexportador. De esta manera, la década de 1930, que se inició con una profunda crisis y deflación por el desplome de los mercados internacionales, cerraría con una tímida recuperación del crecimiento y el inicio del ritmo inflacionario, de alrededor del 10% al año.

3.4 La primera gran inflación

El tipo de cambio se mantuvo estable durante la década de 1930. Las presiones generadas por la contracción del comercio y de los mercados financieros mundiales fueron compensadas por ganancias de competitividad del Perú ante la destrucción de Europa ocasionada por la Primera Guerra Mundial. Sin embargo, la escena global cambió de manera abrupta con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, que condujo al cierre de los destinos de nuestras exportaciones y, en consecuencia, a fuertes depreciaciones. Ante ello, en 1940, el BCRP decidió fijar el tipo de cambio, acción complementada por el Gobierno con control de cambios y un complejo sistema de permisos de importación. Los costos fiscales de estas medidas, del conflicto bélico con Ecuador y de una creciente burocracia fueron inicialmente financiados con la colocación interna de bonos del Tesoro Público. Sin embargo, la baja capacidad de absorción del mercado interno, la pérdida de confianza del público en los títulos del Tesoro y los esfuerzos limitados para corregir el problema fiscal subyacente llevaron a utilizar, nuevamente, la impresión de dinero para

el financiamiento del déficit. Esta vez, de manera acelerada, por lo que se alcanzaron tasas de inflación del 30% en 1947 y 1948.

La alta y creciente inflación, combinada con la decisión de mantener un tipo de cambio fijo a pesar de la precariedad de las cuentas fiscales, conllevó, por primera vez en nuestros registros, un significativo deterioro en la cuenta corriente, que drenó las reservas internacionales. Esta dinámica inestable avivó las intrigas políticas del momento, que dieron paso a un golpe militar.

3.5 La Misión Klein y sus reformas

El nuevo gobierno dispuso la contratación, en 1949, de la Misión Klein, un equipo de técnicos estadounidenses que brindó asesoría en materia económica y financiera. La misión fue rápida en señalar la alta inflación como responsable de la crisis económica, y la excesiva expansión monetaria causada por el déficit fiscal como su origen. El Gobierno siguió las recomendaciones de la misión para la liberalización de la economía, en particular la remoción de intervenciones gubernamentales que significaban una carga fiscal para el país sin claros beneficios, como los controles de precios y las restricciones al comercio internacional. A su vez, con el apoyo y garantías otorgados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Gobierno reanudó relaciones con la comunidad financiera internacional y pudo acceder nuevamente, después de casi 20 años, al financiamiento externo.

Asimismo, se abandonó «temporalmente» la paridad cambiaria y se establecieron exoneraciones de impuestos a la exportación minera, así como otros incentivos para la inversión extranjera directa. Junto con un repunte del precio internacional de los metales, estas reformas gatillaron un episodio de entrada de capitales y bonanza económica. En poco tiempo, los déficits en cuenta corriente fueron completamente cubiertos por la cuenta de capitales y convertidos en superávits, lo que a su vez generó superávits fiscales. Estos desarrollos fortalecieron la posición presupuestal del Gobierno y permitieron financiar un ambicioso programa de inversión pública en infraestructura y servicios sociales básicos.

Es interesante anotar que el abandono de la paridad, junto con la generación de recursos fiscales alternativos para el costeo de las operaciones del sector público, confirieron al Banco Central un mayor control en la gestión de los agregados monetarios. Ello permitió que la inflación fuera rápidamente reducida a menos del 10% y que se mantuviera en esos niveles durante casi una década. Este rol estabilizador del Banco Central fue saludado y promovido en diversas cartas de intención con el FMI, en el contexto de la firma de varios acuerdos de asistencia financiera (*standy-by agreements*).

Varios factores confluyeron para el deterioro de las cuentas fiscales en la segunda mitad de la década de 1950. Entre otros, la reducción en el precio internacional de varios metales, una campaña electoral en la que el gobierno de turno participó pero perdió y el ímpetu del nuevo gobierno por cumplir promesas electorales. Se recurrió de nuevo al financiamiento por parte del BCRP, pero el inevitable asomo de la inflación fue oportunamente contenido por una serie de reformas. Estas abolieron controles remanentes al comercio internacional y en el ahora unificado mercado cambiario, a la vez que restructuraron los ingresos y gastos públicos. En el ámbito monetario, destaca que en 1961 se promulgó una nueva Ley Orgánica del BCRP que aumentó la independencia de la autoridad monetaria ante el Gobierno, le otorgó autonomía sobre la captación y capacitación de sus funcionarios, e inició la tradición de que sea el BCRP el encargado de procesar y difundir las estadísticas macroeconómicas. Más importante aún, se le confirió mayor control sobre la gestión de los encajes bancarios, se impusieron ciertos límites al financiamiento directo al Gobierno y se recortó el financiamiento a la banca de fomento. Además, después de una década de flotación, ese año se volvió a fijar el tipo de cambio[9].

3.6 Asoman los déficits

El cambio de gobierno a mediados de 1963 viró la filosofía de la política económica a una que asignaba un rol protagónico al Estado. El gran entusiasmo por la mayor presencia del Gobierno en la economía descontinuó las reformas de finales de la década de 1950 y subordinó cualquier miramiento por la sostenibilidad fiscal. Primero, se impulsó una agenda social basada en la fuerte expansión de la inversión pública, sobre todo en infraestructura, vivienda y servicios sociales, la cual fue financiada descuidadamente por una creciente deuda externa concentrada en plazos cortos. No pasó mucho para que el Gobierno se

[9] Durante la década de 1950, la flotación cambiaria atendió desequilibrios externos y permitió al BCRP gestionar la liquidez para estabilizar la inflación. En el contexto de los acuerdos de Bretton Woods (de 1944 a 1971), la flotación era vista como una transición hasta alcanzar las condiciones para restablecer una anhelada paridad cambiaria con el dólar. Estas tardarían en llegar porque, irónicamente, las reformas que ordenarían la casa, incluyendo componentes de disciplina y responsabilidad fiscal, se implementaban mejor en un contexto de flotación. Pastor (2014) documenta cómo el Gobierno, en respuesta a felicitaciones del FMI por el manejo macroeconómico, enfatizaba sus deseos de reestablecer la paridad, en ocasiones incluso lamentándose de no haber acumulado suficientes reservas para ello. *Ex post*, inadvertidamente, se estableció una versión rudimentaria de los pilares de estabilidad, lo que promovió una relativa estabilidad por más de dos décadas, aunque con niveles de inflación mayores que los que tenemos actualmente. Véase el anexo 2.

viera obligado a renegociar la deuda externa en 1968, ante la imposibilidad de honrar su servicio.

Segundo, se incrementó el gasto corriente de manera significativa mediante incrementos en las remuneraciones y en las pensiones de los servidores públicos, en especial de los maestros. Tercero, se implementó un complejo programa de sustitución de importaciones para fomentar la manufactura local, el cual restringió las importaciones que competían con «industrias nacientes» peruanas, que eran asimismo subsidiadas. Se otorgaron, además, exoneraciones y reducciones tributarias para estimular el desarrollo económico de regiones o de industrias favorecidas. Junto con el incremento del contrabando en respuesta a la prohibición de importaciones, estas medidas tuvieron efectos negativos sobre la recaudación tributaria. Agotadas otras fuentes, el creciente déficit fiscal fue financiado por medios inflacionarios.

La inflación escapó del rango de un dígito y en 1968 llegó al 20%, la tasa máxima en dos décadas. La historia se repitió, y la alta inflación condujo a una apreciación real que, a pesar de las prohibiciones, deterioró la balanza comercial y estimuló la salida de capitales. Después de perder copiosas cantidades de reservas internacionales, en 1967, el Banco Central decidió retirarse del mercado de divisas y permitir que el tipo de cambio se disparara, lo que encareció considerablemente el servicio de la deuda externa. Como un intento de contener la pérdida de valor de la moneda, se reinstauró, sin mucho éxito, el antiguo sistema de tipo de cambio dual: tipo de cambio fijo para el comercio exterior, pero flotante para operaciones financieras.

Las prioridades del Gobierno pasaron del fomento de la demanda interna y la manufactura local a la restitución de los equilibrios fiscales y monetarios. Este proceso de corrección, no obstante, fue entorpecido por enfrentamientos políticos. Parodi (2000) describe que en 1967 el Gobierno se opuso a devaluar, ya que ello habría sido visto como un fracaso del régimen, y apostó en cambio por una impopular reforma tributaria para reducir el déficit fiscal. Así, el Gobierno se enfrascó en una batalla política con el Congreso de mayoría opositora, que mantuvo al país de manera persistente en palmarios desequilibrios, a pesar de los costos fiscales y monetarios. A la larga, la devaluación se materializó, mientras que, ya de manera tardía, en 1968, se pactaron las reformas tributarias. El contexto de insolvencia de la deuda externa, de alta inflación y de crisis política avivó las condiciones para el golpe de Estado de 1968.

3.7 Fríamente calculado

El nuevo gobierno militar fue, en esencia, un régimen de planificación central caracterizado por una obsesiva intervención estatal en la vida económica del país. Así, se intensificaron los controles de precios y la protección de la industria interna mediante aranceles, cuotas, prohibiciones y permisos para la importación, mientras se establecían nuevos subsidios a industrias favorecidas y al consumo de bienes considerados de primera necesidad. La concepción del Estado como protagonista en todo aspecto de la sociedad, incluida la actividad económica, conllevó no solo el establecimiento de varios ministerios, institutos y centros, sino el desplazamiento de la inversión privada, extranjera y nacional, de la ejecución de grandes proyectos de infraestructura y de la ampliación de la oferta exportable. Además, ello vino acompañado de la expropiación de capitales privados y la posterior creación de empresas públicas en todos los sectores económicos. El Gobierno pasó a ser el principal inversionista y el más grande empresario de la economía peruana.

La estrategia del gobierno militar era apostar por un sector industrial exportador que permitiera el empleo y la formación de una clase media obrera. De ahí el fomento a la industria nacional y el afán de que esta sustituyera las importaciones. En teoría, las ganancias de eficiencia del sector transable no tradicional lo volverían competitivo, reducirían sus precios y provocarían una depreciación real que conseguiría no solo la sustitución hacia el producto local, sino incluso mayores exportaciones al exterior. Sin embargo, estas ganancias de eficiencia no ocurren por el deseo de una junta militar o por decreto, sino por incrementos de productividad, elusivos en una atmósfera de proteccionismo e innumerables distorsiones. Por ejemplo, el mismo esquema introducía cuotas insuficientes para la importación de insumos de producción. Más aún, la expansión del sector no tradicional requería de dólares para la adquisición de capital y tecnología del exterior, que no siempre eran provistos por el cada vez menos competitivo sector primario exportador. Lejos de lo planeado, el sistema supuso un constante deterioro en la balanza comercial y una constante presión al alza sobre el tipo de cambio.

La gran expansión del aparato estatal, las pérdidas de las empresas públicas por gestiones ineficientes y controles de precios, y los costos de reparación a algunas empresas confiscadas generaron forados en las finanzas públicas, traducidos en abultados déficits fiscales del orden de 10% del PIB. Inicialmente, fueron financiados con ahorro del Gobierno, generado por ingresos fiscales provenientes del encaje bancario y de una mejora en los términos de intercambio. A medida que

este ahorro se agotó, se recurrió al financiamiento externo. Y a medida que el servicio de la deuda externa se volvió insostenible, se recurrió al financiamiento del BCRP. Ello en un contexto en el que se eliminó, en 1970, todo viso de autonomía e independencia del BCRP con la creación del Consejo de Política Monetaria, que fue presidido por el ministro de Economía y Hacienda y fue superior en autoridad al directorio del BCRP.

3.8 El descalabro

Muchos estudios señalan a 1976 como un año de quiebre estructural y del inicio de una larga crisis que culminaría a inicios de la década de 1990, después de una traumática y dura «terapia de *shock*»[10]. Hasta entonces, el gobierno militar mantuvo el ritmo de alto crecimiento con la expansión del gasto público conforme el Estado desplazaba al sector privado en la escena económica. No obstante, la erosión de la productividad tras años de distorsiones en la asignación de recursos comenzaría a notarse cada vez más. El año 1976 fue también cuando la inflación excedió por primera vez el 30%, siguiendo el paso acelerado iniciado en 1970 (cuando la inflación fue del 5%). La siguiente vez que la inflación registraría un valor menor del 30% sería casi 20 años después, en 1994, y serían 25 años los que separarían los períodos en los que registró una cifra de un dígito: 9,5% en 1973 y 8,5% en 1997. Fue en este contexto inflacionario que, también en 1976, se abandonó para siempre la idea de mantener un tipo de cambio fijo y se adoptó un esquema de devaluaciones graduales (*crawling peg*).

Los 15 años entre 1975 y 1990 fueron desastrosos para la sociedad y la economía peruana. Llosa y Panizza (2015) muestran que las contracciones de la actividad económica experimentadas en el Perú en este lapso se encuentran entre las más graves de todas las registradas en el mundo durante la segunda mitad del siglo XX, tanto por su profundidad como por su duración. Este desempeño es comparable con el de economías durante guerras civiles o con las antiguas repúblicas soviéticas tras la disolución de la Unión Soviética. Es cierto que hubo un poco de mala suerte y varios choques externos golpearon duramente a la economía peruana: la crisis del petróleo en 1979, altas tasas de interés internacionales

[10] Seminario y Bouillón (1992) hallan un quiebre en el crecimiento ocurrido entre 1976 y 1977. Dancourt, Mendoza y Vilcapoma (1997) describen el período 1976-1992 como una «crisis de larga duración». El cambio en la inflación y su volatilidad es también bastante evidente en Sargent, Williams y Zha (2009) y Castillo, Humala y Tuesta (2012). Por último, Martinelli y Vega (2018) muestran que el gobierno militar de 1968 a 1975 tuvo efectos negativos de largo plazo en el crecimiento económico.

por el programa estabilizador de Paul Volcker, la crisis de la deuda en América Latina en 1982, un devastador Fenómeno de El Niño en 1983, entre otros. Es cierto también que se registraron algunos intentos para restaurar el orden y reducir la inflación y las descontroladas expectativas inflacionarias, pero se trató de medidas aisladas, sin mayores logros. Lo saltante del período es que fueron escasos e insuficientes los esfuerzos de reforma real que buscaran atacar la génesis de los desequilibrios: el alto déficit fiscal y su financiamiento inflacionario.

Corregir el gasto público excesivo resulta políticamente costoso, ya que implica cerrar agencias y ministerios, disolver empresas públicas, cortar subsidios y remover controles de precios. Los tres gobiernos de 1975 a 1990 no estuvieron dispuestos a asumir estos costos y optaron por postergar, de manera parcial o total, las medidas y ajustes requeridos para frenar la inestable dinámica inflacionaria, dejando el trabajo sucio al siguiente gobierno. Durante este ciclo político, no solo observamos el constante incumplimiento de los pagos de la deuda externa, sino que encontramos una larga y creativa lista de excusas y seudoteorías sobre la inestable situación, y sus correspondientes soluciones baldías, mientras se seguía usando empedernidamente la impresión de dinero como fuente de financiamiento.

4. Pilares y retos

Tras repasar nuestra historia, no cabe duda de que, en términos de política macroeconómica, los últimos 20 o 25 años muestran más aciertos que desaciertos, lo que se refleja en la estabilidad lograda. Si debemos elegir qué elementos de estas reformas resultan indispensables hacia el futuro, nos quedamos con tres: (1) independencia del BCRP, (2) responsabilidad fiscal y (3) flotación cambiaria administrada.

Ante las obvias dificultades que tenemos para crear instituciones que profesionalicen el gobierno y la gestión pública, la independencia del BCRP es un triunfo de nuestra sociedad. Sin ella, podríamos volver a los peligrosos episodios de dominancia fiscal que tantas veces destruyeron nuestras monedas al ritmo de una inflación galopante. Entendemos que el BCRP no actúa en aislamiento, y que la tentación por parte de las fuerzas políticas de usar la nefasta «maquinita» está siempre latente. Por ello, es indispensable que los políticos perciban como laborioso y costoso el subyugar la política monetaria a intereses fiscales, y que la sociedad proteja la política monetaria independiente e institucionalizada. Como ocurre actualmente, la independencia del BCRP debe ser siempre un mandato constitucional.

Asimismo, la disciplina fiscal es también crucial para que la independencia del BCRP sea garantizada en la práctica. La tentación de echar mano a la «maquinita»

cuando las arcas fiscales son insuficientes para cumplir promesas electorales se verá también disminuida en un marco de transparencia fiscal y el establecimiento de criterios que mantengan el déficit en niveles sostenibles. Más aún, creemos que la relación entre estos dos pilares es bidireccional, ya que los Gobiernos que dejen de ver al BCRP como una fuente de financiamiento tenderán a ser más cuidadosos en que las cuentas del erario se mantengan en azul o en mantener una saludable relación con el sistema financiero internacional. Ello describe *grosso modo* los últimos 20 años de manejo fiscal.

El tercer pilar, la flotación cambiaria, es indispensable para que le BCRP dé el mejor uso posible a su independencia e implemente una política autónoma con objetivos distintos al de mantener una paridad artificial. Es bien sabido que el BCRP tiene una clara preferencia por intervenir en el mercado cambiario para amortiguar las fluctuaciones excesivas del tipo de cambio, pero ello dista de mantenerlo fijo, lo que hace remota la probabilidad de una crisis de balanza de pagos «típica» que genere devaluación, inflación y la salida del sistema financiero internacional.

Asimismo, como economía pequeña y abierta, requerimos de fuentes de financiamiento externas para respaldar el crecimiento. El tipo de cambio real es una medida de nuestra riqueza relativa respecto al resto del mundo, y cuando este precio es artificialmente distorsionado caemos en uno de dos escenarios posibles: o bien nos creemos muy ricos y gastamos más de lo que debemos a costa de nuestras reservas o de acumulación de deuda, o bien nos creemos muy pobres y castigamos a las generaciones presentes al postergar su acceso a bienes extranjeros bajo la ilusoria excusa de una mayor «competitividad internacional». Ambos escenarios presionarían innecesariamente las cuentas fiscales.

Mientras redactamos estas líneas, el turbulento entorno internacional y nacional pone claramente de manifiesto que el futuro nos depara grandes retos de política económica y que quizá pronto deberemos pensar en rediseñar algunos aspectos de nuestro marco institucional. Sin embargo, creemos que, sin importar los retos venideros ni las respuestas que les daremos, los tres pilares han de mantenerse si se quiere preservar la estabilidad.

Terminamos mencionando que, desde que se le otorgó independencia, el BCRP ha consolidado su institucionalidad interna y ha sabido convocar a un grupo de destacados profesionales calificados, que son los gestores de los buenos resultados que observamos. Por ello, una importante lección final es que, para que las instituciones públicas funcionen como deseamos y tengan la capacidad de adaptarse a entornos cambiantes, es urgente permitirles atraer profesionales calificados y apoyar su continuo crecimiento.

Referencias

Armas, A. (2016). Dolarización y desdolarización en el Perú. En G. Yamada & D. Winkelried (Eds.), *Política y estabilidad monetaria en el Perú* (pp. 61-94). Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

BCRP (Banco Central de Reserva del Perú). (2006). La Misión Kemmerer y su importancia para el Banco Central. Extractos de la obra de Jorge Basadre Grohmann. *Revista Moneda*, *132*, 5-23. Lima: BCRP.

Benigno, G., & Fornaro, L. (2018). Stagnation traps. *Review of Economic Studies*, *85*(3), 1425-1470.

Castillo, P., Humala, A., & Tuesta, V. (2012). Regime shifts and inflation uncertainty in Peru. *Journal of Applied Economics*, *15*(1), 71-87.

Catao, L. A. V., & Terrones, M. (2016). Financial de-dollarization: A global perspective and the Peruvian experience. En G. Yamada & D. Winkelried (Eds.). *Política y estabilidad monetaria en el Perú* (pp. 121-144). Lima: Universidad del Pacífico.

Dancourt, O., Mendoza, W., & Vilcapoma, L. (1997). *Fluctuaciones económicas y* shocks *externos, Perú 1950-1996.* Documento de Trabajo 135. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

De Haro, D. (2011). La política monetaria de San Martín en el Perú: papel por una plata ausente. *Revista de Indias*, *LXXI*(53), 793-824.

De la Puente, P. (2017). El circulante en el Perú de 1821 a 1826. *Revista Moneda*, *170*, 44-47. Lima: BCRP.

Guevara, G. (1999). Política monetaria del Banco Central: Una perspectiva histórica. *Estudios Económicos*, *5*. Lima: BCRP.

Hausmann, R., & Panizza, U. (2003). On the determinants of original sin: An empirical investigation. *Journal of International Money and Finance*, *22*(7), 957-990. doi:10.1016/j.jimonfin.2003.09.006

Hodrick, R., & Prescott, E. C. (1997). Postwar U.S. business cycles: An empirical investigation. *Journal of Money, Credit, and Banking*, *29*(1), 1-16.

IMF (International Monetary Fund). (2020). *World economic outlook, April 2020: The Great Lockdown*. Washington D. C: International Monetary Fund.

Llosa, L. G., & Panizza, U. (2015). La gran depresión de la economía peruana: ¿una tormenta perfecta? *Revista Estudios Económicos*, *30*, 91-117. Lima: BCRP.

Martinelli, C., & Vega, M. (2018). *Monetary and fiscal history of Peru 1960-2010: Radical policy experiments, inflation and stabilization*. Documento de Trabajo 2018-007. BCRP.

Parodi, C. (2000). *Perú 1960-2000: políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Lima: Fondo Editorial, Universidad del Pacífico.

Pastor, G. (2014). Perú: políticas monetarias y cambiarias, 1930-1980. En C. Contreras (Ed.), *Compendio de historia económica del Perú: Perú entre la Gran Depresión y el reformismo militar* (tomo 5; pp. 265-344). Lima: BCRP.

Ravn, M. O., & Uhlig, H. (2002). On adjusting the Hodrick-Prescott filter for the frequency of observations. *Review of Economics and Statistics*, *84*(2), 371-380.

Rodríguez, M., Valderrama, J., & Velarde, J. (2000). El programa de estabilización. En R. Abusada, F. Du Bois, E. Morón & J. Valderrama (Eds.), *La reforma incompleta. Rescatando los noventa* (vol. 1, pp. 91-119). Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía.

Rossini, R. (2016). La política monetaria del Banco Central de Reserva del Perú en los últimos 25 años. En G. Yamada & D. Winkelried (Eds.), *Política y estabilidad monetaria en el Perú* (pp. 23-35). Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

Rossini, R., & Santos, A. (2015). Peru's recent economic history: From stagnation, disarray, and mismanagement to growth, stability, and quality policies. En A. Werner& A. Santos (Eds.), *Peru: Staying the course of economic success* (pp. 9-33). Washington D. C.: International Monetary Fund.

Salinas, A. (2011). Las finanzas públicas entre 1821 y 1930. En C. Contreras (Ed.), *Compendio de historia económica del Perú*, tomo 4 (Economía de la primera centuria independiente) (pp. 303-420). Lima: BCRP.

Sargent, T. J., Williams, N., & Zha, T. (2009). The conquest of South American inflation. *Journal of Political Economy*, *117*(2), 211-256.

Segura, A. (2015). Some thoughts on fiscal policy and the unfinished agenda. En A. Werner & A. Santos (Eds.), *Peru: Staying the course of economic success* (pp. 401-416). Washington D. C.: International Monetary Fund.

Seminario, B. (2016). *El desarrollo de la economía peruana en la era moderna. Precios, población, demanda y producción desde 1700*. Lima: Universidad del Pacífico.

Seminario, B., & Bouillón, C. (1992). *Ciclos y tendencias en la economía peruana: 1950-1989*. Cuadernos de Investigación 15. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y Consorcio de Investigación Económica y Social.

Thorp, R., & Bertram, G. (2013). *Perú 1890-1977: crecimiento y políticas en una economía abierta* (1.ª ed. revisada). Lima: Universidad del Pacífico.

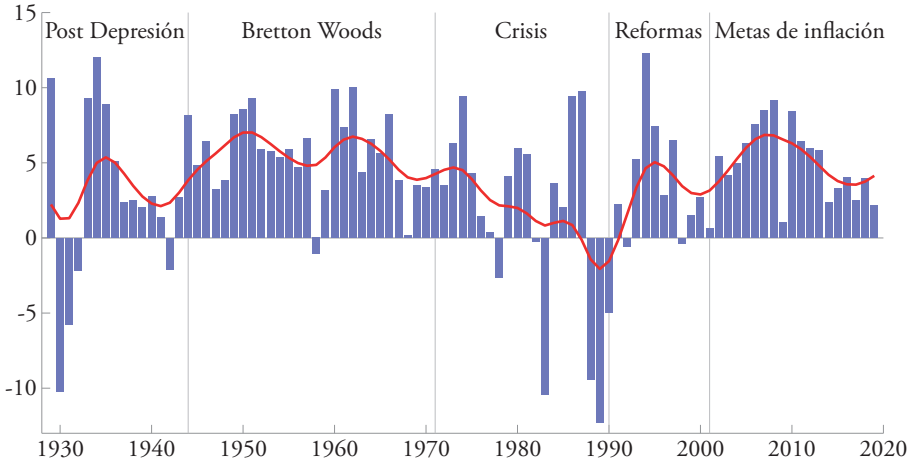
Vega, M. (2018). El esquema de metas de inflación y la inflación peruana. *Revista Moneda*, *173*, 4-8. Lima: BCRP.

Winkelried, D. (2017). Macroeconomía. En CIES, *Balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y agenda de investigación 2017-2021* (pp. 358-411). Serie Diagnóstico y Propuesta 54. Lima: Consorcio de Investigación Económica.

Winkelried, D., & Castillo, P. (2010). Dollarization persistence and individual heterogeneity. *Journal of International Money and Finance*, *29*(8), 1596-1618.

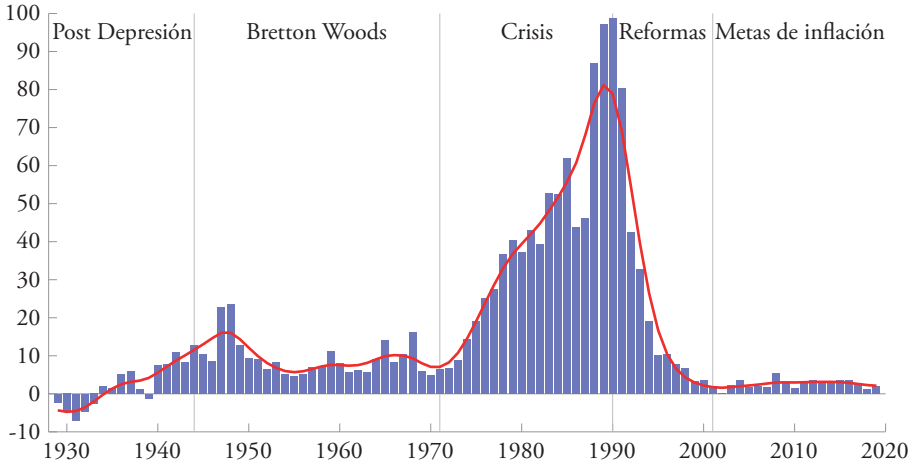
Zegarra, L. F. (2014). Perú, 1920-1980: contexto internacional, políticas públicas y crecimiento económico. En C. Contreras (Ed.), *Compendio de historia económica del Perú* (tomo 5: Perú entre la Gran Depresión y el reformismo militar) (pp. 19-104). Lima: BCRP.

Anexo 1a
Crecimiento del PIB real y su tendencia, 1929-2019



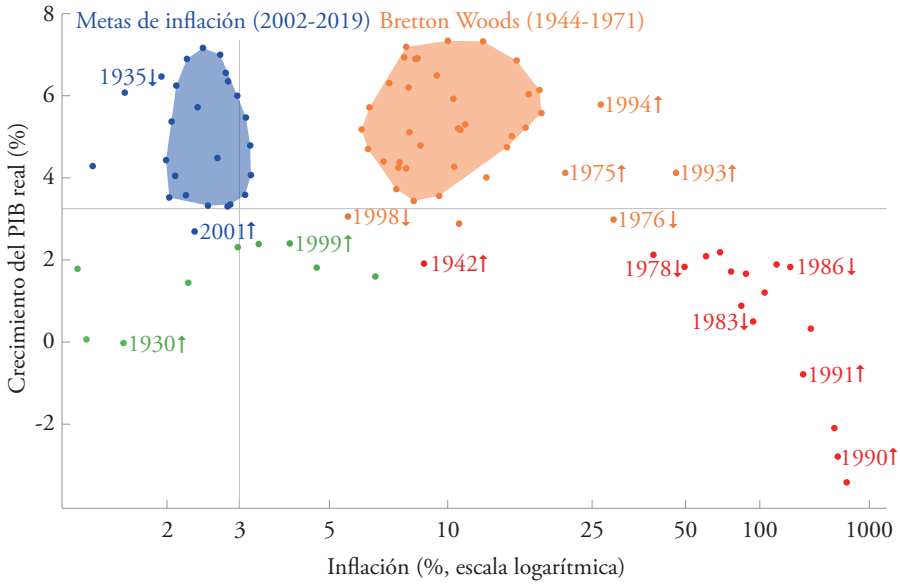
Nota. La tendencia se calculó con el filtro de Hodrick y Prescott (1997) y un parámetro de suavizamiento de 6,25, apropiado para datos anuales (véase Ravn & Uhlig, 2002).
Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. Elaboración propia.

Anexo 1b
Inflación y su tendencia, 1929-2019



Nota. La tendencia se calculó con el filtro de Hodrick y Prescott (1997) y un parámetro de suavizamiento de 6,25, apropiado para datos anuales (véase Ravn & Uhlig, 2002). Posteriormente, se utilizó la transformación y = Inflación / (1 + Inflación/100) para reducir la varianza de la inflación. Nótese que *y* se parece a Inflación cuando esta es pequeña, pero tiene una cota superior a 100 en períodos hiperinflacionarios.
Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. Elaboración propia.

Anexo 2
Crecimiento del PIB real e inflación en el Perú, 1929-2019



Nota. Los datos fueron suavizados con el filtro de Hodrick y Prescott (1997) con un parámetro de suavizamiento de 6,25, apropiado para datos anuales (véase Ravn & Uhlig, 2002).
Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. Elaboración propia.

Retos de la política fiscal en el Perú hacia el 2030

Carlos Casas y Pablo Lavado

1. Antecedentes

La política fiscal está relacionada con la administración de los ingresos y gastos que realiza el Estado en una economía. Una adecuada política fiscal, que implica un balance entre estas dos variables y, por lo tanto, un manejo adecuado de la deuda pública, es una condición indispensable para un entorno macreconómico saludable. Este entorno es el que permite que la actividad productiva se desarrolle y se genere bienestar en una sociedad.

Por otro lado, los impuestos establecidos sobre el consumo y los ingresos de las personas buscan generar equidad debido a que se busca que quien tiene más contribuya más. Con estos recursos, el gasto por realizarse debe servir para mejorar la calidad de vida de las personas y la competitividad de las empresas. Es complejo el rol que se le asigna a la política fiscal.

Una de las fortalezas mejor documentadas y reconocidas del Perú a nivel internacional es la solidez de sus cuentas fiscales y los resultados que se han mostrado en los últimos 30 años. Así, pasamos de una situación dramática, a inicios de la década de 1990, a contar con una economía con una situación fiscal mucho mejor que la del resto de la región. Este resultado ha sido fruto de la conjunción de dos factores: por un lado, el marco institucional, en el que ya no es permitido el endeudamiento de las instituciones gubernamentales con el banco central, lo que ha eliminado la posibilidad de emisión inorgánica y el deterioro de las cuentas fiscales. Ello, al haber cerrado el canal de financiamiento irresponsable, llevó a centrarse en la tarea de estabilizar las cuentas fiscales y consolidar la posición fiscal del país.

Por otro lado, el trabajo de los diversos equipos que han laborado en el Ministerio de Economía y Finanzas desde la década de 1990 ha permitido dar continuidad a esta tarea, que se ha mantenido a pesar de los cambios de personas ocurridos en todos estos años. Esta tarea de reconstrucción, desde un país enfrentado a los mercados internacionales de capitales y con sus finanzas muy deterioradas en la década de 1980 hasta la obtención del grado de inversión en el año 2007, marcó un cambio drástico.

Es mucho lo que se ha logrado en estos años y en lo que va del siglo. Existe espacio fiscal y reputación que permiten obtener recursos de los mercados a tasas muy competitivas. La política fiscal en los años recientes ha podido ser contracíclica por primera vez en mucho tiempo. Esto es particularmente notorio en 2020, año de la pandemia de la COVID-19, en el que la disciplina fiscal de los años anteriores ha podido solventar los paquetes de estímulo fiscal implementados, y que probablemente continúen en ciertos sectores en 2021.

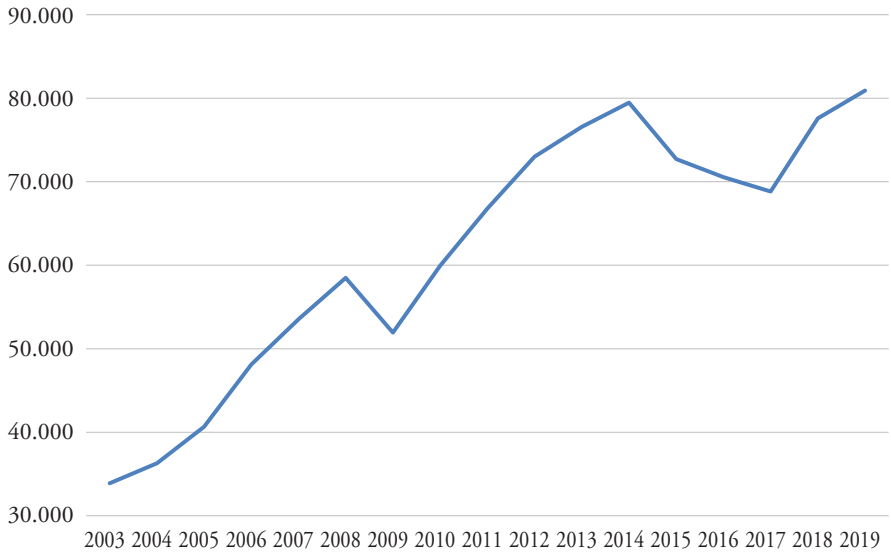
Por ello, la construcción del espacio fiscal mencionado es lo que permite estar mejor preparados para afrontar los retos y presiones que impone la crisis sanitaria que venimos atravesando. El gran reto en los siguientes años será reconstruir el espacio fiscal y continuar con las reformas iniciadas, además de encontrar los espacios de mejora que en este ensayo buscamos identificar y desarrollar.

2. Situación previa

A finales de la década de 1980, las finanzas públicas del país estaban prácticamente destruidas. Los niveles de déficit eran elevados, los ingresos estaban muy deteriorados y no existía una institucionalidad que apoyara una política fiscal responsable. El proceso de reconstrucción tomó varias décadas.

La creación y el fortalecimiento de la Sunat en la década de 1990, así como la llegada de equipos orientados a la disciplina fiscal, permitieron dar los primeros pasos en el proceso de reconstrucción. La estabilidad de precios y las reformas que se implementaron en la economía permitieron que los ingresos fiscales crecieran en términos reales. Así, apreciamos que entre los años 2003 y 2019 los ingresos tributarios del país crecieron en un 139% en términos reales.

Figura 1
Perú: ingresos tributarios reales, 2003-2019 (año base: 2007)



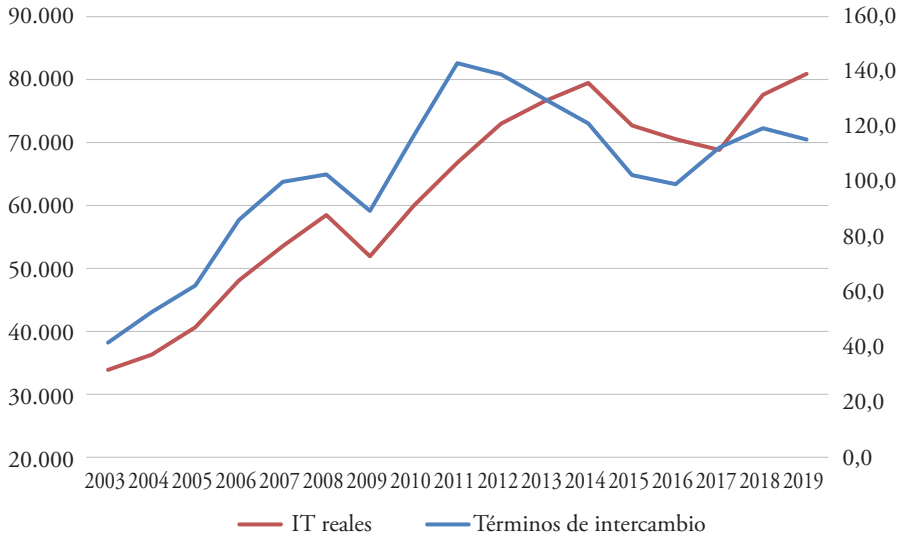
Fuente: BCRP (2020). Elaboración propia.

Debe tomarse en cuenta que el crecimiento observado se vio beneficiado por el incremento del precio de nuestras exportaciones, en especial los minerales, en la segunda mitad de la década pasada, como se muestra en la figura 2. De hecho, se puede observar una alta correlación positiva entre los ingresos tributarios y los términos de intercambio. Esta correlación es de 0,86. Así, la trayectoria de los ingresos sigue la de los términos de intercambio.

La otra fuerza que ha contribuido al incremento de la recaudación ha sido el crecimiento del PIB. En el mismo período, el crecimiento económico acumulado ha sido del 122%. Estas dos fuerzas son las que explican el crecimiento de los ingresos. Ello ha dado origen a un círculo virtuoso en el que el Estado ha invertido y gastado los mayores recursos en bienes y servicios que las personas necesitan, ha implementado programas sociales y desarrollado incipiente infraestructura que ha generado condiciones de crecimiento.

Aún queda mucho por avanzar en cuanto a cobertura y calidad del gasto, como veremos más adelante. El reto en ese aspecto es quizás el más importante de la política fiscal.

Figura 2
Perú: ingresos tributarios reales y términos de intercambio (año base: 2007)

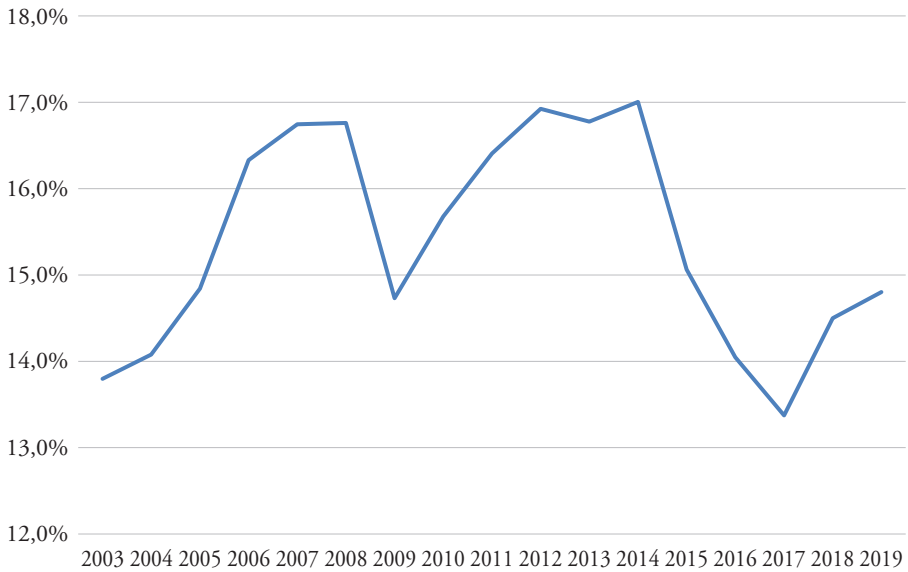


Fuente: BCRP (2020). Elaboración propia.

La presión tributaria, definida como los ingresos tributarios con respecto al producto, ha tenido una trayectoria fluctuante en lo que va del siglo. Antes de la crisis de los años 2008-2009, la presión tributaria llegó a niveles cercanos al 17%, explicada por las elevadas tasas de crecimiento observadas en dicho período y la mejora significativa de los términos de intercambio[1]. En el año 2009, fruto de la crisis financiera, se observó una caída significativa.

[1] En el período 2003-2008, los términos de intercambio crecieron en un 142%, lo que elevó las utilidades de las empresas exportadoras, que, de esta manera, elevaron el monto pagado del impuesto a la renta.

Figura 3
Perú: presión tributaria, 2003-2019 (porcentaje del PIB)



Fuente: BCRP (2020). Elaboración propia.

La caída se revirtió rápidamente debido a que se recobró el ritmo de crecimiento a partir del año 2010, y también se recuperaron los precios de los minerales. Sin embargo, desde el año 2014, se puede notar una caída de la presión tributaria debido a la ralentización del crecimiento. Esto llevó a que la presión tributaria cayera hasta niveles inferiores al 14% y luego sucediera una pequeña recuperación.

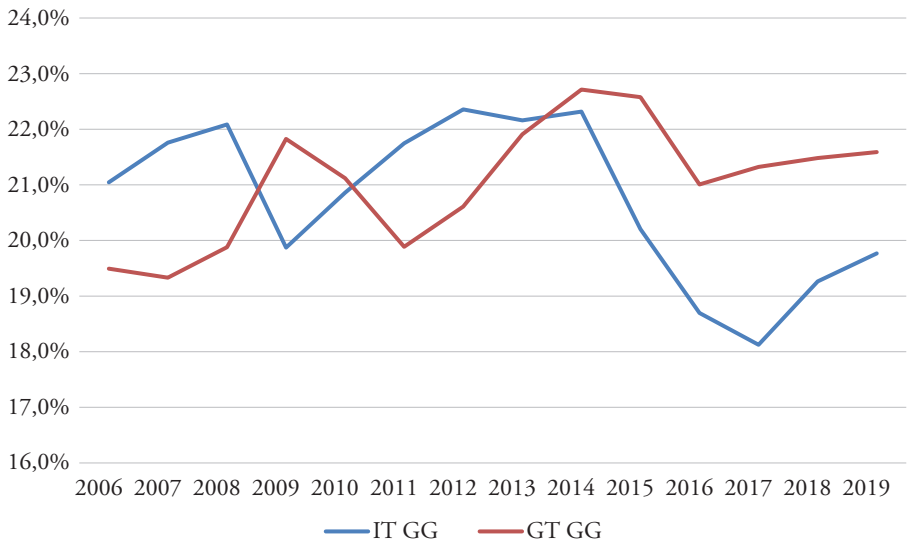
En términos generales, hay mucho espacio por avanzar en el aumento de la presión tributaria. Si realizamos comparaciones con otros países, vemos que estamos en una zona muy por debajo del promedio[2] en la región y en el mundo.

El incremento de los ingresos en términos reales en lo que va del siglo fue seguido de un crecimiento de los gastos. De hecho, entre los años 2006 y 2019, se observó un crecimiento del 105% en términos reales. En términos comparativos, tenemos que el gasto ha seguido la evolución de los ingresos, pero con una menor

[2] Si se consideran datos extraídos del Banco Mundial, que utiliza el concepto de ingresos del Gobierno con respecto al PIB, vemos que el Perú alcanza el 17%, mientras que el promedio de América Latina y el Caribe es del 23% (35% mayor) y en el caso de los países de la OCDE supera el 25% (https://data.worldbank.org/indicator/).

volatilidad debido a la fuerte presencia de gastos rígidos asociados a remuneraciones y compras de bienes y servicios.

Figura 4
Perú: ingresos y gastos totales del Gobierno general, 2006-2019 (porcentaje del PIB)

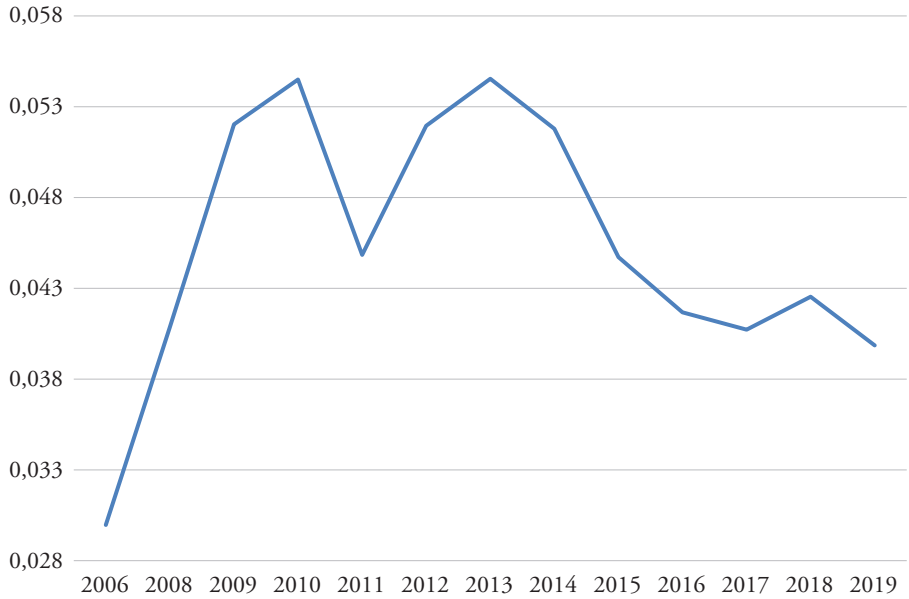


Fuente: BCRP (2020). Elaboración propia.

Sin embargo, el principal cambio cuantitativo en la composición del gasto ha sido el incremento del volumen de inversión. El crecimiento real en el período 2006-2019 ha sido del 145%, y en términos del porcentaje del PIB pasó de niveles cercanos al 2,5%, a inicios de siglo, a niveles superiores al 5%, a finales de la década pasada y principios de la actual. Durante los últimos años, el ratio ha descendido y se ha estabilizado en un rango del 4% (figura 5).

La inversión pública ha sufrido un cambio importante en este siglo. Anteriormente, debido a las restricciones financieras y la poca capacidad de ahorro fiscal, la inversión pública fue la variable de ajuste cuando la situación fiscal se deterioraba. Sin embargo, si pensamos en que el gasto en infraestructura puede servir para potenciar el crecimiento debido a su complementariedad con la inversión privada (Barro, 1990), la reducción observada cuando teníamos procesos de ajuste fiscal implicó afectar el crecimiento de largo plazo, así como el aumento de la brecha de infraestructura que se observa en el país. Ello se ha revertido, y ahora la variable que pretende ser contracíclica es la inversión pública.

Figura 5
Perú: inversión pública con respecto al PIB, 2006-2019 (porcentaje)



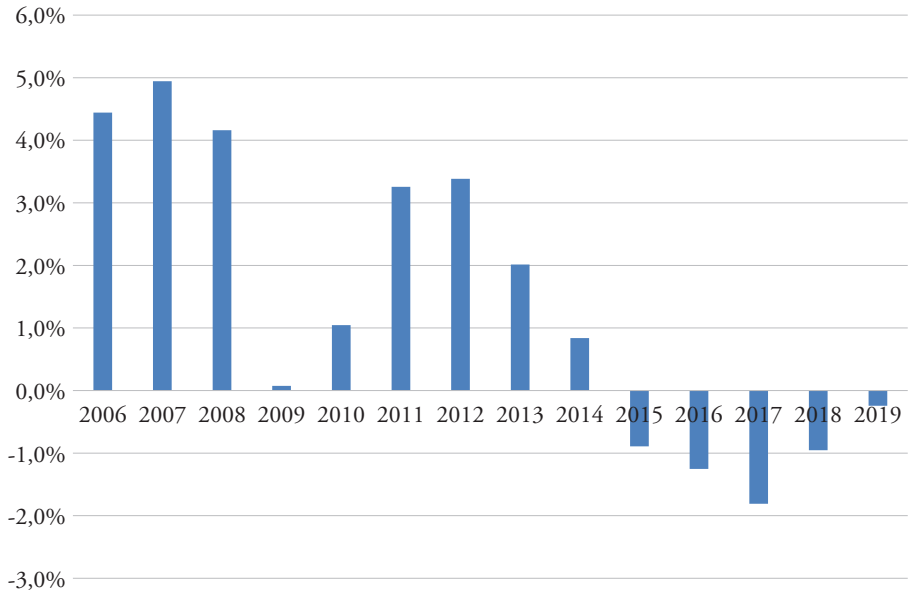
Fuente: BCRP (2020). Elaboración propia.

Sin embargo, debemos mencionar que la inversión pública depende mucho de los impuestos pagados por las industrias extractivas. De estos impuestos y otros cargos dependen los distintos tipos de canon existentes que reciben los Gobiernos subnacionales y que solo pueden destinarse a gasto de inversión[3]. Esta característica resta capacidad contracíclica a la política fiscal del Gobierno nacional, debido a que este pierde control sobre los recursos necesarios para llevarla a cabo (Prud'homme, 1995).

La construcción del espacio fiscal con que cuenta el país es explicada por la evolución de los ingresos y los gastos en los últimos 15 años. Se puede apreciar en las figura 6 y 7 que el resultado primario fue positivo los años de altos ingresos tributarios debido a los elevados precios de los minerales. La misma trayectoria siguió el resultado económico. Esto permitió aportar recursos al Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), aumentar el ahorro fiscal y realizar operaciones de administración de pasivos que permitieron reducir el nivel de deuda de la nación.

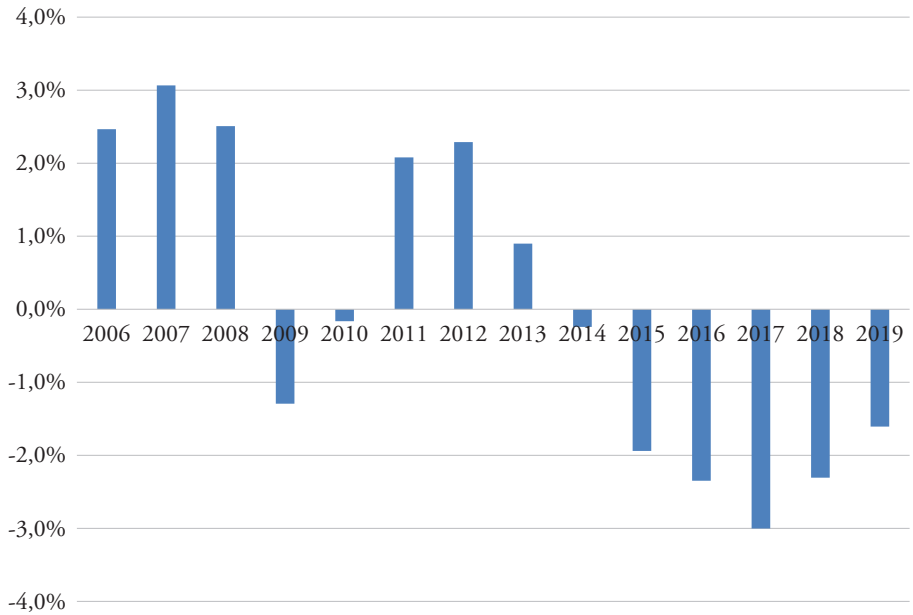
[3] Para el año 2019, el 61% de los recursos destinados a la formación bruta de capital provenían de los Gobiernos regionales y locales (BCRP, 2020).

Figura 6
Perú: resultado primario, 2006-2019 (porcentaje del PIB)



Fuente: BCRP (2020). Elaboración propia.

Figura 7
Perú: resultado económico, 2006-2019 (porcentaje del PIB)

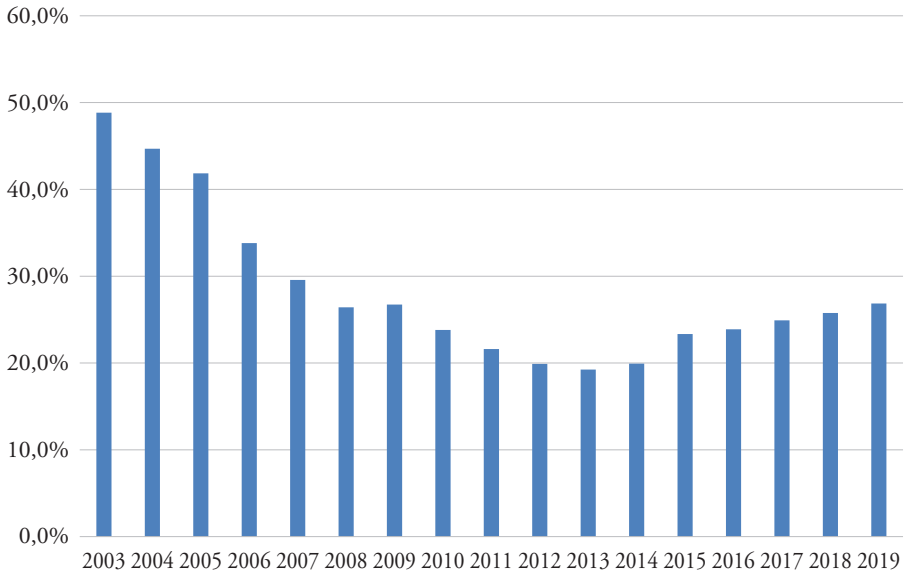


Fuente: BCRP (2020). Elaboración propia.

En la figura 8, se puede apreciar la trayectoria del ratio de deuda, que se redujo fuertemente en lo que va del siglo. Hacia el año 2000, el ratio de deuda superaba el 50% del PIB, y hacia el año 2012 se redujo a menos del 20%. Este resultado fue fruto de dos fuerzas: el crecimiento del PIB, que fue muy fuerte en esos años[4], y las operaciones de administración de pasivos, que permitieron cambiar la duración de la deuda y reducir su costo. Este tipo de políticas y la institucionalidad creada en esos años llevaron a que en 2007 la deuda peruana obtuviera el grado de inversión[5]. En los últimos años, se ha producido un incremento del ratio de deuda debido a los déficits fiscales observados anualmente.

[4] En el período 2006-2012, la tasa de crecimiento promedio del PIB fue del 6,7% (BCRP, 2020).
[5] En octubre del año 2007, la clasificadora de riesgo canadiense Dominion Bond Rating Service nos otorgó por primera vez el grado de inversión. Los meses siguientes, las demás agencias clasificadoras de riesgo otorgaron también el grado de inversión a la deuda soberana peruana.

Figura 8
Perú: ratio deuda pública / PIB, 2003-2019



Fuente: BCRP (2020). Elaboración propia.

Estos resultados cuantitativos no hubieran sido posibles sin la institucionalidad necesaria que permitiera mantener los principios de la sostenibilidad fiscal. Así, en diciembre de 1999, se publicó la Ley 27245, Ley de Prudencia y transparencia Fiscal[6], que estableció los lineamientos iniciales de manejo responsable al instaurar las reglas fiscales, crear el Fondo de Estabilización Fiscal y establecer por primera vez la obligación de elaborar el Marco Macroeconómico Multianual, que establece las proyecciones de las principales variables macroeconómicas, principalmente los ingresos fiscales, y, sobre la base de ello, desarrollar el presupuesto de la República para el siguiente año.

Por primera vez, se establecieron las reglas fiscales, denominadas «macrofiscales» en el caso peruano, que implican «restricciones permanentes sobre la política fiscal, típicamente definida en términos de un indicador de desempeño fiscal amplio» (Kopíts & Symansky, 1998, p. 16). En la práctica, ello implica establecer valores objetivo a variables fiscales como el déficit, el *stock* de deuda sobre PIB y los límites a la tasa de crecimiento del gasto. Estas reglas fiscales, si bien declarati-

[6] https://www.mef.gob.pe/es/normas-legales/298-portal-de-transparencia-economica/normas-legales/822-ley-nd-27245

vas en un inicio, fueron creando el entorno necesario para su institucionalización. Durante los años siguientes, las reglas fiscales sufrieron varias modificaciones –lo cual afectaría su credibilidad–, pero era esperable esta volatilidad hasta alcanzar cierto grado de estabilidad económica e institucional.

En el año 2013, mediante la Ley 30099, se dio un paso adicional importante que fue la creación del Consejo Fiscal «como una comisión autónoma cuyo objetivo es contribuir con el análisis técnico independiente de la política fiscal» (Consejo Fiscal del Perú, 2019, p. 6). Este recién se implementó en el año 2015.

La creación de una entidad independiente como el Consejo Fiscal genera un mayor grado de compromiso por parte de las autoridades fiscales en mantener la sostenibilidad fiscal, dado que sus acciones son permanentemente auditadas de manera pública. Esta institucionalidad, que ha costado tiempo construir, es otra de las fortalezas que presenta el Perú y que es reconocida internacionalmente.

Como vemos, las finanzas públicas peruanas en lo que va de este siglo han conseguido fortalecerse debido al compromiso de los funcionarios y autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas y el establecimiento de un marco propicio para el manejo responsable de la política fiscal. Este es un proceso continuo y aún falta mucho por avanzar construyendo sobre lo ya alcanzado, corrigiendo defectos y fortaleciendo los aciertos.

3. La irrupción de la pandemia de la COVID-19

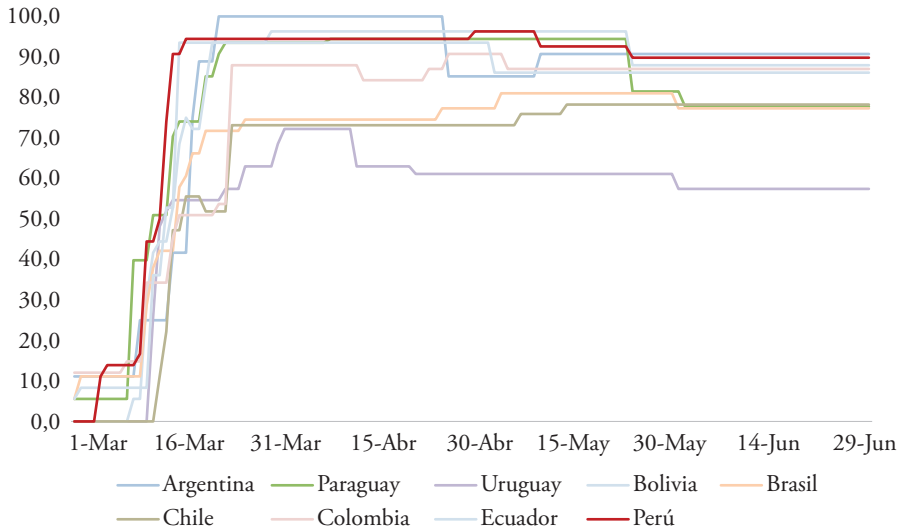
El brote por la enfermedad del coronavirus (COVID-19) y las consecuencias derivadas de las medidas adoptadas por los Gobiernos a nivel mundial para su contención presentan un reto para la política fiscal. Al 9 de julio de 2020, el Perú registra un total de 312.911 casos de contagio y 11.133 muertes por COVID-19, y es el quinto país con mayor número de casos a nivel mundial.

Desde marzo, el Gobierno ha implementado una serie de medidas para la contención de la pandemia, incluyendo la inmovilización social obligatoria, la prohición de viajes nacionales e internacionales, el cierre de escuelas y universidades, la prohibición de eventos públicos, el testeo masivo de casos sospechosos y las compras masivas de medicamentos. Según la Universidad de Oxford, utilizando el índice de rigidez de las medidas de aislamiento y cuarentena[7], el Perú ha sido

[7] Este indice cuantifica el grado en que un país adoptó las siguientes medidas: (i) cierre de escuelas y universidades, diferenciando si el cierre se realizó solo en ciertos niveles o si fue general; (ii) cierre de lugares de trabajo, esto incluye realizar trabajo desde casa para ciertos sectores y el cierre de todas las empresas pertenecientes a actividades económicas no esenciales; (iii) cancelación de eventos públicos; (iv) restricciones para las aglomeraciones de personas, diferenciando si el límite máximo de personas

uno de los países que ha aplicado las medidas de aislamiento más restrictivas de la región, pues el referido índice presenta un valor superior a 90 (sobre un máximo de 100) durante los 106 días que duró la cuarentena nacional generalizada.

Figura 9
Evolución del índice de rigidez de las medidas de aislamiento y cuarentena para enfrentar la pandemia de la COVID-19 en 2020



Fuente: Oxford COVID-19 Government Response Tracker (s. f.). Elaboración propia.

Las estrictas medidas de aislamiento y cuarentena han tenido impactos negativos en los niveles de empleo e ingresos de las familias. Según la Encuesta Permanente de Empleo, en el trimestre móvil marzo-abril-mayo 2020, la población ocupada en Lima Metropolitana se redujo en un 47,6% respecto a su valor en 2019; la tasa de desempleo fue del 13,1%, 6,4 puntos porcentuales más que en 2019; y la masa salarial (es decir, la suma de los ingresos por trabajo) se redujo en un 52%; y fueron los más afectados los siguientes:

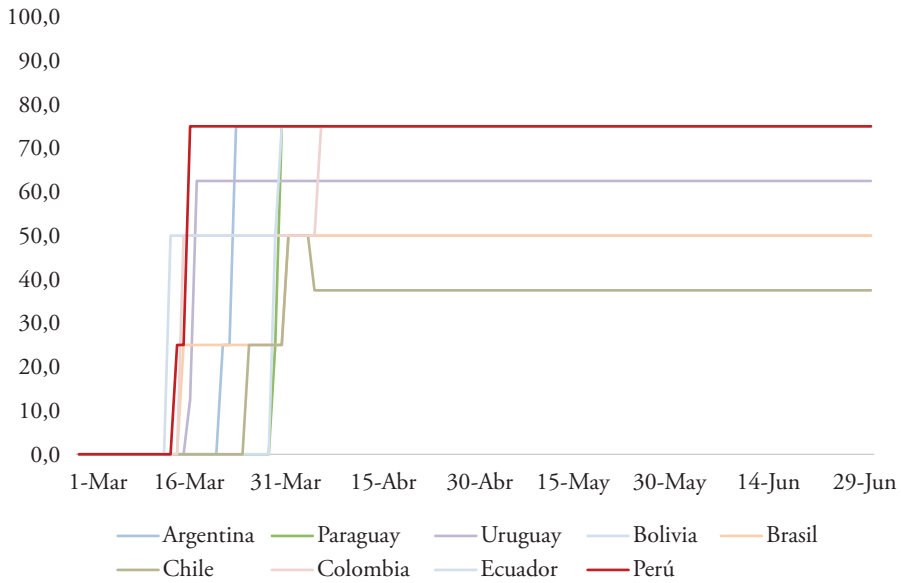
establecido fue entre 10 y 1.000 personas; (v) cierre del transporte público, considerando si fue cerrado por completo o solo se cerraron algunas rutas; (vi) requerimientos para permanecer en casa, diferenciando si el país adoptó una cuarentena obligatoria para toda la población y solo se permitía salir para actividades esenciales como compra de alimentos y/o medicamentos; (vi) restricciones en el movimiento interno, considerando viajes interprovinciales; y (viii) controles en viajes internacionales, considerando si se realizó un control y aislamiento de las personas procedentes de las zonas de influencia de la COVID-19 y si se cerró por completo el servicio de aerolíneas internacionales.

- **Trabajadores del sector manufactura y/o construcción.** Se registra una pérdida del 56,3% en la PEA del sector manufactura y del 57,1% en el sector construcción.
- **Trabajadores que no poseen seguro de salud.** Se registra una pérdida del 64% en la PEA que no posee ningún seguro de salud.
- **Trabajadores con menor nivel educativo.** La reducción de la población con empleo adecuado fue significativamente mayor en el grupo de población solo con educación primaria (64,9%) y secundaria (60%), respecto de aquellos que poseen educación superior no universitaria (54,4%) y superior universitaria (42,7%).
- **Trabajadores jóvenes.** Según grupo etario, el mayor descenso en la PEA ocupada se dio en el grupo de edad de 14 a 24 años, un 57,5%, aunque las caídas en los grupos de 25 a 44 años, un 54,9%, y 45 y más años, un 51%, también fueron significativas.

Por otro lado, la Universidad de Oxford también cuantifica el índice de medidas de apoyo económico a familias vulnerables y empresas[8]. En cuanto a este índice, el Perú presenta el desempeño más alto de la región, con un valor de 75, igual que Argentina, Ecuador, Colombia y Paraguay. En cuanto a las medidas adoptadas por el Gobierno peruano, destacan las transferencias a familias vulnerables a través de cuatro bonos, Bono «Yo me quedo en casa», Bono MTPE o transferencia a hogares vulnerables, Bono Universal y Bono Rural; e intervenciones de apoyo a las empresas como el Fondo de Apoyo Empresarial a la MYPE (FAE MYPE, fondo que brinda garantías para que las MYPE puedan acceder a nuevos créditos para capital de trabajo), Reactiva Perú (Programa de créditos a empresas por S/ 60.000 millones), subvención de pago de la CTS y subvención en pago de planillas.

[8] Este indice cuantifica el grado en que un país adoptó las siguientes medidas: (i) políticas de apoyo al ingreso de hogares, medido a través de transferencias directas y asumiendo el pago de salarios para empresas que no operen durante el período de cuarentena; (ii) apoyo a deudas monetarias de hogares, considerando si el Gobierno ha congelado obligaciones financieras de los hogares y/o les ha brindado facilidades para el pago de servicios básicos como el agua y la luz; y (iii) medidas fiscales, considerando el estímulo fiscal brindado por el Gobierno.

Figura 10
Evolución del índice de medidas de apoyo económico durante la pandemia de la COVID-19



Fuente: Oxford COVID-19 Government Response Tracker (s. f.). Elaboración propia.

Considerando que nos encontramos en la etapa de reactivación económica desde el mes de julio, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos brinda las siguientes recomendaciones para esta etapa (OCDE, 2020):

- **Un apoyo fuerte y sostenido deberá continuar y evolucionar con la recuperación gradual.** El incremento en los niveles de endeudamiento de las familias puede conducir a una reducción en los patrones de consumo. Asimismo, el retraso en la adquisición de insumos productivos, en especial en industrias intensivas en tecnología, puede reducir los niveles de productividad e inversión privada. En ese sentido, se debe mantener una política fiscal expansiva durante un período sostenido para estimular en mayor medida el consumo de los hogares y la inversión empresarial.
- **El estímulo durante la fase de recuperación debe ser cuidadosamente cronometrado y bien dirigido**, dadas las posibles diferencias en el estado situacional de los sectores en el momento de levantar las restricciones. Esto es, orientar las medidas de apoyo hacia los sectores que más lo necesitan y han experimentado los mayores niveles de contracción económica

durante la cuarentena. El estímulo fiscal debería proporcionar incentivos inmediatos para gastar, ser creíble y estar bien comunicado para evitar una mayor reducción de la confianza y generar un mayor ahorro en lugar del consumo. Asimismo, el estímulo también podría conectarse con objetivos de política a más largo plazo, como el fortalecimiento de nuestro sistema de salud.

- **La coordinación de políticas hará que el estímulo sea aún más efectivo.** Los países menos afectados, y aquellos con más espacio para actuar, podrían actuar enérgicamente y crear circuitos de retroalimentación positiva a través de los vínculos comerciales y de inversión, proporcionando un impulso a la economía global, en particular porque fortalecer la capacidad de los países para responder a la crisis de salud reducirá la probabilidad de rebrotes de la COVID-19.

4. Los retos a 2030 en materia de ingresos y gastos

Como hemos podido apreciar, uno de los grandes logros en materia macroeconómica al arribar al Bicentenario es contar con un marco institucional, un manejo responsable de la política de endeudamiento y las cuentas fiscales que brinden el entorno macroeconómico para que la actividad productiva se desenvuelva de manera dinámica. El Foro Económico Mundial, en el *ranking* de competitividad que elabora cada año, otorga al Perú el 100% de efectividad en el manejo de su deuda y lo ubica en el primer puesto junto con otros países (WEF, 2019). Esta posición relativa denota un buen manejo de las cuentas fiscales, pero consideramos que es necesario avanzar aún más para contar con herramientas de gestión fiscal que promuevan la eficiencia y transparencia en la recaudación, formulación y ejecución presupuestal.

Debido a la prueba de la pandemia de la COVID-19, que está mermando considerablemente nuestro espacio fiscal[9], será necesario en el futuro contar con acciones decididas que contribuyan en el proceso de reconstrucción de nuestras cuentas fiscales.

En función de lo anterior, hemos seleccionado cinco áreas en las que, a nuestro entender, es necesario trabajar con mayor dedicación en la presente década.

[9] Como espacio fiscal entendemos «el espacio para aumentar el gasto o rebajar impuestos relativos a sus valores preexistentes sin poner en riesgo el acceso al mercado de deuda o su sostenibilidad» (IMF, 2018, p. 10) (la traducción es nuestra).

4.1 Mejora en la recaudación

Como ya se ha podido apreciar, el Perú está muy por debajo del promedio de países de similar renta per cápita o de la región en términos de ingresos fiscales. Es necesario aumentar la presión tributaria, y para ello se debe trabajar en varios aspectos. El primero está referido a combatir la evasión y elusión tributarias. La evasión está asociada en un grado elevado a la informalidad que existe en el país[10]. Las razones para ello son muy variadas, y la solución debe ser integral. Es cierto que no existe una receta comprobada para combatir la informalidad, pero puede actuarse en varios frentes. Según estimaciones internacionales comparables, la evasión del impuesto general a las ventas en el Perú alcanzaba el 37%, y la del impuesto a la renta, el 51,3% en el caso de las personas jurídicas y el 32,6% en el caso de las personas naturales (Cepal, 2016).

Es necesario generar más recursos para cumplir con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que se han puesto como agenda en el mundo. Esta tarea será más compleja si consideramos los efectos que está teniendo la pandemia sobre los ingresos fiscales.

Los datos sugieren que existe mucho campo para la mejora de la recaudación en los próximos años. Ello implica una mejor fiscalización y utilización de herramientas como *big data* por parte de la administración tributaria, con el fin de identificar a los evasores. Aquí, conviene hacer una separación de los evasores en dos grupos:

a) Formales que evaden impuestos. Estas son empresas formales que realizan prácticas ilegales que implican el ocultamiento de ingresos y, por ello, no pagan ni IGV (realizan ventas sin factura) ni impuesto a la renta (ocultan ingresos o incrementan gastos ficticiamente). En este caso, tenemos que separar nuevamente a las empresas. Los llamados Prico (Principales contribuyentes) son fiscalizados por la Sunat y representan la mayor proporción de los impuestos recaudados. Por lo general, tienen altos estándares, pero surgen controversias con la Sunat por las acotaciones que se realizan.

[10] En el Perú, el sector informal cubre una gran proporción de la economía. Se estima que el 70% del empleo era informal (tanto en empresas informales como formales) en el año 2017. Para el mismo año, se estimó que el 86,7% de las unidades productivas eran informales. Estas unidades son generalmente de muy baja productividad porque representan el 20% de la producción total (INEI, 2017).

En este caso, por lo general, las controversias surgen porque existen discrepancias entre lo que la Sunat estima que debe pagarse y las empresas que cuestionan dichos montos. Ello lleva a la judicialización de los procesos, que primero se derivan al tribunal fiscal y luego van al Poder Judicial. El resultado es que los tiempos que toman estos procesos son muy largos, y ello impacta en las finanzas públicas debido al elevado monto agregado que se encuentra en esta situación.

El segundo grupo de empresas son las que de manera deliberada evaden impuestos. Estas empresas por lo general no son grandes, y tampoco son fiscalizadas por la Sunat con la misma intensidad.

En el caso de las personas naturales, existen casos de evasión en profesionales independientes que no declaran o no dan comprobantes por los servicios que prestan. En este grupo se encuentran los contribuyentes que perciben renta de cuarta categoría que declaran montos inferiores a los que reciben por el ejercicio profesional. De la misma manera, vemos que otros grupos que reciben este tipo de renta tampoco declaran sus ingresos.

La agenda que se puede establecer para este grupo de formales que evaden impuestos debiera incluir lo siguiente:

1. Campañas de concientización que fomenten la cultura tributaria desde el punto de vista de los mismos contribuyentes, y los efectos que puede tener en el bienestar del país el correcto pago de impuestos. De la misma manera, se debe continuar con las campañas de exigir boletas de venta o facturas en el caso del IGV.
2. El uso de *big data* y el cruce de diversas bases de datos de bienes y transacciones pueden ayudar a identificar desbalances patrimoniales.
3. Endurecimiento de sanciones en el caso de la evasión tributaria.
4. Para las personas naturales, es necesario despertar la conciencia de aquellos que utilizan los servicios de profesionales y técnicos que generan renta de cuarta categoría, de tal manera que exijan los comprobantes necesarios.
5. Existe mucho espacio de mejora de la administración y estructura tributarias. Los impuestos ya tienen un esquema simplificado, pero, en el caso de la administración, existe un gran campo para mejorar la atención al contribuyente y contar con sistemas que permitan seguir simplificando los trámites con la administración tributaria.

6. Se deben evitar las reducciones de tasas, y estas deben estar condicionadas a los aumentos en la base tributaria.

b) Informales propiamente dichos. Como ya se ha mencionado, más del 80% de las unidades productivas son informales y, por tanto, no tributan. Las razones para ello son variadas y van desde los costos altos de la formalidad[11] hasta causas más estructurales relacionadas con los mercados laborales[12]. Son unidades económicas de baja productividad que no generan los recursos suficientes para asumir los costos de la formalidad. En este grupo también caen actividades ilegales (delictivas) y actividades como el contrabando, que implican pérdidas de recaudación. En este grupo existe una gran heterogeneidad, pero comparten el hecho de una cultura que no considera al Estado dentro de sus operaciones. En este caso, la aproximación desde la administración tributaria es mucho más compleja y debe trabajarse de manera coordinada en varios frentes, como los que se indican a continuación.

1. Políticas de incremento de la productividad en las empresas informales conformadas por aquellos individuos no absorbidos por el sector moderno. En este segmento de empresas por lo general unipersonales es necesario desarrollar iniciativas que permitan mejorar habilidades y conocimientos en gestión, finanzas y mercadeo. Estos programas permitirán mejorar su productividad y que puedan asumir los costos de la formalidad. Esta es una iniciativa de mediano plazo, para lo cual deben establecerse también incentivos.
2. Para actividades como el contrabando, debe tenerse claro que los bienes con fuerte carga tributaria, como los que están sujetos al impuesto selectivo al consumo (ISC), son aquellos susceptibles en mayor proporción de generar contrabando. Por ello, es necesario contar con un régimen tributario con un alto grado de predictibilidad, así como un control más estricto de los puntos de entrada del contrabando.
3. Establecimiento de regímenes tributarios progresivos para las micro- y pequeñas empresas, evitando la generación de una brecha de tasas muy grande que incentive el enanismo empresarial.

[11] Entre estos, se mencionan tasas impositivas elevadas y la presencia de abundante trámites y trabas burocráticas que generan que la decisión de ser informal sea costoefectiva, debido a la baja probabilidad de detección; es decir, una visión legalista (De Soto, 1986).

[12] Esta se refiere a la poca capacidad de absorción de la mano de obra por parte del sector moderno de la economía, lo que genera mano de obra excedente que debe generar ingresos para sobrevivir. (OIT, 2013).

Otro frente en el que se debe avanzar en los siguientes años está vinculado a la revisión y depuración de los gastos tributarios. La estimación que se tiene es que, para el año 2019, representaron el 2,1% del producto (Sunat, 2018), lo cual, tomando en cuenta el PIB de dicho año, representó más de S/ 16.000 millones. Estas exoneraciones de impuestos abarcan principalmente el IGV y el impuesto a la renta. Los productos y actividades exonerados son muy variados[13]. Estos han ido sumándose con un criterio político antes que técnico, lo que configura la proliferación de exoneraciones que no tienen un marco común.

En este caso, es necesario establecer un marco común para todas las exoneraciones y evaluar su pertinencia. La agenda en los siguientes años debe contemplar los siguientes aspectos:

1. Establecer una metodología sencilla y transparente para evaluar tanto *ex ante* como *ex post* los gastos tributarios. Esto implica criterios de externalidad positiva del consumo del bien o el desarrollo de la actividad comparado con los costos que implica el establecimiento de una exoneración, a fin de contar con un análisis de costo-beneficio.
2. Establecer medidas de evaluación de impacto, a fin de obtener evidencia que fundamente la continuidad o eliminación. Ello implica establecer una métrica clara para la medición de los efectos.
3. Eliminación de las exoneraciones geográficas, como las establecidas para la Selva, que no han sido positivas dado que no han logrado los objetivos establecidos de mejorar la calidad de vida de las personas.

Una revisión sistemática de las exoneraciones y la eliminación de algunas de ellas podrían generar un incremento de los ingresos de entre un 0,5% y un 0,8% del PIB si tomamos en cuenta los datos con los que se cuenta[14].

El tercer frente en el que se debe trabajar con miras a fortalecer los ingresos fiscales es la revisión de las devoluciones tributarias. Según los datos generados por la Sunat, en 2019 las devoluciones ascendieron a S/ 18.000 millones (Sunat, v. a.), lo que representa el 2,3% del PIB de ese año. La mayor proporción de este monto lo representa la devolución por exportaciones (68,7%)[15]. El resto de los

[13] Estos gastos tributarios abarcan casi todas las actividades de la economía, entre las que destacan los alimentos, los servicios de créditos de instituciones financieras, los servicios prestados por entidades educativas públicas y particulares, la exoneración de IGV en la Selva y los depósitos de la compensación por tiempo de servicios (CTS). Estas representan el 1,2% de los gastos tributarios (Sunat, 2018).

[14] Estos cálculos se basan en la información generada por la Sunat (2018).

[15] Este monto se explica por el crecimiento de las exportaciones en los últimos años y el principio de que no se exportan impuestos, lo que hace que haya poco margen de acción.

rubros tienen una participación pequeña. El régimen de devolución anticipada del IGV podría ser revisado para establecer criterios más transparentes para la inclusión de un sector en él. Por otro lado, el régimen de restitución arancelaria – *drawback* podría ser eliminado de manera paulatina. Este fue creado temporalmente en la década de 1990 y se ha convertido en permanente, lo que crea incentivos perversos para algunas empresas exportadoras al no fomentar su eficiencia.

En resumen, existe un amplio espacio para el crecimiento de los ingresos de una manera más eficiente, minimizando distorsiones en la economía y con bajos costos administrativos. El aumento de la presión tributaria es una tarea de largo aliento –como todo cambio en la política fiscal–, pero será la única de forma de poder contar con los recursos necesarios para afrontar las necesidades crecientes de la población y el aparato productivo.

4.2 Reforma del gasto

Cuando se habla de la política fiscal, se le suele atribuir el logro de objetivos macroeconómicos (Yanushevsky, 2018); sin embargo, recientemente se ha resaltado el rol que tiene el gasto a nivel microeconómico en la asignación de recursos y el desarrollo de las personas (BID, 2018). El potencial del gasto como factor que contribuye con el crecimiento de un país es bastante importante, y es desde esa perspectiva que se lo analiza ahora.

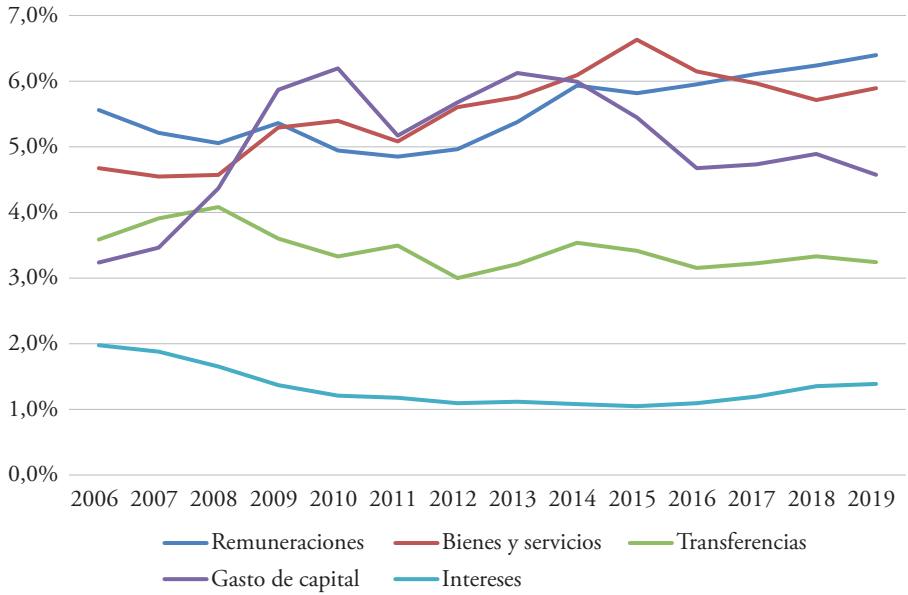
Los enfoques modernos destacan el rol que debe cumplir el gasto en el logro de objetivos de bienestar que impactan finalmente en el crecimiento mediante una mejora en los niveles de productividad de la economía. Esto se da con el desarrollo de capital humano y la provisión de infraestructura. Además, están las tareas exclusivas del Estado en la provisión de bienes públicos de alcance nacional (Musgrave, 1989).

El enfoque moderno no solo abarca la cantidad del gasto, sino su calidad. En ese esfuerzo están inmersos varios países. Para hablar de la calidad del gasto, se toman dos vertientes. La primera es la referida a la eficiencia técnica vinculada a poder generar más producción con la misma cantidad de insumos o la misma cantidad de producción a un costo menor. La segunda vertiente se refiere a la eficiencia en la asignación de los recursos[16].

[16] En este caso, se puede estar gastando de manera eficiente en el sentido técnico, pero en áreas que no deberían ser prioritarias (BID, 2018).

En el caso peruano, existe mucho espacio de mejora en este aspecto. Antes de entrar en detalle, presentaremos algunas cifras que nos brindan una visión actual de los gastos en el Perú.

Figura 11
Perú: componentes del gasto público (porcentaje del PIB)



Fuente: BCRP (2020). Elaboración propia.

Como se aprecia en la figura 11, los diversos componentes del gasto (medidos en términos del PIB) han tenido trayectorias diferentes. Dos hechos son destacables. En primer lugar, el gasto en remuneraciones se ha incrementado del 5,6 al 6,4% del PIB en el período 2006-2019. En este caso, la contratación de personas se ha incrementado a pesar de que existen todos los años restricciones en las Leyes de Presupuesto de la República. Por otro lado, se han dado incrementos salariales en distintos grupos ocupacionales, como maestros, médicos y fuerzas policiales y militares[17]. En segundo lugar, los gastos financieros (intereses) se han reducido

[17] Según un estudio reciente del BID, existe un premio salarial entre el sector público y el privado, a favor del primero, para los mismos niveles de capital humano. El estimado para el año 2014 era entre el 20% y el 3%, en función del método de estimación. Esto implica que existe algún espacio para mejorar este componente, aunque la viabilidad política sea reducida.

del 2 al 1,4% en el período 2006-2019. Por otro lado, tenemos la ya mencionada trayectoria de la inversión pública, que se ha estabilizado en el 4% del PIB en el año 2019, cuando a inicios de siglo la cifra era cercana al 2% de PIB.

El efecto de la política fiscal sobre la equidad está bien documentado (Bastagli, Coady, & Gupta, 2012). Los impuestos deben ser progresivos y gravar en mayor medida a los que más ingresos generan, y el gasto debe destinarse a actividades que permitan mejorar el nivel de vida principalmente de grupos vulnerables.

En el caso del Perú, el Presupuesto de la República es una herramienta de redistribución importante. Haremos un breve análisis a nivel de los departamentos del país. La recaudación está concentrada en Lima, que representa el 63,51% del total[18]. El Callao tiene una alta participación, debido a que el IGV de todas las importaciones que ingresan al país se pagan en dicha provincia. Sin embargo, vemos que Lima y Callao reciben una proporción significativamente menor del Presupuesto de la República y el resto de los departamentos reciben una proporción mayor de lo que aportan[19]. No todos ellos son capaces de generar ingresos fiscales que permitan financiar los gastos necesarios que deban realizarse en sus territorios. Ello genera también el reto de aumentar la base tributaria en los departamentos distintos a Lima, donde los niveles de informalidad son superiores al promedio nacional. Como ejemplo, el departamento de Amazonas recibe, en términos proporcionales, 35 veces los ingresos que genera.

Como hemos visto, uno de los temas importantes con respecto al gasto es en qué se gasta, y que se haga de manera eficiente. En el Perú, desde el año 2008, se introdujeron mecanismos que buscaban cambiar la asignación presupuestal en el tiempo. De allí surgió la estrategia de presupuesto por resultados, que busca romper la asignación inercial del presupuesto en el tiempo y que haya un mayor énfasis en financiar actividades que tengan resultados positivos en la población. Este fue el camino seguido por el Perú para la mejora de la calidad del gasto. Esto implica que se busca articular esfuerzos entre instituciones y niveles de gobierno, de tal manera de que trabajen de manera articulada. Para ello es que se formulan los programas presupuestales, que son la principal herramienta utilizada. Los datos de programas presupuestales están disponibles desde el año 2012 y se presentan en la tabla 1.

---

[18] Esta cifra se cuestiona debido a que el domicilio fiscal de muchas empresas que operan en zonas fuera de Lima está registrado en la capital. Sin embargo, si se corrige el monto por el impuesto a la renta de tercera categoría (que pagan las empresas), la participación aún sigue siendo del 57%.

[19] En el caso de Lima, concentra el 44% del gasto. En Lima vive un tercio de la población del país, por lo que podría plantearse que le está correspondiendo proporcionalmente más. Pero debe tomarse en cuenta que ciertos gastos que benefician a todo el país se registran en Lima, como los gastos de intereses, previsión social, relaciones exteriores y del Congreso.

Tabla 1
Participación de los programas presupuestales en el presupuesto (en porcentaje)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Categoría								
Programas presupuestales	30	38	43	51	52	53	52	54
Acciones centrales	11	11	12	10	10	10	10	10
Asignaciones que no producen resultados	59	51	46	38	38	37	38	36
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100
N.º de programas presupuestales	60	67	73	85	90	90	89	91

Fuente: Transparencia Económica – MEF (2020). Elaboración propia.

Como se puede apreciar, la participación de los programas presupuestales ha pasado del 30 al 54% en el período 2012-2019, lo que muestra su creciente importancia. De la misma manera, el número de programas presupuestales ha aumentado de 60 a 91 en el año 2019. Los programas presupuestales están, en teoría, sujetos a la realización de evaluaciones, pero aún se han desarrollado muy pocas que sean rigurosas como las evaluaciones de impacto.

En cuanto al gasto de inversión del Estado, vemos que ha aumentado considerablemente en los últimos años. Sin embargo, su calidad no ha sido evaluada. Es necesario realizar evaluaciones *ex post* que permitan medir el impacto en la economía de los S/ 300.000 millones que se han gastado en inversión pública entre 2006 y 2019. Por lo general, el énfasis del análisis de calidad del gasto es sobre el gasto corriente.

En función de todo lo anterior, creemos que la agenda vinculada con la mejora del gasto debe incluir las siguientes tareas:

a) Transparencia como forma de combatir la corrupción. La mejora de la calidad de gasto debe partir por una estrategia para disminuir la corrupción en las compras del Estado. Las adquisiciones de bienes y servicios y el desarrollo de obras de infraestructura son susceptibles de presentar prácticas corruptas. Para el año 2019, ambas categorías representaron el 49% del total de los gastos realizados por el Gobierno general. Estimar el porcentaje de los gastos que se desperdician por corrupción es bastante complicado. Estudios internacionales muestran que esta puede estar entre el 20% y el 30% de los montos de adjudicación de un proyecto de inversión (OCDE, 2013; Hafner, 2016). En el caso del Perú, se han

desarrollado pocos estudios, pero se ha encontrado evidencia de que los departamentos que reciben canon tienden a elevar los precios de sus obras públicas[20]. Si realizamos un ejercicio suponiendo que el 10% del valor de la inversión pública se pierde en corrupción y el 5% en la adquisición de bienes y servicios, eliminar la corrupción nos traería un ahorro de S/ 5.800 millones para el año 2019, lo que representó el 0,8% del PIB de dicho año.

Las oportunidades que se presentan para liberar recursos son importantes. Por ello, se debe trabajar de manera integrada a nivel de los sistemas administrativos. Presupuesto, tesorería, abastecimiento e inversión pública deben trabajar estableciendo procesos sencillos, fáciles de fiscalizar y con elevados niveles de transparencia. Por otro lado, fortalecer mecanismos de participación ciudadana efectivos y realizar labores de fiscalización permanente generarán fuertes desincentivos.

b) En línea con lo planteado en el último reporte del BID sobre calidad de gasto en la región (BID, 2018), es necesario realizar dos tareas. La primera es un análisis de eficiencia del gasto para identificar las oportunidades de mejora que permitan liberar recursos y simplificar procesos productivos. Con ello, se optimizará el presupuesto y se podrá aumentar las coberturas de ciertos servicios o se empezará a brindar nuevos. Esto implica generar abundante evidencia. El proceso es costoso en términos monetarios, pero las evaluaciones de impacto pueden permitirnos identificar espacios de ahorro y ganancias de eficiencia.

En segundo lugar, debe existir un planeamiento del gasto en función de las nuevas necesidades que pueden ir surgiendo por parte de la población. Con el cambio demográfico y el cambio tecnológico, es necesario identificar en qué se va gastar en el futuro y en qué no. Un ejemplo frecuentemente mencionado es el referido al cambio del perfil de la población, en la que los adultos mayores van siendo una proporción cada vez mayor y tienen necesidades que deben ser cubiertas. De la misma manera, la conectividad y el tema de tecnologías de la información aplicadas a los servicios públicos serán más utilizados en el escenario pospandemia, y existen muchas compras que pueden hacerse por internet y pueden

[20] Se ha hecho la comparación de obras de transporte entre los departamentos de Apurímac (que no recibe canon) y Cusco en obras similares, y existe una diferencia significativa en costos en donde se recibe canon (Agrada & Cabrera, 2019).

generar ahorros. Este planeamiento del gasto debe estar a cargo de una unidad del MEF o, en su defecto, de Ceplan.

Finalmente, bajo esta planificación y eficiencia del gasto, es necesario dar un impulso a la inversión pública. Este impulso debe considerar los instrumentos que se han manejando de manera eficaz para los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos y, recientemente, para la reconstrucción del norte del país. Los contratos Gobierno a Gobierno, con un enfoque regional y empaquetando proyectos de inversión mejorarían la capacidad de gasto no solo del Gobierno nacional sino también de los subnacionales.

c) En materia de presupuesto por resultados, es necesario revisarlo y vincularlo en mayor medida con el enfoque de gestión por resultados, que abarca más acciones del Estado para el logro de resultados sobre el bienestar de la población (OCDE & Banco Mundial, 2005; López & Moreno, 2010). Ello requiere mejorar las capacidades de planificación, que aún son escasas en el país, y la gestión de programas y proyectos.

La proliferación de programas presupuestales en los últimos años y la elaboración de los documentos relacionados se han vuelto de alguna manera burocráticos. Es necesario replantear la metodología de elaboración y reforzar las evaluaciones de estos con altos estándares técnicos. De los 91 programas existentes actualmente, se han realizado evaluaciones de impacto solo a un 20%.

La política fiscal implica la administración de ingresos y gastos por parte del Estado manteniendo el equilibrio intertemporal entre ellos, lo que redunda en un manejo responsable del endeudamiento público. Estos objetivos se han conseguido mediante un trabajo arduo y continuo en los últimos 30 años. Sin embargo, es necesario mantener ese equilibrio, pero a mayor escala. Esto quiere decir, aumentando la recaudación a través de la reducción de la informalidad y una mejor fiscalización. Con la mayor recaudación, se podrá contar con recursos para que el Estado amplíe y mejore la cobertura y calidad de los servicios que ofrece. Este es un reto que implica esfuerzos a nivel micro que deben ser coordinados. Para que ello pueda lograrse, se debe trabajar de manera estratégica identificando áreas donde puede haber ganancias rápidas. El esfuerzo continuo de mejora, no solo en la administración financiera del Estado sino en el proceso de *delivery*, y la mejora en productividad en las funciones de

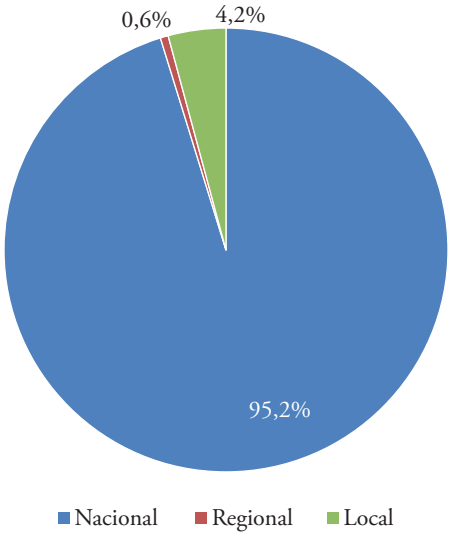
producción de bienes y servicios que provee el Estado deben ser la pauta y la ruta de mejora y consolidación de una política fiscal responsable hacia el año 2030.

5. Agenda en aspectos complementarios

Pretender abarcar todos los aspectos vinculados a la mejora de la política fiscal en un ensayo como el presente es prácticamente imposible, y por ello nos hemos centrado en los que consideramos imprescindibles. Sin embargo, existen otros aspectos por abordar que presentaremos de manera resumida en esta última sección.

a) **Reorganización de las relaciones fiscales intergubernamentales.** El Perú inició un proceso de descentralización el año 2002, que ha ido avanzando de manera lenta, y enfrentado muchas pruebas y más errores. Sin embargo, la mayoría de los problemas que se le atribuyen son compartidos por todo el Estado. La falta de capacidades, la deficiente gestión y la corrupción son transversales a todas las entidades del Estado, y las medidas por implementarse deben ser similares a las planteadas en la sección referida a ingresos y gastos. En este caso, nos referiremos al tema de los balances verticales entre los distintos niveles de gobierno y las transferencias intergubernamentales.

Figura 12
Perú: composición de los ingresos corrientes del Gobierno general (en porcentajes)



Fuente: BCRP (2020). Elaboración propia.

En las figuras 12 y 13, podemos ver la composición porcentual de los ingresos corrientes y gastos entre los distintos niveles de gobierno.

En el caso de los ingresos, vemos que los Gobiernos regionales y locales suman el 4,8% de los ingresos corrientes del país. Si tomamos solo los ingresos tributarios, vemos que la participación del nivel central se eleva al 97,3% y la de los Gobiernos locales se reduce al 2,7%[21]. Esto nos lleva a pensar si es deseable contar con 1.895 administraciones tributarias municipales cuando una sola agencia, como la Sunat, recauda casi la totalidad de los impuestos en el Perú.

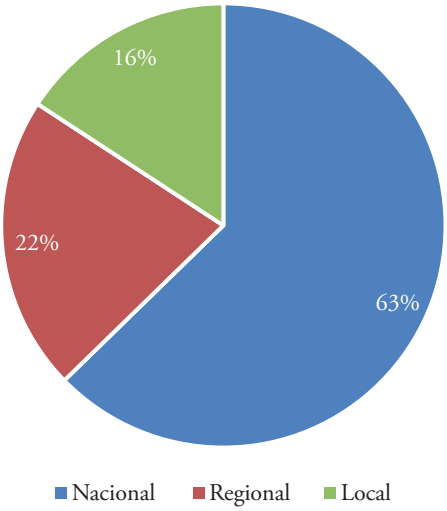
En la figura 13, vemos que la participación de los Gobiernos subnacionales en el gasto se eleva al 38% del total, lo que implica que existe un fuerte desbalance vertical, debido a que los Gobiernos regionales[22] y

[21] Según el marco legal peruano, los Gobiernos regionales no cobran impuestos, sino solo tasas y contribuciones.

[22] En el caso de los Gobiernos regionales, se estima que su participación efectiva en el gasto es menor debido a que dentro de su estructura orgánica están las direcciones regionales, que son entes desconcentrados del nivel central y donde la discrecionalidad en el gasto es mínima porque siguen los lineamientos establecidos por los sectores (ministerios centrales).

locales no son capaces de generar los recursos que necesitan para poder financiar sus gastos de manera autosuficiente.

Figura 13
Perú: composición de los gastos no financieros del Gobierno general (en porcentajes)



Fuente: BCRP (2020). Elaboración propia.

La gran agenda gira en torno a crear bases imponibles a nivel subnacional, de tal manera que puedan generar más ingresos y reducir su dependencia. La responsabilidad fiscal implica contar con bases tributarias propias. El cobro de estos tributos podría encargarse a la Sunat para reducir el costo de las administraciones tributarias locales sobre los contribuyentes y liberar recursos que pueden utilizarse en otros fines.

La disparidad que se observa entre la composición de los ingresos y los gastos se debe también a la presencia de las transferencias intergubernamentales, como el Fondo de Compensacion Municipal (Foncomun) y los distintos tipos de canon[23]. Estos recursos son creados por ley y representan una parte importante de los ingresos de las municipalidades y, en menor medida, de los Gobiernos regionales. Estas dos transferencias

[23] Existen seis tipos de canon: minero, petrolero, pesquero, forestal, gasífero e hidroenergético. En todos los casos, excepto el petrolero, los recursos del canon provienen del 50% del impuesto a la renta pagado por las empresas extractivas dedicadas a la explotación de estos productos.

para el año 2019 sumaron S/ 11.148 millones, equivalentes al 1,45% del PIB.

El canon genera inequidad fiscal debido a que solo las zonas productoras reciben estos recursos. Los distritos donde se encuentran los yacimientos por lo general reciben una gran cantidad de dinero y presentan problemas sociales y políticos serios, debido a que los nuevos recursos obtenidos superan sus capacidades de gasto. Esta alta concentración en pequeñas zonas genera distorsiones territoriales que el nivel nacional debe tratar de corregir. Urge una reforma del sistema de transferencias intergubernamentales, de tal manera que funcione tratando de minimizar las distorsiones generadas. De la misma manera, es necesario desarrollar un programa de desarrollo de capacidades para que el gasto se realice según los criterios establecidos en las secciones precedentes.

b) **Desarrollo de la institucionalidad en torno a la política fiscal.** El Consejo Fiscal recién tiene pocos años operando y está en proceso de consolidarse como un ente independiente. Viene generando estudios y análisis de la situación fiscal del país.

Sus informes buscan identificar los principales riesgos fiscales (Consejo Fiscal del Perú, 2019) que afronta el país, como el crecimiento del gasto rígido, el sesgo de las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual, los pasivos contingentes y las posibles trayectorias de la deuda pública. De la misma manera, hace un seguimiento del cumplimiento de las reglas fiscales y desarrolla documentos de trabajo que aportan evidencia sobre los distintos aspectos de la política fiscal, como los estudios referidos a las estimaciones del espacio fiscal (Ganiko, Melgarejo, & Montoro, 2016) y otros similares.

Después de estos primeros años, es necesario pensar en la evolución de este Consejo Fiscal, de tal manera que cumpla un rol más importante en la formulación de la política fiscal manteniendo un vínculo mayor con el Ministerio de Economía y Finanzas, de modo que pueda ser una entidad consultiva que coordine y no solo emita opiniones no vinculantes. El MEF es el que asume la responsabilidad de las medidas tomadas, pero el Consejo Fiscal *ex ante* puede tener un mayor rol.

Otro camino tiene que ver con las reglas fiscales. Estas han sufrido muchas modificaciones en estos años, lo que ha generado poca visibilidad y credibilidad. Como sabemos, las distintas emergencias que ha sufrido

el país, como el fenómeno de El Niño el año 2017 y la crisis inducida por la pandemia actual, van a generar que se violen las reglas fiscales de déficit y deuda. La actual es una situación extraordinaria que merece un tratamiento especial. Se estima que, para este año, el déficit fiscal pueda llegar al 9,7% del PIB y la deuda cruce el límite del 30% y se estabilice en un ratio de un 33,1% del PIB (BCRP, 2020). Por ello, debe existir un marco que indique el camino que se debe seguir cuando se presenta una emergencia, a manera de regla contingente que se activa en situaciones determinadas.

De la misma manera, para tiempos normales, se necesita una ley de sanciones si no se cumplen las reglas fiscales a nivel nacional y subnacional. Estas deben ser reputacionales e implicar la imposibilidad de ocupar cargos públicos durante un período de tiempo.

Por otro lado, la capacidad de monitoreo fiscal de los Gobiernos subnacionales aún es incipiente. Si bien la legislación actual establece una serie de limitaciones a las acciones fiscales de Gobiernos regionales y locales, urge hacer un seguimiento más fino a la evolución de las finanzas de estos niveles de gobierno y la deuda que asumen. En muchos casos es necesario establecer programas de asistencia financiera que no necesariamente impliquen un rescate, debido a que varias municipalidades, por ejemplo, están prácticamente quebradas, lo que pone en riesgo los servicios que se brinda a la población.

c) **Reconstrucción del espacio fiscal post COVID-19.** El deterioro de la situación fiscal durante 2020, y probablemente 2021, demandará un esfuerzo adicional a lo que se ha realizado en el pasado. El esfuerzo actual es sin precedentes en la historia del país. Nunca el Estado ha tenido la capacidad de inyectar en la economía el equivalente al 12% del PIB, monto que probablemente aumente durante el año. Financiar este esfuerzo consumirá el ahorro fiscal que existía en el país en el Fondo de Estabilización Fiscal, los depósitos en la banca y la obtención de mayor financiamiento.

Dada la reputación del país, no debe ser un problema obtener financiamiento en los mercados financieros a tasas competitivas en términos relativos.

La combinación de política monetaria y fiscal que se aprecia en el país garantiza que los efectos de la política fiscal en la economía sean potentes

(Yanushevsky, 2018). Los multiplicadores fiscales del gasto siempre son mayores que los de los impuestos, y cuando la tasa de interés se mantiene baja, se obtiene una potencia máxima del impulso fiscal.

Existe una evaluación positiva del comportamiento del banco central y del MEF en esta crisis, por la rapidez con que han actuado. Nuevamente, surge la situación en la que las decisiones macro son las correctas pero la implementación, que implica trabajar a nivel micro, no es todo lo eficaz y eficiente que debería ser, dadas las circunstancias de los choques observados. Ello es algo que ha sido resaltado a lo largo del presente documento y que ahora se hace más evidente.

El aumento esperado del nivel de deuda nos llevará a una situación que no pondrá en riesgo la sostenibilidad de la deuda, y esta no afectará el crecimiento en el futuro (Reinhart & Rogoff, 2010). Sin embargo, será necesario establecer un plan de consolidación fiscal que implique reducir los gastos temporales en los cuales se ha incurrido ahora y elevar los ingresos que han caído de manera significativa.

En este contexto, el análisis y recomendaciones que hemos realizado en este ensayo se vuelven aún más relevantes, porque la necesidad de aumentar la calidad del gasto, identificar nuevas prioridades y reducir la corrupción será aún más pertinente. Por el lado de los ingresos, la crisis está permitiendo identificar a personas y empresas que estaban en el sector informal y que están recibiendo ayuda del Estado. Esta coyuntura, que los ha puesto en el radar, puede ser utilizada para tender a su formalización y mejorar la recaudación. La información con la que se contará puede ser bien utilizada para aumentar la base tributaria. Es cierto también que la pérdida de empleos formales llevará a que el sector informal crezca, pero creemos que las crisis son oportunidades para experimentar y realizar innovaciones que permitan la trazabilidad de los agentes económicos. El uso de herramientas de tecnologías de la información puede contribuir a ello de manera significativa.

Los próximos años ofrecerán nuevos y más complicados retos. Sin embargo, la posición fiscal actual seguirá siendo una fortaleza del país.

6. Conclusiones

Desde finales del siglo pasado, se ha llevado a cabo un esfuerzo continuo de construcción y consolidación de la reputación fiscal del país. La recuperación de ingresos y el crecimiento posterior debido a los buenos precios de los metales hicieron

posible ampliar nuestro espacio fiscal a través de la creación del Fondo de Estabilización Fiscal y la reducción de la deuda como proporción del PIB.

El Estado pudo generar la capacidad de responder de manera contracíclica a los *shocks* externos, como ocurrió en 2009-2010 por primera vez en muchos años, sin comprometer la situación fiscal de largo plazo. La combinación de política fiscal y monetaria ha generado una fuerte capacidad de impacto de la política fiscal en la economía a través de los multiplicadores.

El manejo prudente de las cuentas fiscales y la consiguiente adecuada administración de la deuda hicieron que los bonos soberanos del país obtuvieran el grado de inversión desde el año 2007, y ello se ha mantenido hasta ahora.

Por otro lado, las modificaciones legales que generaron instrumentos como las reglas fiscales desde el año 2000, así como la creación del Consejo Fiscal desde el año 2015, han servido para crear un entorno que fomente el mantenimiento de la disciplina fiscal. El Marco Macroeconómico Multianual se ha convertido en un referente, y la calidad de las proyecciones son cada vez mejores a pesar de ciertos sesgos identificados por el Consejo Fiscal.

Sin embargo, de cara al año 2030 aún existen muchos aspectos por mejorar. Es indispensable incrementar la presión tributaria, que, comparándola con los países de la región, es muy baja. Por ello, es necesario pensar en políticas de reducción de la informalidad que impliquen incentivos y castigos creíbles. Por otro lado, la revisión de las exoneraciones y devoluciones de impuestos contribuirán en este sentido. Con una mayor presión tributaria, lograremos generar mayores recursos que permitan proveer a los ciudadanos los bienes y servicios a los que tienen derecho.

Por el lado del gasto, la tarea es de largo aliento en la mejora de su calidad. Reducir la corrupción y mejorar la eficiencia del gasto deben ser tareas prioritarias. Los programas presupuestales han sido las herramientas iniciales utilizadas, pero deben revisarse para que puedan ser empleados correctamente para las asignaciones presupuestales, donde debe incidirse en una evaluación permanente. La generación de evidencia dura y técnicamente impecable debe ser una constante, y deben destinarse recursos para ello. Por otro lado, la revisión de las prioridades de gasto en función de los cambios demográficos y técnicos que están ocurriendo en el mundo deben permitirnos ser lo suficientemente flexibles como para ajustar nuestro perfil de gastos a ellos.

Existen aspectos por mejorar en las relaciones fiscales intergubernamentales, que implican generar bases tributarias subnacionales más amplias para reducir la dependencia de las transferencias. Para las transferencias es necesario realizar una revisión completa del sistema, con el fin de eliminar las distorsiones que genera

a nivel territorial. Por otro lado, la institucionalidad y el rol del Consejo Fiscal deben ser potenciados, a fin de permitir un mayor nivel de coordinación sin que pierda su independencia.

La agenda planteada se hace más importante en medio de los choques que está sufriendo la economía, que están afectando seriamente nuestras cuentas fiscales, pero, creemos, sin afectar nuestra sostenibilidad de largo plazo. El Perú seguirá siendo un país fiscalmente responsable, que verá crecer sus niveles de deuda en el corto plazo y que requerirá un plan de consolidación fiscal que nos permita recuperar el espacio fiscal que vamos a perder estos años.

Referencias

Agrada, Y., & Cabrera, J. (2019). *¿Gastar más o mejor? El efecto de la disponibilidad del canon en la sobrevaloración de obras públicas: el caso de la infraestructura vial*. Trabajo de investigación. Lima: Universidad del Pacífico.

Barro, R. (1990). Government spending in a simple model of endogeneous growth. *The Journal of Political Economy*, *98*, 106-123.

Bastagli, F., Coady, D., & Gupta, S. (2012). Income inequality and fiscal policy. Washington D. C.: International Monetary Fund.

BCRP (Banco Central de Reserva del Perú). (2020). *Reporte de inflación: panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2020-2021*.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). (2018). *Mejor gasto para mejores vidas*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2016). *Evasión tributaria en América Latina. Nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno en países de la región*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Consejo Fiscal del Perú. (2019). *Riesgos fiscales en la economía peruana*. Lima: Consejo Fiscal.

De Soto, H. (1986). *El otro sendero. La revolución informal*. Lima: Editorial El Barranco.

Ganiko, G., Melgarejo, K., & Montoro, C. (2016). *Estimación del espacio fiscal en economías emergentes: el caso peruano*. Consejo Fiscal.

Hafner, M. J. (2016). *The cost of non-Europe in the area of organised crime and corruption: Annex II – Corruption*. Bruselas: Directorate General for Parliamentary Research Services, General Secretariat.

IMF (International Monetary Fund). (2018). *Assessing fiscal space: An update and stocktaking*. Washington D. C.: IMF.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2017). *Producción y empleo informal en el Perú*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Kopíts, G., & Symansky, S. (1998). *Fiscal policy rules*. Washington D. C.: International Monetary Fund.

López, R. G., & Moreno, M. G. (2010). *La gestión para resultados para el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Musgrave, R. M. (1989). *Public finance in theory and practice*. Singapur: McGraw-Hill International.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) & Banco Mundial. (2005). *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*. París: OCDE – Banco Mundial.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (2013). *Implementing the OECD principles for integrity in public procurement: Progress since 2008*. París: OECD Publishing.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (2020). *Tax and fiscal policy in response to the coronavirus crisis: Strengthening confidence and resilience*.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). (2013). *La economía informal y el trabajo decente*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

Oxford COVID-19 Government Response Tracker. (s. f.). https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker

Perea, H. (2020). *Perú: contexto macroeconómico*. Perú: BBVA Oficina de Estudios Económicos.

Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, *10*(2), 201-220.

Reinhart, C., & Rogoff, K. (2010). Growth in a time of debt. *The American Economic Review: Papers and Proceedings*, 573-578.

Sunat (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y AFP). (2018). *Informe N.º 33-2018-Sunat/1V3000*. Lima: Sunat. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/gastos_tributarios_SUNAT.pdf

Sunat (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y AFP). (v. a.). *Nota Tributaria*. Lima: Sunat. Recuperado de http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/devoluciones.html

Transparencia Económica – MEF. (2020). https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100143&lang=es-ES&view=category&id=661

WEF (World Economic Forum). (2019). *The global competitiveness report 2019*.

Yanushevsky, R. Y. (2018). *Applied macroeconomics for public policy*. Londres: Elsevier.

Concentración de la actividad económica y de la población en el Perú, 1795-2018

Bruno Seminario y Luis Palomino

1. Introducción

La desigualdad regional es un tema de interés y preocupación tanto para los académicos como para los encargados de diseñar políticas económicas. En las últimas décadas, las economías emergentes han experimentado un rápido crecimiento económico que, junto con grandes efectos positivos, ha generado inquietud acerca de las consecuencias de la integración económica en las desigualdades regionales (Díez-Minguela *et al.*, 2017). Sin embargo, la aparente falta de efectividad de las políticas económicas para disminuir las desigualdades regionales ha motivado una serie de investigaciones que buscan explicar sus causas y trayectoria (Tirado-Fabregat, Badia-Miró, & Willebald, 2020; Díez-Minguela *et al.*, 2017; Breinlich, Ottraviano, & Temple, 2014; Magrini, 2004).

En este contexto, Seminario, Zegarra y Palomino (2019, 2020) sugieren que la distribución regional de la población pudo haber determinado el surgimiento de la bimodalidad del PIB per cápita en el Perú. Los resultados de Seminario *et al.* (2019) también sugieren que la geografía desempeñó roles importantes en la evolución de la convergencia regional del PIB per cápita en el Perú. Por ello, consideramos que la comprensión del rol de la historia y la geografía en la evolución de la concentración de la actividad económica y de la población podría ser útil para mejorar el diseño e implementación de las políticas de desarrollo regional en el Perú.

La perspectiva geográfica ha estado presente en la economía desde la década de 1960 en las teorías geográficas y en las teorías de localización, crecimiento regional y economía urbana (Hoover, 1948; Isard, 1956; Perroux, 1964). Sin embargo, en la década de 1990, a partir del trabajo de Krugman (1991), surgió la Nueva Geografía Económica, la cual considera el espacio como núcleo de la economía en su objetivo de explicar la concentración geográfica de la actividad económica con base en las teorías del comercio y de la geografía económica (Torres, 2017). En este ámbito de investigación se enmarcan muchos trabajos teóricos y empíricos, estos últimos enfocados en el cálculo de índices de concentración territorial de la actividad económica (índice de concentración espacial relativa, índice de Hirschman-Herfindhal, coeficiente de Gini, índice de concentración de Ellison-Glaeser, etc.), centrados de manera casi exclusiva en los sectores manufactureros, en los que el empleo es la variable que se utiliza como medida de especialización, dada la disponibilidad de datos y su nivel de desagregación; en tanto que la unidad territorial de análisis corresponde a países, regiones, áreas metropolitanas y áreas administrativas pequeñas (Torres, 2017).

La literatura también sugiere que la concentración de la actividad económica podría ser consecuencia de las ventajas naturales de determinadas regiones geográficas (Audretsch & Feldman, 1996; Dumais, Ellison, & Glaeser, 2002; Rosenthal & Strange, 2001; Ellison, Glaeser, & Kerr, 2010; Puga, 2010; Combes & Gobillon, 2015). Estos estudios indican que las ventajas naturales están asociadas con la geografía, la proximidad a los insumos de la manufactura y los recursos naturales. La literatura empírica también indica que la concentración de la actividad económica mejora la productividad y el crecimiento económico (Sveikauskas, 1975; Moomaw, 1981; Nakamura, 1985; Henderson, 1986; Ciccone & Hall, 1996; Rosenthal & Strange, 2001). Esto sugiere que las regiones que no concentran actividad económica podrían ser las que tienen bajos niveles de productividad y altos niveles de pobreza. Es decir, la concentración de la actividad económica podría configurar economías regionales que funcionan como un sistema de centros y periferias que no se articulan adecuadamente; el nivel de articulación podría empeorar cuando el país es grande y tiene una geografía muy accidentada (Gonzales de Olarte, 1989).

De otro lado, la literatura también se ha enfocado en el tamaño y crecimiento de las ciudades desde la óptica de las economías de aglomeración (Torres, 2017). En esta línea, las fuerzas de aglomeración (centrípetas) crean beneficios para las personas y las empresas que se localizan cerca unas de otras, lo que da lugar a la existencia de las ciudades; en contrapartida, las fuerzas de dispersión (centrífugas)

limitan el tamaño de una ciudad (Duranton & Puga, 2000). En este contexto, los estudios empíricos sobre análisis de las ciudades indican que la concentración de la población tiene una relación positiva con el desarrollo económico regional (Junius, 1997; Lutz, 2001).

En el Perú, en el momento de escribir este documento, no hemos encontrado estudios empíricos sobre la concentración de la actividad económica y de la población en el largo plazo. Por ello, el objetivo de este capítulo es describir su evolución en el Perú para el período 1795-2018. Por un lado, usamos las estadísticas de actividad económica de los 24 departamentos del Perú derivadas por Seminario *et al.* (2019) para analizar la evolución de la concentración de la actividad económica. Por otro lado, usamos las estadísticas de población de 145 provincias del Perú generadas con base en los censos de población de los siglos XVIII, XIX, XX y XXI para analizar la evolución de la concentración de la población.

El capítulo se ha organizado en cinco secciones. En la segunda, discutimos la concentración espacial de la actividad económica. En la tercera, analizamos la concentración poblacional. En la cuarta, discutimos los determinantes de la densidad poblacional. Por último, en la quinta sección, presentamos las conclusiones.

2. Concentración de la actividad económica, 1795-2018

De acuerdo con Gonzales de Olarte (2017)[1], la concentración económica en el Perú se da sobre todo en Lima Metropolitana, que produce casi el 50% del PIB, y en unas cuantas ciudades del interior; en cambio, la centralización estatal se concentra en el Gobierno central ubicado en Lima, que maneja el 70% del presupuesto nacional y toma las principales decisiones económicas, políticas e institucionales. Por ello, en esta sección analizaremos la evolución de la concentración de la actividad económica usando datos departamentales para el período 1795-2018.

2.1 Evolución de la concentración de la actividad económica

Para analizar la concentración de la actividad económica regional, computamos para cada año el coeficiente de Gini del PIB por km^2 con Lima y sin Lima.

En la figura 1, observamos que la concentración de la actividad económica muestra un aumento persistente durante los años que cubre el período de referencia, 1795-2018. La concentración de la actividad económica pasó de 0,54 en 1795 a 0,83 en 2018. Asimismo, en esta figura podemos notar que la evolución

[1] http://blog.pucp.edu.pe/blog/descentralizacion/category/general/page/2/

de la concentración de la actividad económica tiene cinco ciclos: (1) 1795-1822, (2) 1822-1883, (3) 1883-1979, (4) 1979-2014, (5) 2014-actualidad.

El primer ciclo, 1795-1822, estuvo caracterizado por las guerras de la independencia, que llevaron la concentración de la actividad económica de 0,54 en 1795 a 0,11 en 1822.

El segundo ciclo, 1822-1883, estuvo caracterizado por tres eventos importantes que cambiaron la estructura de la economía del país: (1) la Era del Guano y la exportación de salitre, 1845-1878; y (2) la Guerra del Pacífico, 1878-1883. Por un lado, en el primer período, se comenzó a explotar los depósitos de guano ubicados en las islas de la Costa central peruana. Los ingresos provenientes de las exportaciones de guano financiaron el consumo del Gobierno y la inversión de ferrocarriles en la Costa central y las regiones del sur. Debido a estas fuerzas, la concentración de la actividad económica se incrementó de 0,52 en 1845 a 0,61 en 1878. Por otro lado, en el segundo período, como resultado de la Guerra del Pacífico, Perú perdió el departamento de Tarapacá y enfrentó los costos económicos del conflicto, como la destrucción de la infraestructura en las zonas costeras del norte del país. Además, la guerra redujo los ingresos fiscales y limitó el acceso peruano al mercado internacional de capitales, lo que paralizó la construcción de infraestructura y obligó al Gobierno a reorganizar la economía. Estas fuerzas pueden haber impulsado la disminución de la concentración de la actividad económica de 0,58 en 1878 a 0,54 en 1883.

El tercer ciclo, 1883-1979, estuvo caracterizado por inestabilidad política y acontecimientos internacionales (Primera Guerra Mundial, 1914-1919; crisis financiera internacional, 1929; Segunda Guerra Mundial, 1939-1945; el modelo de sustitución de importaciones, 1950-1960; y la Guerra Fría, iniciada en 1945). Este ciclo se inició con la recuperación económica que se produjo después de la Guerra del Pacífico. Se construyó un nuevo sector exportador que tuvo como base la agricultura de exportación de la Costa norte, la minería de metales no ferrosos de la Sierra central, el caucho de la región amazónica y las lanas de la región sur. Las fuertes inversiones extranjeras en los departamentos de la Costa sur hicieron aparecer nuevos centros mineros a finales de 1950 y ello aumentó el ingreso per cápita de estos departamentos. Asimismo, a partir de 1929 empezaron a producirse cambios significativos en las ocupaciones de la fuerza laboral y los niveles de urbanización debido al aumento del crecimiento de la población. El rápido crecimiento de la población promovió la migración interna a Lima, la capital y ciudad más grande del Perú. Como resultado, Lima y las ciudades cercanas ubicadas en el norte experimentaron un desarrollo económico basado en el crecimiento de la

industria manufacturera y los servicios. Durante este período, también hubo una fuerte expansión del gasto público, impulsada principalmente por la necesidad de servir a la población migrante. Posteriormente, se sumaron la explotación de petróleo en la región amazónica y la explotación de nuevas minas en el norte del país. Por tanto, los diferentes eventos nacionales e internacionales producidos en este período podrían haber impulsado el incremento de la concentración de la actividad económica de 0,56 en 1884 a 0,76 en 1979.

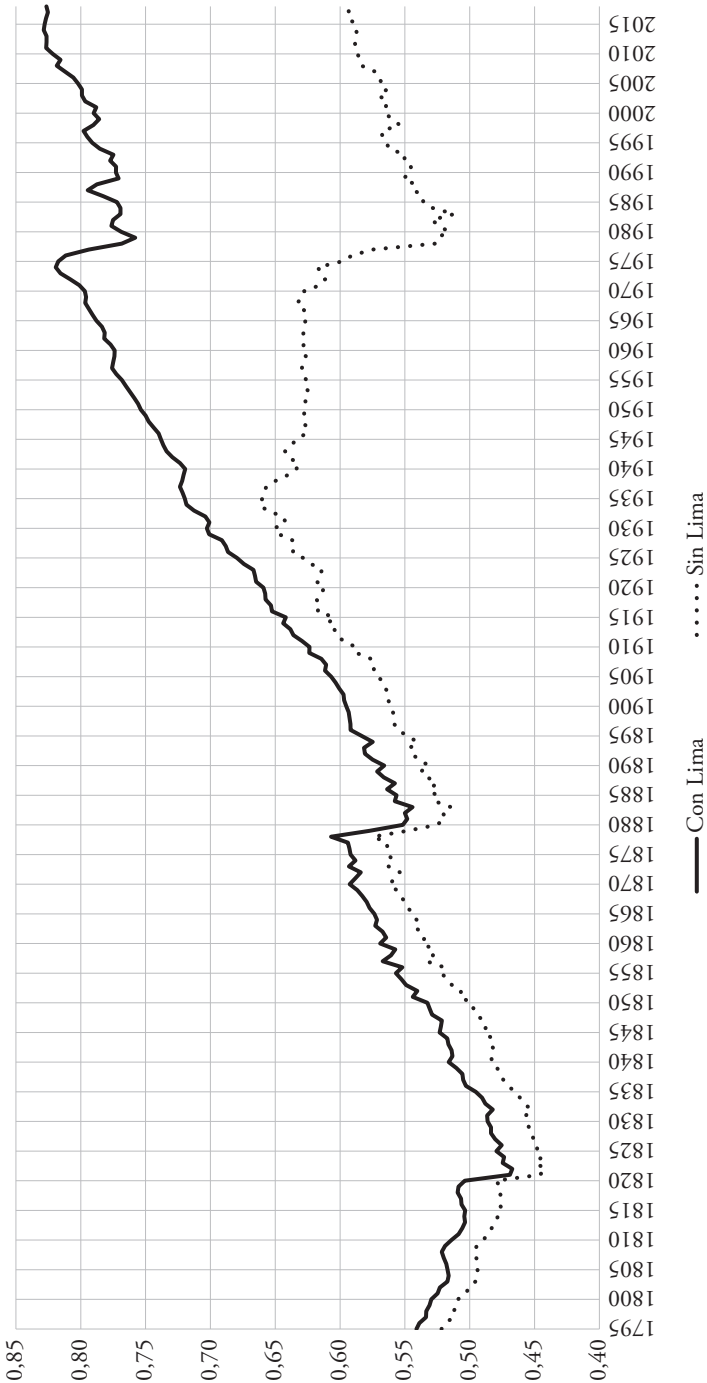
En el cuarto ciclo, 1979-2014, la concentración de la actividad económica aumentó de 0,77 en 1980 a 0,83 en 2014. En la primera etapa, entre 1992 y 2000, hubo cambios sustanciales en la política económica: una notable apertura de la economía, la privatización de varias empresas públicas y la reestructuración de las principales características del sistema de inversión pública. En la primera fase, nuevas minas de oro y cobre comenzaron a ser explotadas en todas las regiones. En una segunda fase, el fuerte incremento de los precios de los minerales aumentó las exportaciones, la inversión pública y la inversión extranjera. El aumento sustancial en los precios internacionales de los minerales permitió realizar grandes proyectos de inversión pública: la Carretera Transoceánica y el Gasoducto Sur Peruano. Durante esta fase, el Perú firmó acuerdos bilaterales de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos (2006), Chile (2006), Canadá (2008), Singapur (2008), China (2009) y la Unión Europea (2010), que permitieron la entrada de inversión extranjera, y creó un superávit de la balanza comercial. Estos TLC permitieron el surgimiento de una nueva agricultura de exportación ubicada en la región costera. Durante este período, los fenómenos climáticos (El Niño de 1998) y las crisis financieras internacionales (es decir, las de Asia y Rusia de 1998 y la crisis financiera de 2008) también afectaron la economía y produjeron desigualdades en el crecimiento de las diferentes regiones del Perú.

De otro lado, dado el peso de Lima en el PIB y la población nacional, la concentración de la actividad económica puede ser afectada por el departamento en cuestión. Por ello, en la figura 1 también mostramos la trayectoria de la concentración de la actividad económica excluyendo Lima. Podemos notar que la concentración de la actividad económica sin Lima sigue la misma tendencia nacional hasta 1936; después de esta fecha, la concentración de la actividad económica nacional parece haber sido dominada por Lima. Sin embargo, a partir de 1980, la concentración de la actividad económica con Lima y sin Lima empieza a mostrar una tendencia creciente.

Para examinar con mayor detalle la concentración de la actividad económica, en la figura 2 mostramos la evolución de la concentración de la actividad eco-

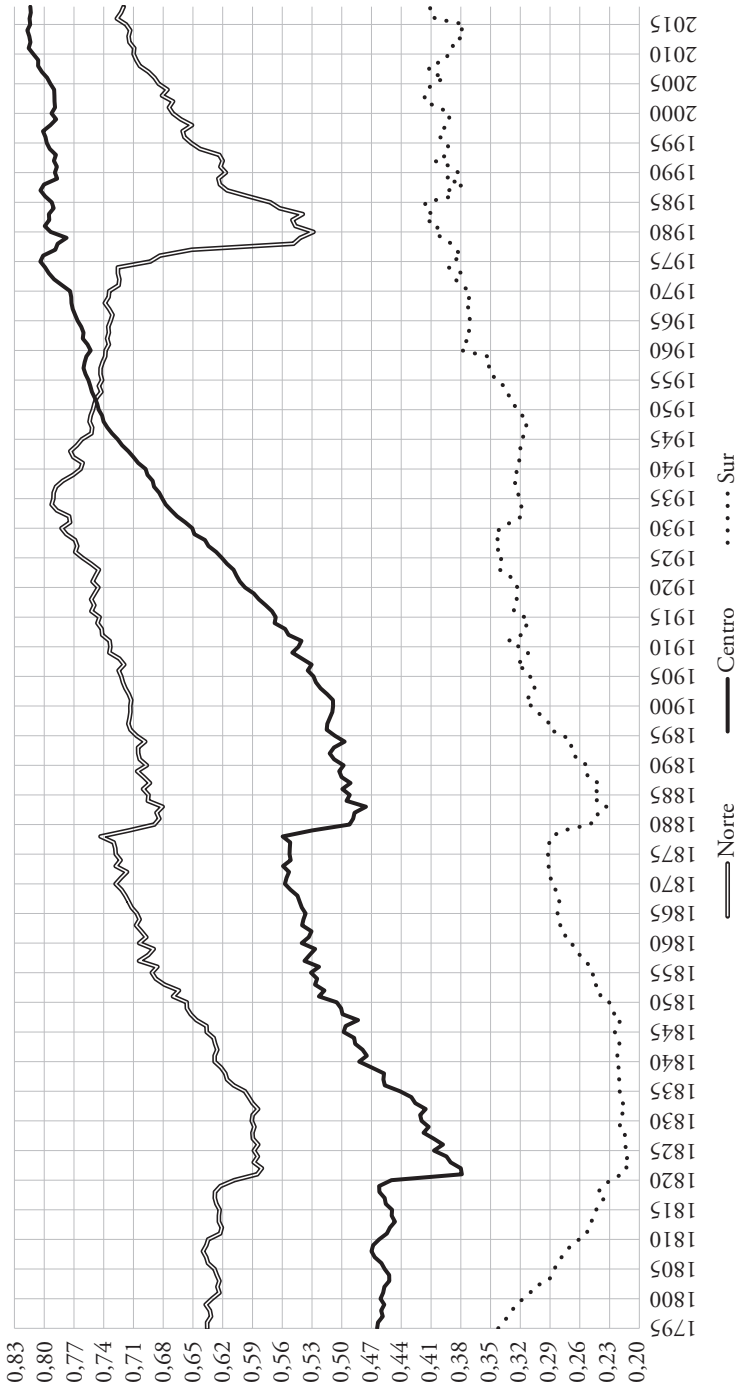
nómica para tres regiones del Perú: Norte, Centro y Sur. Los datos estadísticos mostrados permiten apreciar con mayor claridad el comportamiento de la concentración de la actividad económica en cada una de las regiones transversales del Perú. En el Norte, la concentración de la actividad económica ha pasado de 0,64 en 1795 a 0,72 en 2018, es decir, se ha incrementado en un 12,45%. En el Centro, la concentración de la actividad económica ha pasado de 0,46 en 1795 a 0,81 en 2018, lo que representa un incremento de un 56,13%. En el Sur, la concentración de la actividad económica ha pasado de 0,34 en 1795 a 0,41 en 2018, es decir, ha crecido en un 18,15%. Asimismo, las estadísticas indican que las regiones muestran diferentes tendencias después de la Guerra del Pacífico. Las estadísticas también indican que el Sur es la región con menor concentración económica, mientras que el Norte fue la región con mayor concentración de la actividad económica hasta 1951, y, después de esa fecha, el Centro es la región con mayor concentración de la actividad económica.

Figura 1
Gini del PIB por km^2, 1795-2018



Fuente: Seminario *et al.* (2019). Elaboración propia.

Figura 2
Gini del PIB por km^2 en el Norte, Centro y Sur, 1795-2018



Fuente: Seminario *et al.* (2019). Elaboración propia.

2.2 Descomposición de la concentración de la actividad económica

Usando la distribución empírica de probabilidad del PIB per cápita de los 24 departamentos del Perú, Seminario *et al.* (2019) encuentran que la distribución empírica de probabilidad es bimodal. En esta investigación, los autores sugieren que la existencia de la modalidad en el PIB per cápita podría ser consecuencia de la existencia de modalidad en la distribución de la población. Por ello, inspirados en el trabajo de Williamson (1965), consideramos que es conveniente descomponer el PIB por km^2 (y_{km^2}) en PIB per cápita (y_{pc}) y densidad poblacional (dp) para cada una de las regiones en cada año de la siguiente manera:

$$y_{km^2,t,i} = \frac{PIB_{t,i}}{Área_{t,i}} = \left(\frac{PIB_{t,i}}{Población_{t,i}}\right)\left(\frac{Población_{t,i}}{Área_{t,i}}\right) = (y_{pc,t,i})(dp_{t,i})$$

Al aplicar el logaritmo natural a la expresión anterior, podemos obtener la siguiente expresión:

$$\ln\left(y_{km^2,t,i}\right) = \ln\left(y_{pc,t,i}\right) + \ln\left(dp_{t,i}\right)$$

Si consideramos que el PIB por km^2, el PIB per cápita y la densidad poblacional son variables aleatorias, podemos descomponer la varianza del PIB por km^2 usando el siguiente criterio:

$$Y = aX + bY$$
$$Var(Y) = Var(aX + bY)$$
$$Var(Y) = a^2var(X) + b^2var(Y) + 2abCov(X, Y)$$

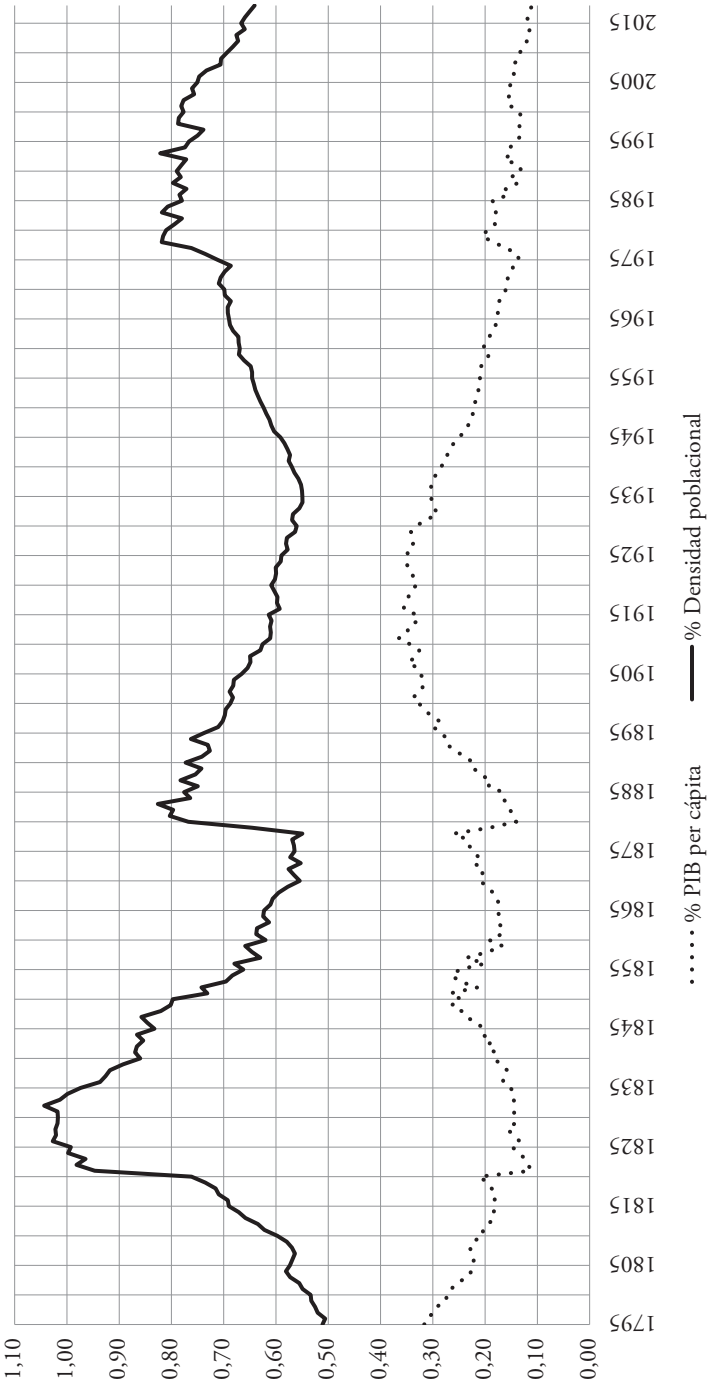
En la figura 3, mostramos la evolución de la contribución de la varianza del PIB per cápita y densidad poblacional a la varianza del PIB por km^2. Las estadísticas de esta figura sugieren que la tendencia de la varianza del PIB por km^2 es dominada por la varianza de la densidad poblacional; sin embargo, en los episodios de crisis, la varianza del PIB por km^2 parece estar dominada por la varianza del PIB per cápita. En esta figura también observamos que los ciclos de la contribución del PIB per cápita y de la densidad poblacional a la varianza del PIB por km^2 empiezan en fechas diferentes.

Por un lado, la contribución de la densidad poblacional a la varianza del PIB por km^2 tiene tres ciclos: (1) 1795-1878, (2) 1878-1934 y (3) 1934-actualidad. En el primer ciclo, la contribución a la varianza pasó del 51,11% en 1795 al 54,97% en 1878. En el segundo ciclo, la contribución disminuyó del 64,65% en 1879 al 54,93% en 1934. En el tercer ciclo, la contribución aumentó del 54,95%

en 1935 al 64,10% en 2018. En concreto, la contribución de la densidad poblacional aumentó en un 22,63% en el período 1795-2018. Los datos indican que la máxima contribución ha sido del 104,36% en el año 1833. Estos resultados sugieren que la ubicación de la población se está convirtiendo en un determinante clave de la concentración de la actividad económica.

Por otro lado, la contribución del PIB per cápita a la varianza del PIB por km^2 tiene cuatro ciclos: (1) 1795-1821, (2) 1821-1880, (3) 1880-1975 y (4) 1975-actualidad. En el primer ciclo, la contribución disminuyó del 31,63% en 1795 al 11,20% en 1821, es decir, disminuyó en 20 puntos. En el segundo ciclo, la contribución aumentó del 11,73% en 1822 al 14,03% en 1880. En el tercer ciclo, la contribución disminuyó del 14,89% en 1881 al 13,51% en 1975. En el cuarto ciclo, la contribución pasó del 13,85% en 1976 al 10,95% en 2018, lo cual representa una disminución del 23,53%. Los datos indican que la máxima contribución ha sido del 36,52% en el año 1912. En concreto, la contribución del PIB per cápita a la varianza del PIB por km^2 ha disminuido en un 106,09% en el período de referencia, 1795-2018. Estos resultados sugieren que el PIB per cápita no es una variable clave para determinar el nivel de complejidad económica regional.

Figura 3
Descomposición de la concentración de la actividad económica



Elaboración propia.

3. Concentración de la población, 1795-2018

La concentración de la población se refiere al proceso de aumento de la población de los centros poblados (CP) más grandes a expensas de los más pequeños, en especial en las áreas rurales. De acuerdo con la Cepal (2012), los CP se pueden clasificar en rurales y urbanos usando un determinado número de habitantes. En el Perú, el INEI indica que la diferencia en CP rurales y CP urbanos es de 2.000 habitantes.

De acuerdo con Rodríguez (2017), la concentración de la población ya no es objeto de mayor debate porque ha demostrado tener una relación estrecha y funcional con el desarrollo (McGranahan & Martine, 2014; Glaeser, 2011; Henderson, 2003). El Banco Mundial (2009) indica que la producción se concentra en las grandes ciudades, las provincias avanzadas y las naciones ricas. Por ejemplo, la mitad de lo que se produce en el mundo cabe en el 1,5% de la superficie del planeta. El Cairo, que ocupa apenas el 0,5% de la superficie de Egipto, produce más de la mitad de su PIB. Los tres estados del centro y sur de Brasil ocupan el 15% del territorio nacional, pero representan más de la mitad de la producción del país.

No obstante, la concentración de la población y del capital en unas pocas ciudades, que genéricamente podría denominarse primacía, despierta preocupación por las potenciales ineficiencias, costos de oportunidad y desigualdades que podría ocasionar. Es decir, aun cuando el beneficio neto de la urbanización es difícilmente cuestionable, su forma y, en particular, su concentración en una sola ciudad (o unas pocas) pueden generar adversidades significativas, lo que es particularmente importante en América Latina debido al sistema de ciudades de sus países (Cepal, 2012). Asimismo, Vargas-Mendoza (2020) indica que la concentración de la población ha generado que los CP urbanos estén en un umbral de agotamiento debido a la densidad y concentración urbana, con lo cual están generando deseconomías de escala. Por ello, resulta crucial analizar la evolución de la concentración de la población.

Para analizar la evolución de la concentración de la población del Perú, hemos generado series de población a nivel de 145 provincias usando información de censos nacionales de población de 1791, 1827, 1850, 1862, 1876, 1940, 1961, 1972, 1981, 1993, 2007 y 2017; censos a principales ciudades de 1792, 1820, 1836, 1859, 1884, 1891, 1898, 1903, 1908, 1920, 1931, 1990 y 1996; y la función de interpolación «Piecewise Cubic Hermite Interpolating Polynomial» implementada en Matlab. La información censal la hemos obtenido de diferen-

tes fuentes: (1) 1795-1876 (CEPD, 1972); (2) 1876-1981 (Maletta & Bardales, 1987); (3) 1993-2017 (INEI); y (4) censos de principales ciudades (Seminario, 2016).

En línea con Seminario *et al.* (2019), calculamos la población omitida usando las densidades de población calculadas por Denevan (1980). Generamos series de población omitida para cada provincia utilizando las densidades y áreas pobladas de las siguientes regiones naturales: Yunga Fluvial, Selva Alta y Selva Baja. Posteriormente, obtenemos las series de población total sumando las series de población censada y las series de población omitida.

En las figuras 4, 5 y 6, mostramos la densidad poblacional provincial relativa a la densidad poblacional nacional a nivel provincial para los siglos XIX, XX y XXI respectivamente. Para generar estos mapas, hemos usado el método de Otsu[2], donde el color más oscuro indica mayor densidad poblacional relativa y el color más claro indica menor densidad poblacional relativa.

En el siglo XIX, la densidad poblacional nacional pasó de 1,26 en 1801 a 2,84 en 1900, es decir, ha crecido a una tasa anual promedio del 0,81%. En 1827, la densidad poblacional alcanzó un valor de 1,43, mientras que en 1876 alcanzó un valor de 2,34. Este siglo estuvo caracterizado por la Era del Guano (1845-1866) y por la Guerra del Pacífico (1879-1884). Por un lado, en la Era del Guano, la densidad poblacional pasó de 1,69 en 1845 a 2,19 en 1866. Por otro lado, en la Guerra del Pacífico, la densidad poblacional pasó de 2,39 en 1879 a 2,44 en 1884. Esto sugiere que la guerra no tuvo efectos negativos en la concentración de la población nacional. Sin embargo, en las provincias involucradas en la guerra sí hubo efectos negativos; por ejemplo, la densidad poblacional de Lima pasó de 27,21 en 1878 a 26,74 en 1884. La figura 4 muestra la distribución espacial de la densidad poblacional relativa en 1827 y 1876. En ella, observamos que las tres regiones transversales del Perú (Norte, Centro y Sur) tenían provincias con alta densidad poblacional respecto al promedio nacional. Esta figura también sugiere que la cantidad de provincias con alta densidad poblacional relativa ha aumentado en el Norte y disminuido en el Sur. Sin embargo, en el Centro, la dinámica parece no ser uniforme; por ejemplo, en la Costa parece aumentar, mientras que en la Sierra parece disminuir. Asimismo, podemos notar que la región amazónica del Centro pasa del cuantil 2 al cuantil 1; este resultado es consecuencia del tamaño de la población omitida de la provincia de Ucayali en 1876, la cual incorpora

[2] El método de Otsu calcula el valor umbral de manera que la dispersión dentro de cada segmento sea lo más pequeña posible, pero, al mismo tiempo, la dispersión sea lo más alta posible entre segmentos diferentes. Para más detalle de la metodología, revise Otsu (1979).

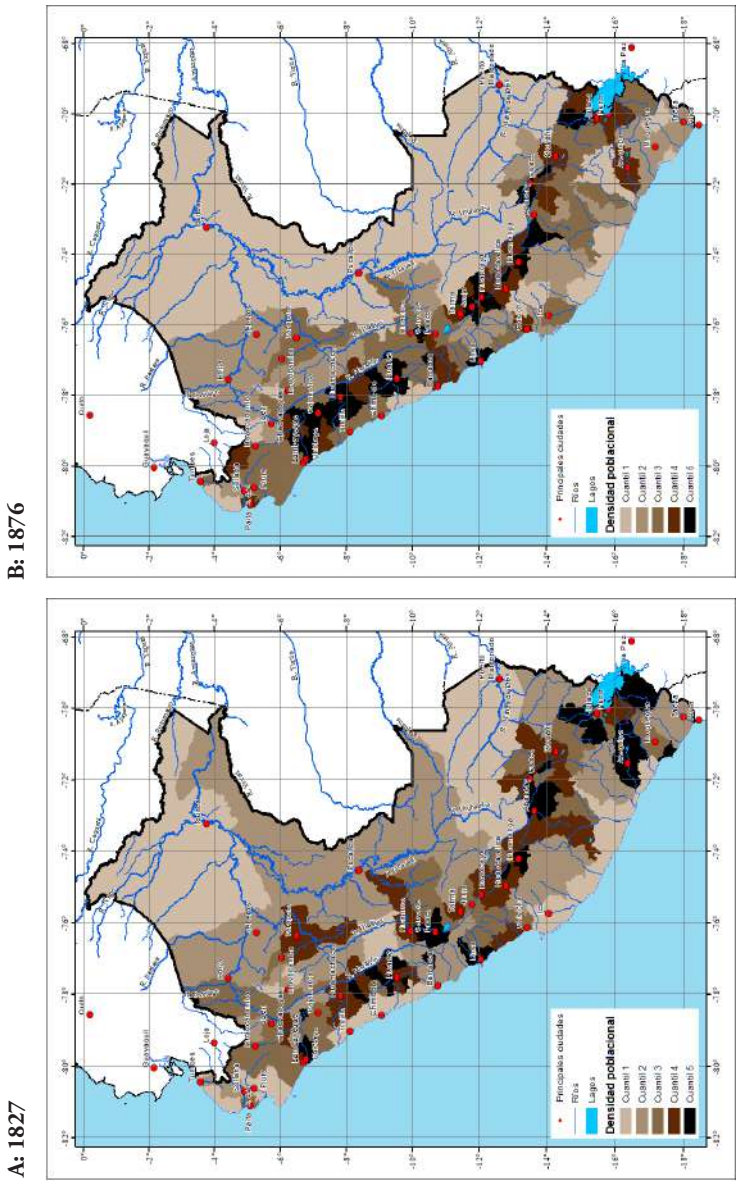
a siete provincias actuales (Mariscal Ramón Castilla, Requena, Ucayali, Padre Abad, Coronel Portillo, Atalaya y Purús).

En el siglo XX, la densidad poblacional nacional pasó de 2,88 en 1901 a 19,58 en 2000, es decir, ha aumentado a una tasa anual promedio de 1,91. En 1940, se registró una densidad poblacional de 5,06, mientras que en 1981 se alcanzó una densidad poblacional de 13,20. En este siglo, se produjeron las fuertes migraciones del campo a la ciudad; por ejemplo, la densidad poblacional de Lima pasó de 32,94 en 1901, a 100,71 en 1929, 1.082,67 en 1974 y 2.511,91 en 2000. La figura 5 muestra la distribución espacial de la densidad poblacional relativa en 1940 y 1981. De acuerdo con esta figura, gran parte de las provincias que se encuentran en la costa y sierra del Norte y Centro del país pasan a los cuantiles de mayor densidad poblacional relativa; mientras que las provincias que se encuentran en la sierra del Sur del país pasan a los cuantiles de menor densidad poblacional relativa, a excepción de Arequipa, que pasa al cuantil superior.

En el siglo XXI, la densidad poblacional nacional pasó de 19,98 en 2001 a 24,47 en 2018, es decir, ha crecido a una tasa anual promedio del 0,20%. En 2007, se registró una densidad poblacional de 22,03, mientras que en 2017 se alcanzó una densidad poblacional de 24,32. Actualmente, hay 64 provincias que tienen una densidad poblacional relativa al promedio nacional por encima del 100%. La figura 6 muestra la distribución espacial de la densidad poblacional relativa en 2007 y 2017. En ella, observamos que las provincias de la costa del Norte y Centro del país son las regiones con altos niveles de densidad poblacional relativa. La figura también sugiere que la sierra del Norte tiene altos niveles de densidad poblacional relativa; mientras que la sierra del Centro y Sur del país tiene pocas provincias con alta densidad poblacional.

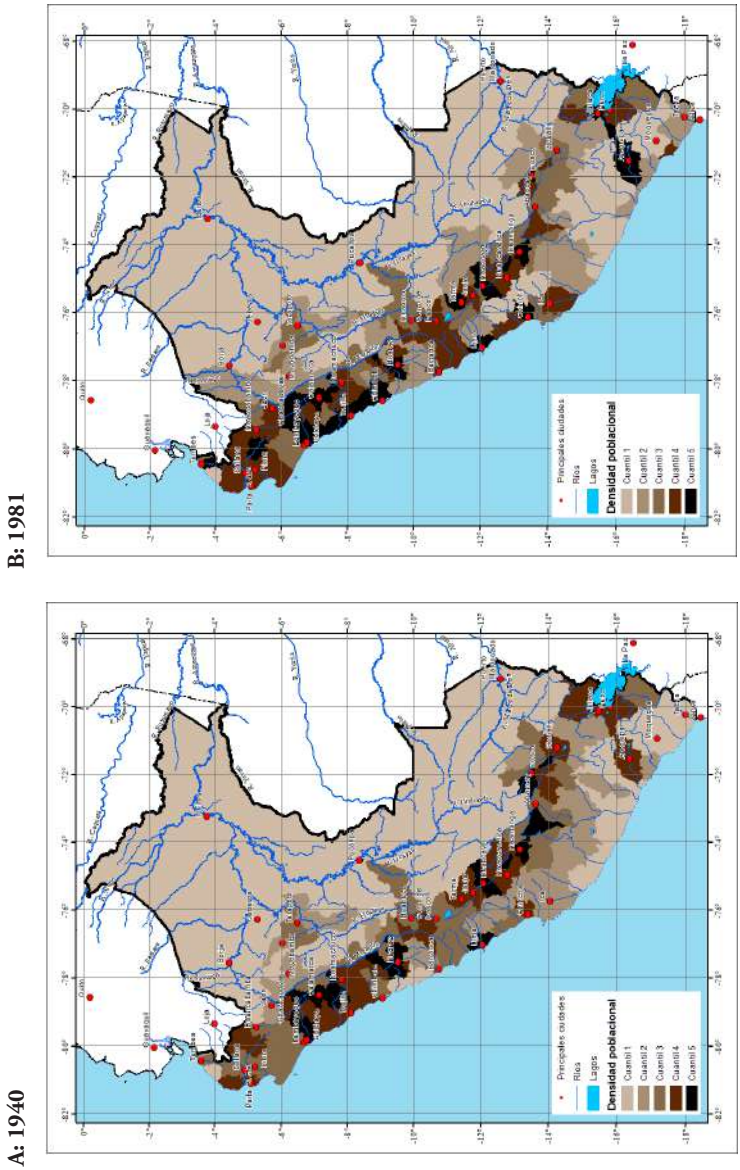
Las figuras descritas previamente sugieren que hay diferencias importantes en distribución espacial de la población. Por ello, es importante analizar la concentración de población a nivel de regiones transversales (Norte, Centro y Sur) y regiones longitudinales (Costa, Sierra y Selva).

Figura 4
Densidad poblacional relativa al promedio nacional: siglo XIX



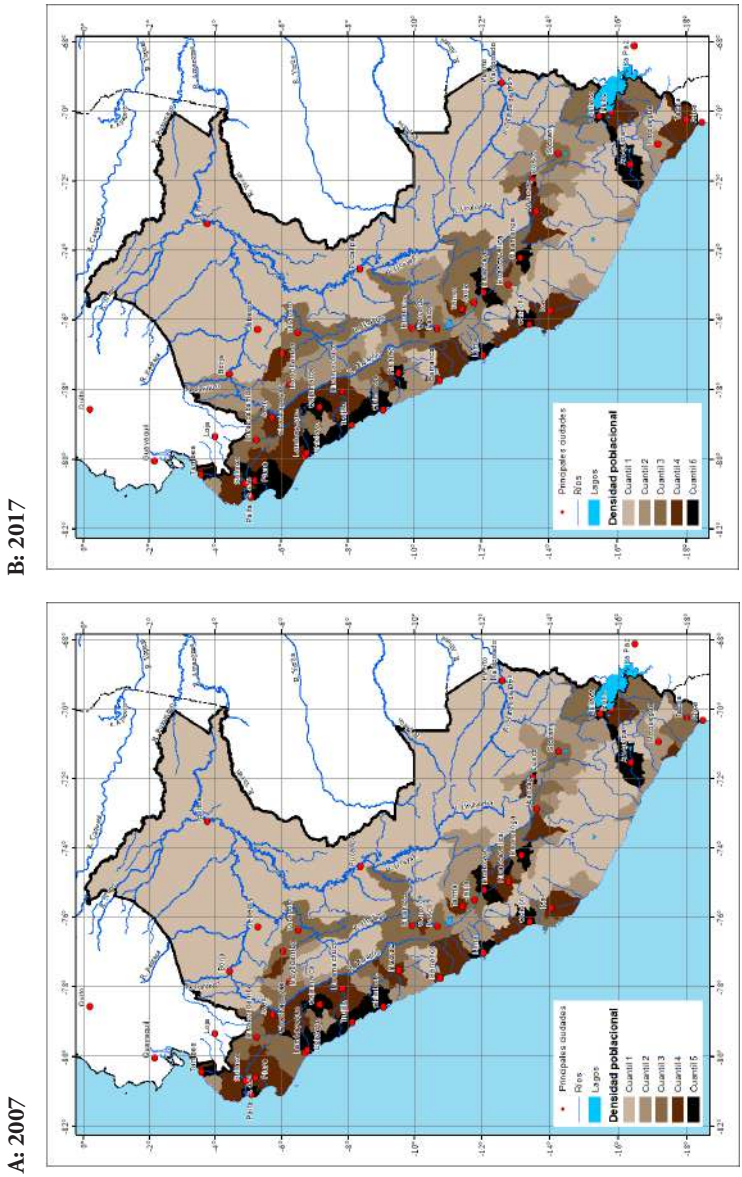
Elaboración propia.

Figura 5
Densidad poblacional relativa al promedio nacional: siglo XX



Elaboración propia.

Figura 6
Densidad poblacional relativa al promedio nacional: siglo XXI



Elaboración propia.

3.1 Evolución de la concentración de la población

De manera similar al análisis de la concentración de la actividad económica, usamos el coeficiente de Gini para analizar la concentración regional de la población. Para ello, computamos para cada año el coeficiente de Gini de la densidad poblacional con Lima y sin Lima.

Entre 1795 y 2018, la concentración regional de la población medida por el coeficiente de Gini pasó de 0,40 en 1795 a 0,71 en 2018, lo cual implica un crecimiento del 56,99%. Sin embargo, cuando excluimos Lima, el valor del Gini pasó de 0,39 en 1795 a 0,58 en 2018, es decir, la concentración de la población sin considerar Lima ha aumentado en un 41,29%. Estos resultados sugieren que Lima cumple un rol importante en la evolución de la concentración regional de la población.

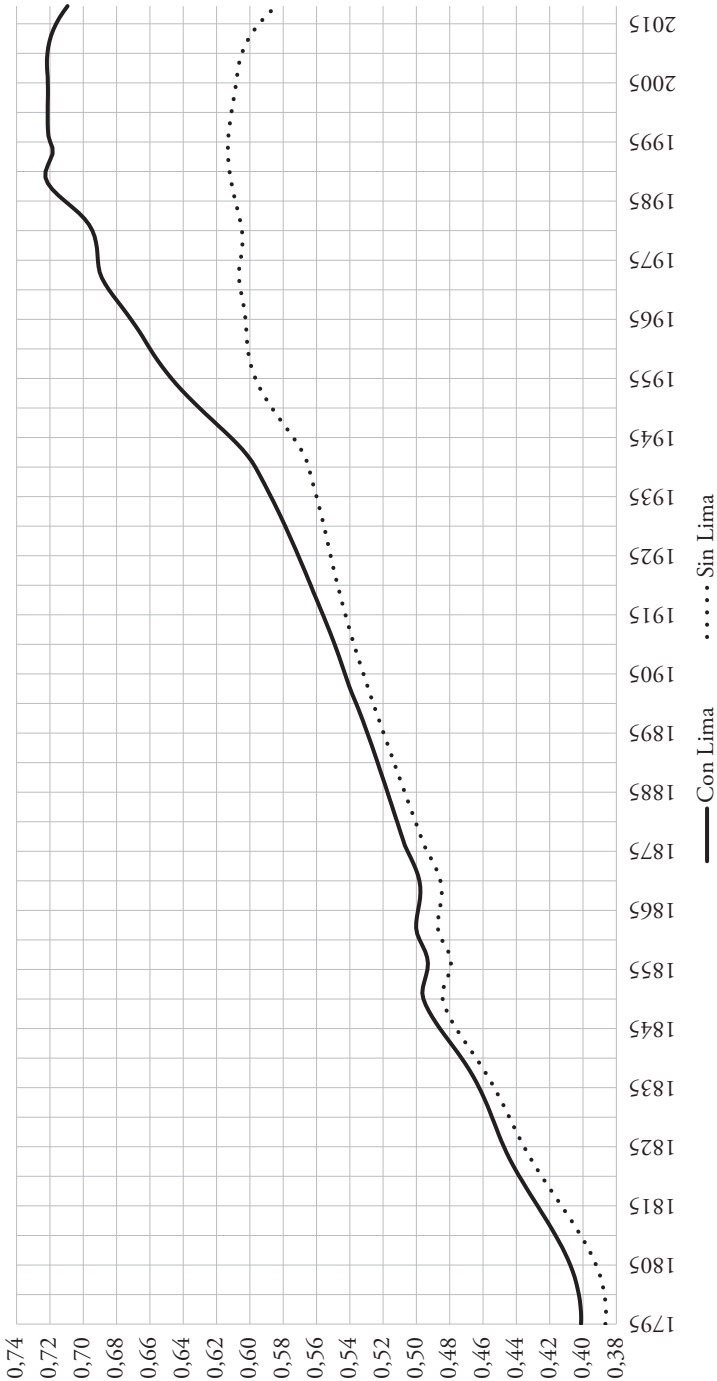
En la figura 7, mostramos la evolución de la concentración regional de la población medida por el coeficiente de Gini para el período 1795-2018. De acuerdo con esta figura, Lima empezó a cumplir un rol importante en la tendencia de la concentración regional de población a partir de 1910, explicado principalmente por la fuerte migración de la población hacia Lima. En ella también podemos notar que la concentración de la población tiene dos grandes períodos de crecimiento estable positivo: (1) 1797-1851 y (2) 1869-1989. En el primero, la concentración regional de la población pasó de 0,4011 en 1797 a 0,4965 en 1851, es decir, creció a una tasa promedio anual del 0,38%. Los datos sugieren que, en este período, los primeros años de la Era del Guano (1845-1866) cumplieron un rol importante en la concentración regional de la población.

En el segundo período, la concentración regional de la población pasó de 0,4977 en 1869 a 0,7227 en 1989, es decir, creció a una tasa promedio anual del 0,31%. En este período, sobre todo a partir de 1910, la principal característica fue el crecimiento explosivo de la población de Lima. De acuerdo con Aguilar (1989), el crecimiento de la población en Lima podría ser consecuencia de diferentes fuerzas: (1) inicio del funcionamiento del Canal de Panamá en 1914, (2) inicio de la construcción de barrios obreros en 1935, (3) facilidad ofrecida por las rutas de acceso a la ciudad de Lima, (4) crecimiento urbano industrial, (5) descenso de la mortalidad, (6) crecimiento del comercio con los Estados Unidos, (7) construcción de la carretera Panamericana y del ferrocarril del Centro del Perú, (8) fuerte migración del campo a la ciudad, y (9) concentración de poder económico y social, científico y cultural (al que se agrega el político). Estos factores permitieron a Lima recuperar su papel como centro de distribución del Perú.

Asimismo, la llegada de inmigrantes a Lima forzó el incremento del gasto fiscal en servicios públicos, educativos y de salud, y este proceso atrajo más migrantes, lo que intensificó la concentración poblacional, pues no ocurrió lo mismo en otras zonas del país.

Sin embargo, el fuerte crecimiento de la población en Lima fue tan desorganizado que no solo desbordó la capacidad de sus equipamientos sino también sus bases culturales (Aguilar, 1989). A medida que Lima creció en número de población, también se incrementó la magnitud de sus problemas. En algunos casos, desaparecieron los jardines y en su lugar destacaron los basurales; las aceras se deterioraron y las pistas comenzaron a presentar huecos y, de vez en cuando, inundaciones de desagües. Los mercados informales se extendieron, lo que contribuyó al deterioro ambiental. La presencia cada vez mayor de poblaciones venidas del interior del país hizo no solo que la ciudad siguiera extendiéndose en el desierto, conformando enclaves de miseria, sino que fuera adoptando un mestizaje cultural que puede identificarse como la síntesis del Perú.

Figura 7
Gini de la densidad poblacional con y sin Lima, 1795-2018



Elaboración propia.

3.2 Concentración de la población por región geográfica

La concentración de la población entre las regiones transversales presenta diferentes dinámicas. En el Norte, la concentración de la población aumentó de 0,3344 en 1795 a 0,5980 en 2018. En el Centro, la concentración de la población pasó de 0,3492 en 1795 a 0,7953 en 2018. Sin embargo, excluyendo a Lima del Centro, la concentración de la población pasó de 0,2941 en 1795 a 0,5098 en 2018. En el Sur, la concentración de la población pasó de 0,4811 en 1795 a 0,6098 en 2018 y muestra una tendencia creciente en todo el período de análisis.

En la figura 8, mostramos la evolución de la concentración de la población del Norte, Centro y Sur para el período 1795-2018. De acuerdo con esta figura, el Sur fue la región con mayor concentración poblacional hasta 1855. Después de 1855, el Centro pasó a ser la región con mayor concentración de la población cuando incluimos a Lima. Sin embargo, excluyendo a Lima del Centro, el Norte pasó a ser la región con mayor concentración de la población a partir de 1886. También observamos que la fecha en la que la concentración de la población dejó de crecer no es la misma para todas las regiones. En el Norte, la concentración de la población dejó de crecer a partir de 1962; en el Centro con Lima, a partir de 1989; en el Centro sin Lima, a partir de 1960; en el Sur, sin embargo, no se observa una fecha en la que la concentración de la población disminuya.

Las tendencias de la concentración de la población del Centro estuvieron determinadas por las tendencias de Lima. En la primera mitad del siglo XIX, el crecimiento de la población de Lima fue inferior al promedio debido a los cambios demográficos y económicos que provocó la Independencia. Múltiples factores mellaron el dinamismo de la economía de Lima en el siglo XIX y limitaron la tasa de crecimiento de su población. A principios del siglo XVIII, se registraron en su territorio varios terremotos de magnitud devastadora que cambiaron la fertilidad del suelo y destruyeron la infraestructura agrícola. El otro impacto negativo fue la fragmentación del antiguo Virreinato del Perú y los cambios en las rutas comerciales que esta provocó. Como consecuencia de ellos, Lima perdió el predominio comercial que había tenido durante casi todo el período colonial. Por último, el tercer cambio importante fue la Independencia, la cual reforzó las tendencias que se habían iniciado a principios del siglo XVIII. El deterioro relativo de Lima continuó hasta 1840. La población de esta región volvió a crecer como consecuencia del *boom* que provocó la economía del guano, pero la recuperación se interrumpió en 1879 debido a la Guerra del Pacífico. Con la guerra, se inició una nueva fase de deterioro que se extendió

hasta 1910. El predominio demográfico de Lima solo se hace evidente a partir de esta fecha.

Las tendencias de la concentración de la población en el Norte pueden ser explicadas por las tendencias de la región Trujillo, ya que en ella se localizan las plantaciones de azúcar y algodón. Esta región captó la fracción más importante de los flujos migratorios que ocurrieron entre 1860 y 1910. Esta migración, principalmente de origen asiático, fue el principal factor que explicó el desarrollo demográfico de la región, debido a la fuerte inversión que se realizó en las haciendas que sembraban algodón y azúcar.

Las tendencias de la concentración de la población en el Sur pueden ser explicadas por las tendencias de Arequipa, Cusco, Huamanga y Puno. Durante la primera mitad del siglo XIX, aumentó la participación de la población de esta región a nivel nacional. Esta situación se revirtió a partir de 1850, etapa en la cual comenzó el descenso de su importancia relativa en el Perú. La población de esta región solo comenzó a crecer a ritmos menores que el promedio nacional a partir de 1840. Este hecho fue una consecuencia del *boom* guanero, cuyos beneficios se concentraron en la Costa. La migración que produjo este *boom* se centralizó en las regiones de Trujillo y Lima, zonas donde estaban ubicadas las islas guaneras. Entre 1865 y 1890, se produjo una cierta estabilización de la concentración de la población en el Sur, aunque se amortiguó el deterioro. ¿Qué fuerza fue la que atenuó la tendencia al deterioro relativo? Es probable que la fuerza decisiva haya sido la construcción del Ferrocarril del Sur. Este permitió constituir una economía de exportación basada en la explotación de lana, que fue bastante próspera hasta 1910. A partir de 1960, hay varias fuerzas contrapuestas que tienen impactos en la concentración de la población en el Sur del país. Las fuerzas que tienden a aumentar la población son las inversiones mineras, el renacimiento del comercio con Bolivia y el norte de Chile, y el turismo. Sin embargo, los desarrollos políticos internos, en especial los relacionados con la violencia política y el terrorismo, pueden cancelar el impacto positivo. Si la situación política se estabilizara, es probable que la población de esta región crezca a un ritmo igual o mayor que el promedio nacional debido a varias obras de infraestructura, como la carretera interoceánica que une esta región con Brasil, y la presencia de las principales minas del Perú. Además, la creciente integración comercial del Perú con Chile y Bolivia tiende a intensificar el flujo migratorio hacia los departamentos fronterizos con estos países.

De otro lado, la concentración de la población entre las regiones longitudinales también presenta diferentes dinámicas. En la Costa, la concentración de la

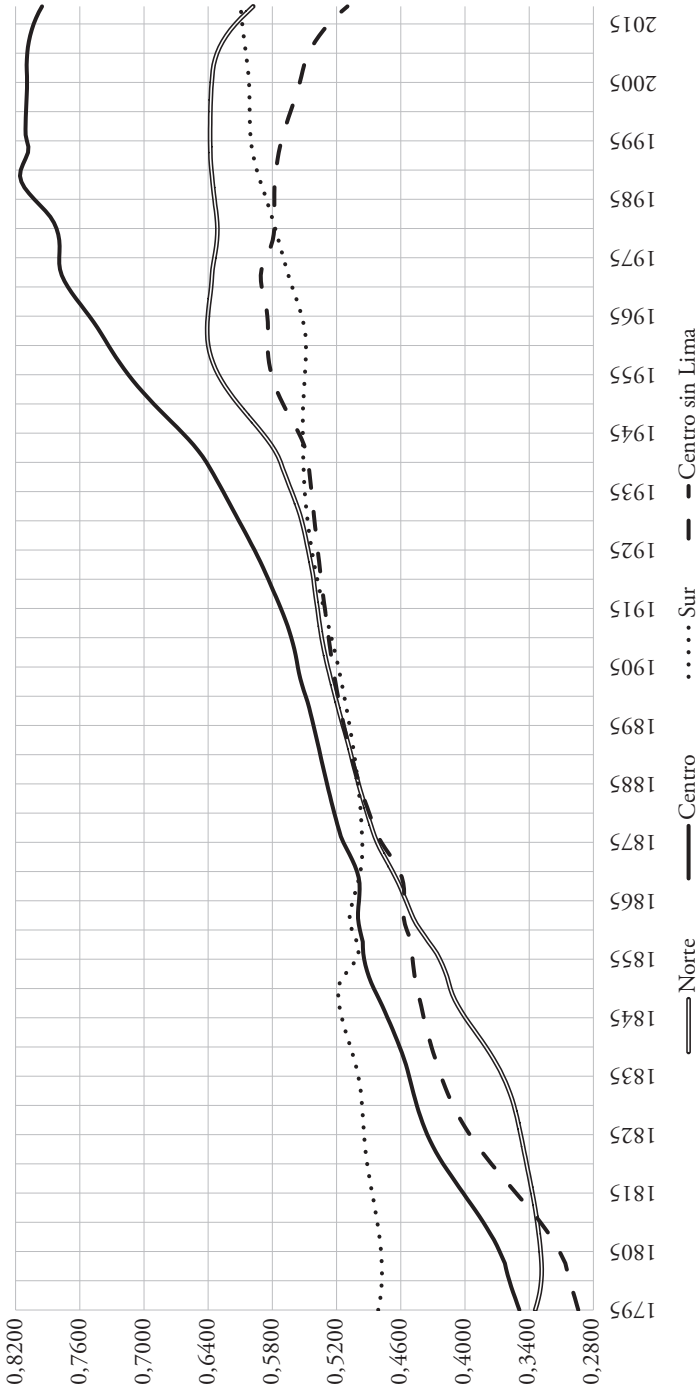
población pasó de 0,5110 en 1795 a 0,7427 en el 2018. Sin embargo, excluyendo a Lima, la concentración de la población en la Costa pasó de 0,4024 en 1795 a 0,4558 en 2018. En la Sierra, la concentración de la población aumentó de 0,3738 en 1795 a 0,5681 en 2018. En la Selva, la concentración de la población pasó de 0,2884 en 1795 a 0,3778 en 2018.

En la figura 9, mostramos la evolución de la concentración de la población de la Costa, Sierra y Selva en el período 1795-2018. De acuerdo con esta figura, la Costa es la región con mayor concentración de población cuando se incluye a Lima; pero si se excluye a Lima, la trayectoria pasa a ser similar a la de la Sierra. La Selva es la región que ha mostrado la menor concentración de población desde 1795 hasta 1955, cuando alcanzó la trayectoria de la Sierra y la Costa sin Lima.

De acuerdo con la figura 9, la evolución de la concentración de la población en la Costa que incluye a Lima tiene dos ciclos: (1) 1795-1876 y (2) 1876-actualidad. Sin embargo, cuando excluimos a Lima, la trayectoria de la concentración de la población de la Costa tiene cuatro ciclos: (1) 1795-1872, (2) 1872-1931, (3) 1931-1958 y (4) 1958-actualidad. En el período 1795-1876, la tasa de crecimiento anual promedio de la población del Perú fue del 0,79%, mientras que la de la Costa con Lima fue del 1,19%, y sin Lima fue del 1,28%. Este desequilibrio reflejaba el estancamiento de la población de Lima, que absorbió la mayor parte del impacto de la crisis económica que provocó la Independencia. Después de 1876, se registran cambios sustanciales en la concentración de la población de la Costa (con Lima) debido a la importante expansión de la población de Lima y la migración internacional. Los cambios en la concentración de la población que se registraron a partir de 1876 fueron la manifestación del Perú moderno centrado en la Costa del país. Su manifestación económica más evidente fue el crecimiento de la agricultura de exportación localizada en la Costa.

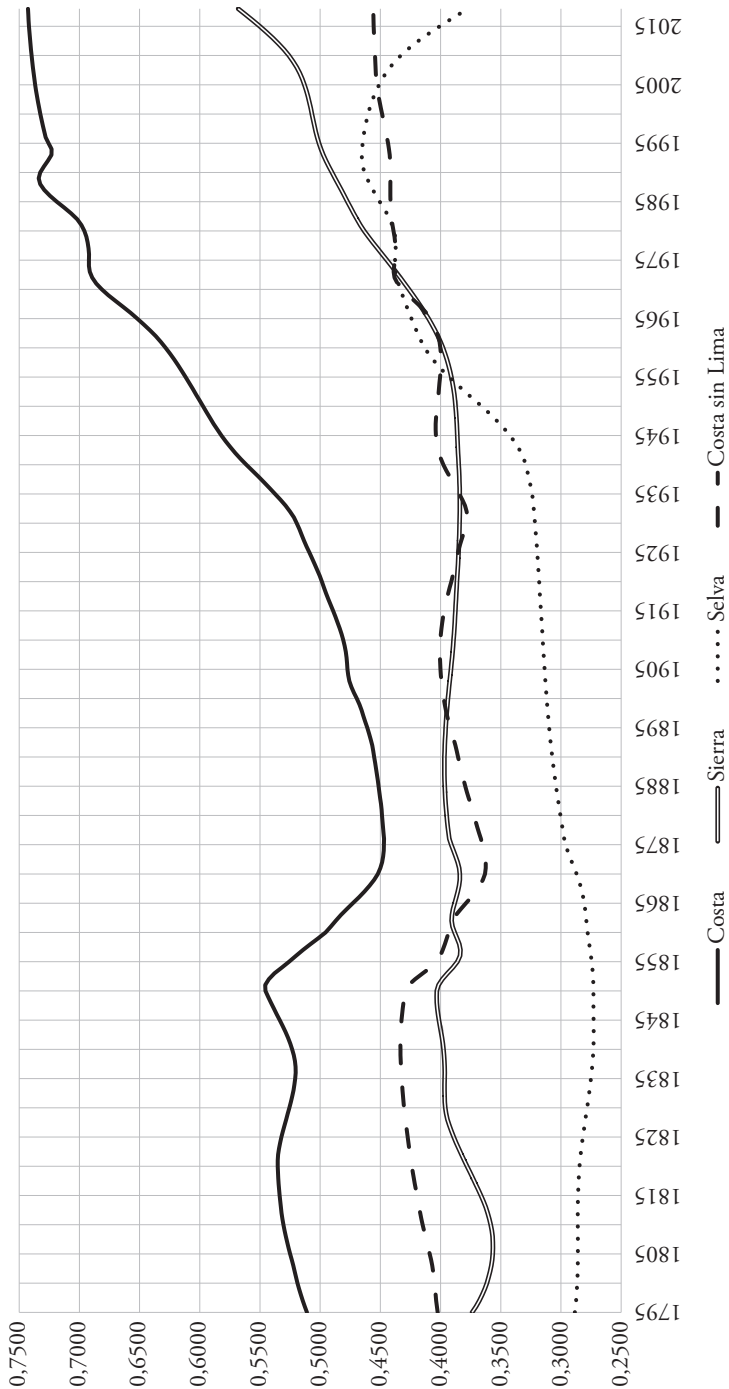
En la figura 9, también observamos que la trayectoria de la concentración de la población de la Sierra es estable entre 1795 y 1960. Sin embargo, a partir de 1960, la trayectoria de la concentración empieza una tendencia creciente. Esto sugiere que ciertas provincias de la Sierra empiezan a concentrar mayor nivel de población debido a la explotación de proyectos mineros. También notamos que la concentración de la población en la Selva ha tenido una trayectoria descendente hasta 1860, pero después de esta fecha empieza una tendencia creciente hasta 1993, cuando empieza a descender nuevamente. La dinámica de la trayectoria de la concentración de la población puede ser explicada por la explotación de caucho, la explotación de petróleo, el agotamiento de reservas de petróleo, la tala y la extracción de oro en las riberas de los ríos de las regiones selváticas.

Figura 8
Gini de la densidad poblacional en el Norte, Centro y Sur, 1795-2018



Elaboración propia.

Figura 9
Gini de la densidad poblacional en la Costa, Sierra y Selva, 1795-2018



Elaboración propia.

4. Determinantes de la concentración poblacional

Los resultados del análisis de la concentración de la población indican que esta es extremadamente alta y ha aumentado de manera sustancial en los últimos 200 años. La hipótesis fundamental es que las trayectorias de la concentración podrían ser explicadas por variables geoespaciales que podemos dividir en dos grupos: (1) variables geográficas y (2) variables históricas.

Por un lado, Gonzales de Olarte y Pozo (2018) indican que el espacio geográfico importa para el desarrollo humano. Los autores analizan los efectos de factores espaciales, como altitud, aglomeraciones urbanas o tamaño de la ciudad, distancia a ciudades o poblados cercanos y regiones naturales, sobre el desarrollo humano. Utilizando una base de datos de 1.807 distritos en 2003 y 2012, los autores hallan una fuerte relación causal entre el desarrollo humano y los factores espaciales en el Perú. Por ejemplo, encuentran que, a mayor altitud, menor es el nivel de desarrollo humano; y que, a mayor tamaño de la ciudad y mayor cercanía entre ciudades grandes, mayor es el nivel de desarrollo humano. El índice de desarrollo humano es mayor en la Costa que en la Sierra y en la Selva. Siguiendo a Pulgar Vidal, el mayor nivel de desarrollo humano se da en las regiones de la Chala y la Yunga, mientras que los menores niveles de desarrollo se dan en la Quechua y la Puna.

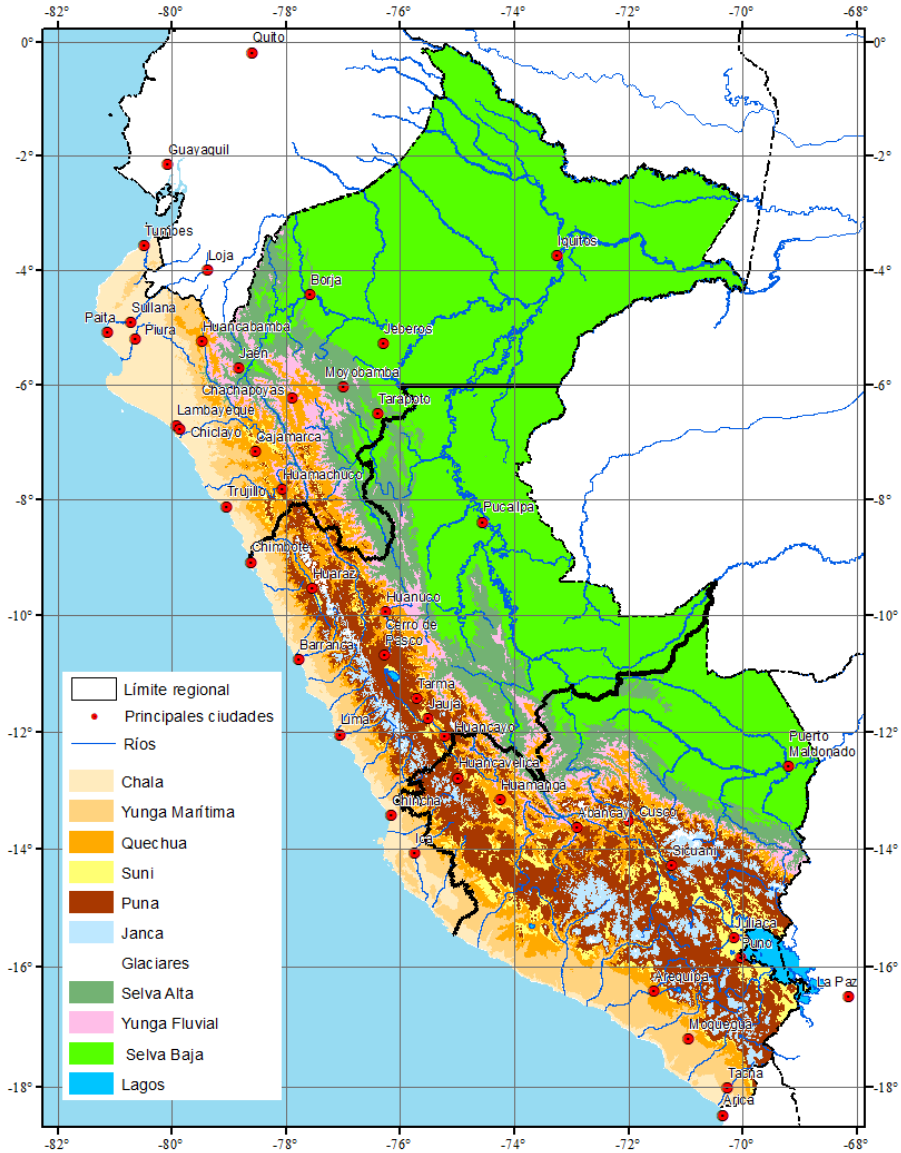
Por otro lado, diferentes estudios indican que la historia tiene efectos sobre los resultados económicos actuales (Nunn, 2008; Glaeser & Shleifer, 2002; Acemoglu, Johnson & Robinson, 2001, 2002; Hall & Jones, 1999). En una investigación titulada «The persistent effects of Peru's mining mita», publicada en *Econometrica* en 2010, Melissa Dell usa la mita minera como *proxy* de institución histórica para analizar los impactos de largo plazo de la historia en el Perú y Bolivia. Usando regresiones discontinuas, datos distritales de mita obtenidos de Saignes (1984) y Amat & Junient (1947), datos georreferenciados de encuestas de hogares obtenidos de los institutos de estadística y un mapa de altitud producido por la Shuttle Radar Topography Mission (SRTM) de la NASA para obtener dos variables geográficas (altura y pendiente promedio a nivel distrital), Dell (2010) encuentra que las regiones en las que se ubicaba la *mita* minera son las regiones que actualmente están menos integradas por vías de comunicación y son más propensas a tener agricultura de subsistencia.

4.1 Variables geográficas

La compleja geografía del Perú puede ser explicada principalmente por tres variables: (1) altura, (2) ancho del Macizo Andino (MA) y (3) pendiente del territorio.

La primera variable geográfica que consideramos importante para el desarrollo regional, la división territorial y la concentración de la población es la altura del territorio. En la figura 10 mostramos la clasificación del espacio geográfico peruano según la altura del territorio en nueve regiones naturales (Pulgar Vidal, 1946): (1) Chala, 0-500 m s. n. m.; (2) Yunga Marítima, 500-2.300 m s. n. m.; (3) Quechua, 2.500-3.500 m s. n. m.; (4) Suni, 3.500-4.000 m s. n. m.; (5) Puna, 4.000-4.800 m s. n. m.; (6) Janca, 4.800-6.768 m s. n. m.; (7) Yunga Fluvial, 1.500-2.300 m s. n. m.; (8) Selva Alta, 400-1.500 m s. n. m.; y (9) Selva Baja, 80-400 m s. n. m. Esta figura sugiere una división natural del territorio peruano en grandes regiones longitudinales y regiones transversales. Por un lado, las grandes regiones longitudinales son la Costa, que agrupa a las regiones Chala y Yunga Marítima; la Sierra, que agrupa a las regiones Quechua, Suni, Puna y Janca; y la Selva, que agrupa a las regiones Yunga Fluvial, Selva Alta y Selva baja. Por otro lado, las regiones transversales del territorio peruano son Norte, Centro y Sur. De acuerdo con esta figura, las tierras altas (más de 4.800 m s. n. m.) del Perú parecen determinar las fronteras del Norte y Sur del país, las cuales parecen coincidir con las fronteras de Trujillo y Lima en la era colonial. Asimismo, de acuerdo con esta figura, el territorio que se encuentra a la altura de Chimbote es una frontera natural importante porque se inician los nevados, los cuales determinan la dinámica del flujo de agua y podrían haber determinado la concentración de los CP en el Centro.

Figura 10
Regiones naturales en el Perú



Elaboración propia.

La segunda variable geográfica que puede cumplir un rol importante en la concentración de la población es el ancho del MA medido como la distancia entre la frontera de la Yunga Fluvial y la Yunga Marítima de América del Sur (véase la figura 11). Esta variable intenta capturar el ancho de la cordillera. De acuerdo con los datos de la figura 12, en el Perú se encuentran el valor máximo y el mínimo del MA. El valor mínimo del MA se encuentra en la latitud -5,91 grados, a la altura de Olmos; mientras que el valor máximo se encuentra en la latitud -14,24, cerca de la ciudad de Ica, que parece coincidir con la antigua frontera del Chinchaysuyo. Esta figura también sugiere que el MA tiene una discontinuidad a la altura de la latitud -6. El ancho del MA disminuye a medida que nos desplazamos de Norte a Sur. Existe una relación no lineal entre la latitud y el ancho del MA en Colombia, Ecuador, Perú y Chile.

El ancho del MA también puede ser un determinante clave de la ubicación de los CP porque determina la extensión del territorio alto. En el Norte, el MA es más angosto y la mayoría de los CP parecen ubicarse en la vertiente del Pacífico porque el río Marañón se convierte en un accidente geográfico importante que separa la Selva de la Costa y la Sierra. En el Centro, el MA parece tener un ancho óptimo porque parece permitir el desplazamiento de los CP tanto a la vertiente del Pacífico como a la vertiente del Amazonas. En el Sur, el MA es más ancho y la mayoría de los CP parecen moverse hacia la vertiente del Amazonas.

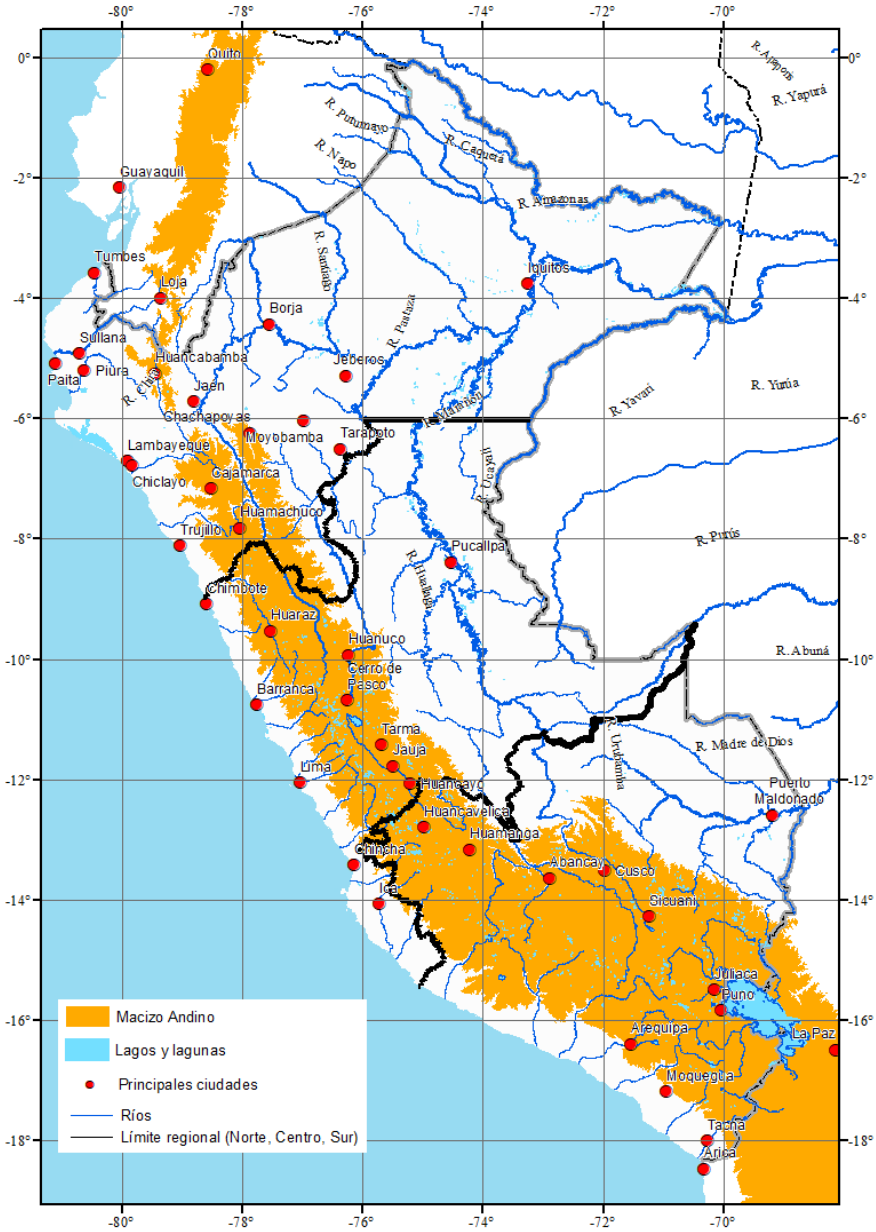
En concreto, podemos indicar que los accidentes geográficos determinados por el ancho del MA podrían afectar el desplazamiento de la población y el desarrollo regional en diferentes magnitudes. Asimismo, el ancho del MA puede convertirse en una variable clave para trazar fronteras de regiones transversales. La delimitación de regiones transversales con base en el MA puede ser importante porque permitiría generar una red de conectividad eficiente para el comercio interno y acceso al mercado internacional.

La tercera variable geográfica que podría cumplir un rol importante en el desarrollo regional del Perú es la pendiente del territorio, que puede ayudar a identificar diferentes formas de relieve, como montañas, lomas o colinas, mesetas, llanuras y valles. En la figura 13, mostramos la pendiente en el Perú junto con los límites del MA. El color verde representa a los territorios que no están inclinados, y los colores más oscuros representan a los territorios más inclinados. De acuerdo con esta figura, en el Perú hay territorios planos en la Costa, Sierra y Selva; sin embargo, la ubicación de los territorios planos no favorece la actividad agrícola. La agricultura del Perú es en gran parte intensiva y se ubica en zonas de alta pendiente. Es decir, el relieve del territorio peruano limita la agricultura extensiva en

el largo plazo. También observamos que los límites del MA del Norte y Centro presentan una pendiente mayor de 12 grados, al igual que en el Sur oriental; mientras que en el Sur occidental observamos una pendiente mayor de 12 grados principalmente en los ríos. La figura también sugiere que el territorio del Norte es más empinado que el del Centro y el Sur. Observamos además que en el Centro y el Sur del país hay presencia de mayor cantidad de territorio plano. Esto sugiere que en el Norte es más complicado conectar las regiones del país, mientras que en el Centro y el Sur es más factible generar redes de comunicación para el mercado interno.

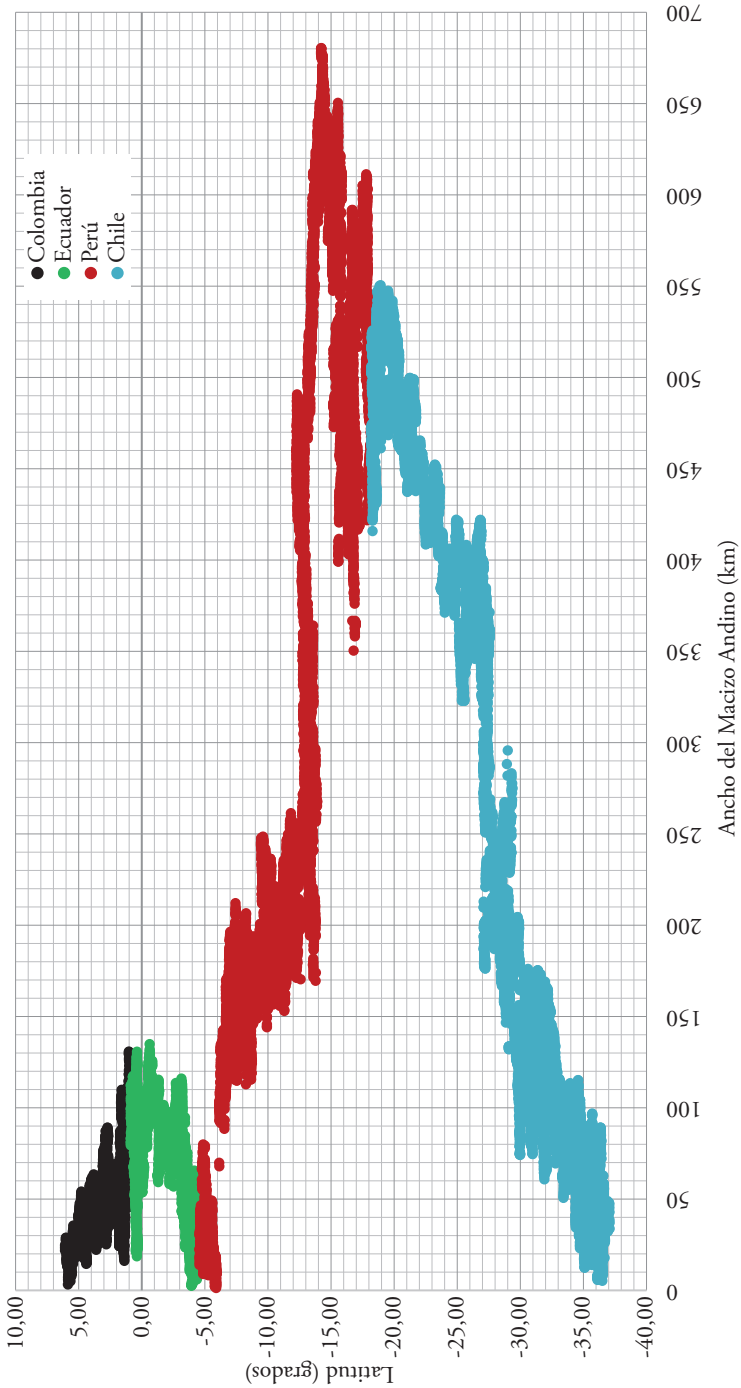
En concreto, podemos indicar que las enormes diferencias geográficas han generado diferentes niveles de desarrollo entre las regiones del Perú porque estas actúan como barreras al comercio interregional. Por ello, consideramos que es importante considerar las características geográficas para analizar sus impactos sobre la concentración de la actividad económica y de la población en el Perú.

Figura 11
Macizo Andino



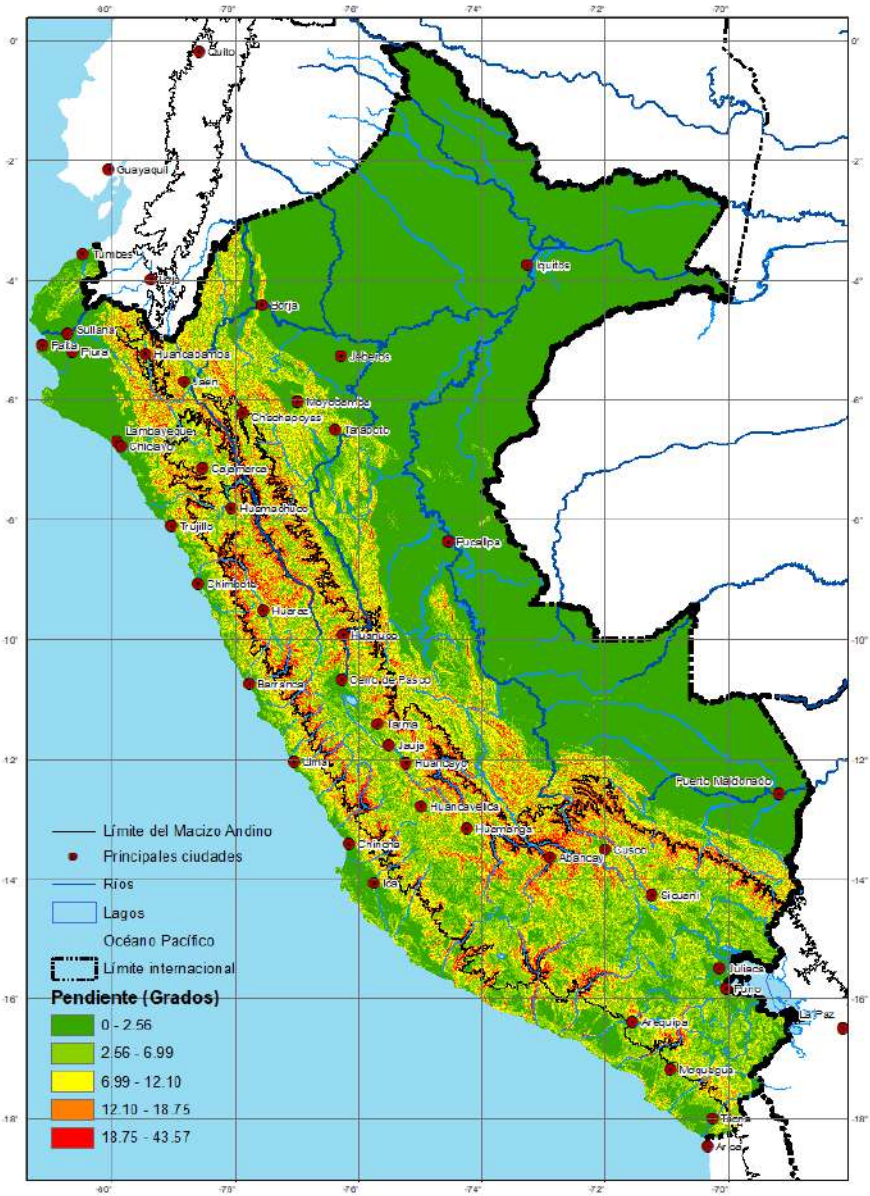
Elaboración propia.

Figura 12
Ancho del Macizo Andino



Elaboración propia.

Figura 13
Pendiente en el Perú



Elaboración propia.

4.2 Variables históricas

Usando un algoritmo de aglomeración de CP, Seminario *et al.* (2019) han estimado el área poblada y despoblada de Perú para 1795 y 2007. Realizando diferentes pruebas, los autores encontraron que la unidad de medida eficiente de aglomeración de pueblos es la legua marina de 5,555 km (5.555 m) (equivalentes a 1/20 parte de un grado). Los autores encuentran que el área poblada pasó de 191.373 km^2 en 1795 a 404.843 km^2 en 2007, es decir, el área poblada creció en un 111,55%. Los autores también indican que el área agrícola se incrementó en un 175,99%, mientras que el área ganadera se incrementó en un 57,08%.

En la figura 14, mostramos la ubicación espacial de los CP de 1795 y el área poblada de 2007 generada con base en los CP actuales. Por un lado, en la figura 14.A, mostramos los CP de 1795. Observamos que en la Selva hay presencia de CP. Esto sugiere que en la era colonial se trató de explorar la Selva, pero para ello usaban misiones religiosas. Por otro lado, en la figura 14.B, mostramos el área poblada de 2007. Podemos observar que el área poblada de 2007 contiene a los CP de 1795. Esto sugiere que el territorio ocupado actualmente se ha formado sobre la base de ocupación territorial de la época colonial.

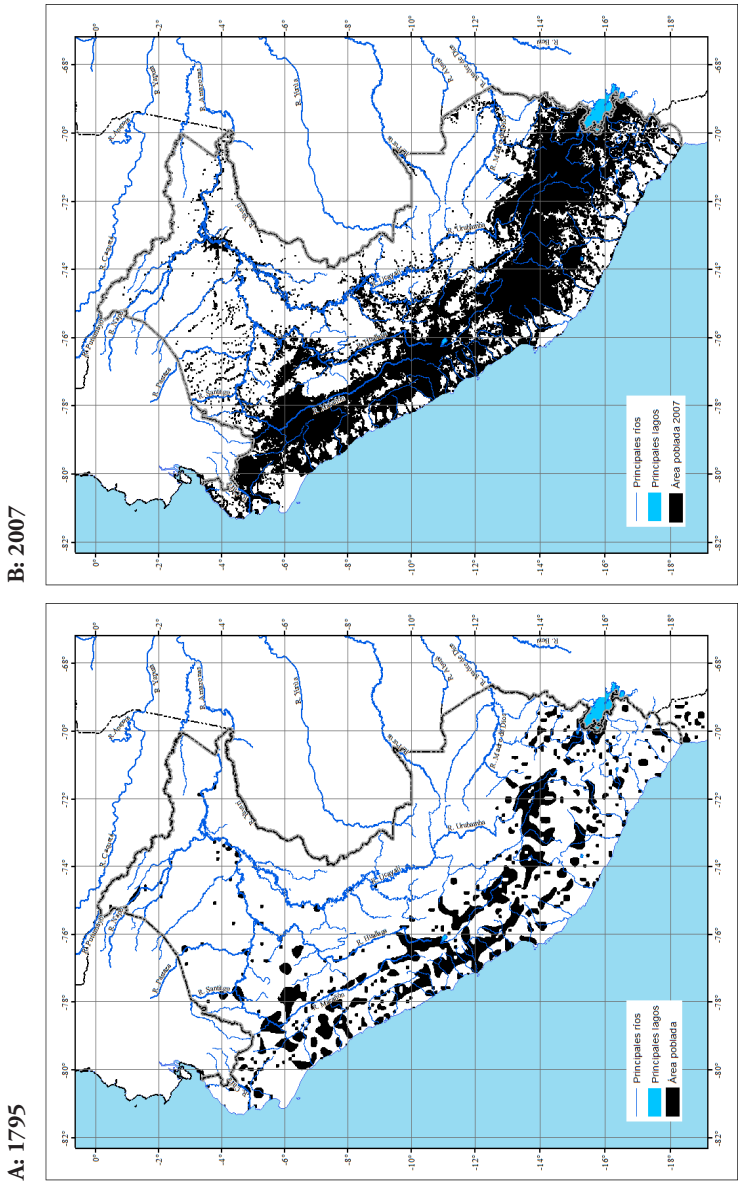
Sin embargo, el patrón de ocupación territorial del Perú podría ser más antiguo que el Virreinato. Por ello, en la figura 15, mostramos los sitios arqueológicos y la zona de influencia del Qhapaq Ñan (camino del Inca). Por un lado, en la figura 15.A, mostramos el camino del Inca, su área de influencia a 10 leguas marinas[3] y las principales ciudades del Perú colonial y actual. Podemos observar que las sociedades prehispánicas controlaron principalmente los territorios ubicados en la Costa y la Sierra. Asimismo, esta figura sugiere que las principales ciudades del Perú colonial y actual se ubican sobre el camino del Inca. Esto sugiere que las principales ciudades coloniales y actuales se han establecido en el territorio conectado por vías de comunicación precolombinas. Por otro lado, en la figura 15.B, mostramos el área de influencia del camino del Inca y todos los restos arqueológicos descubiertos hasta hoy. Observamos que gran parte de los restos arqueológicos se encuentran muy cerca del camino del Inca, lo cual sugiere que el desarrollo de la sociedad prehispánica fue posible porque estaba fuertemente conectada por sus vías de comunicación terrestre. Asimismo, la figura 15 sugiere que las principales ciudades se ubican sobre el camino del Inca. Por tanto, podemos indicar que la ubicación de los CP actuales podría ser similar a la ubicación

[3] La legua marina equivale a 5,555 km (5.555 m) (equivalentes a 1/20 parte de un grado).

de los CP del Virreinato. Esto sugiere que la ubicación de los CP podría ser una variable clave para explicar el desarrollo regional actual.

En ese sentido, usando los sitios arqueológicos, el camino del Inca y los centros poblados de 1795, podemos recuperar variables históricas del Perú. Por un lado, usando la ubicación de los sitios arqueológicos y del camino del Inca, podemos recuperar características históricas de las sociedades precolombinas. La ubicación de los sitios arqueológicos podría brindarnos información sobre la ubicación de los posibles centros de desarrollo regional prehispánico acorde con la configuración de la geografía; mientras que el camino del Inca podría brindarnos información sobre la red de comunicación para facilitar el comercio interregional del Perú prehispánico. Por otro lado, usando la ubicación de los CP de 1795, podemos recuperar las características históricas de las sociedades en el Virreinato.

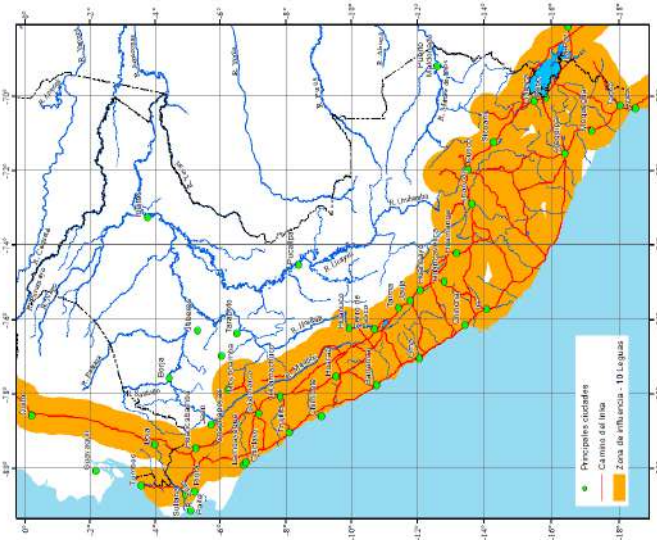
Figura 14
Centros poblados y área poblada: 1795 vs. 2007



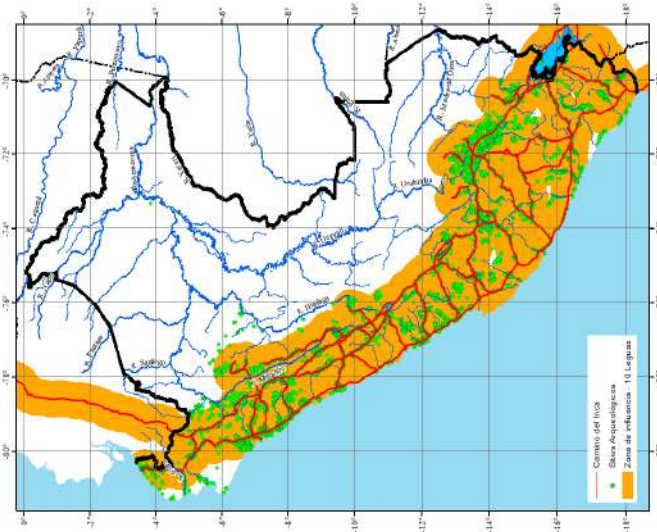
Elaboración propia.

Figura 15
Camino del Inca y sitios arqueológicos

A: Áreas de influencia del camino del Inca



B: Camino del Inca y sitios arqueológicos



Elaboración propia.

5. Conclusiones

Esta investigación busca contribuir a la literatura sobre la concentración regional de la actividad económica y de la población. En primer lugar, analizamos la evolución de la actividad económica usando las estadísticas de actividad económica de los 24 departamentos del Perú derivadas por Seminario *et al.* (2019). En segundo lugar, analizamos la evolución de la concentración de la población usando datos de población de 145 provincias del Perú.

Para analizar la concentración de la actividad económica regional, computamos para cada año el coeficiente de Gini del PIB por km^2 con Lima y sin Lima. De acuerdo con el coeficiente de Gini, la concentración de la actividad económica pasó de 0,54 en 1795 a 0,83 en 2018. Hemos encontrado que la concentración de la actividad económica sin Lima sigue la misma tendencia nacional hasta 1936; después de esta fecha, la concentración de la actividad económica nacional parece haber sido dominada por Lima. Sin embargo, a partir de 1980, la concentración de la actividad económica con Lima y sin Lima empieza a mostrar una tendencia creciente.

Usando el coeficiente de Gini, hemos analizado la concentración de la actividad económica en cada una de las regiones transversales del Perú: Norte, Centro y Sur. En el Norte, la concentración de la actividad económica ha pasado de 0,64 en 1795 a 0,72 en 2018, es decir, se incrementado en un 12,45%. En el Centro, la concentración de la actividad económica ha pasado de 0,46 en 1795 a 0,81 en 2018, lo que representa un incremento de un 56,13%. En el Sur, la concentración de la actividad económica ha pasado de 0,34 en 1795 a 0,41 en 2018, es decir, ha crecido en un 18,15%. Las estadísticas indican que el Sur es la región con menor concentración económica, mientras que el Norte fue la región con mayor concentración de la actividad económica hasta 1951; después de esa fecha, el Centro es la región con mayor concentración de la actividad económica.

Usando una descomposición de varianza del PIB por km^2 en PIB per cápita y densidad poblacional, hemos encontrado que la tendencia de la varianza del PIB por km^2 es dominada por la varianza de la densidad poblacional; sin embargo, la dinámica del PIB por km^2 en episodios de crisis parece estar dominada por la varianza del PIB per cápita. Los resultados sugieren que un factor clave para explicar la dinámica de la concentración de la actividad económica es la trayectoria de la concentración de la población.

Los resultados indican que la concentración regional de la población medida por el coeficiente de Gini ha pasado de 0,40 en 1795 a 0,71 en 2018. Sin em-

bargo, cuando excluimos a Lima, el valor del Gini ha pasado de 0,39 en 1795 a 0,58 en 2018, es decir, sin considerar a Lima, la concentración de la población ha aumentado en un 41,29%. Los resultados también indican que la concentración de la población de las regiones transversales (Norte, Centro y Sur) y las regiones longitudinales (Costa, Sierra y Selva) presenta diferentes dinámicas. Los resultados también sugieren que regiones como la Costa y el Centro del país, que incluyen a Lima, presentan la mayor concentración poblacional. Sin embargo, cuando excluimos a Lima de la Costa y el Centro del país, la concentración de la población pasa a ser similar o incluso menor que la concentración de las otras regiones. Es decir, los resultados sugieren que Lima cumple un rol importante en la evolución de la concentración regional de la población. Sin embargo, el fuerte crecimiento de la población en Lima, sobre todo a partir de 1910, fue tan desorganizado que no solo desbordó la capacidad de sus equipamientos sino también sus bases culturales (Aguilar, 1989).

De otro lado, el análisis espacial con base en mapas georreferenciados sugiere que las variables geográficas y las variables históricas podrían ser relevantes para explicar la evolución de la concentración de la actividad económica y de la población en el Perú. En ese sentido, futuras investigaciones podrían cuantificar los impactos de la geografía y la historia sobre el desarrollo regional del Perú. Asimismo, las futuras investigaciones también podrían analizar los impactos de las variables históricas y las variables geográficas sobre la evolución del área poblada. Sin embargo, para ello es necesario que se establezcan metodologías eficientes para generar series de área poblada. Un esfuerzo importante de las futuras investigaciones podría ser el desarrollo de algoritmos para fragmentar el territorio sobre la base de variables históricas y variables geográficas que permitan la administración eficiente del territorio.

Esta investigación tiene implicancias académicas y prácticas. Desde el punto de vista académico, las implicancias giran en torno a la literatura sobre la concentración económica, la concentración de la población y el desarrollo regional. Desde el punto de vista práctico, esta investigación tiene implicancias para los encargados de diseñar e implementar políticas de desarrollo regional.

En primer lugar, los resultados del análisis de la concentración usando series de largo plazo sugieren que la concentración de la actividad económica es explicada en gran parte por la concentración de la población. Por lo tanto, las futuras investigaciones sobre la concentración económica regional deben incorporar factores de expansión de la población; en caso contrario, estarán descartando un componente importante de sus análisis. Asimismo, encontramos que Lima ha

cumplido un rol importante en la evolución de la concentración de la población y de la actividad económica. Por ello, las futuras investigaciones sobre la concentración en el Perú deben realizar análisis con Lima y sin Lima, para brindar resultados útiles para el diseño e implementación de políticas de desconcentración.

En segundo lugar, el análisis espacial usando mapas georreferenciados sugiere que la geografía y la historia han cumplido roles importantes en la concentración de la población y la actividad económica. Por un lado, las variables geográficas, como la altura, el ancho del Macizo Andino y la pendiente del territorio, sugieren divisiones territoriales naturales longitudinales y transversales. Asimismo, los resultados sugieren que las distintas variables geográficas han determinado la ubicación y concentración de los centros poblados a lo largo del territorio peruano. Por otro lado, las variables históricas, aproximadas por la ubicación de los sitios arqueológicos, el camino del Inca y los centros poblados coloniales, sugieren que el patrón de ocupación territorial en el Perú puede ser muy antiguo. Encontramos que los principales centros poblados actuales y de finales de la era colonial se ubican sobre el camino del Inca. Esto sugiere que las principales ciudades coloniales y actuales se han establecido en áreas conectadas por vías de comunicación precolombinas. Por lo tanto, el análisis de la ubicación de los centros poblados podría ser una variable clave para explicar el desarrollo regional actual. En concreto, la historia y la geografía deben ser componentes claves para las investigaciones sobre el desarrollo regional en el Perú; en caso contrario, dichas investigaciones estarán descartando componentes necesarios para comprender los hechos estilizados de largo plazo en la economía peruana.

En tercer lugar, el análisis espacial sugiere que, para lograr mayores niveles de desarrollo regional en el Perú, se debe considerar tanto las variables históricas como las variables geográficas. Por un lado, las variables históricas permitirán comprender los diferentes niveles de conectividad y desarrollo de las culturas precolombinas de acuerdo con la geografía del territorio peruano. Esta comprensión puede ser clave para el diseño e implementación de políticas que permitan un mayor dominio de los pisos ecológicos a lo largo del territorio peruano. Por otro lado, las variables geográficas ayudarán a comprender las divisiones territoriales naturales para el diseño de vías de comunicación modernas que permitan un mayor nivel de desarrollo del mercado interno y corredores económicos acordes con la geografía del Perú. En concreto, la comprensión de la historia y la geografía del territorio peruano es clave para el diseño e implementación de políticas que permitan lograr mayores niveles de desarrollo regional.

Referencias

Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. *American Economic Review*, *91*(5), 1369-1401.

Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2002). Reversal of fortune: Geography and institutions in the making of the modern world income distribution. *The Quarterly Journal of Economics*, *117*(4), 1231-1294.

Aguilar, H. C. (1989). La ciudad de Lima: su evolución y desarrollo metropolitano. *Revista Geográfica*, *110*, 231-265.

Amat & Junient, M. (1947[1869, 1878]). *Memoria de gobierno*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano Americanos.

Audretsch, D. B., & Feldman, M. P. (1996). R&D spillovers and the geography of innovation and production. *American Economic Review*, *86*(3), 630-640.

Banco Mundial. (2009). *Informe sobre el desarrollo mundial 2009 – Una nueva geografía económica: panorama general*. Washington D. C.

Breinlich, H., Ottaviano, G. I., & Temple, J. R. (2014). Regional growth and regional decline. En *Handbook of economic growth* (vol. 2, pp. 683-779). Elsevier.

Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2012). *Población, territorio y desarrollo sostenible*.

CEPD (Centro de Estudios de Población y Desarrollo). (1972). *Informe demográfico, Perú-1970*.

Ciccone, A., & Hall, R. E. (1996). Productivity and the density of economic activity. *American Economic Review*, *86*(1), 54-70.

Combes, P. P., & Gobillon, L. (2015). The empirics of agglomeration economies. En *Handbook of regional and urban economics* (vol. 5, pp. 247-348). Elsevier.

Dell, M. (2010). The persistent effects of Peru's mining mita. *Econometrica*, *78*(6), 1863-1903.

Denevan, W. (1980). La población aborigen de la Amazonia en 1492. *Amazonia Peruana*, *3*(5), 3-41.

Díez-Minguela, A., González-Val, R., Martínez-Galarraga, J., Sanchis, M. T., & Tirado, D. A. (2017). *The long-term relationship between economic development and regional inequality: South-West Europe, 1860-2010*. Working paper 119. European Historical Economics Society (EHES).

Dumais, G., Ellison, G. & Glaeser, E. L. (2002). Geographic concentration as a dynamic process. *Rev. Econ. Stat.*, 84, 193-204.

Duranton, G., & Puga, D. (2000). Diversity and specialisation in cities: Why, where and when does it matter? *Urban Studies*, *37*(3), 533-555.

Ellison, G., Glaeser, E. L., & W. Kerr. (2010). What causes industry agglomeration? Evidence from coagglomeration patterns. *American Economic Review*, *100*(3), 1195-1213.

Glaeser, E. (2011). Cities, productivity, and quality of life. *Science*, *333*.

Glaeser, E. L., & Shleifer, A. (2002). Legal origins. *The Quarterly Journal of Economics*, *117*(4), 1193-1229.

Gonzales de Olarte, E. (1989). *Problemas económicos de la regionalización en el Perú*. IEP.

Gonzales de Olarte, E. (22 de junio de 2017). *La reconstrucción como medio de desarrollo regional y local*. Recuperado de http://blog.pucp.edu.pe/blog/descentralizacion/2017/06/22/la-reconstruccion-como-medio-de-desarrollo-regional-y-local/

Gonzales de Olarte, E., & Pozo, J. M. D. (2018). *El espacio importa para el desarrollo humano: el caso peruano*. Documento de Trabajo 462. Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Hall, R. E., & Jones, C. I. (1999). Why do some countries produce so much more output per worker than others? *The Quarterly Journal of Economics*, *114*(1), 83-116.

Henderson, J. V. (1986). Efficiency of resource usage and city size. *Journal of Urban Economics*, *19*(1), 47-70.

Henderson, V. (2003). The urbanization process and economic growth: The so-what question. *Journal of Economic Growth*, *8*(1), 47-71.

Hoover, E. M. (1948). The location of economic activity. Londres: McGraw-Hill Book Company, Inc.

Isard, W. (1956). *Location and space-economy*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Junius, K. (1997). *The determinants of urban concentration*. Kiel Working Paper 835. Kiel: Kiel Institute of World Economics.

Krugman, P. (1991). History and industry location: The case of the manufacturing belt. *The American Economic Review*, *81*(2), 80-83.

Lutz, J. M. (2001). Determinants of population growth in urban centres in the Republic of Ireland. *Urban Studies*, *38*(8), 1329-1340.

Magrini, S., (2004). Regional (di)convergence. En J. V. Henderson & J. F. Thisse (Eds.), *Handbook of regional and urban economics* (vol. 4, pp. 2741-2796). Ámsterdam: Elsevier.

Maletta, H. & Bardales, A. (1987). *Perú: las provincias en cifras, 1876-1981*. Ediciones Amidep & Universidad del Pacífico.

McGranahan, G., & Martine, G. (Eds.). (2014). *Urban growth in emerging economies: Lessons from the BRICS*. Londres: Routledge.

Moomaw, R. L. (1981). Productivity and city size: A critique of the evidence. *The Quarterly Journal of Economics*, *96*(4), 675-688.

Nakamura, R. (1985). Agglomeration economies in urban manufacturing industries: A case of Japanese cities. *Journal of Urban Economics*, *17*(1), 108-124.

Nunn, N. (2008). The long-term effects of Africa's slave trades. *The Quarterly Journal of Economics*, *123*(1), 139-176.

Otsu, N. (1979). A threshold selection method from gray-level histograms. *IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics*, *9*(1), 62-66.

Perroux, F. (1964). *La economía del siglo XX*. Barcelona: Ediciones Ariel.

Puga, D. (2010). The magnitude and causes of agglomeration economies. *Journal of Regional Science*, *50*(1), 203-219.

Pulgar Vidal, J. (1946). *Historia y geografía del Perú: las ocho regiones naturales del Perú*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Rodríguez Vignoli, J. (2017). *Migración interna y asentamientos humanos en América Latina y el Caribe (1990-2010)*. Serie Población y Desarrollo. Cepal.

Rosenthal, S. S., & Strange, W. C. (2001). The determinants of agglomeration. *Journal of Urban Economics*, *50*(2), 191-229.

Saignes, T. (1984). Las etnias de Charcas frente al sistema colonial (siglo XVII). Ausentismo y fugas en el debate sobre la mano de obra indígena, 1595-1665. *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*, *21*, 27-75.

Seminario, B. (2016). *El desarrollo de la economía peruana en la era moderna: precios, población, demanda y producción desde 1700*. Universidad del Pacífico.

Seminario, B., Zegarra, M. A., & Palomino, L. (2019). *Estimación del PIB departamental y análisis de la desigualdad regional en el Perú, 1795-2017*. IDB Working Paper 1016. http://dx.doi.org/10.18235/0002004

Seminario, B., Zegarra, M. A., & Palomino, L. (2020). Peruvian regional inequality: 1847-2017. En D. A. Tirado-Fabregat, M. Badia-Miró & H. Willebald (Eds), *Time and space*. Palgrave Studies in Economic History. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-47553-6_10

Sveikauskas, L. (1975). The productivity of cities. *The Quarterly Journal of Economics*, *89*(3), 393-413.

Tirado-Fabregat, D. A., Badia-Miró, M., & Willebald, H. (2020). *Time and space*. *Latin American regional development in historical perspective*. Palgrave Studies in Economic History. Palgrave Macmillan.

Torres, G. T. (2017). *Ensayos sobre economías de aglomeración* (tesis de doctorado). Universidad de Barcelona.

Vargas-Mendoza, F. (2020). La ciudad región global para el desarrollo económico y social de Latinoamérica. *AIBI Revista de Investigación, Administración e Ingeniería*, 58-68.

Vidal, P. (2014). Las ocho regiones naturales del Perú. En *Terra Brasilis (Nova Séries)*. http://terrabrasilis.revues.org/1027. doi: 10.4000/terrabrasilis.1027

Williamson, J. G. (1965). Regional inequality and the process of national development: A description of the patterns. *Economic Development and Cultural Change*, *13*(4, part 2), 1-84.

Visión del Perú a 2021, 2030 y 2050: evaluación y alternativas después de la COVID-19[1]

Germán Alarco y César Castillo

1. Introducción

Las recientes proyecciones del Banco Mundial (2020b) nos pintan un panorama sombrío para el mundo y el Perú *ad portas* de nuestro bicentenario. El PIB real mundial caería en un 5,2%, con las economías avanzadas contrayéndose en un 7%: EE. UU., en un 6,1%; la zona euro, en un 9,1%; y Japón, en un 6,1%. América Latina y el Caribe mostraría una caída de un 7,2%, y el PIB del Perú se contraería en un 12%. Esta no ha sido la crisis más grave: la gran depresión de la década de 1930 generó una caída del 26,7% del PIB real de los Estados Unidos entre 1929 y 1933; y durante la crisis financiera internacional fue de un 3,4% entre 2007 y 2009 (Bureau of Economic Analysis, 2020).

El arsenal de instrumentos de la política económica keynesiana permitió remontar esa gran crisis del siglo XX y las que sucedieron después. Ahora, a las tendencias y riesgos tradicionales de la economía internacional se sumarían un fenómeno de desglobalización y ralentización de la economía internacional y una disrupción tecnológica radical, que, al parecer, se están potenciando por las secuelas de la COVID-19. El mundo está cambiando con rapidez. Ni las denominadas recuperaciones en forma de V o U parecen estar a la vista. Roubini (2020) plantea que la tercera década del siglo XXI será marcadamente recesiva.

[1] Se agradecen el apoyo de Martin Astocondor y los comentarios de Patricia del Hierro y Ricardo Rodríguez Ulloa a una versión previa de este documento.

En el Perú, se vislumbran algunos de esos retos, pero se los minimiza. Desafortunadamente, muchos creen que la primera década del siglo XXI, de buenos precios internacionales de las materias primas y flujos de capitales, se repetirá continuamente en el futuro. Otros se confían porque el precio del oro, metal de refugio, está subiendo. La segunda década de este siglo fue bastante mediocre, pero muchos ni cuenta se dieron. Ni el Banco Mundial (2020a) tiene una visión optimista cuando se revisan sus proyecciones de precios para nuestras materias primas al año 2030. Aquí, se insiste en la misma inserción a la economía internacional de antes, como si nada estuviera ocurriendo. La diversificación productiva y exportadora sigue fuera de la agenda. Para agravar la situación, el planeamiento estratégico nacional, integrador de las políticas públicas, y, en particular, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) continúan relegados.

La pandemia de COVID-19 no solo ha modificado las formas en que interactúan las personas. La gran magnitud de infectados y fallecidos a nivel global está generando diversas reflexiones en diferentes esferas, como la cultural, la social, la económica, la política, la estatal, la internacional, entre otras, sobre cuál podría y debería ser la dirección de esos cambios en el futuro. Como en toda crisis, son tiempos de reflexión, discusión y cambios. Se abre la interrogante sobre si estamos en un momento de quiebre o si predominará la inercia.

El objetivo central del artículo es presentar y discutir las principales tendencias y retos de la economía internacional y cómo estos deberían impactar en las diferentes visiones oficiales de del país al 2021, 2030 y 2050. Para tal efecto, se debe discutir el contenido de una visión como síntesis de un proyecto colectivo de futuro y analizar las posibilidades de implantación a través de la evaluación general del estado del planeamiento estratégico. De manera complementaria, se exploran las diferentes transiciones previas de modelo económico a nivel internacional y algunas de las conjeturas que se están elaborando sobre el futuro, y se discute si estaríamos o no en un momento de quiebre. Por último, se presentan y evalúan de manera somera las principales opciones estratégicas en el ámbito económico para el Perú, y se presentan algunos elementos para la construcción de una nueva alternativa.

Este documento es exploratorio. No hay respuestas definitivas ni finales, menos en un contexto como el actual. El artículo tiene cuatro partes además de esta introducción. La segunda explica cuál debería ser el contenido de la visión de un país como expresión de un proyecto colectivo y presenta la situación actual del planeamiento estratégico nacional. La tercera analiza el entorno internacional incorporando las tendencias y riesgos tradicionales y los nuevos elementos. Se

examina también cómo se han dado algunas transiciones previas y los planteamientos de pensadores sobre el futuro desde la actual coyuntura, y se presentan conjeturas sobre si estaríamos o no en un momento de quiebre. La cuarta parte analiza ese futuro posible que recibiríamos y en ella se evalúan las visiones oficiales a 2021, 2030 y 2050. Por último, en la quinta sección, se anotan las opciones estratégicas en el ámbito económico y algunos elementos para la construcción de una nueva alternativa.

2. La construcción de visión en un contexto de planeamiento estratégico subordinado

2.1 Contenido de una visión

Dentro del lenguaje del planeamiento estratégico, D'Alessio (2008) explica que la visión es la definición deseada del futuro; responde a la pregunta «¿Qué queremos llegar a ser?». Esta implica un enfoque de largo plazo basado en una evaluación de la situación actual y la futura, así como del estado actual y el futuro de la organización bajo análisis, en este caso el país. Generar una visión implica entender la realidad, fijar un futuro retador y tener la capacidad de difundirla, para que sirva de guía y motivación de toda la sociedad. Sus dos grandes componentes son el propósito y los valores centrales; y la visión de futuro, la cual no se crea sino que se descubre mirando al interior de la organización y sus posibilidades.

El mismo autor insiste en que esta debe construirse de la manera más participativa posible, atendiendo las siguientes interrogantes: ¿en qué actividades estamos?, ¿cuál es nuestro modelo de negocios vigente?, ¿en qué actividades queremos estar?, ¿cuál queremos que sea nuestro modelo de negocio?, ¿qué es lo que nuestros clientes quieren ahora y en el futuro?, ¿dónde están nuestros clientes y cuáles son los principales intereses y conductas respecto a nuestros bienes y servicios? y ¿cuáles son las expectativas hacia nosotros de los grupos de interés con los que nos relacionamos? Por otra parte, ¿quiénes serán nuestros futuros competidores, proveedores, aliados y clientes?, ¿cuál debe ser nuestro alcance competitivo?, ¿cómo puede impactar la tecnología en nuestras actividades?, ¿cuáles son los escenarios más probables de nuestra industria? y ¿qué posibilidades tenemos de alcanzar la visión propuesta?

La visión es también la concreción sintética de un proyecto nacional o de patria. En el Perú de hoy, no existe un proyecto colectivo. La búsqueda del desarrollo es un proceso social que se construye en la historia teniendo como espacio

fundamental a la nación. Tanto nación como desarrollo son «proyectos», es decir, deben ser concebidos, imaginados o soñados previamente, al punto de poder ser prefigurados en el tiempo. Hay, pues, un proyecto de desarrollo enlazado a un proyecto nacional o de patria, que no se produce por generación espontánea. Nación, desarrollo y planeamiento estratégico son parte de un conjunto coherente de fines, objetivos y medios que deben ser sinérgicos y complementarios entre sí. El planeamiento debe estar al servicio del desarrollo del mismo modo que el desarrollo debe estar al servicio de la construcción de la nación (Ceplan, 2012).

Portocarrero (2015) señala que «la formación de nación, resulta de una transacción entre la vocación universalista del proyecto moderno y la realidad inapelable de las tradiciones locales [...]. Los individuos se fortalecen en tanto pertenecen a una comunidad en la que se reconocen y son reconocidos. [...]. La función civilizatoria del nacionalismo es crear una comunidad de personas que se sientan iguales, que sean capaces de obrar solidariamente, pues se reconocen como parte de una misma historia; caminando, además, hacia el futuro». Asimismo, acercándose al rol de una visión, esta «supone la construcción de un relato que despierte entusiasmo, amor propio, un cierto, sano, narcisismo colectivo».

2.2 Planeamiento estratégico arrinconado

Hay algunas naciones que no requieren del planeamiento estratégico nacional y de su respectiva institucionalización; sin embargo, es imprescindible para la mayoría. Es la primera política pública que proporciona el rumbo; y un elemento central para todo tipo de organizaciones nacionales e internacionales, públicas o privadas, con o sin fines de lucro. Es el ámbito especializado responsable de coadyuvar a construir la visión de país, analizar y establecer escenarios, definir estrategias y proponer el gran marco integrador para todas las otras políticas. Debe abordar las políticas de corto plazo con una mirada de mediano y largo plazo.

Desafortunadamente, su origen y trayectoria aquí no fueron alentadores[2]. El Instituto Nacional de Planificación tuvo mayor importancia y funciones en el primer lustro de la década de 1970, hasta que se desactivó por razones ideológicas en 1992. Desde su refundación en 2008, el planeamiento estratégico está circunscrito a una práctica basada más en las formalidades que en el fondo del proceso,

[2] Se arrastran varios estigmas en torno al planeamiento estratégico público en el Perú: que fue promovido desde el exterior –no internamente–, en particular en la reunión de Punta del Este en 1961; que fue instaurado formalmente por la Junta Militar de 1962; y que se fortaleció durante la primera fase del gobierno militar de 1968-1975.

totalmente desvinculado del sistema de presupuesto público, del programa de inversión pública y del quehacer cotidiano de los diferentes niveles de gobierno. A pesar de algunos intentos de fortalecimiento, su organismo rector, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), sigue siendo una institución minúscula, marginada y arrinconada dentro del sector público.

La lista de retos del sistema de planeamiento y el Ceplan es extensa. No participa en la discusión y formulación de políticas generales ni económicas. El sistema de planeamiento estratégico no es aceptado por el BCRP ni el MEF, ni por los grupos de poder económico y mediático. No solo está aislado en el Gobierno sino de la ciudadanía, que no puede apreciar su utilidad; sobre todo porque no utiliza un lenguaje cercano a esta. Hay que reconocer que muchas veces llegó tarde y fue útil solo para registrar y ordenar políticas decididas con anterioridad, y no para formularlas ni articularlas desde el principio. Su función de establecer prioridades e integrar de manera efectiva tanto políticas como inversiones ha sido muy limitada (Alarco, 2013, 2017). Hay también que reconocer que su desempeño, en general, no estuvo a la altura de las circunstancias.

3. El nuevo entorno internacional

3.1 Los retos tradicionales

Todos los años, a propósito de la reunión anual del Foro Económico Mundial, se presentan los resultados del mapa de tendencias y riesgos de la economía internacional. Este se elabora con base en encuestas y entrevistas sobre las percepciones de empresarios y políticos del mundo sobre lo que podría ocurrir en los próximos 10 años. En la tabla 1, se presentan los resultados ordenados de mayor a menor importancia (o probabilidad de ocurrencia).

Tanto en las tendencias como en los riesgos, destaca la problemática del cambio climático y de sus impactos, como son los fenómenos meteorológicos extremos y los desastres naturales. Si se revisa el documento más actualizado, se percibe que esta ha sido la preocupación central de los últimos cuatro años (Foro Económico Mundial, 2020). Las listas incorporan los elementos tradicionales[3], pero también algunas sorpresas, como las relativas al incremento de la dependencia cibernética y la mayor probabilidad de ciberataques. Llama la atención que empresarios y políticos destaquen la elevación de las desigualdades

[3] En un documento previo a propósito de los 50 años de la Universidad del Pacífico, se presentaron y discutieron algunos de los principales retos tradicionales (Alarco, 2012).

en la riqueza e ingresos, que se acompañan con otras tendencias como el incremento de la polarización social.

En las listas, se ubican las tendencias y riesgos tradicionales, como la degradación ambiental y el envejecimiento poblacional, que impacta negativamente en el crecimiento económico y modifica la estructura de gastos y de producción de las sociedades. También, el riesgo de crisis hídricas, la pérdida de biodiversidad y la presencia de crisis alimentarias. En la esfera económica, la posibilidad de formación de burbujas en los precios de los activos y las crisis fiscales. Asimismo, en lugares por debajo de la posición 15, los riesgos relativos a las consecuencias adversas del cambio tecnológico y de la deflación, que veremos más adelante.

Es interesante anotar que en listas anteriores se incluyó a la vez como tendencia y como riesgo el incremento de enfermedades crónicas y la propagación de enfermedades infecciosas. La actual pandemia de COVID-19, un año antes de su estallido, no era un cisne negro[4], ya que estaba en el radar de los entrevistados. También están el incremento de los nacionalismos, el crecimiento de las migraciones involuntarias y los ataques terroristas como fenómenos importantes, pero más recientes. Por otra parte, ya desapareció del catálogo la posibilidad de una crisis energética global.

Tabla 1
Principales tendencias y riesgos de la economía internacional

N.º	Tendencias	Riesgos
1	Cambio climático	Fenómenos meteorológicos extremos
2	Incremento de la polarización social	Fallas en la mitigación y adaptación al cambio climático
3	Aumento de la dependencia cibernética	Desastres naturales
4	Aumento de las disparidades de la riqueza y el ingreso	Ciberataques
5	Degradación ambiental	Crisis hídrica
6	Envejecimiento de la población	Pérdida de la biodiversidad y colapso de ecosistemas
7	Incremento del nacionalismo	Desastres naturales provocados por el ser humano

[4] Expresión para denotar un fenómeno inusual o extraordinario; lo contrario de un «cisne blanco», que es algo cotidiano o común.

8	Cambio de la gobernanza internacional	Conflicto entre países
9	Cambio en potencias económicas	Migración involuntaria a gran escala
10	Incremento de la urbanización	Crisis fiscal
11	Crecientes clases medias en economías emergentes	Burbujas en los precios de los activos en economías avanzadas
12	Mayor movilidad geográfica	Propagación de enfermedades infecciosas
13	Aumento de enfermedades crónicas	Fracaso de la gobernanza global o regional
14		Crisis alimentaria
15		Ataques terroristas

Fuente: elaboración propia a partir de Foro Económico Mundial (2019).

3.2 Los nuevos retos

Se consideran dos temas: la desglobalización y ralentización del crecimiento económico; y los impactos del cambio tecnológico sobre los niveles de actividad económica. Sobre el primer tema, Roubini (2020) señala que esta década será de gran estancamiento económico. Identifica 10 factores que estarían configurando una tormenta perfecta. Al respecto, la salida de la crisis implicaría déficits fiscales superiores al 10% del PIB en épocas de altos niveles de endeudamiento público y privado. Las tendencias demográficas, la pandemia actual y posiblemente otras por venir obligarían a incrementar los gastos en salud. Existe un riesgo creciente de deflación, por los altos niveles de capacidad instalada ociosa de las empresas y elevado desempleo, que aumentaría el peso de la deuda real y generaría un mayor riesgo de insolvencia. Sin embargo, también habría peligro de presiones inflacionarias por los déficits fiscales y las políticas monetarias heterodoxas, que podrían generar estanflación.

Roubini anota diversos factores para explicar el estancamiento prolongado de la economía internacional. Entre estos, destaca la desglobalización como resultado del desacoplamiento de la economía estadounidense y la china, que estaría acompañado de más proteccionismo a nivel del resto de las economías desarrolladas y del mundo en general. Al mismo tiempo, la disrupción digital, que generaría un balance negativo en términos de los niveles de empleo y de mayor desigualdad. Las actividades productivas tenderían a relocalizarse relativamente en sus países de origen, pero a la par promoverían mayores niveles de automatización, con impactos negativos sobre el empleo y de reducción de los salarios promedio.

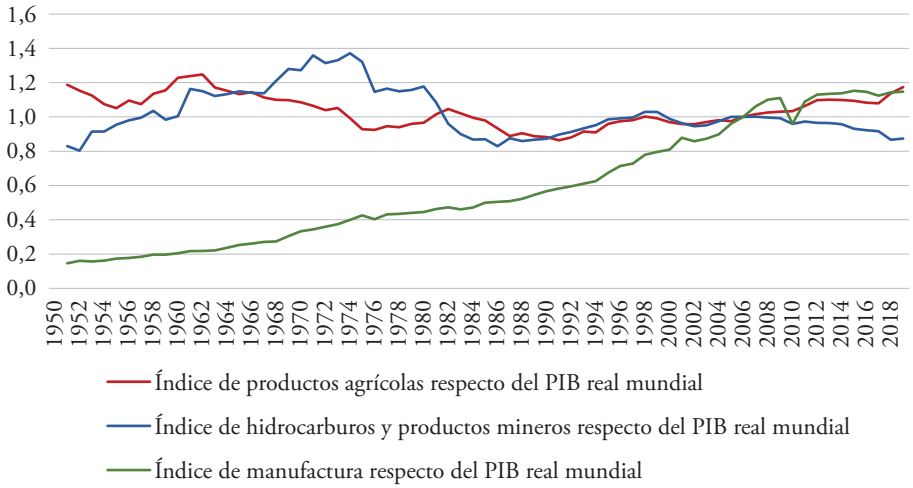
Esto, a su vez, impulsaría más nacionalismo y xenofobia, lo que aislaría más a las economías y establecería mayores restricciones a los movimientos comerciales, de capitales, de servicios y de personas. El enfrentamiento geoestratégico entre los Estados Unidos y China y una guerra fría ampliada entre otras economías coadyuvarían a un mayor aislamiento. Por último, la disrupción medioambiental podría poner en jaque a la economía mundial.

La desaceleración de la economía internacional no es un tema del futuro. Durante la fase de oro del capitalismo, entre la década de 1950 y finales de la de 1970, se creció más que en la fase neoliberal iniciada a partir de la década de 1980. En la primera, el crecimiento fue del 4,4% anual y en la segunda, del 2,4% en términos reales; y del 3,4% y 1,8%, respectivamente, cuando se mide en términos per cápita reales. Ahora se crece menos que antes, aunque también hay que reconocer ligeros repuntes a finales de la década de 1990 y en los últimos años, como resultado de la formación de burbujas en los precios de los activos impulsada por las políticas de Trump.

Por otra parte, estos temas no son ajenos a una economía como la peruana. Se presentan diversas tendencias sobre los espacios para nuestros productos de exportación tradicional, en cuanto a los tratados de libre comercio (TLC) y a las proyecciones de precios de algunos de nuestros productos de exportación. En la figura 1, se muestra la evolución del volumen exportado de productos agrícolas, manufactura, hidrocarburos y productos mineros respecto del PIB mundial real de la Organización Mundial del Comercio (OMC) entre 1950 y 2018.

De los tres conjuntos de productos, el que muestra una tendencia creciente son los productos manufactureros. El mundo demanda más manufacturas a medida que el producto aumenta (tiene una elasticidad ingreso mayor de uno). En cambio, en el caso de los hidrocarburos y los productos mineros, hay una tendencia fluctuante y que se convierte en decreciente a partir de finales de la primera década del siglo XXI. Entre las décadas de 1950 y 1970, el crecimiento económico mundial fue más intensivo en el uso de hidrocarburos y de nuestros productos mineros; también fue ligeramente más intensivo en la década de 1990. El comercio internacional de productos agrícolas fue relativamente importante en la década de 1960, para luego estabilizarse, y a partir del siglo XXI hay una tendencia ligeramente creciente que se está aprovechando en el caso de la exportación no tradicional de productos agropecuarios.

Figura 1
Cocientes del índice de volumen exportado mundial de productos agrícolas, manufacturas e hidrocarburos y productos mineros, entre el PBI real mundial (2005=100)



Fuente: OMC (2020).

La apuesta por más comercio internacional mediante la firma de TLC también tiene limitaciones. En efecto, los TLC abren mercados para nuestra producción. Sin embargo, cuando se evalúan sus impactos en casos concretos, como los firmados con los Estados Unidos, China y la Unión Europea, hay sorpresas. En primer lugar, a partir de la entrada en vigencia del acuerdo, se observa un gran incremento en las importaciones, que compensa el crecimiento menos dinámico de las exportaciones y desequilibra la balanza comercial. Tampoco hay que omitir que las mayores importaciones de bienes sustitutos a los locales impactan de manera negativa en la producción nacional, en particular en la manufacturera y agrícola.

Por otra parte, esas mayores importaciones no se circunscriben necesariamente a bienes de alto contenido tecnológico. Por el lado de las exportaciones, también se exportan más bienes alrededor de los mismos productos de siempre. Asimismo, estas se realizan por razones independientes a la firma de un TLC, como en el caso de China, en el que se explican más por su estrategia de inversión para colocarnos como proveedores de productos mineros y pesqueros. Se exporta un poco más de productos no tradicionales, que igualmente ingresarían con bajos aranceles a la economía receptora. Por último, no hay que olvidar que, si bien se introduce un

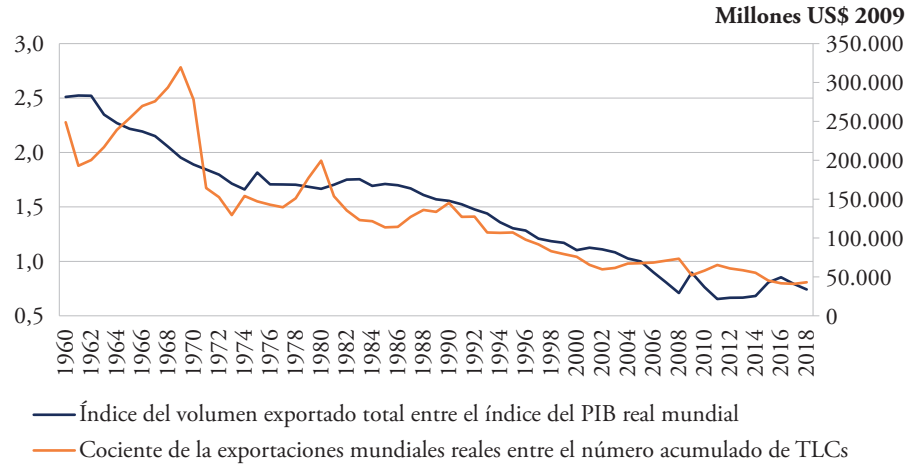
mayor número de pequeños exportadores, el nivel de fracaso luego de dos o tres años es significativo, de acuerdo con la información del Mincetur (2018).

En la figura 2, se muestra qué está ocurriendo con el comercio internacional respecto del PIB mundial real desde la década de 1950 a la fecha. También se evalúa la aportación marginal de los TLC a nivel a global, que se estima como el cociente del valor de las exportaciones mundiales respecto del número acumulado de estos acuerdos regionales o internacionales según la OMC. De ello se extraen también conclusiones interesantes. En el lado izquierdo, se observa la desaceleración de la importancia del comercio internacional respecto del producto mundial. En particular, cuando el cociente adquiere valores por debajo de la unidad, desde el segundo quinquenio del siglo XXI. El crecimiento del PIB se está acompañando de un menor crecimiento del comercio internacional. Las economías están mirando relativamente más hacia adentro que hacia afuera. El proceso de desglobalización está en curso y avanzando, como se vio anteriormente.

La otra curva de tendencia decreciente refleja que la firma de nuevos TLC contribuye a crear más comercio internacional, pero este valor es cada vez menor en el tiempo. En las décadas de 1960 y 1970, hubo valores máximos de casi US$ 300.000 millones por cada nuevo acuerdo. Ahora, en la medida en que estos proliferan a nivel internacional, generarían menos de US$ 50.000 millones de mayor comercio. Obviamente, estos resultados son promedio, sin contemplar la dimensión y la dinámica de las economías involucradas; menores en el caso del Perú, que tiene una participación de alrededor del 0,25% del comercio y producto mundial. Esta información no debe implicar denostar la importancia del comercio internacional y de los TLC, pero es hora de pensar y trabajar en una política comercial estratégica que parta desde la producción.

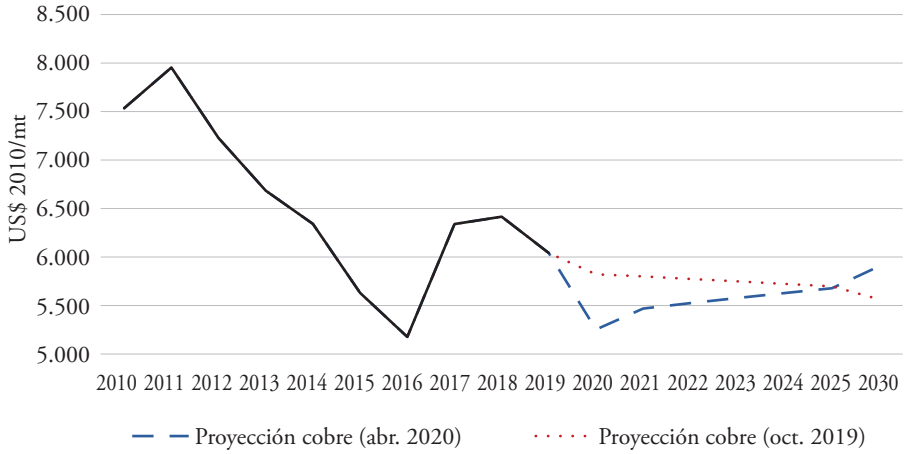
En las figuras 3 y 4, se muestran las proyecciones de los precios internacionales de algunas de nuestras materias primas, en particular del cobre y el oro. Son los estimados del Banco Mundial de octubre de 2019 y abril de 2020 hasta el año 2030. Están en dólares constantes de 2010 y presentan la información histórica entre 2010 y 2019. Los datos no son alentadores en el caso del cobre, nuestro producto emblemático; tampoco lo serían en los casos del hierro, la plata y el plomo. Solo mostrarían una tendencia ligeramente positiva en el zinc, pero en ningún caso arribarían a los niveles de precios máximos de los años 2010-2011. La situación sería ligeramente diferente para el oro, que también es un metal de refugio. El Banco Mundial prevé un alza durante los primeros años, pero luego una marcada tendencia decreciente que nos perjudicaría, en especial a partir de 2025.

Figura 2
Cocientes del índice de volumen de exportaciones mundiales reales entre el índice del PIB real mundial, y de las exportaciones mundiales reales entre el acumulado de TLC



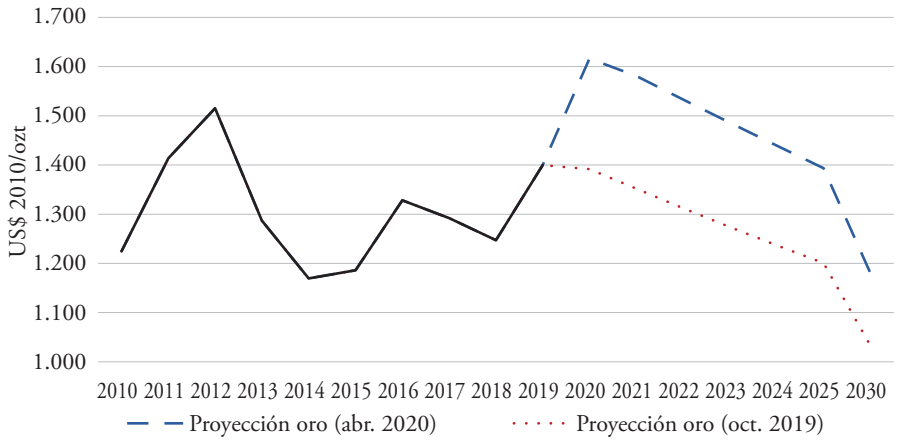
Fuente: OMC (2020).

Figura 3
Precio histórico y proyectado del cobre



Fuente: Banco Mundial (2019, 2020a).

Figura 4
Precio histórico y proyectado del oro



Fuente: Banco Mundial (2019, 2020a).

Respecto de los impactos del cambio tecnológico sobre los niveles de empleo, ingresos, demanda, desigualdad y producción, se identifican dos posiciones: los tecnooptimistas y los tecnopesimistas. Es indudable que las nuevas tecnologías pueden tener impactos positivos al mejorar procesos productivos, lo que crea nuevos bienes y servicios y eleva nuestras condiciones de vida; pero la mayoría de los estudios plantean que el balance neto en cuanto a generación de empleo sería negativo: a la par que se eleva la desigualdad, se reducirían la demanda y el crecimiento económico (Alarco, 2020b).

Confluyen para este resultado diferentes factores, que van desde la naturaleza misma del capitalismo hasta la menor capacidad de arrastre de los recientes ciclos tecnológicos y las nuevas circunstancias agravadas por la COVID-19. Diversos autores, como Oppenheimer (2020), han reportado que la actual pandemia impulsaría más el cambio tecnológico, que tiene menos requerimientos de mano de obra por unidad de producto. Desafortunadamente, el empleo que se pierda en esta coyuntura, aun en un escenario económico optimista para el mediano plazo, probablemente no se recuperaría más adelante, y estaría acompañado de más desempleo, subempleo y población económica inactiva.

Marx formalizó el análisis para explicar esta tendencia en el capitalismo de intensificar la inversión en capital (con nuevas tecnologías) y reducir el contenido de mano de obra por unidad de producto. Los efectos en términos de la generación de empleo son negativos y, al mismo tiempo, reducirían la participación

de los salarios en el producto. De allí, la reconcentración del ingreso a favor del factor capital, y en particular de los estratos de mayores ingresos, generaría problemas de demanda efectiva por la menor propensión a consumir de los más ricos y menor crecimiento económico[5].

A este fenómeno estructural se suma la menor capacidad de arrastre de los actuales cambios tecnológicos (paradigmas tecnoeconómicos), que son el motor de los ciclos económicos de largo plazo descubiertos por Kondratief y Schumpeter y actualizados por Freeman y Pérez (1988). Al respecto, Gordon (2018) y, después, Wolf (2016) plantearon que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) no han contribuido a un incremento significativo de la productividad. Estas no tuvieron la capacidad de generar demanda de muchas más materias primas, empleo e ingresos, como lo ocurrido, por ejemplo, en el ciclo basado en los ferrocarriles a partir de mediados del siglo XIX.

La Universidad de Oxford y el Citibank (2016) elaboraron un documento sobre los impactos de la automatización sobre el empleo. La automatización permitiría la creación de nuevos empleos en los sectores vinculados al desarrollo de las nuevas tecnologías, en la economía verde y en el sector salud. Se estima la creación de nuevos empleos y, a la par, se esperaría un aumento del tiempo libre para actividades recreativas, aunque con diferencias significativas entre países, ya que beneficiaría principalmente a los habitantes de las economías desarrolladas. Sin embargo, también señalan que la robótica y la inteligencia artificial (IA) podrían sustituir el 47% de los empleos en los Estados Unidos y el 57% en las economías de la OCDE hacia 2030-2035. También afectarían a las economías menos desarrolladas.

Hay estudios menos pesimistas, pero que también muestran resultados negativos. Arntz, Gregory y Zierahn (2016) señalan que el 9% de los puestos de trabajo actuales serían automatizables en 21 economías de la OCDE. Corea del Sur podría sustituir el 6% de los puestos de trabajo; EE. UU., el 9%; y Austria, el 12%. Acemoglu y Restrepo (2017) analizan lo ocurrido en los Estados Unidos entre 1990-2007 y concluyen que un robot por 1.000 trabajadores adicional reduce la relación empleo/población en entre un 0,18% y un 0,34%, y los salarios en entre un 0,25% y un 0,5%. Gordon (2018) plantea la paradoja de que, mien-

[5] Más adelante, los poskeynesianos desarrollaron la metodología de evaluación de regímenes de crecimiento económico (en especial Stockhammer, 2011), mediante la cual se consideran los efectos de la modificación de la cuota salarial sobre el consumo privado, la inversión privada y las exportaciones. Existen aplicaciones para América Latina y el Perú, desarrolladas por los autores de este artículo, en las que predomina el régimen basado en salarios.

tras más patentes se registran, mayor desaceleración se observa en el crecimiento del PIB estadounidense. Las nuevas tecnologías tienen aportaciones marginales decrecientes a la productividad y reducen la contratación de mano de obra a la par que se eleva la desigualdad.

McKinsey Global Institute (2018) publicó un informe sobre el impacto de la IA en la economía mundial. Este incluye no solo los posibles beneficios sino también los costos relativos de las nuevas tecnologías. La IA comprende una familia de tecnologías relativas a asistentes virtuales, procesos robóticos automatizados, visión por computadora, lenguaje natural y máquinas avanzadas con capacidad de aprendizaje. Su desarrollo se está acelerando por el aumento en la capacidad y poder de las computadoras, la explosión de bases de datos y el progreso en el desarrollo de algoritmos (protocolos para atender situaciones diversas). McKinsey estima que el producto mundial aumentaría en US$ 13.000 millones para el año 2030, un 16% más que el nivel actual, con una tasa de crecimiento del 1,2% anual. Sin embargo, las desigualdades entre economías, empresas y trabajadores serán mayores. Las brechas salariales entre trabajadores creativos y de labores repetitivas aumentarían a la par que se reduce el 10% de la fuerza laboral. Este último grupo perdería 13 puntos porcentuales de su masa salarial. Hay también problemas a nivel macroeconómico con las denominadas «plataformas tecnológicas digitales», muy en boga en estos tiempos. Ahora, hasta se autodenominan erróneamente como parte de la economía colaborativa (Alarco, 2019).

3.3 Algunas transiciones en perspectiva

El modelo de crecimiento económico ha cambiado a lo largo de la historia. El análisis de las fuerzas motrices para el cambio fue desarrollado desde Marx, ubicándolas las relaciones de producción y en las fuerzas productivas, con un rol subsidiario en los elementos de la superestructura (ideas e instituciones). Obviamente, es un tema de controversia. Piketty (2019) incide en la segunda esfera, definiendo la ideología como un conjunto de ideas y de discursos *a priori* plausibles y que tienen la finalidad de describir el modo en que debería estructurarse una sociedad, tanto en su dimensión social como en la económica y la política.

La ideología es una narrativa que une y articula los diferentes componentes de un modelo de organización social. Les da sentido incorporando un régimen de propiedad y político particulares. Obviamente, son muy pocas las ideologías que concitan el apoyo total de una comunidad, ya que siempre hay visiones divergentes. La ideología dominante se construye con base en condiciones objetivas y subjetivas. López (2020) nos recuerda a Gramsci, quien planteaba que los seres

humanos toman conciencia de las contradicciones de la estructura y las resuelven en el campo de la política.

Del capitalismo imperialista de finales del siglo XIX se pasó a una fase cruenta que incluyó la Primera Guerra Mundial, hiperinflación, la Gran Depresión, el fascismo y la Segunda Guerra Mundial, interrumpida solo por los gloriosos años veinte. De ahí, transitamos por elementos objetivos, la conjunción de voluntades y la acción política a la Edad de Oro del Capitalismo, ese período de las sociedades y los Estados de bienestar en el que se procuraba el balance entre el capital y el trabajo.

De ahí, se pasó al neoliberalismo universal y al peruano. Los factores más importantes para esa transición fueron la ruptura del sistema de Breton Woods, los *shocks* petroleros, el mayor espacio para los economistas neoliberales, la irrupción de M. Thatcher y R. Reagan, la caída de los socialismos reales, entre otros. También contribuyeron al cambio las presiones de los organismos financieros internacionales y de los grupos de poder económico locales.

En el caso del Perú, esa transición se podría explicar por los factores internacionales antes mencionados, a los cuales se sumarían la crisis económica y el recambio de la segunda fase del gobierno militar, los efectos del terrorismo interno, la crisis económica de finales de la década de 1980, la precarización, el desborde informal y la respuesta gubernamental del emprendimiento de la década de 1990. La lista se completaría después con los Consensos de Washington y el Consenso de Lima, y el auge de los precios de las materias primas internacionales y de los flujos de capitales a partir del primer quinquenio del siglo XXI (Alarco, 2020a).

3.4 Visiones sobre el capitalismo y la política económica a partir de la pandemia

Al inicio de la pandemia en Europa, posiciones como las del filósofo Slavoj Žižek (2020) interpretaron que la epidemia de COVID-19 es un golpe lento contra el sistema capitalista global y contra el capitalismo autoritario chino. Él piensa que la COVID-19 llega acompañada de otros virus ideológicos cuya estructura contiene la posibilidad de pensar en una sociedad alternativa más allá del Estado nación, que se caracterizaría por la solidaridad y la cooperación globales. La salud pública básica sería un bien sustantivo para esta «nueva sociedad». La crisis traería consigo el surgimiento inevitable de un comunismo contrario al animismo capitalista que endiosa fervientemente a los mercados y al capital financiero. De este modo, este comunismo daría origen a las estructuras globales para regular la

economía y limitar la soberanía de las naciones. En otras palabras, la crisis daría paso a la utopía.

Sin embargo, algunos pensadores han sido más pesimistas al respecto. Han (2020) advierte que, pese a la supuesta necesidad de cooperación transnacional, el cierre de fronteras en la eurozona dio cuenta de que persisten ciertas dificultades para esta. Por otro lado, medidas tomadas por países como China ponen en riesgo la privacidad de los ciudadanos. El rastreo por vía satelital de los casos de contagio por coronavirus, a pesar de considerarse exitoso, ha implicado romper con la reserva legal de la información personal. Han sospecha del ferviente elogio a dicho tipo de políticas, pues son representativas de la biopolítica digital que despersonaliza y rompe con el espacio autónomo de los ciudadanos. De manera concreta, esto contradice la supuesta caída del capitalismo chino enfatizada por Žižek.

La pandemia no solo lleva a pensar en los riesgos que entraña la crisis para nuestra vida pública, sino que abre el espacio para hablar sobre las obligaciones políticas que compartimos unos y otros. Contrariamente a una visión enfocada en la utopía y en los cambios sistémicos automáticos, el lenguaje de las obligaciones considera a los ciudadanos como parte activa y politiza la discusión sobre los problemas económicos. Esto está supuesto en comentarios como los de Chomsky (2020), quien lee a la crisis del coronavirus como otra falla colosal del neoliberalismo. De nuevo, la lección histórica de este proceso no nos debe llevar a esperar inactivamente el colapso del sistema, sino a centrarnos en las lecciones de política que podemos y debemos ofrecer dada la insuficiente respuesta de los Gobiernos y el riesgo que pueden significar algunas de las políticas aplicadas por los líderes del presente. También nos llama a estar alertas ante las empresas que aprovechan el momento de crisis para retroceder en las reformas ambientales.

Por su parte, la filósofa Judith Butler (2020) invita a repensar las políticas económicas y los servicios públicos a nivel político. Si bien es cierto que hay esfuerzos notables por encontrar una vacuna que ponga fin a la pandemia, bajo el orden político actual hay una posibilidad de que la vacuna se distribuya de manera inequitativa entre los afectados, y que afirme la vida de algunos a expensas de la muerte de otros. Es más, la pensadora es enfática al preguntarse: ¿por qué no entendemos la cobertura médica como obligación social y no solo como derecho humano?

La filósofa Onora O'Neill (2020) llama a fortalecer las acciones de coordinación para un mundo sostenible pospandemia. El lenguaje de la filosofía política debe considerarse como una estructura guiada por principios de cooperación y no de competencia de mercado, como sucede con el capitalismo bajo el pensamiento de gobierno neoliberal. Esto requiere de la coordinación amplia entre

organizaciones e individuos, entre Estado y sociedad civil, puesto que los sistemas económicos reflejan la interacción entre distintos agentes sociales. En ese sentido, no solo basta con recuperar los flujos de bienes y servicios de mercado. La recuperación económica no resolverá por sí sola la provisión de los bienes públicos. Lo que se necesita es la construcción de vínculos de responsabilidad cívicos que estén claramente reflejados en la política pública.

Asimismo, la situación del empleo en el capitalismo contemporáneo refleja el grado álgido de la crisis. David Harvey (2020) ha enfatizado este punto al mencionar que los efectos del coronavirus son diferenciados dada la estructura del empleo mundial, por el cual son los trabajadores esenciales quienes se ven más afectados en comparación con los trabajadores a distancia. Asimismo, son los primeros los que aparecen en los primeros deciles de ingreso en comparación con los últimos. De igual manera, la economista Mariana Mazzucatto (2020) señala que la crisis de coronavirus está exponiendo la creciente precariedad del trabajo caracterizada por la economía de plataformas (*gig economy*) y el deterioro del poder de negociación de los trabajadores tras un buen tiempo de aplicación de las políticas neoliberales. En ese enfoque, existe una necesidad de que los Estados aprendan a negociar frente al poder económico empresarial, para que los beneficios de las inversiones vuelvan a la ciudadanía.

En la misma línea, la filósofa Albina Azmanova incide en la precariedad de la vida que caracteriza al capitalismo contemporáneo, abundante en desprotección del trabajo y privatización de los bienes y servicios públicos. Al respecto, no duda en enfatizar la aplicación de políticas antiprecariedad enfocadas en las necesidades humanas y no en las ganancias (Apostolidis & Azmanova, 2020). Los vínculos de reciprocidad y responsabilidad entre los miembros de una sociedad política requieren de una desfetichización del principio de rentabilidad económica. La responsabilidad social debe dejar de concebirse como una carga individual, tal y como sucede en el capitalismo neoliberal, que simplemente ha respondido a la pandemia mediante el distanciamiento social sin inversión en salud pública. Esta última no es más que una táctica neoliberal que sedimenta la ya acrecentada precariedad social.

Por lo pronto, distintos intelectuales, como Nancy Fraser, Albina Azmanova, Rahel Jaeggi, Lisa Herzog, Noam Chomsky, Thomas Piketty, Gabriel Zucman y James K. Galbraith, se han unido en la firma del manifiesto *Trabajo. Democratizar. Desmercantilizar. Descontaminar* (*La Vanguardia*, 2020). En el inicio de este, se denuncia enfáticamente la reducción de los seres humanos a meros «recursos». Esa es la impronta de un sistema económico que mercantiliza la vida de los indi-

viduos en pro de un crecimiento exacerbado y que se refleja en la disposición de los trabajadores «necesarios» como masa relevante para la reproducción de la vida material durante la pandemia. Así, los intelectuales del manifiesto piden proteger los servicios de salud, la atención y los cuidados colectivos de las leyes del mercado. En ese sentido, el compromiso de un Gobierno democrático y, por ende, de toda política económica que bregue por una democratización de las instituciones sociales requiere que los trabajadores y las trabajadoras (o los ciudadanos que forman parte activa del sistema productivo) vean incrementado su derecho a participar de las decisiones de gobierno empresarial y de que en ese ejercicio reactualicen su soberanía. Todo ello siempre con miras a una desmercantilización de las necesidades y decisiones colectivas, pero también con la impronta de lograr una transición ecológica que garantice la vida de las generaciones futuras.

3.5 ¿Momento de quiebre?

La COVID-19 ha modificado las formas en que interactúan las personas, aunque no sabemos hasta cuándo, dependiendo de la duración y recurrencia de la pandemia. Al respecto, la pandemia marca un hito en la profundización del uso de las tecnologías digitales y el trabajo a distancia para hacer frente a la necesaria distancia física entre las personas. Todavía estas tendencias no son definitivas; pueden establecerse muchas conjeturas sobre si implicarán modificaciones en esferas particulares o si detonarán un cambio sistémico.

Una esfera donde se están generando mejoras positivas es el tema ambiental. Tanto en el Perú como el el ámbito internacional, el aislamiento social ha motivado mayor atención sobre el medio ambiente. La necesidad de una relación más armoniosa parece involucrar a un número cada vez mayor de personas. También hay mayor consenso en la perspectiva estratégica, ya que muchos se han manifestado sobre la necesidad de intensificar la cooperación internacional, más allá de la discusión tradicional sobre un mundo bipolar o multipolar. Sin embargo, a la par que se plantea una mayor cooperación internacional, la pandemia nos aísla económicamente, lo que otorga más espacios a posturas localistas sobre una mayor integración de los mercados en los ámbitos de los movimientos de las personas, el comercio de bienes y servicios, las inversiones y los flujos de capitales.

Ya se ha comentado que la COVID-19 pareciera acelerar el cambio tecnológico de reducir el contenido de mano de obra por unidad de producto, por lo que, desafortunadamente, nos aproximaríamos más a una situación con mayor desempleo, subempleo e incremento de la población económica inactiva respecto de la opción de alcanzar más empleo y ocupación decente. Las conjeturas son mayores

en las otras esferas anotadas en la tabla 2, donde se ubica el extremo negativo y el positivo. No existen tendencias generales, sino que la posición en el continuo dependería del comportamiento y la reacción de las sociedades y los diferentes estratos y grupos sociales.

La pandemia ha mostrado muchas expresiones de solidaridad entre las personas, pero, a la par, la COVID-19 las separa, lo que intensifica el egoísmo. En la esfera social, nos movemos entre el individualismo y el bien común. En la esfera cultural, tenemos en el extremo a lo *light* (Rojas, 2004) y el descarte frente a una cultura de valores. Se ha visto que, en lo político, nos movemos entre quienes piensan que se promueve el autoritarismo versus el republicanismo basado en la construcción de ciudadanía a favor del bien común. La discusión sobre lo que podría ocurrir en la esfera estatal y económica sigue abierta, aunque es evidente que esta tercera década del siglo XXI se caracterizaría por una mayor presencia estatal mediante políticas monetarias y fiscales anticíclicas (Alarco, 2020c).

Tabla 2
Escenarios extremos en diferentes esferas

Esfera	Extremo negativo	Extremo positivo
Individual (moral)	Egoísmo extremo	Solidaridad
Social	Individualismo	Bien común
Cultural	*Light* y descarte	Valores
Económica	Neoliberalismo	Balance mercado-Estado
Laboral	Precariedad	Empleo y ocupación decente
Estatal	Subsidariedad	Estado social y ecológico
Política	Autoritarismo	Republicanismo
Ambiental	Interés reducido	Alto compromiso
Internacional	Localismo	Globalización responsable
Estratégica	Polaridades	Cooperación intensiva

4. Futuro previsible y visiones a 2021, 2030 y 2050

4.1 ¿El futuro que recibiremos?

Tanto a nivel internacional como en el Perú, el futuro se ve cada vez más complejo y retador. A los elementos tradicionales del cambio climático, la crisis hídrica, la destrucción de la biodiversidad, los cambios demográficos, la crisis energética,

entre otros, ahora se suman los relativos a la desglobalización y ralentización de la economía mundial; el cambio tecnológico, que reduce tanto contenido de mano de obra como materias primas por unidad de producto; y la incapacidad de enfrentar *shocks* exógenos como la COVID-19 y otras enfermedades infecciosas por venir.

La ausencia de una respuesta articulada desde los Estados y concertada a nivel internacional podría generar múltiples problemas en las esferas económica, social y política. El mayor impacto negativo se podría observar en el mercado laboral, con un desequilibrio importante entre oferta y demanda de trabajo. Una posible mayor demanda para segmentos más calificados de la fuerza de trabajo –si hay crecimiento económico–, pero menor para los menos calificados, que ocupan tradicionalmente a más personas. Tanto el desempleo como el subempleo y la población económicamente inactiva se elevarían, generando a la par más pobreza, precarización y pauperización, y elevada desigualdad respecto de los sectores más ricos y medios de la sociedad. De allí que la desintegración, la descomposición social y la violencia podrían estar a la vuelta de la esquina. La menor cohesión social desafortunadamente promueve mayor ingobernabilidad en lo político.

A nivel estrictamente económico, un escenario de estancamiento prolongado de la economía internacional generaría serios impactos negativos en una economía como la peruana, frente a los cuales habría que estar preparados. El menor crecimiento económico de las economías desarrolladas tradicionales contribuiría a la desaceleración de China, lo que impactaría tanto en la demanda como en los precios de nuestras materias primas, lo que afectaría la balanza de pagos y desfasaría las decisiones de inversión, ya que estas dependen principalmente de los precios de los sectores exportadores (Magud & Sosa, 2015).

Las menores exportaciones impactarían de manera negativa en los ingresos y después en el gasto público. Solo las menores tasas de interés internacional abrirían dos posibilidades; si fueran efectivas, podrían promover la formación de burbujas en los precios de los activos, incluidos los *commodities*. La otra opción es la trampa de la liquidez y la deflación, que retroalimentarían la desaceleración productiva internacional. Estos serían dos escenarios, entre los negativos, frente a los cuales deberíamos estar preparados.

4.2 Visiones irrelevantes, poco plausibles y no retadoras

En esta sección, se presentan y discuten las visiones oficiales desarrolladas por el Ceplan para los horizontes a 2021, 2030 y 2050. El objetivo es evaluarlas de acuerdo con los criterios señalados en la segunda sección y siguientes secciones de

este documento. La primera visión estuvo integrada en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional aprobado y terminado en marzo de 2011. En esta, se enfatizó el carácter democrático de la sociedad y que los habitantes del país tendrían una alta calidad de vida con una economía diversificada y políticas redistributivas. A nuestro parecer, se excedió en su énfasis en la promoción de la inversión privada (véase la tabla 3). Posteriormente, entre agosto de 2011 y marzo de 2012, se desarrolló otra visión para 2021 que se centró más en los aspectos relativos a la mejora de los encadenamientos productivos, reducir las desigualdades, un mayor énfasis en nuestra naturaleza pluricultural e interacción con el mundo a partir de nuestras raíces costeñas, andinas y amazónicas. Se trabajaron también visiones regionales con los Gobiernos respectivos.

Nadie podría estar en desacuerdo con los temas que se abordaron en las visiones a 2030 y a 2050; la cuestión es si son los prioritarios a la luz de las tendencias y retos que tenemos por delante. Para el primer horizonte, faltó incidir en la sostenibilidad ambiental y no solo en el cambio climático; en una integración multicultural; en la reducción de las desigualdades extremas; y en la generación de empleo decente sin informalidad. No se mencionó la necesidad de una educación de calidad para todos ni una diversificación productiva que genere encadenamientos productivos y aproveche la ciencia, tecnología e innovación.

En el caso de la visión a 2050, es importante señalar que también fue aprobada en el Acuerdo Nacional. Sin embargo, la principal interrogante es si responde a la pregunta de qué queremos llegar a ser para el año 2050. Esta visión, como las anteriores, tiene cuatro párrafos. El primero se orienta a la defensa de la persona humana y su dignidad en todo el territorio nacional, declarando previamente que somos un país democrático respetuoso del Estado de derecho y la institucionalidad. ¿Eran necesarias estas declaraciones previas? ¿No somos acaso un país democrático, más aún cuando ese tema se presentó en las visiones a 2021 y 2030?

El tercer párrafo aludió a las características del Estado como constitucional y unitario, ético, transparente, eficiente, moderno y con enfoque intercultural. ¿Qué es lo relevante de lo constitucional o de lo unitario? El cuarto párrafo se refiere a que hemos logrado un desarrollo inclusivo, en igualdad de oportunidades, competitivo y sostenible, que ha erradicado la pobreza extrema y ha logrado el fortalecimiento de la familia. ¿Dónde quedó el desarrollo productivo diversificado e integrado? ¿Se continuará con la misma estrategia a base de sectores extractivos? ¿No sería valioso agregar mayor procesamiento y contenido tecnológico a nuestros productos? ¿Será suficiente con erradicar solo la pobreza extrema a 2050? Solo se plantea que protegeremos nuestra biodiversidad, pero ¿dónde quedaron

los retos relativos al cambio climático, la crisis hídrica, la nueva demografía y la crisis energética? ¿No es acaso una gran tarea superar el dilema del desarrollo de las actividades extractivas con el respeto simultáneo al medio ambiente, a las comunidades y a los pueblos originarios?

Esta visión no pasa el filtro de ser retadora, y menos para un horizonte a 2050. Es una combinación de buenos deseos plausibles de poca envergadura. Se ignoran los cambios tecnológicos en curso en robótica – inteligencia artificial, infotecnología (*big data*) y biotecnología. ¿Se olvidaron de la problemática de desempleo y subempleo masivo que pueden generar?, ¿del peligro de las dictaduras digitales?, ¿de cómo garantizar la libertad de elección de los individuos?, ¿de cómo satisfacer las necesidades básicas en un mundo con poco empleo? ¿Dónde quedó la mayor inestabilidad social y política que se podría generar? ¿No se requerirá de Estados nacionales más fuertes para gravar y redistribuir el ingreso evitando un colapso económico, social y político? ¿Cómo crearemos ciudadanos resistentes a los cambios por venir? Le falta también atender algunas palabras clave, como sociedad y territorio integrado, solidaridad, ciencia y tecnología, seguridad alimentaria y energética, y una nueva educación basada en el pensamiento crítico, la comunicación, la colaboración y la creatividad (Harari, 2018).

5. Principales estrategias económicas en juego

5.1 Opciones tradicionales

Aquí, se presentan las principales estrategias económicas en juego, que se muestran en sus versiones extremas. No son las únicas, pero engloban tres grandes perspectivas. La primera insiste en más de lo mismo, basada en el crecimiento de los sectores extractivos primarios. La segunda corresponde a los postextractivistas radicales que rechazan la producción y exportación de productos extractivos (minería e hidrocarburos) por sus impactos negativos ambientales y sociales. Solo aceptan la intervención de la naturaleza para la satisfacción de las necesidades básicas. Asimismo, en el ámbito peruano, plantean tanto el abandono de operaciones extractivas de hidrocarburos en la Amazonía como la reducción de consumo «superfluo» y la recomposición del consumo privado, y se despreocupan del crecimiento económico (sociedad del posconsumo, tesis decrecionistas)[6]. La tercera opción corresponde a los denominados modelos «progresistas» sin límites, deno-

[6] En general, se alinean con el modelo para el «Buen vivir», basado en el contacto con la naturaleza y con elementos prehispánicos.

minados inadecuadamente «populistas». En ellos, tradicionalmente se descuida el manejo fiscal que genera excesos en la demanda, lo que traería impactos negativos en los precios y la balanza comercial. Por lo general, se establecen controles en la paridad cambiaria y en los principales precios de la economía. Además, creen erróneamente que una política salarial expansiva no tiene límite alguno, y olvidan sus impactos sobre la demanda, los precios y las importaciones.

Las tres estrategias llevadas a sus extremos tendrían problemas. En el modelo «populista» es probable que los controles de precios básicos conduzcan al desabastecimiento, la escasez, la formación de mercados negros y la generación de presiones inflacionarias. A su vez, la fijación arbitraria de la paridad cambiaria generaría presiones sobre la balanza de pagos y retroalimentaría la inflación. Se desalienta la inversión privada. Se produce desborde social, promovido desde los sectores medios y de altos ingresos. Esto mismo podría ocurrir en el modelo postextractivista radical impulsado por la escasez de ingresos por divisas, el cual generaría una crisis en la balanza de pagos y cambiaria, que presionaría el tipo de cambio y produciría más inflación.

En el modelo neoliberal extractivista, también podría generarse ese desborde social, pero por el lado de los sectores populares. En este caso, los sectores extractivos son intensivos en capital y con reducidos encadenamientos de empleo y producción, por lo que su irradiación al resto de la economía es limitada. Aquí también se pueden producir problemas económicos por diversas razones. En primer lugar, cuando ocurre una caída de los precios y la demanda de materias primas. En segundo lugar, el éxito exportador podría generar enfermedad holandesa con efectos negativos sobre los sectores productores y exportadores no tradicionales; asimismo, podría contribuir a la formación de burbujas en los precios de los activos. Todo lo anterior sin olvidar que también podrían generarse problemas ambientales.

Tabla 3
Visiones a 2021, 2030 y 2050

Visión a 2021 – Plan Bicentenario	Visión a 2030 (versión preliminar)	Visión a 2050
Somos una sociedad democrática en la que prevalece el Estado de derecho y en la que todos los habitantes tienen una alta calidad de vida e iguales oportunidades para desarrollar su máximo potencial como seres humanos. Tenemos un Estado moderno, descentralizado, eficiente, transparente, participativo y ético al servicio de la ciudadanía. Nuestra economía es dinámica, diversificada, de alto nivel tecnológico y equilibrada regionalmente, con pleno empleo y alta productividad del trabajo. El país favorece la inversión privada y la innovación, e invierte en educación y tecnología para aprovechar competitivamente las oportunidades de la economía mundial. La pobreza y la pobreza extrema han sido erradicadas, existen mecanismos redistributivos para propiciar la equidad social, y los recursos naturales se aprovechan de manera sostenible, manteniendo una buena calidad ambiental.	A 2030, todas las personas pueden realizar su potencial. Se han desarrollado esfuerzos concertados y gestión sostenible de los recursos naturales, tomando medidas urgentes para hacer frente al cambio climático. Todas las personas gozan de una vida próspera y plena, con empleo digno y en armonía con la naturaleza, considerando reservas de recursos para el bienestar futuro. La sociedad peruana es pacífica, justa e inclusiva, libre del temor y de la violencia; sin corrupción ni discriminación y con igualdad de oportunidades. Se han fortalecido las alianzas para alcanzar el desarrollo sostenible, en correspondencia con el respeto universal de los derechos humanos, sin dejar a nadie atrás.	A 2050, somos un país democrático, respetuoso del Estado de derecho y de la institucionalidad, integrado al mundo y proyectado hacia un futuro que garantiza la defensa de la persona humana y de su dignidad en todo el territorio nacional. Estamos orgullosos de nuestra identidad, propia de la diversidad étnica, cultural y lingüística del país. Respetamos nuestra historia y patrimonio milenarios, y protegemos nuestra biodiversidad. El Estado constitucional es unitario y descentralizado. Su accionar es ético, transparente, eficaz, eficiente, moderno y con enfoque intercultural. Juntos, hemos logrado un desarrollo inclusivo, en igualdad de oportunidades, competitivo y sostenible en todo el territorio nacional, que ha permitido erradicar la pobreza extrema y asegurar el fortalecimiento de la familia.

Fuente: elaboración propia con base en Ceplan (2011, 2018, 2019).

5.2 Elementos para la construcción de una nueva alternativa

Se comentan cuatro elementos clave, aunque la lista podría ser más extensa. En primer lugar, establecer un nuevo consenso económico social y ambiental; lo llaman un «nuevo pacto social». En segundo lugar, relievar la importancia del planeamiento estratégico y del análisis prospectivo nacional. En tercer lugar, insistir en la diversificación productiva. Y, en cuarto lugar, diseñar e implantar una profunda reforma institucional. Los espacios son cortos, por lo que aquí se plantean solo algunos elementos generales. No se comentan la necesidad de una profunda reestructuración tributaria con el objetivo de contar con más y mejor Estado en balance equilibrado con el mercado; otorgar un nuevo rol a la ciencia, tecnología e innovación; actuar procurando una sociedad sin desigualdades extremas, promoviendo una economía más competitiva; recuperar la seguridad alimentaria y energética, entre otras.

Plantear la necesidad de un nuevo pacto social nos obliga a referirnos al Acuerdo Nacional (AN). Al cierre de este artículo, el AN ha emitido dos pronunciamientos en el marco de la coyuntura de la COVID-19, con horizonte de mediano plazo (Acuerdo Nacional, 2020a, 2020b). El primero de ellos se denomina *Perú hambre cero*, donde señala que no solo es indispensable que la población cuente con los medios para evitar contagios, sino que se debe procurar que todos tengan agua potable y alimentación saludable. Asimismo, a inicios de junio de 2020, el AN publicó unas propuestas de medidas para la reactivación económica y la preservación de la salud. Se presentaron cuatro conjuntos de iniciativas. De ellas, las de desarrollo del mercado interno, generación de empleo y sobre el sector agrario fueron las más novedosas. En estas, se destaca establecer programas de compras nacionales para pymes y para zonas altoandinas y amazónicas. Asimismo, diseñar e implementar estrategias para formalizar el trabajo, incluido el autoempleo, y para crear empleo digno; crear un comando de emergencia agroalimentaria; y otorgar recursos para la agricultura familiar.

Es necesario debatir sobre si estas modificaciones al pacto social deben limitarse al AN, que no es coadyuvante, o incorporarse a través de un proceso *ad hoc* en la Constitución Política del Perú. Creemos que esta segunda ruta sería la más adecuada para después convertir estos aportes en leyes y sus respectivos reglamentos. En la tabla 4, se presentan algunos elementos económicos que habría que considerar; muchos se explican solos. Al respecto, se debe destacar la importancia del planeamiento estratégico en los diferentes ámbitos (nacional, regional y local); como base del resto de los sistemas de gestión pública, en particular del presu-

puesto, de la programación de la inversión pública y de la coordinación de inversiones en asociaciones público-privadas. Se trataría de alinear el planeamiento con señales de mercado; que sea integral, ágil, oportuno y útil, sin repetir fórmulas del pasado[7]. En la carta magna, deben priorizarse las actividades de ciencia, tecnología e innovación, entendiéndolas como el vehículo para hacer frente al futuro mediante nuevos procesos de producción y para la mejora de la calidad de vida de la población. Otra palabra que debe quedar impresa es la necesidad de diversificar nuestro aparato productivo sin menoscabo de las actividades extractivas desarrolladas en armonía con el ambiente y la sociedad.

La carta magna debe incorporar la preocupación por evitar la elevada desigualdad y establecer la necesidad de mitigarla. Hay también otros temas importantes, como igualar el trato a la inversión extranjera al nivel de la nacional; y la priorización de los derechos humanos y de las instancias internas para la solución de controversias, como promueve la UNCTAD. Por último, se debe endogenizar la respuesta de la política monetaria y fiscal anticíclica ante reducciones significativas en los niveles de ocupación y empleo. No se debe olvidar que así lo hacen la Reserva Federal y el Gobierno en los Estados Unidos. Otro tema sería priorizar la defensa del interés del consumidor o usuario como objetivo principal de los organismos reguladores sectoriales (Alarco, 2020d).

Tabla 4
Algunos elementos para incorporar en la Constitución Política

- Relievar personas y ciudadanos; no los negocios, que son un medio.
- Garantizar plenamente derechos a la alimentación, la salud, la educación en todos los niveles, la vivienda digna y el acceso a servicios públicos de calidad y competitivos.
- Estado con recursos y justicia fiscal, eficaz y eficiente.
- Estado para la transición ecológica (con zonificación ecológica y economía circular).
- Mejor balance entre Estado y mercado.
- Mayores facultades al Gobierno nacional en situaciones de emergencia.
- Preocupación por la elevada desigualdad (y capacidad de actuación frente a ella).
- Relievar la importancia del planeamiento estratégico nacional.

[7] Un sistema de planeamiento débil facilita la captura del Estado. Existe un relativo consenso sobre elevar esta actividad al rango de un ministerio, aunque hay discusión sobre si integrarlo con el Viceministerio de Economía o asociarlo a otro viceministerio de desarrollo. En Alarco (2013, 2017), se plantea una discusión sobre estas alternativas y las funciones que debería englobar.

- Priorizar la ciencia, tecnología e innovación.
- Mejorar rol de los trabajadores y sus remuneraciones, incluida la RMV. Prioridad para modalidades autogestionarias y cooperativas.
- Diversificación productiva; procurar una economía más competitiva, menos concentrada.
- BCRP y MEF con políticas anticíclicas con enfoque en empleo y ocupación.
- Descentralización fiscal y regiones responsables.
- Tratamiento igualitario a la inversión nacional,
- Priorización de derechos humanos e instancias locales frente a controversias con el capital extranjero.
- Buen gobierno corporativo y RSE para empresas públicas.
- Priorizar la preocupación por el consumidor o usuario en los organismos reguladores sectoriales.

Los argumentos para insistir en la diversificación productiva son diversos. Rodrik (2004, 2005), Hausmann *et al.* (2011) y Produce (2014) hicieron una revisión de muchos de estos. Existen mayores niveles de producto per cápita principalmente en economías más articuladas y con un índice de complejidad mayor. A la par, esta se hace evidente tanto cuando la demanda por materias primas, en especial de minerales, crecen por debajo del comercio y PIB real global, como por las perspectivas negativas de los precios internacionales y su mayor variabilidad. Ghezzi (2016) hace un balance de los avances alcanzados en el Perú, mientras que Távara (2010), Jiménez (2013a, 2013b) y Alarco (2014) tienen perspectivas y propuestas complementarias.

Por último, hay que diseñar e implantar una profunda reforma institucional del Estado. La política económica está condenada a generar resultados mediocres o negativos si no se transforma. Por lo mismo, hay que ampliar la lista de instrumentos. Hay que reconocer que, para la fase de implantación de las políticas, se requiere entender sus procesos, organizaciones e instancias, y dónde es necesario tener una perspectiva multidisciplinaria; la economía estándar no es suficiente. Se debe revisar la agenda actual desde la visión de Acemoglu y Robinson (2012). Habría que interrogarnos si el país cuenta o no con instituciones económicas y políticas inclusivas. ¿Se reparte equitativamente el poder o solo satisface las exigencias de los sectores empresariales? En el campo de lo estrictamente económico: ¿posibilita y fomenta el desarrollo de la gran mayoría de las personas?, ¿permite la entrada de nuevas empresas?, ¿la regulación impide el fraude y las malas prácticas?, ¿los servicios públicos e infraestructura generan igualdad de condiciones entre las personas? Asimismo, la reforma institucional es necesaria en la medida

en que, a lo largo de los años, se ha perdido integridad en la estructura del Poder Ejecutivo, ya que se han creado numerosos organismos semiautónomos que no caminan en la misma dirección (Alarco, 2017, 2019).

6. Conclusiones

Como lo expresó Alegría (2015), todo tiempo de crisis es un tiempo de autodiagnóstico y crítica. En la metáfora médica, toda crisis social solo existe a partir de que se identifican sus síntomas, es decir, cuando se da noticia pública de su existencia. Sin embargo, la crisis social no acaba necesariamente con la muerte o la inmovilización, sino que motiva la investigación de los principios prácticos que subvierten las certezas y sentidos que habitualmente apoyan a las instituciones en crisis. Esta es la finalidad central de la crítica. Nos encontramos en tiempos convulsionados. A las tendencias y retos tradicionales del futuro se han agregado la desglobalización y ralentización del crecimiento económico; y un cambio tecnológico con aportaciones en positivo, pero que reduce el contenido de mano de obra por unidad de producto, y que la COVID-19 parece promover con mayor ímpetu.

Si los reducidos niveles de empleo e ingresos dignos son ahora un serio problema, lo serían más en el futuro. Más desempleo, más subempleo y población económica inactiva que generarían una mayor pobreza, precarización y pauperización, respecto de las condiciones de vida de los sectores más ricos y medios de la sociedad. El resultado sería una mayor desigualdad económica y social. La desintegración, la descomposición social y la violencia podrían estar a la vuelta de la esquina; y, en lo político, podría haber mayor ingobernabilidad. Esta podría ser la realidad que nos tocaría vivir a partir del bicentenario de nuestra independencia, la cual confrontaría con mayor dramatismo a las generaciones futuras.

Las visiones oficiales a 2030 y 2050 no captaban plenamente las necesidades ni las nuevas circunstancias; tampoco fijan un futuro retador. Hay que reconocer que quizás les pedíamos mucho, ya que no tenemos un proyecto nacional o de patria; no existe ese programa colectivo en el que los individuos se fortalecen en tanto pertenecen a una comunidad en la que se reconocen y son reconocidos. Si el planeamiento estratégico permanecía marginado, más aún falta esa narrativa colectiva que, como señalaba Portocarrero (2015), despierte entusiasmo, amor propio, un cierto, sano, narcisismo colectivo.

Aquí, se relieva la importancia del planeamiento estratégico y del análisis prospectivo nacional. Asimismo, se realiza un recuento de factores y se analiza por qué este sigue ocupando un lugar marginal dentro de la conducción del

país, incluido su manejo económico. Se propone un planeamiento estratégico pragmático, que debe ir de la mano de las señales de mercado y establecer nuestro rumbo. La actual coyuntura enmarcada en la contención de la COVID-19 y la reactivación económica poscoronavirus deben ser un acicate para impulsar estos procesos.

La COVID-19 modifica, por el momento y temporalmente, las formas en que se interrelacionan las personas; sus impactos económicos son de gran dimensión. Hay discusión entre pensadores y filósofos sobre las esferas y la magnitud de los cambios por venir. Todos nos movemos en el campo de las conjeturas sobre si estos se circunscribirán a modificaciones en esferas específicas (individual, cultural, social, laboral, económica, estatal, política, ambiental, internacional y estratégico) o si detonarán un cambio sistémico.

Esta pandemia puede ser un elemento impulsor para una situación de quiebre en el modelo de crecimiento económico a nivel internacional y en el Perú. En el capítulo, se han revisado los elementos estructurales y coyunturales que dieron origen a la transición de la Edad de Oro del Capitalismo al Neoliberalismo; sin embargo, para que se produzca una nueva transición, no solo se requiere de condiciones objetivas sino de otras asociadas a las voluntades de los grupos sociales y de las personas, y de la acción política para hacerla posible.

Se han discutido brevemente los principales elementos que configurarían las principales opciones estratégicas en el campo económico para el Perú: neoliberalismo extractivista, posextractivismo radical y el modelo progresista sin restricciones ni límites. Al evaluarlas de manera somera, se concluye que todas tienen problemas de sostenibilidad y viabilidad, más aún frente a las nuevas tendencias y retos de la economía internacional.

Hemos destacado la presencia de diversos elementos del presente y del futuro previsible que deberían impulsar ajustes importantes en el modelo de crecimiento para transitar a uno de desarrollo. Se anotan cuatro conceptos clave, aunque la lista podría ser más extensa. En primer lugar, establecer un nuevo consenso económico social y ambiental; lo llaman «nuevo pacto social». En segundo lugar, relievar la importancia del planeamiento estratégico y del análisis prospectivo nacional. En tercer lugar, insistir en la diversificación productiva. Y, en cuarto lugar, diseñar e implantar una profunda reforma institucional. Sin embargo, se coincide con diversos autores en que los actores y la acción política actuales no parecieran estar todavía a la altura de las circunstancias.

Referencias

Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2017). *Robots and jobs: evidence from US Labor Markets*. NBER Working Paper 23285.

Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Deusto S. A. Ediciones.

Acuerdo Nacional. (2020a). *Perú hambre 0: sectores público y privado articulan esfuerzos*. Recuperado de https://acuerdonacional.pe/2020/06/peru-hambre-0-sectores-publico-y-privado-articulan-esfuerzos/

Acuerdo Nacional. (2020b). *Medidas inmediatas para reactivar la economía y preservar la salud*. Recuperado de https://acuerdonacional.pe/2020/06/medidas-inmediatas-para-reactivar-la-economia-y-preservar-la-salud/

Alarco, G. (2012). Principales tendencias internacionales. En B. Seminario, C. Sanborn & N. Alva (Eds.), *Cuando despertemos en el 2062, visiones del Perú en 50 años* (pp. 19-48). Lima: Fondo Editorial, Universidad del Pacífico.

Alarco, G. (2013). Perú: ¿un país sin rumbo? Informe de coyuntura económica. *Iecoyuntura*, *1*, julio, 18-25.

Alarco, G. (2014). Diversificación productiva en el Perú: retos y alternativas. En *Caminos de transición: alternativas al extractivismo y propuestas para otros desarrollos en el Perú* (pp. 219-262). RedGE, ONCE y Fundación Friedrich Ebert.

Alarco, G. (2017). *Lecturas prohibidas*. Lima: OtraMirada.

Alarco, G. (2019). *Una agenda postneoliberal*. Lima: OtraMirada.

Alarco, G. (2020a). ¿Hacia una transición postneoliberal? En *Blog Herejías Económicas – Diario Gestión*. Recuperado de http://blogs.gestion.pe/herejias-economicas/2020/06/hacia-una-transicion-post-neoliberal.html

Alarco, G. (2020b). Cambio tecnológico, empleo, desigualdad ante la COVID-19. *Revista Ingeniería Nacional*, *10*(26) («La era pospandemia COVID-19»).

Alarco, G. (Julio de 2020c). ¿Consolidación o fin del neoliberalismo? *Imaginando el Perú Pospandemia*, *1*, 12-25). Ediciones Grupo Emancipador.

Alarco, G. (2020d). Pacto Perú en tiempos del COVID-19: ¿Acuerdo Nacional o Asamblea Constituyente? En *Blog Herejías Económicas – Diario Gestión*. Recuperado de https://gestion.pe/blog/herejias-economicas/2020/08/pacto-peru-en-tiempos-del-covid-19-acuerdo-nacional-o-asamblea-constituyente.html

Alegría, C. (2015). La crisis como antinomia histórica: sobre la revelación de la verdad. En M. Giusti, G. Gutiérrez & E. Salmón (Eds.), *La verdad nos hace libres. Sobre las relaciones entre filosofía, derechos humanos, religión y universidad* (pp. 151-166). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Apostolidis, P., & Azmanova, A. (2020). Our neoliberal war on the pandemic. En *Jacobin*. Recuperado de https://www.jacobinmag.com/2020/04/coronavirus-pandemic-precarity-risk-vulnerability

Arntz, M., Gregory, T., & Zierahn, U. (2016). *The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 189. Recuperado de http://www.ifuturo.org/sites/default/files/docs/automation.pdf

Banco Mundial. (2019). *Prices forecasts*. Recuperado de https://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets#3

Banco Mundial. (2020a). *Prices forecasts*. Recuperao de https://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets#3

Banco Mundial. (2020b). *Global economic prospect, June 2020*. Washington D. C.: Banco Mundial.

Banco Mundial. (2020c). *Indicadores del desarrollo mundial*. Recuperado de http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators

Bureau of Economic Analysis. (2020). *National income and product accounts*. Recuperado de https://www.bea.gov/data/gdp

Butler, J. (2020). El capitalismo tiene sus límites. En P. Amadeo (Ed.), *Sopa de Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias* (pp. 59-66). Buenos Aires: ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio).

Ceplan (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico). (2011). *Plan estratégico de desarrollo nacional*. Lima: Ceplan. https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/files/Documentos/plan_bicentenario_ceplan.pdf

Ceplan (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico). (2012). *Planeamiento estratégico para el desarrollo nacional*. Presentación en Power Point. Lima.

Ceplan (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico). (2018). *Imagen del Perú al 2030* (versión preliminar).

Ceplan (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico). (2019). *Imagen del Perú al 2050*. Lima: Ceplan. Recuperado de https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/

Chomsky, N. (2020). The latest massive failure of neoliberalism. Interview with Cristina Magadaleno. En *Euractiv*. Recuperado de https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/interview/chomsky-on-covid-19-the-latest-massive-failure-of-neoliberalism/

D'Alessio, F. (2008). *El proceso estratégico: un enfoque de gerencia*. 1.ª ed. México D. F.: Pearson de Educación.

Foro Económico Mundial. (2019). *The global risks report 2019*. Ginebra: FEM.

Foro Económico Mundial. (2020). *The global risks report 2020*. Ginebra: FEM.

Freeman, C., & Pérez, C. (1988). Structural crises of adjustment, business cycles and investment behavior. En *Technical change and economic theory* (pp. 38-66). Londres: Pinter Publishers.

Ghezzi, P. (2016). *Logros y desafíos de la diversificación productiva en el Perú*. Lima: Ministerio de la Producción.

Gordon, R. (2018). Declining American economic growth despite ongoing. *Exploration in Economic History*, *69*, 1-12.

Han, B. (2020). La emergencia viral y el mundo de mañana En P. Amadeo (Ed.), *Sopa de Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias* (pp. 97-112). Buenos Aires: ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio).

Harari, Y.N. (2018). *21 lecciones para el siglo XXI*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial.

Harvey, D. (2020). Política anticapitalista en tiempos de coronavirus. En P. Amadeo (Ed.), *Sopa de Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias* (pp. 79-96). Buenos Aires: ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio).

Hausmann, R. *et al*. (2011). *The atlas of economic complexity. Mapping paths of prosperity*. Boston: Center of International Development at Harvard University.

Jiménez, F. (24 de agosto de 2013a). La institucionalidad de la nueva política industrial. Diario *La Primera*.

Jiménez, F. (31 de agosto de 2013b). Política industrial en la ruta del republicanismo. Diario *La Primera*.

La Vanguardia. (15 de mayo de 2020). *Trabajo. Democratizar. Desmercantilizar. Descontaminar*. (Manifiesto). Recuperado de https://www.lavanguardia.com/economia/20200515/481152970981/manifiesto-democratizing-work-trabajo-democratizar-desmercantilizar-descontaminar.html

López, S. (25 de junio de 2020). La crisis busca un actor que la resuelva. Diario *La República*.

Magud, N., & Sosa, S. (2015). *Investment in emerging markets. We are not in Kansas anymore… or are we?* International Monetary Fund.

Mazzucato, M. (2020). La triple crisis del capitalismo. *The Project Syndicate*. https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-crises-of-capitalism-new-state-role-by-mariana-mazzucato-2020-03/spanish

McKinsey Global Institute. (2018). *Outperformers: High-growth emerging economies and the companies that propel them*.

Mincetur (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo). (2018). *Reporte de comercio bilateral Perú-Estados Unidos anual 2018*. Lima: Mincetur.

OMC (Organización Mundial del Comercio). (2020). *International trade statistics*. Recuperado de https://timeseries.wto.org/

O'Neill, O. (2020). Comentario en «Nine fellows of the British Academy respond to the COVID-19 pandemic». The British Academy. Recuperado de https://www.thebritishacademy.ac.uk/blog/fellows-british-academy-respond-covid-19-pandemic/

Oppenheimer, A. (6 de mayo de 2020). ¿Cómo será el futuro económico de América Latina después del COVID-19? *El Nuevo Herald*. https://www.elnuevoherald.com/opinion-es/opin-col-blogs/andres-oppenheimer-es/article242540331.html

Piketty, T. (2019). *Capital e ideología*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.

Portocarrero, G. (2015). *La urgencia por decir nosotros. Los intelectuales y la idea de nación en el Perú republicano*. Lima: Fondo Editorial de la Pontifica Universidad Católica del Perú.

Produce (Ministerio de la Producción). (2014). *Plan nacional de la diversificación productiva*. Lima: Ministerio de la Producción.

Rodrik, D. (2004). *Industrial policy for the twenty-first century*. Cambridge: Harvard University y John F. Kennedy School of Government.

Rodrik, D. (2005). Políticas de diversificación económica. *Revista de la Cepal*, *87*, 7-23.

Rodrik, D. (2011). *Una economía, con muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Rojas, E. (2004). *El hombre* light. México D. F.: Editorial Planeta.

Roubini, N. (28 de abril de 2020). The coming Greater Depression of the 2020s. *Project Syndicate*. https://www.project-syndicate.org/commentary/greater-depression-covid19-headwinds-by-nouriel-roubini-2020-04?barrier=accesspaylog

Stockhammer, E. (2011). Crecimiento basado en los salarios: introducción. *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, *3*(2). Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Távara, J. (2010). Política industrial y desarrollo en el Perú. En J. Rodríguez & M. Tello, *Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015* (pp. 15-44). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Universidad de Oxford & Citibank. (2016). *Technology at work 2.0, the future is not what it used to be*. Recuperado de https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/reports/Citi_GPS_Technology_Work_2.pdf

Wolf, M. (20 de enero de 2016). Seven ways technology has changed us. *The Financial Times*. https://www.ft.com/content/7d9874c0-a25d-11e5-8d70-42b68cfae6e4

Žižek, S. (2020). El coronavirus es un golpe al capitalismo a lo Kill Bill…. En P. Amadeo (Ed.), *Sopa de Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias* (pp. 21-28) Buenos Aires: ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio).

La economía china en la globalización: tendencias y oportunidades para el Perú

Rosario Santa Gadea

1. Introducción

En 2021, año en el que el Perú celebra el Bicentenario de su Independencia nacional, se cumplen también 50 años de la apertura de relaciones diplomáticas entre el Perú y la República Popular China. Cabe, por tanto, preguntarse: ¿cuál es la agenda de esta relación para las próximas décadas? y ¿cuáles deberían ser nuestras prioridades en Asia-Pacífico? Ambas preguntas están relacionadas debido al papel central que tiene la relación económica con China en el marco de nuestra inserción en Asia-Pacífico. Por otra parte, China ya es nuestro principal socio comercial, al haber sobrepasado a los Estados Unidos en esa posición, y, además, un socio cada vez más importante en materia de inversiones en el Perú.

A fin de formular propuestas en este sentido, el presente capítulo busca aportar elementos de conocimiento sobre la transformación de la economía china y su rumbo futuro, así como su estrategia económica internacional. De esta manera, el método adoptado no es estudiar la relación Perú-China en sí, sino analizar la evolución de la contraparte china a fin de identificar elementos y tendencias que el Perú podría aprovechar para diseñar una estrategia que conduzca a una renovación sustancial del patrón tradicional de sus relaciones con China, pues, si bien avanzamos hacia una cierta mayor diversificación, dichas relaciones están caracterizadas todavía, principalmente, por la exportación de materias primas y la inversión en sectores extractivos.

Un segundo aspecto por resaltar sobre el método adoptado en este trabajo es que estudiamos a China no desde el punto de vista de las oportunidades de mercado, sino desde la perspectiva de los resultados de sus estrategias de desarrollo, a fin de poder aportar elementos para enriquecer la agenda de relacionamiento del Perú con China –y, en general, la región Asia-Pacífico– de manera que contribuya al cambio estructural en el Perú.

El análisis se ha estructurado en cinco secciones. En las dos primeras, abordamos la transformación e internacionalización de la economía china y sus tendencias a futuro. Se busca un mejor entendimiento de la evolución y cambio estructural de China en las últimas décadas, luego de 40 años de reformas económicas y apertura, para lo cual se analizan los motores y tendencias del crecimiento económico, los cambios en la estructura productiva y social y los patrones seguidos por la internacionalización en materia comercial y de inversiones.

La sistematización de políticas, la elaboración de planes nacionales y el establecimiento de metas a largo plazo es un componente institucional permanente de la República Popular China, y su conocimiento nos parece indispensable para entender el rumbo de la transformación china, lo cual es abordado en la tercera sección. El análisis de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (conocida en inglés como Belt and Road Initiative, BRI) complementa esta exploración, por su especial relevancia para los países en desarrollo, y se aborda en la cuarta sección, que es la ocasión de hacer planteamientos sobre cómo enriquecer la relación del Perú con China poniendo en valor el papel que el país podría cumlplir en la conectividad transpacífica.

Es indispensable también situar el análisis en el contexto internacional, caracterizado por la tensión existente entre las dos principales economías del mundo, Estados Unidos y China, que no se limita a problemas propios del comercio entre ambos países sino que tiene detrás la carrera por el liderazgo tecnológico mundial. Más aún, lo que está en juego, en realidad, es cuál será la primera potencia mundial en el largo plazo, y eso abarca no solo la economía. Estos temas de contexto se abordan en la quinta sección.

Este ensayo es parte de una investigación más amplia denominada *China y Asia-Pacífico en la globalización: tendencias y oportunidades para el Perú*, la cual se encuentra disponible en la página web del Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico de la Universidad del Pacífico, inaugurando la serie de Documentos de Trabajo del Centro (Santa Gadea, 2020). Cabe mencionar que las referencias bibliográficas completas que se han utilizado en la investigación, así como el conjunto de tablas, figuras y mapas que se han elaborado, aparecen en dicho documento de trabajo.

El presente capítulo se centra en la economía china, mientras que el documento de trabajo incluye también un análisis comparativo del Perú con respecto a las 16 economías de Asia y Oceanía de la cuenca del Pacífico miembros del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC), con base en indicadores económicos sobre productividad, competitividad, costos logísticos, entre otros, lo cual pone de manifiesto la desfavorable posición relativa del Perú con respecto a las economías de esta zona y aporta elementos para enriquecer nuestra agenda de cooperación con dicha región.

Asimismo, el documento de trabajo incluye una exploración sobre cómo son consideradas China y Asia-Pacífico en la planificación estratégica nacional del Perú. El análisis muestra que tenemos una debilidad importante: la generalidad con la que se define la visión del país acerca de cómo queremos insertarnos en la economía global, la cual se traslada a nuestra proyección económica hacia China y Asia-Pacífico. Definir esa visión de la inserción en la economía global, y las medidas para alcanzarla, es una tarea pendiente, y las conclusiones del estudio realizado podrían ser útiles para avanzar en esta perspectiva[1].

2. La transformación de la economía china luego de cuatro décadas de alto crecimiento

Dependiendo de las distintas mediciones, China ya es considerada la segunda, o incluso la primera, economía del mundo. Desde 2010, China es la segunda economía del mundo, después de los Estados Unidos, al medir el producto interno bruto (PIB) en dólares corrientes. Sin embargo, otras mediciones, como la de Hawksworth, Audino y Clarry (2017), señalan que, desde 2014, China ya sería la primera economía del mundo, comparando los PIB en paridad de poder de compra (*purchasing power parity*, PPP) y en dólares constantes de 2011.

En línea con diversas teorías del crecimiento, la dinámica del PIB se descompone en tres elementos: (1) el crecimiento del empleo, (2) el crecimiento del PIB per cápita y (3) el crecimiento de la productividad total de los factores (PTF). Otros enfoques relacionan el crecimiento con la migración del campo a la ciudad

[1] La autora agradece al embajador Allan Wagner Tizón, exdirector de la Academia Diplomática del Perú y exministro de Relaciones Exteriores, quien aportó sus valiosos comentarios a la presente investigación en la conferencia sobre el Proyecto Bicentenario del Perú, organizada por el CIUP, los días 28 y 29 de mayo de 2020. Este capítulo incorpora una síntesis de dichos comentarios, cuya versión completa se incluye en el mencionado documento de trabajo. También se agradece el valioso aporte a la investigación brindado por los economistas Gabriel Arrieta y Favio Leiva, investigador afiliado y asistente de la directora, respectivamente, del Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico de la Universidad del Pacífico.

y el cambio estructural de la agricultura a la industria. En esta sección, analizaremos la transformación de la economía china en relación con tales variables.

2.1 Acumulación de capital y ahorro como motor de crecimiento

Luego de las reformas económicas iniciadas en 1978 (Zhang, 2018), la tasa de crecimiento anual de China fue sustancialmente mayor que el promedio mundial en el período 1978-2018 (9,4% frente a 2,9%, respectivamente) y la volatilidad del crecimiento se redujo. Por otra parte, la economía china pasó de representar el 1,1% del PIB mundial en 1960 al 13,1% en 2018, como se observa en el anexo 1. Esta época de crecimiento sostenido trajo naturalmente mejoras sustantivas en el PIB per cápita y la esperanza de vida.

Como motor de crecimiento, se verifica un elevado ratio de inversión en porcentaje del PIB, basado en un alto nivel de ahorro (Zhang, 2019). Sin embargo, las altas tasas de ahorro no son sostenibles en el muy largo plazo (Barro, 2016) y, por tanto, la tasa de inversión en China como porcentaje del PIB fue decreciendo, al tiempo que se fue generando un cambio en el modelo de crecimiento hacia uno basado más en el consumo, que se analizará más adelante en esta sección.

2.2 Crecimiento de la productividad y cambio en la estructura productiva

Desde 1960, el PIB per cápita de China ha crecido de manera sostenida a una tasa anual del 3,2%, antes de 1978, y del 8,4% después de tal fecha. Este crecimiento es superior al de los Estados Unidos y al promedio mundial, con lo cual China ha estado constantemente acercándose a los Estados Unidos en términos per cápita y ganando posiciones en el *ranking* mundial (Zhang, 2019).

China tenía una PTF decreciente y/o estancada hasta las reformas económicas y de apertura al mundo iniciadas en 1978. Estas representaron un punto de quiebre para el nivel de productividad, que fue creciente a partir de entonces. Dicho crecimiento va vinculado al cambio estructural en China, el cual se verifica a través de tres elementos: (1) la migración del campo a la ciudad, (2) el aumento del PIB de los sectores manufacturero y de servicios y (3) el crecimiento del empleo en dichos sectores.

La participación de la agricultura ha declinado considerablemente a lo largo de los años, mientras que la de la industria manufacturera se ha mantenido relativamente constante y la participación del sector servicios en el PIB ha crecido de manera sustantiva (Zhao & Tang, 2015). Considerando esta evolución y las

tendencias más recientes, el PIB del sector servicios se estaría estabilizando en alrededor del 52% del total, mientras que el de la industria manufacturera lo haría alrededor del 40% y la agricultura se reduciría al 8%.

2.3 Migración del campo a la ciudad y evolución del empleo

El crecimiento planificado de las ciudades y la conectividad entre ellas, con la necesaria inversión en infraestructura, ha permitido que la urbanización en China absorba la mano de obra migrante. De esta forma, el crecimiento de las ciudades generó aumentos en la productividad. La población urbana ha crecido de manera sostenida con respecto a la rural: en 1952 era alrededor del 12,5% de la población total; en 2018, alrededor del 60%. Esta evolución también se tradujo en el decrecimiento del empleo agrícola y el consiguiente aumento del empleo en la industria y los servicios. Según Zhang (2019), actualmente solo un quinto de la población económicamente activa en el país se dedica al sector agrícola y vive en las áreas rurales, con lo cual habría todavía espacio para la modernización y el cambio estructural en el país.

2.4 Reducción de la pobreza y aumento de la desigualdad

Una estrategia de alto crecimiento que gestiona adecuadamente la migración del campo a la ciudad tiene impactos positivos en la reducción de la pobreza (Ravallion, 2011). De acuerdo con estimados internacionales, la pobreza se ha reducido notablemente en China, de un 99,1% de la población total en 1981 a un 5,4% en 2016. Por otra parte, la pobreza extrema también ha venido descendiendo de manera sustantiva, de un 88,3% del total de la población en 1981 al 0,5% en 2015. Según estimados más recientes de fuente china, en 2018, la pobreza representaría apenas el 1,7% del total de la población rural. Naturalmente, estos logros constituyen una de las grandes fortalezas de China con respecto a los impactos del crecimiento económico y del cambio estructural realizado.

Sin embargo, algunos analistas consideran que China habría pasado «de un estado de igualdad en las carencias a otro de desigualdad en la prosperidad» (Wan *et al.*, 2018, pp. 50-51). Si bien existen diversos estimados, los analistas parecen coincidir en que la desigualdad ha crecido en China desde la época de las reformas (Ravallion & Chen, 2007). La gran diferencia actual sería entre el campo y la ciudad, más que dentro de cada uno de ellos.

2.5 La nueva normalidad y el cambio de motor en el crecimiento de la economía china

El modelo de altos niveles de ahorro e inversión en China generó excesiva capacidad instalada, lo cual se tradujo en una sobreoferta que debía ser absorbida por el comercio internacional (Amighini, 2016). Por otro lado, según Zhang (2019), los 40 años de rápido dinamismo dieron como resultado un aumento de los costos laborales, lo que incidió en la disminución de la tasa de crecimiento. De esta manera, China ha transitado hacia un nuevo modelo de crecimiento que da más peso a la demanda doméstica en vez de seguir dependiendo principalmente del mercado externo, lo cual implica reducir la sobreinversión que ha venido dándose históricamente en el país. Todo esto en un contexto de crecimiento de la clase media que puede sostener el consumo a largo plazo (WEF, 2018).

Actualmente, China se encuentra en la fase de «nueva normalidad», en la que se busca que las tasas de crecimiento se mantengan alrededor del 6,5% de acuerdo con los planes quinquenales chinos (véase la sección 3). Se estima que el crecimiento del año 2019 fue del orden del 6,1%, lo que está dentro del rango esperado. Sin duda, el país es un caso de estudio por las experiencias y lecciones aprendidas que pueden extraerse de su proceso de transformación. Su fortaleza se basa, entre otros aspectos, en ser la economía que ha tenido el mayor crecimiento de la productividad desde 1990 en Asia-Pacífico (véase el anexo 2). Hacia el futuro, las proyecciones consolidan a China como la economía líder mundial para el año 2050. Según Hawksworth *et al.* (2017), China, la India, los Estados Unidos, Indonesia y Brasil, en ese orden, ocuparían el *top 5* en 2050, midiendo el PIB en PPP, dólares constantes de 2011.

3. La internacionalización de la economía china: liberalización comercial y de inversiones

En las últimas cuatro décadas, China ha pasado de ser una economía prácticamente en la autarquía y rezagada a alcanzar niveles importantes de apertura, que se reflejan en el aumento de su comercio exterior y de la inversión extranjera directa (IED), tanto hacia China como desde China hacia el mundo.

3.1 Primer exportador mundial y uno de los principales receptores y generadores de IED

China se ha convertido en el principal exportador mundial, y su participación en las exportaciones globales ha crecido de manera sostenida a lo largo de los años, lo

que le ha permitido superar, en 2006, a los Estados Unidos y, en 2014, a la Unión Europea (UE) (véase el anexo 3). El proceso de transformación chino involucró la creciente participación de este país en los sistemas de producción de bienes a nivel global. En particular, China adquirió el rol central de «fábrica del mundo» y es considerado uno de los pocos países en desarrollo que se encuentran involucrados profundamente en las cadenas globales de valor (World Bank *et al.*, 2017).

Más allá de las actividades de ensamblaje de bienes finales, intensivas en mano de obra, que fueron consideradas como la principal ventaja comparativa de China en las décadas pasadas, el país ha incrementado su capacidad industrial para exportar bienes de alta tecnología, ascendiendo en las cadenas globales de valor, deslocalizando producción hacia otros países, incrementando la conectividad y la innovación, e introduciendo mejoras en los procesos de producción para reducir costos en comparación con los países competidores (World Bank *et al.*, 2017, pp. 65, 133).

En relación con las inversiones directas hacia China, el país ha pasado de la posición 46 a nivel mundial en 1980 al *top 5* de los principales países receptores de IED en el mundo. Asimismo, China es el principal receptor de inversión manufacturera de la región Asia-Pacífico. En lo que respecta a la IED que China realiza en otros países, ha pasado del puesto 46 a nivel mundial, en 1981, a la posición 3, superado solo por los Estados Unidos y los Países Bajos.

3.2 Zonas económicas especiales (ZEE) para atraer inversión y procesar exportaciones

Con el objetivo de modernizar la economía, el proceso de reformas iniciado en 1978 tuvo como elemento central la orientación hacia el mercado mundial, lo que se tradujo en el aumento de las exportaciones y la atracción de IED. Una de las principales políticas impulsadas fue la creación de la ZEE de Shenzhen (provincia de Guangdong, en el sur de China), que fue considerada como la gran «ventana hacia el exterior» (Yuan *et al.*, 2010, p. 55).

Se crearon inicialmente cuatro ZEE (Shenzhen, Zhibai y Shantou –en la provincia de Guangdong– y Xiamen –en la provincia de Fujian–), que se convirtieron en las principales iniciativas para la atracción de IED (Stoltenberg, 1984). Con el establecimiento de áreas geográficas especialmente delimitadas, con condiciones preferenciales y provisión de instalaciones públicas, se buscaba esencialmente atraer inversionistas extranjeros para que establezcan empresas que dirijan sus bienes finales principalmente a la exportación hacia el resto del mundo, estimulando así el crecimiento económico (Xu, 1981). Otra finalidad importante de

las ZEE fue lograr la transferencia tecnológica por parte de las empresas instaladas en ellas (Leong, 2013).

La adopción de las cuatro primeras ZEE se ajusta al modelo de zonas de procesamiento orientadas a las exportaciones, las cuales fueron exitosas gracias, entre otros factores, a la adecuada infraestructura logística y aduanera. Estas condiciones fueron claves para su desarrollo y contribuyeron a impulsar la participación de China en las distintas cadenas globales de valor (World Bank *et al.*, 2017, p. 6). El éxito de estas primeras ZEE dio paso a la creación de miles de otros centros manufactureros y clústeres industriales en todo el país, los cuales también se convirtieron en importantes centros de producción mundial. Actualmente, China cuenta con 2.543 zonas económicas, que representan más de la mitad de las ZEE a nivel mundial (UNCTAD, 2019).

3.3 China en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la estrategia Going Out

El ingreso de China a la OMC, en diciembre de 2001, es considerado como uno de los principales hitos de la apertura comercial del país. El proceso de adhesión implicó realizar diversas concesiones a nivel multilateral y reformas internas para garantizar un mayor nivel de liberalización. En China, se aceleraron reformas beneficiosas para el crecimiento económico y se consolidó el proceso de convertirla en la fábrica del mundo.

La adhesión a la OMC coincidió con los primeros años de una de las más ambiciosas iniciativas del Gobierno chino: la estrategia Going Out 1.0, que se inició en 1999 con la finalidad, por un lado, de aumentar las inversiones en el exterior de las empresas nacionales a fin de generar una mayor diversificación de mercados para los productos chinos (Oficina General del Consejo de Estado – República Popular China, 2006) y, por otro, asegurar el acceso y disponibilidad de recursos naturales necesarios para expandir la producción nacional (China Policy, 2017).

La estrategia Going Out 1.0 debe ser considerada como un primer intento exploratorio de invertir en el exterior, que marcó el cambio de paradigma de China en materia de inversiones: entre 1978 y finales de 1990, China privilegió la atracción de inversiones hacia su territorio; a partir de entonces, se convirtió también en inversor en el exterior, y ese proceso se amplificó desde el inicio de la administración del presidente Xi Jinping, en la que se adoptó, en 2013, la estrategia Going Out 2.0. Esta última tiene una visión más ambiciosa y se diferencia de la primera versión en que las empresas chinas están más integradas al mundo y poseen mayor experiencia para invertir en otros países y competir en diferentes mercados.

Por otro lado, en 2014, se creó el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB), un banco multilateral de desarrollo promovido por China, el cual será otro motor importante de esta estrategia y permitirá trasladar la experiencia de desarrollo tecnológico y el conocimiento chino en el marco de las inversiones en infraestructura (Yeo, 2018).

El anexo 4 pone en evidencia ambas fases del desarrollo de China como inversor internacional, hasta llegar a convertirse en inversionista neto, dado que, en 2015, el flujo de inversión directa de China hacia el exterior superó, por primera vez en su historia, al flujo de IED que recibió. Seguramente, el desarrollo de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, que implica financiamiento e inversiones en infraestructura, así como la instalación de empresas chinas en parques industriales en terceros países en desarrollo, favorecerá esa tendencia (véase la sección 4).

4. La economía china hacia el año 2050: visiones-objetivo y metas

La capacidad del Gobierno chino para la sistematización de políticas, la elaboración de planes nacionales y el establecimiento de metas a largo plazo es un componente institucional de la República Popular China que se ha puesto de manifiesto recientemente en tres hitos significativos: el plan Made in China 2025, adoptado en 2015; el XIII Plan Quinquenal (2016-2020); y la visión de largo plazo planteada por el presidente Xi Jinping en los últimos congresos del Partido Comunista Chino (PCC). Todo ello tiene como objetivo común el contribuir al ascenso de China como la primera economía del mundo.

4.1 Plan Made in China 2025

Lanzado por el primer ministro Li Keqiang, el plan está orientado a desarrollar y fortalecer 10 sectores seleccionados que permitirán a China dar el salto tecnológico hacia producciones con alto valor agregado. Estos son: «new information technology, numerical control tools, aerospace equipment, high-tech ships, railway equipment, energy saving, new materials, medical devices, agricultural machinery y power equipment» (State Council – *Guo Fa*, 2015).

Este plan es el primer paso dentro de un programa global de 30 años que tiene el objetivo de convertir a China en una potencia manufacturera y se desarrollará en tres fases: (i) hacia el año 2025, con este primer plan, se deberán reducir las diferencias con otros países a través de mayor innovación, productividad e integración de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el proceso de industrialización; (ii) hacia el año 2035, se buscará fortalecer la competitividad

y convertirse en líder de varias industrias de innovación; y, finalmente, (iii) hacia el año 2049, China deberá liderar la innovación a nivel mundial y superar a las principales potencias económicas (State Council – *Guo Fa*, 2015).

4.2 XIII Plan Quinquenal

Con este plan, presentado en marzo de 2016, siguen desarrollándose los lineamientos del cambio estructural que fueron adoptados inicialmente en el XII Plan, es decir, el cambio del modelo económico desde uno basado en las exportaciones y la inversión, hacia uno que dependa más del consumo doméstico como motor de desarrollo, aprovechando la aparición de una amplia clase media con creciente poder adquisitivo en la sociedad china (WEF, 2018, p. 9).

Esta visión del cambio estructural no significa dejar de lado los otros motores de crecimiento que brindaron beneficios a China en las décadas pasadas. Por el contrario, se busca modernizar esos sectores productivos para elevar sus beneficios, crear condiciones para que las empresas puedan competir, desarrollar las zonas rurales y orientar las empresas exportadoras hacia un mayor nivel de sofisticación productiva, considerando como principal opción los bienes y servicios con alto contenido tecnológico (NDRC, 2016).

El XIII Plan Quinquenal da soporte institucional a los objetivos del plan Made in China 2025, ya que también considera a la innovación y el aumento de la productividad como aspectos claves para la conversión de China en una potencia manufacturera mundial, con el fin de mejorar su capacidad de generar innovación propia y dejar de depender del resto del mundo (WIPO, 2008).

4.3 Hacia el XIV Plan Quinquenal

La discusión sobre este plan (2021-2025) ha empezado a tomar mayor relevancia, y algunos analistas consideran que significará «el principal legado de la administración del presidente Xi Jinping», que consolidará la visión de China de convertirse en la principal potencia mundial (Delgado & Martínez, 2017, p. 12). De otro lado, Neuweg y Stern (2019) consideran que China ingresa al XIV Plan incorporando nuevas dimensiones a la visión del desarrollo que guió el país en los últimos 40 años, en particular, la inclusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, que ponen el énfasis en aspectos relacionados con el bienestar de la población y el medio ambiente. En esta línea, para Baxter y Zhe (2019), el nuevo plan incluirá los pasos para la realización de una transición energética hacia la reducción de emisiones de carbono.

El período 2021-2025 del XIV Plan será crucial, debido a que coincide con la finalización del plan Made in China 2025 y deberá sentar las bases que permitan seguir con las reformas necesarias para alcanzar las metas trazadas. Así, los planes quinquenales forman parte de un engranaje que se orienta a facilitar el logro de dichas metas en el mediano y el largo plazo.

4.4 Hacia 2050: las metas del XVIII y XIX Congreso del PCC

El XIX Congreso del PCC, realizado en octubre de 2017, brindó la oportunidad de presentar al mundo el Pensamiento Xi Jinping sobre el Socialismo con Peculiaridades Chinas en la Nueva Era. En este marco, se considera que «la contradicción principal de la sociedad china ha pasado a ser la que existe entre la creciente demanda del pueblo por una vida mejor y el desarrollo desequilibrado e insuficiente» (Xi, 2017). De allí que los distintos planes apunten hacia distribuir de manera más eficiente los beneficios del crecimiento económico de las últimas décadas, reduciendo el desequilibrio entre regiones, zonas urbanas y rurales, y sectores industriales. De otro lado, según Han (2018), el desarrollo insuficiente conlleva la necesidad de cambiar el modelo de «fabricado en China» por otro que enfatiza que la creación y el diseño se hacen en China.

A nivel de las metas, en el marco de los congresos del PCC, se articularon los «objetivos de lucha fijados para los dos centenarios». La primera de esas metas centenarias es culminar la «construcción integral de una sociedad modestamente acomodada» para 2021, año en el que se celebra el aniversario 100 de la fundación del PCC (Xi, 2017). La segunda es convertir a China en «una nación plenamente desarrollada y avanzada para 2049», cuando se celebran los 100 años de la fundación de la República Popular China (Zhang, 2017).

En el XIX Congreso, el presidente Xi planteó dos etapas de 15 años cada una para cumplir esta segunda meta. En primer lugar, el período 2020-2035, en el cual China debería materializar «fundamentalmente la modernización socialista». De allí en adelante, en el período 2035-2050, China debería convertirse en un poderoso país socialista «moderno, próspero, democrático, civilizado, armonioso y bello». Todo ello se reflejaría en la conversión de China en principal potencia mundial y con una población con mejores condiciones de vida (Xi, 2017).

Desde el punto de vista económico, se profundizará la reforma estructural del lado de la oferta, que está relacionada con el plan Made in China 2025 y el XIII Plan Quinquenal, es decir, la mejora de la productividad manufacturera, la creación de sectores de manufactura avanzada y el pleno aprovechamiento de las tecnologías modernas (internet, uso de datos masivos, inteligencia artificial, entre

otras). Además, China buscaría insertarse y participar principalmente en los segmentos medio y alto de las cadenas globales de valor desarrollando una mano de obra local con mayor sofisticación (Xi, 2017).

También se subraya la importancia de la modernización y perfeccionamiento de la economía social de mercado en China, que deberá garantizarse a través del derecho de propiedad y la evolución de las empresas a la primera clase mundial. Junto con ello, habría que proveer servicios sociales de calidad en salud y educación, cerrando la brecha que existe todavía con los países desarrollados en estos ámbitos. Finalmente, se resalta la Iniciativa de la Franja y la Ruta como uno de los principales motores para asegurar la completa apertura de la economía china (Xi, 2017).

5. La Iniciativa de la Franja y la Ruta: ¿oportunidades para el Perú?[2]

En el año 2013, el presidente Xi Jinping propuso por primera vez la construcción de La Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI (en adelante, La Franja y la Ruta), la cual está basada en las rutas históricas utilizadas para comerciar entre China, Asia Central, Europa y África. En marzo de 2015, la iniciativa fue formulada formalmente por la NDRC y los ministerios de Relaciones Exteriores y Comercio (NDRC, MFA, & Mofcom, 2015), lo cual sirvió para delinear su plan futuro.

Posteriormente, el XIII Plan Quinquenal señaló, entre otras cosas, que se incrementaría la conectividad basada en redes de infraestructura y transporte multimodal entre subregiones de Asia y entre Asia, Europa y África. La construcción de *hubs* marítimos estratégicos y el desarrollo de clústeres industriales alrededor de los puertos principales aseguraría el mejor funcionamiento de las rutas marítimas (NDRC, 2016).

Por su parte, el XIX Congreso del PCC puso de manifiesto que la iniciativa contribuiría al logro de un desarrollo balanceado en China y promovería la apertura a través de las conexiones terrestres y marítimas, por el este y el oeste. La conectividad, concebida como una nueva plataforma para la cooperación internacional, contribuiría a crear nuevos motores de desarrollo.

5.1 Corredores económicos y rutas marítimas y terrestres

El anexo 5 se refiere a la construcción de corredores económicos que vinculan a China con los países de su entorno, los cuales son: «un nuevo Enlace Terrestre

[2] Esta sección recoge los análisis y planteamientos de la autora publicados en Santa Gadea (2018a, 2018b, 2019, 2020).

Euroasiático, China-Mongolia-Rusia, China – Asia Central – Asia Occidental, China – Península Indochina». También se consideraron «estrechamente relacionados con La Franja y la Ruta» a los corredores económicos «China-Pakistán y Bangladesh-China-India-Myanmar» (NDRC *et al.*, 2015).

Este diseño inicial de seis corredores económicos ha ido evolucionando con el tiempo, como lo pone de manifiesto el Comunicado Conjunto de la Reunión de Líderes del Segundo Foro de Cooperación Internacional de La Franja y la Ruta, realizado en Pekín entre el 25 y el 27 de abril de 2019, el cual incluye en anexo un listado de 35 «Corredores económicos y otros proyectos que catalizan y dan soporte a la conectividad», lo que da cuenta del gran crecimiento del alcance de la iniciativa a lo largo de los años.

Los corredores económicos se conforman con base en medios de comunicación: ferrocarriles, carreteras, infraestructura para el tráfico marítimo y aéreo, oleoductos, gaseoductos y redes de información espacial. Estos constituyen «el contenido principal de la interconexión y la intercomunicación» (Oficina del Grupo Dirigente de Fomento de la Construcción de La Franja y la Ruta, 2017, p. 11). Sin embargo, la infraestructura no es el único sustento de la construcción de los corredores económicos, ya que ellos incluyen parques industriales y tecnológicos y zonas de libre comercio, entre otros.

La Franja y la Ruta se ha convertido progresivamente en una iniciativa global para China. Desde su lanzamiento en 2013, el número de países que participan en ella ha crecido enormemente, y ha alcanzado, al 30 de marzo de 2020, 144 miembros de los cinco continentes, de los cuales 19 son de América Latina y el Caribe. El 25 de abril de 2019, el Perú y China suscribieron el Memorándum de Entendimiento sobre la Cooperación en el Marco de la Iniciativa de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI. Conviene, por tanto, que el Perú profundice su análisis sobre este tema con el propósito de definir su estrategia de implementación.

5.2 Hacia un corredor económico transpacífico: el rol potencial del Perú

El diseño de una estrategia nacional eficiente de aprovechamiento de las oportunidades que puede brindar La Franja y la Ruta debe partir de una correcta comprensión de lo que es esta iniciativa. En esa perspectiva, dos elementos nos parecen esenciales: primero, el concepto clave para entender La Franja y la Ruta son los corredores económicos, que no solo implican infraestructura (transportes, energía y comunicaciones), sino también producción, incluyendo ZEE y otros

instrumentos para facilitar la participación en las cadenas globales de valor; segundo, la base de La Franja y la Ruta es la conectividad con China, de allí que la extensión de la iniciativa a América Latina supondría, en realidad, la extensión al Pacífico de la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI.

Por tanto, es necesario identificar el rol potencial que puede cumplir el Perú en la conectividad transpacífica, es decir, examinar proyectos de infraestructura que tengan impacto en las relaciones transpacíficas, así como los aspectos logísticos y los proyectos productivos asociados a ellos. El Perú se encuentra geográficamente en el centro de la costa del Pacífico de América del Sur. Es por ello que está en condiciones de convertirse en un *hub* del comercio internacional entre los dos lados de la cuenca del Pacífico y, en particular, entre China y América del Sur.

Por supuesto, varios países de la región, no solo el Perú, comparten la misma ambición. En última instancia, será la competitividad relativa la que determine cuál desempeñará este rol de *hub* en nuestro lado del Pacífico. Los estudios sobre el diseño y potencial implementación de un corredor económico transpacífico, en el marco de La Franja y la Ruta, deberían incluir los costos logísticos, el tiempo de viaje, la frecuencia de los barcos, haciendo comparaciones entre las rutas marítimas tradicionales y nuevas alternativas transpacíficas. Es necesario que el Perú actualice su estrategia en esta materia. También hay que seguir impulsando la conectividad aérea.

De otro lado, se plantea el tema de la conectividad digital. La Franja y la Ruta contempla la construcción de proyectos de cable óptico submarino transfronterizo y transcontinental que formarían la «Ruta de la Seda de la Información». América Latina no tiene conexión directa con Asia para la transmisión de información y datos (véase el anexo 6). ¿Es factible un cable submarino directo entre América del Sur y China? ¿Dónde podría estar ubicado el *hub* digital en nuestro lado del Pacífico?

Chile ha desarrollado el estudio de factibilidad de un cable submarino transpacífico, el cual ha sido financiado por CAF – Banco de Desarrollo de América Latina y concluye que la ruta más rentable para conectarse con Asia es a través de Nueva Zelanda y hasta Australia (Chile continental – Auckland – Sídney). A partir de ese punto, el cable submarino se conectaría a las redes ya existentes entre Asia y Oceanía (Subtel-MTT, 2020). De esta manera, se alejaría la posibilidad de que el Perú pueda ser considerado también como una opción en este tema, a menos que el país exprese su interés y desarrolle igualmente estudios en la materia.

5.3 Desafíos a futuro

El planeamiento estratégico conjunto de la relación Perú-China debería incluir una reflexión permanente sobre cómo implementar la participación del país en La Franja y la Ruta y, por esa vía, su ampliación a América del Sur. Nuestro reto es seguir creciendo por medio del incremento de la competitividad y la productividad. Para ello, la infraestructura es necesaria. Nuestra agenda con China podría enriquecerse con estos temas, pero dentro de una estrategia clara, aún por diseñar, sobre la viabilidad y beneficios que podría tener un corredor económico transpacífico.

La Iniciativa de la Franja y la Ruta debe entenderse en el contexto de la reestructuración de la economía china. Esto implica trasladar industrias a otros países. Por tanto, se basa en inversiones en infraestructura para la conectividad y, al mismo tiempo, deslocalización de la producción. En este sentido, la iniciativa es compatible con la globalización de las cadenas de valor en las cuales aspira a participar el Perú. La pregunta es: ¿cómo introducir estos conceptos en las relaciones transpacíficas? Al hacerlo, podríamos tal vez tener la oportunidad de renovar el patrón tradicional de nuestras relaciones económicas con China, centradas principalmente en la exportación de materias primas y la inversión en industrias extractivas. Este esfuerzo requiere una perspectiva de largo plazo en la cual es importante que colaboren el Gobierno, el sector empresarial y la academia.

6. La tensión entre los Estados Unidos y China por el liderazgo mundial

Como ha sido analizado anteriormente, China se convirtió en la «fábrica del mundo», lo que se tradujo en el enorme crecimiento de sus exportaciones manufactureras. Las empresas estadounidenses contribuyeron a ese proceso, al transferir hacia China sus industrias intensivas en mano de obra, mientras que Estados Unidos continuaba con el desarrollo de las industrias de alta tecnología (Xu, 2012). Para Estados Unidos, la tendencia ha sido la expansión sostenida de su déficit comercial con China, el cual representó, en 2018, el 46,8% del total del déficit comercial estadounidense con el mundo, frente al 20,2% en 2001.

6.1 La guerra comercial

La administración de los Estados Unidos ha aplicado políticas orientadas a reducir el alto e «insostenible» nivel del déficit comercial con China (Lawrence, 2018), reducir la «intervención y manipulación del Gobierno chino sobre el tipo

de cambio» (US Department of the Treasury, 2019) y combatir el otorgamiento de subsidios y la aplicación de otras prácticas en beneficio de las empresas estatales chinas que «distorsionan el mercado y favorecen sus exportaciones» (Bown, 2019).

Según el Office of the State Council – The People's Republic of China (2018), las decisiones de política comercial aplicadas por los Estados Unidos no solo generaron un efecto negativo en la economía china, sino también en la propia economía estadounidense. El aumento de aranceles afecta a sectores manufactureros que dependen notablemente de los insumos chinos y generan una reducción del empleo y un incremento de precios para los consumidores estadounidenses que adquieren ampliamente los bienes finales exportados desde China (2018, p. 65).

Luego de 18 meses de conflicto (entre junio de 2018 y noviembre de 2019), expresado en subidas arancelarias y retaliaciones, intentos de tregua y diversas reuniones de negociación, en enero de 2020, China y los Estados Unidos firmaron la llamada «primera fase» de su acuerdo comercial, atenuando así las tensiones entre ambos. El enfoque fue la reducción arancelaria por parte de los dos países y compromisos de compras a futuro por parte de China, por un valor de US$ 200.000 millones, de productos estadounidenses, para reducir el déficit comercial bilateral. Asimismo, se incluyeron capítulos sobre propiedad intelectual y sobre transferencia tecnológica, que son considerados como temas estructurales para alcanzar una relación comercial más «balanceada» entre ambos países (USTR, 2019).

Sin embargo, el análisis sobre la guerra comercial entre los Estados Unidos y China no puede limitarse a lo sucedido con los aranceles, ni a los problemas propios del comercio entre ambos países, sino que tiene detrás una razón muy importante, que es la carrera por la dominación tecnológica mundial en el largo plazo (Schneider-Petsinger, 2019).

6.2 La competencia por el liderazgo tecnológico

Según Yu (2019), la aspiración de China por ser potencia mundial la ha llevado a formar parte de una carrera con los Estados Unidos cuyo objetivo sería alcanzar la máxima influencia sobre los estándares tecnológicos mundiales, lo cual incide en lograr la supremacía económica global. Esta competencia se realizaría en dos frentes: la producción de bienes de alta tecnología y la adopción de la tecnología internet 5G.

Como ya se ha mencionado, el cambio en la visión productiva de China, a través de iniciativas como el plan Made in China 2025, consiste en transformar una economía productora de manufacturas de bajo costo en una potencia innovadora

y productora de bienes tecnológicos con alto valor agregado. Estados Unidos se especializa, justamente, en la producción de bienes en los sectores focalizados por el plan chino. Ello habría generado que la administración del presidente Donald Trump considerara que las nuevas estrategias de China son parte de una «agresión económica» (White House OTMP, 2018).

Estas serían las causas de fondo de la guerra comercial: el que China pueda acceder a tecnologías avanzadas que no son producidas en el país contribuye a generar nuevas habilidades asociadas a la innovación tecnológica que pueden servir para reducir sus brechas existentes con respecto a los estándares internacionales (Jue, 2019). Un indicador relacionado con la competencia en los sectores de alta tecnología es el número de patentes otorgadas en China y en los Estados Unidos. Desde 2010, los dos países han mostrado una tendencia creciente en el otorgamiento de patentes en estos sectores, pero el ritmo es más acelerado en China, con la consiguiente reducción de la brecha entre ambos. Si continúa la tendencia, China superaría a los Estados Unidos en lo que respecta a este indicador.

Otro frente de esta competencia tecnológica es el internet 5G, que permite el desarrollo de una mayor gama de aplicaciones y conexiones, así como más capacidad y velocidad de internet, lo que puede ser utilizado por diversos sectores. Según Deloitte (2018), si bien Estados Unidos ha realizado significativos avances en la tecnología 5G, ello no sería comparable con lo que China ha progresado en los últimos años gracias a su inversión en infraestructura para ofrecer la conexión 5G a la población china.

La administración estadounidense decidió incluir a las firmas chinas ZTE y Huawei, la empresa más importante en lo que respecta al desarrollo de la tecnología 5G, en la «*entity list*», que obliga a las empresas estadounidenses a no realizar compras de productos y servicios ofrecidos por estas empresas de telecomunicaciones sin el permiso especial del Gobierno de ese país. En lo que respecta a ZTE, esta decisión fue levantada en julio de 2018, pero, en el caso de Huawei, la suspensión aún se encuentra vigente[3]. El principal motivo señalado ha sido que Huawei realizaría actividades que amenazan la seguridad nacional y los intereses de política exterior de los Estados Unidos (Federal Register, 2019).

En suma, la puja por ser la principal potencia tecnológica a nivel mundial está en curso. El desafío de China en el largo plazo sería disminuir la dependencia con respecto a tecnologías extranjeras mediante el desarrollo de empresas exitosas a nivel mundial que lleven adelante la innovación tecnológica (Yu, 2019).

[3] Consulta realizada el 18 de mayo de 2020 en Bureau of Industry and Security (2020).

6.3 La carrera por el liderazgo mundial y la erosión del multilateralismo

Lo que está en juego, en realidad, no es cuál es la primera potencia económica mundial, sino cuál es la primera potencia mundial, y eso abarca no solo la economía (Wagner, 2020). Los elementos del escenario internacional que se configura a raíz de esta pugna se resumen a continuación:

- «El presidente Donald Trump cambió la agenda internacional cuando declaró *America First*, que en la práctica de las relaciones internacionales ha significado *America Alone*, produciendo una erosión muy acelerada del multilateralismo al abandonar el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (Trans-Pacific Partnership, TPP), suspender las negociaciones transatlánticas con la UE y comenzar a erosionar APEC. Estos han sido aspectos bastante negativos que se combinaron con la declaración que adoptó el PCC la cual planteó hacer de China una potencia mundial para el año 2049, con motivo del centésimo aniversario de la fundación de la República Popular China» (Wagner, 2020, citado en Santa Gadea, 2020).
- Esa contienda ya estaba planteada cuando sobrevino la pandemia del coronavirus, la cual agudizó la tensión entre ambos. Tal situación «está llevando a una posible nueva Guerra Fría, esta vez entre China y Estados Unidos». Los analistas internacionales se están manifestando al respecto y este es el temor frente al cual hay que reaccionar (Haass, 2020; Harari, 2020; Kissinger, 2020). Las consecuencias para el orden mundial son preocupantes por la erosión del multilateralismo. En ese contexto, «¿qué plan podemos tener en las relaciones internacionales?». La respuesta sería la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye 19 ODS y fue aprobada en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. «Estos ODS [...] hoy son absolutamente indispensables, porque si algo nos ha enrostrado la pandemia es precisamente el enorme atraso que tenemos en estos temas de carácter social» (Wagner, 2020, citado en Santa Gadea, 2020).
- Frente al escenario mundial, «¿qué puede hacer el Perú?». Se requiere «[mantener el compromiso con] la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, defender el multilateralismo como siempre [el Perú] lo ha hecho [en Naciones Unidas, la OMC y APEC, entre otros] y prepararnos para [poder aprovechar las oportunidades de] la Cuarta Revolución Industrial». Ligado a este último punto, el camino estaría en «fortalecer la integración regional», aunque de una manera renovada, pues se trataría de impulsar «la

formación de cadenas productivas a nivel regional que se puedan enlazar con las nuevas cadenas productivas a nivel global que surgirán de la Nueva Economía, la cual está siendo fuertemente impulsada por China». De allí la necesidad de invertir y cooperar en ciencia y tecnología (Wagner, 2020, citado en Santa Gadea, 2020).

- En suma, «estos son los desafíos que tenemos a nivel mundial y la manera como podríamos responder a ellos [...]. Debemos trabajar en ello con mucha seriedad. Y China puede ser, para el Perú, sin duda, un muy buen socio» (Wagner, 2020, citado en Santa Gadea, 2020).

7. Conclusiones

A. La transformación económica de China y su proceso de ascenso en las cadenas globales de valor abre oportunidades para el Perú

China se ha convertido en la segunda economía del mundo, después de los Estados Unidos, al medir el PIB en dólares corrientes, e incluso en la primera economía del mundo, según otras mediciones, si comparamos los PIB en paridad de poder de compra y en dólares constantes.

El incremento de la productividad

Sin duda, China es un caso de estudio por las experiencias y lecciones aprendidas que pueden extraerse de su proceso de transformación. Su fortaleza se basa, entre otros aspectos, en ser la economía que ha tenido el mayor crecimiento de la productividad en Asia-Pacífico.

Las ZEE

El proceso de transformación chino involucró la creciente participación de este país en los sistemas de producción de bienes a nivel global. A ello contribuyeron las primeras ZEE, las cuales, una vez alcanzado el éxito, con el tiempo, dieron paso a la creación de miles de otros centros manufactureros y clústeres industriales en todo el país, los cuales también se convirtieron en importantes centros de producción mundial. En 2019, China contaba con 2.543 zonas económicas, que representan más de la mitad de las ZEE a nivel mundial, lo que revela su importancia para atraer inversiones e incentivar exportaciones.

Del «made in China» al «created/designed in China»

China adquirió el rol central de «fábrica del mundo» y es considerado como uno de los pocos países en desarrollo que se encuentran involucrados profundamente en las cadenas globales de valor. Pero, más allá de las actividades de ensamblaje de bienes finales, intensivas en mano de obra, que fueron consideradas como la principal ventaja comparativa de China en las décadas pasadas, el país ha incrementado su capacidad industrial para producir y exportar bienes de alta tecnología, ascendiendo en dichas cadenas globales de valor, y su objetivo es cambiar el modelo «fabricado en China» por otro en el cual la creación y el diseño se hacen en China.

Deslocalización de la producción y oportunidad para el Perú

Aunado a este proceso de ascenso en las cadenas globales de valor está el proceso de deslocalización de la producción hacia otros países cercanos de Asia-Pacífico, los cuales, progresivamente, van tomando el lugar de China en las producciones intensivas en mano de obra y en la fabricación de bienes intermedios que se destinan a dichas cadenas. Y aquí podría estar la oportunidad para el Perú.

Sin duda, el desafío del Perú está en la adopción de políticas orientadas a la diversificación de exportaciones. Ya estamos avanzando en esta dirección, puesto que la progresión de las exportaciones no tradicionales agrícolas, agroindustriales y pesqueras ha sido muy importante en los últimos años. Se trata de avanzar en otro frente complementario de la diversificación, el de las exportaciones de manufacturas, en particular de bienes intermedios que puedan insertarse en cadenas globales de valor lideradas por firmas chinas.

La recomendación es analizar el proceso de deslocalización e integración de la producción manufacturera entre China y el Sudeste Asiático, a fin de extraer lecciones aprendidas para promover dicho proceso entre China y el Perú.

B. La conversión de China en inversor neto en el exterior se verá reforzada por la Iniciativa de la Franja y la Ruta y abre oportunidades para el Perú

En los últimos años, la economía china se ha convertido en una de las principales fuentes de IED en el mundo. En 2015, el país pasó a convertirse en inversionista neto, dado que el flujo de inversión directa de China hacia el exterior superó, por primera vez en su historia, al flujo de IED que recibió. Seguramente, el desarrollo de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, que implica financiamiento e inversiones en infraestructura y la instalación de empresas chinas en parques industriales en terceros países en desarrollo, favorecerá esa tendencia.

El Perú en la Iniciativa de la Franja y la Ruta

El 25 de abril de 2019, Perú y China suscribieron el Memorándum de Entendimiento sobre la Cooperación en el marco de la Iniciativa de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI. Conviene, por tanto, que el Perú profundice su análisis sobre este tema, a fin de definir su estrategia de implementación.

El concepto clave para entender la iniciativa son los corredores económicos, que están basados en la conectividad, pero que no solo implican infraestructura (transportes, energía y comunicaciones), sino también producción, incluyendo ZEE y otros instrumentos para facilitar la participación en las cadenas globales de valor. Es decir, se trata de construir corredores económicos, no de hacer proyectos de infraestructura aislados. Este elemento es clave para la estrategia por implementar.

Conectividad de América del Sur con Asia-Pacífico

Puesto que el énfasis debería estar en la conectividad con China, consideramos que la extensión de La Franja y la Ruta a América Latina supone, en realidad, la extensión al Pacífico de la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI. Por tanto, es necesario identificar el rol potencial que puede cumplir el Perú en la conectividad transpacífica.

El Perú se encuentra geográficamente en el centro de la costa del Pacífico de América del Sur. Por ello, está en condiciones de convertirse en un *hub* del comercio internacional entre los dos lados de la cuenca del Pacífico y, en particular, entre China y América del Sur. Por supuesto, varios países de la región, no solo el Perú, comparten la misma ambición. En última instancia, será la competitividad relativa la que determine cuál de ellos desempeñará este rol de *hub* en nuestro lado del Pacífico. Es necesario que el Perú actualice su estrategia en esta materia. También hay que seguir impulsando la conectividad aérea.

De otro lado, se plantea el tema de la conectividad digital. ¿Es factible un cable submarino directo entre Asia y América del Sur? ¿Dónde estaría ubicado el *hub* digital en nuestro lado del Pacífico? Chile ya ha avanzado en los estudios y la identificación de la ruta que uniría Asia y América del Sur a través de Oceanía. Eso alejaría la posibilidad de que el Perú pueda ser considerado también como una opción en este tema, a menos que el país exprese su interés y desarrolle igualmente estudios en la materia.

Hacia un corredor económico transpacífico Perú-China

En suma, la extensión de La Franja y la Ruta a América Latina debería implicar trabajar en el establecimiento de uno (o varios) corredores económicos transpacíficos con proyectos de infraestructura que tengan impacto en las relaciones transpacíficas e incluyan los aspectos logísticos y los proyectos productivos asociados a ellos. El Perú podría ser el ancla de dicho corredor en América del Sur. Nuestra agenda con China podría enriquecerse con estos temas, pero dentro de una estrategia clara, aún por diseñar, sobre la viabilidad y los beneficios que podría tener dicho corredor económico transpacífico.

C. Las metas para el año 2050: ¿China y el Perú podrían converger?

En 30 años más, ¿cómo se proyecta China? y ¿cómo se proyecta el Perú? ¿Podemos converger? ¿El desarrollo que China espera alcanzar puede ser un motor que contribuya al desarrollo del Perú? ¿Cómo lograrlo? ¿Cómo dejar de ser únicamente proveedores de materias primas y receptores de inversión en industrias extractivas? Creemos que la transformación de la economía china y la participación del Perú en la Iniciativa de la Franja y la Ruta son una oportunidad para plantear este tema.

Las metas del centenario en China

El Gobierno chino ha establecido las llamadas metas de los dos centenarios. La primera de ellas es construir una sociedad modestamente acomodada para 2021, año en el que se celebra el aniversario 100 de la fundación del PCC. La segunda meta, con mayor ambición, es convertir a China en una nación plenamente desarrollada para 2049, cuando se celebran los 100 primeros años de la fundación de la República Popular China. Los hitos significativos que orientan este proceso son la estrategia Going Out, el plan Made in China 2025, los Planes Quinquenales, la Iniciativa de la Franja y la Ruta y la visión de largo plazo planteada por el presidente Xi en los últimos Congresos del PCC. Todo ello contribuirá al ascenso de China como la primera economía del mundo.

China y Asia-Pacífico en la planificación estratégica del Perú

Por parte del Perú, necesitamos definir con mayor precisión cómo queremos insertarnos en la economía global. La oportunidad podría ser el proceso que se ha iniciado con la formulación de la Visión al 2050, aprobada por el Acuerdo Nacional en 2019, que es el punto de partida para los trabajos que conduce Ceplan para elaborar un Plan Estratégico Nacional al 2050.

La propuesta que sugiere nuestro estudio es evaluar la posibilidad de diseñar, en paralelo, un Plan Estratégico de Inserción Económica Internacional al 2050, manteniendo desde luego vasos comunicantes entre ambos, con la ventaja de generar un enfoque integral y multisectorial para el proceso de internacionalización de la economía peruana. Si este objetivo no fuera alcanzable, la propuesta alternativa sería formular un plan de esta naturaleza, con el horizonte 2050, de manera específica para nuestra proyección hacia China y Asia-Pacífico. En lo que respecta a China, la Iniciativa de la Franja y la Ruta podría ser la oportunidad de abordar el diseño de dicho plan (Santa Gadea, 2020).

D. **El contexto internacional: la tensión entre China y los Estados Unidos**

Al abordar el análisis sobre la llamada «guerra comercial» entre China y los Estados Unidos, la conclusión es que lo que está en juego es la carrera por la dominación tecnológica mundial en el largo plazo; y, más allá de ello, en realidad, el desafío no es cuál es la primera potencia económica mundial, sino cuál es la primera potencia mundial, y eso abarca no solo la economía. Así, este conflicto tiene bases estructurales que difícilmente se solucionarían con un acuerdo comercial. Las dos principales potencias del mundo compiten, a fin de cuentas, por el liderazgo global.

En ese contexto, los países en desarrollo tenemos todo el interés en reforzar las instituciones multilaterales como espacios de colaboración y resolución de conflictos, tales como las Naciones Unidas y la OMC, entre otros. De allí que es importante, en la cuenca del Pacífico, fortalecer el foro APEC. La propuesta de Visión al 2040 del APEC Vision Group (AVG, 2019) marca un camino para la revitalización de la integración y la cooperación en Asia-Pacífico, con el propósito de asegurar que esta región se mantenga como la más innovadora y dinámica del mundo, construyendo al mismo tiempo una comunidad pacífica e interconectada. Será necesario mantener la atención sobre el papel que puede cumplir este foro, en el camino hacia fechas emblemáticas como los años 2040 y 2050.

Referencias

Amighini, A. (2016). Beijing's economy: Dream a little dream of China? En A. Amighini (Ed.), *China dream: still coming true?* (pp. 34-48). Edizioni Epoké – ISPI.

AVG (APEC Vision Group). (2019). *Report of the APEC Vision Group, people and prosperity: An APEC Vision to 2040. An independent report*.

Barro, R. (2016). Economic growth and convergence applied to China. *China & World Economy*, *24*(5), 5-19.

Baxter, T., & Zhe, Y. (7 de agosto de 2019). The 14th Five Year Plan: What ideas are on the table? *China Dialogue*. Recuperado de https://chinadialogue.net/en/climate/11434-the-14th-five-year-plan-what-ideas-are-on-the-table/

Bown, C. (2019). Five things to look for in any Trump-China deal on subsidies. *PIIE – Trade and Investment Policy Watch*. Recuperado de https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/five-things-look-any-trump-china-deal-subsidies

Bureau of Industry and Security. (2020). *Huawei entity list and temporary general license frequently asked questions (actualizado al 18 de mayo de 2020)*.

China Policy. (2017). *China going global between ambition and capacity*. Pekín: China Policy.

Delgado, R., & Martínez, J. (2017). *El contexto actual de China ante los escenarios de 2030*. Cuadernos de Trabajo del Cechimex, 2.

Deloitte (2018). *5G: The chance to lead for a decade*. Washington: Deloitte.

Federal Register. (21 de mayo de 2019). *Addition of entities to the entity list – A rule by the industry and security bureau*. Washington.

Haass, R. (2020). *International relations in the COVID-19 era: Richard Haass on what comes after a pandemic*. WBUR.

Han, Q. (2018). *El cambio de la contradicción principal de nuestro país se trata de un cambio histórico que tiene mucho que ver con la situación en su conjunto*. Teoría China – Escuela Central del Partido Comunista de China.

Harari, Y. N. (2020). The world after coronavirus. *Financial Times*.

Hawksworth, J., Audino, H., & Clarry, R. (2017). *The long view: How will the global economic order change by 2050? World in 2050*. Londres: PwC.

Jue, W. (2019). The implication of global technological innovation on US-China strategic competition. En M. Schneider-Petsinger, W. Jue, J. Yu & J. Crabtree (Eds.). *US-China strategic competition: The quest for global technological leadership* (pp. 15-27). Londres: Chatham House.

Kissinger, H. (2020). The coronavirus pandemic will forever alter the world order. *The Wall Street Journal*.

Lawrence, R. (2018). *Five reasons why the focus on trade deficits is misleading*. PIIE Policy Brief 18-6. Washington: Peterson Institute for International Economics.

Leong, C. (2013). Special economic zones and growth in China and India: An empirical investigation. *International Economics and Economic Policy*, *10*, 549-567.

NDRC (National Development and Reform Commission), MFA (Ministry of Foreign Affaire) & Mofcom (Ministry of Commerce). (2015). *Vision and actions on jointly building Silk Road Economic Belt and 21st-century Maritime Silk Road.* 1.ª ed.

NDRC (National Development and Reform Commission). (2016). *The 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China (2016-2020).* Pekín: Compilation and Translation Bureau, Central Committee of Communist Party of China.

Neuweg, I., & Stern, N. (2019). *China's 14th Plan, sustainable development and the new era*. Londres: London School of Economics and Political Science.

Office of the Leading Group for the Belt and Road Initiative. (2020). *Profiles of the Belt and Road portal*.

Office of the State Council – The People's Republic of China. (24 de septiembre de 2018). *The facts and China's position on China-US trade friction*. Pekín: Office of the State Council.

Oficina del Grupo Dirigente de Fomento de la Construcción de La Franja y la Ruta. (2017). *Construcción conjunta de «La Franja y la Ruta»: concepto, práctica y contribución de China.* 1.ª ed. Pekín: Ediciones en Lenguas Extranjeras Cía. Ltda.

Oficina General del Consejo de Estado – República Popular China. (15 de marzo de 2006). Mejor implementación de la estrategia «Going-Out». *The Central Government Portal*.

Ravallion, M. (2011). A comparative perspective on poverty reduction in Brazil, China, and India. *The World Bank Research Observer*, *26*(1), 71-104.

Ravallion, M., & Chen, S. (2007). China's (uneven) progress against poverty. *Journal of Development Economics*, *82*(1), 1-42.

Santa Gadea, R. (2018a). La Franja y la Ruta y el Perú: visión estratégica desde la perspectiva de la integración física sudamericana y la inserción competitiva en Asia-Pacífico. En G. Cunhai & C. Mera (Eds.). *La Franja y la Ruta y América Latina: nuevas oportunidades y nuevos desafíos* (pp. 403-457). Pekín: China Intercontinental Press y Cecla.

Santa Gadea, R. (2018b). Understanding the Chinese BRI: Renewing China-Latin America's economic cooperation? *ReVista: Harvard Review of Latin America*.

Santa Gadea, R. (2019). La iniciativa china de La Franja y la Ruta y el Perú. En *Suplemento Especial «70 Aniversario de la Fundación de La República Popular China»* (pp. 14-15). El Peruano.

Santa Gadea, R. (2020). *China y Asia-Pacífico en la globalización: tendencias y oportunidades para el Perú*. Documentos de Trabajo del Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico de la Universidad del Pacífico, 1 (en prensa). Recuperado de https://bit.ly/3bjiPso

Schneider-Petsinger, M. (2019). Behind the US-China trade war: The race for global technological leadership. En M. Schneider-Petsinger, W. Jue, J. Yu & J. Crabtree (Eds.). *US-China strategic competition: The quest for global technological leadership* (pp. 4-14). Londres: Chatham House.

State Council – *Guo Fa*. (8 de mayo de 2015). Notice on the State Council issuing «Made in China 2025». *Guo Fa*, *28*.

Stoltenberg, C. (1984). China's special economic zones: Their development and prospects. *Asian Survey*, *24*(6), 637-654.

Subtel-MTT (Subsecretaría de Telecomunicación del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile). (2020). *Gobierno de Chile escoge ruta mediante Nueva Zelanda y hasta Australia para implementar el Cable Transoceánico*.

Telegeography (2019). *Submarine cable map*.

The Conference Board (2019). The Conference Board Total Economy Database. [Base de datos].

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). (2019). *World investment report 2019: Special economic zones*. Nueva York: United Nations.

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). (2020). *Inflows and outflows, by region and economy (1990-2018)*. [Base de datos]. Ginebra: UNCTAD.

US Department of the Treasury. (5 de agosto de 2019). *Treasury designates China as a currency manipulator*. United States Department of the Treasury.

USTR (United States Trade Representative). (13 de noviembre de 2019). *United States and China reach phase one trade agreement*. USTR.

USTR (United States Trade Representative). (2018). *Findings of the investigation into China's acts, policies, and practices related to technology transfer, intellectual property, and innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974*. Washington: USTR.

Wagner A. (2020). Comentarios sobre «China y Asia-Pacífico en la globalización: tendencias y oportunidades para el Perú». En R. Santa Gadea, *China y Asia-Pacífico en la globalización: tendencias y oportunidades para el Perú*. Documentos de Trabajo del Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico de la Universidad del Pacífico, 1 (en prensa). Recuperado de https://bit.ly/3bjiPso

Wan, G., Wang, C., Yin, H., & Zhang, Y. (2018). From equality of deprivation to disparity of prosperity: The poverty-growth-inequality triangle in post-reform China. *China & World Economy*, *26*(2), 50-67.

WEF (World Economic Forum). (2018). *Insight report – Future of consumption in fast-growth consumer markets: China*. Ginebra: World Economic Forum.

White House OTMP (Office of Trade and Manufacturing Policy). (2018). *How China's economic aggression threatens the technologies and intellectual property of the United States and the World.* Washington: White House OTMP.

WIPO (World Intellectual Property Organization). (2008). *Outline of the National Intellectual Property Strategy*. Ginebra: WIPO.

WITS (World Integrated Trade Solution). (2020). *WITS Trade Stats*. [Base de datos].

Wong, G., Booker, S., & Barthe-Dejean, G. (2017). *China and the Belt and Road infrastructure 2016 review and future outlook*.

World Bank (2020). *World Development Indicators*. [Base de datos].

World Bank, IDE-Jetro, OECD, UIBE, & WTO (2017). *Measuring and analyzing the impact of GVCs on economic development. Global value chain development report 2017.* Washington: World Bank Group.

Xi, J. (3 de noviembre de 2017). Texto íntegro del informe presentado por Xi Jinping. En *XIX Congreso Nacional del Partido Comunista de China*.

Xu, D. (1981). China's special economic zones. *Beijing Review*, *50*.

Xu, X. (2012). Rethinking the China-US balance of trade: 1990-2005. *iBusiness*, *4*(1), 43-50.

Yeo, Y. (2018). China's policy of «Going Out» 2.0: Ideas, interests, and the rise of the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). *The Korean Journal of International Studies*, *16*(3), 367-387.

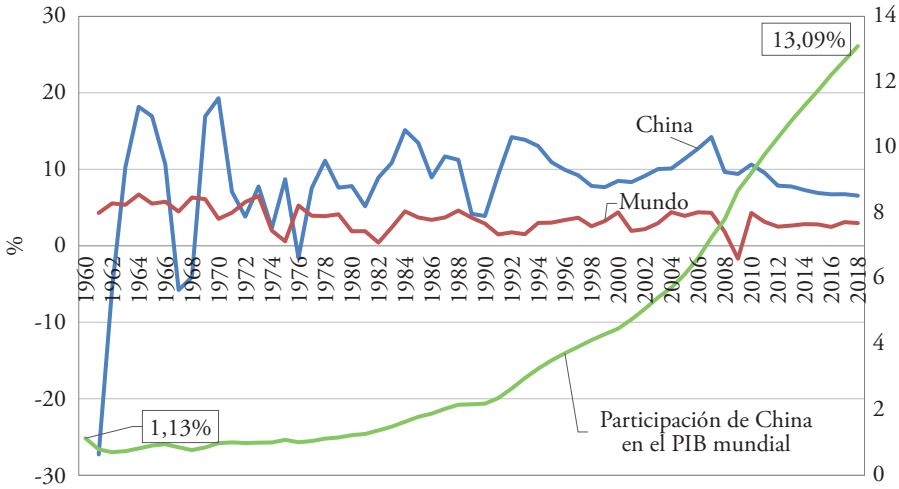
Yu, J. (2019). A power shift in international technology standard-setting. En M. Schneider-Petsinger, W. Jue, J. Yu & J. Crabtree (Eds.). *US-China strategic competition: The quest for global technological leadership* (pp. 28-33). Londres: Chatham House.

Yuan, Y., Guo, H., Xu, H., Li, W., Luo, S., Lin, H., & Yuan, Y. (2010). China's first special economic zone: The case of Shenzhen. En Z. Zeng (Eds.), *Building engines for growth and competitiveness in China: Experience with special economic zones and industrial clusters* (pp. 55-86). Washington: World Bank.

Zhang, J. (2017). *La visión de China para los próximos 30 años*. World Economic Forum.
Zhang, J. (2018). China's price liberalisation and market reform: A historical perspective. En R. Garnaut, L. Song & C. Fang (Eds.), *China's 40 years of reform and development: 1978-2018* (pp. 215-234). Canberra: ANU Press.
Zhang, J. (2019). *Understanding China: four decades of fast economic growth and future transformations*. Conference Documents Series of the Center for China and Asia-Pacific Studies at Universidad del Pacífico, 1.
Zhao, J., & Tang, J. (2015). Industrial structural change and economic growth in China, 1987-2008. *China & World Economy*, *23*(2), 1-21.

Anexos

Anexo 1
Crecimiento del PIB en China y el mundo y participación porcentual de China en el PIB mundial, 1960-2018 (en % y en dólares constantes de 2010)



Fuente: World Bank (2020). Elaboración propia.

Anexo 2

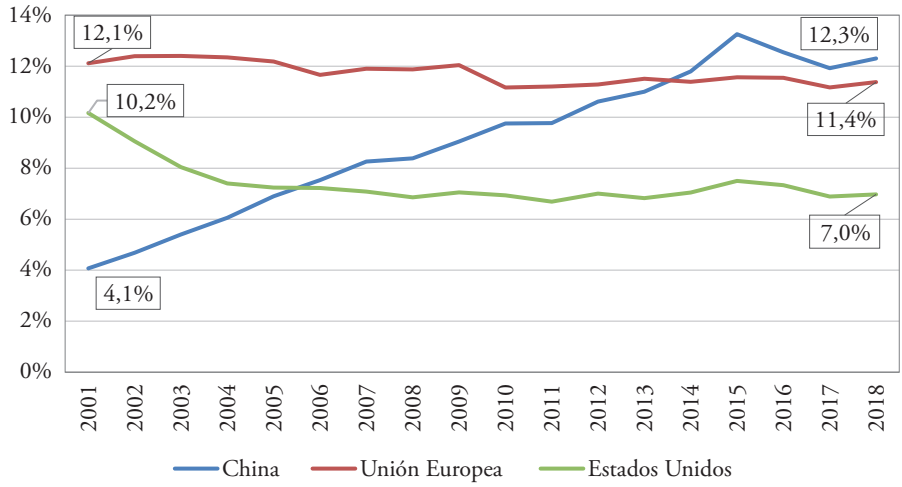
Productividad del trabajo: crecimiento promedio anual en las economías de Asia y Oceanía en la cuenca del Pacífico miembros de APEC y el Perú, 1990-2018 (en %)

Economía	Tasa de crecimiento promedio anual (1990-2018)
República Popular China	**8,52**
Vietnam	4,62
Tailandia	3,31
República de Corea	3,30
Taipéi Chino	3,27
Papúa Nueva Guinea	3,10
Indonesia	3,01
Malasia	2,59
Hong Kong, China	2,32
Singapur	2,21
Filipinas	2,12
Perú	**1,91**
Australia	1,31
Nueva Zelanda	0,92
Rusia	0,84
Japón	0,73
Brunéi Darussalam	-1,13

Nota. Las denominaciones de las economías son las que se utilizan en APEC.
Fuentes: The Conference Board (2019) y World Bank (2020). Elaboración propia.

Anexo 3

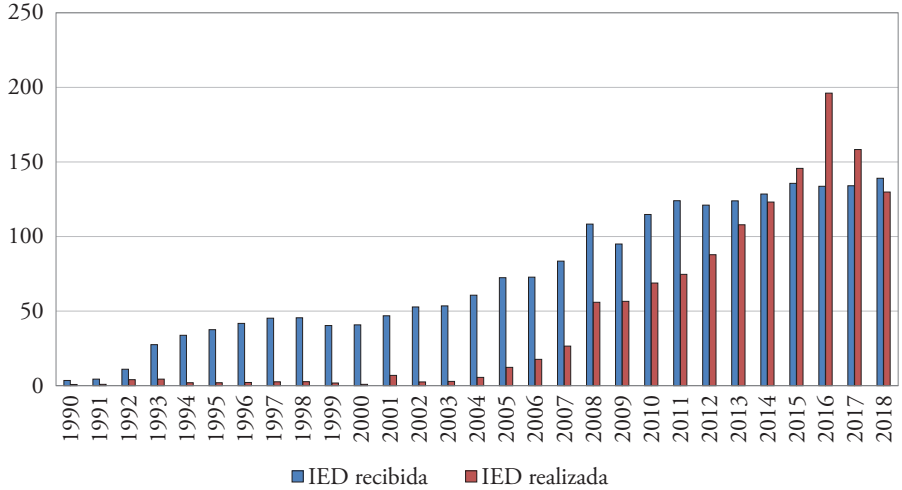
Participación de las exportaciones de China, la Unión Europea y los Estados Unidos en el total de exportaciones mundiales, 2001-2018 (en %)



Fuente: WITS (2020). Elaboración propia.

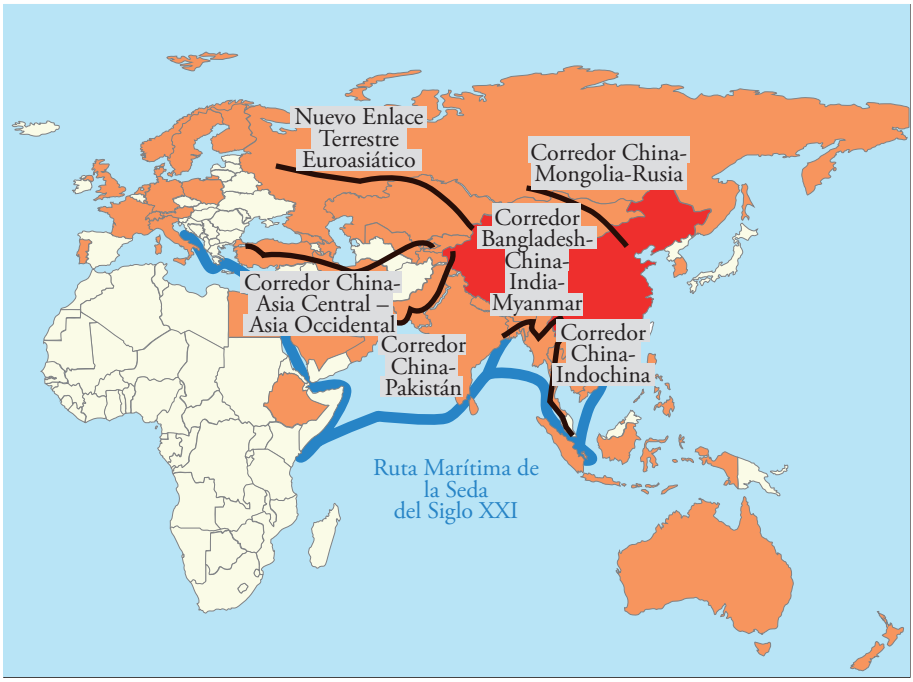
Anexo 4

Flujos de inversión extranjera directa hacia China y desde China al mundo, 1990-2018 (en miles de millones de US$)



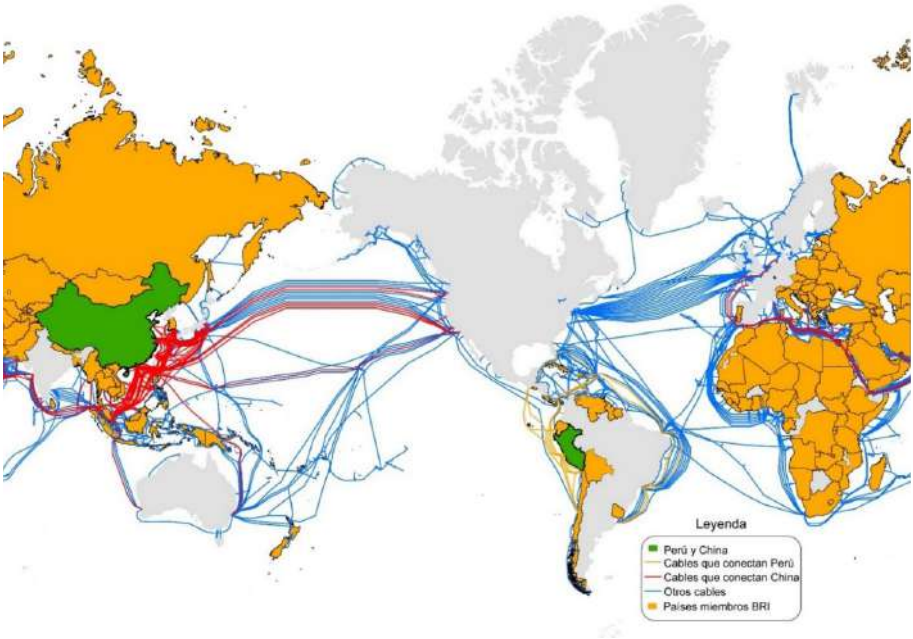
Fuente: UNCTAD (2020). Elaboración propia.

Anexo 5
Corredores económicos iniciales de La Franja y la Ruta



Nota. Mapa no oficial. Wikimedia Commons marca en naranja a los miembros del AIIB y a China en rojo. Los nombres de los corredores se basan en NDRC, MFA y Mofcom (2015).
Fuente: Wikimedia Commons.

Anexo 6
Conectividad digital transcontinental



Nota. Los países miembros de La Franja y la Ruta se han identificado con base en Office of the Leading Group for the Belt and Road Initiative (2020).
Fuente: Telegeography (2019). Elaboración propia.

Sección II:
Sostenibilidad ambiental

Competitividad y sostenibilidad ambiental

Elsa Galarza, Joanna Kámiche y José Luis Ruiz

1. Introducción

El Bicentenario de la Independencia del Perú es un acontecimiento que los autores consideran oportuno para imaginar un país integrado y dialogante, respetuoso de la naturaleza, orgulloso de su identidad y consciente de que en su diversidad (cultural y natural) está la clave de su desarrollo futuro. En ese espíritu, consideran relevante reflexionar sobre la competitividad y la sostenibilidad ambiental como elementos inseparables e imprescindibles para lograr un desarrollo sostenible.

El dilema entre la mejora de la competitividad y el sostenimiento de la calidad ambiental data de la década de 1970 y ha sido abordado desde distintas perspectivas. Los resultados varían entre países: algunos combinan ambas perspectivas (como Suiza, Suecia, Alemania y el Reino Unido), y otros destacan en competitividad, pero con magros resultados en las condiciones ambientales (como Singapur, Estados Unidos y los Países Bajos). Dado el objetivo global de lograr un desarrollo sostenible, se requiere combinar las perspectivas económica, social y ambiental, y, más aún, lograr consensos sobre cómo lograr una mayor competitividad sin deteriorar la calidad ambiental.

El Perú cuenta desde el año 2018 con una Política Nacional de Competitividad y Productividad[1] (en adelante, la Política). La Política se operacionaliza mediante planes «que permitirán articular la intervención pública y privada en temas de competitividad, para sostener el crecimiento de mediano y largo plazo y

[1] Aprobada por Decreto Supremo 345-2018-EF del 31 de diciembre de 2018.

generar niveles de ingresos más altos y mayor bienestar para la población» (MEF, 2018). El primero de dichos planes fue el Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030 (PNCP) (MEF, 2019a)[2].

El noveno objetivo prioritario de la Política es «Promover la sostenibilidad ambiental en la operación de actividades económicas». Este artículo busca reflexionar sobre la relación entre competitividad y sostenibilidad ambiental para proponer elementos que se puedan incorporar en la ejecución de los planes y programas de promoción de la competitividad desde la regulación ambiental, con perspectivas sectoriales y enfoque territorial.

El camino del Perú hacia el desarrollo sostenible requiere que la política nacional incorpore el enfoque ambiental en sus decisiones; de lo contrario, será muy difícil encontrar un adecuado balance entre crecimiento y bienestar. Se debe romper los paradigmas actuales de contraposición entre la regulación ambiental y el crecimiento económico. Decir que primero debemos crecer para luego ocuparnos de los temas ambientales es una falacia que solo traerá costos mayores para la sociedad cuando, por ejemplo, se tenga que remediar la contaminación y sus impactos negativos sean evidentes. Por ello, este documento propone un acercamiento entre la industria y el ambiente, entre las políticas de crecimiento económico y las políticas ambientales, para construir un espacio común en que se busque lograr un verdadero desarrollo sostenible.

El documento está estructurado en tres partes. La primera sección presenta algunas estadísticas sobre la relación entre competitividad y calidad ambiental a nivel país y luego revisa el marco conceptual aplicable a la relación entre competitividad y sostenibilidad ambiental. Se reconoce la existencia de efectos positivos y negativos que deben ser considerados para una adecuada formulación de medidas de política. La segunda parte analiza la manera como se puede incorporar la sostenibilidad ambiental a las políticas de competitividad recientemente aprobadas en el Perú. El documento concluye con algunas reflexiones acerca de los desafíos para la incorporación de la sostenibilidad ambiental en las políticas de competitividad.

2. El dilema entre competitividad y sostenibilidad ambiental

2.1 Países competitivos y ambientalmente sostenibles: algunos datos

Desde la década de 1970, se ha planteado la preocupación por los costos que la regulación ambiental podría imponer a las empresas y países y, con ello, reducir

[2] Aprobado por Decreto Supremo 237-2019-EF del 28 de julio de 2019.

el crecimiento de la productividad y la competitividad (Dechezleprêtre & Sato, 2017). No obstante, la dificultad para medir los efectos causados por la regulación ambiental en las actividades económicas hace que la evidencia de los estudios empíricos no sea concluyente respecto a la relación entre los estándares de regulación y la competitividad. Más aún, diversos *rankings* muestran casos de países que combinan competitividad y altos estándares de calidad ambiental.

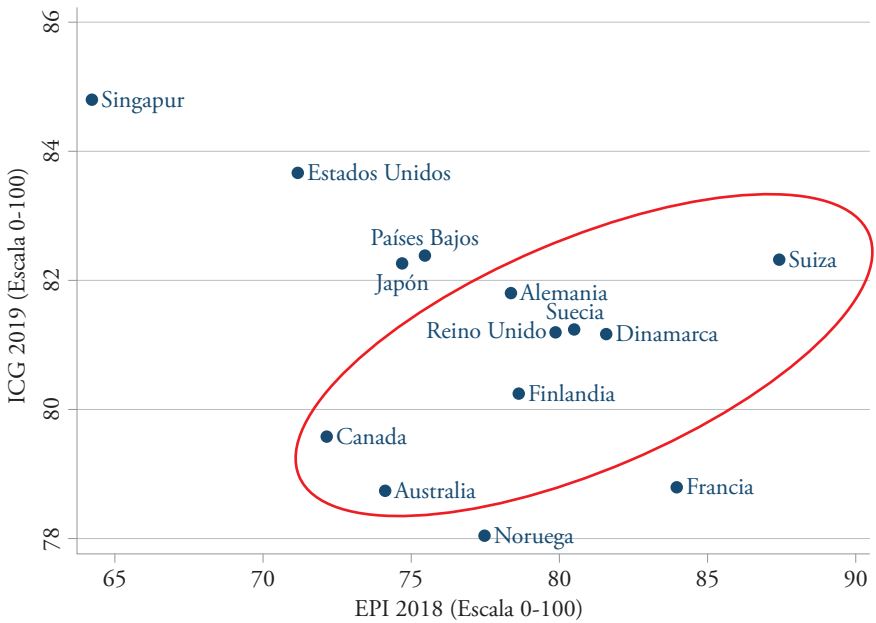
El Foro Económico Mundial publica anualmente el Índice de Competitividad Global (ICG) por país, basado en 12 pilares, como institucionalidad, infraestructura, estabilidad macroeconómica, entre otros criterios[3] (WEF, 2019). En 2019 fueron evaluados un total de 141 países, que obtuvieron valores en un rango de 35,5 a 83,7 (la escala va de 0 a 100); Singapur ocupó el primer lugar. De otro lado, el Centro de Legislación y Política Ambiental de la Universidad de Yale publica el Índice de Desempeño Ambiental (EPI por sus siglas en inglés), que evalúa la salud ambiental y la vitalidad de los ecosistemas mediante 24 indicadores clasificados sobre la calidad del aire, bosques, clima y energía, entre otros. Este indicador tuvo un rango de valores entre 27,42 y 87,43 para 181 países en 2018, y Suiza ocupó el primer lugar (Wendling *et al.*, 2018).

La figura 1 muestra la relación entre el ICG y el EPI para países ubicados en el primer decil de la distribución de ICG. Se observa que la mayoría de los países que tienen un alto ICG también tienen un alto EPI, como Suiza y Dinamarca. No obstante, existen algunos otros, como Singapur o Estados Unidos, que tienen mejores resultados en competitividad que en el indicador ambiental. Singapur es un país que ha basado su crecimiento en políticas de promoción de mercados eficientes, infraestructura, tecnología e innovación (Das *et al.*, 2018), pero en el que ya se discute la necesidad de incorporar una perspectiva ambiental al crecimiento (Ambumozhi & Intal, 2015). En el caso particular de los Estados Unidos, que en la década de 1970 tuvo el liderazgo mundial para avanzar en acuerdos ambientales internacionales, se muestra contrario a dicho tipo de acuerdos desde 1990[4] (Kelemen & Vogel, 2010).

[3] Los otros nueve pilares son salud y educación, educación superior y capacitación, mercados eficientes de bienes, mercado eficiente de trabajo, mercados financieros desarrollados, tecnología, tamaño del mercado doméstico e internacional, producción de nuevos bienes con procesos sofisticados e innovación.

[4] Estados Unidos fue uno de los pocos países que no firmó el Protocolo de Kioto, y en el año 2017 anunció su salida del Acuerdo de París sobre el cambio climático.

Figura 1
Países con altos niveles de ICG y EPI



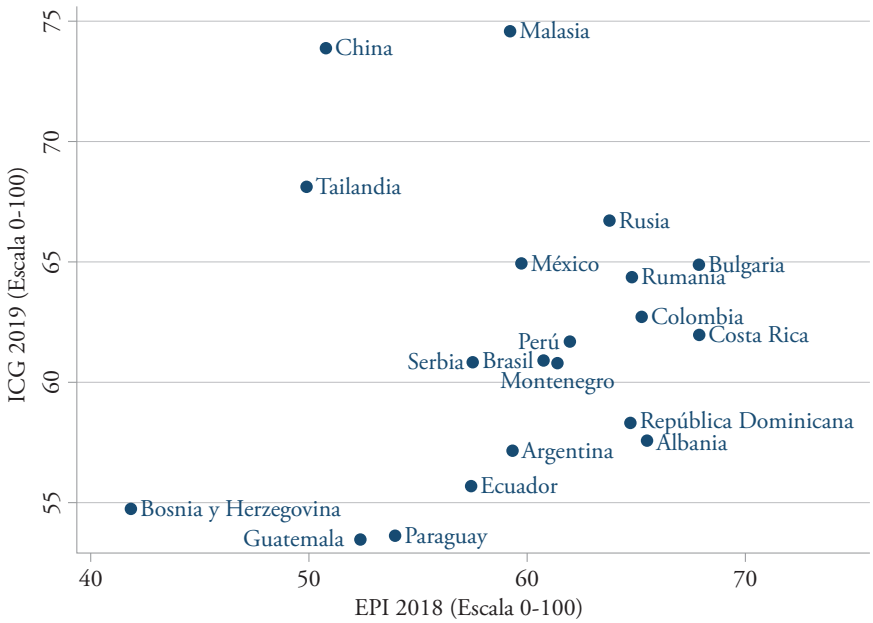
Fuentes: WEF (2019) y Wendling *et al.* (2018).

Los países de la Unión Europea (UE) muestran una relación positiva entre el ICG y el EPI. Entre las razones que motivan esa combinación están el establecimiento de objetivos ambiciosos de política ambiental de mediano y largo plazo (Burns, Eckersley, & Tobin, 2020) y el acompañamiento con programas de investigación y desarrollo, aprobación de legislación y financiamiento apropiados. La búsqueda conjunta de competitividad y calidad ambiental está plenamente justificada en el entendimiento de que ambas condiciones contribuyen al bienestar de la población y al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El Perú ocupó la posición 65 de un total de 141 países en el ICG 2019, con un indicador de 61,7. Sus fortalezas fueron la estabilidad macroeconómica y la salud, mientras que sus debilidades estuvieron en la capacidad de innovación, la adopción de tecnología y la calidad de las instituciones (WEF, 2019). Con respecto al EPI, ocupó la posición 64 de 181 países y tuvo los mejores resultados en lo que concierne a la protección de la biodiversidad mediante áreas naturales protegidas (ANP).

Con fines comparativos, se seleccionó un grupo de países que, al igual que el Perú, son clasificados como de ingreso mediano alto[5] (World Bank, 2020). La figura 2 muestra la situación de los indicadores de competitividad y calidad ambiental en este grupo de países. En el caso de Malasia, China y Tailandia, tienen mucho mejores indicadores de competitividad que los de calidad ambiental. Estos tres países son clasificados como sobresalientes en términos económicos (Das *et al.*, 2018) por su acelerado y constante crecimiento basado en la acumulación del capital y el desarrollo de sus instituciones financieras, pero también han recibido cuestionamientos por el poco trabajo realizado en temas ambientales (UN-Escap, 2019; Ambumozhi & Intal, 2015).

Figura 2
Muestra de países clasificados como de ingreso mediano alto, por ICG y EPI



Nota. ICG: índice de competitividad global; EPI: índice de desempeño ambiental.
Fuentes: WEF (2019) y Wendling *et al.* (2018).

[5] Los países se clasifican como de ingreso mediano-alto cuando tienen un producto interno bruto per cápita entre US$ 3.956 y US$ 12.235, a 2018. El Perú cuenta con un PIB de US$ 6.941 a 2018 (World Bank, 2020).

El Perú y algunos de sus países vecinos (como Colombia, Ecuador y Brasil) muestran una correlación positiva entre ambos indicadores. Estos países tienen en común su megabiodiversidad, la dependencia de los recursos naturales en su desarrollo y un menor desarrollo de tecnología e innovación. Estos países tienen un camino por recorrer para mejorar su competitividad, y el objetivo es que lo hagan de manera sostenible.

El informe del World Economic Forum (WEF, 2019) menciona que existen límites ambientales para el crecimiento de la productividad, como las restricciones en el uso de agua y energía, así como los efectos negativos del cambio climático y la contaminación. El informe menciona algunas opciones de políticas para facilitar el tránsito hacia un desarrollo más sostenible (por ejemplo, impuestos al uso de combustibles fósiles o los incentivos para la investigación y el desarrollo «verde»). No obstante, el ICG aún no incluye una medición sobre el uso de los recursos naturales o de los impactos ambientales del crecimiento, por lo que todavía existe un largo camino para hacer visible la relación entre la competitividad y la sostenibilidad ambiental.

2.2 ¿Qué es la competitividad a nivel país?

El intento por vincular la idea de competitividad con el crecimiento económico ha llevado a tratar de establecer una noción de competitividad a nivel de países. Esta búsqueda es alentada por hacedores de política que consideran importante formular políticas que incrementen la competitividad a nivel nacional y regional.

Si bien el concepto de competitividad aparece naturalmente al estudiar el desempeño de las empresas (Barney, 1991), resulta más difícil vincularlo al funcionamiento de la economía de un país o región. Una perspectiva, presente en Trabold (1995), vincula la competitividad del país con indicadores como:

- **Capacidad de vender en el mercado internacional.** Si los países fueran como empresas que compiten por una participación en el mercado global, la competitividad de un país podría medirse mediante los términos de intercambio, la participación de productos con mayor valor agregado en el total exportado, el superávit de la balanza en cuenta corriente, entre otros.
- **Capacidad de generación de ingresos.** Se supone que un mayor grado de competitividad lleva a un mayor PIB, un mayor ingreso y mejores estándares de vida.
- **Capacidad de adaptarse a cambios en el entorno.** Esta línea de razonamiento establece que un país será más competitivo en la medida en que

sea capaz de ajustar su sistema económico, procedimientos políticos y dinámica social a los cambios que se produzcan en el entorno. La capacidad de innovar y emprender y la apertura de la sociedad frente a estas acciones son factores clave para la competitividad a este respecto.

- **Capacidad de atraer capital foráneo y retener el capital doméstico.** En un escenario de movilidad de factores, se asocia la competitividad con la disposición de los proveedores de factores a desplazarse hacia un país. Tradicionalmente, se han monitoreado los resultados de los países al atraer inversión extranjera directa (capital financiero), aunque recientemente se está relevando también la atracción de capital humano.

Estas perspectivas para abordar el concepto de competitividad a nivel país no están exentas de críticas. Se señala, por ejemplo, que el comercio internacional no debería verse como un juego de suma cero. La definición de ventaja competitiva está relacionada con el concepto de ventaja comparativa absoluta previo a Ricardo. Ricardo (1817) demostró que, si entre dos países, uno de ellos fuera más eficiente que el otro en producir todos los bienes, aún sería ventajoso para ambos que cada uno enfocara su producción en aquel producto en que fuera relativamente más eficiente y lo vendiera al otro país para comprar aquel producto en el que no tiene ventaja comparativa relativa.

Otro problema al plantear la noción de competitividad a nivel de país es que, cuando los países son tratados como empresas, se supone homogeneidad entre sus productos, mercados y clientes, a pesar de que dentro de un mismo sector se puedan observar diferentes tamaños de empresas con orientaciones a mercados distintos. Lo mismo ocurre a nivel de país, donde la competitividad debe ser analizada a nivel de industrias específicas y de segmentos específicos de industrias (Porter, 1990). Adicionalmente, si se liga la competitividad a los resultados, y dado que los países no quiebran, no está claro cuál es el límite que puede tener un mal desempeño. Por último, la competitividad a nivel de país solo adquiere relevancia cuando no existen restricciones a la movilidad de los factores entre países.

Pese a la ausencia de una definición única y aceptada sobre qué es la competitividad de un país y cómo medirla, el concepto adquiere relevancia para la formulación de políticas públicas. La pregunta que se plantea es si existe la posibilidad de articular un conjunto de políticas que favorezcan la capacidad de un país de generar riqueza y bienestar para sus ciudadanos de manera sostenida, aprovechando las capacidades de sus empresas. El modelo de diamante de Porter (Porter, 1990) plantea un marco conceptual para encontrar respuestas.

2.3 La competitividad en las naciones

Porter, conocido por su análisis de las cinco fuerzas para determinar la competitividad de un sector económico (Porter, 1979), pasa del nivel del sector económico al nivel nacional porque considera que la naturaleza de la ventaja competitiva alcanzada por varios sectores en un país tiende a evolucionar conjuntamente (Porter, 1990).

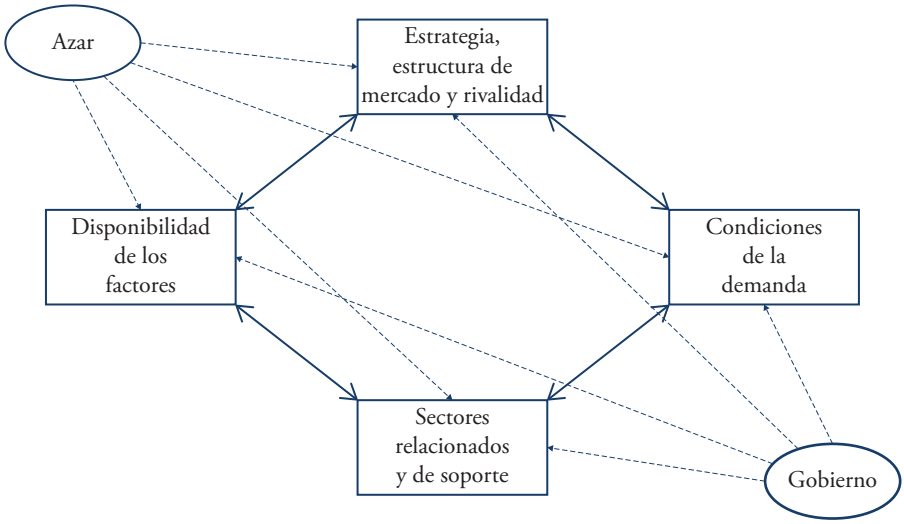
De acuerdo con Porter (1990), el principal objetivo económico de una nación es producir un estándar de vida alto y creciente para su población[6]. Si bien resalta que son las empresas las que compiten, no las regiones ni las naciones, acuña el término «ventaja competitiva de las naciones» en lugar de «competitividad» e introduce el modelo del diamante de la ventaja competitiva, que se sintetiza en la figura 3.

En el modelo, resalta la importancia de cuatro aspectos económicos: la disponibilidad de los factores, las condiciones de demanda, los sectores relacionados y de soporte, y la estrategia, estructura de mercado y rivalidad. Unidos a ellos, Porter enfatiza el rol del Gobierno y el rol del azar como factores exógenos que influyen en el desarrollo de los otros cuatro. Las empresas pueden formar un conglomerado (clúster) de compañías e instituciones interconectadas en un campo particular para obtener ventajas en eficiencia, efectividad y flexibilidad y otras interdependencias no ligadas al mercado. El capital social (normas compartidas y redes) y la concentración geográfica contribuyen al éxito en el desarrollo de los conglomerados.

El enfoque de Porter se nutre de diferentes teorías y las sintetiza en un marco conceptual que permite visualizar a la ventaja competitiva como el resultado de una combinación de factores y circunstancias que deben articularse. No existe una única ruta hacia la competitividad ni un único eje de acción que pueda transformar el panorama competitivo de un país. En esta lógica, cada país, en la búsqueda de la competitividad, busca combinar estos factores de acuerdo con su dotación inicial, pero también de acuerdo con un conjunto de políticas que permitan mejorar las condiciones de dichos factores.

[6] Porter (1990) sugiere como indicador el ingreso nacional per cápita.

Figura 3
Modelo del diamante de Porter



Fuente: Porter (1990).

2.4 La sostenibilidad ambiental

2.4.1 Sostenibilidad ambiental y crecimiento

Las recomendaciones de política económica durante gran parte del siglo XX se orientaron a promover el crecimiento económico como el medio para mejorar el estándar de vida de la población. En ese contexto, el ingreso per cápita dominó la comparación en el nivel de bienestar alcanzado entre diferentes países.

No obstante, en el último tercio del siglo pasado se fue acumulando evidencia científica creciente acerca de los límites en la disponibilidad de recursos y otros retos ligados al ambiente. Apareció entonces la noción de desarrollo sostenible definido como: «el desarrollo que atiende las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de atender sus propias necesidades» (Brundtland, 1987, p. 23). El enfoque planteado es difícil de ser evaluado en la práctica (Arrow *et al.*, 2013), pero la literatura es concluyente en que, bajo condiciones plausibles, el desarrollo sostenible ocurrirá cuando la base productiva de la economía (ajustada por la tasa de crecimiento de la población y el cambio tecnológico) no decrezca en el tiempo (Arrow *et al.*, 2004).

El enfoque de cinco capitales vincula la producción de bienes y servicios con el uso de cinco tipos de capital: natural, humano, social, fabricado y financiero (Porritt, 2007) y establece una relación directa entre la base productiva de un país y la disponibilidad de las formas de capital o, como lo presenta el modelo de Porter, con la disponibilidad de los factores.

Un país más competitivo a mediano y largo plazo deberá mantener y, en la medida de lo posible, incrementar el acervo de estos tipos de capital, en lugar de degradarlos o explotarlos hasta el agotamiento. De lo contrario, la producción de hoy no podrá ser repetida mañana, lo que dará a la competitividad un carácter efímero. En un país megabiodiverso, como el Perú, se debe proceder con cautela al plantear políticas que busquen un estímulo de la competitividad a costa de deteriorar el capital natural, y se debería privilegiar aquellas que lo usan de manera compatible con las otras formas de capital.

Brandt, Schreyer y Zipperer (2014) analizan cómo las medidas usadas comúnmente para la medición del desempeño económico de los países no toman en cuenta la evolución del capital natural. En particular, el producto interno bruto (PIB) considera la renta generada a partir de la explotación del capital natural (por ejemplo, en las actividades mineras o de hidrocarburos), sin tomar en cuenta la disminución en la disponibilidad futura del recurso o los daños que producen sus subproductos, como la contaminación del agua o la emisión de gases de efecto invernadero. Asimismo, al no considerar al capital natural en los cálculos de la productividad multifactor, se tiende a sobreestimar la productividad en países cuya producción depende significativamente de la explotación de recursos naturales o que mantienen bajos sus costos de producción a partir de tecnologías más contaminantes.

La toma de decisiones con una perspectiva de largo plazo requiere construir medidas que incorporen no solo los bienes producidos, sino también los «desbienes» (por ejemplo, contaminación, agotamiento de recursos) generados como subproductos. Esta incorporación implica que estos costos, que son asumidos por la sociedad (a través de un deterioro de la calidad ambiental), sean asumidos por las actividades productivas, incentivando medidas privadas que mitiguen los impactos ambientales y redunden en un mayor bienestar para la sociedad.

2.4.2 Cambios en la demanda que promueven la sostenibilidad ambiental

Además de tomar en cuenta el capital natural como factor de producción, es importante considerar algunos cambios en la demanda ligados a la preocupación

por la sostenibilidad ambiental[7]. Se observa un crecimiento en el segmento de consumidores denominado Lohas[8] (French & Rogers, 2006), quienes toman sus decisiones de compra basados en sus sistemas de creencias y valores, privilegiando los productos que favorecen su salud y que generan un impacto social y/o ambiental positivo. En ocasiones, lo que comienza como dinámicas actitudinales o conductuales de este segmento va expandiéndose sucesivamente a otros grupos dentro de la población.

El cambio en la demanda motiva que diferentes sectores, actividades y productos/servicios sean diseñados para ser conscientes con el ambiente, responsables socialmente y/o saludables para sus consumidores. Estas consideraciones necesitan ser incorporadas en el análisis de la competitividad e influyen en la organización no solo de la empresa, sino de toda su cadena de suministro. En este último punto, en muchos subsectores productivos, se destaca la necesidad de identificación y trazabilidad a lo largo de la cadena de suministro, como es el caso forestal[9].

Una trazabilidad plena de los productos bajo una perspectiva de sostenibilidad es todavía un problema pendiente a nivel global (García-Torres, Albareda, & Seuring, 2019). No obstante, la ausencia o falta de completitud en la trazabilidad ha estado detrás de crisis sociales y/o ambientales en empresas de sectores tan poderosos como alimentos, juguetes, moda y minería (García-Torres *et al.*, 2019).

Una empresa que busca ser competitiva en el mercado internacional no puede correr el riesgo de no conocer los impactos sociales y ambientales de su cadena de suministro desde el origen. En ese sentido, las políticas de estímulo a la competitividad deben propiciar la construcción de cadenas de suministro sostenibles con una verificación de los impactos sociales y ambientales. En esa construcción, se requiere aplicar nuevas tecnologías, considerar el diseño de modelos con un enfoque de economía circular y desarrollar condiciones de gobernanza y colaboración entre actores, eliminando las barreras existentes. Estas cadenas de suministro sostenibles generarán recursos y capacidades que las convertirán en fuentes de una ventaja competitiva sostenible.

---

[7] En la lógica del modelo de Porter, corresponde a las condiciones de la demanda.

[8] *Lifestyles of health and sustainability* (estilos de vida basados en salud y sostenibilidad).

[9] La ISO define la trazabilidad como la habilidad para seguir el rastro de la historia, aplicación y ubicación; y, para productos, incluye los orígenes de materiales y partes, la historia del procesamiento y la distribución y ubicación del producto después del despacho (IOS, 2011).

2.4.3 El rol del Estado: la regulación ambiental

El Estado puede favorecer o limitar la competitividad de un país (Porter, 1990) a través de la aprobación e implementación de normativa. En el caso de la regulación ambiental, existen sectores que cuestionan los beneficios que generan estándares más exigentes respecto a la calidad ambiental y consideran que los costos asociados a cumplir con esa exigencia reducen la competitividad y se convierten en un freno para el crecimiento económico.

Detrás de esta posición existen algunas razones que se deben tomar en cuenta:

a) La relación entre las actividades productivas y sus impactos en el ambiente es difícil de analizar. Por ejemplo: los impactos negativos de la contaminación del aire en la salud son provocados por una exposición prolongada a los contaminantes, se manifiestan en diferentes momentos en el tiempo, dependen de las condiciones del entorno y variarán entre grupos de la población. La complejidad de explicar las relaciones de causa-efecto implica un desafío para la academia. Se requiere generar los conocimientos científicos que permitan medir los daños ocasionados, comunicar los resultados de manera sencilla y propiciar la toma de decisiones de política basadas en evidencia.
b) La regulación ambiental puede ser compleja y costosa de implementar. En ocasiones, la autoridad establece regulaciones muy específicas, lo que impide la innovación o adopción de nuevas tecnologías al generar costos muy altos que inciden directamente en la competitividad de las empresas.
c) Muchos de los bienes o servicios ambientales no tienen un mercado y, por lo tanto, carecen de un precio que permita tomar decisiones mediante la cuantificación de los beneficios. La valoración económica de los recursos y la estimación de los daños ambientales son procesos que brindan información que debe ser incorporada en la toma de decisiones para la comparación de alternativas.
d) Los costos de implementar la regulación ambiental son asumidos por el sector que contamina y requieren de acción inmediata, mientras que los beneficios de la protección ambiental se manifiestan en el tiempo y mejoran el bienestar de toda la sociedad. Si bien este argumento es correcto, las empresas pueden encontrar una fuente de beneficios adicionales, como la lealtad de marca que se genera cuando se implementan acciones para lograr la sostenibilidad ambiental.

Estos factores generan que las empresas no incorporen la variable ambiental dentro de sus decisiones, lo que arroja resultados subóptimos para la sociedad, como sobreexplotación de los recursos naturales y daños a la calidad ambiental.

2.5 La regulación ambiental y la competitividad

La regulación ambiental se convierte en una forma de que las empresas introduzcan las variables ambientales en sus decisiones de producción. Existen diversos tipos de regulación ambiental, cada uno con sus ventajas y desventajas: (i) políticas descentralizadas (derechos de propiedad, acción voluntaria, leyes de responsabilidad); (ii) estrategias de comando y control (estándares); y (iii) estrategias basadas en incentivos (cargos por emisiones y subsidios) (Field & Field, 2013).

Además de las razones mencionadas en la sección anterior, muchos sectores muestran su preocupación por la posibilidad de que, en un mundo en el que crece la integración de los flujos comerciales y de capital, las diferencias en las exigencias ambientales podrían trasladar los procesos productivos con mayor intensidad en contaminación hacia países o regiones con menores exigencias. Esto alteraría la distribución espacial de la producción y los flujos de comercio exterior, lo que acentuaría y no disminuiría los problemas ambientales de escala global. Por ejemplo: aquellos países que lideran la acción contra el cambio climático podrían ver que sus esfuerzos por reducir sus emisiones pondrían a sus productores intensivos en emisiones en desventaja en la economía global. El traslado de las unidades de producción a países con regulación menos estricta podría incluso generar un aumento en las emisiones globales.

La dificultad en medir los efectos de diferentes exigencias ambientales sobre las empresas se debe a que las consecuencias varían a medida que se amplía el alcance del análisis, como se muestra en la tabla 1. Los efectos de primer orden surgen porque la asimetría en regulación genera diferencias en los costos (directos e indirectos) entre las empresas reguladas y las que no lo son. Los efectos de segundo orden aparecen cuando las empresas responden a la regulación modificando sus volúmenes de producción, precios o inversiones. Por último, existen efectos de tercer orden: consecuencias económicas, tecnológicas, en los flujos internacionales (comercio exterior e inversión) y ambientales.

Tabla 1
Efectos sobre la competitividad de diferentes niveles de exigencia ambiental

Efectos de primer orden	Efectos de segundo orden	Efectos de tercer orden			
Impacto en costos	Respuesta de las empresas	Resultados económicos	Resultados tecnológicos	Resultados internacionales	Resultados ambientales
Cambios en costos relativos (costos directos e indirectos).	Volumen de producción. Precios de productos. Inversiones productivas. Inversiones en mitigación.	Rentabilidad. Empleo. Participación de mercado.	Innovación de productos. Innovación de procesos. Tecnologías para ahorro en el uso de factores. Productividad total de los factores.	Flujos comerciales. Ubicación de las inversiones. Inversión extranjera directa.	Niveles de contaminación y alcance de las áreas comprometidas.

Fuente: Dechezleprêtre y Sato (2017).

En la práctica, varios de estos resultados están interrelacionados. Por ejemplo, la innovación que deriva en ahorro de insumos debería reducir el costo de abatimiento, un cambio en rentabilidad afectaría las inversiones, y mayores precios afectarían el posicionamiento estratégico de la empresa, entre otros casos.

En esta perspectiva, Porter y Van der Linde (1995) plantearon lo que posteriormente se denominó la hipótesis de Porter. Esta señala que, si bien una regulación ambiental estricta impone a las empresas costos que antes no tenían, también se pueden constituir en incentivos a la innovación que generen beneficios. Estos beneficios pueden compensar y hasta superar los costos adicionales iniciales. Señalan los autores que los estándares ambientales más exigentes generan costos cuantificables que incentivan la innovación de las empresas para obtener beneficios a nivel de productos y de procesos que no se hubieran dado en otras circunstancias:

- Los beneficios originados en el producto se dan cuando la búsqueda por cumplir la regulación ambiental produce el rediseño de los productos, buscando alternativas menos contaminantes, con mejor desempeño, más seguras, con menor uso de material de empaque, productos con mayor

valor de reventa o de recuperación de materiales (debido a la facilidad de reciclaje o desmontaje), entre otros.

- Los beneficios originados en los procesos ocurren cuando la regulación ambiental no solo conduce a una reducción de la contaminación sino que también resulta en mayor productividad de los recursos, como mayores rendimientos del proceso, menos tiempo de inactividad a través de un monitoreo y mantenimiento más cuidadoso, ahorro de materiales (debido a la sustitución, reutilización o reciclaje de insumos de producción), mejor utilización de subproductos, menor consumo de energía durante el proceso de producción, menores costos de almacenamiento y manejo de materiales, conversión de desechos en formas valiosas, menores costos de eliminación de desechos o condiciones de trabajo más seguras.

Adicionalmente, Porter y Van der Linde (1995) señalan que, en la medida en que las normas ambientales internacionales tiendan a converger hacia estándares comunes, quienes adoptan de manera temprana dichas exigencias contarán con una ventaja competitiva respecto a quienes reciben la exigencia de manera tardía. En la medida en que se estimulen los procesos de innovación en las empresas, esa capacidad de mejorar productos y procesos en respuesta a la regulación ambiental podría convertirse en una ventaja competitiva dinámica.

Por último, Cohen y Tubb (2018) analizan 107 estudios basados en la hipótesis de Porter, que estiman empíricamente la relación entre regulación ambiental y competitividad y productividad. Sus resultados confirman que, a nivel regional y nacional, existe una relación positiva entre la regulación ambiental y la competitividad. Más aún, señalan que, aunque es esperable que los países se vean afectados por la regulación ambiental el corto plazo, en el largo plazo, se espera que la relación sea positiva, lo que confirma la hipótesis de Porter.

3. La sostenibilidad ambiental y la competitividad en el Perú

En los últimos 25 años, el Perú ha consolidado el crecimiento macroeconómico, con cuentas fiscales y financieras estables, pero ello no ha sido acompañado por esfuerzos específicos para mejorar el desempeño y la eficiencia de los mercados a fin de lograr el bienestar de la población peruana. Es por ello que, en 2018, se aprobó por primera vez la Política Nacional de Competitividad y Productividad, como marco orientador de las intervenciones públicas y privadas para lograr la competitividad en el mediano y largo plazo. Dicha política busca lograr el crecimiento económico sostenible con un enfoque territorial y consta de nueve objeti-

vos prioritarios dirigidos a: (1) dotar de infraestructura económica; (2) fortalecer el capital humano; (3) generar innovación, adopción y transferencia tecnológica; (4) impulsar financiamiento local y externo; (5) crear un mercado laboral dinámico; (6) generar un ambiente de negocios productivo; (7) facilitar el comercio exterior; (8) fortalecer la institucionalidad; y, por último, (9) promover la sostenibilidad ambiental. Con el objetivo de demostrar que la política aprobada guiará las acciones en el mediano y largo plazo, en 2019 se aprobó el Plan Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP), vigente hasta el año 2030, que busca implementar las políticas mencionadas con objetivos concretos.

El objetivo prioritario 9 de la Política de competitividad sobre sostenibilidad ambiental tiene los siguientes lineamientos (MEF, 2019a): (i) generar condiciones para el tránsito hacia una economía circular y ecoeficiente; (ii) crear capacidades e instrumentos para la gestión de la puesta en valor de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos para la promoción de nuevos mercados; y (iii) generar soluciones sostenibles y más limpias para el desarrollo productivo en sectores de alto impacto de la economía nacional.

La inclusión de este objetivo ratifica que el componente ambiental es importante para la competitividad. No obstante, es importante que los sectores productivos visualicen que los impactos sociales y ambientales afectan todas las decisiones de producción de las empresas. Asimismo, el enfoque ambiental debe ser transversal al diseño e implementación de políticas públicas para lograr avances simultáneos en la competitividad y en la calidad ambiental.

El PNCP muestra ejemplos de políticas y/o instrumentos que, atendiendo a alguno de los ocho primeros objetivos prioritarios, toman en cuenta las condiciones ambientales y del territorio. Por ejemplo, se incluye la promoción de instrumentos financieros verdes, el uso de estándares de calidad ambiental en compras públicas y el desarrollo de plataformas para la gestión agroclimática. Asimismo, existen algunos esfuerzos para introducir el enfoque territorial en la lucha contra la anemia y/o la promoción del empleo.

No obstante, a pesar de estos ejemplos, no queda muy clara la aplicación del enfoque territorial a lo largo del PNCP. Asimismo, si bien el objetivo de la Política es lograr el crecimiento económico sostenible, las acciones propuestas muestran una tímida interrelación entre lo ambiental y el logro de la competitividad. Si bien elevar al nivel de objetivo prioritario la promoción de la sostenibilidad ambiental en la Política es un paso importante, la implementación efectiva de este objetivo dependerá de dos aspectos fundamentales: el enfoque de las políticas sectoriales y del enfoque territorial.

La regulación necesaria para la sostenibilidad ambiental no debe entenderse como exclusiva del sector ambiente; igualmente importante es que la regulación generada en otros sectores incluya el enfoque de sostenibilidad ambiental. La promoción de actividades productivas, la atención de necesidades básicas de los ciudadanos y la política económica requieren incluir el enfoque ambiental. Por ejemplo, la política fiscal y tributaria puede considerar objetivos de protección ambiental como impuestos a combustibles más contaminantes o esquemas de impuestos al carbono.

En ese sentido, en la tabla 2, se presenta una relación entre los objetivos prioritarios del PNCP, los temas en que el enfoque ambiental ha sido incluido y otros en los que, a juicio de los autores, existen oportunidades adicionales de incluir el enfoque de sostenibilidad ambiental. A continuación, se desarrollarán algunas de esas oportunidades.

Tabla 2
Enfoque de sostenibilidad ambiental en los OP del PNCP

Objetivo prioritario del PNCP	Inclusión del enfoque de sostenibilidad ambiental	Oportunidades adicionales de incluir el enfoque de sostenibilidad ambiental
OP1: Infraestructura	• Inversiones para el cierre de brechas prioritarias de infraestructura y acceso a servicios públicos, con enfoque territorial y resiliente a desastres naturales y vulnerabilidad ante el cambio climático.	• La resiliencia al cambio climático implica que el criterio de menor precio debe ser dejado de lado para privilegiar materiales más resistentes, trazo de carretera menos vulnerables, entre otros, que probablemente significarán un mayor costo pero evitarán riesgo de colapso o afectación de la infraestructura. • La incorporación de la infraestructura natural como complemento de la infraestructura gris es una posibilidad que debe ser evaluada. • Los estudios de impacto ambiental (EIA) son necesarios para garantizar la sostenibilidad de los proyectos de infraestructura, lo que normalmente falla son los procesos administrativos que los acompañan. Existe espacio para la mejora de los procedimientos para reducir el tiempo de aprobación.
OP2: Capital humano	• Desarrollar mecanismos para la articulación entre la oferta formativa y los requisitos actuales y futuros del mercado laboral que respondan a criterios de innovación y competitividad para la economía peruana.	• Se requiere incorporar los conceptos ambientales a la educación regular y a la técnica. Asimismo, la oferta formativa nacional debería tener un enfoque territorial y una visión de largo plazo, para generar hoy las capacidades que se necesitarán en los próximos años.
OP3: Innovación	• Acelerar los procesos de innovación, absorción tecnológica y digitalización, a través de la articulación de acciones públicas y privadas y de una revisión periódica de la combinación de políticas públicas de innovación.	• Incorporar la relación universidad-empresa para el desarrollo del conocimiento científico y técnico en materia ambiental. El Estado tiene un rol de propulsor de nuevo conocimiento, en dos áreas: la creación de conocimiento y la adaptación de la tecnología a una actividad o proceso específico.

Objetivo prioritario del PNCP	Inclusión del enfoque de sostenibilidad ambiental	Oportunidades adicionales de incluir el enfoque de sostenibilidad ambiental
OP4: Mecanismos de financiamiento	• Instrumentos financieros verdes.	• Compras públicas de bienes y servicios con enfoque ambiental. El Estado, como gran comprador, puede impulsar la demanda de productos y servicios como focos LED, sistemas de ahorro de agua, reciclado de papel, digitalización de procesos, paneles solares, entre otros. Incluir estos nuevos productos en las compras públicas requiere de un mandato expreso.
OP5: Mercado laboral – informalidad	• Generar y mejorar los mecanismos para el tránsito de la informalidad a la formalidad en el empleo, con mayor productividad.	• Mientras que la regulación ambiental se centra en las empresas formales, la informalidad genera gran cantidad de contaminación y efectos dañinos a la salud de la población. Por ello, el tránsito hacia la formalidad no solo es necesario y urgente, sino que debe hacerse con procesos y tecnologías limpias, y con apoyo financiero que lo facilite. • La formalidad con visión de sostenibilidad ambiental generará trabajo decente y, si el enfoque promueve la generación de emprendimientos en mercados nuevos, ello incrementará los puestos de trabajo y mejorará la productividad.
OP6: Ambiente de negocios productivo	• Estrategia Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales. • Nuevo modelo de mercados de abastos. • Estándares de calidad y sostenibilidad ambiental en compras públicas.	• Los parques industriales deberán incluir sistemas adecuados de limpieza y recojo de residuos sólidos. La gestión integral de los residuos sólidos municipales y no municipales es un aspecto que se debe trabajar con carácter de urgencia. • El desarrollo de nuevos mercados que generen valor alrededor de los residuos puede servir para dinamizar la economía, generar empleo y contribuir con la reducción de la contaminación.

Objetivo prioritario del PNCP	Inclusión del enfoque de sostenibilidad ambiental	Oportunidades adicionales de incluir el enfoque de sostenibilidad ambiental
OP7: Comercio exterior	• Entidades sanitarias fortalecidas.	• Las exigencias del mercado internacional son cada vez mayores, debido a que los consumidores son más conscientes de los impactos que generan las industrias sobre el ambiente. Los aspectos sanitarios serán mucho más estrictos en el futuro. • Las exportaciones con valor agregado deben ser parte también de una política de competitividad y productividad. Existen mercados que, si funcionaran bien, podrían ser potencialmente grandes y de alto impacto para la economía del país; por ejemplo, el sector forestal.
OP8: Institucionalidad	• Plataformas de gestión agroclimática (PGA). • Plataforma de servicios de información estandarizada para la gestión del territorio.	• La información del sector ambiente constituye la base para la gestión territorial de sus recursos naturales. En ella se incluye no solo la potencialidad de los distintos sistemas naturales y su interacción, sino también el estado ambiental de estos. • La información sobre los escenarios climáticos es necesaria para una adecuada planificación de la actividad productiva en el territorio.

Fuente: PNCP, 2019. Elaboración propia.

Una barrera para la mejora de la competitividad es la dotación de infraestructura de calidad. En ese sentido, la implementación del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, que incluye más de 50 proyectos priorizados a nivel nacional, es clave para el crecimiento económico de los próximos años. En el contexto de un agresivo desarrollo de infraestructura es importante tomar en consideración variables ambientales, como, por ejemplo:

- El diseño de la infraestructura debe preocuparse por su resiliencia frente al cambio climático. Esto implica que la decisión no debiera basarse exclusivamente en el precio más bajo, sino considerar que los materiales elegidos, la técnica de construcción y el emplazamiento reduzcan el riesgo de la afectación al servicio frente a eventos climáticos extremos.
- La incorporación de infraestructura natural y saberes ancestrales como alternativas costoeficientes frente a la infraestructura gris, con impactos positivos en variables sociales y ambientales.
- El entendimiento de que la certificación ambiental de las inversiones y los estudios de impacto ambiental (EIA) son instrumentos efectivos para reducir el impacto de las actividades en su entorno, proteger áreas naturales o zonas vulnerables, reducir la afectación a fuentes de agua, u otros impactos que deberán ser mitigados. Identificar esos impactos en una etapa temprana podrá motivar cambios en el proyecto y mayores costos en su ejecución; sin embargo, este aumento será solo una fracción de los costos de remediar la contaminación generada por un proyecto que no haya realizado ese análisis previamente. En este sentido, la recomendación no es eliminar los EIA cuando un proyecto es prioritario, sino trabajar en la mejora de los procedimientos de manera que tome menos tiempo su aprobación.

Existen sectores en los que la sostenibilidad ambiental está íntimamente ligada al acceso a los mercados. Uno de ellos es el sector forestal. En el mercado internacional, no es posible vender madera proveniente de bosques no manejados, ni tampoco es posible comercializar fauna silvestre sin un adecuado manejo. A pesar del alto potencial de desarrollo forestal del Perú, se han desarrollado mercados ilegales, de bajo valor agregado, con generación de empleos informales e inseguros. Salvo escasos esfuerzos del sector privado, el sector forestal peruano no es competitivo a nivel internacional, lo que es una oportunidad perdida para el país.

En otros sectores, la sostenibilidad ambiental es uno de los condicionantes de la llamada «licencia social». El sector minero energético es otro sector importante para la economía nacional sobre el cual ha habido controversia entre la promo-

ción de la inversión y la sostenibilidad ambiental. En la década de 1990, cuando se promulgó el Código del Medio Ambiente en el Perú, el sector minero contaba con estándares ambientales más estrictos que la normativa nacional y se había generado una actividad minera competitiva a nivel internacional. Actualmente, ante la falta de cumplimiento de la regulación por parte de algunos productores, se ha generado que partes de nuestro territorio se hayan convertido en refugios para la contaminación por actividades fuera de la ley, con las secuelas de corrupción y deterioro institucional que conllevan, y con la pérdida irreversible del capital natural.

Con el transcurso de los años, se ha evidenciado que la contaminación generada por el impacto de la actividad minera en el ecosistema y en el ser humano ha sido muy alta. Los pasivos ambientales mineros y los conflictos sociales alrededor de esta actividad son muestras de estos efectos adversos. Sin duda, los conflictos revelan aspectos más complejos que no son materia de análisis en este documento, pero la solución no pasa por relajar los estándares ambientales o por obviar el problema. Una minería que reduzca impactos en el aire, en el agua y en el suelo mediante tecnología innovadora y que se haga cargo de sus residuos podría ser el inicio de una minería sostenible.

Las prioridades ambientales del país tienen que ser incorporadas en las políticas sectoriales. Un ejemplo de ello es la *Hoja de ruta hacia una economía circular en el sector industria*[10], la cual fue elaborada en conjunto por el Ministerio de la Producción (Produce) y el Ministerio de Ambiente (Minam), con el propósito de contribuir al crecimiento económico y al desarrollo industrial sostenible. Este documento propicia la suscripción de Acuerdos de Producción Limpia, los cuales promueven la minimización de residuos, la reutilización y el reciclaje, en el marco de la normativa del sector industrial. Asimismo, se desarrollarán normas técnicas que establezcan requisitos de envases y embalajes que minimicen el impacto ambiental. En esa misma línea, se diseñarán e implementarán mecanismos de incentivos no financieros para el sector privado, para empresas que voluntariamente brinden información, eduquen y promuevan el consumo y estilos de vida sostenibles en la ciudadanía. Por último, se elaborarán y aprobarán guías sobre la gestión adecuada de residuos en actividades de la industria manufacturera y de procesamiento industrial pesquero, y se fomentará la formalización y certificación de competencias de recicladores. Esta normativa establece metas a corto (1 año), mediano (3 años) y largo plazo (5 años) y contempla los enfoques de producción

[10] Aprobada por DS 003-2020-Produce.

industrial sostenible; consumo sostenible; aprovechamiento de material de descarte y gestión de residuos industriales; e innovación y financiamiento; los cuales brindarán las condiciones para que las empresas migren progresivamente al modelo circular, que optimiza recursos y procesos.

En este sentido, la promoción de la inversión en energías renovables y combustibles sin azufre tendrá que ser parte de la política del sector energía; la electromovilidad y el transporte público limpio deben ser parte de la política del sector transporte; los negocios basados en la biodiversidad deben ser parte del sector agricultura e industria; las viviendas con diseño ambiental que ahorre energía y agua deberán ser parte de la política de vivienda; entre otros. Esta sería la verdadera transversalización del enfoque de sostenibilidad ambiental.

El enfoque territorial es parte de la PNCP y está orientado hacia el aprovechamiento eficiente de las ventajas comparativas del país a partir del reconocimiento de la diversidad y las potencialidades productivas. Lo que busca es lograr el desarrollo regional, e incluye el diseño e implementación de Planes Regionales de Competitividad y Productividad (PRCP), que estén alineados a otros instrumentos de planificación de las regiones, tales como los Planes Regionales de Desarrollo Concertado y los Planes Regionales de Exportación. Como se puede observar, el enfoque resalta la necesidad de una planificación a varios niveles, pero lamentablemente no especifica cuál será el camino estratégico para lograr avances sustanciales ni los espacios de articulación entre las diferentes perspectivas.

En este sentido, una estrategia de competitividad y productividad de nivel regional debería priorizar la formación de conglomerados (clústeres) de empresas e instituciones interconectadas en un aspecto particular, como puede ser el aprovechamiento de la biodiversidad, los recursos naturales o el turismo para obtener ventajas en eficiencia, efectividad y flexibilidad. De acuerdo con el modelo de Porter, es importante detectar la presencia de cuatro factores económicos: la disponibilidad de los factores, las condiciones de demanda, los sectores relacionados y de soporte, y la estructura de mercado. A partir de la identificación de las características de las regiones y los sectores que se analicen, se deberán determinar los obstáculos para el desarrollo de los conglomerados y plantear medidas concretas desde los tres niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil.

Para lograr el desarrollo sostenible, se requiere de esfuerzos específicos de coordinación entre el nivel nacional, el regional y el local. El trabajo para el cierre de brechas en infraestructura en los tres niveles de gobierno y las plataformas multiactor que convocan al sector público, al sector privado y a la sociedad civil son ejemplos importantes. Lograr la competitividad requiere que los instrumentos

específicos que se deriven de la Política y el PNCP sean diseñados considerando acciones en los tres niveles territoriales.

Por último, debe considerarse a la sostenibilidad ambiental como el esfuerzo por preservar una ventaja competitiva para el Perú. Khanna, Swinton y Messer (2018) agrupan las herramientas elaboradas para el diseño de políticas y estrategias dirigidas a obtener el desarrollo sostenible en: (i) conservación, (ii) reducción en el uso de recursos no renovables, (iii) uso de fuentes de energía renovables y (iv) desarrollo de la bioeconomía.

Un país como el Perú, con un importante acervo de biodiversidad, no puede perder de vista la potencialidad de la bioeconomía como una fuente de ventaja competitiva. La riqueza del bioma amazónico aún no ha sido estudiada en su totalidad, y menos aún las potencialidades del microbioma amazónico[11]. El aprovechamiento de esta riqueza requiere considerar factores observados en los países que lideran este campo:

a) Favorecer la vinculación Estado-academia-empresa: los avances en investigación financiados con recursos públicos ayudan a la creación de innovaciones y nueva propiedad intelectual que, posteriormente, es comercializada por el sector privado.
b) El proceso de innovación en bioeconomía requiere de claridad en aspectos como los derechos de propiedad intelectual y las restricciones legales. En el caso del Perú, el desarrollo de productos de la bioeconomía basados en la riqueza de la Amazonía debería ser una forma de retribuir a las poblaciones originarias que, a lo largo de los siglos, han conservado esta riqueza.
c) Los nuevos productos expandirán la demanda por material biológico y la aparición de nuevo material de descarte, el cual puede tener impactos en la seguridad alimentaria, en la demanda de nuevo terreno agrícola y, en última instancia, en el uso del suelo y el ambiente en general. Se requiere un cuerpo regulatorio y acuerdos de gobernanza que permitan orientar la evolución del sector hacia el bien común.

[11] Se denomina «microbioma» a las relaciones complejas que establecen las plantas con comunidades de bacterias. Estas interacciones acrecientan el aprovechamiento de nutrientes, protegen ante agentes patógenos y modulan otras capacidades metabólicas, lo cual puede ser utilizado para mejorar la sostenibilidad de cultivos e incrementar la productividad con menor uso de pesticidas y fertilizantes.

4. Desafíos para la implementación

Como ya se he mencionado, se requiere que la política nacional incorpore el enfoque ambiental en sus decisiones y se rompa el paradigma que contrapone la regulación ambiental al crecimiento económico. No se debe continuar con el discurso según el cual primero hay que crecer para luego buscar la calidad ambiental, ya que ello genera costos mayores para la sociedad cuando, por ejemplo, los impactos de la contaminación son negativos y es necesario invertir en su remediación. Por ello, a continuación, se proponen algunos lineamientos que permitan lograr la tranversalización de las políticas ambientales en las políticas de crecimiento económico, de manera que se pueda alcanzar un verdadero desarrollo sostenible.

4.1 Marco regulatorio ambiental y su transversalidad

Un aspecto que constituye un desafío para la implementación del enfoque ambiental tiene que ver con el propio sector ambiente, su relación con otros sectores económicos y, en particular, con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

En primer lugar, el sector ambiente debe procurar que la política ambiental busque la reducción de contaminación ambiental o evitar la degradación de los ecosistemas al menor costo social posible. Un medio para lograrlo es alinear los costos privados con los costos sociales, de tal manera que las externalidades sean incorporadas en la toma de decisiones de los agentes. El diseño de políticas debe ser flexible y orientado a objetivos claros. Políticas flexibles no significan desregulación o legislación más débil. La flexibilidad significa dejar que la industria decida la mejor manera de lograr los objetivos.

El enfrentamiento entre la regulación ambiental y las industrias por lo general se origina en normativa que restringe la libertad de las empresas para lograr el objetivo de reducir el impacto ambiental. Todos los empresarios responsables estarán de acuerdo con el logro de objetivos ambientales, pero a menudo reaccionan en contra de políticas consideradas excesivas porque generan aumentos en los costos y desventajas frente a un sector informal que no es alcanzado por la regulación. Se pierde la oportunidad de que, con una política ambiental bien diseñada, las empresas generen productos ambientalmente amigables, que reduzcan los impactos ambientales no deseados y aumenten su eficiencia en el uso de recursos. Las empresas que crean nueva tecnología o mejoran sus procesos a partir de una política ambiental bien diseñada no solo benefician su propia actividad

sino también a otras empresas del sector o industria. La política ambiental puede generar, incluso, nuevos mercados y, por lo tanto, nuevos negocios e industrias, como ha sucedido con las energías renovables o los autos eléctricos.

En conclusión, mejorar el diseño de la regulación ambiental facilitará su implementación y reducirá los costos sociales de su cumplimiento. Para lograrlo, se deben hacer evaluaciones periódicas de las normas y evaluar su impacto.

En segundo lugar, es necesario promover un cambio del enfoque regulatorio hacia el uso de instrumentos económicos basados en incentivos, y otros instrumentos basados en el mercado, para complementar los instrumentos tradicionales de comando y control. Si se considera que muchos de los problemas ambientales se generan por las fallas de mercado, entonces la respuesta óptima es usar instrumentos que internalicen la externalidad o que utilicen señales de precios para adecuar la conducta del usuario del recurso y valorar los servicios ecosistémicos. Un ejemplo de ello son los límites máximos de captura por embarcación en la pesquería de anchoveta, que han servido para gestionar de manera sostenible un recurso natural renovable y garantizar un crecimiento de la industria con mayor valor agregado y una reducción de la contaminación.

Para introducir este tipo de instrumentos, se deben tener evidencias científicas y conocimiento del mercado, y no basarse en creencias o ideologías que generen desconfianza en los agentes económicos. Los objetivos ambientales y económicos deben estar alineados y ser reconocidos como interdependientes.

En conclusión, el uso de instrumentos económicos sobre la base de una política ambiental bien diseñada, que tenga metas ambientales y que busque el bienestar a un costo aceptable, podría ser suficiente; pero si esta puede contribuir positivamente al crecimiento económico, la generación de puestos de trabajo y competitividad, sería mucho mejor.

En tercer lugar, si bien es reconocida la transversalidad de la política ambiental, su implementación en un Estado organizado de manera sectorial es muy difícil. Por lo tanto, si bien el Minam es el ente rector en materia ambiental, la implementación de sus políticas es competencia de los otros sectores. Una forma de lograr que los otros sectores apliquen la normativa ambiental es haciendo que esta se vea como una oportunidad para el desarrollo y no como un costo. Para ello, el sector ambiente debe hacer visibles los beneficios y difundir las experiencias de éxito, como, por ejemplo, el efecto de las tecnologías limpias en el ahorro de costos en la industria de la construcción, los menores costos de mantenimiento, o el menor uso de materias primas. La sistematización de experiencias y la difusión de información deben ser parte de las políticas sectoriales.

Por último, un rol especial en la relación del tema ambiental lo cumple la PCM, por dos razones en particular. Primero, porque se encarga de hacer la coordinación intersectorial y entre niveles de gobierno; y, segundo, porque tiene como órgano de línea al Viceministerio de Gobernanza Territorial. De acuerdo con lo mencionado en las secciones precedentes, la forma de implementar las políticas transversales requiere de coordinación estrecha entre sectores y decisiones de alto nivel, que solo la PCM puede hacer. Asimismo, la aplicación de las diversas acciones en el territorio tiene que ser vista con una óptica distinta a la sectorial. La falta de esta visión ha ocasionado que muchas políticas no se apliquen o que, peor aún, se apliquen de manera contradictoria en un mismo territorio. Por lo tanto, la PCM debe desempeñar un rol fundamental en la implementación del PNCP, con el fin de que se logren los objetivos de manera armónica.

4.2 Plataformas multiactor

El diálogo entre reguladores y el sector productivo es una condición necesaria para lograr competitividad y sostenibilidad ambiental. La industria debe conocer y comprender las prioridades de política pública, y los reguladores deben utilizar la experiencia de las industrias para mejorar el diseño de las políticas y lograr regulaciones costoefectivas. Las plataformas multiactor son espacios de diálogo, coordinación y búsqueda de soluciones entre diferentes actores del sector público y privado. En algunos casos, sirven para promover la innovación, el desarrollo de procesos, la coordinación para la comercialización nacional e internacional, entre otros. Con la participación del sector público, se logra identificar y buscar la solución a los cuellos de botella que se presentan en las cadenas productivas. Los desafíos de su implementación radican en el tiempo de coordinación y en generar los incentivos para lograr la participación permanente de los actores.

De otro lado, la colaboración entre el sector público, el sector privado, la sociedad civil y la academia en temas como la investigación básica y aplicada puede generar resultados positivos para todos los involucrados. Por un lado, el sector privado conoce sus necesidades en cuanto a productos y procesos, las cuales pueden ser respondidas por la academia mediante la investigación aplicada, utilizando el capital humano y la infraestructura con la que esta última ya cuenta. El sector público puede participar como ente financiador de investigación básica, y además como contraparte en procesos internacionales para conseguir fondos de investigación.

Para que lo anterior funcione, se requiere que el sector empresarial peruano visualice la regulación ambiental como una oportunidad para identificar situaciones de ineficiencia en los procesos productivos y no como un costo. Estas

ineficiencias pueden ser solucionadas con la colaboración de los distintos actores y obtener beneficios futuros como la reducción de costos de cumplimiento, la generación de nueva tecnología y procesos, o la creación de nuevos mercados, que redunden en una mejora de la competitividad. De esta manera, las políticas ambientales y económicas serán vistas como complementarias y no como alternativas. Por ejemplo, la aprobación de la ley que regula el uso de plástico para envases y bolsas fue percibida inicialmente como un incremento de costos para productores y consumidores; sin embargo, después de más de un año de implementación, la población, los supermercados y el sector privado han reducido el uso de plástico y se ha generado otro tipo de ofertas de envases. En particular, la generación de nuevos negocios que buscan proveer de insumos alternativos al plástico es un claro ejemplo de que la regulación ambiental puede generar nuevas oportunidades de negocio. La sistematización y difusión de estos ejemplos es una vía importante para lograr el apoyo del sector privado.

Se requiere fortalecer la función de seguimiento a la implementación de políticas vinculadas a la competitividad y productividad, incluidos la variable ambiental y el manejo de los recursos naturales. Generar la información de manera periódica, a nivel regional y local, debería ser una prioridad. En este punto, la colaboración entre el sector público, el sector privado y la academia facilita el proceso de generación, recopilación y difusión de la información y de indicadores específicos que contribuirán a una mejor toma de decisiones en los tres niveles de gobierno.

4.3 Innovación con enfoque ambiental

Como ya se ha mencionado, el cumplimiento de la normativa ambiental puede ser visto como una oportunidad para innovar en procesos y productos, lo cual al final también contribuye con la mayor productividad y la mejora en la competitividad. En muchos casos, esas mejoras de procesos implican la reducción de costos a través de un uso más eficiente de los recursos naturales y ambientales. De otro lado, los nuevos procesos y el uso de tecnologías más limpias pueden implicar nuevos empleos y, con ello, contribuir al crecimiento.

Los procesos de innovación que las empresas implementan para cumplir con la normativa ambiental también significan una ventaja competitiva que puede mejorar la imagen de la empresa y generar beneficios en el corto y el largo plazo. En un mundo en el que los clientes están más informados y desean productos y servicios que son ambientalmente sostenibles, contar con una ventaja competitiva de este tipo puede atraer nuevos clientes y lograr la lealtad de otros.

Para que la innovación sea factible y a costos razonables, se requiere que los diferentes actores trabajen de manera coordinada, para generar las sinergias necesarias. Las plataformas multiactor, mencionadas previamente y que se iniciaron en el sector agrícola, también son espacios en los que se genera innovación (Shut *et al.*, 2015), y deberían ser promovidas. La implementación de este tipo de plataformas y de otras medidas de promoción de la innovación requiere de financiamiento, en el cual el Estado puede dar el primer paso. Los beneficios que genera la innovación a los agentes privados luego pueden ser traducidos en recursos financieros para dar mantenimiento a las acciones implementadas y a futuras intervenciones. La academia, que es la llamada a crear y desarrollar la innovación, debe buscar mantener e incrementar el capital humano con el que cuenta, para dar respuestas a las demandas del sector privado. Un elemento central para promover la innovación en cumplimiento de la regulación ambiental es contar con una institucionalidad lo suficientemente sólida que permita garantizar los procesos de apropiación del conocimiento, el registro de patentes, la defensa de los derechos de propiedad, entre otros, Dicha institucionalidad favorecerá la innovación no solo en materia ambiental sino también en todos los procesos tecnológicos sectoriales, y ello también contribuirá a los indicadores de competitividad en el país (WEF, 2019).

4.4 Adaptación al nuevo escenario mundial

La transición hacia un desarrollo sostenible requiere de tres componentes: el económico, el social y el ambiental. En ese camino, el país tiene que volverse más competitivo y productivo. ¿Cómo hacerlo en un mundo que acaba de cambiar de una manera tan violenta a raíz de la pandemia de COVID-19?

El Estado, el sector privado, la academia y la sociedad en su conjunto enfrentarán riesgos, amenazas y también oportunidades. Por ello, el reto es identificar o intuir certezas en estos momentos de enorme incertidumbre, para reconfigurarse y adaptarse al mundo que vendrá, desde cada una de nuestras posiciones.

Hoy, más que antes se tiene que innovar con sentido estratégico, pero también económico. Las industrias tendrán que identificar ventanas de oportunidad, estrategias, retos y necesidades, y transformarlos en proyectos de innovación que se materialicen en nuevos procesos, nuevos productos y nuevos servicios que lleguen en el momento adecuado, con sentido de oportunidad en este nuevo contexto.

Si bien es difícil hacer previsiones, es posible detectar algunas tendencias que ya se tenían identificadas y que, por la coyuntura, se han acelerado. Por ejemplo, el impulso de la industria 4.0, la transformación digital, la 5G, la inteligencia

artificial, la *big data*, la economía circular, la reducción de emisiones, los objetivos de desarrollo sostenible y la Agenda 2030, entre otros.

El Estado tiene que estar preparado para acompañar este cambio de la industria y de la sociedad hacia un horizonte más sostenible. Tener políticas y regulaciones más transversales y flexibles, que promuevan la eficiencia y eficacia y que permitan adaptarse a distintas caracteristicas de nuestro territorio y de nuestra diversidad cultural, es el desafío de los próximos años.

El nuevo escenario mundial nos da a los peruanos la oportunidad para que el vínculo sostenibilidad ambiental – competitividad sea reconocido y desarrollado como una cuestión de prioridad política y oportunidad corporativa.

Referencias

Ambumozhi, V., & Intal, P. (2015). *Can thinking green and sustainability be an economic opportunity for Asean?* ERIA Discussion Paper Series. Yakarta. Recuperado de https://www.eria.org/publications/can-thinking-green-and-sustainability-be-an-economic-opportunity-for-asean/

Arrow, K., Dasgupta, P., Goulder, L., Daily, G., Ehrlich, P., Heal, G., … & Walker, B. (2004). Are we consuming too much? *Journal of Economic Perspectives*, *18*(3), 147-172.

Arrow, K., Dasgupta, P., Goulder, L., Mumford, K., & Oleson, K. (2013). Sustainability and the measurement of wealth: Further reflections. *Environment and Development Economics*, *18*(4), 504-516.

Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, *17*(1), 99-120.

Brandt, N., Schreyer, P., & Zipperer, V. (2014). *Productivity measurement with natural capital and bad outputs.* OECD Economics Department Working Papers 1154. París: OECD. https://dx.doi.org/10.1787/5jz0wh5t0ztd-en

Brundtland, G. H. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: «Our common future»*. United Nations.

Burns, C., Eckersley, P., & Tobin, P. (2020). EU environmental policy in times of crisis. *Journal of European Public Policy*, *27*(1), 1-19.

Cohen, M., & Tubb, A. (2018). The impact of environmental regulation on firm and country competitiveness: A meta-analysis of the porter hypothesis. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economics*, *5*(2), 370-399.

Das, K., Lin, D., Madgavkar, A., Russell, K., Seong, J., Sneader, K., … & Woetzel, J. (2018). *Outperformers maintaining Asean countries' exceptional growth.* McKinsey&-Company.

Dechezleprêtre, A., & Sato, M. (2017). The impacts of environmental regulations on competitiveness. *Review of Environmental Economics and Policy*, *11*(2), 183-206. doi:10.1093/reep/rex013

Field, B., & Field, M. (2013). *Environmental economics: An introduction* (7.ª ed.). Amherst: McGraw-Hill.

French, S., & Rogers, G. (2006). *Understanding the Lohas consumer: The rise of ethical consumerism.* Harleysville: Natural Marketing Institute.

García-Torres, S., Albareda, L.-G. M., & Seuring, S. (2019). Traceability for sustainability–literature review and conceptual framework. *Supply Chain Management: An International Journal*.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2020). Registro Nacional de Municipalidades – Renamu. Recuperado de http://www.inei.gob.pe/microdatos

IOS (International Organization for Standardization). (2011). *ISO 12875:2011(en). Traceability of finfish products — Specification on the information to be recorded in captured finfish distribution chains.* Recuperado de https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:12875:ed-1:v1:en

IPE (Instituto Peruano de Economía). (2020). *Índice de competitividad regional*. Recuperado de https://incoreperu.pe/portal/index.php/metodologia

Kelemen, R., & Vogel, D. (2010). Trading places: The role of United States and the European Union in international environmental politics. *Comparative Political Studies*, *43*(4), 427-456.

Khanna, M., Swinton, S. M., & Messer, K. D. (2018). Sustaining our natural resources in the face of increasing societal demands on agriculture: Directions for future research. *Applied Economic Perspectives and Policy*, *40*(1), 38-59.

MEF (Ministerio de Economía y Finanzas). (2018). *Política Nacional de Competitividad y Productividad.* Lima: El Peruano.

MEF (Ministerio de Economía y Finanzas). (2019a). *Plan Nacional de Competitividad y Productividad.* Lima: El Peruano.

MEF (Ministerio de Economía y Finanzas). (2019b). *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad.* Lima: MEF. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/planes/PNIC_2019.pdf

Porritt, J. (2007). *Capitalism as if the world matters.* Earthscan.

Porter, M. (1979). How competitive forces shape strategy. *Harvard Business Review*, *57*(2), 137-145.

Porter, M. (1990). The competitive advantage of nations. *Harvard Business Review*, *68*, 73-93.

Porter, M., & Van der Linde, C. (1995). Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship. *The Journal of Economic Perspectives*, *9*(4), 97-118.

Ricardo, D. (1817). *On the principles of political economy and taxation.* Londres.

Shut, M., Klerkx, L., Sartas, M., Lamers, D., Campbell, M., Ogbonna, I., … & Leeuwis, C. (2015). Innovation platforms: Experiences with their institutional embedding in agricultural research for development. *Experimental Agriculture*, *52*(4), 537-561.

Trabold, H. (1995). Die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, *64*(2), 169-185.

UN-Escap (United Nations – Economic and Social Commission for Asia and the Pacific). (2019). *China's economic transformation: Impacts on Asia and the Pacific*. Bangkok: UN-Escap. Recuperado de https://www.unescap.org/sites/default/files/China%27s%20economic%20transformation_impacts%20on%20Asia%20and%20the%20Pacific.pdf

WEF (World Economic Forum). (2019). *The global competitiveness report 2019*. Cologny, Ginebra: WEF. Recuperado de www.weforum.org

Wendling, Z., Emerson, J., Esty, D., Levy, M., & De Sherbinin, A. (2018). *2018 Environmental Performance Index*. New Haven, CT.: Yale Center for Environmental Law & Policy. Recuperado de https://epi.yale.edu/

World Bank. (2020). *Data World Bank*. Recuperado de https://data.worldbank.org/

Prospectiva de la calidad ambiental del aire: entre la ciencia, la política y la sostenibilidad

Roger Merino y Gonzalo Delgado

1. Introducción

La calidad del ambiente es fundamental en toda sociedad, pues está íntimamente vinculada a la salud pública, al libre desarrollo de la personalidad y a la posibilidad de asegurar el bienestar colectivo de la generación presente y las generaciones futuras. Por eso, el cumplimiento de 200 años de vida republicana es una oportunidad para reflexionar sobre el nivel de calidad ambiental que queremos alcanzar y sobre cuáles son los caminos que podemos seguir para alcanzar los objetivos ambientales.

En los últimos años, el Estado peruano ha avanzado en la promulgación de estándares de calidad ambiental (ECA) para los componentes de aire, agua, suelo, ruido y radiaciones no ionizantes[1]. Estos estándares determinan los niveles de concentración de elementos o sustancias contaminantes en el ambiente de tal forma que no representen riesgos para la salud y el entorno, y se convierten así en instrumentos de política que guían las actividades de evaluación y fiscalización ambiental y coadyuvan a lograr los objetivos ambientales. Complementan, además, los límites máximos permisibles (LMP), que regulan los valores máximos de emisión de una fuente de contaminación específica. Estos imponen restricciones

[1] DS-003-2017-Minam (ECA para aire); DS-004-2017-Minam (ECA para agua); DS-011-2017-Minam (ECA para suelo); DS-085-2003-PCM (ECA para ruido); DS-010-2005-PCM (ECA para radiaciones no ionizantes).

sobre actividades individuales, mientras que los ECA se aplican a la calidad ambiental de determinadas áreas (Boeve & Van den Broek, 2012).

El Estado peruano cuenta con entidades encargadas de dirigir la política de calidad ambiental (Minam), evaluar la calidad ambiental y fiscalizar el cumplimiento de su marco legal (OEFA, Senace, Digesa), así como proveer de información ambiental relevante (Senahmi). Además, ha previsto mecanismos para la formulación y seguimiento de los ECA, tales como los grupos de estudio técnico ambiental (Gesta), la elaboración de planes de acción (PA) de calidad del aire[2], programas de vigilancia de la calidad del aire y zonas de atención prioritaria (ZAP)[3]. Sin embargo, la definición de los ECA en las últimas gestiones ha enfrentado a sectores del Gobierno, lo que ha generado preocupación en las industrias y en las organizaciones ambientalistas.

En noviembre de 2016, el Ministerio del Ambiente (Minam) del Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski creó un grupo de trabajo encargado de revisar la normativa dispersa y proponer un nueva ECA para aire, lo cual finalmente fue formalizado mediante el Decreto Supremo 003-2017-Minam. Este proceso fue cuestionado por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), que llamó la atención sobre la flexibilización en los valores de dióxido de azufre y material particulado, argumentando que esto «puede aumentar la propensión de las personas a contraer infecciones del sistema respiratorio», además de que se estaría contraviniendo la prohibición de regresión de los estándares ambientales bajo el derecho internacional (SPDA, 2017a). Por su parte, la Asociación Interamericana de Defensa del Ambiente (AIDA) recalcó que el Gobierno no solo «no hizo pública la argumentación científica y técnica de la propuesta», sino que además dio un plazo muy corto para recibir comentarios (AIDA, 2017). En el fondo, las organizaciones ambientalistas criticaban que el Estado peruano estuviera privilegiando la competitividad económica del país frente al interés público de la salud de las personas. Para justificar el cambio, el presidente Kuczynski afirmó que los

[2] En 2017, se aprobó el reglamento interno de la Comisión Multisectorial para la Gestión de la Iniciativa del Aire Limpio para Lima y Callao (Resolución Ministerial 213-2017-Minam). En cuanto a los planes de acción para el mejoramiento de la calidad del aire, desde 2013 son implementados por los Gesta locales gracias al Programa Presupuestal 0096 – Gestión de la Calidad del Aire. Estos son aprobados mediante Ordenanza Municipal del Gobierno local competente.

[3] A 2016, hay en el Perú 31 ZAP: Arequipa, Pasco, Chiclayo, Chimbote, Cusco, Huancayo, Ilo, Iquitos, La Oroya, Lima-Callao, Pisco, Piura y Trujillo; y las cuencas atmosféricas comprendidas en el ámbito geográfico de las provincias de Abancay, Utcubamba, Cajamarca, Chachapoyas Huamanga, Huancavelica, Huánuco, Huaraz, Ica, San Román, Mariscal Nieto, Moyobamba, Tarapoto, Tumbes, Coronel Portillo, Tambopata, Puno y Tacna.

estándares ambientales en el Perú eran irreales y «más exigentes que en Finlandia» (*La República*, 2016).

Es importante considerar que en el último Índice de Desempeño Ambiental de la Universidad de Yale (Yale Center for Environmental Law and Policy, 2018), el Perú ocupa el puesto 135 de 180 países en el componente de calidad de aire. Asimismo, en el último reporte mundial sobre calidad del aire elaborado por IQAir (2019), el Perú es el país latinoamericano con la peor calidad de aire. Un reciente estudio publicado en la revista científica *Lancet* (Achakulwisut *et al.*, 2019) encuentra que Lima es la ciudad con mayor tasa de casos nuevos de asma infantil causada por contaminación del aire por tráfico vehicular a nivel mundial (entre 125 ciudades en el mundo). Además, los estudios de morbilidad y mortalidad realizados por el Minam mediante la metodología AirQ en 2014 indican que en Lima Metropolitana se presentaron 1.220 casos de muertes atribuibles a la contaminación por material particulado (OCDE & Cepal, 2016). Todo ello explica por qué, según la Encuesta Nacional del Programa Estratégico (2011-2014), el 89,3% de la población consideraba como contaminado el aire en su zona o barrio. El 90,4% de los hogares en la Costa consideran que el aire se encuentra contaminado, seguido por el 88,7% en la Sierra y el 82,8% en la Selva (INEI, 2015).

El tema de los ECA ha sido poco estudiado por las Ciencias Sociales y la Ciencia Política en general, y por la Ecología Política en particular. Los estudios de Ecología Política enfocados en la experiencia peruana han priorizado algunos instrumentos de gobernanza ambiental, como los estudios de impacto ambiental (Li, 2009; Merino, 2018), el ordenamiento territorial (Gustafsson, 2017), la consulta previa vinculada a industrias extractivas (Merino, 2018; Flemmer & Schilling-Vacaflor, 2016), entre otros (Dargent *et al.*, 2017), pero se ha puesto poca atención a los ECA, los cuales suelen ser considerados instrumentos altamente técnicos, y la participación ciudadana es muy limitada.

El Bicentenario de la Independencia es un momento importante para reflexionar sobre cómo podemos contribuir al desarrollo sostenible del país desde las políticas públicas ambientales, ponderando, por un lado, el derecho a vivir en un ambiente sano con calidad de aire y, por otro, la necesidad de no limitar el desarrollo de las industrias y su impactos positivos en materia de empleo y recaudación. En este contexto, este ensayo busca contribuir a los estudios de Ecología Política desde un enfoque crítico de Derecho y Política Ambiental, abordando dos cuestiones fundamentales: ¿cuáles son los roles de la ciencia, los imaginarios de desarrollo y la discusión política para la definición de los ECA aire? y ¿bajo

qué parámetros la definición de los ECA aire puede contribuir al desarrollo sostenible? El argumento que planteamos es que los ECA aire, antes que ser instrumentos meramente técnicos y, por lo tanto, aparentemente incontestables por su pretendido contenido neutral y objetivo, constituyen espacios de negociación en los cuales, a través de múltiples *tradeoffs*, se define la priorización de fines de salud pública y de competitividad económica. Bajo esta premisa, y con un enfoque de desarrollo sostenible, la definición de estándares ambientales debe tener como base criterios de progresividad hacia el mediano y largo plazo, con el objeto de definir mejores escenarios futuros para el ambiente y la salud de las personas en el marco de un proceso también progresivo de fortalecimiento de las capacidades estatales en materia ambiental. Ello en contraste con una supuesta y abstracta «gradualidad de desarrollo», según la cual el nivel de desarrollo determina el nivel de protección ambiental de un país.

2. Debates internacionales sobre la definición de los ECA

El modelo legal más influyente en el mundo en materia de ECA aire es la Ley de Aire Limpio de 1963 (Clean Air Act – CAA), implementada por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (Environmental Protection Agency – EPA). Esta ley federal ordena que la EPA establezca niveles ambientales aceptables de contaminación por medio de estándares nacionales de calidad ambiental de aire, mientras que los estados pueden definir los mecanismos para alcanzar esos niveles (esto difiere de los estándares de agua aprobados por la Clean Water Act de 1972, que autoriza a los estados a definir también los niveles ambientales de contaminación aceptables en los cuerpos de agua dentro de su territorio) (Czarnezki, Lam, & Ahmad, 2015).

Una modificación de la CAA en 1970 incorporó un cronograma para que los estados implementen los ECA en dos fases (Mette, 2018). En la primera, la EPA aprueba una lista de contaminantes cuya presencia en la atmósfera sería riesgosa para la salud pública. Además, para cada contaminante, aprueba criterios de calidad que deben reflejar el más reciente conocimiento científico. Para cada uno de estos criterios, la EPA establece ECA primarios y secundarios. Los ECA primarios son estándares que buscan proteger la salud pública con un margen adecuado de seguridad. Los ECA secundarios protegen el bienestar público y buscan reducir cualquier efecto adverso asociado a la presencia de un contaminante de aire (se incluyen efectos en el suelo, agua, sembríos, vegetación, animales, el clima, la propiedad, el confort personal, entre otros). La EPA ha identificado como criterios contaminantes al sulfuro de óxido, el material particulado, el monóxido de

carbono, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el plomo (Mette, 2018; Czarnezki *et al.*, 2015; Maguire, 2009).

En la segunda fase, los estados deben aprobar «planes de implementación» para alcanzar los estándares dentro de sus territorios (Mette, 2018). Cabe señalar que los estados están obligados a enviar a la EPA, dentro de un año desde su aprobación, un ECA, una lista de sus unidades territoriales, clasificándolas en: (1) áreas de no cumplimiento (*non-attainment*), si no alcanzan el estándar primario y secundario de un contaminante; (2) áreas de cumplimiento (*attainment*), si alcanzan el estándar primario y secundario; o (3) área no clasificada (*unclassified*), si no puede clasificarse debido a la ausencia de información. Cuando se aprobó el CAA en 1970, la EPA estableció estrictas fechas límite para que las áreas que no cumplían lograran alcanzar los objetivos. El masivo incumplimiento llevó al Congreso a extender el cronograma en 1977. Hasta la fecha, si bien muchos estados no logran alcanzar los estándares (Czarnezki *et al.*, 2015; Mette, 2018), otros, como California, han promulgado estándares más estrictos que la ley federal (Vogel, 1999).

Una discusión importante respecto a los estándares es bajo qué criterios deben ser definidos. En un caso emblemático de 2001, Whitman v. American Trucking Associations, la Corte Suprema de los Estados Unidos estableció que los ECA aire solo deben basarse en consideraciones de salud, no en el análisis costo-beneficio o las posibilidades tecnológicas de las industrias. Esta decisión, aplaudida por grupos ambientalistas, fue muy criticada por las empresas y los grupos antirreguladores porque imponía cargas excesivas a las industrias al exigir elevados niveles de seguridad ambiental. En la literatura académica, defensores del análisis costo-beneficio han criticado los estándares basados solo en la salud como un compromiso absolutista con un nivel de riesgo cero que no solo es indebidamente costoso sino contraproducente. Por otro lado, los estándares que prescinden del costo han sido elogiados por ponerse a favor de los grupos vulnerables (referencias en Livermore & Revesz, 2014).

Las críticas al análisis costo-beneficio apuntan a sus cuestionables presupuestos éticos (la economía por encima de la salud y el bienestar individual), su indeterminación y su divorcio del proceso democrático. Los defensores de este análisis responden que los críticos no proponen un criterio alternativo razonable. No obstante, hay otro tipo de estándares que se proponen, como, por ejemplo, los «estándares de viabilidad» (*feasibility standards*), que implican un análisis de las posibilidades reales de la industria de acatar los estándares considerando, por ejemplo, los costos asociados a la pérdida de trabajos de plantas

que cierran al establecerse estándares muy exigentes. Los estándares basados en la «mejor tecnología disponible» (*best available technology*) en el CAA y la Clean Water Act son ejemplos de *feasibility standards* (Livermore & Revesz, 2014). Los profesores Jonathan Masur y Eric Posner (2010) argumentan que los *feasibility standards* son cuestionables debido a que crean problemas de sobrerregulación y, a la vez, infrarregulación; esto porque no incluyen los costos que se trasladan a los consumidores (sobrerregulación) y porque podrían tolerar prácticas industriales peligrosas en situaciones en las que cerrar una planta sería socialmente deseable (infrarregulación) (Livermore & Revesz, 2014).

Los estándares basados en la salud, por otro lado, buscan ya sea la eliminación completa de un riesgo a la salud pública o, si ello es muy difícil, alcanzar un nivel aceptable de riesgo. Así, difieren del análisis costo-beneficio porque no basan la decisión en el cálculo del valor de la salud sobre los efectos económicos negativos del estándar. Y difieren de los «estándares de viabilidad» porque no están limitados por lo que una industria particular puede lograr sin salir del negocio. Estos estándares, además, serían positivos porque obligarían a los estados y las industrias a invertir para mejorar su tecnología (Livermore & Revesz, 2014).

En la Unión Europea, los ECA se encuentran regulados por varias directivas comunitarias, como la Directiva de Calidad de Aire y la Directiva Marco de Agua (Water Framework Directive). Estos estándares pueden establecer un nivel máximo cuantitativo de contaminación permisible, pero también pueden ser definidos de una manera más cualitativa (como la obligación de lograr «un buen estatus ecológico» de superficie de agua). Algunos estándares son muy estrictos y no deben ser excedidos después de un cierto período de tiempo, como los «valores límite» (*limit value*) de calidad de aire. La Directiva de Calidad de Aire 2008/50, en su artículo 13, prescribe que los valores límite para ciertas sustancias (tales como el material particulado) deben ser alcanzados en un cierto período. Otros estándares dejan un espacio para el cumplimiento, como los «valores objetivo» (*target values*) para la calidad del aire, que deben ser alcanzados «en la medida posible» (Boeve & Van den Broek, 2012).

La Unión Europea aplica un enfoque integrador o programático para establecer estándares ambientales, que deja un amplio margen de flexibilidad respecto a las medidas que serán adoptadas por cada Estado con el fin de alcanzar la calidad ambiental. Esto implica que cada Estado puede sopesar los diferentes intereses ambientales, territoriales o económicos que están en juego (Boeve & Van den Broek, 2012). Por ejemplo, la Directiva de Calidad de Aire ordena a los Estados miembros a elaborar planes de acción para alcanzar los ECA. Sin embargo, esta

amplia discreción es restringida por la obligación de alcanzar los estándares en determinadas fechas límite (Boeve & Van den Broek, 2012).

Un elemento distintivo de la directiva es el rol explícito del desarrollo social y económico al permitir que los planes distribuyan las cargas asociadas con la obligación de alcanzar los estándares. La determinación de las medidas para alcanzar los estándares es una tarea muy compleja, pues, para que tengan real impacto, estas deberían definir qué fuentes de contaminación serían priorizadas, si se tendrían que cambiar las condiciones existentes de las licencias de operación, el rol de la «mejor tecnología disponible» y al responsable de asumir los costos de la reducción de los niveles de emisión, entre otros temas polémicos (Boeve & Van den Broek, 2012).

En cualquier caso, puede observarse que el proceso de definición de estándares en las experiencias de los Estados Unidos y Europa debe estar necesariamente acompañado del establecimiento de medidas idóneas para cada territorio, para así alcanzar la calidad ambiental deseada. Además, se establecen plazos para verificar el cumplimiento de los planes de acción. Sin planes de acción pertinentes y contextuales, medidas de impacto y plazos perentorios, los ECA no tendrían real operatividad.

Conocimiento científico, desarrollo económico y poder en la determinación de ECA

Un tema crucial para la definición de estándares ambientales, y ECA aire en particular, es el rol que tiene el conocimiento científico y el desarrollo económico en este proceso. En los Estados Unidos, tradicionalmente los estándares han sido producto de un diálogo entre los expertos de la EPA y un comité científico consultivo creado por el Congreso. Esto cambió en 2006, cuando la EPA por primera vez estableció un estándar para el material particulado que fue objetado por el comité científico, y recibió críticas por no haberse basado en el «más reciente conocimiento científico» (Landes, 2009). Sin embargo, como ya ha sido resaltado, siempre existe un nivel de discreción en el establecimiento de estándares (Oren, 2010), pues esto depende de juicios de valor sobre cuántas muertes prematuras, ataques de asma u otros efectos adversos sobre la salud son «aceptables» (Landes, 2009).

También se ha resaltado que basarse solo en el conocimiento científico puede crear un problema de rendición de cuentas, lo que debilitaría la deliberación democrática. La profesora Wendy Wagner (2010) ha explicado cómo los mandatos científicos irreales en la legislación ambiental han llevado a una farsa «donde las

agencias exageran las contribuciones hechas por la ciencia, estableciendo estándares para evitar la rendición de cuentas por sus decisiones subyacentes» (Landes, 2009, p. 389). En el contexto de los Estados Unidos, por ejemplo, el Congreso no rinde cuentas por el estándar porque delega el trabajo al «comité científico». La EPA tampoco rinde cuentas por el estándar porque explica su definición en términos enteramente científicos, lo que oculta los juicios de valor que realiza en la práctica. Se propone, por ello, que la EPA valore de manera transparente tanto el beneficio económico de los ECA como los resultados adversos a la salud y el costo de cumplimiento (Landes, 2009).

En el Perú, estudios de ecología han resaltado la incongruencia en la legislación peruana sobre calidad ambiental respecto a cómo se define el ecosistema y los medios para gestionarlos. Así, el ecosistema se define como un sistema complejo adaptativo, es decir, dinámico y abierto (por lo que su gestión debe involucrar los conceptos de monitoreo, adaptación, flexibilidad y contexto-dependencia); sin embargo, las metas específicas que se fijan para su gestión a través de los ECA no toman en cuenta esa condición y, más bien, lo consideran –*de facto*– como si fuera un sistema simple, que podría alcanzar un «estado saludable» estático. Por ello, se plantea que la calidad de un ecosistema debería estimarse no a partir de variables «exclusivamente científicas», sino a partir de la construcción de estados alternativos y de un proceso de negociación entre los actores sociales que son afectados por cada estado alternativo. Y es que escoger un estado alternativo implica emitir juicios de valor, lo que necesariamente implica decisiones de tipo político (Sánchez & Quinteros, 2017; Sánchez & Falero, 2015).

Este carácter político que debería incluirse en el proceso de establecimiento de ECA es a menudo limitado, lo que impide que las comunidades que sufren de injusticias ambientales puedan tener voz en estos procesos (Mette, 2018). En ese sentido, un estudio ha mostrado que aquellos lugares donde hay mayor activismo ambiental son más propensos a adoptar ECA aire más estrictos; es decir, las presiones de los ciudadanos en la adopción de determinados estándares pueden ser más eficaces que las presiones de la industria (Potoski, 2001).

En el fondo, esta discusión tiene que ver con la definición de desarrollo que los ECA coadyuvan a alcanzar. Para algunos, las normas estrictas de calidad ambiental no constituyen un impedimento para el desarrollo si se considera el concepto de desarrollo sostenible, pues estándares flexibles serían más costosos al final en términos de salud pública (Solano *et al.*, 2017). Por otro lado, se ha constatado que, dado que los países industrializados emiten más contaminantes que los países no industrializados, reducir las emisiones podría no ser una prioridad ambien-

tal local en América Latina (solo lo sería la adaptación a los impactos del cambio climático). Sin embargo, la calidad del aire es un tema serio en la región, debido a que la concentración y la mezcla de algunos contaminantes exceden los estándares de la OMS y son causantes de enfermedades en los ciudadanos más vulnerables (Romero, 2007). Además, se debe considerar que las inequidades sociales tienen una dimensión ecológica, es decir, en las ciudades se crean «islas de bienestar verde» como espacios alejados o separados materialmente del crecimiento de áreas informales y vecindarios congestionados. Los habitantes de estas áreas tienen más recursos que la mayoría de la población para invertir en bienes y servicios ambientales. En México, por ejemplo, los autos privados están altamente concentrados en los sectores pudientes y la forma privada de transporte solo satisface las necesidades de la minoría. Asimismo, los pudientes de las «islas verdes» afectan el ambiente de la ciudad al emitir más CO_2 que los sectores pobres, además de producir más residuos sólidos y gestionar su desecho lejos de sus residencias. Una tendencia similar existe en Sao Paulo, Santiago y Bogotá (Romero, 2007).

Es decir, debemos estar atentos a aquellas perspectivas que, mostrando argumentos científicos que limitan la deliberación democrática, se sustentan realmente en la teoría de desarrollo de la modernización en lugar del desarrollo sostenible. En este marco conceptual, se relegan cuestiones ambientales y sociales, y más bien se prioriza el crecimiento económico y desarrollo industrial apelando a estándares ambientales flexibles, lo que en última instancia puede profundizar las desigualdades y la injusticia ambiental.

3. Definición de ECA aire en el Perú: entre el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental

El primer Reglamento Nacional de ECA y LMP fue aprobado en el año 1998, durante el gobierno de Alberto Fujimori[4]. Sin embargo, no fue sino hasta el Gobierno de transición de Valentín Paniagua (2001) que se aprobó el Reglamento Nacional de ECA Aire[5] y la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley 27446). Este reglamento define a los contaminantes del aire como sustancias o elementos que «en niveles determinados de concentración en el aire genere riesgos a la salud y al bienestar humano». El objetivo del ECA aire establecido en 2001 fue proteger la salud y establecer los estándares nacionales

[4] Decreto Supremo 044-98-PCM.
[5] Decreto Supremo 074-2001-PCM.

de calidad ambiental del aire[6] y los lineamientos de estrategia para alcanzarlos progresivamente.

Durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), se aprobó la Ley General del Ambiente (Ley 28611) y se estableció el principio de gradualidad en la elaboración de los ECA y LMP, el cual consiste en realizar «ajustes progresivos» a los niveles de calidad para las actividades en curso (artículo 33, numeral 33.4). Los ECA aire han sido modificados varias veces desde 2001: en 2003, se incorporó el ECA anual para plomo[7]; en 2008, se modificaron y establecieron nuevos ECA para aire en el parámetro de dióxido de azufre[8]; y, en 2013, se aprobaron disposiciones complementarias para la aplicación de ECA aire para dióxido de azufre (SO_2)[9].

Es sobre el análisis de este marco normativo disperso que el grupo de trabajo creado en 2016 por el Gobierno de Kuczynski propuso crear un nuevo marco legal comprehensivo y actualizado, para que la evaluación de la calidad ambiental fuera más acorde con la realidad del país. El proyecto de norma fue prepublicado para recibir comentarios por 10 días el 7 de abril de 2017 y se aprobó el 7 de junio del mismo año. El DS 003-2017-Minam derogó la normativa previa y unificó todas las reglas y disposiciones complementarias en un solo cuerpo normativo. Se redujo el nivel permitido para material particulado (PM-10) de 150 a 100 µg/m^3 para 24 horas, y de material particulado (PM-2,5) de 65 a 50 µg/m^3 para 24 horas. El valor de ozono se redujo de 160 µg/m^3 a 100 µg/m^3 para 8 horas. Se agregó el mercurio como nuevo parámetro y se retiró el de hidrocarburos totales. La modificación más polémica, sin embargo, fue la del nivel de dióxido de azufre (SO_2), pues se elevó el valor permitido de 20 µg/m^3 diarios a 250 µg/m^3, es decir, 12 veces más que el valor anterior. No se modificaron los parámetros de dióxido de nitrógeno (NO_2), monóxido de carbono (CO), sulfuro de hidrógeno (H_2S), plomo (Pb) y benceno (C_6H_6).

La Exposición de Motivos que sustentó la reforma señalaba que el cambio respondía a la necesidad de contar con un sustento más sólido «conforme al contexto de la realidad nacional e integrando de la mejor manera posible todos los

[6] El reglamento de 2001 considera los siguientes valores: dióxido de azufre (SO_2) de 365µg/m^3 para 24 horas; material particulado con diámetro menor o igual a 10 micrómetros (PM-10) de 150µg/m^3 para 24 horas; monóxido de carbono (CO) de 30,000 µg/m^3 por 1 hora; dióxido de nitrógeno (NO_2) de 200µg/m^3 para una hora; ozono (O_3) de 120 µg/m^3 por 8 horas; plomo (Pb) de 1,5 µg/m^3 mensual; y sulfuro de hidrógeno (H_2S) por determinar.

[7] Decreto Supremo 069-2003-PCM.

[8] Decreto Supremo 003-2008-Minam.

[9] Decreto Supremo 006-2013-Minam.

criterios recomendados por la OMS y la OCDE» (Minam, 2017). Dado que la Organización Mundial de la Salud (OMS), con un enfoque precautorio, desde el año 2005 recomienda establecer un valor de SO_2 de 20 µg/m³ para 24 horas y 500 µg/m³ para 10 minutos, el sustento técnico de los nuevos parámetros apeló a estudios del año 2016[10] encomendados por Health Canada (organismo de salud pública de Canadá) y la EPA, los que concluían que no existe evidencia sólida que permita inferir la causalidad de los efectos en la salud de las concentraciones del SO_2 en períodos mayores de 10 minutos. Además de ello, se comparó al Perú con Australia (210 µg/m³), Canadá (300 µg/m³ug/m³), Chile (250 µg/m³), México (288 µg/m³), Brasil (365 µg/m³) y Colombia (250 µg/m³) y se alegó que ninguno de dichos países contaba con un ECA para SO_2 con un nivel de exigencia similar al valor de 20 µg/m³ para 24 horas.

En suma, el fundamento del Gobierno para la flexibilización del estándar fue, por un lado, que no se contraponía con el objetivo de proteger la salud de la población, dado que no existía evidencia científica sólida sobre efectos adversos por la exposición al SO_2 en períodos largos. Por otro lado, se planteó que la reforma sería una herramienta de desarrollo, pues, analizando las tendencias internacionales, todos los países mencionados habrían adoptado sus valores conforme a un esquema de gradualidad, el cual «les ha permitido ir alcanzando valores cada vez más exigentes de acuerdo con el grado de desarrollo que van consiguiendo». Además, se señaló que el Perú habría realizado una «lectura incompleta de las recomendaciones de la OMS», al ser el único país que adoptó el valor de 20 µg/m³ para promedios de 24 horas (equivalente al valor guía de la OMS), lo que «limita las posibilidades de desarrollo del país» (Minam, 2017).

No obstante, en el sustento no se mencionaron países que utilizan parámetros más exigentes, como la India (80 µg/m³), Sudáfrica (125 µg/m³), Corea del Sur (131 µg/m³), o la Unión Europea (125 µg/m³). En mayo de 2019, se aprobó en Chile una nueva normativa que no solo establece estándares similares a los de la Unión Europea sino también límites horarios en las concentraciones de SO_2)[11]. Además, si bien la mayoría de los países con valores altos establecen estrictas reglas horarias de emisión, la Exposición de Motivos (Minam, 2017), al referirse a este tema, alegó que, aunque lo ideal sería establecer un valor horario, su aplicabilidad en el Perú no resultaría factible. Ello debido a que esto requeriría monitoreo

[10] Esos estudios fueron *Human health risk assessment for sulphur dioxide* de Health Canada y (ii) *Integrated science assessment for sulfur oxides - health criteria (second external review draft)* de la EPA.
[11] La nueva normativa chilena busca una gestión ambiental más acorde al beneficio de la salud de la población, y reduce la concentración de SO_2 de 250 µg/m³ a 150 µg/m³.

automático, lo que implica mayores capacidades técnicas y recursos económicos que el país no puede concretar en el corto plazo. En ese sentido, la propuesta se limita a medir el parámetro en períodos de 24 horas.

Por último, para apartarse de los valores establecidos por la OMS y establecer valores acordes a nuestra «realidad nacional», la Exposición de Motivos cita a la propia OMS en su *Guía de calidad del aire...* (2006), la cual señala que los estándares en los países varían en función del equilibrio entre la salud, la viabilidad tecnológica, los aspectos económicos y los factores políticos y sociales, los que a su vez dependerán «del nivel de desarrollo y la capacidad nacional en relación con la gestión de la calidad del aire». Sin embargo, en la Exposición de Motivos no se mencionan factores políticos y sociales, y más bien se exalta el factor económico en la determinación de los ECA. No se trata, como la propia OMS señala, de trasplantar los valores recomendados sin considerar con cuidado las condiciones locales. Los autores entendemos que el análisis no puede ser exclusivamente de costo-beneficio o de «desarrollo económico» sino que debe ser de carácter integral y considerar, en primer lugar, los derechos de los ciudadanos a un ambiente sano.

En efecto, el argumento de fondo sobre la «gradualidad del desarrollo» se sustenta en la teoría de la modernización, según la cual debe seguirse un patrón escalonado de desarrollo que imite las acciones de los países que se encuentran cuesta arriba (Rostow, 1959). Esta teoría de la década de 1950 ha sido ampliamente criticada por la literatura especializada, desde las teorías dependentistas y neodependentistas hasta los estudios de desarrollo humano (Sen, 2000), desarrollo sostenible y perspectivas críticas del desarrollo (Martínez-Alier, 2009; y más referencias en Merino, 2016). Ello se debe a que, antes que ser un proceso lineal, el desarrollo es un proceso contencioso y diferenciado de acuerdo con cada experiencia histórica, con las particulares estructuras políticas y sociales de cada país y con las aspiraciones de sus ciudadanos. En ese sentido, antes que fundarse en determinados estudios científicos sobre realidades foráneas y en un concepto abstracto de desarrollo económico, conviene sustentar los ECA en la realidad nacional sobre salud ambiental, en la deliberación pública con la intervención de los principales afectados por las emisiones y en las injusticias estructurales y externalidades negativas que pesan sobre una determinada región o localidad. De lo contrario, los objetivos ambientales se estarían sustentando en las necesidades de la industria, en el presupuesto público y en las capacidades estatales, antes que en las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos. Se debe partir de la premisa de que el nivel de salud ambiental en el país es bajo y la contaminación se encuentra inequitativamente distribuida en diferentes regiones y áreas, por lo que se requie-

ren planes participativos con metas ambientales diferenciadas contextualmente de corto, mediano y largo plazo.

Progresividad de la protección ambiental versus gradualidad del desarrollo

Una forma de comprender la «realidad nacional» respecto a los ECA aire es observar el caso de La Oroya, una de las cinco ciudades más contaminadas del mundo debido a los altos niveles de plomo en aire emanados por más de 90 años de operación. En la década de 1920, la empresa Cerro de Pasco Copper Corporation (CPC) instaló una fundición en La Oroya, la cual operó hasta 1974, año en que fue expropiada. Entre 1994 y 1997, el complejo metalúrgico de La Oroya fue manejado por la Empresa Minera del Centro (Centromin), creada por el Estado para este propósito. En 1996, Centromin presentó el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), un plan de 10 años para asegurar la conformidad de las actividades de la empresa con las normas ambientales vigentes (FIDH, 2013). En 1997, Doe Run Perú, filial del estadounidense Grupo Renco, empezó a operar el complejo con la condición de ejecutar las obligaciones restantes derivadas del PAMA, mientras que el Estado se obligaba a limpiar los suelos de la contaminación acumulada desde 1922 hasta 1977. Doe Run se comprometía, por lo tanto, a construir tres plantas de ácido sulfúrico para así asegurar que las emisiones de SO_2 no rebasaran el nivel máximo permitido por ley; construir una planta de tratamiento de aguas para la refinería de cobre; construir depósitos nuevos para los residuos de arsénico, cobre y plomo, con el fin de evitar la contaminación del río y aire; entre otros. Sin embargo, ni el Estado ni la empresa cumplieron con las obligaciones que el PAMA imponía. Para el año 2004, su ejecución había avanzado apenas en un 23% (De Echave y Gómez, 2013). El plazo de Doe Run para cumplir los requisitos del PAMA fue prorrogado en 2006 y en 2009, hasta mayo de 2012. En dicho año, se presentó una tercera solicitud de prórroga, que fue rechazada. En ese momento, el administrador presentó el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC)[12], el cual fue aprobado por el Ministerio de Energía y Minas en 2015 (SPDA, 2016).

La contaminación ambiental en La Oroya afecta gravemente la salud de la población. Entre los años 1991 y 2001, se realizaron estudios a cargo del consorcio UNES (1999) (Unión para el Desarrollo Sustentable), Digesa (1999) y la

[12] De acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero (Decreto Supremo 040-2014-EM).

empresa Doe Run (2000, 2001) para medir la presencia de plomo en la sangre de la población, y se encontró un alto grado de intoxicación. La Oroya fue declarada zona de atención prioritaria en 2001, con el objetivo de implementar instrumentos para salvaguardar la salud y el ambiente (SPDA, 2017a). En noviembre de ese año, el Gobierno formó el Gesta Zonal del Aire de La Oroya, el cual emitió un «Diagnóstico de línea de base», en el que se encontró que el 99% de la contaminación atmosférica derivaba del complejo metalúrgico. Las emisiones tóxicas principales era de dióxido de azufre (SO_2), plomo y niveles considerables de arsénico y cadmio (FIDH, 2013). Estudios realizados en 2002 indicaban que, en más del 80% de los casos, el contenido de plomo en la sangre era superior al nivel de 10 µg/dl (Cederstav & Barandiarán, 2002). Los análisis efectuados desde el cierre del complejo metalúrgico muestran que el elevado nivel de metales pesados en la sangre de los vecinos de La Oroya deriva de la actividad del complejo metalúrgico, y que disminuye notablemente a los dos años del cese de las actividades (FIDH, 2013).

A pesar de esta evidencia, en el año 2017, el Viceministro de Gestión Ambiental indicó que la flexibilización de los estándares ambientales de aire influiría favorablemente en la competitividad del país, ello en el contexto de la subasta del complejo metalúrgico de La Oroya (*Gestión*, 2017a). Para Mariano Castro (*Mongabay*, 2017), exviceministro de Gestión Ambiental en la administración previa, elevar el parámetro de emisión de dióxido de azufre es un retroceso a lo avanzado en materia de salud ambiental. Argumentó que, con el reglamento anterior, a las operaciones del complejo metalúrgico no se les exigirían 20 µg/m³ diarios, sino los 365 µg/m³ diarios aprobados en el PAMA de 2001, el cual establece que la calidad del aire debe llegar a 80 µg/m³ diarios para el año 2029. Sin embargo, para los nuevos titulares, se aplicarían los 250 µg/m³ diarios de la nueva norma, lo que desconoce el esfuerzo de aquellas empresas que intentaron adaptarse a las normas dictadas anteriormente (un ejemplo de esto es Southern Copper Corporation, en Ilo, que viene cumpliendo con los ECA de 80 µg/m³) (CooperAcción, 2017).

Es importante mencionar que los cambios normativos en materia de ECA han dado lugar a que The Renco Group presente una demanda contra el Estado peruano ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi) por US$ 800 millones, debido a que habría sufrido un «trato discriminatorio» al habérsele obligado a adaptarse a un estándar que fue posteriormente flexibilizado. Si bien en julio de 2016 la demanda fue desestimada, esto se debió a razones formales y no a cuestiones de fondo. Por ello, representantes de la empresa señalaron que prepararían una nueva demanda subsanando los re-

querimientos. Al respecto, el exministro del Ambiente del Gobierno de Humala, Manuel Pulgar Vidal, señaló que la reforma en los ECA facilitaría el triunfo de la empresa (*Gestión*, 2017b).

La complejidad del tema de la Oroya incluye el hecho de que muchos trabajadores, conscientes del daño a la salud que sufren al vivir en el área, están a favor de que la empresa siga operando, pues es el único ingreso que tienen para sostener a sus familias. Este típico caso de injusticia estructural (Valencia, 2016), en el cual los ciudadanos no tienen más opción real que aceptar una externalidad negativa significativa para subsistir, debe ser tratado como una situación especial, así como en otras áreas donde los niveles de calidad ambiental son muy bajos.

- En el caso del proceso de construcción de la segunda planta de generación eléctrica en la ciudad de Ilo por la empresa Southern Peru Copper Corporation (SPCC), también se observan las tensiones entre la participación ciudadana, las organizaciones ambientalistas y las necesidades del Estado de promover el desarrollo económico. En este caso, SPCC decidió vender sus activos eléctricos y asignar la construcción de la planta a la empresa Enersur, la cual propuso que la fuente de combustión sea de carbón y que la planta sea construida en la zona sur de Ilo (Vargas, 1998).
- Lo interesante de este caso es que las reacciones locales en torno al proceso de construcción fueron expresadas en una asamblea pública del concejo provincial, en la que se contó con la participación de los actores involucrados en el desarrollo local de la ciudad: organizaciones de la sociedad civil, las instituciones y los pobladores (Portocarrero *et al.*, 2007). En las exposiciones de la asamblea, los miembros de la ONG ambientalista Labor dieron a conocer que una planta termoeléctrica con base en carbón y localizada al sur de Ilo no solo iba en contra de la política ambientalista del Gobierno, sino que transgredía las políticas de desarrollo urbano valoradas por la población (Vargas, 1998). Sobre la base de ello, se destacó un discurso que enfatizaba la obligación de construir la planta en la zona norte de la ciudad y la importancia del empleo del gas en la planta en lugar de carbón, hecho que reduciría significativamente el grado de contaminación.
- Sin embargo, el despliegue de los argumentos de miembros de Labor, respaldados por diversas organizaciones de la comunidad ambiental internacional, no obtuvo los resultados esperados (Portocarrero *et al.*, 2007). En ese sentido, el concejo municipal terminó concediendo su aprobación para la construcción de la planta. Se priorizó, una vez más, la inversión y

los puestos de trabajo que se generarían producto del establecimiento de la planta sobre el impacto ambiental que se ocasionaría en el territorio.

- Aunque ambos casos se asemejan respecto a los diversos intereses que están en juego, son muy particulares, y el ángulo de los beneficios económicos que generan no puede ser el único justificante para flexibilizar estándares ambientales o tomar decisiones públicas que debiliten la calidad ambiental.

Por otro lado, el hecho de que los ECA no sean estáticos no significa que su cambio deba responder simplemente a la orientación política de cada Gobierno. El cambio de los ECA debe responder a la deliberación pública y a los avances en conocimiento y tecnología, recoger siempre las aspiraciones de los ciudadanos y tomar en cuenta externalidades negativas como, por ejemplo, las existentes en el caso de La Oroya. Este carácter dinámico debería verse reflejado en el hecho de que los ECA no solo deberían definir valores actuales, sino también metas de mejora de corto, mediano y largo plazo respecto a la calidad ambiental que el país busca alcanzar. Esto tampoco puede ser ajeno a las injusticias estructurales que condicionan las opciones de la ciudadanía. De lo contrario, surge el riesgo de que cada gestión gubernamental considere que los ECA pueden modificarse hacia arriba o hacia abajo dependiendo de su visión particular de desarrollo.

Es evidente que las capacidades estatales son un factor clave en el momento de definir estas metas. En la mayoría de las ciudades, a excepción de Lima-Callao, Cajamarca, Tacna, Arequipa, Huaraz e Ilo, donde se han implementado planes de acción, se realizan campañas de monitoreo aisladas que no permiten evaluar el cumplimiento de los ECA, y la información que sí logra adquirirse da cuenta del incumplimiento, sobre todo en los valores diarios (OCDE & Cepal, 2016). Asimismo, los planes de acción de los Gesta zonales, claves en el proceso de regulación y gobernanza ambiental, presentan serias deficiencias, al establecer medidas en términos generales y sin metas específicas. La poca información sistematizada sobre la calidad de aire también influye en que las ZAP no puedan verificar el cumplimiento real de los ECA, lo cual hace que sea aún más difícil generar planes de acción concretos y orientados a prevenir a la población de problemas de contaminación (OCDE & Cepal, 2016)[13]. A ello se agrega que solo recientemente,

[13] El Minam ha buscado mejorar esta situación a través del Sistema Nacional de Información Ambiental (Sinia), que recoge datos de diversas entidades relacionadas con la gestión del medio ambiente y que brindan información al Sistema de Información Ambiental Regional (SIAR) y al Sistema de Información Ambiental Local (SIAL), creados para operar respectivamente desde el plano regional y local (OCDE & Cepal, 2016). Incluso a estos niveles, persiste la falta de transparencia en las instituciones encargadas del tema, lo que dificulta la aplicación de la fiscalización ambiental.

y con más de dos años de retraso, se han aprobado los «Lineamientos para el fortalecimiento e incorporación de los grupos de estudio técnico ambiental de la calidad del aire en las comisiones ambientales municipales provinciales»[14], los «Lineamientos para la determinación de las zonas de atención prioritaria»[15] y el Protocolo Nacional de Monitoreo de la Calidad Ambiental del Aire[16]. Debido a su reciente aprobación, solo contamos con información sobre sus objetivos para generar criterios y lineamientos técnicos de medición y diseño de redes de monitoreo a nivel nacional.

No obstante, las limitadas capacidades estatales y presupuestales para alcanzar determinados estándares ambientales en el presente no pueden restringir la obligación de definir medidas que permitan que los ciudadanos gocen de un ambiente sano en el futuro. Es imperativo definir metas ambientales para la calidad del aire a nivel nacional y regional en el corto plazo, considerando estas capacidades presentes, y, en el mediano y largo plazo, considerando mecanismos para fortalecer las capacidades y la institucionalidad ambiental.

4. Conclusiones y recomendaciones

La definición de estándares de calidad ambiental en general, y ECA aire en particular, está profundamente relacionada con los imaginarios de desarrollo, el conocimiento científico y el poder discrecional de las autoridades en su establecimiento. Por ello, es fundamental que el proceso de creación de estos estándares surja de una adecuada deliberación pública que considere los intereses de los grupos más vulnerables, así como las necesidades y aspiraciones ambientales de la ciudadanía en general. Este proceso debe ser acompañado de una agenda de investigación que identifique buenas practicas y oportunidades, como, por ejemplo, el uso de nuevas tecnologías, innovación y lecciones aprendidas para informar a la ciudadanía y a los tomadores de decisiones.

Para que los ECA aire puedan contribuir a las políticas de desarrollo sostenible es fundamental que la planificación ambiental acompañe el proceso de diseño de estos estándares. Es decir que, considerando las diversidades ambientales del contexto nacional y subnacional, los objetivos ambientales y los medios para alcanzarlos sean componentes indesligables del proceso de creación de los ECA.

[14] Resolución Ministerial 305-2017-Minam.
[15] Resolución Ministerial 20-2018-Minam.
[16] Decreto Supremo 010-2019-Minam.

Este proceso de definición de los ECA aire no debe verse de manera limitada, enmarcado únicamente en el ámbito de la planificación ambiental. Por el contrario, debe estar articulado e integrado con los esfuerzos de establecimiento de estándares en otras dimensiones: el establecimiento de estándares de calidad de servicios de transporte; la inocuidad de los insumos y calidad en la producción agrícola; y los estándares de investigación científica y la generación de evidencia para la toma de decisiones, por mencionar unos cuantos.

En dicho contexto, a manera de recomendación, proponemos los siguientes ejes para la definición de los ECA aire:

- **Deliberación democrática:** definición de grupos de interés y participación desde el proceso de diseño del estándar. Esto debe tomar en cuenta las particularidades de cada región (población, actividad económica, accesibilidad, externalidades negativas, entre otros), e informar los esfuerzos e iniciativas de planificación del desarrollo por parte del Estado en todas sus dimensiones. Es importante también destacar el rol que cumple la sociedad civil en informar y guiar estos procesos de deliberación democrática.
- **Planificación ambiental:** los ECA no deben ser concebidos como la descripción de una realidad ambiental actual, sino como expresión de objetivos ambientales. Por ello, deben establecerse a corto, mediano y largo plazo. Los plazos para verificar su cumplimiento deben ser perentorios y bajo responsabilidad del sector ambiente. Estos plazos pueden ser de 5 años, 10 años y 15 años. Se deben considerar las particularidades de la geografía de las regiones del país para establecer una gradualidad diferenciada por estas características y no una receta de «*one size fits all*».
- **Plan Nacional para la Calidad Ambiental y planes subnacionales:** estos planes deben buscar la efectividad de los objetivos ambientales definidos en los estándares, por lo que deben establecer medidas concretas para alcanzarlos. Estas medidas pueden abarcar temas como la fiscalización ambiental, los pasivos ambientales, el sistema de información ambiental, la institucionalidad ambiental, el parque automotor, entre otros. Se sugiere diferenciar entre un Plan Nacional para la Calidad Ambiental y planes subnacionales. En el plan nacional podrían plantearse los objetivos de largo plazo y las medidas generales para cerrar las brechas en calidad ambiental que existen a lo largo del territorio nacional. Los planes subnacionales podrían tener una proyección de corto y mediano plazo y plantear las acciones concretas para mejorar la calidad ambiental en los territorios.

- **Creación de un sistema de ECA regionales y medición horaria de la calidad ambiental:** pueden ser establecidos como objetivos ambientales institucionales del Plan Nacional de Calidad Ambiental. Considerando la diversidad geográfica del país y las diversas líneas de base que existen respecto a la calidad ambiental, podrían plantearse ECA nacionales con objetivos de calidad ambiental mínimos y ECA regionales que tengan la posibilidad de definir objetivos de calidad ambiental hacia arriba. Para ello, se requiere fortalecer el Sistema de Información Ambiental e incluir mecanismos tecnológicos que permitan el monitoreo ambiental constante. La medición horaria de la calidad ambiental, en ese sentido, podría ser un objetivo institucional de largo plazo.
- **Estrategia de fortalecimiento de las capacidades institucionales:** con el fin de contar con las capacidades para un adecuado diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los ECA por parte de las entidades competentes del Gobierno nacional y los Gobiernos subnacionales.

Referencias

Achakulwisut, P., Brauer, M., Hystad, P., & Anenberg, S. (2019). Global, national, and urban burdens of paediatric asthma incidence attributable to ambient NO2 pollution: Estimates from global datasets. *The Lancet Planetary Health* 3(4), E166-E178.

AIDA (Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente). (27 de abril de 2017). *Propuesta del gobierno de Perú sobre estándares de calidad del aire es regresiva y afectaría la salud humana*. Recuperado de https://aida-americas.org/es/prensa/propuesta-del-gobierno-de-sobre-est-ndares-de-calidad-del-aire-es-regresiva-y-afectar-la

Boeve, M. N., & Van den Broek, G. M. (2012). The programmatic approach. A flexible and complex tool to achieve environmental quality standards. *Utrecht L. Rev.*, *8*(3), 74-85.

Cederstav, A., & Barandiarán, A. (2002). *La Oroya no espera*. Lima: SPDA; AIDA.

CooperAcción. (11 de abril de 2017). *La Oroya y el «sinceramiento» de estándares de aire*. Recuperado de http://cooperaccion.org.pe/la-oroya-y-el-sinceramiento-de-estandares-de-aire/

Czarnezki, J. J., Lam, S. T., & Ahmad, N. B. (2015). A primer: Air and water environmental quality standards in the United States. *Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev.*, *40*, 115.

Dargent, E., Orihuela, J. C., Paredes, M., & Ulfe, M. E. (Eds.) (2017). *Resource booms and institutional pathways. The case of the extractive industry in Peru*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

De Echave, J., & Gómez, E. (2013). *Doe Run vs. Perú. Lecciones de una demanda injusta*. CooperAcción. Recuperado de http://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2015/07/doerun_vs_peru_FINAL%20VB.pdf

El Comercio. (13 de junio de 2017). Doe Run Perú: cómo influyen los nuevos estándares del aire en próxima subasta. *El Comercio*. Recuperado de https://elcomercio.pe/economia/peru/caso-doe-run-efecto-relajar-estandares-ambientales-433924-noticia/

FIDH (Federación Internacional por los Derechos Humanos). (2013). *Complejo metalúrgico de La Oroya. Donde la inversión se protege por encima de los derechos humanos*. *Perú*. Recuperado de https://www.fidh.org/IMG/pdf/informe_la_oroya.pdf

Flemmer, R., & Schilling-Vacaflor, A. (2016). Unfulfilled promises of the consultation approach: The limits to effective indigenous participation in Bolivia's and Peru's extractive industries. *Third World Quarterly*, *37*(1), 172-188.

Gestión. (20 de marzo de 2017a). Pulgar Vidal: Perú perdería demanda por US$ 800 millones del expropietario de Doe Run tras flexibilizar norma ambiental. *Gestión*. Recuperado de https://gestion.pe/economia/pulgar-vidal-peru-perderia-demanda-us-800-millones-expropietario-doe-run-flexibilizar-norma-ambiental-133420-noticia/

Gestión. (8 de abril de 2017b). Relajan norma de emisión de azufre que favorecerá reactivación del complejo metalúrgico de La Oroya. *Gestión*. Recuperado de https://archivo.gestion.pe/economia/relajan-norma-emision-azufre-que-favorecera-reactivacion-complejo-metalurgico-oroya-2187011

Gustafsson, M. (2017). The struggles surrounding ecological and economic zoning in Peru. *Third World Quarterly*, *38*(5), 1146-1163.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2015). *Encuesta nacional de programas estratégicos 2011-2014: Calidad de aire*. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1291/cap08.pdf

IQAir. (2019). *2019 World Air Report V8-20200318*. Recuperado de https://www.iqair.com/world-most-polluted-countries

La República. (13 de julio de 2016). PPK buscaría reducir estándares ambientales para promover refinerías. *La República*. Recuperado de https://larepublica.pe/politica/785489-ppk-buscaria-reducir-estandares-ambientales-para-promover-refinerias/

Landes Weaver, S. (2009). Setting air quality standards: Science and the crisis of accountability. *Tulane Environmental Law Journal*, *22*(2), 379-402.

Li, F. (2009). Documenting accountability: Environmental impact assessment in a Peruvian mining project. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, *32*(2), 218-236.

Livermore, M. A., & Revesz, R. L. (2014). Rethinking health-based environmental standards. *New York University Law Review*, *89*(4), 1184-1267.

Maguire, A. K. (2009). Permitting under the Clean Air Act: How current standards impose obstacles to achieving environmental justice. *Michigan Journal of Race & Law*, *14*(255).

Masur, J., & Posner, E. (2010). Against feasibility analysis. *U. Chi. L. Rev.*, *77*(657), 659-660.

Masur, J. S., & Posner, E. A. (2011). Climate regulation and the limits of cost-benefit analysis. *California Law Review*, *99*, 1557-1599.

Martínez-Alier, J. (2009). Socially sustainable economic de-growth. *Development and Change*, *40*(6), 1099-1119.

Merino, R. (2016). An alternative to «alternative development»? *Buen vivir* and human development in Andean countries. *Oxford Development Studies*, 44(3), 271-286.

Merino, R. (2018). Re-politicizing participation or reframing environmental governance? Beyond indigenous' prior consultation and citizen participation. *World Development*, *111*, 75-83.

Mette, E. (2018). Environmental injustice in Michigan Air permitting. *Wayne L. Rev.*, 63, 385.

Minam (Ministerio del Ambiente). (2014). *Informe nacional de la calidad del aire 2013-2014*. Recuperado de http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/Informe-Nacional-de-Calidad-del-Aire-2013-2014.pdf

Minam (Ministerio del Ambiente). (2017). *Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto Supremo que Aprueba los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Aire y Establece Disposiciones Complementarias*. Recuperado de http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2017/Junio/07/EXP-DS-003-2017-MINAM.pdf

Minam (Ministerio del Ambiente). (2018). *Lineamientos para la determinación de las zonas de atención prioritarias*. Recuperado de http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/per177685anx.pdf

Ministerio del Medio Ambiente de Chile. (Mayo de 2019). Norma primaria de calidad de aire para dióxido de azufre. *Diario Oficial de la República de Chile*. Recuperado de https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2019/05/16/42355/01/1590042.pdf

Mongabay. (19 de abril de 2017). Perú: proyecto de Decreto Supremo relaja norma de emisión de dióxido de azufre. *Mongabay*. Recuperado de https://es.mongabay.com/2017/04/peru-oroya-dioxidodeazufre-minam/

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) & Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2016) *Evaluaciones del desempeño ambiental. Perú: aspectos destacados y recomendaciones*. Santiago de Chile.

OMS (Organización Mundial de la Salud). (2006). *Guías de calidad del aire de la OMS relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre. Actualización mundial 2005. Resumen de evaluación de riesgos*.

Oren, C. N. (2010). Is the clean air act at a crossroads? *Environmental Law*, *40*(4), 1231-1260.

Portocarrero, F., Sanborn, C., Molina, O., & Loveday, J. (2007). De la protesta a la propuesta: la Asociación Civil Labor. En F. Portocarrero S., C. A. Sanborn & L. A. Camacho (Eds.). *Moviendo montañas: Empresas, comunidades y ONG en las industrias extractivas* (pp. 121-193). Universidad del Pacífico

Potoski, M. (2001). Clean air federalism: Do states race to the bottom? Public Administration Review. *Iowa State University*, *61*(3).

Proactivo. (Marzo de 2016). Minam promovió instalación del Gesta Aire, buscando mejorar la calidad ambiental. *Proactivo*. Recuperado de https://proactivo.com.pe/minam-promovio-instalacion-del-gesta-aire-buscando-mejorar-la-calidad-ambiental/

Romero Lankao, P. (2007). Are we missing the point? Particularities of urbanization, sustainability and carbon emissions in Latin American cities. *Environment & Urbanization*, *19*(1), 159-175.

Rostow, W. (1959). The stages of economic growth. *The Economic History Review*, *12*(1), 1-16.

Sánchez Infantas, E., & Falero Sánchez, M. (2015). ¿A qué paradigma de gestión de la naturaleza adscribe la normativa peruana sobre calidad ambiental? *Ecología Aplicada*, *14*(2), 163-174.

Sánchez Infantas, E., & Quinteros Carlos, Z. (2017). Pertinencia del concepto de Estándar de Calidad Ambiental (ECA) en la gestión de sistemas ambientales con varios estados alternativos. Estudio de caso de una experiencia peruana. *Ecología Aplicada*, *16*(2).

Sen, A. (2000). *Development as freedom*. Nueva York: Alfred A. Knopf.

Solano, D., Cuba, A., & Narciso, J. (2017). Desarrollo sostenible y estándares de calidad ambiental ¿La política de regulación ambiental debe mantenerse en un país que busca sostener su crecimiento y desarrollo económico? En *Perú hoy. El arte del desgobierno* (pp. 349-375). Lima: Desco.

SPDA (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental). (18 de julio de 2016). Informe especial: Cinco puntos para entender el caso del complejo metalúrgico de La Oroya. *Actualidad Ambiental*. Recuperado de https://www.actualidadambiental.pe/informe-especial-cinco-puntos-para-entender-el-caso-del-complejo-metalurgico-de-la-oroya/

SPDA (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental). (21 de abril de 2017a). SPDA cuestiona propuesta del Minam sobre nuevos Estándares de Calidad Ambiental para Aire. *Actualidad Ambiental*. Recuperado de https://www.actualidadambiental.pe/spda-cuestiona-propuesta-del-minam-sobre-nuevos-estandares-de-calidad-ambiental-para-aire/

SPDA (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental). (27 de abril de 2017b). AIDA: Propuesta sobre nuevos estándares de aire significa retroceso y riesgo contra la salud. *Actualidad Ambiental*. Recuperado de https://www.actualidadambiental.pe/aida-propuesta-sobre-nuevos-estandares-de-aire-significa-retroceso-y-riesgo-contra-la-salud/

Valencia, A. (2016). *Human rights trade-offs in times of economic growth: The long-term capability impacts of extractive-led development*. New York: Palgrave Macmillan.

Vargas, C. (1998). *Desarrollo local y participación política en Ilo: nuevas formas de articulación y representación social y política*. Documento de Trabajo 45. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Vogel, D. (1999). *Environmental regulation and economic integration*. Prepared for a *Workshop on Regulatory Competition and Economic Integration: Comparative Perspectives*. Yale Center for Environmental Law and Policy.

Wagner, W. (2010). Administrative law, filter failure, and information capture. *Duke L. J.*, *59*(1321), 1324-1325.

Yale Center for Environmental Law and Policy. (2018). *Environmental Performance Index (EPI).* Palisades, NY: NASA Socioeconomic Data and Applications Center (Sedac). https://doi.org/10.7927/H4X928CF

La insostenibilidad técnico-jurídica del proceso de formalización minera: enfoque penal*

José Caro y Daniel Huamán

1. Preliminares

La presente contribución se inserta en un contexto concreto: ¿qué Perú queremos en este bicentenario? Desde nuestra visión como abogados, un aspecto que consideramos que ha sido relegado es la falta de congruencia entre las políticas públicas con las que el Estado afronta un problema y los deberes que tiene como garante de los derechos fundamentales. En el pasado, casos como la política de esterilizaciones forzadas, la inexigibilidad de instrumentos de gestión ambiental, entre otros puntos, nos demuestran la clara brecha entre lo que el Estado se encuentra obligado a hacer y lo que realmente hace.

Uno de los aspectos en los cuales esta brecha es más sensible, y tiene más efectos visibles, es la regulación de la actividad minera en la Amazonía. A causa de los desprendimientos de mineral generados en la Sierra, a lo largo de un lapso prolongado, los ríos de la Selva han venido acumulando en sus cauces una gran cantidad de minerales valiosos. Este fenómeno natural posibilitó el desarrollo de la actividad minera en los ríos de la región amazónica, promovida incluso en la década de 1980 para generar actividades económicas adicionales, como en el

* Ponencia presentada en la jornada titulada «Proyecto Bicentenario del Perú: contribuciones para su desarrollo», organizada por el CIUP y llevada a cabo el 28 de mayo de 2020. Los autores agradecen a Sandra Quineche Chalco por su apoyo con la información estadística y normativa recogida en el presente trabajo, y al profesor Vladimir Padilla Alegre por sus valiosas observaciones y comentarios a la ponencia.

caso de Madre de Dios[1]. Es un hecho real que, como consecuencia de la subida del precio del oro,[2] y la construcción de la carretera Interoceánica[3], a partir del año 2000 el número de personas dedicadas a la actividad minera se incrementó drásticamente.

La consecuencia directa del incremento de la actividad minera en la Amazonía, que tiene en la ilegalidad su rostro más vistoso, es la contaminación a gran escala de los ríos; así pues, para la obtención del mineral, los mineros usan el mercurio en grandes cantidades, lo que genera que dicho elemento químico termine directamente en sus cauces. Pero no solo esto: también se incrementa la depredación de bosques aledaños a los ríos para la ampliación del área de extracción del mineral; no es difícil constatar, asimismo, la progresiva expansión de la trata de personas, que se ve favorecida por la demanda de servicios sexuales en los campamentos mineros.

El Estado decidió abordar el problema de la minería ilegal desde dos vías. Una primera destinada a quienes –por la forma en que realizaban el trabajo minero y el lugar donde lo realizaban– tuvieran la posibilidad real de convertirse en mineros legales acogiéndose a un proceso de formalización y que, al concluirlo, obtuvieran la condición de mineros artesanales o pequeños mineros. Una segunda vía estaba reservada para aquellos mineros que realizaban su actividad de una forma especialmente dañina al ambiente, como mediante la utilización de dragas, realizando la actividad en áreas naturales protegidas o zonas de amortiguamiento, entre otras.

Como se puede observar, la buena intención del Estado no funcionó: la minería ilegal sigue vigente en Madre de Dios y, lo que es peor, expandiéndose a más lugares de la Amazonía. Como consecuencia de ello, el Estado decidió impulsar una acción para lograr su erradicación y la recuperación de las áreas

[1] A través del Decreto Ley 22179, el Estado peruano promovió la actividad minera aurífera, con especial énfasis en lo que entonces se conocía como «ceja de selva y selva» (la región amazónica actual. Los incentivos fueron realmente importantes, pues se exoneró a los titulares de las actividades mineras auríferas de todo tributo. Consecuentemente, la medida en mención promovió la actividad minera, sobre todo en Madre de Dios. Por ello, el Estado se vio en la obligación de frenar la sobreexpansión de la actividad minera, para lo cual se valió del Decreto Ley 22970, el cual –entre otras medidas– limitaba la extensión máxima de concesiones mineras que una persona podía acumular.

[2] A inicios de enero de 2000, la onza de oro tenía un valor de US$ 282,00, y llegó a un pico de US$ 1.826,00 en septiembre de 2011. Actualmente, su precio es de US$ 1.726,00. Cómo puede verse, existe una valoración acelerada de este *commodity*, la que impulsó su búsqueda en lugares como la Amazonía.

[3] Un completo estudio de los impactos de la carretera Interoceánica puede verse en Dourojeanni (2006).

contaminadas, con el llamado Operativo Mercurio 2019. Existen muchas causas para justificar que la actividad se encuentre aún vigente, como la pobreza, la ausencia estatal en la zona para satisfacer necesidades básicas, entre otras; pero esta cuestión no forma parte del presente estudio. La orientación específica de nuestra contribución se circunscribe al análisis concreto de las dos vías implementadas por el Estado como solución al problema, para verificar si, desde una perspectiva técnico-jurídica, es posible que ambas puedan servir para lograr el objetivo trazado por el Estado: formalizar la actividad minera, en especial en la Amazonía, o, si, por el contrario, ambas están inevitablemente condenadas al fracaso.

2. Primera vía: la formalización minera

2.1 El proceso de formalización minera

El proceso de formalización minera se inició con la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1105 (publicado el 19 de abril de 2012)[4], que estableció las disposiciones para la implementación del proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal. El objeto de este decreto, y todas las normas administrativas contenidas en los Decretos Legislativos coetáneos, fue lograr la conversión de los mineros que operaban sin autorización administrativa en mineros artesanales o pequeños mineros.

Para lograr el objetivo, el primer paso dado en la estrategia de formalización fue la creación de una distinción entre mineros informales y mineros ilegales. Si bien en ambos casos –desde una perspectiva jurídica– se trata de mineros ilegales, entendiendo la ilegalidad como el hacer actividad minera en contra de la regulación vigente, no obstante, de cara al proceso de formalización, la normativa administrativa hizo un distingo entre los ilegales: los informales y los ilegales en sentido estricto[5]. En primer lugar, aquellos que venían realizando la actividad sin incumplir graves deberes administrativos fueron denominados «mineros informales». Para lograr que los mineros agrupados en este sector dejaran la ilegalidad y se convirtieran en mineros artesanales y pequeños mineros, se creó esta normativa *ad hoc*, con la denominación de «proceso de formalización minera». En virtud de este proceso, los ahora ya llamados «mineros informales» podían acceder a la

[4] Cabe señalar que, a nivel nacional, ya existía una norma que se encontraba vigente, pero que no había tenido mayor impacto en la formalización minera. Nos referimos a la Ley 27651, destinada a la formalización y la promoción de pequeña minería y artesanal.

[5] Aunque, para el caso puntual de Madre de Dios, dada la gran cantidad de mineros ilegales, se dio una norma especial, el Decreto Supremo 006-2012-EM.

formalización si realizaban los pasos previstos por el Decreto Legislativo 1105. Cabe resaltar que, siempre y cuando se mantuvieran dentro del proceso de formalización, los mineros informales no eran pasibles de interdicción y su conducta se encontraba exenta de responsabilidad penal. En segundo lugar, el otro grupo de mineros, aquellos que no se acogían al proceso de formalización, quedaban como mineros ilegales en sentido estricto. A este grupo en especial iban dirigidas las acciones de interdicción y las consecuencias jurídico-penales.

La existencia de este proceso de formalización *ad hoc* podría tener la apariencia de inconstitucional, pues, visto el proceso externamente, se aprecia que el Estado creó un sistema destinado a tolerar, durante el tiempo que durara el proceso de formalización, la extracción no autorizada de recursos naturales no renovables (minerales metálicos y no metálicos), con el enorme reproche que significa constatar en simultáneo la afectación directa del derecho fundamental al ambiente sano y saludable. Sin embargo, consideramos que la normativa dictada por el Gobierno podría ser legitimada constitucionalmente, pues su espíritu no apuntaba a promover una situación de impunidad permanente, sino más bien procuraba implementar un proceso transitorio para brindar a un grupo de personas la posibilidad de legalizar sus actividades y así obtener un ingreso económico lícito, sin afectar los derechos fundamentales de terceros. La medida perseguía, a su vez, evitar los altos costos de los efectos sociales asociados a la proscripción directa e inmediata de la actividad minera ilegal.

Supuestos en los cuales el Estado flexibiliza derechos fundamentales en pro de la búsqueda de un objetivo mayor tienen su correlato en la justicia transicional, la ponderación de derechos, entre otras figuras jurídicas. Por ejemplo, es el caso de Colombia, donde el Estado creó procedimientos especiales y transitorios que implicaban la flexibilización del principio de legalidad para atenuar o eximir de penas a los miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia, hace un poco menos de dos décadas, y, en tiempos recientes, a las FARC[6]. La esencia de la justicia transicional implica la flexibilización del principio de legalidad en pro de alcanzar un objetivo mayor. En el caso colombiano, el derecho fundamental que se buscó optimizar, a costa del principio de legalidad, fue el derecho a la paz[7]. De igual manera sucede en la denominada «justicia premial», en la cual el Estado flexibiliza el principio de legalidad (reduce o exime penas) a cambio de que un colaborador eficaz brinde información para poder desarticular una organización criminal o

[6] Sobre este tema, véase Reyes (2018).

[7] En esa línea, véase Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-307/06 de 2006, fundamentos jurídicos 4.2.2, 4.2.4 y 4.2.5.

poder probar la participación de algunos de sus integrantes. Tanto en la justicia transicional, como en las instituciones jurídicas derivadas de una ponderación de derechos, existe un común denominador: se legitima constitucionalmente la afectación de un derecho fundamental en pro de alcanzar una finalidad constitucional de mayor importancia.

En el ámbito nacional, el Estado tenía dos alternativas de solución. La primera colocaba al mismo Estado en la posición de hacer respetar el principio de legalidad con la proscripción de la actividad minera, valiéndose para ello del auxilio de la fuerza pública. Esta medida implicaba dejar sin una fuente de ingresos a las familias que dependían de los mineros ilegales, negándoles oportunidad alguna de legalización, con la inevitable consecuencia del colapso del sistema penitenciario a causa del incremento dispar de una serie de ilícitos penales colaterales, además de la propia minería ilegal. Pero no es difícil reconocer que el beneficio obtenido habría sido el estricto respeto del principio de legalidad y la optimización del derecho fundamental a un ambiente sano y saludable, así como el derecho a la salud general. La segunda alternativa de solución, elegida finalmente por el Estado, implicó relativizar los derechos fundamentales mencionados, en pro de la optimización del derecho al trabajo de los mineros ilegales. En la medida en que cumpla con los requisitos para su realización, la minería no tiene por qué ser intrínsecamente una actividad ilícita. Naturalmente, como es de esperar, en su flexibilización, esta opción abarca dentro de su alcance la afectación de la salud de los propios mineros ilegales y de las poblaciones aledañas, así como del ambiente, por el impacto producido por los actos de contaminación derivados de la explotación y beneficio.

La ponderación de derechos fundamentales permite la continuidad transitoria de la actividad minera no autorizada bajo ciertos parámetros. En esto radica precisamente la transitoriedad de la medida, con la dación de un plazo dentro de cuyo período se pueda lograr la formalización minera, cumpliéndose a su vez con cada uno de los requisitos para completar este proceso. La consecuencia del incumplimiento de los objetivos dentro del plazo generaba la expulsión del minero del proceso de formalización minera.

No cabe dudar entonces de la legitimidad constitucional del proceso de formalización minera, reafirmada recientemente por el Tribunal Constitucional[8], aunque presuponga una flexibilización de la protección de los derechos fundamentales. Entonces, en la medida en que el proceso de formalización no se desna-

[8] Tribunal Constitucional del Perú, expediente 0019-2015-PI/TC de 2019.

turalice, podrá seguir alegándose su legitimidad constitucional. No obstante, tal como expondremos a continuación, el proceso de formalización tiene fallas en su diseño, que, al menos en la región amazónica y especialmente en Madre de Dios, ponen en entredicho su eficacia técnica y legitimidad constitucional.

2.2 La injustificada prórroga del proceso de formalización minera

El proceso de formalización minera pretende la inclusión a la legalidad de los mineros informales que trabajan al margen de dicha legalidad. Para ello, y de manera transicional, se aceptó que los mineros continúen realizando actos mineros como la explotación y/o el beneficio, con la garantía de no ser interdictados, ni ser sometidos a la persecución penal.

A continuación, analizaremos los sucesivos cambios en la normativa para determinar si la transitoriedad del proceso de formalización minera fue real. Posteriormente, a la par de concluir que estamos frente a un proceso que parece no tener una vocación transitoria, analizaremos las consecuencias jurídicas que se desprenden de la indebida prolongación del proceso de formalización minera, en especial en lo que atañe a su legitimidad constitucional.

I. La primera fase de la formalización minera (2002-2012)

La formalización minera comenzó en el año 2002, con la emisión de la Ley 27651. Esta fue reglamentada por el DS 013-2002-EM, que estableció un sistema flexibilizado de requisitos que apuntaba a facilitar la incorporación de los mineros al sistema legal. El objetivo final era promover su actividad y lograr que quienes tuvieran fácticamente la condición de artesanales o pequeños mineros, en atención al volumen de su producción, adquirieran un reconocimiento legal de sus actividades, luego de cumplir con la normatividad administrativa.

Si un minero realizaba una actividad sin sujetarse a la reglamentación administrativa (ambiental, minera, tributaria, etc.), era considerado pasible de sanciones administrativas y penales (contaminación ambiental, usurpación, entre otras). Igualmente, si antes de obtener la formalización minera realizó una actividad sancionable (por cualquier sector del ordenamiento jurídico), también sería pasible de afrontar un procedimiento administrativo sancionador o un proceso penal, según hubiere sido el caso. El Estado solo promovió incentivos para dejar la condición de ilegal, mas no brindó mecanismos para evitar la persecución penal.

La carencia de plazos para ser formal y la sanción por las actividades no autorizadas es técnicamente correcta en este proceso, pues el Estado no aceptó la limitación de algún derecho fundamental colectivo, como el ambiente, la salud

u otros. Por el contrario, lo que hizo fue promover que un sector de los mineros pudiese alcanzar la formalización, sin dejar de perseguir a quien realizara la actividad de manera ilícita.

II. El segundo proceso de formalización minera (2012-2016)

El proceso de formalización minera más importante comenzó el año 2012. Inicialmente, como se observa en el DL 1105, no contaba con una fecha máxima de duración para cada etapa del proceso. Solo existían dos etapas con un plazo definido: la entrega de la declaración de compromisos (art. 5 del DL 1105 y la presentación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (DS 004-2012-Minam). Con posterioridad, se promulgó el DS 003-2013-EM, donde se precisaron las fechas máximas para cumplir cada etapa del proceso de formalización minera, y se fijó que la última etapa («Autorización para inicio o reinicio de actividades») finalizaría el 19 de abril de 2014.

En un inicio, todo el proceso de formalización minera tenía una duración máxima de 24 meses, por lo que debió concluir el 19 de abril de 2014. No obstante, llegada esa fecha y no habiéndose alcanzado los resultados deseados, el Gobierno se vio en la necesidad de extender el plazo de duración de este proceso. La materialización de la ampliación se produjo el mismo día de vencimiento de los 24 meses originales, a través del DS 029-2014-PCM, y al día siguiente entró en vigor la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal. Pese a la intención de prorrogar la vigencia de la formalización minera, la norma en comentario no establecía expresamente una ampliación de plazos ni una fórmula para adecuar los plazos ya existentes a la estrategia propuesta. Tan solo se limitó a fijar como fecha máxima de duración para la culminación de esta estrategia el año 2016.

III. El vigente sistema de plazo máximo de formalización (2016-2020)

El proceso de formalización minera debió culminar en 2016, al vencimiento del plazo de la estrategia mencionada. Ante el inminente incumplimiento del plazo, el nuevo gobierno decidió reformular el proceso de formalización minera, al que denominó «Proceso de Formalización Minera Integral», para lo que, a través del DL 1293 (publicado el 30 de diciembre de 2016), creó el Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo). Asimismo, fijó en 36 meses, contados desde la fecha de la inscripción del minero en el Reinfo, el plazo máximo para alcanzar la formalidad. Posteriormente, a través del DL 1336, se produjo una flexibilización de los requisitos para alcanzar la condición de minero pequeño o artesanal, bási-

camente, a los siguientes: (a) contar con inscripción en el Reinfo; (b) aprobación del instrumento de gestión ambiental para la formalización de actividades de pequeña minería o minería artesanal (Igafom); (c) acreditación de propiedad o titularidad del suelo; y (d) acreditación de un título válido sobre la concesión minera.

Ante el inminente vencimiento del plazo, y tras constatarse nuevamente que los objetivos de la formalización minera no fueron alcanzados, en el año 2019, el Congreso emitió la Ley 31007, mediante la cual amplió el proceso integral de formalización minera hasta el 31 de diciembre de 2021.

IV. ¿Estamos frente a un proceso temporal?

El segundo proceso de formalización permitió que los mineros informales pudieran continuar con su actividad. De allí que su legitimidad se condicionara a un punto fundamental: el proceso debía ser transitorio. ¿Y por qué es importante esta transitoriedad? En caso de no existir plazos o que estos se prorrogaran sucesivamente, estaríamos frente a una normalización encubierta de la actividad minera informal, lo que tornaría ilegítimo el proceso de formalización minera.

En un escenario ideal, en el que la actividad minera informal o ilegal solo se limitara a los efectos económicos (la extracción no autorizada del mineral), su dilación o su atemporalidad sería menos polémica. Sin embargo, ese contexto no es el que afronta el desarrollo de la actividad minera. Hacer minería sin las debidas medidas preventivas y/o de mitigación entraña más posibilidades de afectación de derechos fundamentales que las vinculadas a los perjuicios patrimoniales[9]. De ellas, en especial, son tres las que debemos destacar: la generación de graves impactos ambientales en los lugares donde se realiza la actividad minera; la afectación directa o indirecta de la salud de las personas aledañas a las zonas mineras; y los daños producidos a la biodiversidad local.

Tal como está actualmente diseñado el proceso de formalización minera, quien logre incorporarse dentro de sus alcances gozará de un beneficio muy tentador: puede realizar su actividad de manera ilegal, puede seguir contaminando y puede apropiarse de recursos ilegítimos, pero sin ser perseguido de manera administrativa ni penal durante el tiempo que se encuentre en el proceso de formalización. En síntesis, el minero puede gozar de los beneficios de la ilegalidad siendo amparado

[9] Si bien el lado patrimonial es menos importante que los derechos fundamentales en mención, no pueden dejarse de lado dos puntos: (a) el dinero ilegal obtenido es reintroducido en la economía formal y (b) el dinero puede generar otros ilícitos, como la trata de personas, la corrupción, la explotación sexual, entre otros. Sobre el aspecto patrimonial de la minería ilegal, véase Valverde y Collantes (2017, pp. 131-134).

por la legalidad. A esta situación, por demás surrealista y absurda, nos ha conducido el proceso de formalización minera vigente.

Quizá en sus primeros momentos, primó la buena intención de lograr la incorporación al sistema formal de los mineros que no alcanzaban los requisitos exigidos por la normatividad de entonces. Sin embargo, lo que se ha creado en la práctica al no ponerle un fin al proceso de formalización es un sistema que legitima la afectación a los derechos fundamentales al ambiente, la salud y al deber de proteger la biodiversidad, sin que exista un derecho fundamental como contrapeso cuya optimización legitime la flexibilización de los derechos fundamentales en mención.

Las cifras estadísticas que proporciona el propio Ministerio de Energía y Minas nos dan una muestra del fracaso de la formalización minera. Entre personas naturales y jurídicas, existen 60.529 inscritos en el mencionado registro (MEM, s. f. [b]), como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 1
Número total de registros inscritos en el Reinfo (1.6.2020)

Departamento	Total inscritos
Amazonas	167
Áncash	3.406
Apurímac	6.012
Arequipa	12.533
Ayacucho	6.726
Cajamarca	857
Callao	19
Cusco	2.465
Huancavelica	1.195
Huánuco	595
Ica	2.050
Junín	1.054
La Libertad	5.282
Lambayeque	274
Lima	2.498
Loreto	88
Madre de Dios	5.304

Moquegua	170
Pasco	955
Piura	1.574
Puno	6.700
San Martín	166
Tacna	279
Tumbes	120
Ucayali	40
TOTAL	60.529

Fuente: MEM (s. f. [b]).

La información consolidada en la tabla incluye tanto a las personas que iniciaron el primer proceso de formalización minera (2012-2016), como a las que iniciaron el proceso vigente (2017-2021). Naturalmente, existe un grupo de mineros que debió ser excluido del registro por encontrarse en evidente situación de ilegalidad, pero no existe información alguna que lo respalde.

La tabla 1 no refleja el número de personas naturales que desean ser reconocidas como mineros pequeños o artesanales. Dicho número puede ampliarse, pues es posible que un grupo de ellas se haya agrupado en torno a una persona jurídica con el fin de abaratar los costos de su inscripción. Por ello, el número real de personas físicas también podría variar y ser mayor que las 60.529 actuales.

Si se desea considerar como un sistema exitoso al proceso de formalización, las cifras de formalizados deberían alcanzar el 75% de las personas registradas, o, incluso siendo muy condescendientes con el proceso iniciado en 2012, deberían estar alrededor del 50%. En buena cuenta, debería reflejarse que el costo de haber afectado gravemente el ambiente podría haber sido entendible por el alto número de personas que dejaron la formalidad y alcanzaron la condición de mineros legales. No obstante, los datos que se presentan en la tabla 2 nos vuelven a demostrar el fracaso del proceso.

Tabla 2
Número de registros formalizados por región (1.6.2020)

Departamento	Fecha de autorización inicio/reinicio de actividad minera							Sin RD	Total Registros formalizados
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		
Amazonas	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Áncash	-	-	-	11	6	6	-	-	23
Apurímac	-	-	2	-	3	-	-	-	5
Arequipa	-	-	142	441	17	68	2	-	670
Ayacucho	-	-	4	142	15	-	-	1	162
Cajamarca	-	-	-	2	8	-	-	-	10
Callao	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Cusco	-	-	-	3	3	8	-	1	15
Huancavelica	-	-	-	1	5	1	-	-	7
Huánuco	-	-	3	-	5	-	-	-	8
Ica	-	-	-	20	5	2	2	-	29
Junín	-	-	2	4	4	5	-	-	15
La Libertad	-	76	2	111	37	7	1	-	234
Lambayeque	-	-	-	2	-	-	-	-	2
Lima	-	-	2	101	5	6	-	-	114
Loreto	-	-	1	5	2	-	-	2	10
Madre de Dios	-	-	-	-	2	68	38	-	108
Moquegua	-	-	-	3	2	1	-	-	6
Pasco	-	-	4	5	28	3	-	-	40
Piura	-	-	2	-	20	8	-	1	31
Puno	5	2	5	16	8	4	-	-	40
San Martín	-	5	-	-	5	-	-	-	10
Tacna	-	-	-	1	2	4	-	-	7
Tumbes	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Ucayali	-	-	-	-	-	1	-	-	1
TOTAL	5	83	169	869	182	192	43	5	1.546

Como se observa en la tabla 2, de 60.529 registrados solo 1.546 han alcanzado la formalización. Vale decir, los formalizados no llegan ni al 3% de la cifra total de inscritos en el registro. De ello se desprende que, de 2012 a 2020, el Estado

peruano ha permitido la grave afectación de los derechos fundamentales en referencia para que solo 1.546 personas alcancen la formalización.

Figura 1
Número de registros formalizados por año (1.6.2020)

Si estuviéramos frente a un proceso de formalización exitoso, podríamos ver una curva ascendente, y si la curva descendiera, sería porque el número de mineros por formalizar habría disminuido de manera drástica. No obstante, vemos que el proceso fue exitoso en un solo momento, en el año 2017, período que coincide con la flexibilización de los requisitos para la formalización minera. Es evidente que quien deseaba formalizarse, se formalizó. Actualmente, tal como evidencia la figura 1, la tendencia es a no formalizarse.

De la interpretación global de la estadística presentada puede extraerse una sola conclusión: el proceso de formalización minera ha fracasado. Por tanto, ya no existe fundamento alguno para seguir ampliando la culminación de este proceso; la permisión de una continuidad de afectación grave de derechos fundamentales por parte de los mineros ilegales solo pone de manifiesto la existencia de una política pública irracional e incapaz, con la que se gana poco pero se generan costos sociales altos e irremediables.

3. Segunda vía: el delito de minería ilegal

3.1 Líneas generales

La estrategia de incentivos y desincentivos para la formalización de la minería también fue trasladada al Derecho penal. Para desincentivar a los mineros de seguir realizando de manera ilegal su actividad, se crearon una serie de delitos destinados a sancionar la minería ilegal y las actividades conexas. Desde un tipo base (art. 307-A CP), pasando por figuras agravadas (art. 307-B CP), hasta la criminalización de actividades conexas como la financiación de la minería ilegal, el tráfico de insumos químicos o maquinaria y la obstaculización de la fiscalización. En paralelo, para incentivar a los mineros a acogerse al proceso de formalización minera, se emitió una ley penal temporal que posibilitó la exención de pena en fase postconsumativa, en el supuesto de que el minero se incorporara al proceso de formalización. Asimismo, para aquellos mineros que decidieran dejar la actividad minera ilegal de manera voluntaria, se emitió un incentivo perverso: se habilitó la aplicación del principio de oportunidad, incluso para acciones de minería ilegal agravada.

Ocho años después del establecimiento de estas normas penales, es posible evaluar su eficacia a partir de sus resultados: la actividad minera ilegal en Madre de Dios no se erradicó. Por el contrario, la cifra de formalizados apunta a una sola conclusión: la política de incentivos ha fracasado por completo. De acuerdo con la estadística oficial del Ministerio de Energía y Minas[10], desde que se creó el Registro Integral de Formalización Minera hasta la actualidad, solo 1.546 personas –entre naturales y jurídicas– se formalizaron a nivel nacional. De ellas, solo 108 corresponden a Madre de Dios, de un total de 5.304 inscritos en el mencionado registro. Por ende, se comprueba lo que dijimos en el apartado precedente, que la actual política de formalización minera es un fracaso. No fue sino hasta la intervención del reciente Operativo Mercurio que, realmente, la actividad minera en dicha zona ha sido reducida.

¿Por qué la persecución penal ha fracasado? La respuesta es muy compleja y excede al ámbito de lo estrictamente jurídico[11]. En lo que atañe a la perspectiva de análisis del presente trabajo, nos centramos únicamente en los factores jurídicos que dificultan o que, en todo caso, impiden la persecución penal de los mineros

[10] Información disponible en la página web del MEM (s. f. [a]).

[11] Un buen trabajo que aborda la criminalidad ambiental en el Perú, tanto en su dimensión normativa como en la criminológica, es el de Lamadrid (2011).

ilegales. Con tal objetivo, centraremos nuestro análisis en tres puntos: la necesidad de convertir a la minería ilegal en un delito de peligro abstracto; la exención de pena por incorporación en el Registro Integral de Formalización Minera y la indebida habilitación de la aplicación del principio de oportunidad para los delitos de minería ilegal.

3.2 La necesidad de tipificar el delito de minería ilegal como un delito de peligro abstracto

3.2.1 Ámbito objetivo del delito de minería ilegal

La legitimación de la imposición de una pena por la comisión de un delito ambiental reside en la infracción de un deber administrativo ambiental[12]. No se halla en la ontología, es decir, en un deber moral del ser humano de proteger al ambiente o un deber religioso de cuidar la cosa común, sino en un mandato constitucional impuesto a todo ciudadano peruano de procurar un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida (art. 2, numeral 22 de la carta magna). De dicho principio constitucional (art. 2, literal 20 *in fine* de la Constitución Política del Perú) emanan normas concretas (los deberes administrativos ambientales) que definen cómo ha de entenderse la relación jurídica existente entre el ciudadano y el Estado en actividades que impliquen un impacto ambiental como producto de las actividades del primero[13].

Cuando se produce la infracción de un deber administrativo ambiental, se legitima al Estado a recurrir al Derecho sancionador y a sus dos ramas: el Derecho administrativo sancionador o el Derecho penal. Surge, en términos de Pawlik (2012, pp. 82 y ss.), un deber de tolerancia por parte del ciudadano frente al Estado, que obliga a la persona a aceptar que el Estado pueda limitarle un derecho fundamental como consecuencia de la precedente infracción del deber administrativo ambiental[14]. La forma y la drasticidad de la reacción estatal se han de determinar por el tipo de deber administrativo ambiental infringido y –en el caso de deberes que sean tutelados de manera paralela por el Derecho administrativo sancionador ambiental y el Derecho penal ambiental– ha de establecerse una barrera cuantitativa.

[12] Categórico en esta posición es Huamán (2018, p. 40).
[13] De la misma opinión es Alegre (2010, p. 8).
[14] En un sentido similar, poniéndo énfasis en el deber administrativo ambiental, véase Kubiciel (2013, pp. 285-287).

En el caso del delito de minería ilegal (art. 307-A CP), los deberes administrativos ambientales susceptibles de infracción, al igual que su tipo base contenido en el delito de contaminación ambiental (art. 304 CP), son aquellos que obligan al ciudadano a que su conducta no genere un daño ambiental. Siendo más rigurosos en la interpretación, no todo daño ambiental genera responsabilidad penal, sino tan solo un tipo de daño ambiental es sancionado: los actos de contaminación. Luego de una interpretación sistemática del tipo penal, se observa que, tanto el art. 307-A CP, como el art. 304 CP se ubican dentro del capítulo I (Delitos de contaminación) del título XIII (Delitos ambientales) de la Parte Especial del Código Penal. Más claro: dentro del capítulo de delitos de contaminación. Por tanto, de conformidad con lo previsto en el tipo penal, solo es sancionable el quebrantamiento de los deberes administrativos que provoquen la contaminación del ambiente, antes que su degradación o su depredación.

3.2.2 Técnica legislativa

El delito de minería ilegal vigente no sanciona la acción minera ilegal en sí misma. Para su consumación, exige que el acto minero no autorizado se concrete en un resultado lesivo material o potencial sobre el ambiente, según los parámetros establecidos por la normatividad administrativa[15]. Como se observa, la técnica legislativa utilizada es mixta, pues se acude a los delitos de peligro concreto y a los delitos de resultado[16]. Por consiguiente, la demostración del peligro concreto o del resultado lesivo son también objeto de probanza. Como demostraremos en las siguientes líneas, este sistema es incorrecto. Dado el alto riesgo que implica la realización de una actividad minera sin contar con la correspondiente certificación ambiental, resulta legítimo adelantar las barreras de punibilidad a favor de la tutela jurídica del ambiente y no requerir la comprobación de un daño ambiental. Así, el peligro no se verificaría del análisis del acto concreto, sino podría extraerse del riesgo inherente a la realización de la actividad sin certificación ambiental. Por ende, para los casos de minería ilegal, debe acudirse a los delitos de peligro abstracto.

La actividad minera es *per se* una actividad que implica graves riesgos de contaminación en ciertas fases; nos referimos a aquellas que expresamente requieren

[15] Esta idea es también recogida en la Casación 464-2016-Pasco, en cuyo fundamento jurídico décimo tercero se asume el criterio postulado por Huamán (2013-2014, pp. 428-432).

[16] Aunque García (2015, pp. 924-925), desde otra perspectiva, considera más bien que la norma se trata de un delito de peligro abstracto.

de una autorización administrativa ambiental previa (certificación ambiental)[17]. En buena cuenta: exploración, desarrollo minero, explotación, beneficio, labor general y transporte. Donde hay minería, existen riesgos, y riesgos muy serios para el ambiente. Sin embargo, en el caso de la minería formal y responsable, es la propia empresa la que adopta las medidas destinadas a evitar que estos riesgos ambientales se materialicen[18]. Asimismo, para asegurar el cumplimiento de la normativa administrativa ambiental, existen las entidades de fiscalización ambiental (OEFA y los GORE, en función del tipo de minería), las cuales pueden ejercer sus labores gracias a los propios aportes de los mineros legales. Finalmente, a causa de los monitoreos constantes y la prueba preconstituida generada por los laboratorios científicos en los casos administrativos sancionadores tramitados ante las entidades de fiscalización ambiental, resulta más simple la probanza de un acto contaminante de entidades que operan dentro de la legalidad. En suma, todo un sistema diseñado para atenuar el riesgo de contaminación ambiental y así mantenerlo dentro de los límites de lo permitido.

El panorama en el sector formal no es el mismo que en el sector ilegal. Entre las múltiples razones existentes, tenemos que los actos ilegales, de manera específica en la Amazonía, como anotamos líneas arriba, no realizan sus actividades en un solo lugar, pues se trata de una minería nómade, lo que eleva la posibilidad de causación de daños ambientales. La fiscalización de la minería ilegal es muy compleja por la carencia de certificación ambiental, la inaccesibilidad del lugar de operación minera ilegal y las condiciones de seguridad para el fiscalizador. Sea por desconocimiento de la normativa administrativa ambiental por parte del minero ilegal, o por la decisión de no implementar las medidas para evitar los impactos ambientales, el riesgo de contaminación resulta mucho mayor cuando el acto minero es realizado sin contar con la certificación ambiental. Por ello es más probable que un acto minero ilegal impacte drásticamente en el ambiente al no contar con el mecanismo preventivo citado, antes que un acto minero legal.

Las diferencias entre el acto minero legal y el minero ilegal justifican un tratamiento diferenciado por parte del Derecho penal. No es posible tratar de manera uniforme ambos actos con la conjetura de que, independientemente de quién

[17] A entender de García (2015, p. 924, nota 2154), «[...] difícil es representarse una actividad minera que, cuando menos, no sea capaz de generar un daño al medio ambiente [...]». A dicha premisa se oponen los actos de cateo, los cuales son actos mineros y, precisamente porque no causan un daño ambiental, no requieren autorización administrativa.

[18] En el caso de las empresas, incluso existen compañías que llegan a adoptar programas de cumplimiento de la normativo ambiental, aun cuando en nuestro país su regulación de beneficios se reduzca a los delitos de lavado de activos, corrupción de funcionarios y financiamiento del terrorismo.

realice el acto contaminante, lo importante es la afectación al ambiente. Por el contrario, la importancia del sistema de protección ambiental, y en especial de la certificación ambiental como mecanismo para prevenir o mitigar los impactos sobre el ambiente en materia minera, da cuenta de la irracionalidad de tratar penalmente por igual la actividad minera legal y la ilegal.

Lo que se acaba de afirmar se sustenta en la posición de garante de toda persona, con independencia del ámbito en el que se desenvuelva (padre, funcionario público, empresario, etc.); y se guía por un postulado básico, magníficamente esbozado por Hegel en su Filosofía del Derecho: «¡Sé persona y respeta a los demás como personas!» (Hegel, 1821, p. 36). El ciudadano tiene absoluta libertad para crear riesgos u organizar los que se encuentran dentro de su esfera de competencias, siempre y cuando no genere un efecto no deseado sobre un tercero. Si una persona desea hacer actividad minera, debe tomar todo el conjunto de medidas para que, en lo que al Derecho penal ambiental atañe, el riesgo minero no se materialice en un acto de contaminación ambiental. Para ello, el Estado –como mecanismo anticipado de tutela– exige que el administrado tenga certificación ambiental, es decir, un mecanismo que garantice que los riesgos sobre el ambiente de las actividades puedan ser adecuadamente manejados.

No es lo mismo realizar un acto minero legal que uno ilegal, pues el primero sí cuenta con certificación ambiental, lo que reduce significativamente el riesgo de que su actividad impacte de manera negativa. De allí que el riesgo de generar una actividad de impacto ambiental negativo en el caso del minero legal sea menor comparado con el que pueda generar un minero ilegal, en razón de que este último no cuenta con el instrumento que garantice la adopción de las medidas necesarias para proteger el ambiente que brinda la certificación.

Tanto la certificación ambiental como la fiscalización ambiental son fundamentales para garantizar una adecuada tutela del ambiente. De ellas, la que compete exclusivamente al administrado es la primera. Luego de realizado el instrumento de gestión ambiental (IGA), corresponderá a la autoridad administrativa su evaluación; si se encuentra conforme con el IGA, procederá, en los casos que la norma prevea, a emitir el certificado ambiental. La prescindencia de la certificación ambiental legitima al Estado a sancionar al administrado por el mero hecho de realizar la actividad minera, aun sin haber generado un daño efectivo al ambiente; a su vez, esta situación habilita al Estado a considerar que la actividad minera ilegal es una actividad de alto riesgo, que conlleva un peligro abstracto contra el ambiente.

3.3 La exención de pena por inclusión en el Reinfo

3.3.1 Descripción del funcionamiento de la exención

La exención de pena, concedida por la incorporación del minero informal al proceso de formalización minera, fue introducida al ordenamiento jurídico en la primera disposición complementaria final del DL 1102. Este mecanismo premial evitaba la persecución penal de aquella persona que hubiera cometido los delitos de minería ilegal simple (art. 307-A CP), minería ilegal agravada (art. 307-B CP), financiamiento de la minería ilegal (art. 307-C CP), obstaculización del procedimiento fiscalizador (art. 307-D CP), y actos preparatorios de minería ilegal (art. 307-E CP). En la práctica, ello implicaba que el acto minero ilegal pudiera ser un acto típico, antijurídico, culpable, pero sobre el que, a causa de esa exención, no podía ser impuesta una pena.

El DL 1351, en su única disposición complementaria final, contempló nuevamente la posibilidad de una exención de responsabilidad penal para casos de minería ilegal. Sin embargo, los requisitos variaron en comparación con lo previsto en la normativa anterior.

En primer lugar, la exención de pena no abarcaba todos los delitos de minería ilegal y acciones conexas, limitando su ámbito objetivo al art. 307-A CP, esto es, solo para minería ilegal en su tipo base. Por ende, las otras conductas agravadas o conexas sí podían ser susceptibles de una sanción penal.

En segundo lugar, la obtención de la exención de pena quedaba supeditada a dos supuestos de hecho:

a) A la no formalización como consecuencia de una situación enteramente atribuible a la Administración Pública: culpa inexcusable o negligencia del funcionario público. Pero no quedaba claro si la norma se refería a quienes, no habiéndose acogido en el plazo previsto por el DL 1102, sí hubieran iniciado el proceso de formalización minera y no lo hubieran culminado (obteniendo el permiso de inicio o reinicio de actividades) por causa grave atribuible a la Administración Pública; o si la norma solo hacía referencia a los mineros incorporados al registro integral de formalización minera, pero sin llegar a alcanzar la formalización por causa atribuible a la administración. Desde nuestra perspectiva, haciendo una lectura sistemática de la abundante normativa administrativa existente en la materia, la norma solo abarca los primeros casos. Si una persona no alcanzó la formalización minera por culpa de la administración, podría incorporarse excepcionalmente al

actual proceso de formalización minera y, a causa de su sola incorporación, podría obtener la exención de pena.

b) El segundo supuesto que habilita la aplicación de la exención de pena es la incorporación del minero ilegal en el Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo), creado por el DL 1293. Cabe resaltar que, a nuestro entender, la nueva norma repite exactamente el mismo error de la normativa anterior: solo exigir la incorporación para aplicar automáticamente la exención de pena, cuando debió ser exigida la formalización del minero ilegal. La lectura del art. 4 del DL 1293 nos permite advertir que prácticamente toda aquella persona que viniera realizando actividad minera podía ser incorporada al Reinfo, incluso sin haber sido parte del proceso de formalización minera previamente. Esta interpretación se refuerza si tenemos en cuenta lo previsto por el DS 001-2020-EM, que en sus artículos 2 y 4 amplía fácticamente el universo de personas que pueden incorporarse al Reinfo. Finalmente, la incorporación debía ser realizada dentro del plazo previsto por la norma, consistente en 120 días hábiles contados desde el 15 de enero de 2020, según la última ampliación prevista en el art. 4.2. del DS 001-2020-EM.

3.3.2 Cuestionamiento de la legitimidad y el diseño normativo de la exención de pena

La validez de las leyes penales temporales, como lo es la exención de pena por incorporación al Reinfo, es unánime en la doctrina. Los comentarios existentes sobre las leyes penales temporales centran su atención en la situación excepcional que justifica su emisión[19]. En buena cuenta, se prevé que, ante un fenómeno temporal y extraordinario, se justifica la emisión de una norma penal temporal con el objeto de que la norma penal contribuya a paliar los efectos acaecidos con esta grave situación (García-Pablos, 2012, p. 916). Para garantizar este resultado, los efectos jurídicos de esta norma son aplicables de manera ultraactiva. En principio, desde la lógica esbozada, la ley penal temporal sería aquella norma penal que introduce nuevos supuestos delictivos o aumenta las penas de los ya existentes de manera transitoria. Sin embargo, nada obsta para que supuestos como el estudiado en este lugar también sean considerados normas penales temporales, pues son causas de exclusión de la punibilidad que sirven para afrontar una emergencia transitoria, cuya vigencia es temporal pero sus efectos son permanentes.

[19] A título de ejemplo, véase Maraver, M. (2019, p. 128).

Lo central de la legitimidad de la norma penal temporal es la situación excepcional que se encuentra detrás. Si dicha situación no fuera transitoria, entonces la aplicación de una norma penal temporal carecería de legitimidad. La situación transitoria que legitima la exención de pena es la crisis producida por la actividad minera ilegal, sobre todo en zonas amazónicas. La circunstancia legitima al Estado a buscar medidas para generar incentivos y desincentivos, incluso en materia penal, orientados a paliar el problema. Visto así, eximir a una persona de responsabilidad penal por incorporarse a un proceso de formalización minera que conducirá a su incorporación al sistema minero legal puede ser cuestionable, pero resulta legítimo. Se sacrifica el principio de legalidad en pro de la optimización del derecho fundamental al ambiente, la salud y la protección de recursos naturales.

Pero, teniendo en cuenta el panorama antes descrito, es preciso formular algunas preguntas: ¿realmente estamos frente a un proceso temporal y transitorio? ¿Es legítima la afectación no transitoria al derecho fundamental a un ambiente equilibrado y saludable, a la salud, a la propiedad, la protección de los recursos naturales? La respuesta a ambas es clara: no estamos frente a un proceso temporal, sino frente a un encubierto proceso de normalización de la afectación de los derechos fundamentales antes citados. El proceso de formalización minera, iniciado en el año 2012, debió terminar en 2014; pero, luego de su reforma en 2017, su vigencia fue prolongada hasta 2019; y, hace poco, fue extendido hasta 2021. Una crisis que no se ha resuelto en nueve años no es una crisis temporal, es una crisis permanente.

Una segunda crítica sobre la exención de pena apunta al diseño normativo de la exención. Tal como antes señalamos, esta procede por la sola inserción del minero ilegal en el Registro Integral de Formalización Minera dentro del plazo establecido por la norma[20]. Si lo que se pretendía era optimizar los derechos fundamentales antes mencionados, entonces la exención debió otorgarse al cumplimiento de un estándar más alto. La exención debió otorgarse cuando se cumpliera la finalidad del proceso de formalización minera, vale decir, cuando el minero ilegal obtuviera su permiso de inicio o reinicio de operaciones. Así, se habría

[20] Una interpretación distinta de la normativa puede verse en Peña Cabrera (2017, p. 265) y Mendoza (2016, p. 332). Ambos coinciden en que se requiere la culminación total del proceso de formalización minera para lograr la exención de pena. Sin embargo, el claro sentido de la norma va en una dirección opuesta. Distinto sería el caso si la norma hubiere condicionado expresamente la exención a la culminación del proceso de formalización minera. Por ello, tiene mucha razón García (2015, p. 924) al sostener la posibilidad de sancionar la conducta penal si, luego de denegada la autorización o excluido el minero de alguna etapa de la formalización minera, prosigue con sus actividades.

generado un incentivo importante para que el minero ilegal pretenda realmente alcanzar la formalización, que incluso fortalecía la posición del Estado frente a la sociedad desde los fines preventivos: o se formalizaba o debía afrontar la prisión.

3.4 El principio de oportunidad

Si ya la persecución penal era compleja, tanto por los defectos normativos del tipo penal como por la exención de pena por la inclusión de una persona en el Reinfo, las posibilidades reales de una sanción real se acortan si consideramos un segundo mecanismo procesal previsto en la normativa sobre minería ilegal: el principio de oportunidad diseñado *ad hoc* para delitos de minería ilegal.

Como consecuencia de la emisión del DL 1002, se introdujo una modificación en el art. 2 del Código Procesal Penal de 2004, que permite la aplicación del principio de oportunidad a los casos de minería ilegal. Quizá, con ciertos reparos, el hecho no hubiera sido considerado alarmante si la aplicación de la norma solo se hubiera limitado al tipo base de minería ilegal (art. 307-A CP); sin embargo, dentro del ámbito objetivo de aplicación se han incorporado también los casos de minería ilegal agravada (art. 307-B CP), que tienen una pena privativa de libertad no menor de 8 ni mayor de 10 años, y los delitos conexos (arts. 307-C, 307-D y 308-E CP). Claramente, se introduce la posibilidad de abstención del ejercicio de la acción penal para supuestos nada leves.

Partamos de un caso concreto para ilustrar el problema. Un minero sin autorización administrativa alguna realiza la explotación minera en el interior de la Reserva Natural de Tambopata, valiéndose para ello de dragas, y, naturalmente, centra su actividad en cuerpos de agua destinados al consumo de la población nativa existente. Asimismo, a efectos de reducir sus costos de producción, contrata a menores de edad para poder extraer el mineral. Como consecuencia del uso de mercurio en el proceso de beneficio, impacta directamente en el entorno natural adyacente a su campamento minero.

En este caso, podemos observar que el minero es claramente ilegal, porque: (a) realiza su actividad en un área natural protegida, (b) utiliza artefactos prohibidos (dragas), (c) daña cuerpos de agua y (d) emplea a menores de edad. Por estas acciones, sumando las agravantes y usando los criterios del concurso real de delitos, le esperaría una condena de 20 años de pena privativa de libertad. Sin embargo, para sanear su situación legal, el minero decide abandonar la actividad minera ilegal, comunicar ese hecho a la OEFA (indebido criterio previsto en la norma procesal penal) y, luego de ello, acude al Ministerio Público –que ha iniciado una investigación en su contra– para solicitar la aplicación del principio de oportunidad.

Para determinar si es o no procedente la aplicación del principio de oportunidad, es necesario sujetarnos a las reglas prevista en el art. 1 del Código Procesal Penal de 2004, que prevé como regla general tres supuestos alternativos para adoptar una decisión. En primer lugar (art. 1, literal a), analizar si la persona ha sido gravemente afectada por el delito y este no se encuentra conminado con una pena privativa de libertad máxima de cuatro años. En segundo lugar (art. 1, literal b), determinar si es un delito que no afecta gravemente el interés público, con las excepciones de funcionarios en el ejercicio de su cargo o que el delito tenga una pena privativa de libertad conminada superior a los dos años. En tercer y último lugar (art. 1, literal c), luego de verificar las condiciones personales del imputado y las circunstancias del hecho, debe comprobarse si concurre alguna circunstancia atenuante y si no existe un interés público gravemente comprometido.

Analizados los supuestos de procedencia, descartaríamos inmediatamente la aplicación del principio de oportunidad en el caso concreto, porque el delito de minería ilegal agravada (art. 307-B CP) sí afecta gravemente el interés público y lesiona intensamente el derecho fundamental al ambiente equilibrado y adecuado. El principal indicador de esta gravedad es que la pena privativa conminada por este delito oscila entre los 8 y 10 años.

Sin embargo, aplicando la modificatoria prevista en el DL 1102 del Código Penal, el delito de minería ilegal, sus agravantes y delitos conexos, pese a que afectan gravemente un interés público y pese a que la pena privativa de libertad conminada (a excepción del tipo base) puede llegar a los 12 años, pueden también tener plácida acogida por el principio de oportunidad.

El sentido de abstener el ejercicio de la acción penal radica en que el hecho acaecido no habría desestabilizado gravemente a la sociedad. Por eso es razonable no perseguir penalmente a la persona, condicionando esta abstención a conseguir otros efectos, como una reparación civil y medidas de carácter administrativo. Sin embargo, en casos en los que la estabilización de la sociedad requiere de la imposición de una pena, la persecución penal es obligatoria.

En el caso de la minería ilegal, puede verificarse una indebida utilización del principio de oportunidad, toda vez que la afectación tan intensa del ambiente requiere de una respuesta persecutoria penal por parte del Estado. Renunciar a la persecución penal de estos delitos solo estaría justificado si existiera una causa legitimante de mayor importancia que las afectaciones a derechos fundamentales producidas por la minería ilegal. Hasta cierto punto, en atención a la necesidad de incorporar a los mineros al sistema legal o generar incentivos para que desistan de la actividad minera, se podría considerar la posibilidad de aplicar el principio

de oportunidad para el tipo base de minería ilegal (art. 307-A CP), si la pena privativa de libertad conminada no fuera superior a los cuatro años. No obstante, la norma actual sanciona la acción con una pena que oscila entre los 4 y 8 años, con lo que no podría legitimarse la abstención del ejercicio de la acción penal.

Al igual que en el caso de la exención de pena, desde nuestra perspectiva, para evitar la grave afectación al derecho al ambiente debe utilizarse una acción de inconstitucionalidad contra esta norma para promover su expulsión del ordenamiento jurídico, o, en el exiguo probable caso de que un fiscal opte por la aplicación del principio de oportunidad, a través del control difuso, un juez podría controlarla.

4. Conclusiones

Primera: Si bien es cuestionable la idea de aceptar la afectación de derechos fundamentales, entre los que están el ambiente equilibrado y saludable, la salud, la biodiversidad, no obstante, es legítima. No debe ignorarse que este proceso tiene una característica fundamental para ser legítimo constitucionalmente: su transicionalidad. Vale decir, no es posible que el Estado normalice la afectación de derechos fundamentales de manera permanente, y, si da el paso de hacerlo, debe mediar una razón poderosa para optimizar otro derecho fundamental, de mayor peso e importancia, pero sin descuidar precisamente la transicionalidad.

Tal como lo hemos demostrado, un proceso que se inició en el año 2012 y que ha sido ampliado de manera constante, incluso hasta el año 2021, se aparta radicalmente de la exigencia de una estricta transicionalidad, y más bien destapa su carácter de permanencia continuada con nítido disimulo. Si los resultados hubieran sido otros, como, por ejemplo, que más de la mitad de los mineros informales hubieran alcanzado la legalidad, no podría siquiera entrar a discutirse la legitimidad del proceso de formalización minera. Pero, dado que apenas menos del 3% de los mineros inscritos en el Reinfo han logrado la formalización, es posible concluir que el fracaso del proceso es absoluto. Por tanto, permitir que el proceso de formalización minera se extienda año tras año sin mayor sentido ni explicación convincente, manteniendo la afectación de derechos fundamentales mientras dure, carece en todo sentido de legitimación constitucional.

Segunda: Desde un punto de vista técnico, el proceso de formalización minera en la región andina ha tenido más éxito, como también se aprecia en las estadísticas. Desde nuestro punto de vista, ello tiene su origen en una razón: la Ley General de Minería y el sistema de concesiones se encuentran diseñados para la minería filoniana, de gran presencia en la región andina, mientras que en la región ama-

zónica lo que existe es minería aluvial. El minero filoniano tiene como incentivo para formalizarse la necesidad de ejercer su actividad en un espacio determinado. Por el contrario, el minero aluvial carece de los mismos incentivos, en razón de que el total de mineral que puede hallar en su concesión no es cuantitativamente alto y, precisamente por ello, debe variar el lugar de sus operaciones mineras cada cierto tiempo. Estamos ante una actividad minera nómade.

Al mismo tiempo, se advierte la necesidad de analizar técnicamente si las ganancias producto de la minería ilegal en la región amazónica justifican los altos costos ambientales.

Tercera: La vía penal asumida por el Estado en el campo de la minería ilegal ha resultado completamente ineficiente en la Amazonía. En vez de desincentivar a los mineros ilegales de su actividad, más bien la ha estimulado inadvertidamente. Existen fallos normativos por corregir y mejorar para optimizar la persecución penal.

La técnica legislativa usada para el delito de minería ilegal no debería ser la del delito de peligro concreto o del delito de resultado, sino, en atención de la peligrosidad intrínseca que reúne el acto minero que no cuenta con una certificación ambiental, pueden perfectamente adelantarse las barreras de protección penal para convertirlo en un delito de peligro abstracto. Así, el delito de minería ilegal debe sancionarse por la sola realización del acto minero sin contar con el certificado ambiental requerido, y no exigirse la probanza de una lesión efectiva o de un peligro potencial de daño ambiental.

Cuarta: En el ámbito procesal, hay que considerar dos aspectos:

a) El actual sistema de exención o perdón de pena, basado tan solo en la incorporación del minero informal al registro integral de formalización minera, es manifiestamente desproporcionado. Si se deseaba optimizar los resultados del proceso de formalización minera, la exención debió otorgarse por alcanzar la condición de minero formal y no por el solo hecho de iniciar el proceso. Al haberse regulado normativamente así la exención, se creó para la práctica un incentivo perverso: los mineros ilegales se incorporan al registro con el único fin de evitar la persecución penal, sin importarles ni interesarles alcanzar la condición de legalidad que brinda precisamente la cabal formalización.

b) La legitimidad de la aplicación del principio de oportunidad reside en ser un equivalente funcional a la pena, es decir, la abstención del ejercicio de la acción penal se justifica para compensar mediante efectos civiles y administrativos la infracción leve de un deber jurídico-penal. Pero, para los casos en

los que existe una grave afectación de un derecho fundamental, tutelado a través del Derecho penal y que se expresa en una pena conminada que tiene el carácter de efectiva, no debería ser de posible aplicación el principio de oportunidad. Así, pues, en las normas vigentes puede verse que el legislador ha desnaturalizado la institución del principio de oportunidad al permitir su aplicación en el delito de minería ilegal por completo a los supuestos del tipo base, las agravantes, los tipos conexos, e incluso a los actos criminales reprimidos con penas privativas de libertad superiores a cuatro años.

Quinto: En síntesis, y como reflexión al Perú de 2021, el Estado no puede permitir ni, menos aún, promover políticas que no se ajusten a los parámetros de juridicidad que la Constitución Política ha establecido.

Pese a que el Estado se encuentra obligado a proteger los recursos naturales, a conservar un ambiente sano y equilibrado para el desarrollo del ser humano y a promover la salud de las personas, ha permitido que dichos derechos fundamentales se afecten. Lo que en principio parecía una forma transitoria de abordar el problema, se ha convertido, *de facto*, en una afectación permanente a los derechos fundamentales. Por ende, constatada la ilegitimidad constitucional, corresponde que el Estado asuma su rol de garante de los derechos fundamentales y adecúe la política normativa minera a los cánones constitucionales que se encuentra obligado a respetar.

Referencias

Alegre, A. (Febrero de 2010). Derecho al ambiente equilibrado y adecuado para el «desarrollo de la vida». En *Los derechos fundamentales. Estudios de los derechos constitucionales desde las diversas especialidades del derecho*. Gaceta Constitucional.

Corte Constitucional de Colombia. (2006). Sentencia C-307/06 de 2006. Recuperado de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-307-06.htm

Dourojeanni, M. (2006). *Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la Amazonía sur del Perú*. Sistema de Información Ambiental Regional del Gobierno Regional de Puno. Recuperado de http://siar.minam.gob.pe/puno/sites/default/files/archivos/public/docs/437.pdf

García, P. (2015). *Derecho penal económico*. Lima: Editorial Instituto Pacífico.

García-Pablos, A. (2012). *Introducción al Derecho penal: instituciones, fundamentos y tendencias del Derecho penal*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.

Hegel, G. (1821). *Grundlinien der Philosophie des Rechts*. Berlín: In der Nicolaischen Buchhandlung.

Huamán, D. (2013-2014). El delito de minería ilegal: principales aspectos sustantivos sobre el tipo base y sus agravantes. En J. Hurtado [Coord.], *Temas de derecho penal económico: empresa y compliance*. Perú: Fondo Editorial Universidad Católica del Perú.

Huamán, D. (22 de octubre de 2018). *Grundmodelle der Legitimation von Umweltdelikte* (tesis de maestría). Universidad de Friburgo, Alemania.

Kubiciel, M. (2013). *Die Wissenschaft der Besonderen Teil*. Fráncfort: Vittorio Klostermann.

Lamadrid, A. (2011). *El derecho penal ambiental en el Perú: ¿realidad concreta o simbolismo práctico?* Lima: Editorial Grijley.

Maraver, M. (2019). Vigencia temporal de la ley penal. En J. Lazacuraín (Coord.), *Manual de introducción al Derecho penal*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

Mendoza, P. (2016). Los delitos de minería ilegal y conexos, aspectos sustantivos y procesales. *Gaceta Penal*, (79).

MEM (Ministerio de Energía y Minas). (s. f. [a]). *Listado de mineros formalizados*. Recuperado de https://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=20&idTitular=8078&idMenu=sub8048&idCateg=1449

MEM (Ministerio de Energía y Minas). (s. f. [b]). Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo). Recuperado de http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector-20&idTitular=8049&idMenu=sub8048&idCateg=1442

Pawlik, M. (2012). *Das Unrecht des Bürgers*. Tubinga: Mohr Siebeck.

Peña Cabrera, A. (2017). *Delitos ambientales*. Lima: Editorial Pacífico.

Reyes, Y. (2018). *¿Es injusta la justicia transicional?* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Tribunal Constitucional del Perú. (2019). Expediente 0019-2015-PI/TC de 2019. Recuperado de https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/00019-2015-AI.pdf

Valverde, V. S., & Collantes, D. A. (2017). Alcances para una respuesta jurídica integral al comercio ilegal de oro. *Ius et Veritas*, (55), 131-134. https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201703.008

Sección III:
Políticas de desarrollo sectoriales

La promoción de exportaciones y los recursos y capacidades de la pyme peruana: contribuciones para su internacionalización

Oscar Malca

La evolución de las exportaciones del Perú durante el período 2001-2018 muestra un excelente avance, con indicadores superiores a las tasas de crecimiento tanto a nivel mundial como regional –Alianza del Pacífico–. Sin embargo, los trabajos de investigación que analizan el desempeño logrado son muy escasos y, por lo general, de carácter macro. Asimismo, a nivel de América Latina, son pocos los trabajos que investigan la relación de factores macro, como las Políticas de Promoción de Exportaciones (PPX), con los recursos y capacidades para la gestión internacional –International Management– de las empresas y su impacto en el desempeño exportador de estas. Por estas razones, el presente trabajo resume diversas investigaciones publicadas en diferentes *journals*, así como en capítulos de libros, con el fin de presentar aportes con base en análisis empíricos que contribuyan a mejorar las PPX.

1. Introducción

El comercio internacional es una de las actividades más importantes que tienen las economías, dados los impactos positivos que este genera a nivel macroeconómico y microeconómico (Abassi *et al.*, 2012; Bernard *et al.*, 2007; Katsikas, Leonidou, & Morgan, 2000). Por esta razón, los Gobiernos impulsan especialmente las exportaciones, desarrollando diversas medidas de Políticas de Promoción de Exportaciones (PPX) que, en el caso del Perú, son planificadas y gestionadas por

el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur) y por la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PromPerú).

Asimismo, el Perú, a través de sus entidades, desarrolla diversos Programas de Promoción de Exportaciones (PPE) con el objetivo de apoyar el proceso de internacionalización de la pyme peruana, a fin de consolidar el crecimiento exportador que se ha registrado en los últimos años y, al mismo tiempo, explotar el potencial de diversos productos con los que cuenta el país, tales como los *berries*, insumos para la industria cosmética, textiles, confecciones, derivados del sector pesca, entre otros. Muchos de estos productos ya son comercializados satisfactoriamente por otros países, no solo en la región sino también en otras partes del mundo, pese a no contar con las condiciones favorables con las que cuenta nuestro territorio. Por estas razones, resulta necesario que las organizaciones de promoción de exportaciones (OPE) peruanas conozcan el impacto de sus PPX en el desempeño exportador de las empresas, a fin de evaluar, mejorar e innovar los programas de promoción que desarrollan.

Desde este punto de vista, el presente ensayo busca contribuir al debate y a la mejora de las políticas de promoción de las exportaciones en el Perú, analizando desde el enfoque de los recursos y capacidades, y de manera empírica, tanto el comportamiento de las empresas exportadoras como las capacidades gerenciales. Asimismo, busca influir en las iniciativas que puedan desarrollarse, a fin de mejorar el desempeño de la internacionalización de la empresa peruana.

2. Evolución de las exportaciones del Perú

Durante el presente milenio, el crecimiento de las exportaciones peruanas se ha mantenido sobre la media mundial. En efecto, entre los años 2001 y 2018, estas registraron un crecimiento promedio del 12,05%, mientras que las exportaciones a nivel mundial lo hicieron a un ritmo del 6,98% (véase la tabla 4). Asimismo, la tasa del Perú ha sido superior a la alcanzada por otros países de la región, como los miembros de la Alianza del Pacífico: Chile (8,54%), Colombia (7,46%), México (6,94%) (véase la tabla 4). De igual manera, para el mismo período, la balanza comercial tuvo una evolución positiva (véase la tabla 5), con pequeñas excepciones en los años 2001, 2014 y 2015. Por otro lado, la participación de las exportaciones peruanas a nivel mundial pasó del 0,11% en 2001 al 0,24% en 2018 (véase la tabla 6).

Asimismo, respecto al comercio bilateral del Perú con sus principales socios comerciales, este mostró sustanciales mejoras en cuanto a la participación. Así, las exportaciones peruanas pasaron de representar el 0,18% del total de las importa-

ciones de China en 2001 a un 0,62% en 2018; del 0,15 al 0,30% en el caso de las importaciones de los Estados Unidos; y del 0,08 al 0,11% en el caso de la Unión Europea. Dentro de los principales bloques de integración latinoamericanos, la situación fue similar: mientras que en 2001 las exportaciones peruanas representaban el 0,30% de las importaciones de los países socios en la Alianza del Pacífico, este porcentaje se incrementó en 2018 hasta el 0,42%; por su parte, en este mismo período, los envíos peruanos al Mercosur incrementaron su participación del 0,31 al 0,72% dentro de las importaciones del bloque (véase la tabla 7).

De igual manera, la participación de las exportaciones no tradicionales (XNT) del Perú a nivel mundial pasó de representar el 0,035% en 2001 a un 0,070% en 2018. Asimismo, el número de empresas exportadoras de productos no tradicionales pasó de 2.928 en 2001 a 7.547 en 2018, un crecimiento de 2,6 veces (véase la tabla 8). Tal como se puede apreciar, el desempeño de las exportaciones del Perú en términos generales ha sido muy destacado; sin embargo, resulta necesario analizar si estos logros son consecuencia de las PPX.

3. Marco conceptual

3.1 Promoción de exportaciones

Los diversos beneficios que las exportaciones traen a la economía de un país justifican que los Gobiernos desarrollen PPX con el objetivo de incrementarlas y priorizar los sectores en los que el país debe especializarse (Belloc & Di Maio, 2011; Hausmann, Hwang, & Rodrik, 2007; Kotabe & Czinkota, 1992), así como fomentar la competitividad internacional de las empresas nacionales y minimizar los riesgos asociados a las actividades internacionales, de manera particular en la pyme (Lages & Montgomery, 2005; Kotabe & Czinkota, 1992), contribuyendo a elevar su productividad, innovación y desempeño (Haddoud, Jones, & Newbery, 2017).

La intervención de los Gobiernos se basa en la existencia de fallos o externalidades en los mercados, así como a factores que impiden o limitan el proceso de internacionalización de la empresa; por ende, dicha intervención busca corregir las distorsiones y/o aprovechar las oportunidades (Belloc & Di Maio, 2011). De igual manera, buscan contribuir en la mejora de los recursos, capacidades y estrategias de las empresas (Czinkota, 1996; Diamantopoulos, Schlegelmilch, & Tse, 1993; Francis & Collins-Dodd, 2004), dado que estos a su vez impactan positivamente en el desempeño exportador (Francis & Collins-Dodd, 2004; Zou & Stan, 1998).

Como resultado, los Gobiernos cuentan con organismos de promoción de exportaciones (OPE) que diseñan y gestionan diversos programas de promoción de exportaciones (PPE), cuyos objetivos principales son, entre otros, minimizar las percepciones negativas relacionadas con los costos más altos a corto plazo, así como el nivel de riesgo percibido y la complejidad de las actividades de exportación (Leonidou, Katsikeas, & Piercy, 1998; Spence, 2003), y aprovechar las oportunidades en los mercados extranjeros (Shamsuddoha, Ali, & Ndubisi, 2009). Asimismo, buscan reducir las barreras mentales o reales a la exportación (Leonidou, 2004); crear una red de contactos; proporcionar información y asesoramiento sobre la competencia; brindar soporte a la comercialización, apoyo financiero y de garantías, y actividades de promoción en el extranjero (Cavusgil & Yoeh, 1994); y dimensionar y cerrar la brecha entre los requisitos del mercado y las capacidades de la empresa (Freixanet, 2012; Malca, Peña-Vinces, & Acedo, 2019; Haddoud, Jones, & Newbery, 2017; Xiaoting *et al.*, 2017). En consecuencia, las PPX se diseñan para mejorar la capacidad de competir de las pymes en los mercados internacionales y alcanzar un mejor desempeño exportador (Lages, Jap, & Griffith, 2008; Hultman, Katsikeas, & Robson, 2011; Fischer & Reuber, 2003; Malca *et al.*, 2019; Tesfom & Lutz, 2008).

Las OPE analizan en paralelo el entorno internacional y las ventajas comparativas del país con el fin de identificar riesgos y oportunidades para los diferentes sectores de la economía, y definir la brecha entre las exigencias de los mercados internacionales y los recursos y capacidades de las empresas. Con base en este análisis, se priorizan los sectores y se establecen las metas por alcanzar, así como las estrategias que permitan el logro de estas. Como resultado de este proceso, se identifican tanto empresas aptas para la promoción internacional, como aquellas que requieren desarrollar proyectos que permitan superar las brechas, para lo cual se debe trabajar de manera coordinada a nivel institucional e interinstitucional del país, e incluso con el apoyo de la cooperación internacional.

Michael Czinkota (1996) desarrolla la relación entre la asistencia a la exportación, la empresa, el mercado internacional y el desempeño exportador, y determina dos dimensiones: la dimensión organizativa (recursos humanos y financieros, tecnología, servicio y orientación a la calidad, capacidad de investigación, conocimientos y conexión de mercados, entre otros) y la dimensión gerencial (educación, exposición internacional, experiencia y compromiso de los gerentes), las cuales están sujetas a las limitaciones y oportunidades del entorno del mercado internacional y determinan el grado de participación exportadora de una empresa, el cual puede ser medido a través de la eficiencia, la efectividad y la posición competitiva.

De acuerdo con Michael Czinkota (1996), es necesario estudiar el efecto de las PPX en el desempeño exportador de las pymes tanto para mejorar su diseño, adaptación y eficacia, como por la necesidad de aumentar su credibilidad ante la comunidad empresarial (Freixanet, 2012; Malca *et al.*, 2019).

3.2 La empresa y los recursos y capacidades para la internacionalización

La teoría del enfoque basado en los recursos (EBR) recoge los aportes de Penrose (1959), Wernerfelt (1984), Prahalad y Hamel (1990), Barney (1991), Grant (1991), Mahoney y Pandian (1992), entre otros investigadores (Sánchez *et al.*, 2012).

De acuerdo con este enfoque, la ventaja competitiva de una empresa se encuentra en sus factores internos (Schoemaker, 1990), los cuales, al ser heterogéneos (Wernerfelt, 1984), resultan ser activos tangibles e intangibles que las empresas pueden emplear para concebir e implementar sus estrategias (Barney & Hesterly, 2012). Así, Rumelt (1984) y Mahoney y Pandian (1992) desarrollan dos postulados clave para este enfoque: (a) cada empresa es heterogénea, puesto que está integrada por un conjunto único de recursos, los cuales pueden ser combinados con otros (Dhanaraj & Beamish, 2003) y construir una ventaja competitiva; (b) esta heterogeneidad puede mantenerse en el tiempo, lo que significa que la ventaja competitiva puede ser sostenible y generar rentas a largo plazo (Sánchez *et al.*, 2012).

De acuerdo con Barney (1991), los recursos son todos los activos, capacidades, procesos organizacionales, información, conocimiento, entre otros, que controla la empresa para formular y gestionar estratégicamente el desempeño. No obstante, Huerta Riveros, Navas López y Almodóvar Martínez (2004), basados en diversos autores, sostienen que los recursos, considerados de manera aislada, solo permiten desarrollar determinadas actividades en una empresa, por lo que aumentan su utilidad si son combinados y gestionados adecuadamente, generando capacidades. Estas últimas resultan ser habilidades o competencias organizativas que permiten a una empresa desarrollar adecuadamente una actividad a partir de la combinación y coordinación de los recursos individuales disponibles.

Al tener un carácter colectivo y, por su propia naturaleza, intangible, las capacidades resultan mucho más difíciles de identificar y clasificar (Grant, 1991). En esa línea, Peng (2012) indica que, en la práctica, la distinción entre recursos y capacidades es muy confusa y, por lo tanto, propone utilizarlos de manera indistinta, ya que, a su juicio, lo crítico para un gerente es distinguir cuáles son los

atributos que contribuyen a mejorar el desempeño de la empresa. Así, este autor propone separar los recursos y capacidades en dos categorías: tangibles (financieros, físicos, tecnológicos y organizacionales) e intangibles (humanos, innovación, reputación).

Finalmente, Claver y Quer (2000) presentan un listado de las capacidades básicas para la internacionalización, entre las cuales destacan la adaptación al sector (cumplimiento de las exigencias con las que opera), la eficiencia global (alcanzar economías de escala, estandarizar variables competitivas, incorporar nuevas tendencias en la dirección de la producción), la sensibilidad nacional (adaptarse a las exigencias del mercado en el que se opera, como las preferencias de los consumidores, los canales de distribución existentes, las exigencias gubernamentales), el desarrollo y la transferencia de tecnología (innovación, aprendizaje y transferencia a toda la organización), y, por último, las capacidades organizativas (diseñar adecuadamente las operaciones internacionales y contar con capacidades directivas que las respalden).

Actualmente, existen varias tendencias del enfoque de recursos y capacidades. Una recopilación elaborada por Adame Sánchez *et al.* (2012) las clasifica en cuatro grupos:

Tabla 1
Enfoques derivados de la teoría de recursos y capacidades

Enfoque	Principales autores	Argumento
Enfoque basado en el conocimiento (EBC)	Kogut y Zander (1992) Grant (1996a, 1996b) Spender (1996) Tsoukas (1996)	Sostiene que conocimiento es el principal recurso estratégico de la empresa para desarrollar y mantener la ventaja competitiva y, en consecuencia, para lograr un desempeño superior.
Enfoque de las capacidades dinámicas (ECD)	Teece *et al.* (1997) Eisenhardt y Martin (2000) Zollo y Winter (2002) Teece (2007)	Explica el origen de la ventaja competitiva sostenible considerando que las empresas se desenvuelven en un entorno dinámico, e intenta, de esta forma superar una de las críticas a la teoría de recursos y capacidades (Wang & Ahmed, 2007), ya que la ventaja competitiva, como resultado de un buen posicionamiento de producto-mercado y una configuración distintiva de recursos, puede ser erosionada con rapidez por cambios del entorno (Wheeler, 2002).

Enfoque relacional (ER)	Dyer (1996) Eisenhardt y Schoonhoven (1996) Dyer y Singh (1998)	Este enfoque parte de la idea de que las organizaciones pueden encontrar y disponer de recursos estratégicos localizados más allá de sus límites, aquellos insertados en otras organizaciones, como proveedores, clientes y potenciales aliados (Dyer, 1996; Eisenhardt & Schoonhoven, 1996; Dyer & Singh, 1998). En particular, una organización puede construir su ventaja competitiva generando rutinas para compartir conocimiento con otras organizaciones y, por tanto, a partir de relaciones interorganizativas (Dyer & Singh, 1998).
Enfoque basado en el capital intelectual (EBCI)	Stewart (1994) Bontis (1996) Brooking (1997) Edvinsson y Sullivan (1996) Saint Onge (1996) Bontis (1998) Reed *et al.* (2006)	«La combinación de activos inmateriales e intangibles, incluyéndose el conocimiento del personal, la capacidad para aprender y adaptarse, las relaciones con los clientes y los proveedores, las marcas, los nombres de los productos, los procesos internos y la capacidad de I+D, etcétera, de una organización, que aunque no estén reflejados en los estados contables tradicionales, generan o generarán valor futuro y sobre los cuales se podrá sustentar una ventaja competitiva sostenida» (Sánchez Medina *et al.*, 2007, p. 102).

Fuente: Adame Sánchez *et al.* (2012)

4. Oportunidades de mejora de las PPX

Las PPX, tal como lo establece Czinkota (1996), deberían centrarse en fortalecer los recursos y capacidades de las empresas, así como en la gestión estratégica de estas (Peng, 2012), con el fin de contribuir a mejorar el desempeño exportador de las empresas y del país. Actualmente, el Perú se rige por el Plan Estratégico Nacional Exportador 2025 (PENX 2025), el cual define los programas, subprogramas, actividades y proyectos multisectoriales bajo responsabilidad del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur, 2015). El PENX 2025 contempla diversos objetivos estratégicos, pilares y líneas de acción, tal como se muestra en la tabla 2:

Tabla 2
PENX 2025: pilares, objetivos estratégicos y líneas de acción

Objetivo estratégico 1: Profundizar la internacionalización de las empresas	Objetivo estratégico 2: Incrementar de forma sostenida y diversificada las exportaciones de bienes y servicios con valor agregado
Pilar 1: Internacionalización de la empresa y diversificación de mercados 1.1. Desarrollar el marco normativo 1.2. Promover la internacionalización de las empresas 1.3. Impulsar la inserción en cadenas globales de valor 1.4. Desarrollo de inteligencia comercial 1.5. Consolidar la presencia y promoción comercial del Perú	Pilar 2: Oferta exportable diversificada, competitiva y sostenible 2.1. Fomentar el desarrollo de la exportación de servicios 2.2. Diversificar la oferta exportable 2.3. Generar un entorno favorable para las inversiones
Objetivo estratégico 3: Mejorar la competitividad del sector exportador	
Pilar 3: Facilitación del comercio exterior y eficiencia de la cadena logística internacional 3.1. Mejorar la logística y el transporte internacional 3.2. Optimizar la gestión aduanera y fronteriza 3.3. Desarrollar herramientas de financiamiento del comercio exterior 3.4. Mejorar el marco regulatorio, la optimización de procesos y la implementación de soluciones tecnológicas	Pilar 4: Generación de capacidades para la internacionalización y consolidación de una cultura exportadora 4.1. Impulsar la red nacional de apoyo al desarrollo del comercio exterior 4.2. Generar competencias en comercio exterior 4.3. Fomentar la transferencia tecnológica e innovación para la competitividad internacional

Fuente: Mincetur (2015). Elaboración propia.

Sin embargo, para alcanzar los objetivos estratégicos 1. Profundizar la internacionalización de las empresas y 3. Mejorar la competitividad del sector exportador, a través de las líneas de acción 1.2 Promover la internacionalización de las empresas y 4.2 Generar competencias en comercio exterior, respectivamente, es necesario analizar los recursos y capacidades de las empresas exportadoras del Perú. En ese sentido, el presente ensayo complementa lo establecido por el Mincetur para alcanzar las metas propuestas en el PENX 2025 y propone PPX orientadas a fortalecer las capacidades organizacionales de la empresa, que le permitan mejorar su desempeño exportador y, a través de este, contribuir a la sostenibilidad de su internacionalización.

De esta manera, a partir de la revisión de la literatura y la evidencia empírica del desempeño exportador de las empresas peruanas, se proponen los siguientes lineamientos de promoción de exportaciones con base en:

- Comportamiento de la empresa exportadora peruana.
- Obstáculos a la continuidad exportadora.
- Capacidad para la gestión de mercados internacionales: normas de flexibilidad relacional y su impacto en el desempeño exportador.
- Impacto de la PPX en el desempeño exportador de las empresas peruanas.
- La relación de la capacidad de exportación de las pymes con la intensidad exportadora.

4.1 Comportamiento de la empresa exportadora peruana

El modelo de Uppsala sostiene que la internacionalización de las empresas es un proceso basado en un aprendizaje gradual y en el crecimiento del compromiso de recursos de estas con los mercados internacionales. Así, el incremento de los recursos destinados para este fin se da por etapas, a medida que van obteniendo más conocimientos de los mercados (Johanson & Vahlne, 1977, 1990, 2009), lo cual resulta un proceso clave para el aprendizaje organizacional que contribuye en la definición y conformación de capacidades gerenciales (Armario, Rastrollo Horrillo, & González Robles, 2009). Por lo tanto, la continuidad de la empresa en los mercados internacionales es fundamental, por lo que es necesario analizarla, dado que muchas empresas pueden no ser capaces de mantener su presencia en los mercados internacionales debido a la deficiencia de recursos y capacidades necesarios para la actividad exportadora, lo que constituye una oportunidad de intervención de las entidades de promoción de exportaciones a fin de generar PPX dirigidas a fortalecer estas capacidades.

Malca y Rubio (2013), basados en un análisis del período 2000-2008, identifican tres tipos de empresas que participan en las exportaciones peruanas: empresas exportadoras continuas (que tienen tres o más años de exportación continua), empresas exportadoras esporádicas (aquellas que no tienen continuidad en su evolución exportadora) y empresas que exportaron un solo año (únicas). De estos tres grupos, las empresas exportadoras esporádicas representan un porcentaje muy elevado que, dependiendo del sector, fluctúa entre el 84 y el 94% del total de las empresas que exportan.

Asimismo, al alto porcentaje de empresas esporádicas se suma el alto grado de concentración de las exportaciones peruanas y, en particular, en las no tradicio-

nales. Así, en el año 2001, el 2,6% de las empresas exportadoras de productos no tradicionales concentraban el 50% de las exportaciones, mientras que en el año 2018 este porcentaje pasó a ser el 1,25% (véase la tabla 8). La evolución positiva del comercio internacional peruano aparenta estar sustentada en el desempeño de las empresas exportadoras continuas.

Estos resultados nos llevan a la necesidad de segmentar las PPX con base en los dos grupos de empresas de exportación no tradicional: esporádicas y continuas, en tanto tienen diferentes necesidades de promoción. En el caso específico de las PPX enfocadas en empresas exportadoras esporádicas, el objetivo radicaría en que este tipo de empresa logre una mayor continuidad en los mercados. Sin perjuicio de lo anterior, la segmentación también debe tomar en cuenta la etapa del proceso de internacionalización en la que se encuentra la empresa, la posición competitiva del Perú en los mercados y los objetivos por alcanzar en cada mercado. Para ello, se deben tener en cuenta algunas herramientas, tales como los índices de ventajas comparativas reveladas normalizados (VCRn), los índices de la capacidad relativa de compra normalizados (CRCn), la matriz de Ansoff (en su versión adaptada a los mercados internacionales) y la matriz de Boston – BCG (también en su versión adaptada a los mercados internacionales).

4.2 Obstáculos a la continuidad exportadora

El alto porcentaje de empresas esporádicas en el Perú (Malca & Rubio, 2013) hace necesario que se identifiquen las variables que limitan el desarrollo de su continuidad en los mercados internacionales. Bilkey y Tesar (1977) sostienen que las percepciones sobre las barreras a la exportación varían de acuerdo con la etapa de internacionalización en que se encuentran las empresas. Así, mientras más avanzadas sean estas fases, mayores serán las dificultades para entender las prácticas empresariales en el exterior, las especificaciones de los productos y los estándares de consumo. Por su parte, Barret y Wilkinson (1985) concluyen que la falta de capacidad para encontrar precios competitivos de proveedores en el extranjero y los altos costos del transporte internacional son los obstáculos más importantes durante el proceso de internacionalización.

Las barreras a la exportación están definidas como obstáculos que impiden la capacidad de las empresas para poder iniciar, desarrollar o mantener sus operaciones comerciales en mercados internacionales (Leonidou, 1995). Estas se clasifican en internas, relacionadas con la insuficiencia de recursos y capacidades organizacionales; y externas, las cuales provienen del entorno en el que la empresa va a operar (Leonidou, 1995, 2004).

En el caso peruano, Malca y Rubio (2015) desarrollaron una investigación que recolectó un total de 119 encuestas dirigidas a empresas de diferentes sectores. El análisis de la información utilizó como método estadístico el análisis factorial y el análisis de escalamiento multidimensional. Los resultados obtenidos muestran que la concentración de obstáculos se da en los dos factores (de un total de siete). A continuación, se muestran los principales obstáculos identificados.

Tabla 3
Principales obstáculos a la continuidad exportadora

	Primer factor		Segundo factor
1	Idioma	1	Falta de conocimiento del potencial de los mercados de exportación
2	Diferencia cultural	2	Falta de personal dedicado al planeamiento exportador
3	Fuerte competencia internacional	3	Falta de conocimiento de los programas sobre asistencia exportadora
4	Riesgo en la variación del tipo de cambio	4	Falta de información sobre las oportunidades para su producto/servicio en el extranjero
5	Apreciación de la moneda peruana		

Fuente: Malca y Rubio (2015).

El primer factor muestra cinco variables externas a la empresa, de las cuales cuatro están relacionadas con mercado de destino y una con el mercado de origen; mientras que el segundo factor, a diferencia del primero, muestra cuatro variables, de las cuales tres son internas y solo una es externa, relacionada con mercado de origen, como es el caso de la falta de conocimiento de los programas sobre asistencia exportadora.

Por lo tanto, estos hallazgos deben servir como insumo para la formulación de las PPX orientadas al fortalecimiento de las capacidades de gestión de las empresas peruanas en los mercados internacionales y, de esta manera, fomentar la continuidad en los mercados internacionales y contribuir al fortalecimiento del posicionamiento internacional del Perú.

4.3 Capacidad para la gestión de mercados internacionales: normas de flexibilidad relacional y su impacto en el desempeño exportador

Debido a que uno de los factores que obstaculizan la gestión exportadora de las empresas peruanas está relacionado con la gestión de los mercados internacionales (Malca & Rubio, 2015) y que la gran cantidad de empresas esporádicas ya cuentan con experiencia exportadora (Malca & Rubio, 2013), la cual se inicia a través de la relación exportador-importador, el análisis de estas relaciones se vuelve crucial para mejorar el desempeño de las empresas en los mercados internacionales. De acuerdo con Malca *et al.* (2020), con el fin de enfrentar las distancias culturales y geográficas, los exportadores se ven obligados a desarrollar normas de compromiso con los importadores para mitigar la incertidumbre y el oportunismo, lo cual constituye una estrategia viable al no depender de mecanismos contractuales formales ni de grandes asignaciones de recursos.

Malca *et al.* (2020) analizan el impacto de las normas de flexibilidad relacional en el desempeño exportador de las empresas peruanas con continuidad exportadora e identifican el rol mediador de la capacidad para construir relaciones entre la flexibilidad relacional y el desempeño exportador. Los resultados del modelo permiten concluir que la flexibilidad relacional tiene un impacto indirecto en el desempeño exportador a través de la capacidad para construir relaciones, de tal manera que esta última tiene tanto un rol mediador como un impacto directo positivo en el desempeño exportador de las empresas peruanas.

Estos resultados señalan de manera clara la necesidad de desarrollar PPX orientadas al fortalecimiento de la capacidad relacional internacional de las empresas. De acuerdo con el enfoque relacional, las empresas pueden encontrar en la gestión de sus relaciones un recurso estratégico, que es una de las bases para generar ventajas competitivas a partir de las relaciones interorganizacionales entre exportadores e importadores (Dyer & Singh, 1998).

4.4 Impacto de la PPX en el desempeño exportador de las empresas peruanas

Malca *et al.* (2019) analizan de manera conjunta el impacto de los PPE y los resultados del desempeño exportador del año anterior y sus repercusiones tanto en los recursos organizacionales orientados a la exportación como en el desempeño exportador corriente.

Los resultados indican que el desempeño exportador del año anterior tiene un gran impacto tanto en los recursos organizacionales de la empresa como en el desempeño corriente. Asimismo, los resultados demuestran que los PPE relacionados con información y capacitación no tienen impacto ni en los recursos organizacionales de la empresa ni en el desempeño exportador; solo los programas relacionados con la movilidad comercial tienen impacto, lo cual implica que es necesario revisar los PPE a fin de que estos permitan alcanzar los objetivos estratégicos del PENX 2025.

4.5 La relación de la capacidad de exportación de las pymes con la intensidad exportadora

Tal como se vio en el acápite 3.2., los recursos y capacidades son determinantes en el crecimiento y desarrollo de las empresas (Grant, 1991; Paul, Parthasarathy, & Gupta, 2017; Penrose, 1959). Por tal motivo, las pymes exportadoras deben desarrollar capacidades basándose en sus recursos que generan ventajas competitivas (Haddoud *et al.*, 2017; Naidu & Prasad, 1994).

Por estas razones, Malca y Bolaños (2018) realizaron una encuesta en 24 de las 26 regiones del Perú y evaluaron seis capacidades de exportación de las pymes: (i) capacidad técnica industrial, (ii) capacidad de información, (iii) capacidad de comunicación y promoción, (iv) capacidad de mercado, (v) estructura interna de exportación y (vi) ingeniería de precio, y su relación con la intensidad exportadora (porcentaje de ventas dedicado a la exportación). Los resultados arrojan que el índice de capacidades exportadoras se encuentra por debajo del 50% en cinco de las seis capacidades evaluadas, y que la capacidad técnica industrial es la única que supera ese nivel. Asimismo, se encontró que alrededor del 50% de las pymes entrevistadas tienen conocimiento de los distintos programas e iniciativas ofrecidos por los distintos PPE.

Los resultados encontrados indican que las OPE deben tomar en cuenta el estado de las capacidades de las empresas exportadoras para formular PPE que contribuyan a reforzarlas y, con ello, mejorar la sostenibilidad de las exportaciones peruanas en los mercados internacionales a la par de la promoción comercial. En lo que respecta al desconocimiento, es necesario realizar esfuerzos de difusión sobre los PPE ofrecidos por las OPE, a efectos de contribuir a su mayor uso y que redunden en mejorar el desempeño de las pymes.

5. Conclusiones

El presente trabajo se centra en el análisis de las recursos y capacidades empresariales y la necesidad de contar con PPX orientadas a fortalecerlos, con el objetivo de mejorar el desempeño exportador.

Si bien el avance del comercio internacional del Perú tiene una evolución positiva (véanse las tablas 4, 5, 6 y 7), no se puede afirmar que esta sea consecuencia de las PPX. Es necesario que las OPE identifiquen y analicen las necesidades de promoción de internacionalización de las empresas, basadas en muestras representativas de los segmentos de cada sector que se necesite promover, a fin de crear, ajustar y/o innovar los programas de promoción. Este análisis debe tomar en cuenta los recursos y capacidades de las empresas, las capacidades gerenciales y la realidad de los mercados de destino en los que se va a competir.

La existencia de un gran porcentaje de empresas exportadoras esporádicas significa que se deben formular PPX de manera segmentada tanto a nivel de empresa (continuas o esporádicas), como a nivel de productos y mercados. Para que los PPE estén en función de las exigencias de los mercados internacionales, es importante tomar en consideración el nivel de los recursos y capacidades de las empresas, así como analizar el comportamiento de los mercados y productos utilizando matrices como Ansoff y BCG en su versión adaptada para los negocios internacionales.

De igual manera, tomando en cuenta las recomendaciones del modelo de Uppsala o gradualista, las PPX deberían reforzar las actividades de promoción e inteligencia comercial en los mercados de Latinoamérica, con el fin de identificar y aprovechar las potenciales oportunidades y, de esta manera, aprovechar la existencia de esquemas de integración económica, la baja distancia cultural y psicológica, y abrir una gran posibilidad para las pymes, en especial las esporádicas, mientras se logra superar algunos de los principales obstáculos a la exportación identificados.

Las relaciones comerciales que se generan a partir de la interacción entre exportador e importador indican la necesidad de desarrollar capacidades de gestión, las cuales deberían estar integradas a las PPX. Asimismo, dado que la distancia cultural y geográfica crea divergencias de percepción, las pymes deben desarrollar capacidades para cultivar y gestionar adecuadamente el capital relacional, de tal manera que se convierta en una de sus bases de ventaja competitiva.

Por otro lado, Malca *et al.* (2019) miden el impacto de los PPE en el desempeño exportador de las empresas continuas (véase el acápite 4.4) y demuestran que

es necesario revisarlos a fin de elevar el impacto de estos en los recursos organizacionales internos de la empresa, dado que es a través de ellos que la empresa logra mejorar su desempeño exportador.

Por otro lado, Malca y Bolaños (2018) demuestran el déficit de capacidades para la exportación de las empresas peruanas, lo cual evidencia que los PPE también deben enfocarse en fortalecer las capacidades internas de estas.

Igualmente, es necesario realizar mediciones del impacto de las PPX, para lo cual se debe utilizar tanto la rigurosidad teórica como estadística a través de la modelación en las muestras representativas de la actividad exportadora. Estos análisis también deben incluir, entre otros, la medición de la percepción de los empresarios exportadores y, en lo pertinente, utilizar ecuaciones estructurales.

En conclusión, los resultados expuestos indican que hay una gran necesidad de formular PPX y PPE orientados al fortalecimiento de los recursos y capacidades para la internacionalización de la empresa peruana, ya que estas son transversales a las industrias, productos y mercados a los que sirven (Kaleka, 2012; Barney, 1991); también, deben tener en cuenta la evolución de las empresas y del compromiso que deben asumir; es decir, los recursos que está dispuesta a asignar para alcanzar un objetivo concreto de internacionalización (Paul *et al.*, 2017).

Referencias

Abassi, M., Shakhsian, F., Fayyazi, M., & Rezaie, M. (2012). Identifying the most important export barriers in Iran case study: Auto-Part industry. *International Journal of Academic Research in Economics and Management Sciences*, *1*(1), January, 63-81.

Adame Sánchez, C., Mohedano Suanes, A., & Benavides Espinosa, M. (2012). Tendencias actuales desde la perspectiva basada en los recursos. *ICE, Revista de Economía, 1*(865), 119-130.

ADEX Data Trade. (2020). ADEX Data Trade. Recuperado de http://www.adexdatatrade.com/

Armario, J. M., Rastrollo Horrillo, M., & González Robles, E. (2009). La internacionalización de la empresa: el conocimiento experimental como determinante del resultado en mercados exteriores. *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, (39), 123-150.

Barney, J., & Hesterly, W. (2012). *Strategic management and competitive advantage. Concepts.* Pearson Education Inc.

Barney, J. B. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 99-120.

Barret, N. I., & Wilkinson, I. F. (1985). Export stimulation: A segmentation study of the exporting problems of Australian manufacturing firms. *European Journal of Marketing, 19*(2), 53-72.

BCRP (Banco Central de Reserva del Perú). (2020). BCRP Data. Recuperado de https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/anuales/balanza-comercial

Belloc, M., & Di Maio, M. (2011). *Survey of the literature on successful strategies and practices for export promotion by developing countries*. (I. G.-S. IGC, Ed.) Working paper 11 / 0248.

Bernard, A., Jensen, J. B., Redding, S. J., & Schott, P. K. (2007). Firms in international trade. *Journal of Economic Perspectives*, *21*(3), 105-130.

Bilkey, W. J., & Tesar, G. (1977). The export behavior of smaller-sized Wisconsin manufactoring firms. *Journal of International Business Studies*, *8*(1), 93-98.

Cavusgil, T., & Yoeh, P. (1994). Public sector promotion of U.S. export activity: A review and directions for the future. *Journal of Public Policy & Marketing*, *13*(1), 76-84.

Claver Cortés, E., & Quer Ramón, D. (2000). *Estrategias de internacionalización.* Valencia: Editorial Club Universitario.

Czinkota, M. (1996). Why national export promotions? *International Trade Forum*, *2*, 10-13.

Dhanaraj, C., & Beamish, P. (2003). A resource-based approach to the study of export performance. *Journal of Small Business Management*, *41*(3), 242-262.

Diamantopoulos, A., Schlegelmilch, B., & Tse, K. (1993). Understanding the role of export marketing assistance: Empirical evidence and research needs. *European Journal of Marketing*, *27*, 5-18.

Dyer, J. H., & Singh, H. (1998). The relational view: Cooperative strategy and sources of interorganizational competitive advantage. *Academy of Management Review*, *23*(4), 660-679.

Fischer, E., & Reuber, A. (2003). Targeting export support to SMEs: Owners' international experience as a segmentation basis. *Small Business Economics*, *20*, 69-82.

Francis, J., & Collins-Dodd, C. (2004). Impact of export promotion programs on firm competencies, strategies and performance. The case of Canadian high-technology SMEs. *International Marketing Review*, *21*(4/5), 474-495.

Freixanet, J. (2012). Export promotion programs: Their impact on companies' internationalization performance and competitiveness. *International Business Review*, *21*(6), 1065-1086.

Grant, R. (1991). The resource-based Theory of Competitive Advantage: Implications for strategy formulation. *California Management Review*, *33*(3), 114-135.

Haddoud, M. Y., Jones, P., & Newbery, R. (2017). Export promotion programme and SMEs' performance: Exploring the network promotion role. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, *24*(1), 68-87.

Hausmann, R., Hwang, J., & Rodrik, D. (2007). What you export matters. *Journal of Economic Growth*, *12*, 1-25.

Huerta Riveros, P., Navas López, J., & Almodóvar Martínez, P. (2004). La diversificación desde la Teoría de Recursos y Capacidades. *Cuadernos de Estudios Empresariales*, (14), 87-104.

Hultman, M., Katsikeas, C., & Robson, M. (2011). Export promotion strategy and performance: The role of international experience. *Journal of International Marketing*, *19*(4), 17-39.

International Trade Center – Trade Map. (2020). Trade Map. Recuperado de https://www.trademap.org/Index.aspx

Johanson, J., & Vahlne, J.-E. (1977). The internationalization process of the firm – A model of knowledge development an increasing foreign market commitments. *Journal International Business Studies*, *8*, 23-32.

Johanson, J., & Vahlne, J.-E. (1990). The mechanism of internationalization. *International Marketing Review*, *7*(4), 11-24.

Johanson, J., & Vahlne, J.-E. (2009). The Uppsala internationalization process model revisited: From liability of foreignness to liability of outsidership. *Journal of International Business Studies*, *40*, 1411-1431.

Kaleka, A. (2012). Studying resource and capability effects on export venture performance. *Journal of World Business*, *47*, 93-105.

Katsikas, C., Leonidou, L., & Morgan, N. (2000). Firm-level export performance. *Journal of the Academy of Marketing Science*, *28*(4), 493-511.

Kotabe, M., & Czinkota, M. (1992). State government promotion of manufacturing exports: A gap analysis. *Journal of International Business Studies*, *23*, 637-658.

Lages, L., Jap, S., & Griffith, D. (2008). The role of past performance in export ventures: A short-term reactive approach. *Journal of International Business Studies*, *39*(2), 304-325.

Lages, L., & Montgomery, D. (2005). The relationship between export assistance and performance improvement in Portuguese export ventures: An empirical test of the mediating role of pricing strategy adaptation. *European Journal of Marketing*, 755-784.

Leonidou, L. C. (1995). Export barriers: Non-exports' perception. *International Marketing Review*, *12*(1), 4-25.

Leonidou, L. C. (2004). An analysis of the barriers hindering small business export development. *Journal of Small Business Management*, *42*(3), 279-302.

Leonidou, L., Katsikeas, C., & Piercy, N. (1998). Identifying managerial influences on exporting: Past research and future directions. *Journal of International Marketing*, *6*(2), 74-102.

Mahoney, J., & Padian, J. (1992). The resource-based view within the conversation of strategic management. *Strategic Management Journal*, *13*(5), 363-380.

Malca, O., & Bolaños, J. (Octubre de 2018). *La relación de la capacidad de exportación de las pymes con la intensidad exportadora: insights para la Política de Promoción de Exportaciones. El caso de Perú.* Conference paper, sustentado en el *IV simposio Internacional sobre Relaciones entre América Latina y Asia-Pacífico*, Universidad Iberoamericana, México. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/331384659_La_relacion_de_la_capacidad_de_exportacion_de_las_pymes_con_la_intensidad_exportadora_insights_para_las_Politicas_de_Promocion_de_Exportaciones_-_El_caso_de_Peru

Malca, O., & Rubio, J. (2013). La continuidad y el desempeño exportador de la empresa peruana. *Journal of Business*, *5*(1), 52-75.

Malca, O., & Rubio, J. (2015). Obstáculos a la actividad exportadora de las empresas del Perú. *Journal of Business*, *7*(1), 51-76.

Malca, O., Bolaños, J., Acedo, F., Rubio, J., & Peña-Vinces, J. (2020). Relational flexibility norms and relationship-building capabilities as a mediating mechanism in export performance: Insights from exporting SMEs in an emerging economy, Peru. *International Journal of Emerging Markets* (en prensa). https://doi.org/10.1108/IJOEM-09-2019-0735

Malca, O., Peña-Vinces, J., & Acedo, F. (2019). Export promotion programmes as export performance catalysts for SMEs: Insights from an emerging economy. *Small Bus Econ*, *55*, 831-851. doi:doi.org/10.1007/s11187-019-00185-2

Mincetur (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo). (2015). *Plan estratégico nacional exportador 2025 – PENX 2025.*

Naidu, G., & Prasad, V. (1994). Predictors of export strategy and performance of small- and medium-sized firms. *Journal of Business Research*, *31*, 107-115.

Paul, J., Parthasarathy, S., & Gupta, P. (2017). Exporting challenges of SMEs: A review and future research agenda. *Journal of World Business*, *52*(3), 327-342.

Peng, M. (2012). *Global business* (2.ª ed). Cengage Learning.

Penrose, E. (1959). *The growth of the firm* (1.ª ed.). Nueva York: Oxford University Press.

Prahalad, C., & Hamel, G. (1990). The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*, *68*(3), 79-91.

PromPerú – Infotrade. (2020). Infotrade. Recuperado de http://infotrade.promperu.gob.pe/

Rumelt, R. P. (1984). Towards a strategic theory of the firm. En N. J. Foss, *Resources, firms and strategies. A reader in the resource-based perspective* (pp. 131-145). Nueva York: Oxford University Press.

Sánchez, C., Mohedano Suanes, A., & Benavides Espinosa, M. (2012). Tendencias actuales desde la perspectiva basada en recursos. *ICE, Revista de Economía*, *865*, 119-130.

Schoemaker, P. (1990). Strategy, complexity and economic rent. *Management Science*, *36*(10), 1178-1292.

Shamsuddoha, A., Ali, M., & Ndubisi, N. (2009). Impact of government export assistance on internationalization of SMEs from developing nations. *Journal of Enterprise Information Management*, *22*(4), 408-422.

Spence, M. (2003). Evaluating export promotion programmes: U.K. overseas trade missions and export performance. *Small Business Economics*, *20*, 83-103.

Tesfom, G., & Lutz, C. (2008). Evaluating the effectiveness of export support services in developing countries: a customer (user) perspective. *International Journal of Emerging Markets*, 3(4), 364-377.

Wernerfelt, B. (1984). A resource-based view of the firm. *Strategic Management Journal*, *5*(2), 171-180.

Xiaoting, W., Chen, A., Wang, H., & Li, S. (2017). Effect of export promotion programs on export performance: Evidence from manufacturing SMEs. *Journal of Business Economics and Management*, *18*(1), 131-145.

Zou, S., & Stan, S. (1998). The determinants of export performance: A review of the empirical literature between 1987 and 1997. *International Marketing Review*, *15*(5), 333-356.

Anexos

Tabla 4
Crecimiento promedio de las exportaciones (2002-2018)

Export.	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Crecimiento promedio
Mundo	**4,85%**	**16,53%**	**21,56%**	**13,64%**	**15,62%**	**15,69%**	**15,45%**	**-22,69%**	**22,26%**	**19,93%**	**1,61%**	**2,64%**	**-0,01%**	**-13,13%**	**-3,16%**	**10,51%**	**9,88%**	**6,98%**
Perú	12,30%	17,76%	40,99%	34,48%	38,86%	18,18%	11,41%	-14,54%	33,92%	29,54%	-0,04%	-8,19%	-9,22%	-12,88%	7,85%	21,25%	7,26%	12,05%
Chile	-7,05%	24,27%	52,54%	27,09%	44,37%	13,14%	-5,91%	-14,03%	28,21%	14,53%	-4,14%	-1,66%	-2,20%	-17,38%	-2,12%	13,41%	9,62%	8,54%
Colombia	-3,28%	10,04%	27,78%	26,66%	15,10%	22,96%	25,46%	-12,69%	21,21%	43,03%	5,83%	-2,41%	-6,85%	-34,86%	-13,02%	21,66%	10,59%	7,46%
México	1,49%	2,59%	13,99%	13,95%	16,69%	8,75%	7,15%	-21,13%	29,86%	17,10%	6,12%	2,49%	4,46%	-4,12%	-1,74%	9,51%	10,03%	6,34%

Fuente: International Trade Centre – Trademap (2020). Elaboración propia.

Tabla 5
Balanza comercial del Perú (2001-2018)

Año	Balanza comercial
2001	-178.748
2002	321.108
2003	885.884
2004	3.004.393
2005	5.286.075
2006	8.986.065
2007	8.503.497
2008	2.569.298
2009	6.059.832
2010	6.987.761
2011	9.224.440
2012	6.392.670
2013	504.452
2014	-1.509.468
2015	-2.916.436
2016	1.953.339
2017	6.699.517
2018	7.196.535

Nota. Valores expresados en miles de US$.
Fuente: BCRP (2020). Elaboración propia.

Tabla 6
Participación del Perú en las exportaciones mundiales en años seleccionados

	2001	2005	2010	2015	2018
Mundo	6.127.467.761	10.340.858.415	15.095.502.449	16.399.773.904	19.284.580.098
Perú (total)	6.880.992	17.324.105	35.828.782	33.152.475	48.011.532
Participación en las exportaciones del mundo	0,112%	0,168%	0,237%	0,202%	0,249%
Perú (tradicional)	4.719.959	13.037.943	28.113.530	21.993.594	34.532.315
Participación en las exportaciones del mundo	0,077%	0,126%	0,186%	0,134%	0,179%
Participación en las exportaciones del Perú	68,59%	75,26%	78,47%	66,34%	71,93%
Perú (no tradicional)	2.161.033	4.286.162	7.715.252	11.158.881	13.479.217
Participación en las exportaciones del mundo	0,035%	0,041%	0,051%	0,068%	0,070%
Participación en las exportaciones del Perú	31,41%	24,741%	21,534%	33,659%	28,075%

Nota. Valores expresados en miles de US$.
Fuentes: International Trade Centre – Trademap (2020) y PromPerú – Infotrade (2020). Elaboración propia.

Tabla 7
Participación de las exportaciones peruanas en las importaciones de los principales socios con acuerdos comerciales vigentes en años seleccionados

Importaciones totales	2001	2005	2010	2015	2018
China	243.552.881	659.952.762	1.396.001.600	1.679.564.325	2.134.987.265
desde el Perú	426.253	1.860.865	5.436.667	7.391.350	13.167.721
Participación	0,18%	0,28%	0,39%	0,44%	0,62%
Estados Unidos	1.140.900.159	1.734.849.142	1.968.259.901	2.313.424.569	2.612.379.157
desde el Perú	1.693.609	5.257.260	6.134.377	5.078.843	7.837.624
Participación	0,15%	0,30%	0,31%	0,22%	0,30%
Unión Europea	2.444.558.581	4.078.179.788	5.248.995.798	5.082.702.535	6.245.770.932
desde el Perú	1.856.895	2.964.818	6.579.168	5.489.118	7.136.033
Participación	0,08%	0,07%	0,13%	0,11%	0,11%
Corea del Sur	141.097.086	261.235.583	425.208.007	436.547.721	535.172.391
desde el Perú	110.592	227.431	895.993	1.087.215	2.444.572
Participación	0,08%	0,09%	0,21%	0,25%	0,46%
Alianza del Pacífico	189.433.118	277.370.733	409.230.710	478.251.327	567.783.064
desde el Perú	560.266	1.808.040	2.458.850	2.502.216	2.392.277
Participación	0,30%	0,65%	0,60%	0,52%	0,42%

Japón	349.291.914	515.866.388	694.059.160	625.568.421	748.361.565
Desde el Perú	383.017	604.498	1.792.249	1.117.360	2.177.050
Participación	0,11%	0,12%	0,26%	0,18%	0,29%
Mercosur	81.165.654	109.441.668	257.216.026	251.429.685	269.009.178
desde el Perú	252.648	513.657	1.129.957	1.250.305	1.926.134
Participación	0,31%	0,47%	0,44%	0,50%	0,72%
Canadá	221.623.729	314.444.419	392.108.702	419.374.729	459.839.192
desde el Perú	143.138	1.021.810	3.329.361	2.408.745	917.379
Participación	0,06%	0,32%	0,85%	0,57%	0,20%

Nota. Valores expresados en miles de US$.
Fuente: International Trade Centre – Trademap (2020). Elaboración propia.

Tabla 8
Grado de concentración de las empresas peruanas exportadoras de productos no tradicionales

Sector no tradicional	2001	2005	2010	2015	2018
Número de empresas	2.928	5.840	7.279	7.407	7.547
Número de empresas que concentran el 50% de las exportaciones no tradicionales	64	74	92	105	94
Porcentaje	2,19%	1,27%	1,26%	1,42%	1,25%

Fuente: PromPerú – Infotrade (2020). Elaboración propia.

Tabla 9
Número de empresas que concentran el 50% de las exportaciones

Sector	Promedio 2001-2008	2018
Agroexportadoras	26	42
Prendas de vestir	10	10
Textil	5	6

Fuente: ADEX DataTrade (2020). Elaboración propia.

Tabla 10
Número de empresas esporádicas y continuas, y su representación en el total de empresas (por sector), período 2001-2008

Sector	Número	Porcentaje de empresas esporádicas	Porcentaje de empresas continuas
Agroexportadoras	3.643	84,15	15,85
Prendas de vestir	4.042	84,95	15,05
Textil	2.739	89,83	10,17

Fuente: Malca y Rubio (2013). Elaboración propia.

Digitalización para el desarrollo multidimensional en el Perú

Mario Chong y Renato Quiliche

El presente capítulo ofrece una mirada sistémica al tema del desarrollo del país en sus múltiples dimensiones, relacionándolo con el nivel de digitalización del Gobierno, las empresas y la sociedad civil. En primer lugar, repasará el caso peruano en el contexto actual del bicentenario de su independencia, mostrando los logros en transformación digital alcanzados hasta el momento por esfuerzos institucionales a nivel del Gobierno. En segundo lugar, utilizará como referencia los resultados obtenidos de las implementaciones de las tecnologías de la información, donde sobresalen los avances económicos y sociales conseguidos por economías digitalizadas. En tercer lugar, identificará el impacto del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) sobre la productividad de los agentes económicos, el desarrollo humano mediante el uso de TIC y los cambios institucionales articulados con la sostenibilidad ambiental. Por último, desarrollará un modelo teórico integrador, resaltando las lecciones principales sugeridas sobre la digitalización desde el Gobierno y el desarrollo multidimensional.

1. Introducción: desarrollo y digitalización

Tradicionalmente, el tamaño de una economía se define por la dimensión de los insumos básicos de producción: la fuerza laboral (población, trabajadores, consumidores) y el capital (infraestructura, inversiones, bienes de capital y capital humano). Actualmente, como los recursos de crédito en las décadas pasadas, la economía digital facilita la interacción entre las empresas y la sociedad. Esta

interacción se amplió hacia el sector público, incrementando así el número de transacciones con tecnología, lo que consolidó la cuarta gran revolución industrial (Destino Negocio – Movistar, 2017). La evidencia empírica sugiere que las economías más digitalizadas logran un mayor nivel de PIB per cápita, pues, según el índice de digitalización multidimensional DiGiX –muestra de 99 economías–, se encuentra una relación positiva y robusta entre el PIB per cápita y la digitalización de las economías en sus distintos aspectos (Cámara & Tuesta, 2017; Cámara, 2018, 2019). Este ensayo es importante para comprender el estado actual de la transformación digital en el Perú, las potenciales mejoras que se pueden implementar, y la estrategia de política pública que se deriva de esta revisión literaria.

El desarrollo del país como tal se define como un fenómeno multidimensional (ONU, 2020). Así, existen múltiples mecanismos que generan aumento de la productividad, la competitividad y la eficiencia en las economías, que permiten mejores oportunidades para la fuerza laboral, mayor calidad de empleos y mejores servicios básicos (salud y educación) mediante la digitalización (Rangriz & Basava, 2011). Aquí, mencionaremos tres aspectos importantes que tienen gran impacto para el desarrollo de las economías. En primer lugar, nombraremos como eje central a la logística. Una adecuada operación logística permite lograr rentabilidad y sostenibilidad de negocios y empresas, así como eficientes y efectivas atenciones de salud por emergencia para salvar vidas (Chopra & Meindl, 2020). En las ciudades, se la conoce como logística urbana o de la última milla; y, en el ámbito rural, como logística de la primera milla (Zetes, 2018). Gran parte de la cadena de abastecimiento de alimentos perecibles se genera en la primera milla, y la seguridad alimentaria de la población se determina en parte por la eficiencia, eficacia y efectividad con la que se transportan los alimentos hacia las ciudades cercanas, la última milla. En segundo lugar, mencionaremos las perspectivas desde las cuales se analizan las oportunidades para el desarrollo desde una visión local. Hoy en día, la teoría para el desarrollo económico local ha dado vida al enfoque de desarrollo territorial (EDT) (Schejtman & Berdegué, 2004), mientras que la macroeconomía clásica continúa estudiando el desarrollo económico nacional y su dinámica en el largo plazo. El principal aporte del EDT es que el enfoque es válido tanto para ámbitos rurales como urbanos, considerando tres ejes principales: la transformación productiva de los territorios, el desarrollo institucional y la gobernanza sobre los recursos naturales. Además, el EDT propone aspectos adicionales a los económicos, contextualizando al desarrollo en su naturaleza multidimensional (Berdegué & Favareto, 2019). En tercer lugar, por último, el desarrollo no solo trata del ambiente o contexto en el que el ser humano puede

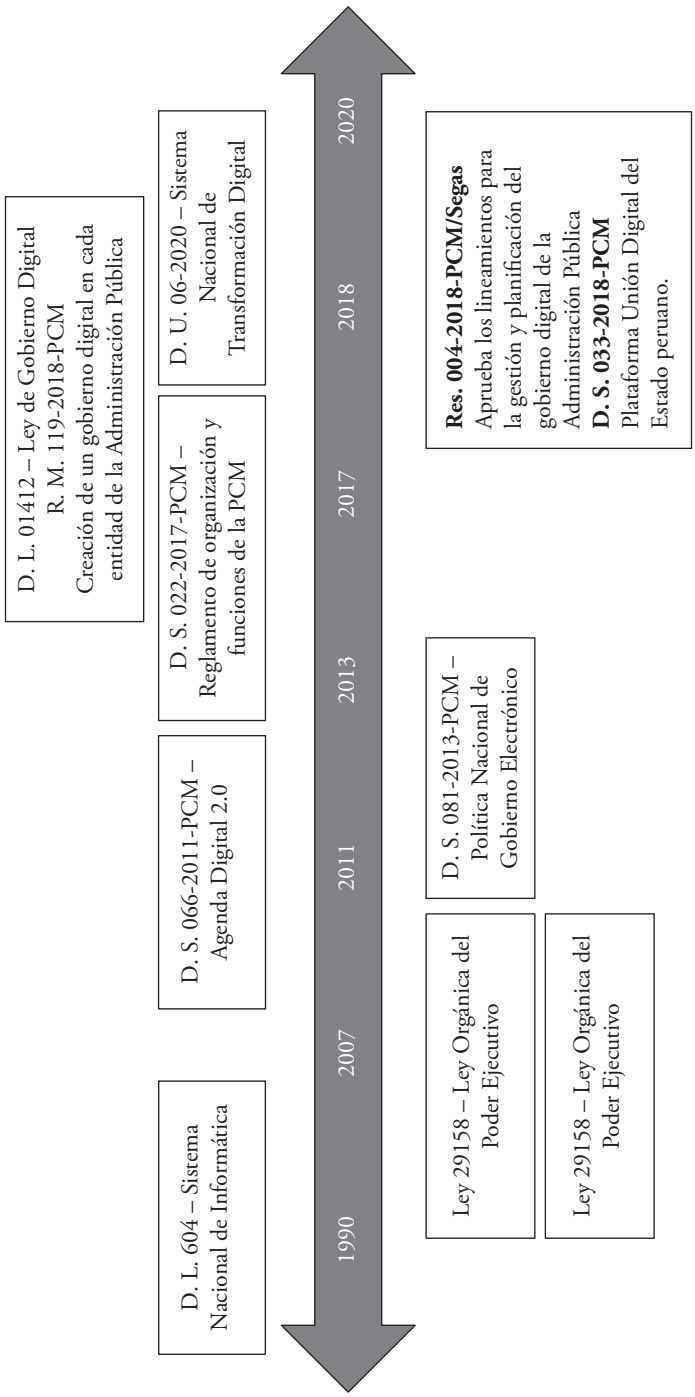
ejercer actividades económicas, sino que también aborda al ser humano mismo. En este sentido, consideramos las teorías de desarrollo humano iniciadas por el Dr. Amartya Sen –Premio Nobel de Economía 1998–, propulsor del concepto de desarrollo como libertad, en el que la pobreza y la falta de oportunidades económicas son vistas como obstáculos en el ejercicio de libertades fundamentales (Sen, 2014). Adicionalmente, el anterior enfoque considera el empoderamiento de grupos humanos desplazados, la capacidad de ser y decidir para las minorías, un aspecto del desarrollo que no puede ignorarse.

Utilizando la mirada sistémica sobre las tres teorías del desarrollo seleccionadas, descubrimos una espiral –sin inicio ni fin–, pues el Perú ocupa el puesto 82 sobre 99 países del mundo evaluados en su nivel de digitalización del índice DiGiX 2019 (Cámara, 2019), el puesto 65 de 141 en el Índice de Competitividad Global 2019 (WEF, 2019) y el puesto 83 de 160 en el Índice de Performance Logística (World Bank, 2019); aunado a ello, Lima –la capital, con un tercio de la población peruana– es la tercera ciudad con mayor congestión de tráfico del mundo (WEF, 2019) y el 11% del PIB proviene del 70% de informalidad en el país (Galarza & Requejo, 2019). Vistos en su verdadera magnitud, el desarrollo y la mejora económica solo pueden lograrse mediante un aprovechamiento óptimo de las tecnologías digitales. Por ello, el presente ensayo propone una hoja de ruta que sirva para autoridades gubernamentales y hacedores de política, en la que la implementación de la transformación digital garantice el aprovechamiento de nuestra propuesta de valor de manera equitativa y óptima.

2. El caso peruano: el marco institucional de la digitalización

En el Perú, la digitalización se ha llevado a cabo de manera desigual y centralizada. Las disparidades en digitalización, acceso y tenencia de tecnologías de información reproducen disparidades en el crecimiento y desarrollo económico, por lo menos a nivel de hogares (Gamarra, 2017; Quiroz, 2013; PCM, 2018). Sin embargo, se han realizado esfuerzos importantes para adoptar tecnologías digitales. La figura 1 muestra una síntesis de dichos esfuerzos desde sus inicios.

Figura 1
Dispositivos legales para la digitalización del Gobierno



Notas. D. S. = Decreto Supremo, Res. = Resolución, D. L. = Decreto Ley, R. M. = Resolución Ministerial.
Fuente: PCM (2018). Elaboración propia.

Hacia el año 2011, la Agenda Digital 2.0 estuvo a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, como consecuencia directa de la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico (2006) (PCM, 2018). Su elaboración e implementación se da en el marco del Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información (PDSI) en el Perú, a cargo la Comisión Multisectorial de Seguimiento y Evaluación para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (Codesi). La «sociedad de la información» es el concepto bajo el cual los procesos sociales y económicos se dan empleando como eje central la información. El PDSI consideró esta agenda digital como parte de una política regional a nivel de Latinoamérica, cuyos ejes centrales se basaron en el acceso a las TIC, el gobierno electrónico, el medio ambiente, la seguridad social, el desarrollo productivo y la innovación, el entorno habilitador, la educación y la institucionalidad para la política de Estado (Gamarra, 2017; ONU, 2020). De este modo, la Agenda Digital 2.0 se consolidó sobre un marco conceptual que se basaba en la evidencia académica aplicada a la región de Latinoamérica. La tabla 1 muestra los ocho objetivos sobre los cuales se construyó la Agenda Digital 2.0.

Tabla 1
Objetivos de la Agenda Digital 2.0

N.º	Objetivo
1	Asegurar el acceso inclusivo y participativo de la población en áreas urbanas y rurales a la sociedad de la información y del conocimiento.
2	Integrar, expandir y asegurar el desarrollo de competencias para el acceso y participación de la población en la sociedad de la información y del conocimiento.
3	Garantizar mejores oportunidades de uso y apropiación de las TIC que aseguren la inclusión social, el acceso a servicios sociales que permita el ejercicio pleno de la ciudadanía y el desarrollo humano en pleno cumplimiento de las Metas del Milenio.
4	Impulsar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación con base en las prioridades nacionales de desarrollo.
5	Incrementar la productividad y competitividad a través de la innovación en la producción de bienes y servicios, con el desarrollo y aplicación de las TIC.
6	Desarrollar una industria nacional de TIC competitiva e innovadora y con presencia internacional.
7	Promover una Administración Pública de calidad orientada a la población.
8	Lograr que los planteamientos de la Agenda Digital 2.0 se inserten en las políticas locales, regionales, sectoriales y nacionales, a fin de desarrollar la sociedad de la información y el conocimiento.

Fuente: PCM (2011). Elaboración propia.

Por otro lado, la Agenda Digital 2.0 estableció los siguientes pasos principales como hoja de ruta. Primero, elaborar talleres de identificación de proyectos para el desarrollo de las TIC en las regiones con apoyo del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec). Segundo, promover la generación de evidencia comparable a través de los países pertenecientes a la región latinoamericana y algunos países líderes a nivel internacional. Tercero, nutrirse de entrevistas a actores seleccionados de los sectores público y privado, la sociedad civil y la academia. Por último, plantear talleres de validación de las propuestas o proyectos acordados. Es necesario mencionar que la autonomía de los ministerios encargados se amparó en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo aprobada en 2007.

Hacia 2013, se aprobó mediante Decreto Supremo la Política Nacional de Gobierno Electrónico por parte de la Presidencia del Consejo de Ministros (D. S. 081-2013-PCM). El antecedente más cercano a este dispositivo legal es la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, la cual apunta a la modernización de procesos y sistemas de administración en favor de acortar la distancia entre distintos entes públicos, privados y académicos, y de este modo favorecer la cooperación entre agentes, asegurar la transparencia de los procesos, facilitar el ejercicio de la ciudadanía y retener el conocimiento generado en una variedad de ámbitos para ser usado por todos los agentes públicos, privados y la academia. Con base en este antecedente, en la tabla 2 se indican los objetivos de la Política Nacional de Gobierno Electrónico (PNGE).

Es importante mencionar que la metodología utilizada para la implementación del PNGE consta de cuatro pasos graduales: el análisis preliminar de la situación actual del gobierno electrónico en el Perú; la consolidación y socialización de las propuestas, que incluye talleres regionales que involucran a actores públicos y privados, la academia y la sociedad civil; la elaboración del documento final que plasma la misión y visión de la PNGE; y la publicación y despliegue, en la que el documento final es presentado a los actores involucrados para obtener observaciones y plantear mejoras, para luego ser publicado a nivel nacional. Este documento, además, propone una serie de lineamientos estratégicos sobre la digitalización de servicios y una lista de factores críticos de éxito (véase la figura 2).

Tabla 2
Objetivos de la Política Nacional de Gobierno Electrónico

N.º	Objetivo
1	Fortalecer el gobierno electrónico en las entidades de la Administración Pública, garantizando su interoperabilidad y el intercambio de datos espaciales con la finalidad de mejorar la prestación de los servicios brindados por las entidades del Estado para la sociedad y fomentar su desarrollo.
2	Acercar el Estado a los ciudadanos, de manera articulada, a través de tecnologías de la información que aseguren el acceso oportuno e inclusivo a la información y participación ciudadana como medio para contribuir a la gobernabilidad, transparencia y lucha contra la corrupción en la gestión del Estado.
3	Garantizar la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información en la Administración Pública mediante mecanismos de seguridad de la información gestionada, así como articular los temas de ciberseguridad en el Estado.
4	Fomentar la inclusión digital de todos los ciudadanos mediante el gobierno electrónico, en especial de los sectores vulnerables, a través de la generación de capacidades y promoción de la innovación tecnológica respetando la diversidad cultural y el medio ambiente.
5	Promover, mediante el uso de las tecnologías de la información y en coordinación con los entes competentes, la transformación de la sociedad peruana en una sociedad de la información y el conocimiento, propiciando la participación activa de las entidades del Estado y la sociedad civil, con la finalidad de garantizar que esta sea íntegra, democrática, abierta, inclusiva y brinde igualdad de oportunidades para todos.

Fuente: Decreto Supremo mediante el cual se aprueba la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017. D. S. 081-2013-PCM. Elaboración propia.

Por último, hacia 2020, la PCM fue denominada «ente rector» del Sistema Nacional de Transformación Digital (SNTD). Este Decreto de Urgencia se aprobó en el contexto de la pandemia causada por la COVID-19. El objetivo principal del SNTD es promover la transformación digital del país. En el artículo 2 de dicho decreto, se declaran los principios que rigen el SNTD. Estos se observan en la tabla 3.

Figura 2

Metodología para la elaboración de la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico

Fuente: Decreto Supremo mediante el cual se aprueba la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017. D. S. 081-2013-PCM. Elaboración propia.

Tabla 3
Principios que rigen el Sistema Nacional de Transformación Digital

N.º	Principios	Descripción
1	Apertura, transparencia e inclusión	El uso de tecnologías digitales brinda la oportunidad de fortalecer la apertura, transparencia e inclusión.
2	Compromiso y participación	La toma de decisiones, el diseño de políticas y la entrega de servicios digitales se realiza utilizando enfoques, métodos o técnicas colaborativos que atiendan las necesidades y demandas de las personas.
3	Datos como activo estratégico	Los datos son reconocidos como un activo estratégico para diseñar políticas, tomar decisiones, así como crear y entregar servicios digitales. Asimismo, la gestión transparente y ética de los datos se sustenta en procesos, roles y estructuras de gobernanza.
4	Protección de datos personales y preservación de la seguridad	Se asegura la estructura de gobernanza, regulación y liderazgo que facilite el equilibrio entre la apertura de datos y los niveles adecuados de privacidad y seguridad digital.
5	Liderazgo y compromiso político	El liderazgo y compromiso se asegura desde la alta dirección para dirigir, orientar y supervisar la transformación digital, haciendo uso de los mecanismos de coordinación existentes.
6	Cooperación y colaboración	La cooperación con otros países y organizaciones, así como la colaboración entre entidades, facilita el intercambio de experiencias, buenas prácticas, información y conocimiento, y el desarrollo de servicios en materia de gobierno y transformación digital.
7	Servicios digitales centrados en las personas	La creación, diseño y desarrollo de servicios digitales responde a las demandas y necesidades de la ciudadanía, buscando asegurar la generación de valor público.
8	Competencias digitales	La transformación digital requiere fortalecer las competencias digitales, habilidades y destrezas, en especial aquellas relacionadas con las prácticas de gestión de proyectos digitales, el cambio cultural, los servicios digitales, la seguridad digital y la arquitectura digital.
9	Adquisiciones y contrataciones inteligentes	La adquisición de tecnologías digitales se adapta a enfoques que prioricen el uso compartido y la reutilización de infraestructura, plataformas y recursos digitales.

Fuente: Decreto de Urgencia que crea el Sistema Nacional de Gobierno Digital. D. U. 006-2020. Elaboración propia.

El ente rector tiene como funciones: formular, proponer, coordinar, supervisar y fiscalizar las iniciativas de transformación digital, así como coordinar y articular acciones con representantes del sector privado, la sociedad civil, la academia, las personas u otros interesados. Cabe mencionar que se declara respetar las autonomías y atribuciones de cada sector en el marco de sus competencias.

Hasta el momento, se puede decir que el esfuerzo realizado por el Estado en materia de gobierno digital es considerable, aunque no se ha traducido en una transformación digital descentralizada. La adopción de TIC por parte de la sociedad, componente esencial para el desarrollo de la sociedad de la información, ha mejorado en los últimos años en el sentido de que ha crecido la infraestructura digital, se han modernizado procesos y se han construido instrumentos útiles para fomentar la cooperación empresarial; sin embargo, no basta con la tenencia o el acceso a las TIC, sino que se requiere de su apropiación (Quiroz, 2013). La apropiación como condición suficiente permite dar lugar a una sociedad de la información plena. Los impactos que las TIC tienen sobre emprendimientos individuales o colectivos o sobre la productividad de firmas consolidadas dependen de la habilidad del ser humano de apropiarse de las funcionalidades de estas. En este sentido, la literatura académica documenta tres tipos de brechas digitales: de acceso, de apropiación y de impactos (Malaquias, De Oliveira, & Hwang, 2017; Lukic & Lazarevic, 2018; Tello, 2018).

Un paso importante en la dirección de la consolidación de la sociedad de la información fue la integración de las políticas públicas con los objetivos de la digitalización del Gobierno (como se evidencia en las plataformas compartidas y en el monitoreo de las políticas públicas) (ONU, 2020). Las entidades hacedoras de políticas son los ministerios, los cuales requieren de la cooperación entre agentes a nivel local para implementar políticas sociales como Juntos, Pensión 65, Beca 18, Cuna Más, Qali Warma, Jóvenes Productivos, entre otras. Sin embargo, el principal defecto de estas políticas es su naturaleza no integrada; es decir, cada política a cargo de un ministerio no necesariamente coopera con las demás. Por ejemplo, mientras que el Programa Juntos del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social otorga transferencias monetarias condicionadas, en paralelo, el Programa Jóvenes Productivos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo desarrolla, forma y asiste técnicamente a jóvenes, orientándolos hacia la inserción laboral. Si el objetivo común es reducir la pobreza y promover la inclusión social, atendería ambas necesidades desarrollar un solo programa que otorgue ambos beneficios; así lo sugiere la evidencia sobre complementariedad de políticas públicas. Es decir, el impacto relativo sobre la pobreza es mayor cuando se implementan distintas medidas de manera simultánea respecto de la implementación individual de estas (Fort, Remy, & Paredes, 2015; Berdegué & Favareto, 2019).

Una política integrada tiene un mejor impacto en la mayoría de los casos y requiere la cooperación entre ministerios. Existe una necesidad académica de generar evidencia aplicada al Perú sobre intervenciones conjuntas o complementarias

empleando TIC (Rangriz & Basava, 2011). Na *et al.* (2020) muestran complementariedad entre TIC e infraestructura de transporte para economías desarrolladas). En teoría, la complementariedad favorece la generación de círculos virtuosos entre dos tipos distintos de medidas; por ejemplo, una transferencia monetaria puede facilitar la búsqueda de empleo y mejorar la empleabilidad, mientras que la inserción en mercados laborales incide sobre la pobreza monetaria. En el caso de las TIC, los activos claves para la complementariedad son el manejo de los datos, la transparencia, la trazabilidad y la promoción de la cooperación.

La construcción de una política orientada a desarrollar la sociedad de la información requiere énfasis en la apropiación de las TIC por parte de la población. La apropiación de las TIC causa aumentos en la productividad laboral, menores excesos de demanda, aumentos de productividad a nivel de firmas, entre otros beneficios (Malaquias *et al.*, 2017; Cámara, 2019). No obstante, la apropiación de las TIC es obtenida a través de la acumulación de riqueza, capital humano, entorno tecnológico, entre otros factores que están muy entrelazados con mayor productividad (Cámara & Tuesta, 2017; Cámara, 2018). En suma, existen círculos virtuosos que se autorrefuerzan para el caso de la apropiación de TIC, pero no necesariamente son sencillos de crear (Tello, 2018). No es fácil crear riqueza ni capital humano en el corto plazo, por lo que la apropiación de TIC supone un reto que solo puede lograrse mediante políticas integradas que, a su vez, requieren cooperación entre ministerios o entidades de la Administración Pública (Gamarra, 2017).

Por último, hacia 2018, se aprobó la Ley de Gobierno Digital – D. L. 01412, cuyo principal requerimiento fue la creación de un comité de gobierno digital en cada entidad de la Administración Pública. Dicho comité debía elaborar un documento o plan individual para el gobierno digital orientado a implementar las TIC en sus operaciones, enfatizando acciones concretas que requieren emplear los activos digitales para su realización. Esto representó, desde nuestro punto de vista, una iniciativa a la cooperación entre entidades de administración pública e integración de las políticas en torno a un solo objetivo: la digitalización. Este marco institucional favorece la digitalización desde el Gobierno hacia los agentes privados y la sociedad civil. Es decir, si bien anteriores esfuerzos del Gobierno fueron importantes, este cambio institucional representa un hito que permitirá una gobernanza digitalizada sobre los territorios y el desarrollo de la sociedad de la información, siempre que haya cooperación entre entidades del Gobierno, se compartan datos y objetivos, y se planifiquen estrategias en conjunto. A continuación, se presentará una breve revisión bibliográfica de los impactos de las TIC

sobre productividad de agentes económicos privados y el desarrollo humano e inclusión social.

3. Impactos reales de la apropiación de las TIC sobre el desarrollo: una revisión de la literatura

3.1 TIC y productividad

El impacto de la implementación de infraestructura digital y las TIC sobre la productividad está liderado por la productividad laboral en grandes empresas. El capital humano puede apropiarse de las TIC para elevar su productividad. Según Lukic y Lazarevic (2018), existe evidencia de impacto de adopción de internet y computadoras sobre la administración de los recursos humanos para una firma. Una administración óptima de recursos humanos conlleva una mejora en la eficiencia organizacional de la firma; es decir, existe mayor facilidad para orientar los recursos hacia un objetivo específico y alcanzarlo, al menos para las medianas/grandes firmas manufactureras (de más de 50 trabajadores). Una optimización de los recursos humanos permite un incremento de la productividad laboral.

Respecto a la *performance* económica de las firmas y de la economía como un todo, es necesario considerar las complementariedades de las TIC según Rangriz y Basava (2011). Para garantizar un impacto positivo de la adopción de TIC, es necesario aprovechar las tecnologías para: mejorar las prácticas de organización y administración en las firmas, entidades públicas u otras instituciones; implementar regulación y optimizar la organización en firmas de la industria manufacturera, la cual tiene un alto potencial de beneficio por la digitalización; dotar de infraestructura económica y políticas digitales para el gobierno; y fomentar la inversión en el capital humano para la apropiación de las TIC.

Los hallazgos de la investigación cualitativa de Okundaye, Fan y Dwyer (2018) revelan que las TIC son frecuentemente relacionadas, en el medio empresarial, con la creación de empleos, la prevención de crímenes y fraudes, la mejora general de la comunicación, la publicidad, la innovación y la globalización. Estas son demandadas por los negocios debido a su impacto en la competitividad y productividad laboral. El estudio también analiza los factores que inciden en la adopción de tecnologías digitales, entre los cuales se encuentran los siguientes: las experiencias de éxito difundidas en el medio social, la ciberseguridad, la confianza en la tecnología y la capacitación de la fuerza laboral para operar la tecnología digital. Como principal recomendación de política orientada a la adopción

y apropiación de TIC por parte de las mypes de Nigeria, el estudio propone una estrategia de implementación inicial en empresas líderes según sector y un programa de subsidios a la «industria digital» integrado entre ministerios, con el objetivo de desarrollar la sociedad de la información, además de implementar tecnologías digitales en empresas públicas para fomentar confianza sobre la tecnología e influenciar la adopción de TIC por parte de las mypes en el sector privado (Ahmed, Adebayo, & Adenran, 2018; Ifinedo, Rikala, & Hamalianen, 2020).

Respecto al impacto ambiental, no existe aún un consenso adecuado, pues la digitalización suele fomentar la demanda y elevar la actividad industrial; sin embargo, las TIC también permiten mejorar el monitoreo del impacto climático en las industrias, lo cual puede ser útil para mitigarlo (Bacco *et al.*, 2019). Existen propuestas interesantes relacionadas con rubro de la educación, como la de Nigeria, donde Ahmed *et al.* (2018) desarrollan una propuesta de digitalización para los servicios ofrecidos por bibliotecas y librerías; en este sentido, la digitalización de la base bibliográfica de estas minimizaría el impacto climático mediante un menor uso de papel (impacto en la deforestación). No obstante, la principal limitante de esta medida es identificada como la apropiación de TIC tanto de las bibliotecas y librerías como de los consumidores, que no necesariamente están dispuestos a realizar la sustitución del tipo de bien. En consecuencia, las TIC pueden servir para monitorear la emisión de gases de efecto invernadero y construir cadenas de suministro responsables con el medio ambiente, transparentes y con alta trazabilidad.

3.2 TIC y desarrollo social

Puesto que el desarrollo es multidimensional, es necesario considerar la dimensión social e incluso la humana en el proceso de desarrollo de una economía. De acuerdo con Malaquías *et al.* (2017), un incremento en el uso de las TIC puede mejorar las oportunidades de las personas, en el sentido de que estas pueden acceder a más servicios de salud y educación. El activo central identificado para este caso es la información. Una mejor información para el segmento de la población en situación de pobreza puede significar un cambio completo del estándar de vida. Por un lado, la calidad de la educación y el nivel de aprendizaje del alumnado pueden mejorar significativamente con la adopción de tecnologías digitales (Ifinedo *et al.*, 2020). Además, el acceso a la educación se vuelve más equitativo con la aparición del *e-learning*, que abarata inmensamente los costos de provisión de la educación. Por otro lado, los sistemas de información digital implementados en Brasil para cursos de pregrado facilitan el ingreso de un gran segmento de

estudiantes en preparación hacia instancias de educación superior (Ifinedo *et al.*, 2020). Respecto a la provisión de salud, la información requerida para tratar una gama de enfermedades distintas que se publica en páginas de medicina impacta sobre la morbilidad e incluso la mortalidad de la población. Lo anterior es conocido como una variedad de telemedicina, la cual es costoefectiva respecto a la medicina tradicional y puede potencialmente reducir los efectos adversos de enfermedades en familias de bajos ingresos (Hanson, Magnusson, & Borg, 2004).

Como ya se mencionó, para aprovechar todas las funcionalidades de las tecnologías digitales es necesario una apropiación de las TIC. En específico, no solo hay que apropiarse del dispositivo sino de la información que este puede ofrecer. Este es el principal obstáculo para el desarrollo social. La información no siempre es la correcta o la mejor disponible, lo que puede causar efectos negativos en la salud y la educación. La vulnerabilidad a las estafas, la educación de baja calidad, los tratamientos incorrectos, entre otras desventajas de la información, son un peligro latente en la adopción de TIC. Por este motivo, la apropiación de TIC debe realizarse con apropiación de la información, y el Gobierno debe apoyar este proceso de desarrollo de la sociedad de la información con políticas que promuevan la ciberseguridad y la confianza en las tecnologías digitales. La información como tal es indiferente a las clases sociales, no solo basta la tenencia de medios digitales para su adquisición, por lo que la apropiación debe tomarse en consideración en el momento de elaborar políticas orientadas a desarrollar la sociedad de la información.

En términos de inclusión social, las TIC pueden, por un lado, incrementar las oportunidades mediante la información: capacitaciones, asistencias técnicas y dotación de educación financiera a emprendedores con escaso capital humano y físico (Gamarra, 2017; Berdegué & Favareto, 2019) . Mientras que, por otro lado, tienen un impacto especial sobre el segmento de población con discapacidades, pues les permite desde mejorar su comunicación hasta desarrollar plenamente su ciudadanía, y lograr incrementar sus capacidades y oportunidades (Barrantes & Cozzubo, 2019). De acuerdo con la revisión literaria conducida por Magnusson, Hansons y Borg (2004), los adultos mayores pueden acceder a salud y cuidado digital que les permitan obtener mayores oportunidades de gozar de una vejez plena.

Los grupos desplazados pueden mejorar su situación y lograr su desarrollo humano mediante la apropiación de TIC e información (Sen, 2014). Habitantes de ámbitos rurales pueden insertarse en los mercados mediante el comercio digital a través de aplicaciones móviles, mientras que las mujeres discriminadas en mercados laborales pueden incrementar su competitividad de manera signi-

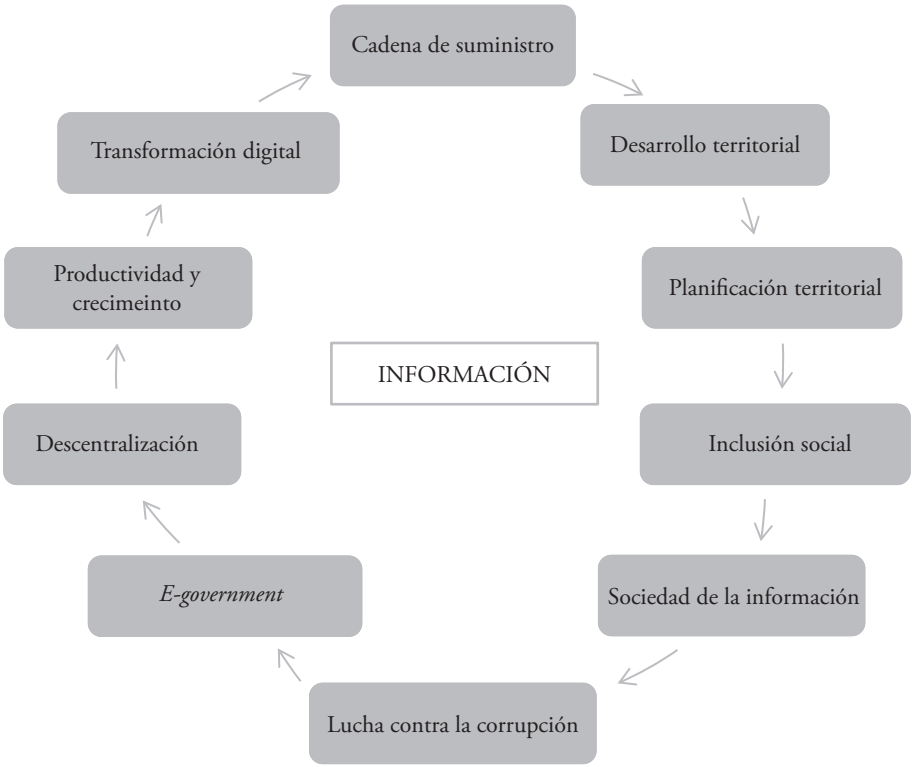
ficativa y mejorar sus oportunidades. Actualmente, las mujeres pueden emplear las TIC de tres formas: como herramienta de trabajo, para el ocio y para generar información para impactar a otras mujeres (Williams & Artzberger, 2019). Según esta revisión, la academia está concentrada en cómo las mujeres usan las TIC para incrementar su productividad y su capacidad comunicativa. La principal recomendación de los autores es que se profundice en la capacidad de las TIC como herramienta científica para las mujeres, que pueda servir como medio de inserción en empleos de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, en los cuales están subrepresentadas.

A continuación, se delimitarán los posibles cambios institucionales derivados de la digitalización del Gobierno y del desarrollo de la sociedad de la información, y se finalizará con un modelo integrador orientado a optimizar el uso de TIC y propuestas concretas para el desarrollo del gobierno digital en el Perú.

4. Propuestas concretas para la implementación del gobierno digital: cambios institucionales y un modelo integrador para optimizar el uso de TIC en la sociedad peruana

La digitalización del Gobierno y el desarrollo de la sociedad de la información conllevan cambios institucionales que podrían cambiar la forma en que se planifica el desarrollo económico (González de la Fe, 2009; WEF, 2019; Gobierno del Perú, 2020). Los cambios más importantes se deben dar a nivel local o territorial: en la planificación de la producción y el abastecimiento, en la implementación de instituciones que coadyuven a la justicia social y permitan el pleno desarrollo de los mercados, y en el control y gobernanza de los recursos escasos en función de las necesidades del territorio (Berdegué & Favareto, 2019; ONU, 2020) A continuación, la figura 3 muestra un modelo integrador que resume las lecciones principales obtenidas en este ensayo y puede servir como hoja de ruta para las autoridades gubernamentales en este bicentenario del Perú.

Figura 3
Modelo integrador: lecciones sobre digitalización y desarrollo multidimensional



Elaboración propia.

Por un lado, en el sector rural/agrícola, las tecnologías digitales prometen un cambio significativo. Gran parte de la producción agrícola en el Perú tiene precios inequitativos para los productores primarios, que a su vez son precios que benefician en exceso a los compradores que gozan de poder de mercado (Gamarra, 2017). De acuerdo con Bacco *et al.* (2019), se pueden implementar cadenas de suministros físico-digitales, que provean al productor y al comprador la información necesaria sobre el *stock* de productos agrícolas, la situación de la tierra, el clima, entre otros factores, facilitando la administración del territorio y el abastecimiento de la población. La transparencia en los precios permitiría evidenciar la inequidad de los precios para los productores agropecuarios y fomentar un consumo responsable seguido de actividades logísticas responsables (Agrodata Perú, 2020; ONU, 2020). Por otro lado, Bacco *et al.* (2019) proponen el concepto de

«agricultura inteligente», en la que se monitorea el uso de químicos, la presión sobre el suelo y el clima mediante el uso de datos generados en tiempo real. Los principales obstáculos para la implementación de tecnologías digitales en la agricultura son: habilidades digitales reducidas, alto costo para los productores agrícolas, escasa infraestructura digital y dilemas sobre la propiedad de los datos (Bacco *et al.*, 2019).

El Gobierno, al aprovechar la ventaja institucional que tiene en materia de digitalización, podrá implementar tecnologías digitales en el sector agrícola. Este tipo de implementación debe conceptualizarse como una política integrada –cooperación– entre ministerios y demás entidades de la Administración Pública; y ser liderada por el Ministerio de Agricultura y Riego en coordinación con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y demás ministerios, con base en la importancia del sector agrícola. Se lo debe dotar de la infraestructura digital requerida y capacitar a un grupo de técnicos para operar las tecnologías digitales orientadas a generar un alto valor agregado que sea sostenible respecto al medio ambiente y conduzca a cambios sociales significativos (ONU, 2020).

Por otro lado, en el sector urbano/industrial, las tecnologías digitales afectarán el estilo de vida mediante cambios en la logística que permitirán una mayor competitividad de los negocios. La población con discapacidad y los adultos mayores tendrán mejores oportunidades para ejercer su ciudadanía mediante la apropiación de las TIC. Se deben recordar en este punto las complementariedades de las TIC; es decir, no basta solo con su implementación, sino que se debe reformular la organización de los negocios en torno a las funcionalidades que ofrecen, si se quiere conduzca a un impacto importante.

La política más importante dentro del ámbito urbano es el desarrollo de la sociedad de la información en ciudades consolidadas, donde ya se cuente con infraestructura básica que permita que las actividades económicas se lleven a cabo con normalidad. En consecuencia, se hace necesario adoptar un enfoque gradual para digitalizar las ciudades: la infraestructura digital debe instalarse en aquellas ciudades que ya puedan mantener un nivel de transacciones adecuado y tengan mercados laborales para su población; de lo contrario, la infraestructura digital no podrá aprovecharse debido a sus complementariedades y significará costos adicionales para el presupuesto público, en los que no se debe incurrir. En la misma línea, la implementación de tecnologías digitales es una forma de crear clústeres industriales o de servicios en espacios locales, debido a las ventajas que estas otorgan a las actividades económicas que se realizan en dichos espacios. En este sentido, la creación de clústeres industriales puede aportar a la descentralización

y autonomía productiva de las regiones, en el sentido de que se descentralizan la producción de bienes, la influencia del Estado y también la gobernanza sobre los recursos naturales. Esta política gradual también demanda cooperación a nivel de las entidades de administración pública, en especial los estamentos de gobierno regional y local. La política debe ser liderada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y debe implementarse atendiendo la heterogeneidad de los territorios, para lo cual se requiere cooperación con otros ministerios en función de la estructura productiva de las regiones.

5. Conclusiones

El desarrollo multidimensional favorecerá la optimización de los recursos con los que hoy cuenta el Estado peruano. Generará una mejora de los indicadores del país en comparación con los indicadores mundiales, lo que permitirá lograr una posición de mayor competitividad que garantice el crecimiento económico sostenible en todas sus regiones. Las propuestas y recomendaciones de políticas públicas, al relacionarse, generarán valor al ciudadano y facilitarán la adaptación de tecnologías para el desarrollo de capacidades y crecimiento de la sociedad en su conjunto. Además, la transformación digital del Estado de manera integrada entre los Gobiernos locales, las instituciones que brindan servicio a la empresa y los ministerios permitirá alcanzar una mayor cooperación entre ellos, y mejorará sus resultados por contar con procesos transparentes y eficientes realizados por personas calificadas. Las iniciativas de emprendimiento fortalecidas repercutirán en una mayor capacidad de recaudación por parte del Estado, el cual podrá invertir en proyectos que cubran las necesidades básicas de todos los peruanos en todas las regiones (el impacto de la digitalización sobre los sistemas de recaudación fiscal es un tema que se dejará abierto a futuras investigaciones). Por último, podrá lograrse el desarrollo humano (social-económico) de manera ética salvaguardando los recursos naturales, medioambientales y culturales de cada localidad del Perú.

El Gobierno peruano tiene un marco institucional apto para empezar a implementar proyectos de digitalización en la práctica. Estos proyectos pueden ser multisectoriales y estar alineados dentro de una política integrada de digitalización, la cual se puede monitorear desde los ministerios competentes, de acuerdo con los sectores productivos involucrados. Por otro lado, es necesario hacer una distinción en las estrategias de implementación según la densidad poblacional de los territorios y la dispersión geográfica: en ciudades o ámbitos urbanos se debe apuntar a objetivos distintos, en términos de la digitalización, con respecto al sector rural, en donde el campo ofrece posibilidades de producción y las

tecnologías digitales ofrecen conectividad e inclusión económica y social para territorios rezagados. Por último, el modelo integrador muestra que el activo más importante que ofrecen las tecnologías digitales es la información, y sobre esta se debe construir una sociedad que pueda aprovechar al máximo todas sus posibles implicancias.

Referencias

Agrodata Perú. (Marzo de 2020). *Agrodata*. Base de datos. Recuperado de https://www.agrodataperu.com/

Ahmed, Y., Adebayo, O., & Adenran, T. (Julio de 2018). The role of ICT in provision of library services: A panacea for sustainable development in Nigeria. *Library Philosophy and Practice*. Recuperado de https://digitalcommons.unl.edu/libphilprac/1951/

Bacco, M., Barsocchi, P., Ferro, E., Gotta, A., & Ruggeri, M. (2019). The digitisation of agriculture: A survey of research activities on smart farming. *Array*, *3-4*. https://doi.org/10.1016/j.array.2019.100009

Barrantes, R., & Cozzubo, A. (2019) Age for learning, age for teaching: The role of inter-generational, intra-household learning in Internet use by older adults in Latin America. *Information, Communication & Society*, *22*(2), 250-266, doi:10.1080/1369118X.2017.1371785

Berdegué, J., & Favareto, A. (2019). *Desarrollo territorial rural de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FAO. Recuperado de http://www.fao.org/3/ca5059es/ca5059es.pdf

Cámara, N. (2018). *A multinational index of digitization*. Working paper. Madrid: BBVA Research. Recuperado de https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2019/04/Digix_v7-1.pdf

Cámara, N. (2019). *Evolución de la digitalización*. Working paper. Madrid: BBVA Research. Recuperado de https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/digix-2019-evolucion-de-la-digitalizacion/

Cámara, N., & Tuesta, D. (2017). *DiGiX: The digitization index*. Working paper. Madrid: BBVA Research. Recuperado de https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/digix-the-digitization-index/

Chopra, S., & Meindl, P. (2020). *Administración de la cadena de suministros*. 6.ª ed. Pearson Prentice Hall.

Destino Negocio – Movistar. (2017). La cuarta revolución industrial. *Destino Negocio – Movistar*. Recuperado de https://destinonegocio.com/mx/gestion-mx/que-es-la-cuarta-revolucion-industrial/

Fort, R., Remy, M., & Paredes, H. (2015). *¿Es necesaria una estrategia nacional de desarrollo rural en el Perú? Aportes para el debate y propuesta de implementación*. Lima: Grade. https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBROGRADE_ENDER_.pdf

Galarza, F., & Requejo, F. (2019). *Abordando la informalidad comercial usando incentivos bilaterales: un enfoque experimental*. CIES: Consorcio de Investigación Económica y Social. Recuperado de http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/pct-1051_v8_version_final.pdf

Gamarra, V. (2017). *Pobreza, desigualdad y crecimiento económico: un enfoque regional del caso peruano* (tesis de pregrado). Lima, Perú. Recuperado de http://tesis.pucp.edu.pe/

Gobierno del Perú. (Febrero de 2020). *Plataforma digital única del Estado peruano*. Base de datos. Recuperado de https://www.gob.pe/

González de la Fe, T. (2009). El modelo de triple hélice de relaciones universidad, industria y gobierno: un análisis crítico. *Arbor, CLXXXV*(738), 739-755. https://doi.org/10.3989/arbor.2009.738n1049

Hanson, E., Magnusson, L., & Borg, M. (2004). A literature review study of information and communication technology as a support for frail older people living at home and their family carers. *Technology and Disability*, 16(4), 223-235. https://doi.org/10.3233/TAD-2004-16404

Ifinedo, E., Rikala, J., & Hämäläinen, T. (Marzo de 2020). Factors affecting Nigerian teacher educators' technology integration: Considering characteristics, knowledge constructs, ICT practices and beliefs. *Computers & Education*, *146*. https://doi.org/10.1016/j.compedu.2019.103760

Lukic, S., & Lazarevic, S. (2018). Impact of information and communication technology on human resource management in selected manufacturing firms. *International Journal of Business and Research* (IJBER), *11*, 369-375.

Malaquias, R. F., De Oliveira Malaquias, F. F., & Hwang, Y. (2017). The role of information and communication technology for development in Brazil. *Information Technology for Development*, *23*(1), 179-193. https://doi.org/10.1080/02681102.2016.1233854

Okundaye, K., Fan, S. K., & Dwyer, R. J. (2019). Impact of information and communication technology in Nigerian small-to medium-sized enterprises. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, *24*(47), 29-46. https://doi.org/10.1108/jefas-08-2018-0086

ONU (Organización de las Naciones Unidas). (Febrero de 2020). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/

ONU (Organización de las Naciones Unidas). (Febrero de 2020). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/

PCM (Presidencia del Consejo de Ministros). (2011). *Decreto Supremo: Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú. La Agenda Digital 2.0*. Lima: MTC.

PCM (Presidencia del Consejo de Ministros). (2018). *Lineamientos para la formulación del plan de gobierno digital*. Lima: Secretaría de Gobierno Digital.

PCM (Presidencia del Consejo de Ministros). (Noviembre de 2018). Base de datos. Recuperado de http://www.peru.gob.pe

Quiroz, T. (Septiembre de 2013). *Brechas digitales y desigualdad en la educación*. Lima, Perú. Recuperado de https://repositorio.ulima.edu.pe/handle/20.500.12724/3741

Rangriz, V., & Basava, M. (2011). Analysis of impact of information and communication technology on productivity and economic performance. *The IUP Journal of Information Technology*, *VII*(3).

Roztocki, N., & Weistroffer, H. R. (2014). Information and communication technology in transition economies: An assessment of research trends. *Information Technology for Development*, *21*(3), 330-364. https://doi.org/10.1080/02681102.2014.891498

Schejtman, A., & Berdegué, J. A. (2004). Desarrollo territorial rural. *Debates y Temas Rurales*, (1). Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp).

Sen, A. (2014[1999]). Development as freedom (1999). En J. Timmons, A. Bellone & N. Chorev (Eds.), *The globalization and development reader: Perspectives on development and global change* (pp. 525-548). John Wiley and Sons.

Tello, M. (2018). *Brecha digital en el Perú: diagnóstico, acceso, uso e impactos*. Consultoría. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Recuperado de https://departamento.pucp.edu.pe/economia/wp-content/uploads/Mario-Tello.-Brecha-digital.-INEI.pdf

WEF (World Economic Forum). (2019). *Índice de competitividad global*. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

Williams, L. D. A., & Artzberger, G. H. (2019). Developing women as ICT users: A miniature scoping review of gender and ICTs for development. *Gender, Technology and Development*, *23*(3), 234-256. https://doi.org/10.1080/09718524.2019.1679330

World Bank. (2019). *Índice de performance logística*. Recuperado de https://datos.bancomundial.org/indicator/LP.LPI.OVRL.XQ?end=2018&start=2007

Zetes. (15 de septiembre de 2018). *Transport & logistics and supply chain visibility reports*. Base de datos. Recuperado de http://www.zetes.com/en

Desarrollo y desafíos del ecosistema de emprendimiento en el Perú

Karen Weinberger y Luis Camilo Ortigueira

A lo largo de la historia de la República del Perú, el emprendimiento, como actividad generadora de riqueza y fuente de empleo, ha contribuido con el progreso económico y el bienestar de los peruanos. No obstante, la gran mayoría de las empresas que se fundan en el país no logran superar los tres años de funcionamiento ni logran convertirse en medianas o grandes empresas, debido a los bajos niveles de productividad y competitividad. Entre las principales causas, se puede identificar las siguientes: la calidad de la educación y el bajo nivel de desarrollo de las capacidades de los trabajadores, los bajos niveles de inversión –pública y privada– en investigación científica y desarrollo tecnológico, la falta de infraestructura física adecuada para I+D+i, la heterogeneidad del nivel de productividad sectorial y competitividad regional, la falta de institucionalidad del Estado, el alto grado de informalidad del aparato productivo, la falta de confianza y poca colaboración entre los sectores público y privado, los ineficientes mecanismos de transferencia tecnológica e incentivos para la innovación, y los altos niveles de corrupción.

A pesar de estas debilidades y del contexto económico y social actual, a raíz de la pandemia de COVID-19, el año 2021 debería ser un período de júbilo y celebración con la conmemoración de 200 años como nación. Por ello, es importante reflexionar sobre las fortalezas y capacidades que, como peruanos, tenemos y debemos aprovechar, para reivindicarnos como un país de emprendedores que en más de una oportunidad ha demostrado resiliencia y coraje para sobreponerse a la adversidad.

Sin embargo, para superar esta crisis no basta con contar con emprendedores que tengan la iniciativa, el coraje, el optimismo, la perseverancia, los conocimientos, la experiencia y el talento necesarios para convertir buenas ideas en empresas competitivas. Ellos requieren de ecosistemas de emprendimiento que favorezcan el acceso a capital, infraestructura, conocimientos, talento, mercados y tecnología, pues todos estos recursos son necesarios para pasar rápidamente de un pequeño emprendimiento al desarrollo de empresas dinámicas, competitivas y globales.

En consecuencia, frente a la necesidad de una intervención pública dirigida a la promoción de emprendimientos innovadores, escalables y de alto impacto, el objetivo del presente ensayo es proponer acciones para dinamizar los ecosistemas de emprendimiento en el Perú.

1. Los ecosistemas de emprendimiento

Los ecosistemas de emprendimiento han despertado el interés de académicos y formuladores de políticas públicas, dada su relevancia para el surgimiento, crecimiento y desarrollo de emprendimientos innovadores, escalables y de alto impacto. Estos ecosistemas contribuyen a que en determinados contextos, y bajo ciertas condiciones del entorno, las *startups* puedan alcanzar el éxito de manera más rápida y segura (Auerswald *et al.*, 2015; Clarysse *et al.*, 2014; Collins, 2015; Isenberg, 2011; Mack & Mayer, 2016). Estas *startups*, cuyos fundadores tienen la ambición de crecer rápidamente ofreciendo soluciones innovadoras a los problemas o necesidades del mercado, tienen por lo general un fuerte componente tecnológico y escasos recursos financieros, por lo cual requieren del apoyo de diversos actores de los ecosistemas de emprendimiento (Skala, 2019).

La literatura señala que cada ecosistema de emprendimiento tiene características locales únicas que influyen en: (i) la motivación e intención de los emprendedores para iniciar una nueva empresa (Motoyama & Knowlton, 2017), (ii) el proceso de emprender (Shane & Venkataraman, 2000), (iii) el tipo de emprendimiento que se desarrolla (Skala, 2019) y (iv) la facilidad para que dicho emprendimiento sobreviva, crezca y se desarrolle (Kelley, Singer, & Herrington, 2012; Herrington & Kew, 2016; Olutuase *et al.*, 2018). Por ello, los Gobiernos invierten recursos con el fin de promover el desarrollo y fortalecimiento de ecosistemas de emprendimiento, por considerarlos esenciales para el progreso económico y el bienestar social regionales (Kantis, Federico, & Menéndez, 2012; Kantis, Ishida, & Komori, 2002; Navarrete Ángeles & Valencia Escobar, 2009; OCDE, 2012, 2013, 2016; Vesga & CAF, 2015).

Sin embargo, cada ecosistema es único, por lo cual los programas, instrumentos o políticas públicos de apoyo al desarrollo de estos deben plantearse en coordinación con los emprendedores y demás actores del ecosistema y no solo desde la literatura o las experiencias de otros ecosistemas (Auerswald & Dani, 2017).

Dada la complejidad de estos ecosistemas, Theodoraki y Messeghem (2017) sugieren estudiarlos desde tres niveles o sistemas: el ecosistema nacional; el ecosistema de apoyo empresarial; y un ecosistema de incubadoras de empresas.

A nivel macro está el ecosistema nacional de emprendimiento, aquel que impulsa y propicia el surgimiento, crecimiento y desarrollo de nuevas iniciativas empresariales en un determinado territorio. En este nivel, los autores identifican aspectos regulatorios, disponibilidad de infraestructura (transporte, internet, comunicaciones), nivel de educación, acceso a talento, acceso a mercados y, en general, las facilidades que un territorio otorga para promover e impulsar el emprendimiento.

A nivel meso está el ecosistema de apoyo al emprendimiento, el cual está compuesto por diferentes actores que apoyan directamente los emprendimientos, como universidades, incubadoras, aceleradoras, redes de inversionistas ángeles, estudios de abogados y asesorías contables, entre otras. Se trata de organizaciones heterogéneas, con diversos objetivos, que trabajan en circunstancias de cooperación pero también de competencia, con un fin en común: apoyar a los emprendedores.

Por ultimo, a nivel micro está el ecosistema de las incubadoras de empresas, las cuales operan con sus propias fortalezas y debilidades, capacidades y recursos, con el fin de vincular a los incubados con los ecosistemas de apoyo y de emprendimiento. Las incubadoras apoyan a los incubados en lo que respecta a la identificación de oportunidades, la creación de empresas, la generación de conocimiento y el crecimiento y desarrollo del emprendimiento.

Si bien este enfoque multinivel ayuda a comprender la compleja composición de los ecosistemas de emprendimiento, Spigel (2018) sugiere estudiar los ecosistemas de emprendimiento desde dos perspectivas: «*top-down*» y «*bottom-up*». Desde la perspectiva «*top-down*», el objetivo es enfocarse en el estudio de los actores y factores que desarrollan un ecosistema; mientras que, desde la perspectiva «*bottom-up*», el estudio se enfoca en la forma en que los emprendedores usan los ecosistemas para adquirir los recursos, el conocimiento y el apoyo que necesitan para desarrollar sus empresas, es decir, su capacidad de absorción.

Por otro lado, la OCDE (2013) sostiene que los ecosistemas de emprendimiento están determinados por las condiciones del mercado, el marco regulatorio,

el acceso al financiamiento, la calidad de I+D+i, las capacidades emprendedoras y la cultura; mientras que el World Economic Forum señala que los emprendedores se apoyan en ecosistemas de emprendimiento que combinan cuatro factores: (i) facilitadores personales (educación y mentores), (ii) facilitadores financieros (microfinanzas, inversionistas, bancos y fondos), (iii) facilitadores de negocios (incubadoras y asociaciones de *networking*) y (iv) facilitadores ambientales (marco regulatorio, infraestructura y cultura).

Además de lo propuesto por la OCDE, Spigel y Theodoraki y Messeghem, el Entrepreneurship Ecosystem Project del Babson College analiza los ecosistemas de emprendimiento desde seis dominios propuestos por Isenberg (2010): políticas públicas, financiación, cultura, organizaciones de soporte, capital humano y mercado. Por su parte, el Regional Entrepreneurship Acceleration Program del Massachusetts Institute of Technology (Murray & Stern, 2015) considera seis elementos muy parecidos. Estos son: capital humano, financiación, infraestructura, políticas públicas, cultura y comunidad, y demanda. Sin embargo, este último modelo se centra en dos pilares fundamentales: la capacidad de emprender (desde la concepción de la idea y puesta en marcha de la empresa hasta su madurez) y la capacidad de innovar (desde la innovación hasta llegar al mercado); e identifica cinco actores fundamentales en el ecosistema de emprendimiento: (a) los emprendedores, (b) la academia, (c) las corporaciones, (d) las redes de inversionistas y (e) el Gobierno.

Según este modelo, las estrategias se establecen considerando los seis elementos que facilitan o inhiben el desarrollo de los ecosistemas regionales de emprendimiento, que se muestran en la tabla 1 (Murray & Stern, 2015).

Tabla 1
Elementos del ecosistema de innovación. Basado en MIT-REAP

Promover la capacidad de innovar	Elementos del ecosistema	Promover la capacidad de emprender
Pool de innovadores Formación en tecnología y ciencia	Capital humano	*Pool* de emprendedores Formación en emprendimiento
Acceso a fondos para investigación Programas de gobierno	Financiamiento	Acceso a capital emprendedor Gobierno, inversionistas, concursos
Laboratorios, capacitaciones, bases de datos	Infraestructura	Espacios, internet, logística, capacitación
Políticas para transferencia tecnológica, propiedad intelectual, registro de patentes	Políticas públicas	Políticas y leyes para creación de empresas Libre competencia
Celebraciones por inventos o innovaciones Premios a la innovación Carreras de investigadores	Cultura y comunidad	Comportamiento frente al emprendimiento y al fracaso. Reconocimiento a la actividad emprendedora, premios, concursos
Naturaleza de las empresas que están en la región	Demanda	Nuevos productos o servicios por parte de: Gobierno, corporaciones, empresas, consumidores locales

Fuente: Instituto de Tecnología de Massachusetts, Programa Regional de Aceleración de Emprendimiento, *cohort* 4. (MIT-REAP por sus siglas en inglés).

En este modelo, más que elaborar una relación de atributos que influyen en el crecimiento y desarrollo de las *startups*, lo que se busca es identificar los recursos y capacidades locales que permitan dinamizar los ecosistemas de emprendimiento y generar una fuente de ventaja competitiva en una región geográfica determinada. En consecuencia, en el modelo resaltan tres aspectos. En primer lugar, la importancia de que los diseñadores de políticas públicas conozcan aquellos elementos del ecosistema que favorecen el surgimiento, crecimiento y desarrollo de *startups*. En segundo lugar, que los diversos agentes del ecosistema sean capaces de emprender e innovar; y, en tercer lugar, que tanto los encargados de formular políticas públicas como los agentes del ecosistema tengan una estrategia y una estructura claras que guíen a todo el ecosistema a la acción.

De esta manera, las capacidades para innovar y emprender del conjunto de habitantes de una región o localidad, aunadas a los recursos y capacidades de los diversos actores del ecosistema, definirán las estrategias que contribuirán al desarrollo de emprendimientos innovadores, dinámicos y de alto impacto, capaces de contribuir al progreso económico y el bienestar social.

Por otro lado, investigadores del Prodem –el Centro de Pensamiento para la Acción sobre Ecosistemas de Emprendimiento e Innovación de América Latina– sostienen que, para evaluar las condiciones sistémicas para el emprendimiento dinámico es necesario evaluar 10 componentes (Kantis, Federico, & Ibarra García, 2018) Estos son los siguientes: el «capital humano emprendedor»; las «condiciones sociales» que favorecen el surgimiento de emprendedores; el «sistema educativo»; la «cultura», entendida como los valores y creencias dominantes en una sociedad; las «condiciones de la demanda», asociadas al dinamismo y tamaño de la economía; el perfil de las empresas que conforman la «estructura empresarial»; la «plataforma de ciencia y tecnología» para la innovación; el «capital social», que facilita las redes de contacto y el acceso a recursos; el «financiamiento» para los emprendimientos en diversas etapas de su desarrollo; y las «políticas y regulaciones» en favor del surgimiento, crecimiento y desarrollo de emprendimientos tecnológicos y de alto impacto. Estos 10 componentes conforman el Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico (ICSEd-Prodem), el cual se basa en dos aspectos distintivos: (i) el foco en los emprendimientos dinámicos y (ii) el enfoque sistémico sobre el emprendimiento y la inclusión de aspectos estructurales propios de los países en desarrollo (Kantis, Federico, & Sabrina, 2019). Este equipo de investigadores resalta la importancia de desarrollar los ecosistemas de emprendimiento, por su contribución al desarrollo de emprendimientos dinámicos, a la diversificación del tejido productivo, a la introducción de innovaciones y a la generación de empleos de calidad (Kantis, Federico, & García, 2016).

2. Las *startups*

El concepto de *startup* tradicionalmente ha estado asociado a toda nueva empresa que ingresa a un mercado, y, aun hoy, diversos académicos contemporáneos la definen así (Kautonen, Van Gelderen, & Fink, 2015; Liñán & Fayolle, 2015; Liñán, Rodríguez-Cohard, & Rueda-Cantuche, 2011; Ostrom *et al.*, 2010; Schlaegel & Koenig, 2014). Sin embargo, a mediados de la década de 1970, se comenzó a utilizar el concepto de *startup* para caracterizar a aquellas nuevas iniciativas empresariales que estuvieran vinculadas a la industria de las tecnologías de la

información y las comunicaciones, en especial las que surgían en Silicon Valley. Steve Blank, emprendedor de esa región, además de académico y profesor universitario de prestigiosas universidades estadounidenses, definió «*startup*» como una organización temporal formada para buscar un modelo de negocio repetible y escalable (Blank, 2003). A diferencia de otros académicos (Bailetti, 2012; Berg *et al.*, 2018; Skala, 2019), Blank no emplea los adjetivos «nueva», «innovadora» ni «tecnológica» para definir a una *startup*, y además enfatiza que no se trata de una versión pequeña de una gran empresa, sino de un nuevo tipo de organización. Él se enfoca en la dinámica de desarrollo de la organización y en las fuentes externas de financiamiento, mientras la *startup* no encuentre un modelo de negocio que permita su sostenibilidad. Por lo general, el éxito de una *startup* se verá reflejado en el interés que inversionistas o corporaciones demuestren por adquirirla. A esta intención de vender el negocio a una empresa que muestre interés en comprarla se la denomina «estrategia de salida» o «*exit*».

Por otro lado, el Global Entrepreneurship Monitor (Kelley, Singer, & Herrington, 2016) señala que *startup* es aquella empresa que está en una etapa de preparación o que ya existe, pero que está gestionada únicamente por sus fundadores; mientras que la Fundación Kauffman (Fairlie *et al.*, 2015) la define como aquella empresa impulsada por la innovación. Sin embargo, la OCDE (Breschi, Lassébie, & Menon, 2018) la define como una empresa tecnológica e innovadora, que trata de enfrentar algunos retos, como: las fuentes de energía, la exclusión social y el desarrollo sostenible.

El concepto de *startup* también puede ser comprendido como una «filosofía de hacer negocios» orientada fundamentalmente a crecer (Graham, 2012). En este sentido, empresas como Google, Facebook y Amazon, si bien son corporaciones globales con más de 10 años en el mercado, se consideran *startups*, dado que siguen estando en alerta y lideran las tendencias de sus industrias con el afán de seguir innovando para crecer. A diferencia de Graham, Finger y Samwer (1998) sostienen que una *startup* es aquella organización que logra una combinación ideal entre la capacidad del equipo para identificar una oportunidad y aprovecharla, y la capacidad para tomar la decisión de conquistar el mercado en el momento adecuado o *timing*.

Son diversas las definiciones de *startup*; sin embargo, como señala Skala (2019), la mayoría de los investigadores coinciden en señalar que las *startups* tienen cuatro características principales. La primera es que se trata de organizaciones jóvenes con recursos financieros escasos. La segunda es que ofrecen soluciones innovadoras de manera innovadora y con modelos de negocio innovadores. Una

tercera característica es que se trata de empresas tecnológicas. Y, en cuarto lugar, son organizaciones ambiciosas, que crecen rápidamente. En resumen, se trata de organizaciones ágiles y frágiles con capacidades y recursos particulares (Stam & Spigel, 2017) que, por ser relevantes para el progreso económico y el bienestar social, requieren de ecosistemas que impulsen su surgimiento, crecimiento y desarrollo.

A continuación, se presenta el contexto en el que surge el ecosistema de emprendimiento innovador en el país, su desarrollo en los últimos dos años y cuáles son los retos que deberán ser superados para que, a través de los ecosistemas de emprendimiento, se pueda promover una diversificación productiva altamente competitiva, que contribuyan de manera efectiva al progreso económico y el bienestar de la sociedad.

3. Condiciones para el emprendimiento innovador en el Perú

Durante la primera década del siglo XXI, el Perú fue una de las economías de América Latina con mejor desempeño macroeconómico y altas tasas de emprendimiento en etapas tempranas. Sin embargo, el nivel de productividad de la mayoría de las empresas en el país era bajo y heterogéneo, y mostraba un bajo nivel de innovación, poca diversificación productiva y una débil institucionalidad (Ministerio de la Producción, 2014). Era evidente que el Perú presentaba una productividad rezagada en ciencia, tecnología e innovación respecto a la mayoría de los países de la región, lo que dificultaba el crecimiento sostenido y la competitividad del país (Hidalgo, Kamiya, & Reyes, 2014).

Para enfrentar esta falta de innovación, productividad y competitividad, el Ministerio de Economía y Finanzas, a través del Consejo Nacional de la Competitividad, desarrolló una serie de instrumentos que ayudarían a mejorar las condiciones internas para el desarrollo y crecimiento sostenido del país. Así, la Presidencia del Consejo de Ministros creó en 2007 el Programa de Ciencia y Tecnología (FINCyT 1) para mejorar los niveles de competitividad del país mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales de investigación y desarrollo y de innovación tecnológica. Dos años después, se creó el Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (Fidecom), con el fin de contribuir a fortalecer la capacidad tecnológica para la innovación en el sector productivo y mejorar el desempeño de las empresas a través del desarrollo de nuevas o mejores tecnologías en productos, servicios y procesos, con características que garanticen un ingreso exitoso al mercado. Posteriormente, se creó el Proyecto Innovación para la Competitividad (FINCyT 2), cuyos fondos serían utilizados para: (i) acompañar a los

emprendedores en la puesta en marcha de su negocio; (ii) desarrollar y fortalecer capacidades empresariales; (iii) financiar proyectos de I+D+i en productos, procesos o servicios; y (iv) fortalecer las capacidades de generación, transferencia y adaptación tecnológica para la innovación de productos, procesos y servicios.

Con estos fondos, se desarrollaron algunos de los instrumentos de apoyo al financiamiento de los emprendimientos, como, por ejemplo, el Programa de Garantía para Emprendedores, los Proyectos de Innovación en Empresas Individuales (Pitei), los Proyectos de Innovación Productiva en Empresas Asociadas (Pipea), los Proyectos de Innovación Productiva en Empresas Individuales (Pipei) y los Proyectos Menores de Innovación Productiva para Microempresas (Pimen). Además, se desarrollaron programas para la capacitación de los emprendedores en temas empresariales, como, por ejemplo, el Programa de Nuevas Iniciativas Empresariales (NIE) de Produce (OCDE, 2013).

A pesar de los esfuerzos por promover emprendimientos con mayores niveles de innovación y productividad, el 78% del total de empresarios en el país en 2010 eran microempresarios y, aunque pocos tenían acceso a capacitación y financiamiento, ninguno de estos dos factores eran empleados para adoptar tecnologías más productivas (CAF, 2013, pp. 117, 136).

4. La gestación de un ecosistema de emprendimiento innovador en el Perú (2012-2013)

En 2012, comenzó a conformarse el ecosistema de emprendimiento innovador y dinámico en el Perú a través del programa Startup Perú. Este orientaba sus intervenciones hacia: (a) el incremento de la innovación productiva, mediante el apoyo de proyectos, pasantías, misiones y asesorías tecnológicas; (b) el impulso del emprendimiento innovador, mediante el otorgamiento de capital semilla para emprendedores y el fortalecimiento de las incubadoras y redes de inversionistas ángeles; y (c) el fomento de la absorción y adaptación de tecnologías para las empresas mediante proyectos de transferencia y vigilancia tecnológica, programas de capacitación en productividad y mejora de la calidad, proyectos de diagnóstico y preparación para la acreditación de laboratorios, apoyo a actividades de extensionismo tecnológico, y proyectos de innovación para micro, pequeñas y medianas empresas. Además, ofrecía a las *startups* asesoría para el fortalecimiento de sus capacidades de innovación y de gestión, y financiamiento para sus emprendimientos, a través de capital semilla (OCDE, 2013).

Como se observa en la tabla 2, en 2012, las facilidades para crear empresas y los servicios de entrenamiento empresarial estaban en proceso de implementación,

mientras que las herramientas para la entrega de capital semilla y el fortalecimiento de incubadoras estaban en proceso de creación. Todas las demás herramientas de apoyo al emprendimiento innovador necesitaban ser creadas, a diferencia de Chile, México y Colombia, donde la gran mayoría de las herramientas de apoyo al emprendimiento ya habían sido creadas.

Tabla 2
Nivel de desarrollo de instrumentos en favor del emprendimiento innovador, 2012. Comparación entre países de la Alianza del Pacífico

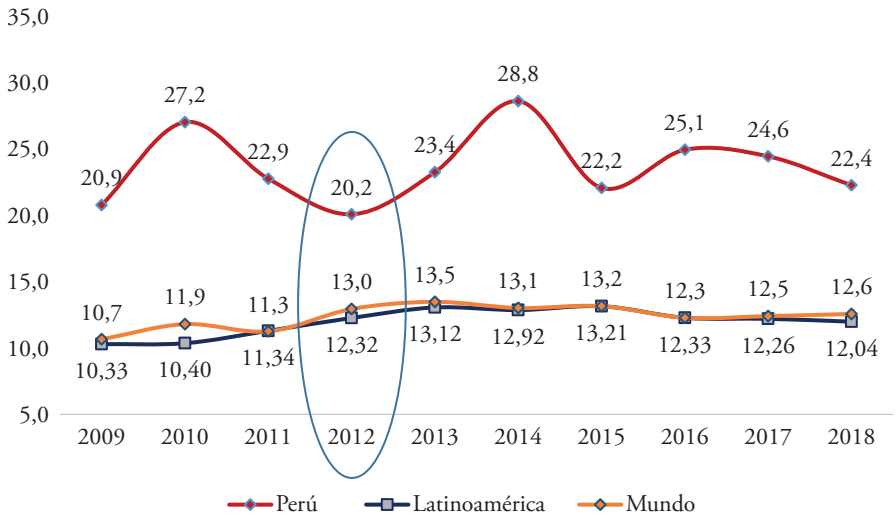
Categoría	Instrumento	Necesita ser creado o reformado	Recién creado	En fase de desarrollo	En operación
Financiamiento	Capital semilla	X	X X		X
	Inversionistas ángeles	X X	X	X	
	Capital de riesgo	X	X	X	X
Servicios de apoyo y capacitación empresarial	Incubadoras		X	X X	X
	Aceleradoras	X X		X X	
	Spinoffs corporativas	X X X X			
	Transferencia tecnológica y *spinoffs* universitarias	X X		X	X
	Capacitación en negocios y financiamiento			X X X	X
Marco regulatorio	Facilidad para crear, expandir y cerrar empresas			X X X X	
	Incentivos tributarios e impuestos especiales	X X		X X	

Notas. Chile: X. Colombia: X. México: X. Perú: X.
Fuente: OCDE (2013, p. 32). Elaboración propia.

Para entonces, el país mostraba una estabilidad macroeconómica que, entre otros aspectos, le permitió crecer a una tasa anual promedio del 5,7% entre los años 2001 y 2012 (INEI, 2019b), aumentar la población económicamente activa (PEA) del 46,8% en 2001 al 56,0% en 2012 (INEI, 2019b) y disminuir el índice de pobreza del 54,8% en 2001 al 25,8% en 2012 (INEI, 2019a). Además, según

el Global Entrepreneurship Monitor (GEM), la tasa de actividad emprendedora en etapa temprana (TEA)[1] del Perú (Serida *et al.*, 2018) era superior al promedio de los países de Latinoamérica y del resto del mundo (Bosma & Kelley, 2019), lo que denotaba una cultura que promovía, estimulaba y valoraba el emprendimiento (figura 1).

Figura 1
Evolución anual de la actividad emprendedora en etapa temprana (TEA) en el Perú y el mundo, 2009-2018 (%)



Fuente: Global Entrepreneurship Monitor (Bosma & Kelley, 2019). Elaboración propia.

Sin embargo, la mayoría de los emprendimientos podían ser catalogados como de subsistencia, motivados por una necesidad de autoempleo, con poco potencial para crecer, generar más empleo e innovar (CAF, 2013, p. 149). Por lo tanto, su contribución a la productividad y la diversificación productiva del país sería limitada, pues existían algunas debilidades estructurales que estaban dificultando el crecimiento, como son: (a) el alto grado de informalidad del aparato productivo, (b) la baja calidad de la educación, (c) la falta de institucionalidad y

[1] TEA se refiere al porcentaje de la población, de entre 18 y 64 años de edad, que se encuentra activamente en la puesta en marcha de un negocio del cual será dueño o copropietario, o que posee y gestiona un negocio en marcha y que ha pagado sueldos, salarios o cualquier otra retribución a los propietarios por un período no mayor de 42 meses (Serida *et al.*, 2018).

deficiente coordinación por parte de diversas organizaciones del Estado, (d) la alta dependencia del crecimiento económico basado en la extracción de productos minerales y la poca diversificación productiva, (e) la heterogeneidad de la productividad en los diversos sectores y regiones del país, y (f) la falta de mecanismos de transferencia tecnológica e incentivos para promover la innovación y el desarrollo de emprendimientos dinámicos de alto impacto (Ministerio de la Producción, 2014). En consecuencia, el desarrollo de emprendimientos innovadores, dinámicos, con un fuerte componente tecnológico y alto impacto en el progreso económico y bienestar de la sociedad, representaba un reto para el país.

Frente a estos desafíos, y en el marco del Plan Nacional de Diversificación Productiva (Ministerio de la Producción, 2014), la Dirección General de Innovación, Transferencia Tecnológica y Servicios Empresariales del Ministerio de la Producción creó, en 2014, el Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y Productividad, denominado Innóvate Perú. Desde entonces, Innóvate Perú se convirtió en la plataforma de la innovación en el país que centraliza las acciones, programas, fondos e instrumentos que promueven y cofinancian la innovación empresarial y el emprendimiento innovador y dinámico, en favor de una diversificación productiva altamente competitiva (Ministerio de la Producción, 2014). Innóvate Perú promueve el desarrollo del ecosistema emprendedor peruano, contribuye a aumentar la innovación en las empresas, impulsa el emprendimiento innovador y facilita la absorción y adopción de tecnologías para las empresas. Por su parte, Startup Perú se convirtió en un Programa de Apoyo Específico para que emprendimientos innovadores, dinámicos y de alto impacto –por medio de un concurso– tengan acceso a capital semilla y puedan llevar adelante sus ideas de negocio.

Sin embargo, algunas organizaciones del sector privado ya venían promoviendo el emprendimiento como una alternativa para el desarrollo económico desde finales de la década de 1980. Por ejemplo, la Universidad del Pacífico, mediante programas como el PEG (Programa de Entrenamiento Gerencial), estableció como requisito para obtener el bachillerato en las carreras de Administración y Contabilidad que los egresados identificaran una oportunidad de mercado y, mediante la puesta en marcha de una empresa, generaran puestos de trabajo y produjeran bienes o servicios en beneficio de la sociedad (Schwalb, Grosse, & Simpson, 1988). Sin embargo, es solo a partir de la segunda década del siglo XXI que comienza a gestarse un verdadero ecosistema emprendedor peruano con la participación del sector privado, mediante incubadoras de negocios, como: el Centro de Emprendimiento e Innovación de la Universidad del Pacífico (Em-

prende UP), el Centro de Innovación y Desarrollo Empresarial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CIDE-PUCP), la Academia Wayra de Telefónica, el Centro de Emprendimiento de la Universidad Continental, UTEC Ventures de la Universidad de Ingeniería y Tecnología, 1551 de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Bioincuba de la Universidad Peruana Cayetano Heredia, la incubadora de negocios de la Universidad Católica de Santa María (Arequipa), la incubadora de la Universidad de Ingeniería (Inictel-UNI), la incubadora del Instituto del Sur (Arequipa), el Centro de Educación y Comunicación Guamán Poma de Ayala (Cusco), el Instituto Educativo Continental de la Universidad Continental de Ciencias e Ingeniería (Huancayo), la Asociación Pro Bienestar y Desarrollo, el Instituto Superior Tecnológico Público «Julio C. Tello», la Universidad Peruana Unión, la Universidad San Martín de Porres, la Universidad de Piura (Piura), la Asociación Centro de Transferencia Tecnológica a Universitarios San José (CTTU de Trujillo), StartUPC y la Universidad Científica del Sur.

También se brindaron otros servicios de apoyo a los emprendedores, como: (a) espacios de *coworking* (Stars Camp y Comunal); (b) el desarrollo de una comunidad, a través de Perú Emprende, Perú Incuba y Lima Valley; (c) programas de capacitación para emprendedores, como, por ejemplo, Startup Weekend, Emprende UP Weekend, Emprende UP Social Weekend, Wayra Academy, Emprende Ahora, Fundación PQS, SYSA Cultura Emprendedora, Centro de Desarrollo Empresarial de Cofide, entre muchos otros; (d) financiamiento para emprendimientos en etapas tempranas mediante concursos organizados por universidades, incubadoras, ONG, Wayra, o fondos como SEAF, el Instituto Invertir, Kickstart Perú, Alta – El Dorado, Angel Ventures Perú; (e) programas de aceleración, como los ofrecidos por Endeavor Perú, NESsT, Wayra e Ynnovadores; y (f) acceso a redes de mentores, como Startup Academy, Wayra Perú, Endeavor Perú y todas las redes pertenecientes a las incubadoras y aceleradoras de negocios. En esta etapa de gestación del ecosistema emprendedor peruano, diversas organizaciones privadas brindaban capacitación en emprendimiento y gestión, y organizaban concursos para identificar, reconocer y premiar con capital semilla a aquellos emprendimientos innovadores, escalables y de alto impacto. Fue un período en el que el sector privado, con pocos recursos y bajos niveles de coordinación y cooperación, por falta de confianza, comenzó a desarrollar el ecosistema de emprendimiento en el país.

5. Impulso al emprendimiento innovador (2014-2016)

En 2014, por primera vez, se llevó a cabo el Concurso Startup Perú, con el fin de promover el surgimiento y consolidación de nuevas empresas peruanas que ofrez-

can productos y servicios innovadores, con alto contenido tecnológico, de proyección a mercados internacionales, y que impliquen la generación de empleos de calidad (Ministerio de la Producción, 2015). Como resultado de este concurso, en agosto de 2014, el Estado peruano entregó por primera vez capital semilla a 11 emprendedores innovadores y a 11 emprendedores que tuvieran la visión de ser globales, quienes además recibirían servicios de acompañamiento por parte de incubadoras de negocios. Este evento marcó un hito en el ecosistema emprendedor peruano, pues, por primera vez, se entregaron fondos públicos para subsidiar el emprendimiento innovador y escalable. Hasta entonces, los fondos públicos para innovación habían sido entregados a empresas en marcha que tuvieran un proyecto de investigación o de mejora y desarrollo de productos.

Con el fin de acompañar a los emprendedores en este proceso de crecimiento y mejorar los servicios ofrecidos por las incubadoras de empresas y la disponibilidad de financiamiento en etapas tempranas, el Estado peruano cofinanció los programas para el Fortalecimiento de las Capacidades de las Incubadoras de Negocios, en 2015, y para el Fortalecimiento de las Redes de Inversionistas Ángeles, en 2016. De esta manera, los emprendedores que recibieron capital semilla a través de Startup Perú recibirían capacitación, asesoría y mentoría, utilizarían la infraestructura de las incubadoras de negocios y, además, encontrarían en las redes de inversores ángeles una nueva alternativa de financiamiento para sus *startups*.

Con estos dos programas, el Estado amplió su apoyo a dos actores fundamentales del ecosistema emprendedor peruano: la academia, donde se genera conocimiento y se promueve el emprendimiento mediante las incubadoras de negocio; y las redes de inversión ángel, donde los emprendimientos innovadores y de alto impacto con necesidades de capital acuden para obtener fondos y redes de contactos.

Por otro lado, con el fin de mejorar la innovación empresarial en el país, en marzo de 2015, se promulgó la Ley 30309 para incentivar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación tecnológica, la cual ofrece a la inversión privada un incentivo tributario que deduce hasta un 175% de los gastos incurridos. Cabe señalar que esta ley, promovida por el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec), estuvo orientada a satisfacer las necesidades de las empresas que estaban en marcha, más que a fomentar el emprendimiento innovador en el país.

En la medida en que el Estado peruano, a través de Innóvate Perú y su programa Startup Perú, y el Concytec y su concurso de Ideas Audaces[2], fue impulsando

[2] Los dos instrumentos de capital semilla más importantes del Estado peruano fueron Startup Perú

el crecimiento y desarrollo del emprendimiento innovador y de alto impacto, las instituciones privadas –que hasta ese momento brindaban fundamentalmente servicios de capacitación y financiamiento a través de concursos– comenzaron a ofrecer nuevos mecanismos de financiamiento, como *crowdfunding*, fondos de capital emprendedor, redes de inversión ángel, así como servicios de mentoría, servicios de aceleración, servicios de transferencia tecnológica y el desarrollo de las redes de contacto, entre otros. Además, gracias a la comunidad de Perú Emprende, conformada por más de 50 instituciones del ecosistema emprendedor peruano, se logró una mayor vinculación y articulación entre el Estado, la academia, las incubadoras, las corporaciones y las *startups*, en favor de una cultura que promueva el emprendimiento innovador y de alto impacto.

Como se observa en la tabla 3, en cuatro años, el Perú aumentó el número de instrumentos creados y desarrollados en favor del emprendimiento innovador. En 2016, de un total de 18 instrumentos evaluados, 8 habían sido recientemente creados, 6 estaban en etapa de desarrollo, 5 aún debían ser creados y solo uno estaba implementado (OCDE, 2016, p. 70). A pesar del bajo nivel de desarrollo de los instrumentos, el Estado peruano dio un importante impulso al ecosistema emprendedor peruano.

Sin embargo, el número de *startups* y de actores en el ecosistema de emprendimiento innovador en el Perú era sustancialmente menor que el de países como México, Chile y Colombia.

(Innóvate Perú) e Ideas Audaces (Concytec), los cuales apoyaron 230 emprendimientos entre 2013 y 2016. Además, Innóvate Perú apoyó 12 incubadoras y tres redes de inversión ángel en el mismo período.

Tabla 3
Nivel de desarrollo de instrumentos en favor del emprendimiento innovador, 2016. Comparación entre países de la Alianza del Pacífico

Categoría	Instrumento	No está operativo	Recién creado	En fase de desarrollo	En operación
Financiamiento	Capital semilla			X X	X X
	Crowdfunding		X X X	X	
	Inversionistas ángeles	X	X X		X
	Capital emprendedor		X	X	X X
	Premios	X	X	X	X
Apoyo integrado	Programas de integración público-privada (financiamiento y servicios)			X X X	X
Entidades de soporte y servicios empresariales	Incubadoras			X	X X X
	Aceleradoras			X	X X X
	Siguiente generación de incubadoras y aceleradoras (*coworkings*)		X X X X		
	Red de mentores		X X	X X	
	Desarrollo de mercado de deuda para *startups*	X X X		X	
	Transferencia de tecnología y de *spinoffs* universitarias		X X	X	X
	Capacitación en negocios y finanzas				X X X X
Apoyo orientado a la demanda y creación de mercados	Contratación pública, u otros instrumentos	X	X	X X	
Promoción de emprendimiento	Sensibilización sobre cultura empresarial innovadora			X X	X X

Marco regulatorio	Marco legal para la creación, expansión y cierre de empresas			XXX	X
	Incentivos tributarios e impuestos especiales		X	X	XX
	Visas especiales para *startups*	XXX			X

Notas. Chile: X. Colombia: X. México: X. Perú: X.
Fuente: OCDE (2016, p. 25). Elaboración propia.

6. Desafíos del ecosistema de emprendimiento del Perú

Un estudio de la OCDE sobre el Perú (2016, pp. 137-140) mostró que, a pesar de los avances en la dinamización del ecosistema de emprendimiento y en el crecimiento en la cantidad y calidad de empresas innovadoras y de alto impacto, era necesario: (a) seguir fomentando una cultura empresarial que proponga emprendimientos innovadores capaces de atraer a inversionistas; (b) simplificar el marco legal para la creación, cierre y expansión de empresas; (c) profundizar el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones; (d) introducir reformas que faciliten la operación de empresas en internet; (e) movilizar el talento emprendedor en todo el país y el desarrollo de ecosistemas regionales; (f) fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas en el país; y (g) incrementar la densidad de los ecosistemas para las *startups.*

Por otro lado, un estudio sobre las condiciones para el emprendimiento dinámico e innovador en el Perú y sus principales barreras (Kantis *et al.*, 2015) mostró que, a pesar del dinamismo de la demanda local, de los esfuerzos del Gobierno –a través de Innóvate Perú y Concytec– y de la cultura favorable hacia el emprendimiento, las condiciones para el surgimiento, crecimiento y desarrollo de emprendimientos dinámicos no eran las adecuadas. Entre las principales razones, se encontraban las siguientes: (a) la falta de un verdadero ecosistema de emprendimiento, con actores y roles claramente definidos; (b) el escaso capital humano emprendedor con la capacidad para hacer que su emprendimiento crezca rápidamente; (c) la falta de emprendimientos con propuestas de valor innovadoras y escalables que puedan atraer a inversionistas; (d) el reducido número y limitada capacidad de los inversionistas locales para analizar y valorar proyectos innovadores; (e) la baja sofisticación y diversificación de mercados financieros locales; (f) el desconocimiento de los emprendedores sobre los mercados de capitales; (g) las restricciones legales al *crowdfunding* en el país por falta de regulación; (h) la

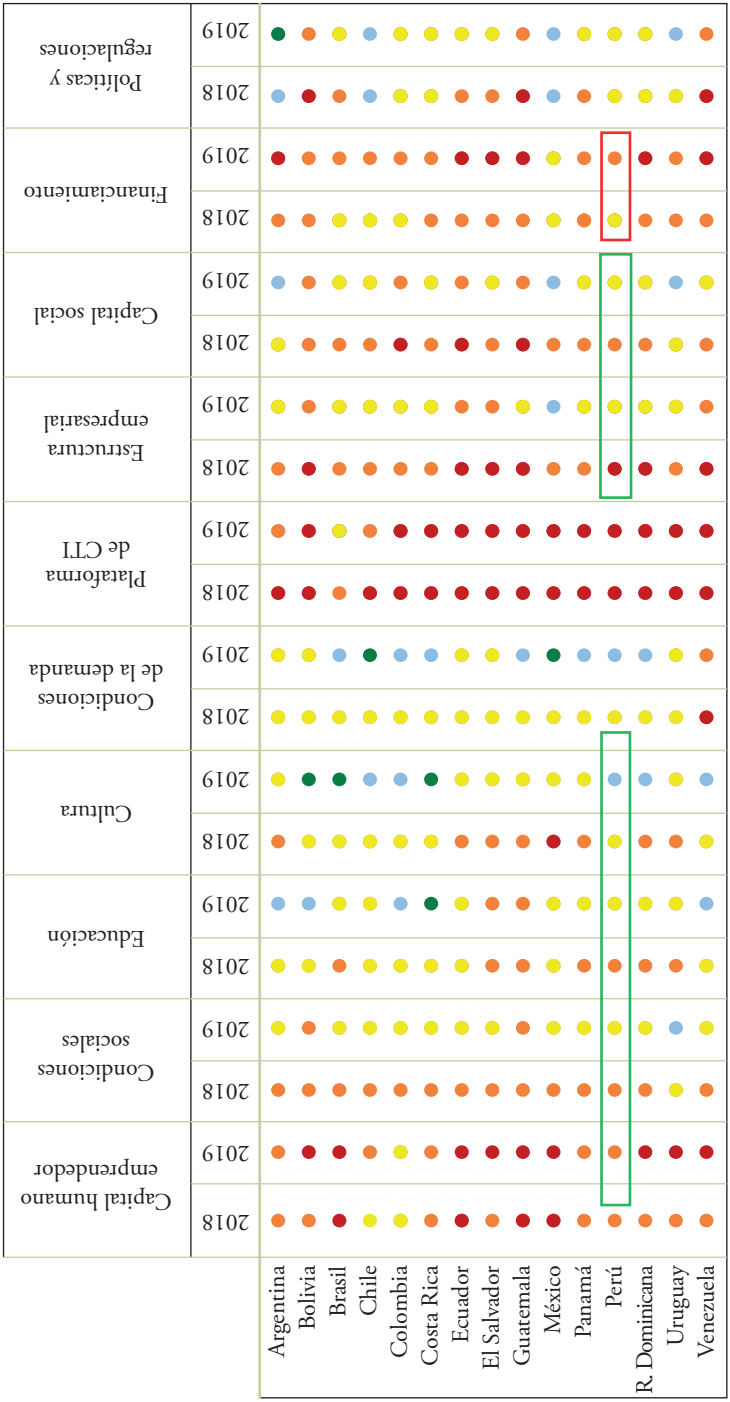
limitada base de ciencia y tecnología y su contribución al emprendimiento; (i) la desvinculación entre las grandes empresas y sus cadenas de valor, con las nuevas iniciativas empresariales; (j) la falta de talento emprendedor y técnico, debido a un sistema educativo de baja calidad; (k) la debilidad del capital social, es decir, de las redes de contacto que puedan ampliar las fuentes de recursos e información para los diversos actores del ecosistema; (l) la falta de recursos y capacidades de las incubadoras de empresas para aportar valor a las *startups*; (m) una oferta muy limitada de financiamiento para emprendedores en etapas tempranas y de crecimiento; y (n) los vacíos institucionales y trabas burocráticas asociadas al funcionamiento y tributación de negocios digitales, al cierre de empresas, al registro de marcas y patentes y a la seguridad contractual (Kantis *et al.*, 2015).

En 2019, el reporte sobre *Condiciones sistémicas para el emprendimiento dinámico* elaborado por el Prodem mostró que el Perú, en comparación con 2018, mejoró su desempeño en los componentes siguientes: condiciones sociales, educación para el emprendimiento, cultura emprendedora, condiciones de la demanda, estructura empresarial y capital social. Sin embargo, disminuyó su desempeño en el componente de financiamiento y no hubo cambio en el desempeño de la plataforma de CTI, capital humano emprendedor, ni políticas y regulaciones (véase la figura 2), y permaneció en la posición 8 del *ranking* de América Latina –la misma posición que en 2018–, detrás de ecosistemas como los de Chile, México, Argentina, Costa Rica, Uruguay, Colombia, y Brasil (Kantis *et al.*, 2019).

Por otro lado, como se observa en la tabla 4, las principales debilidades de nuestro ecosistema se encuentran en la plataforma de CTI, el capital social, la estructura empresarial y la educación, en las que ocupa la posición 10 en el *ranking* de 15 países latinoamericanos (Kantis *et al.*, 2019, p. 41); mientras que, con respecto al capital humano emprendedor, el financiamiento, las condiciones de la demanda y las políticas y regulaciones, el Perú está en el tercio superior del *ranking* de Latinoamérica, y en el tercio medio en cuanto a las condiciones sociales y la cultura.

Figura 2

Condiciones sistémicas para el emprendimiento dinámico en Latinoamérica, 2018 y 2019



Notas. Alto ■. Medio alto ■. Medio ■. Bajo ■. Muy bajo ■. Mejora desempeño □.

Fuente: Kantis *et al.* (2018, 2019. Elaboración propia.

A nivel internacional, el Perú descendió de la posición 49, en 2018, a la 55 del *ranking* de 2019, en el que participaron 64 países (Kantis *et al.*, 2019, p. 20). En cuanto a los componentes condiciones de la demanda, cultura, capital humano emprendedor, y regulaciones y políticas, el Perú se encuentra en el tercio medio del *ranking* mundial; mientras que en todo el resto de los componentes se encuentran en el tercio inferior, y se ubica en una situación crítica en cuanto a capital social (posición 59), plataforma de CTI (posición 58) y estructura empresarial (posición 58).

Tabla 4
Índice de condiciones sistémicas para el emprendimiento dinámico, Prodem, 2019

Componente	*Ranking* Latinoamérica	*Ranking* internacional (64 países)	Índice Perú	*Top* Latinoamérica (15 países)	Promedio regional	Promedio *top* 3 países
Capital humano emprendedor	4	40	25,03	41,09 (Colombia)	21,26	71
Condiciones sociales	8	50	34,25	42,62 (Uruguay)	33,70	76
Educación	10	52	32,30	47,41 (Costa Rica)	33,51	67
Cultura	7	31	50,24	64,68 (Bolivia)	42,67	78
Condiciones de la demanda	5	28	58,11	61,03 (México)	51,30	82
Estructura empresarial	10	58	13,50	30,22 (México)	16,11	70
Plataforma de CTI	10	58	4,09	24,69 (Brasil)	7,74	81
Capital social	10	59	22,28	51,27 (Argentina)	28,02	90
Financiamiento	4	47	32,11	41,61 (México)	23,97	88
Políticas y regulaciones	5	41	48,16	71,87 (Argentina)	39,69	85

Fuente: Kantis *et al.* (2019). Elaboración propia.

Por otro lado, un estudio sobre los componentes del ecosistema de emprendimiento de Lima, que inciden en el crecimiento y desarrollo de *startups*, concluyó que el acceso a la tecnología, el acceso al mercado y la existencia de fondos concursables del Estado son condiciones fundamentales para el crecimiento y desarrollo de *startups*. Sin embargo, el mismo estudio señala que los programas e instrumentos de apoyo a las *startups* deberán establecerse en función de la antigüedad, la sector económico y la fase del proceso de emprendimiento en la que se encuentre la *startup*. Por ejemplo, en la etapa inicial del proceso emprendedor, los componentes sociales y materiales[3] son muy valorados por los emprendedores, mientras que, en la etapa de supervivencia, cuando aún no han superado el «valle de la muerte», ninguno de estos componentes es valorado, y, en la etapa de crecimiento, solo el componente material es valorado por el emprendedor (Weinberger, 2019, pp. 130-132).

De acuerdo con Innóvate Perú, entre 2007 y 2019, se han financiado más de 3.500 proyectos de innovación, que han movilizado a más de 10.500 instituciones y más de 40.000 actores del ecosistema en torno a la innovación. Se estima que, en este período, se han invertido aproximadamente S/ 1.000 millones para financiar proyectos de investigación, desarrollo, innovación y emprendimiento (I+D+i+e), de los cuales Innóvate Perú ha desembolsado S/ 650 millones, y los S/ 350 millones restantes han sido el aporte de actores privados que han participado en los proyectos (Cornejo, 2019a). Del 100% de los proyectos cofinanciados, aproximadamente el 37% son proyectos de innovación; el 26% son proyectos de calidad; el 13% son proyectos de investigación; el 13% son proyectos de emprendimiento; el 6% son misiones, pasantías y asesorías tecnológicas; y el 5% son becas de doctorado, maestrías y diplomados (Cornejo, 2019b)[4].

Con respecto a los proyectos de innovación financiados, aproximadamente el 50% vienen del interior del país, el 73% son impulsados por la micro- y pequeña empresa, el 72% de un total de 250 empresas han implementado el proceso de innovación desarrollado, y el 78% de un total de 160 empresas ya han comercializado el producto innovado obtenido. Con respecto al impacto del financiamiento para la innovación, el 61% de los beneficiarios indican que no hubiesen realizado

[3] La existencia de incubadoras, aceleradoras, inversionistas de alto riesgo, fondos concursables, *coworkings*; el apoyo de mentores y emprendedores; y las visitas a otros ecosistemas internacionales son las variables del componente social. El acceso a tecnología, universidades y especialistas, y a laboratorios y centros de investigación, así como la existencia de un mercado atractivo, son las variables del componente material.

[4] Presentación de Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y Productividad – Innóvate Perú en la Semana de la Innovación (julio de 2019).

el proyecto sin el financiamiento de Innóvate y el 72% señalan que el proyecto que desarrollaron ha tenido un impacto muy alto en su productividad.

Con respecto a los programas de apoyo al emprendimiento, Innóvate Perú ha otorgado más de S/ 46 millones a StartUP Perú, lo que ha permitido financiar 431 *startups* que recibieron capital semilla entre 2014 y julio de 2019. Estos emprendimientos han generado más de 3.110 empleos, con un sueldo promedio mensual de S/ 2.050, y han generado ventas por más de S/ 175 millones (S/ 155 millones a nivel nacional y S/ 20 millones en el extranjero). Además, como contrapartida, han recibido inversión privada por S/ 100 millones, de los cuales el 66% son de fuente nacional y el 32% provienen del extranjero. Con la finalidad de apoyar a emprendedores innovadores y emprendimientos dinámicos, Innóvate Perú ha entregado un subsidio a 27 incubadoras y aceleradoras de negocios en el marco del Programa de Desarrollo y Fortalecimiento de Incubadoras de Negocios y Entidades Afines. Estas instituciones apoyarían los procesos de prospección y despegue de emprendimientos, la formación de emprendedores y el fortalecimiento de las capacidades y recursos de las incubadoras. Con el afán de apoyar el talento emprendedor para que se desarrollen los ecosistemas regionales, el Estado ha invertido más de S/ 25 millones en las regiones de Lima, Arequipa, Tacna, Piura, La Libertad, Cajamarca, Junín y Moquegua.

7. Propuestas para dinamizar los ecosistemas de emprendimiento en el Perú

Los estudios de la OCDE (2016) sobre los principales retos del ecosistema emprendedor del Perú, el estudio sobre las condiciones para el emprendimiento dinámico e innovador en el Perú y sus principales barreras (Kantis *et al.*, 2015), el estudio sobre las condiciones sistémicas para el emprendimiento en América Latina (Kantis *et al.*, 2019) y el estudio sobre los componentes del ecosistema de emprendimiento de Lima que inciden en el crecimiento y desarrollo de *startups* (Weinberger, 2019) muestran que existen grandes desafíos en el ecosistema emprendedor peruano. Por ello, dada la complejidad de los ecosistemas de emprendimiento, se responderá a los desafíos desde los tres niveles previamente planteados por Theodoraki y Messeghem (2017): el ecosistema nacional de emprendimiento, el ecosistema de apoyo al emprendimiento y el ecosistema de las incubadoras de empresas.

A nivel del ecosistema nacional de emprendimiento (macro), se requiere lo siguiente:

- Mejorar y homogenizar la calidad de la educación en el país. Para ello, actualmente, nuestro mejor aliado es la tecnología. Sin embargo, mientras los accesos a TIC y a los centros de recursos para el aprendizaje y la investigación, como bibliotecas o bases de datos, estén restringidos por razones técnicas o económicas, será difícil acceder a una educación de alta calidad, conformar equipos de investigación de alto desempeño y aprovechar las fuentes del conocimiento y del *crowdsourcing* a nivel global.
- Promover, en todo el territorio nacional, una cultura de innovación y de emprendimiento por oportunidad, basados en modelos de negocios económicamente rentables, operativamente competitivos, socialmente responsables y ambientalmente amigables. Esto implica una coordinación entre los distintos sectores productivos y educación.
- Potenciar la plataforma de ciencia y tecnología para la innovación, en todos los ámbitos y campos del conocimiento, aunque también se sugiere establecer prioridades. Para ello, la asociación público-privada es indispensable, así como la asociación entre Estado, academia, empresa y *startup*. La actuación aislada de cualquiera de estos actores será ineficaz. Pero esto solo se logrará en la medida en que se establezcan puentes y se desarrollen relaciones de confianza entre los distintos actores.
- Despertar la curiosidad y motivar la investigación desde la etapa escolar. Ello requiere una inversión significativa por parte del Estado y del sector privado, no solo en equipos e infraestructura, sino también en el cambio de cultura y el desarrollo del talento humano.
- Mejorar la coordinación intergubernamental en materia de servicios de apoyo al emprendimiento, la innovación, el extensionismo tecnológico y las ciencias básicas; así como la comunicación e integración intersectorial y multisectorial. Ello permitirá mejorar el tiempo de respuesta de las diversas organizaciones del Estado en favor del emprendimiento innovador, como, por ejemplo, Indecopi, Senasa, Digemid, Aduanas, los Gobiernos locales, entre otros.
- Captar y sistematizar información estratégica sobre el potencial de cada región, con base en un análisis de sus oportunidades, sus fortalezas, sus recursos disponibles y las capacidades para emprender e innovar de sus poblaciones, siguiendo el modelo planteado por el MIT REAP. Se requiere información veraz, confiable y oportuna para tomar decisiones y, con base en este análisis, continuar promoviendo y guiando los ecosistemas regionales de emprendimiento.

- Simplificar el ambiente regulatorio de manera que sea amigable, comprensible y razonable, para cada una de las etapas del proceso de emprender, y seguir apostando por la transformación digital de los servicios del Estado. La complejidad incentiva la informalidad y contribuye con la corrupción.
- Brindar incentivos para infraestructura para la innovación y el acceso a laboratorios con base en los recursos y activos empresariales existentes en cada región o ecosistema. Los incentivos e instrumentos deben ser adecuados a cada realidad.
- Concretar el Sistema de Información del Perú recolectando, sistematizando y analizando información estratégica sobre el potencial regional y el emprendimiento dinámico.
- Formular instrumentos orientados al crecimiento de las empresas innovadoras, dinámicas y de alto impacto, más que a la creación de nuevas empresas con poco potencial para sobrevivir y crecer. Más calidad que cantidad.
- Retribuir a las organizaciones de apoyo al ecosistema, en especial a las incubadoras, aceleradoras y redes de inversionistas ángeles, por los «resultados» obtenidos, más que por el esfuerzo o número de actividades desarrolladas.
- Incluir a emprendedores dinámicos en sectores tradicionales para mejorar la competitividad de las industrias con potencial regional.
- Empoderar a las instituciones académicas para que se conviertan en las mayores impulsoras del ecosistema de emprendimiento innovador, disminuyendo el riesgo de que sea el Estado el que lo lidere, pues cualquier cambio en la política afectaría al ecosistema y pondría en riesgo su desarrollo en el mediano y el largo plazo.

A nivel del ecosistema de apoyo al emprendimiento (meso) es importante lo siguiente:

- Promover la articulación entre los actores de los diversos ecosistemas de emprendimiento, pues, gracias a la tecnología, hoy pueden estar interconectados a nivel regional, nacional y global. Por ejemplo, estudios de abogados, asesores contables, equipos de programadores, diseñadores e inventores pueden apoyar a los emprendedores desde cualquier parte del mundo.
- Articular las redes de inversión ángel a nivel nacional y regional, aprovechando los beneficios de pertenecer a la Alianza del Pacífico, y mejorar la calidad y cantidad de organizaciones que financian los emprendimientos en las diversas etapas de su desarrollo.

- Mejorar los recursos (tangibles e intangibles) y las capacidades (emprender, innovar, gestionar) de las empresas que conforman la estructura empresarial de los diversos ecosistemas, para potenciar el surgimiento de emprendimientos dinámicos y mejorar los niveles de competitividad.
- Priorizar el desarrollo de clústeres, con base en un análisis de los recursos y las capacidades de la estructura empresarial de cada región. Tomar decisiones técnicas y no políticas.
- Identificar al actor del ecosistema que liderará la transformación de la región, con base en el análisis y el establecimiento de un plan de acción concertado entre los diversos actores: academia, corporaciones, emprendedores, Estado e inversión ángel. Cabe señalar que, para el éxito del plan, las fuerzas de los actores deberán estar en equilibrio, a fin de que la confianza y la cooperación entre ellos se vean potenciadas. De esta manera, los diversos actores enfrentarán los desafíos que se les presenten con una actitud de colaboración más que de competencia, lo que estimulará la asociación entre ellos.
- Promover y articular relaciones de confianza que faciliten la creación de redes de contacto entre los diversos actores de los ecosistemas de emprendimiento. Sin confianza no se logra colaboración en la transferencia de conocimiento, aprovechamiento de tecnologías y el desarrollo de redes de contactos.
- Identificar las empresas «tractoras» que guiarán y contribuirán al desarrollo de los ecosistemas de emprendimiento. Estas podrán potenciar *spinoffs* universitarias.
- Gestionar el aprendizaje institucional de organizaciones claves o anclas del ecosistema, con la finalidad de generar conocimiento que pueda ser compartido.
- Capacitar a los emprendedores en temas de financiamiento para *startups*, en especial en el lenguaje que los inversionistas ángeles emplean para negociar los términos en los cuales invertirán; y capacitar a los inversionistas de negocios tradicionales en las formas para evaluar la inversión en una *startup* (Romaní, Weinberger, & Atienza, 2019).

A nivel de las incubadoras de empresas (micro), cabe destacar la importancia de lo siguiente:

- Priorizar la calidad y no la cantidad de emprendimientos, lo que implica cambiar los indicadores para la medición del impacto de los programas de apoyo al emprendimiento.

- Desarrollar el talento en las incubadoras de empresas para fidelizar a los incubados y mejorar la calidad de los servicios ofrecidos.
- Desarrollar las redes de contacto y la internacionalización de los emprendimientos, para acelerar su crecimiento.
- Estar atentos a la capacidad del equipo emprendedor para aprovechar de manera eficiente los recursos, las capacidades y los contactos que las incubadoras de empresas han puesto a su disposición. La motivación, la ambición, la curiosidad, el compromiso con la calidad y la excelencia, la humildad y la resiliencia del equipo emprendedor son fundamentales.
- Establecer hitos (medibles, cuantificables, relevantes y alcanzables) y hacerles un seguimiento cercano para evaluar su cumplimiento. Además, establecer políticas muy claras para que los recursos destinados a los emprendimientos sean eficientemente empleados.
- Promover una red de contactos comerciales, una red de mentores, una red de inversionistas ángeles, una red de innovadores y diseñadores, y una «comunidad» de soporte a los emprendedores, para cada etapa del proceso de emprender.
- Contar con los recursos y desarrollar las capacidades necesarias para responder con eficacia a las demandas de las empresas de rápido crecimiento.
- «Cultivar» ecosistemas empresariales con un enfoque individualizado –pero también colaborativo– de las necesidades de cada uno de los actores, para establecer conexiones y vínculos, no solo de corto plazo.

Frente a este interés por resolver problemas, aprovechar oportunidades y mejorar el mundo en el que vivimos, los emprendedores –cuyo estilo de vida suele ser diferente al de los asalariados– buscan ecosistemas de emprendimiento e innovación que aceleren el proceso de transformación, faciliten el proceso de emprender y disminuyan el riesgo de invertir, a través del *crowdsourcing* y *crowdfunding*, y les permitan alcanzar resultados mejores y más veloces (Angus, 2020).

En este nuevo escenario, es posible que el tiempo y los costos de innovar disminuyan y la adopción de nuevas tecnologías se acelere, brindando nuevos espacios de oportunidades de negocio para los emprendedores (Kantis *et al.*, 2019). Para ello, las tradicionales ventajas de trabajar en «red», por la proximidad física de las organizaciones en un clúster sectorial o ecosistema de emprendimiento, se verán potenciadas por interacciones remotas en las que los emprendedores podrían tener acceso a los recursos (humanos, tecnológicos, económicos, materiales, financieros y de información) y a una amplia red de actores de los ecosistemas de

emprendimiento. De esta manera, los ecosistemas de emprendimiento e innovación pueden tener un impacto positivo en las empresas, y estas, a su vez, en el progreso económico y bienestar de una sociedad. Sin embargo, cada ecosistema deberá establecer un plan de acción en función de sus recursos y capacidades. Para que la intervención pública sea significativa y efectiva, debe partir de un buen diagnóstico de las fortalezas y debilidades institucionales de cada uno de los actores de los ecosistemas de emprendimiento, pues ellos son los pilares sobre los cuales recae cualquier esfuerzo de política.

El Perú debe aprovechar las ventajas de la transformación digital acelerada, y una generación de *millennials* y *centenials* que ya son parte de la fuerza laboral, para mejorar los procesos de innovación, la absorción de conocimientos, la transparencia, la gobernanza, la inclusión, la descentralización, la productividad, la competitividad y el empoderamiento de las regiones, en favor de la diversificación productiva en el país. Las mypes, hoy más que nunca, deben alcanzar rápidamente niveles de calidad y productividad que les permitan insertarse competitivamente en las cadenas productivas formales, en especial en los negocios vinculados a *biotech*[5], *agritech*[6], *foodtech*[7], *fintech*[8], *medtech*[9] *y edutech*[10], fundamentales para el progreso económico y bienestar social. Para lograr esta transformación, son indispensables los ecosistemas de emprendimiento con una gran calidad y densidad de actores, sobre los que descansan todos los esfuerzos de política que impulsan las *startups.*

Referencias

Angus, A. (2020). *How is COVID-19 affecting the top 10 global consumer trends 2020? (April)*. Recuperado de http://www.euromonitor.com/locations

Auerswald, P. E., Auerswald, P. P., Acs, Z., Florida, R., Schramm, C., Stangler, D., ... & Stefanotti, J. (2015). *Enabling startup ecosystems*. Ewing Marion Kauffman Foundation.

[5] Involucra el desarrollo de cualquier aplicación de tecnología que utiliza los sistemas biológicos, organismos o sus derivados para elaborar o modificar productos y procesos para usos específicos.

[6] Involucra desarrollo de soluciones enfocadas en la agricultura que tengan como componente central la tecnología para mejorar la eficiencia y/o el uso sostenible de los recursos naturales.

[7] Involucra el desarrollo de soluciones dirigidas a la industria de alimentos que tengan como componente central la tecnología para mejorar la producción, la cadena de suministros o los canales de distribución.

[8] Es una industria financiera que aplica nuevas tecnologías a actividades financieras y de inversión.

[9] Se refiere a la aplicación de herramientas tecnológicas para solucionar un problema de salud.

[10] Involucra la aplicación de soluciones o herramientas tecnológicas para mejorar el aprendizaje.

Auerswald, P. E., & Dani, L. (2017). The adaptive life cycle of entrepreneurial ecosystems: The biotechnology cluster. *Small Business Economics*, *49*(1), 97-117. https://doi.org/10.1007/s11187-017-9869-3

Bailetti, T. (2012). What technology startups must get right to globalize early and rapidly. *Technology Innovation Management Review*, octubre, 5-16. https://doi.org/10.22215/timreview614

Berg, V., Birkeland, J., Nguyen-Duc, A., Pappas, I., & Jaccheri, L. (2018). Software startup engineering: A systematic mapping study. *Journal of Systems and Software*, *144*, 255-274. https://doi.org/10.1016/j.jss.2018.06.043

Blank, S. (2003). *The four steps to the epiphany: Successful strategies for products that win*. Pescadero: K&S Ranch.

Bosma, N., & Kelley, D. (2019). *Global Entrepreneurship Monitor 2018/2019 global report*.

Breschi, S., Lassébie, J., & Menon, C. (2018). *A portrait of innovative start-ups across countries*. OECD Science, Technology and Industry Working Paper. París. OECD. https://doi.org/10.1787/f9ff02f4-en

CAF (Corporacion Andina de Fomento). (2013). *Emprendimientos en América Latina: desde la subsistencia hacia la transformacion productiva*.

Clarysse, B., Wright, M., Bruneel, J., & Mahajan, A. (2014). Creating value in ecosystems: Crossing the chasm between knowledge and business ecosystems. *Research Policy*, *43*(7). https://doi.org/10.1016/j.respol.2014.04.014

Collins, P. K. (2015). Building a local design and entrepreneurship ecosystem. *Procedia Technology*, *20*(July), 258-262. https://doi.org/10.1016/j.protcy.2015.07.041

Cornejo, R. (2019a). *Innóvate Perú: la prioridad en el 2020 será impulsar los ecosistemas regionales*. Recuperado de https://revistaganamas.com.pe/innovate-peru-la-prioridad-en-el-2020-sera-impulsar-los-ecosistemas-regionales/

Cornejo, R. (2019b). *Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y Productividad. Innóvate Perú*. Lima. Mesa Ejecutiva de Innovación. Recuperado de http://innovacion.concytec.gob.pe/wp-content/uploads/2019/07/expositora_2-rosmary-cornejo-valdivia.pdf

Fairlie, R. W., Morelix, A., Reedy, E. J., & Russell-Fritch, J. (2015). *The Kauffman index 2015: Startup activity | national trends*. https://doi.org/10.1038/nmicrobiol.2016.214

Finger, M., & Samwer, O. (1998). *America's most successful startups: Lessons for entrepreneurs*. Springer Science & Business Media.

Graham, P. (2012). *Startup=growth*. Recuperado de http://www.paulgraham.com/growth.html

Herrington, M., & Kew, P. (2016). *Global Entrepreneurship Monitor 2016/2017*. https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004

Hidalgo, G., Kamiya, M., & Reyes, M. (2014). *Emprendimientos dinámicos en América Latina*. CAF. Recuperado de http://publicaciones.caf.com/media/41597/emprendimientos_dinamicos_america_latina.pdf

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2019a). *Evolución de la pobreza monetaria 2007-2018*. Lima.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2019b). *Perú: evolución de los indicadores de empleo e ingreso por departamento, 2007-2018*. Lima.

Isenberg, D. J. (2010). Revolution. How to start an entrepreneurial. *Harvard Business Review*, (June), *12*. https://doi.org/10.1353/abr.2012.0147

Isenberg, D. (2011). Introducing the entrepreneurship ecosystem: Four defining characteristics. *Forbes*.

Kantis, H., Federico, J., & García, S. I. (2016). *Condiciones sistémicas para el emprendimiento dinámico 2016: novedades y tendencias para fortalecer e integrar los ecosistemas de la región*.

Kantis, H., Federico, J., & Ibarra García, S. (2018). *Condiciones sistémicas para el emprendimiento dinámico. Las brechas abiertas de América Latina: ¿convergencia o divergencia?*

Kantis, H., Federico, J., & Menéndez, C. (2012). *Políticas de fomento al emprendimiento dinámico en América Latina : tendencias y desafíos*. CAF. Recuperado de http://www.caf.com/media/4233/politicas-emprendimiento-dinamico-america-latina.pdf

Kantis, H., Federico, J., & Sabrina, I. (2019). *Condiciones sistémicas para el emprendimiento en América Latina 2019. Emprendimientos y digitalización: una agenda común de posibilidades y desafíos*.

Kantis, H., Federico, J., Ibarra García, S., & Menéndez, C. (2015). *Estudio de las condiciones para el emprendimiento dinámico e innovador en Perú y sus principales barreras*. Recuperado de https://docplayer.es/17255119-Estudio-de-las-condiciones-para-el-emprendimiento-dinamico-e-innovador-en-peru-y-sus-principales-barreras.html

Kantis, H., Federico, J., Ibarra, S., & Menéndez, C. (2015). *Estudio de las condiciones para el emprendimiento dinámico e innovador en Perú y sus principales barreras*.

Kantis, H., Ishida, M., & Komori, M. (2002). *Empresarialidad en economías emergentes: creación y desarrollo de nuevas empresas en América Latina y el este de Asia*. Washington: BID. Recuperado de http://www.iadb.org/sds/sme http://www.iadb.org/sds/ifm_s.htm

Kautonen, T., Van Gelderen, M., & Fink, M. (2015). Robustness of the theory of planned behavior in predicting entrepreneurial intentions and actions. *Entrepreneurship: Theory and Practice*, *39*(3), 655-674. https://doi.org/10.1111/etap.12056

Kelley, D. J., Singer, S., & Herrington, M. (2012). *Global Entrepreneurship Monitor: Global report 2011*. Babson College, Universidad del Desarrollo, Universiti Tun Abdul Razak, 38. Recuperado de http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Global+Entrepreneurship+Monitor+2011+Global+Report#8

Kelley, D., Singer, S., & Herrington, M. (2016). *Global Entrepreneurship Monitor 2015/16 global report*.

Liñán, F., & Fayolle, A. (2015). A systematic literature review on entrepreneurial intentions: Citation, thematic analyses, and research agenda. *International Entrepreneurship and Management Journal*, *11*(4), 907-933. https://doi.org/10.1007/s11365-015-0356-5

Liñán, F., Rodríguez-Cohard, J. C., & Rueda-Cantuche, J. M. (2011). Factors affecting entrepreneurial intention levels: A role for education. *International Entrepreneurship and Management Journal*, *7*(2), 195-218. https://doi.org/10.1007/s11365-010-0154-z

Mack, E., & Mayer, H. (2016). The evolutionary dynamics of entrepreneurial ecosystems. *Urban Studies*, *53*(10). https://doi.org/10.1177/0042098015586547

Ministerio de la Producción. (2014). *Plan Nacional de Diversificación Productiva*. Recuperado de http://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/archivos/2015/documentos/11/mp_plan_nacional_de_diversificacion_productiva_2014.pdf

Ministerio de la Producción. (2015). *Innóvate Perú: caja de herramientas para la innovación*. Lima: Ministerio de la Producción.

Motoyama, Y., & Knowlton, K. (2017). Examining the connections within the startup ecosystem: A case study of St. Louis. *Entrepreneurship Research Journal*, *7*(1). https://doi.org/10.1515/erj-2016-0011

Murray, F., & Stern, S. (2015). Linking and leveraging. *Science*. https://doi.org/10.1126/science.aac5843

Navarrete Ángeles, M. d. C., & Valencia Escobar, L. M. (2009). Estudios de la OCDE de Innovación Regional. OCDE Reviews of Regional Innovation.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (2012). *OECD Reviews of Innovation Policy: Peru 2011*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264167407-3-en

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (2013). *Startup América Latina: promoviendo la innovación en la región*. OECD Publishing. Recuperado de http://dx.doi.org/10.1787/9789264202320-es

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (2016). *Start-up Latin America 2016: Building an innovative future. Why support start-ups, and how?* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264265660-6-en

Olutuase, S. O., Brijlal, P., Yan, B., & Ologundudu, E. (2018). Entrepreneurial orientation and intention: Impact of entrepreneurial ecosystem factors. *Journal of Entrepreneurship Education*, *21*(3), 1-15. Recuperado de https://www.abacademies.org/articles/Entrepreneurial-orientation-and-intention-1528-2651-21-3-185.pdf

Ostrom, A. L., Bitner, M. J., Brown, S. W., Burkhard, K. A., Goul, M., Smith-Daniels, V., & Rabinovich, E. (2010). Moving forward and making a difference: Research priorities for the science of service. *Journal of Service Research*, *13*(1), 4-36. https://doi.org/10.1177/1094670509357611

Romani, G., Weinberger, K., & Atienza, M. (2019). *La inversión ángel en el Perú: clave para el financiamiento del emprendimiento innovador*. Lima: Universidad del Pacífico. Recuperado de http://isbn.bnp.gob.pe/catalogo.php?mode=detalle&nt=108098

Schlaegel, C., & Koenig, M. (2014). Determinants of entrepreneurial intent: A meta-analytic test and integration of competing models. *Entrepreneurship: Theory and Practice*, *38*(2), 291-332. https://doi.org/10.1111/etap.12087

Schwalb, M. M., Grosse, R., & Simpson, E. R. (1988). Developing entrepreneurs in developing countries – The PEG Programme in Peru. *The Journal of Management Development*, *7*(4), 31-40. https://doi.org/10.1108/eb051683

Serida, J., Alzamora, J., Guerrero, C., Borda, A., & Morales, O. (2018). *Global Entrepreneurship Monitor 2017-2018*.

Shane, S., & Venkataraman, S. (2000). The promise of entrepreneruship as a field of research. *The Academy of Management Review*, *25*(1), 217-226. https://doi.org/10.2307/259271

Skala, A. (2019). The startup as a result of innovative entrepreneurship. En *Digital start-ups in transition economies* (pp. 1-40). Palgrave Pivot, Cham.

Spigel, B. (2018). Envisioning a new research agenda for entrepreneurial ecosystems: Top-down and bottom-up approaches. *Advances in Entrepreneurship, Firm Emergence and Growth*, *20*, 127-147. https://doi.org/10.1108/S1074-754020180000020004

Stam, E., & Spigel, B. (2017). Entrepreneurial ecosystems. En R. Blackburn, D. De Clercq, J. Heinonen & Z. Wang (Eds.), *The SAGE handbook of small business and entrepreneurship*. Londres: SAGE. Recuperado de https://us.sagepub.com/en-us/nam/the-sage-handbook-of-small-business-and-entrepreneurship/book245753#features

Theodoraki, C., & Messeghem, K. (2017). Exploring the entrepreneurial ecosystem in the field of entrepreneurial support: A multi-level approach. *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, *31*(1). https://doi.org/10.1504/ijesb.2017.083847

Vesga, R., & CAF (Banco de Desarrollo de América Latina). (2015). *El caso de INNpulsa Colombia. La evolución de una política pública para el crecimiento empresarial extraordinario*. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva.

Weinberger Villarán, K. E. (2019). Components of the entrepreneurship ecosystem of Lima that affect the growth and development of startups. *Journal of Technology Management and Innovation*, *14*(4). https://doi.org/10.4067/S0718-27242019000400119

Razones y lineamientos para impulsar el emprendimiento de mujeres en el Perú

María Ángela Prialé y Jorge Dávalos[1]

Este ensayo suma, a partir de una revisión de literatura, un argumento adicional a los de carácter moral y económico para justificar la necesidad de que, en el Perú, los gestores públicos a cargo de la creación y puesta en marcha de los programas de fortalecimiento del emprendimiento introduzcan actividades específicas y diferenciadas destinadas exclusivamente a las mujeres emprendedoras, y que dichas acciones incorporen la promoción del comportamiento empresarial socialmente responsable como fórmula para escalar el impacto positivo de los emprendimientos. El argumento adicional consiste en la relación positiva entre el liderazgo de la mujer y la adopción de prácticas empresariales responsables. Además de lo mencionado, los autores evalúan de manera exploratoria si las acciones incluidas en los programas de fortalecimiento del emprendimiento vigentes en nuestro país hacen referencia a la responsabilidad social, y contemplan las necesidades especiales, originadas en diferencias de género, que requieren atenderse para apoyar la consolidación de las empresas de mujeres. Los resultados muestran que incluso los programas focalizados requieren afinarse para superar las barreras de género y que la mayoría de estos dejan de lado la promoción de la responsabilidad social empresarial. Finalmente, a partir de los hallazgos, se esbozan lineamientos para fortalecer los programas públicos de emprendimiento de mujeres en temas como

[1] Queremos agradecer a los asistentes de investigación Pilar Medina y Carlos Flores por su apoyo en la preparación de este ensayo. Su participación en la búsqueda de bibliografía relevante y en la identificación de los programas de impulso al emprendimiento ha sido valiosa.

el tratamiento de la barrera de autoconfianza y motivación, el acceso al financiamiento, el acceso a redes, la conformación de alianzas y la articulación e integración de los programas de responsabilidad social y de emprendimiento focalizados en mujeres.

1. Introducción

Los retos que nuestro país enfrenta de cara al Bicentenario son numerosos. La relevancia de algunos de ellos, como es el caso de los asuntos de género, se encuentra recogida en uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 5), que marca el ideal de empoderar a mujeres y niñas y lograr la igualdad entre los géneros. Los avances realizados para mejorar las condiciones en que viven las mujeres peruanas aún son escasos, y, para revertir la situación, la intervención pública en el «mundo productivo», que tiene como una de sus esferas al emprendimiento, debe articularse intersectorialmente. No solo ello, el emprendimiento en general y el de mujeres en particular se conecta con otro de los grandes desafíos para el Perú del futuro: la competitividad y la productividad –las empresas de mujeres tienen mayor probabilidad de no consolidarse–. Para avanzar en estas tareas pendientes es crucial evaluar en qué situación nos encontramos luego de 200 años de historia republicana. Esa reflexión nos permitirá diseñar el futuro más articulado en el que se conecten la competitividad, la igualdad de oportunidades y la responsabilidad social.

El Perú es reconocido como un país de emprendedores y se sitúa habitualmente en los primeros lugares del mundo en número de emprendimientos en etapa temprana[2] (Serida *et al.*, 2018). Según el estudio publicado en 2018 por el Global Entrepreneurship Monitor (en adelante, GEM), el 24,6% de los peruanos adultos de entre 18 y 65 años está involucrado en algún tipo de emprendimiento en etapa temprana, y 4 de cada 10 peruanos tienen previsto realizar alguno en los siguientes tres años. El espíritu emprendedor es socialmente valorado, y buena parte de la población lo considera como una atractiva opción de carrera (64,7%) y fuente de prestigio y estatus (62,9%) (Serida *et al.*, 2018).

No obstante, aun cuando en el país se produce un incremento sostenido del número de empresas constituidas (INEI, 2018c), su nivel de consolidación es bajo y solo 3 de cada 10 supera los 3,5 años de funcionamiento. Así, el Perú se sitúa no solo entre los países líderes en el número de emprendimientos en edad

[2] De acuerdo con el GEM, un emprendimiento en fase o etapa temprana es aquel que tiene menos de 3,5 años de funcionamiento.

temprana sino también entre los de mayor índice de descontinuación, pues ocupa la posición 14 de 54 países y se ubica por encima del promedio de la región latinoamericana (Serida *et al.*, 2018).

Al analizar las estadísticas discriminando por sexo del fundador, se encuentra que, aunque el índice de paridad de la tasa de emprendimiento temprano (TEA) de hombres y mujeres es alto (0,92), cuando se examinan los emprendimientos más maduros, la brecha entre hombres y mujeres crece, y solo el 30,3% de las empresas que llegan a consolidarse son propiedad de mujeres (Serida *et al.*, 2018). Son varias las explicaciones que se han ensayado a esta realidad. Entre ellas está la motivación que empuja al emprendedor a dar a luz a su iniciativa, pues los emprendimientos por oportunidad tienden a una tasa mayor de consolidación que los emprendimientos que surgen por necesidad (Serida *et al.*, 2018), y, en el Perú, el 60% de los emprendimientos por necesidad en etapa temprana son liderados por mujeres (Serida *et al.*, 2018). Otras justificaciones exploradas por la literatura son las barreras de género, ubicadas en los ámbitos personal, organizacional, institucional e incluso cultural, que frenan a la mujer en su desarrollo como emprendedora (Wu, Li, & Zhang, 2019; Maxfield *et al.*, 2010; Coleman & Robb, 2009; Powers & Magnoni, 2010).

El Estado peruano, desde hace aproximadamente cinco años, ha puesto en su agenda el emprendimiento de mujeres y ha sumado a los existentes programas generales de fortalecimiento del ecosistema del emprendimiento algunos focalizados en «ellas». Los programas focalizados, si bien relativamente nuevos en nuestro país, son una tendencia instalada globalmente tanto en el ámbito público como en el privado (Johnstone-Louis, 2017). En el sector privado, al menos 40 de las 100 empresas más grandes del mundo ejecutan, como pilar importante de su compromiso corporativo de responsabilidad social hacia la igualdad de género, programas de promoción del emprendimiento de mujeres en todas sus filiales (Johnstone-Louis, 2017). Además, las organizaciones sin fines de lucro (Nieva, 2015) y las agencias multilaterales (Moon & Vogel, 2008) han sumado sus recursos a la implementación de programas de empoderamiento femenino que contemplan como eje central la creación de empresas. Por último, desde los Gobiernos, el estímulo del emprendimiento de mujeres es parte de la agenda política de combate a la vulnerabilidad de estas, pues se entiende el estatus económico de las ciudadanas como un indicador de la etapa de desarrollo en la que se encuentra una sociedad (Nieva, 2015).

Las justificaciones más estudiadas para apoyar focalizadamente a las mujeres emprendedoras se enraízan en el potencial impacto de la mujer en la sociedad

–tanto a nivel económico como en el bienestar social (Hossain, Bose, & Ahmad, 2004; Lock & Lawton, 2016; Uwantege & Mbabazi, 2015)– y en las consideraciones morales y éticas en torno a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (Green & Powel, 2012; Campbell & Mínguez-Vera, 2008) recogidas en documentos tan importantes como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas).

En el Perú, se espera que los programas de emprendimiento focalizados causen mejoras en los índices de paridad[3] y permitan, a través de la consolidación de los negocios, el pleno aprovechamiento del impacto positivo de la creación de empresas en el crecimiento de la economía. La preocupación por consolidar los emprendimientos debe tomar en cuenta el promover los que se ponen en marcha a partir de la identificación de una oportunidad, pues la literatura concluye que solo estos impactan de manera positiva en el crecimiento del PIB y en otras variables macroeconómicas, como, por ejemplo, los niveles de investigación y desarrollo, el gasto en la educación (Kasseeah, 2016; Acs, 2006; Blowfield & Dolan, 2014), y la generación efectiva de más empleo (Serida *et al.*, 2018; Amorós, Borraz, & Veiga, 2016).

Si bien los argumentos éticos y económicos son suficientemente potentes en sí mismos para trabajar de manera diferenciada con las mujeres, en los países en desarrollo estas consideraciones se acompañan con una tercera categoría argumentativa muy poco explorada en el ámbito local: el «*social business case* del emprendimiento de mujeres». Esta categoría postula que el desempeño social de las empresas de propiedad y conducción de mujeres es mejor que el de las empresas conducidas por hombres (Landry, Bernardi, & Bosco, 2016; Alonso-Almeida, Perramon, & Bagur-Femenias, 2017). Es decir, las empresas lideradas por mujeres tienen un mayor compromiso con la adopción de prácticas empresariales responsables.

Dichas prácticas responsables incluyen la gestión de dos aspectos centrales de la problemática de nuestro país: el alto nivel de informalidad, en especial en la micro- y pequeña empresa (INEI, 2018b) y la corrupción (Transparency International, 2019), además de una preocupación permanente por todos los *stakeholders* del negocio, incluidos trabajadores y clientes (ISO, 2010). Por ello, la conscien-

[3] Posibles indicadores de cumplimiento de dos de las metas del quinto Objetivo de Desarrollo Sostenible – igualdad de género: (1) asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo en todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública, y (2) aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas en todos los niveles.

cia de la relación entre responsabilidad social y mujer emprendedora resulta un camino interesante de ser estudiado y agregado en el diseño de los programas focalizados. La articulación entre promoción de prácticas de responsabilidad social y remoción de las barreras que enfrentan las mujeres para consolidar sus empresas resultaría en un triple impacto positivo económico, social y ambiental, contribuyendo así a un crecimiento y desarrollo más sostenible del país (Amorós *et al.*, 2016).

Este ensayo tiene como objetivo dar a conocer, a través de la revisión de literatura y de forma exploratoria y descriptiva, el argumento del «*business case* del emprendimiento de mujeres» y las barreras que ellas deben superar para consolidar sus iniciativas empresariales. Además, desde una perspectiva aplicada, y con la limitación de estar basados solo en la opinión de los autores, se busca esbozar lineamientos para el diseño de los programas de fomento al emprendimiento de mujeres, de manera que se apropien del potencial impacto positivo del vínculo entre mujer emprendedora y responsabilidad social y que aborden, de manera más eficiente, las barreras específicas que limitan la consolidación de los emprendimientos de «ellas».

El documento que se presenta se estructura como sigue. En la segunda sección, se contextualiza el problema señalando los desafíos del emprendimiento en general y del emprendimiento de mujeres en particular. Seguidamente, se realiza un recorrido por estudios académicos que presentan las barreras para la consolidación de las empresas de mujeres y que señalan el efecto del liderazgo empresarial de mujeres en la adopción de prácticas responsables. En la cuarta sección, se identifican los principales programas de apoyo al emprendimiento de mujeres en ejecución en nuestro país y se muestran los resultados de su evaluación con relación a su abordaje de las barreras específicas que enfrentan las mujeres emprendedoras y la promoción de la responsabilidad social empresarial. Finalmente, en la última sección de este ensayo, se esbozan algunos lineamientos y recomendaciones para fortalecer los programas en ejecución y diseñar nuevos. Todo ello con miras a encarar los retos de paridad entre hombres y mujeres, y de una actuación empresarial responsable –ética y formal– con la sociedad, que se perfilan *ad portas* del Bicentenario.

2. Breve recorrido por la situación del emprendimiento y el emprendimiento de mujeres en el Perú

Las altas tasas de mortalidad e informalidad son características de las empresas peruanas. Al año 2017, existían 7.148.000 unidades productivas informales, y

aun cuando, entre 2014 y 2018, se produjo en el país un incremento sostenido del 6,2%, en promedio, del número de empresas registradas formalmente (INEI, 2019), su nivel de consolidación es bajo –solo 3 de cada 10 superan los 3,5 años de funcionamiento–. Un factor que contribuye a explicar ambos fenómenos es la motivación que condujo a la puesta en marcha del emprendimiento. La mayoría de las empresas informales de nuestro país (57%) nacen como respuesta a la falta de oportunidades para su fundador en la economía formal, es decir, son creadas por necesidad (OIT, 2017; INEI, 2018b). Esa misma variable, la creación de empresas por necesidad y no por oportunidad, disminuye las probabilidades de las empresas para superar los primeros años del negocio y consolidarse (Serida *et al.*, 2018).

Se construye así un círculo vicioso que limita el aprovechamiento del emprendimiento como vehículo de desarrollo, pues la actividad emprendedora no genera empleo proporcionalmente a su crecimiento. Según datos del INEI, en el período 2007-2018, el crecimiento del empleo formal fue de cerca de la cuarta parte del crecimiento del número de empresas formales, y las empresas con menos de 10 trabajadores fueron responsables de aproximadamente el 90% del empleo informal en el mismo período (INEI, 2019d). Es decir, las empresas no se consolidan, y evidencian una muy reducida capacidad para crear empleo formal, y la falta de oportunidades de empleo formal incentiva el surgimiento de más emprendimientos informales de supervivencia y con poco potencial de consolidación.

Avanzar en el desmantelamiento de ese círculo vicioso pasa por mejorar el desempeño de las empresas que se encuentran en etapa temprana. Un mejor desempeño incrementaría el nivel de atracción a la economía formal (posibilidades de crecer y alcanzar nuevos clientes) y, a su vez, la formalización incidiría en mayores probabilidades de consolidación (incremento de la productividad, continuidad en la operación). El mejor desempeño de las empresas en la etapa temprana requiere controlar factores abundantemente estudiados por la literatura. Destacan el comportamiento personal y la preparación gerencial del emprendedor (Guerrero, 2019; Ibrahim & Goodwin, 1986; De la O Cordero & Monge-González, 2019; Urbano & Turro, 2013; Yamada, 2014); las características del ecosistema en el que se desarrolla el emprendimiento (Mason & Brown, s. f.; Kimaya, 2012; Simatupang, Schwab, & Lantu, 2015; Weinberger, 2019); y las condiciones de operación de la empresa (Cuervo, 2005; Thornton, Ribeiro-Soriano, & Urbano, 2011; Urbano & Álvarez, 2014; Valdez & Richardson, 2013).

De manera más específica, entre las variables personales y de preparación gerencial del emprendedor se incluyen sus niveles de aversión al riesgo y flexibili-

dad, su destreza gerencial (experiencia previa, sentido de planificación hacia el crecimiento) y su nivel de disciplina en términos de formalidad (Guerrero & Santamaría-Velasco, 2019; Ibrahim & Goodwin, 1986; Phillips & Kirchhoff, 1989; Schutjens & Wever, 2000; Urbano & Turro, 2013; Wagner, 2004). Las variables relacionadas con las condiciones de operación del negocio comprenden aspectos como la cantidad de recursos financieros con los que cuenta inicialmente el emprendedor, los niveles de rentabilidad de los primeros años (Arias & Quiroga, 2008; Prahalad & Hamel, 1990), así como el nivel de competencia en la zona de ubicación de la empresa y la proyección de crecimiento del sector específico de actividad, además de diversos factores socioculturales y políticos (Arias & Quiroga, 2008; Cuervo, 2005; Thornton *et al.*, 2011; Urbano & Álvarez, 2014; Valdez & Richardson, 2013). Por último, en lo que respecta al ecosistema, es central la articulación del trabajo del emprendedor con el de los demás agentes que conforman ese ecosistema (De la O Cordero & Monge-González, 2019; Kimaya, 2012; Mason & Brown, s. f.; Simatupang *et al.*, 2015).

Estas variables, señaladas por la literatura, orientan el diseño de los programas de emprendimiento; no obstante, la diferencia en la consolidación de los negocios de emprendedores y emprendedoras lleva a concluir que su abordaje es insuficiente para superar las brechas de género. Las mujeres enfrentan barreras muy particulares, adicionales a las variables genéricas listadas (Wu *et al.*, 2019; Maxfield *et al.*, 2010; Coleman & Robb, 2009; Powers & Magnoni, 2010). No solo ello, sino que las mujeres contribuyen de manera diferente al desarrollo que se produce como resultado del emprendimiento.

La necesidad de una mirada de género en la promoción de la actividad emprendedora se fundamenta principalmente en dos pilares: (1) su impacto económico –se estima que existe una pérdida del 9,4% del PIB per cápita en Latinoamérica por la baja productividad agregada a causa de la brecha de género en las empresas (Cuberes & Teignier, 2017)– y (2) su urgencia ética –el 27% de las mujeres latinoamericanas sienten haber sido discriminadas por su género al hacer negocios, mientras que solo el 4% de los hombres perciben este tipo de barrera (Ilie *et al.*, 2018).

Sin embargo, además de esas dos vertientes argumentativas a favor de programas de emprendimiento con enfoque de género, son observables una serie de potenciales impactos positivos no financieros (aunque sus efectos también pueden reflejarse en las finanzas), como la propensión de las mujeres a comportamientos socialmente responsables, la cual, de ser incorporada en los programas de promoción al emprendimiento, podría generar un círculo virtuoso especialmente atrac-

tivo. Ello en vista de que los comportamientos socialmente responsables incluyen entre sus dimensiones el respeto de los derechos y beneficios laborales, el empleo seguro y de calidad, prácticas de buena gobernanza y procesos productivos que velen por el ambiente y los consumidores (ISO, 2010); tales comportamientos se hallan ausentes de la gestión de la mayoría de las micro- y pequeñas empresas peruanas.

En un contexto como el peruano, altamente informal y habituado a prácticas asociadas con la corrupción –el 99% de los empresarios consideran que las empresas peruanas incurren en prácticas de soborno (Schwalb & Prialé, 2019)–, el argumento relacionado con los impactos no financieros derivados del estilo de gestión que imprimen las mujeres empresarias a sus negocios cobra fuerza y sentido. Por ejemplo, parecería ser que las mujeres, a pesar de emprender en mayor proporción que los hombres por necesidad y ser las más afectadas por el empleo informal (75,1% *versus* 69,5% de los hombres) (INEI, 2017, p. 109), son más propensas a la formalización de estos –el 57% de las unidades productivas en el sector informal son conducidas por hombres, mientras que el 43% de estas son conducidas por mujeres (INEI, 2018b). En esa misma línea, existe evidencia para suponer que, en general, las mujeres propietarias de empresas son menos propensas a incurrir en prácticas corruptas. En el caso peruano, de acuerdo con la World Bank Enterprise Survey (2017), las mujeres que dirigen empresas señalan, en mayor medida que sus pares hombres, que no recurrirán a prácticas de soborno para acceder a contratos o servicios.

Si las mujeres suelen construir empresas más responsables, una propuesta inicial al gestor de políticas y programas públicos es que, en el diseño y ejecución de los programas de promoción del emprendimiento, se introduzcan tanto acciones específicas para premiar la responsabilidad social en las empresas de mujeres, como componentes que aborden las barreras de género. Todo ello considerando que la mayoría de los negocios que lideran mujeres son de escala reducida –micro- y pequeña empresa (Ministerio de la Producción, 2017)–; operan en sectores menos intensivos de capital, como el sector de servicios (el 61,1% de las empresas de servicios son propiedad de mujeres) y el comercial (el 58,5% de las empresas comerciales son propiedad de mujeres) (INEI, 2019b); y mantienen una baja intensidad de capital, hecho que sería el factor más relevante al determinar su baja productividad respecto a las empresas de propiedad de hombres (OCDE, 2012).

Contextualizada la problemática, vale la pena preguntarse si la hipótesis de que el emprendimiento de mujeres genera impactos no financieros positivos,

producto de la adopción de prácticas responsables, tiene un soporte académico que la respalde. De ser así, una segunda pregunta por responder es si los programas públicos de promoción al emprendimiento activos en el país incorporan en su formulación acciones específicas vinculadas con prácticas de responsabilidad social y acciones orientadas a suprimir las barreras que enfrentan las mujeres en la consolidación de sus negocios. Ambas interrogantes serán atendidas en este ensayo.

3. Revisión de literatura

3.1 Relación entre la presencia de mujeres en las empresas y las prácticas responsables

Si bien, a nivel académico, no existe una única definición de responsabilidad social empresarial (RSE) (Carroll, 1999; Moon & Vogel, 2008), la «Guía de Responsabilidad Social – Guidance on Social Responsibility – ISO 26000» avanza, desde la práctica, en la integración de las teorías instrumentales, integrativas, políticas y éticas que Garriga y Melé (2004) proponen para clasificar la variedad de definiciones de RSE presentes en la literatura académica. Así, la ISO 26000 entiende a la responsabilidad social como «la responsabilidad de una organización ante los impactos que sus decisiones y actividades [incluye productos, servicios y procesos] ocasionan en la sociedad y el medio ambiente, mediante un comportamiento ético y transparente que contribuya al desarrollo sostenible, incluyendo la salud y el bienestar de la sociedad; tome en consideración las expectativas de sus partes interesadas; cumpla con la legislación aplicable y sea coherente con la normativa internacional de comportamiento; y esté integrada en toda la organización y se lleve a la práctica en sus relaciones» (ISO, 2010, p. 16).

Esta forma de entender la RSE implica su extensión a todos los ámbitos de la gestión empresarial, más allá de las acciones filantrópicas (Argandoña & Isea Silva, 2011). La RSE incluye el reconocimiento de que, con sus operaciones, las empresas afectan de manera directa e indirecta a sus colaboradores, a sus proveedores, la calidad del ambiente, el bienestar de sus consumidores y el de las comunidades en las que opera, así como la competitividad de los mercados (ISO, 2010). Es decir, una empresa comprometida con una gestión socialmente responsable reconoce los imperativos económicos de éxito empresarial y, al mismo tiempo, aborda las externalidades sociales y ambientales que provocan en sus operaciones (Grosser & Moon, 2005, p. 328).

En lo que concierne al impacto no financiero de la dirección de mujeres, autores como Landry *et al.* (2016), Martínez, Rubio y Fernández (2019), Nicolás & Rubio (2016) y Alonso-Almeida *et al.* (2017) reportan que, a mayor proporción de mujeres en el directorio, mayor comunicación participativa entre los miembros y mayores niveles de donación caritativa y de promoción de ambientes laborales favorables (Bernardi, Bosco, & Vassil, 2006; Bear, Rahman, & Post, 2010; Hechavarría *et al.*, 2012). En esa misma línea, otros autores comprueban que, también a nivel ejecutivo, la presencia de mujeres afecta de manera positiva el desempeño social de la compañía, incluido el desarrollo de un número más alto de acciones de responsabilidad social (Bernardi & Threadgill, 2010; Colares *et al.*, 2018; Furlotti *et al.*, 2019; Galbreath, 2011; Hyun *et al.*, 2016; Larrieta-Rubín de Celis *et al.*, 2015; Rodríguez *et al.*, 2017).

Adicionalmente, aunque no sin polémica (Adams & Ferreira, 2009; Ahern & Dittmar, 2012; Bøhren & Strøm, 2010; Lau & Murnighan, 1998; Rose, 2007), se señala que, cuando las mujeres son propietarias del emprendimiento, se tiene una probabilidad tres veces mayor que el promedio de obtener una certificación como empresa preocupada por su impacto social y ambiental (Grimes, Gehman, & Cao, 2017). De hecho, un estudio reciente centrado en el caso latinoamericano, realizado por Dávalos *et al.* (2019), concluye con evidencia empírica que la propiedad femenina de una empresa no solo se relaciona con, sino que es causa de, un comportamiento socialmente responsable. Por último, frente a decisiones de inversión, las mujeres solicitan, en mayor medida que los hombres, información sobre el desempeño social de la compañía (Nath, Holder-Webb, & Cohen, 2013), es decir, tienen una actitud más positiva hacia la inversión socialmente responsable que sus pares hombres (Rossi *et al.*, 2019).

Con relación a los factores explicativos de la relación positiva entre liderazgo de mujeres y responsabilidad social, se indica que la convicción ética, la fuerte orientación moral y la preocupación por mantener una buena reputación empresarial serían mayores en las mujeres que en sus pares hombres (Hyun *et al.*, 2016). Asimismo, la tendencia de las mujeres a ejercer relaciones interpersonales más participativas y democráticas durante la toma de decisiones (Bernardi *et al.*, 2006) –explicada en su tendencia hacia la empatía y altruismo (Konrad, Kramer, & Erkut, 2008) y un comportamiento orientado al soporte a largo plazo (Eagly & Crowley, 1986)– sería otra de las causas del comportamiento empresarial más socialmente responsable de las mujeres. Una última explicación al desempeño destacado de las mujeres a nivel de implementación y efectividad en el desarrollo de prácticas responsables (Bear *et al.*, 2010) es el despliegue de un estilo de lide-

razgo transformacional que reconoce a las organizaciones como parte de un sistema integrado, y, por ello, para ellas, generar retornos a miembros de la sociedad distintos de sus propietarios es visto como una obligación (Alonso-Almeida *et al.*, 2017) que las conduce a desplegar esfuerzos para conocer las necesidades de todos sus *stakeholders* (Alonso-Almeida *et al.*, 2017; Ben-Amar, Chang y McIlkenny, 2017; Galbreath, 2011).

3.2 Mujeres y dos ámbitos de la conducta responsable: corrupción e informalidad

La mayor tendencia de las mujeres al altruismo y hacia el bien común reportada por diversos autores (Rivas, 2013, p. 10; Breen *et al.*, 2017, p. 1490) son la base de trabajos que señalan asociaciones significativas entre mujeres y bajos índices de corrupción en distintos contextos sociales (Breen *et al.*, 2017, p. 1486). Al respecto, Dollar, Fisman y Gatti (2001, p. 427) encontraron que la participación política de mujeres se relacionaba inversamente con la corrupción. En paralelo, Swamy *et al.* (2001, p. 40) hallaron un porcentaje significativamente mayor de mujeres que de hombres que creían que la conducta ilegal o deshonesta es injustificable. Además, Breen *et al.* (2017, p. 1492) observaron que las mujeres propietarias de empresas se relacionan significativamente con una menor cantidad de sobornos y son menos propensas a recibirlos. Incluso, un estudio experimental de Rivas (2013, p. 35) encontró que las mujeres que asumieron el papel de empresaria y de funcionaria pública eran menos propensas a escoger sobornar o aceptar coimas que sus pares masculinos, y que, cuando las participantes sobornaban, lo hacían ofreciendo una menor cantidad que los varones. En tal sentido, existen razones para suponer que las mujeres tienden a ser menos tolerantes a prácticas de soborno que los hombres, no solo en contextos relacionados con el sector público, sino también con el privado.

Con respecto a la relación entre la informalidad y género, son pocos los estudios académicos que exploran las razones por las cuales un empresario/a informal pasa a la formalidad (Amin, 2011, p. 3). En un contexto distinto al peruano, Babbitt, Brown y Mazaheri (2015, p. 170) encontraron, en su estudio realizado en Indonesia, que, a mayor edad (a partir de los 43), las mujeres presentaban más probabilidades de buscar la formalización de sus negocios que los varones y que, además, preferirían, con mayor frecuencia que los varones, formalizar sus empresas recién formadas (7,4 meses de operación en promedio) (Babbitt *et al.*, 2015, p. 170). Otros investigadores hallaron que las mujeres que viven en zonas urbanas son menos propensas a formalizarse que los hombres, mientras que las mujeres

que viven en zonas rurales sí buscan la formalidad de sus negocios más que sus pares hombres, sobre todo por el acceso al crédito (Babbitt *et al.*, 2015, p. 169). Finalmente, entre los principales obstáculos para la formalización de los negocios de mujeres en el Perú se encontrarían en el embarazo, la tenencia de hijos y la violencia y los estereotipos de género (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 39). En suma, aunque los estudios locales sobre género y formalización de los emprendimientos son escasos, parece ser que la informalidad de las mujeres emprendedoras se asocia a la motivación que las ha llevado a crearlos, así como a la dificultad de conciliar la conducción de un negocio formal con los roles femeninos estereotípicos y, finalmente, con el nivel de aversión al riesgo mayor en las mujeres que en los hombres; esta última característica las conduciría a buscar minimizar la posibilidad de ser penalizadas (financiera o reputacionalmente).

3.3 Barreras específicas que enfrentan las mujeres emprendedoras

El predominio masculino en el emprendimiento (Wu *et al.*, 2019, p. 905) ha llevado a los estudiosos a investigar las razones que lo explican. Producto de esos trabajos, se han identificado barreras que dificultan la igualdad y equidad de género en el emprendimiento y que frenan especialmente la consolidación de los negocios de mujeres.

Una primera barrera está enraizada en los rasgos personales de la emprendedora y se plasma en la variable confianza en sí mismas. Estudios como los de Kirkwood (2009a, pp. 123-127) y Amatucci y Crawley (2011, p. 34) encuentran que las mujeres que emprenden creen que no lograrán el éxito si no se asocian con otros, y no se reconocen a sí mismas como emprendedoras. A ello se suma su percepción de incapacidad para el manejo la economía y las finanzas, aspecto en el que los varones emprendedores muestran sobreconfianza. La emprendedora no confía en sí misma, pues percibe el emprendimiento como un fenómeno masculino (Kirkwood, 2009b, p. 347), para el que «ellos» se encuentran mejor preparados por su inclinación profesional a lo cuantitativo (Amatucci & Crawley, 2011).

Una segunda barrera que dificulta llegar a la igualdad y equidad de género en el emprendimiento se relaciona con la motivación para emprender. Un elemento que debe ser analizado en el marco de esta barrera es la mayor aversión al riesgo de las mujeres, que, de acuerdo con algunos autores, estaría asociada al estereotipo que adjudica a los hombres mayor agresividad (Wu *et al.*, 2019, p. 912), así como al temor que experimentan las mujeres a contravenir las normas sociales. Ambas creencias las inhibirían de tomar riesgos (Maxfield *et al.*, 2010, p. 594) y las desmotivarían a emprender o a escalar sus proyectos emprendedores. Ante

ello, Brindley (2005, p. 154) señala que las emprendedoras suelen incorporar a una persona de su entorno al negocio o emprenden en rubros que les son familiares, minimizando así su exposición al riesgo, pero restringiendo también sus actividades a sectores comerciales de bajo crecimiento. Un segundo elemento que se debe tomar en cuenta en el análisis de la barrera motivación para emprender es la maternidad. La literatura sobre el tema muestra resultados mixtos: las madres emprenden buscando flexibilidad y poder cubrir las necesidades emocionales de sus hijos al estar cerca de ellos, pero, al mismo tiempo, ambos deseos las incentivan a limitar el crecimiento de sus negocios para no perder el control del tiempo dedicado a la familia, de modo que el intento por balancear vida y trabajo se relaciona negativamente con la supervivencia del emprendimiento (Duberley & Carrigan, 2013, p. 638; Kirkwood, 2009b, p. 356; Rey-Martí, Tur, & Mas, 2015, p. 813). Una última variable relacionada con las motivaciones de las mujeres para emprender es la búsqueda de sentido de poder sobre su destino, pues, para no perder el control de los distintos ámbitos de su vida, la mujer prefiere mantener sus empresas pequeñas y manejables (Coleman & Robb, 2009, p. 399).

Una tercera barrera al emprendimiento de mujeres identificada por la literatura es el acceso al crédito. Las mujeres no solicitan financiamiento o solicitan pequeños montos de capital, hecho que las convierte en clientes menos atractivos para las instituciones financieras tradicionales, que, además, consideran los préstamos que otorgan a mujeres más riesgosos por el limitado crecimiento que suelen presentar sus empresas (Coleman, 2000, pp. 39-40; Coleman & Robb, 2009, p. 399). Las mujeres latinoamericanas enfrentan más dificultades en el acceso a los productos y servicios financieros adaptados a sus necesidades (Powers & Magnoni, 2010), y si bien las microfinanzas han aportado a la superación de esa barrera, los productos que les ofrecen están orientados al corto plazo y no al acceso de capital de inversión de largo plazo, fundamental para la expansión y el crecimiento de las empresas. Incluso el acceso al financiamiento se encuentra afectado por el rol de cuidadora que se asigna la mujer en la familia peruana, pues en el país existe un grupo de mujeres que, si bien aprovecha la oferta de recursos que les otorgan las instituciones de microfinanzas, son agentes pasivos en cuanto a la distribución de roles en el hogar (López Valladares, 2018), y su poder de decisión es limitado en cuanto al destino del capital recibido.

Finalmente, ya que el emprendimiento es parte de una compleja red de relaciones sociales (Lerner, Brush, & Hisrich, 1997, p. 323) en la que el capital social resulta clave (Wu *et al.*, 2019, p. 912) y relevante para la ejecución de estrategias de *bootstrapping* (estrategias para obtener recursos) (Jayawarna, Jones,

& Marlowe, 2015, p. 317; Klyver & Grant, 2010, p. 213), las diferencias entre hombres y mujeres en la creación y gestión de las redes sociales se convierten en la cuarta barrera para la consolidación de los emprendimientos encabezados por mujeres.

Se ha encontrado que las mujeres son más susceptibles de exclusión de redes sociales formales, por su tendencia a agruparse solo entre ellas o en círculos de parientes cercanos, hecho que limita el *networking* con emprendedores varones que podrían convertirse en modelos por seguir (Lerner *et al.*, 1997, p. 336) y que refuerza valoraciones negativas vinculadas a la feminidad (Wu *et al.*, 2019, p. 912; Jayawarna *et al.*, 2015, pp. 316-320; Klyver & Grant, 2010, p. 220). No obstante, la afiliación a una sola red con un fuerte lazo de lealtad y apoyo moral también podría mejorar la rentabilidad del negocio (Lerner *et al.*, 1997).

4. Análisis de los programas de emprendimiento que incluyen como beneficiarias específicas a las mujeres

En nuestro país, los planes sectoriales y multisectoriales, que se despliegan a través de las políticas públicas, definen un marco para el desarrollo de programas de promoción y fortalecimiento del emprendimiento. Algunos de estos programas están orientados de manera específica al emprendimiento de mujeres.

Son dos las políticas que se han considerado como relevantes para este trabajo. La primera es la Política Nacional de Equidad de Género, de la cual se desprende el Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género, aprobado a inicio del presente año. Dicho plan incluye los siguientes tres servicios relacionados con el emprendimiento de mujeres: (1) capacitación y asistencia técnica en gestión empresarial, productividad con innovación tecnológica, y para la internacionalización de las empresas dirigidas a las mujeres; los responsables de su ejecución son el Ministerio de Agricultura y Riego, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, y el Ministerio de la Producción; (2) financiamiento para mujeres que lideran emprendimientos y empresas de manera sostenible y efectiva, servicio bajo la responsabilidad del Ministerio de la Producción y del Ministerio de Agricultura y Riego; y (3) asistencia técnica para la incorporación del enfoque de género en el desarrollo de programas de formación e investigación y/o responsabilidad social empresarial, a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Una segunda política, que no menciona explícitamente el emprendimiento de mujeres pero que, por su naturaleza transversal, debe sumarse al análisis, es la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP). Esta incluye entre sus objetivos la generación y mejora de los mecanismos para el tránsito hacia la

formalidad y la generación de condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivos, así como la promoción de la sostenibilidad ambiental en la operación de actividades económicas. La PNCP es la base para la elaboración del Plan Estratégico Multianual (2017-2021) del Ministerio de la Producción, que señala como uno de sus componentes a la promoción del desarrollo empresarial y que precisa siete variables estratégicas, una de las cuales hace mención específica al uso responsable y sostenible de los recursos naturales en las actividades económicas, relacionándose de ese modo con el emprendimiento responsable.

4.1 Programas de promoción del emprendimiento

A partir del seguimiento a la operacionalización de la Política Nacional de Equidad de Género y de la Política Nacional de Competitividad, se identificaron tres programas públicos de promoción del emprendimiento de alcance nacional y diseñados para las emprendedoras. En la tabla 1, se muestran dichos programas, la unidad responsable de su ejecución, su fecha de inicio, las acciones incluidas a favor del emprendimiento responsable y del emprendimiento de mujeres, así como algunos indicadores que evidencian su alcance hasta la fecha.

Los programas de promoción del emprendimiento dirigidos a emprendedoras son de muy reciente operación (menos de cinco años) y subsidiarios de programas de promoción del emprendimiento en general. Su alcance a la fecha es muy reducido, y se pueden considerar experiencias iniciales aún de pequeña escala y, por ello, fuentes de identificación de oportunidades para escalar el impacto. Dos de los tres programas seleccionados tienen entre los responsables de su implantación al Ministerio de la Producción. No se identificaron programas impulsados por el Ministerio de Agricultura y Riego, aunque, de acuerdo con lo señalado por el Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género, ese ministerio tiene competencia en la materia.

En general, se observa que en dos de los tres programas de emprendimiento confluyen acciones para la promoción de la responsabilidad social y la ejecución de servicios específicamente diseñados para mujeres. No obstante, solo en el Programa Mujeres Líderes Exportadoras «Ella Exporta» es explícito el abordaje de la responsabilidad social empresarial. El Programa Mujer Produce, si bien también aborda ambos aspectos, se conecta indirectamente con la responsabilidad social a través del ámbito de la formalización. Por último, el programa de concursos Mujer, Emprende e Innova, del Programa Innovate Perú, está focalizado en ofrecer beneficios *ad hoc* para la mujer emprendedora, pero no considera explícitamente ningún componente que se conecte con la RSE.

Tabla 1
Programas de promoción del emprendimiento dirigidos a emprendedoras

Nombre del programa	Entidad que lo lidera	Objetivos	Vigencia	Acciones incluidas a favor del emprendimiento responsable	Acciones incluidas a favor del emprendimiento de mujeres	Alcance
Programa Mujer Produce del Programa Nacional Tu Empresa (DS 012-2017-Produce, 2017; y RM 102-2018-Produce).	Ministerio de la Producción, y Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Contribuir a la autonomía y empoderamiento económico de las mujeres que lideran las mipymes.	2018-actualidad	• Servicios empresariales: diagnóstico, capacitación, acompañamiento para la formalización.	• Exposición de productos a través de ferias. • Capacitación en desarrollo de nuevos productos, mejora de procesos productivos y digitalización de negocios.	No se cuenta con datos específicos del Programa Pro Mujer; sus actividades se iniciaron en junio de 2019.
Programa Mujeres Lideres Exportadoras «Ella Exporta» (del Plan Operativo de PromPerú, 2018)	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – PromPerú	Promover el desarrollo empresarial de la mujer exportadora peruana, fortaleciendo sus habilidades y desarrollando sus cualidades empresariales.	2018-actualidad	• Capacitaciones en RSE. • Organización del concurso «Mi Empresa Challenge», que entrega capital semilla a las mejores propuestas de negocio que contemplen acciones de responsabilidad social.	• *Coaching* exportador. • Desarrollo de planes de negocio para una empresa de exportación (Planex Canvas). • Asistencia técnica en costos logísticos de exportación y fortalecimiento financiero.	87 empresas beneficiadas con el programa en las regiones de Lima, Cusco, Arequipa y Huancayo hasta 2019.

Programa Concursos Mujer, Emprende e Innova del Programa Innóvate Perú (DS 003-2014-Produce)	Ministerio de la Producción	Empoderar a la mujer en el liderazgo de empresas y emprendimientos en el país.	2019-actualidad	No se incluyen	• Cofinanciamiento con recursos no reembolsables de proyectos de innovación y emprendimiento por ser empleados en desarrollo de prototipos, validación técnica, comercial y/o de empaquetamiento de prototipos, pasantías tecnológicas, validación de modelos de negocio.	Inversión total de aproximadamente S/ 1.209.000.

Elaboración propia.

4.2 Programas de promoción de la responsabilidad social empresarial

Adicionalmente a la revisión de los programas de fomento del emprendimiento, se mapearon las dos únicas iniciativas públicas que abordan de manera explícita la promoción de las prácticas de responsabilidad social en las empresas: el Programa Perú Responsable del Ministerio de Trabajo[4] (DS 015-2011-TR) y el Programa de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) del Plan Operativo 2018 de la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PromPerú). En el caso del Programa Perú Responsable, la RSE es vista como fórmula de promoción de empleo decente, mientras que en el programa gestionado por PromPerú la RSE se vincula con la obtención de certificaciones y el cuidado de la sostenibilidad de las cadenas de abastecimiento de las empresas, imperativo para alcanzar mercados internacionales. En la tabla 2, se presentan ambos programas, sus objetivos y acciones dirigidas tanto a emprendedores en etapas iniciales de formación de sus negocios, como, si las tuvieran, las actividades focalizadas para el emprendimiento de mujeres.

Tabla 2
Programas de RSE: Identificación de acciones dirigidas a emprendedores

Programa	Objetivo	Acciones dirigidas a emprendedores en general	Acciones focalizadas en emprendimiento de mujeres
Programa Perú Responsable (creado: DS 015-2011-TR; extinto: DS 004-2020-TR)	Promover la RSE generadora de empleo decente, así como extender la certificación de empresas con responsabilidad social.	• Eje de emprendimiento: promueve la generación de oportunidades de autoempleo o iniciativas de emprendimiento productivo y formal a través de programas/proyectos de RSE en capacitación para el emprendimiento.	No se incluyen

[4] Este programa fue extinguido en enero de 2020 a través del DS 004-2020-TR.

Programa de Responsabilidad Social Empresarial (del Plan Operativo de PromPerú)	Promover la incorporación del uso de herramientas y prácticas para la implementación de RSE en las empresas exportadoras del país.	• Capacitación en el manejo de herramientas y técnicas para implementar la responsabilidad social empresarial, la importancia de las tendencias de las exportaciones en el contexto de la RSE y el desarrollo de planes de acción de RSE y códigos de conducta. • Asesoría en la elaboración de su propio plan estratégico de comunicación en acciones de RSE.	No se incluyen

Elaboración propia.

De la lectura de los programas de promoción de la RSE se concluye que, si bien integran su trabajo al emprendimiento, en ninguno de los dos casos se trata diferenciadamente el emprendimiento de mujeres. En el caso del Programa Perú Responsable, el abordaje del emprendimiento es tangencial. Así, plantea la promoción de oportunidades de autoempleo y/o emprendimiento productivo y formal a través de proyectos de RSE dirigidos a capacitar para el emprendimiento, pero no ofrece formación en RSE a las empresas que inician operaciones (emprendimiento temprano). En el caso del Programa de Responsabilidad Social Empresarial, parte del Plan Operativo de PromPerú, sí se incluyen acciones específicas de promoción de responsabilidad social en las empresas exportadoras, fundamentalmente de capacitación y asesoría.

El análisis conjunto de las tablas 1 y 2 visibiliza falta de integración entre los programas de impulso a la RSE y los programas de promoción del emprendimiento que benefician a mujeres. Si bien algo se ha avanzado en la incorporación de la temática de la RSE en los programas de emprendimiento de mujeres, no ocurre lo mismo en los programas de RSE, ya que no se señalan acciones a favor del emprendimiento diseñadas especialmente para las emprendedoras.

4.3 Abordaje de las barreras a la consolidación de las empresas de mujeres

Una vez identificadas las acciones de cada uno de los programas, se analizó la naturaleza de sus actividades, evaluando si abordan las barreras genéricas para la consolidación de las empresas (comunes a emprendedores y emprendedoras) y las barreras específicas que, según los estudios, enfrentan las emprendedoras por

su condición de mujeres. La mirada se centró en tres tipos de barreras genéricas (comportamiento personal y preparación del emprendedor, debilidades del ecosistema y condiciones de operación) y cuatro barreras específicas (autoconfianza, motivación, *networking* y acceso al crédito). La tabla 3 resume las conclusiones del análisis de las barreras específicas.

Tabla 3
Abordaje de las barreras al emprendimiento de mujeres en los programas de promoción del emprendimiento

Programa	Autoconfianza	Motivación	*Networking*	Acceso al crédito
Programa Mujeres Líderes Exportadoras «Ella Exporta»	Sí	No	No	Sí
Programa de concursos Mujer, Emprende e Innova, del Programa Innóvate Perú	No	No	No	Sí
Programa Mujer Produce, del Programa Nacional Tu empresa	No	No	Sí	No

Elaboración propia.

Se encontró que la mayoría de las acciones que componen los programas se concentran en la dimensión de comportamiento personal y preparación del emprendedor, fundamentalmente en el desarrollo de programas formativos para la adquisición de destrezas gerenciales, incluida la asesoría para la formalización. Estas formaciones, sin embargo, no integran componentes específicos para superar las barreras de autoconfianza y motivación que resultan cruciales para el desarrollo del emprendimiento de mujeres. Una excepción se presenta en el caso del programa Mujeres Líderes Exportadoras «Ella Exporta», que propone un acompañamiento técnico a la emprendedora; dicho acompañamiento podría afectar de manera positiva en la gestión de la confianza en sí mismas.

Acerca de las condiciones del ecosistema, dos de los tres programas revisados contemplan la variable de acceso a recursos financieros. Ello implica la aceptación de que, si bien emprendedores y emprendedoras son afectados por ese componente, su impacto es mayor en las mujeres empresarias y, en consecuencia, este tipo de acciones es fundamental en los programas dirigidos a mujeres. En ese

sentido, el programa Mujeres Líderes Exportadoras «Ella Exporta» es interesante, pues vincula el acceso a capital semilla con la adopción de prácticas responsables, ofreciendo señales claras sobre el perfil de emprendimiento que se pretende potenciar. Por su parte, la oferta de fondos concursables no reembolsables del programa Mujer Emprende e Innova del Programa Innóvate Perú, podría de manera indirecta promover prácticas responsables, pues la innovación tiene que ver, entre otras cosas, con repensar procesos, actividad necesaria para controlar impactos negativos y potenciar los positivos del negocio, llamado básico de la responsabilidad social.

Por último, las variables vinculadas con la barrera genérica de condiciones de operación,y, en concreto, la barrera específica de *networking* que enfrentan las mujeres empresarias, solo se abordaban parcialmente en las actividades del Programa Mujer Produce, a través de la organización de ferias para presentar los productos ofertados por los emprendimientos. Con esas acciones, se buscaría contribuir a la mejora de las condiciones de operación de la empresa al facilitar la exposición de los negocios. Sin embargo, de acuerdo con lo señalado por la literatura, este abordaje de eventos exclusivos para mujeres podría tener algunos impactos negativos.

Se concluye que los programas de emprendimiento revisados han incorporado, cada uno con distinta profundidad, los lineamientos para el fortalecimiento del emprendimiento en general, pero que el abordaje de las barreras que la literatura señala como específicas para las mujeres aún se encuentra en un estadio inicial.

El acceso al financiamiento es la barrera más trabajada, a través de la oferta de cofinanciamiento o capital semilla. Los asuntos vinculados con barreras como la autoconfianza o la motivación, que tienen un fuerte arraigo en estereotipos y segregación profesional, apenas si son abordados. Esto último también ocurre con la generación de redes, que es trabajada marginalmente por solo uno de los programas. Se aprecia, además, escasa articulación entre los pocos programas públicos de promoción de la RSE y los programas de emprendimiento de mujeres.

Finalmente, observamos, en la reciente creación de programas focalizados en las emprendedoras, una oportunidad para, con el alineamiento entre las necesidades específicas de las mujeres, las acciones de los programas y la promoción de la responsabilidad social, ampliar el impacto del uso de los recursos públicos destinados a la promoción empresarial.

5. Esbozo de lineamientos para el fortalecimiento de los programas de impulso al emprendimiento de mujeres

Se presentan a continuación cinco lineamientos o recomendaciones para el formulador de programas de fortalecimiento del emprendimiento. Estos se proponen tomando como punto de partida lo avanzado en el país, y con la intención de que se conviertan en un insumo más de mejora, con miras a superar los retos que enfrentaremos en torno al Bicentenario de la Nación.

Lineamiento 1: Sobre el tratamiento de la barrera de autoconfianza y motivación

Necesidad de un abordaje explícito de autoconfianza y motivación como parte de las acciones formativas de los programas. En paralelo al trabajo en el fortalecimiento de destrezas gerenciales, se recomienda la introducción de la mentoría personal centrada en aspectos socioemocionales de la emprendedora. Ello permitiría entender las motivaciones detrás del emprendimiento para, a partir de esa base, combatir los estereotipos que podrían derivar en prejuicios de género limitantes del desarrollo de la mujer emprendedora.

De otro lado, ya que gran parte de las mujeres inicia sus emprendimientos pensando en el bienestar familiar, introducir medidas de apoyo al balance trabajo-familia es un factor central. La oferta a hombres y mujeres de espacios de trabajo compartidos que incluyan servicios de cuidado de bebés y niños/as (cocrianza, no guardería) puede ser interesante. Se libera tiempo de la emprendedora madre, que puede ser destinado a hacer crecer el negocio, y, al mismo tiempo, se le da la opción de tener conexión con sus hijos fuera del entorno doméstico. Experiencias como la de la empresa La Semilla, Comunidad, Coworking & Cocrianza pueden servir como *benchmark*.

Lineamiento 2: Sobre el tratamiento del acceso al financiamiento

Es importante trabajar en el desarrollo de productos financieros para los emprendimientos de mujeres que hayan superado los estadios iniciales del negocio, en simultáneo con dar continuidad a los diseñados para apoyar a las emprendedoras en fases iniciales (concursos o capital semilla).

Aquellas emprendedoras que buscan escalar sus proyectos requieren la facilitación al acceso a fondos de inversionistas ángeles y/o con fondos de garantía que pueden desarrollarse para tal fin. A las acciones de *coaching* que se están implementando desde algunos programas podrían sumarse *coaching* específico para

el acceso al financiamiento. Otra línea de trabajo con relación al financiamiento puede materializarse a través de las microfinancieras, que puedan identificar y derivar a los programas públicos a aquellas clientas listas para escalar sus proyectos.

Por último, vincular el acceso a recursos financieros a la implementación de iniciativas de responsabilidad social en materias como prácticas laborales, gobernanza, asuntos de consumidores, prácticas justas de operación y medio ambiente resulta una posibilidad atractiva.

Lineamiento 3: Sobre la barrera del acceso a redes

Pensar y crear espacios de encuentro entre y para mujeres, pero también espacios que las acerquen a redes de emprendedores exitosos que compartan experiencias. Las mujeres construyen lazos de forma distinta que los hombres; por ello, la relación entre mujeres como red de soporte debe cultivarse como espacios para abordar con libertad temas como la violencia de género o la tutela masculina. No obstante, también es importante ofrecer espacios para las emprendedoras en foros empresariales, tradicionalmente masculinos, y fomentar que ellas se expongan a experiencias exitosas de emprendimiento no solo de mujeres sino también de hombres.

Además de la provisión de estos espacios/momentos de contacto comercial y de compartir experiencias, preocupaciones y soluciones, es deseable potenciar la participación de las mujeres en redes que les faciliten el acceso a la tecnología y el uso de laboratorios.

Lineamiento 4: Sobre la articulación e integración de los programas de responsabilidad social y de emprendimiento focalizados en mujeres

Se identifica una oportunidad para integrar los programas de fomento al emprendimiento de mujeres con iniciativas de promoción a la responsabilidad social, en especial algunas privadas. Una metodología probada, diseñada para pymes y que podría ser tomada como *benchmark* es el Programa Negocios Competitivos de la Global Reporting Initiative (GRI). Se propone que la responsabilidad social sea trabajada no solo a través de formación, como se viene haciendo mediante el Programa Mujeres Líderes Exportadoras «Ella Exporta», sino también en el acompañamiento para la adopción de estas prácticas y, en el caso de las empresas de mujeres más consolidadas, en la obtención de certificaciones. En esa línea, además de la GRI, también resulta atractiva la Asociación de Buenos Empleadores (ABE), institución de la Cámara de Comercio Americana del Perú, que fomenta

y certifica la responsabilidad social laboral. Un aspecto importante de la gestión responsable, más allá de las prácticas laborales y la formalización, por su incidencia en la consolidación de las empresas, es la gobernanza.

Lineamiento 5: Sobre las alianzas

Un abordaje exitoso de las barreras que enfrenta la mujer emprendedora peruana requiere una mirada de sistema en la que se articule el trabajo de los distintos ministerios, los Gobiernos regionales y los Gobiernos locales. En el caso de las intervenciones para mujeres emprendedoras, el aporte de los técnicos especialistas en género del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables puede enriquecer las intervenciones. También es central la coordinación con el Ministerio de Agricultura y Riego, pues muchas emprendedoras, en especial en provincias, trabajan en esta actividad.

No obstante, no solo la articulación con el sector público es necesaria, sino que resultaría atractivo contar con un espacio de validación de programas en los que la voz y el aporte de distintos actores sociales sean atendidos: entidades de formación, incubadoras, entidades de microfinanzas, empresas con iniciativas de responsabilidad social dirigidas a mujeres, organizaciones sin fines de lucro, organizaciones multilaterales, entre otros. Finalmente, la creación de un sistema de información integrado de los recursos disponibles para las mujeres emprendedoras puede agregar valor.

Para finalizar, es preciso señalar algunas limitaciones en la formulación de las propuestas. La primera es que se plantean sin haber revisado las especificidades de diseño de las actividades de cada uno de los programas vigentes; afinar estas recomendaciones requeriría de un estudio más minucioso de los programas y las características específicas de sus componentes. La segunda limitación es la carencia de estudios específicos sobre el comportamiento de la mujer emprendedora peruana con relación a la responsabilidad social, sobre todo con relación a los componentes de informalidad y corrupción, especialmente relevantes en nuestro contexto; dichos estudios podrían dar luces a la construcción de intervenciones más sólidas con las emprendedoras. Por último, no se han revisado todos los programas ofrecidos por el Estado en todos sus niveles (nacional, regional y local).

Referencias

Acs, Z. (2006). How is entrepreneurship good for economic growth? *Innovations: Technology, Governance, Globalization, 1*(1), 97-107.

Acs, Z., Audretsch, D., & Lehmann, E. (2013). The knowledge spillover theory of entrepreneurship. *Small Business Economics*, *41*(4), 757-774.

Acs, Z., Audretsch, D., Braunerhjelm, P., & Carlsson, B. (2012). Growth and entrepreneurship. *Small Business Economics*, *39*(2), 289-300.

Acuerdo Nacional & Ceplan (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico). (2019). *Visión del Perú al 2050*.

Acuerdo Nacional. (s. f.). *Acuerdo Nacional*. Recuperado de http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/

Adams, R. B., & Ferreira, D. (2009). Women in the boardroom and their impact on governance and performance. *Journal of Financial Economics*, *94*(2), 291-309. doi:10.1016/j.jfineco.2008.10.007

Ahern, K. R., & Dittmar, A. K. (2012). The changing of the boards: The impact on firm valuation of mandated female board representation. *Quarterly Journal of Economics*, *127*(1), 137-197. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1364470

Alonso-Almeida, M., Perramon, J., & Bagur-Femenias, L. (2017). Leadership styles and corporate social responsibility management: Analysis from a gender perspective. *Business Ethics: A European Review, 26*(2), 147-161.

Amatucci, F. M., & Crawley, D. C. (2011). Financial self-efficacy among women entrepreneurs. *International Journal of Gender and Entrepreneurship, 3*(1), 23-37. https://doi.org/10.1108/17566261111114962

América Economía & Esade. (2019). *Esade gender monitor Latam 2019*. Recuperado de http://brandlab.americaeconomia.com/gender-monitor-latam-2019-sp-1-1/p/1

Amin, M. (2011). *Gender and informality in Latin America*. Enterprise Note 26. Washington D. C.: Enterprise Analysis Unit, World Bank Group. Recuperado de http://documents1.worldbank.org/curated/en/128871468263939583/pdf/651170BRI00PUB0r0enterprise0note026.pdf

Amorós, J. E., Borraz, F., & Veiga, L. (2016). Entrepreneurship and socioeconomic indicators in Latin America. *Latin American Research Review*, *51*(4), 186-201.

Argandoña, A., & Isea Silva, R. (2011). *ISO 26000*. Recuperado de http://repositoriodigital.ipn.mx/handle/123456789/25648

Arias, A., & Quiroga, R. (2008). Cese de actividades de las pymes en el área metropolitana de Cali (2000-2004): un análisis de supervivencia empresarial. *Cuadernos de Administración*, *21*(35), 249-277.

Avolio, B. (2012). Why women enter into entrepreneurship? An emerging conceptual framework based on the Peruvian case. *JWEE*, (3-4), 43-63.

Babbitt, L. G., Brown, D., & Mazaheri, N. (2015). Gender, entrepreneurship, and the formal-informal dilemma: Evidence from Indonesia. *World Development*, *72,* 163-174.

Bear, S., Rahman, N., & Post, C. (2010). The impact of board diversity and gender composition on corporate social responsibility and firm reputation. *Journal of Business Ethics*, *97*(2), 207-221.

Beck, T., Demirguc-Kunt, A., & Levine, R. (2005). SMEs, growth, and poverty: Cross-country evidence. *Journal of Economic Growth*, *10*(3), 199-229.

Ben-Amar, W., Chang, M., & McIlkenny, P. (2017). Board gender diversity and corporate response to sustainability initiatives: Evidence from the carbon disclosure project. *Journal of Business Ethics*, *142*(2), 369-383. doi:10.1007/s10551-015-2759-1

Bernardi, R. A., & Threadgill, V. H. (2010). Women directors and corporate social responsibility. *Electronic Journal of Business Ethics and Organization Studies*, *15*(2), 15-21.

Bernardi, R. A., Bosco, S. M., & Vassill, K. M. (2006). Does female representation on boards of directors associate with Fortune's «100 Best Companies to Work For» list? *Business & Society*, *45*(2), 235-248. https://doi.org/10.1177/0007650305283332

Blowfield, M., & Dolan, C. (2014). Business as a development agent: Evidence of possibility and improbability. *Third World Quarterly*, *35*(1), 22-42.

Bøhren, Ø., & Strøm, R. Ø. (2010). Governance and politics: Regulating independence and diversity in the board room. *Journal of Business Finance & Accounting*, *37*(9-10), 1281-1308. doi: 10.1111/j.1468-5957.2010.02222.x

Breen, M., Gillanders, R., Mcnulty, G., & Suzuki, A. (2017). Gender and corruption in business. *The Journal of Development Studies*, *53*(9), 1486-1501. https://doi.org/10.1080/00220388.2016.1234036

Brindley, C. (2005). Barriers to women achieving their entrepreneurial potential. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, *11*(2), 144-161. http://doi.org/10.1108/13552550510590554

Calas, M. B., Smircich, L., & Bourne, K. A. (2009). Extending the boundaries: Reframing «entrepreneurship as social change» through feminist perspectives. *Academy of Management Review*, *34*(3), 552-569.

Campbell, K., & Mínguez-Vera, A. (2008). Gender diversity in the boardroom and firm financial performance. *Journal of Business Ethics*, *83*, 435-451. https://doi.org/10.1007/s10551-007-9630

Carroll, A. B. (1999). Corporate social responsibility: Evolution of a definitional construct. *Business & Society*, *38*(3), 268-295. https://doi.org/10.1177/000765039903800303

Ceplan (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico). (2016). *Plan estratégico de desarrollo nacional actualizado: Perú hacia el 2021*. Lima: Ceplan.

Ceplan (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico). (2018). *Informe nacional voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Lima: Ceplan.

Colares, M., Rodrigues, M., De Oliveira, S., & De Freitas, G. (2018). The influence of the characteristics of the national business system in the disclosure of gender-related corporate social responsibility practices. *Administrative Sciences*, *8*(2), 2-17. doi:10.3390/admsci8020014

Coleman, S. (2000). Access to capital and terms of credit: A comparison of men- and women- owned small businesses. *Journal of Small Business Management*, *38*(3), 37-51.

Coleman, S., & Robb, A. (2009). A comparison of new firm financing by gender: Evidence from the Kauffman Firm Survey data. *Small Business Economics*, *33*, 397-411. https://doi.org/10.1007/s11187-009-9205-7

Consejo Nacional de Competitividad y Formalización. (2019). *Política nacional de competitividad y productividad*. Lima: Consejo Nacional de Competitividad y Formalización.

Cuberes, D., & Teignier, M. (2017). *Gender gaps in entrepreneurship and their macroeconomic effects in Latin America*. Documento de Trabajo IDB-WP-848. BID.

Cuervo, A. (2005). Individual and environmental determinants of entrepreneurship. *International Entrepreneurship and Management Journal*, *1*(3), 293-311.

Dávalos, J. E., Prialé, M. Á., Daza, B. N., & Ninahuanca, E. F. (Septiembre de 2019). *Mujeres y emprendimiento responsable, evidencia de las empresas B en Latinoamérica*. En *III Congreso Internacional de Ciencias de la Gestión: oportunidades y desafíos de la gestión en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Congreso organizado por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

De la O Cordero, D., & Monge-González, R. (2019). Factores que influyen en el desempeño de las pymes: una perspectiva cualitativa de los empresarios costarricenses. *RAN: Revista Academia & Negocios*, *4*(2), 95-106.

Decreto Supremo N.º 003-2015-TR [Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo]. Por la cual se decreta la creación del Programa «Impulsa Perú». Recuperado de http://www.impulsaperu.gob.pe/pdf/transparencia/DS_003_2015_TR.pdf

Decreto Supremo N.º 012-2017 [Ministerio de la Producción]. Por la cual se decreta la creación del Programa Nacional «Tu Empresa». Recuperado de https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/crean-programa-nacional-tu-empresa-decreto-supremo-n-012-2017-produce-1558101-3/

Decreto Supremo N.º 015-2011-TR [Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo]. Por la cual se decreta la creación del Programa «Perú Responsable». Recuperado de https://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/peru_responsable/normativa/DS_015-2011-TR.pdf

Defensoría del Pueblo. (2019). *Barreras a la igualdad en la economía formal e informal desde la perspectiva de las mujeres*. Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de https://www.defensoria.gob.pe/deunavezportodas/wp-content/uploads/2019/11/Barreras-a-la-Igualdad-en-la-Economia-Formal-e-Informal.pdf

Diario *Correo*. (8 de marzo de 2009). Lanzan programa «Emprende Mujer 2009». *Correo*. Recuperado de https://diariocorreo.pe/peru/lanzan-programa-emprende-mujer-2009-166805/

Dollar, D., Fisman, R., & Gatti, R. (2001). Are women really the «fairer» sex? Corruption and women in government. *Journal of Economic Behavior & Organization*, *46*, 423-429. https://doi.org/10.1016/S0167-2681(01)00169-x

Duberley, J., & Carrigan, M. (2013). The career identities of «mumpreneurs»: Women's experiences of combining enterprise and motherhood. *International Small Business Journal: Researching Entrepreneurship*, *31*(6), 629-651. https://doi.org/10.1177/0266242611435182

Duflo, E., (2012). Women empowerment and economic development. *Journal of Economic Literature*, *50*(4), 1051-1079.

Eagly, A., & Crowley, M. (1986). Gender and helping behavior: A meta-analytic review of the social psychological literature. *Psychological Bulletin*, *100*(3), 283-308.

Elborgh-Woytek, K. (2013). *Women, work, and the economy: Macroeconomic gains from gender equity*. Washington D. C.: International Monetary Fund.

Furlotti, K., Mazza, T., Tibiletti, V., & Triani, S. (2019). Women in top positions on boards of directors: Gender policies disclosed in Italian sustainability reporting. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, *26*(1), 57-70. https://doi.org/10.1002/csr.1657

Galbreath, J. (2011). Are there gender-related influences on corporate sustainability? A study of women on boards of directors. *Journal of Management & Organization*, *17*(1), 17-38.

Galindo, M.-Á., & Méndez, M. (2011). La actividad emprendedora y competitividad: factores que inciden sobre los emprendimientos. *Papeles de Europa*, *22*, 61-75.

Garriga, E., & Melé, D. (2004). Corporate social responsibility theories: Mapping the territory. *Journal of Business Ethics*, *53*(1), 51-71. Recuperado de https://link.springer.com/article/10.1023/B:BUSI.0000039399.90587.34

Grimes, M., Gehman, J., & Cao, K. (2017). Positively deviant: Identity work through B corporation certification. *Journal of Business Venturing*, *33*(2), 130-148.

Grosser, K., & Moon, J. (2005). Gender mainstreaming and corporate social responsibility: Reporting workplace issues. *Journal of Business Ethics, 62,* 327-340.

Guerrero, M., & Santamaría-Velasco, C. A. (2019). Ecosistema y actividad emprendedora en México: un análisis exploratorio. *Perfiles Latinoamericanos*, *28*(55), 227-251.

Guillén, M. F. (2013). *Women entrepreneurs*: *Inspiring stories from emerging economies and developing countries*. Nueva York, NY: Routledge.

Hechavarria, D. M., Ingram, A., Justo, R., & Terjesen, S. (2012). Are women more likely to pursue social and environmental entrepreneurship? En K. D. Hughes & J. E. Jennings (Eds.), *Global women's entrepreneurship research: Diverse settings, questions and approaches* (pp. 135-151). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.

Hossain, M., Bose, M., & Ahmad, A. (2004). *Nature and impact of women's participation in economic activities in rural Bangladesh: Insights from household surveys*. Lund: Lund University.

Hyun, E., Yang, D., Jung, H., & Hong, K. (2016). Women on boards and corporate social responsibility. *Sustainability*, *8*(4), 2-26.

Ibrahim, A., & Goodwin, J. (1986). Perceived causes of success in small business. *American Journal of Small Business*, *11*(2), 41-50.

IFC (International Finance Corporation). (2014). *Women, business and the law 2014: Removing restrictions to enhance gender equality*. Washington D. C.: World Bank Group.

Ilie, C., Cardoza, G., Fernández, A., & Tejada, H. (2018). *Entrepreneurship and gender in Latin America*. Recuperado de https://ssrn.com/abstract=3126888

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2017). *Producción y empleo informal en el perú, cuenta satélite de la economía informal 2007-2016*. Lima: INEI.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2018a). *Perú: línea de base de los principales indicadores disponibles de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2018*. Lima: INEI.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2018b). *Producción y empleo informal en el Perú.* Lima: INEI.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2018c). *Demografía empresarial en el Perú. II trimestre 2018.* Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/03-informe-tecnico-n-03-demografia-empresarial-ii-trim2018_ago2018.pdf

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2019a). *Demografía empresarial en el Perú: IV trimestre 2019.* Lima: INEI.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2019b). *Perú: estructura empresarial, 2018.* Lima: INEI.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2019c). *Perú: evolución de los indicadores de empleo e ingreso por departamento, 2007-2018.* Lima: INEI.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2019d). *Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta satélite de la economía informal 2007-2018*. Lima: INEI.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (s. f.). *Sistema de monitoreo y seguimiento de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de http://ods.inei.gob.pe/ods/

ISO (International Organization for Standardization). (2010). *Norma internacional ISO 26000. Guía de responsabilidad social*. Ginebra: ISO.

Jayawarna, D., Jones, O., & Marlow, S. (2015). The influence of gender upon social networks and bootstrapping behaviours. *Scandinavian Journal of Management*, *31,* 316-329. http://dx.doi.org/10.1016/j.scaman.2015.06.002

Johns, N., Green, A., & Powell, M. (2012). Diversity in the British NHS: The business versus the «moral» case. *Equality, Diversity and Inclusion*, *31*(8), 768-783. https://doi.org/10.1108/02610151211277626

Johnstone-Louis, M. (2017). Corporate social responsibility and women's entrepreneurship: Towards a more adequate theory of «work». *Business Ethics Quarterly*, *27*(4), 569-602. doi:10.1017/beq.2017.6

Kabeer, N. (2005). Gender equality and women's empowerment: A critical analysis of the third millennium development goal. *Gender & Development*, *13*(1), 13-24.

Kasseah, H. (2016). Investigating the impact of entrepreneurship on economic development: A regional analysis. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, *23*(3), 896-916.

Kimaya, M. (2012). Entrepreneurship, ecosystem, and competitiveness in Latin America. *Latin America Policy Journal*, *1*, 89-95.

Kirkwood, J. (2009a). Is a lack of self-confidence hindering women entrepreneurs? *International Journal of Gender and Entrepreneurship*, *1*(2), 118-133. http://doi.org/10.1108/17566260910969670

Kirkwood, J. (2009b). Motivational factors in a push-pull theory of entrepreneurship. *Gender in Management: An International Journal*, *24*(5), 346-364. https://doi.org/10.1108/17542410910968805

Klapper, L., Laeven, L., & Rajan, R. (2006). Entry regulation as a barrier to entrepreneurship. *Journal of Financial Economics*, *82*(3), 591-629.

Klyver, K., & Grant, S. (2010). Gender differences in entrepreneurial networking and participation. *International Journal of Gender and Entrepreneurship*, *2*(3), 213-227. http://dx.doi.org/10.1108/17566261011079215

Konrad, A., Kramer, V., & Erkut, S. (2008). Critical mass: The impact of three or more women on corporate boards. *Organizational Dynamics*, 37(2), 145-164.

Landry, E., Bernardi, R., & Bosco, S. (2016). Recognition for sustained corporate social responsibility: Female directors make a difference. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management, 23*(1), 27-36. doi: 10.1002/csr.v23.1

Larrieta-Rubín de Celis, I., Velasco, E., Fernández, S., Alonso-Almeida, M., & Intxaurburu, G. (2015). Does having women managers lead to increased gender equality practices in corporate social responsibility? *Business Ethics: A European Review*, *24*(1), 91-110.

Lau, D. C., & Murnighan, J. K. (1998). Demographic diversity and faultlines: The compositional dynamics of organizational groups. *The Academy of Management Review, 23*(2), 325-340. doi:10.2307/259377

Lederman, D., Messina, J., Pienknagura, S., & Rigolini, J. (2014). *El emprendimiento en América Latina: muchas empresas y poca innovación.* Washington D. C.: Banco Mundial.

León-Mendoza, J. C. (2019). Emprendimiento empresarial y crecimiento económico en Perú. *Estudios Gerenciales*, *35*(153), 429-439.

Lerner, M., Brush, C., & Hisrich, R. (1997). Israeli women entrepreneurs: An examination of factors affecting performance. *Journal of Business Venturing*, *12*(4), 315-339. http://dx.doi.org/10.1016/s0883-9026(96)00061-4

Lingelbach, D., De la Viña, L., & Asel, P. (2005). *What's distinctive about growth-oriented entrepreneurship in developing countries?* UTSA College of Business Center for Global Entrepreneurship Working Paper 1.

Lock, R., & Lawton, H. (2016). The impact of female entrepreneurship on economic growth in Kenya. *International Journal of Gender and Entrepreneurship*, *8*(1), 90-96. doi:10.1108/IJGE-11-2015-0040

López Valladares, H. (2018). Women's empowerment in microbusiness: Enablers and constraints to start and run a business. En D. A. D. Bedford & E. G. Carayannis, Proceedings of the 6th International Conference on Innovation and Entrepreneurship ICIE 2018 (pp. 224-231). Reading: Academic Conferences and Publishing International.

Martínez, C., Rubio, A., & Fernández, A. (2019). Social entrepreneur: Same or different from the rest? *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, *30*(3), 1-17. doi:10.1007/s11266-018-00053-9

Mason, A. D., & King, E. M. (2001). *Engendering development through gender equality in rights, resources, and voice*. Washington D. C.: World Bank.

Mason, C., & Brown, R. (2014). *Entrepreneurial ecosystems and growth-oriented entrepreneurship*. París: OECD.

Maxfield, S., Shapiro, M., Gupta, V., & Hass, S. (2010). Gender and risk: Women, risk taking and risk aversion. *Gender in Management: An International Journal*, *25*(7), 586-604. https://doi.org/10.1108/17542411011081383

Ministerio de la Producción & Innóvate Perú. (2019). *Concursos Mujer, Emprende e Innova*. Recuperado de https://www.innovateperu.gob.pe/convocatorias/por-tipo-de-concurso/concurso-mujer-emprende

Ministerio de la Producción & MIMP (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables). (19 de noviembre de 2018). *Presentan programa «Mujer Produce» que beneficiará a lideresas de mypes*. Recuperado de https://www.gob.pe/institucion/mimp/noticias/22793-presentan-programa-mujer-produce-que-beneficiara-a-lideresas-de-mypes

Ministerio de la Producción. (2017). *Perfil de la mujer emprendedora en el Perú.* Lima: Produce.

Moon, J., & Vogel, D. (2008). Corporate social responsibility, government, and civil society. En A. Crane, A. McWilliams, D. Matten, J. Moon, & D. Siegel (Eds.), *The Oxford handbook of corporate social responsibility* (pp. 303-323). Oxford: Oxford University Press.

Municipalidad de Lima. (2019). Mujeres del programa «Mujer Emprende» fueron capacitadas por ESAN. Recuperado de http://www.munlima.gob.pe/noticias/item/38581-mujeres-del-programa-mujer-emprende-fueron-capacitadas-por-esan

Nath, L., Holder-Webb, L., & Cohen, J. (2013). Will women lead the way? Differences in demand for corporate social responsibility information for investment decisions. *Journal of Business Ethics, 118*(1), 85-102. https://doi.org/10.1007/s10551-012-1573-2

Nicolás, C., & Rubio, A. (2016). Social enterprise: Gender gap and economic development. *European Journal of Management and Business Economics*, *25*(2), 56-62. doi:10.1016/j.redeen.2015.11.001

Nieva, F. O. (2015). Social women entrepreneurship in the Kingdom of Saudi Arabia. *Journal of Global Entrepreneurship Research*, *5*(11), 1-33. https://doi.org/10.1186/s40497-015-0028-5

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), ONU (Organización de las Naciones Unidas), CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) & UE (Unión Europea). (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición.* París: OCDE Publishing.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (2012). *Gender equality in education, employment and entrepreneurship: Final report to the MCM 2012.* París: OCDE.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). (2017). *Sobre informalidad y productividad: breves reflexiones para el caso del Perú.* Lima: OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). (2018). *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*. Ginebra: OIT.

Phillips, B., & Kirchhoff, B. (1989). Formation, growth and survival: Small firm dynamics in the US economy. *Small Business Economics*, *1*(1), 65-74.

Powers, J., & Magnoni, B. (2010). *Dueña de tu propia empresa: identificación, análisis y superación de las limitaciones a las pequeñas empresas de las mujeres en América Latina y el Caribe.* Washington D. C.: Fondo Multilateral de Inversiones, BID.

Prahalad, C., & Hamel, G. (1990). The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*, *41*(3), 79-93.

Proética. (s. f.). *Corrupción en el sector privado: qué la promueve y cómo combatirla*. Recuperado de https://www.proetica.org.pe/noticias/corrupcion-en-el-sector-privado-que-la-promueve-y-como-combatirla/

PromPerú. (17 de septiembre de 2019). *PromPerú y cooperación holandesa promueven exportaciones sostenibles*. Recuperado de https://www.promperu.gob.pe/Repos/pdf_novedades/1792019121043_128.pdf

PromPerú. (23 de agosto de 2017). Programa Mujeres Líderes Exportadoras «Ella Exporta». Recuperado de http://repositorio.promperu.gob.pe/bitstream/handle/123456789/2157/Programa_Mujeres_Lideres_exportadoras_2017_keyword_principal.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Rentería, J. R., & Román, A. (2015). *Empleo informal y bienestar subjetivo en el Perú: orientando las políticas públicas para un desarrollo social integral.* Lima: CIES.

Rey-Martí, A., Tur, A., & Mas, A. (2015). Linking female entrepreneurs' motivation to business survival. *Journal of Business Research*, *68*, 810-814. http://doi.org/10.1016/j.jbusres.2014.11.033

Rivas, M. F. (2013). An experiment on corruption and gender. *Bulletin of Economic Research, 65*(1), 10-42. https://doi.org/10.1111/j.1467-8586.2012.00450.x

Rodríguez, L., Cuadrado, B., Martínez, J., & García, I.-M. (2017). The role of female directors in promoting CSR practices: An international comparison between family and non-family businesses. *Business Ethics: A European Review*, *26*(2), 162-174. doi:10.1111/beer.12140

Rose, C. (2007). Does female board representation influence firm performance? The Danish evidence. *Corporate Governance: An International Review, 15*(2), 404-413. https://doi.org/10.1111/j.1467-8683.2007.00570.x

Rossi, M., Sansone, D., Van Soest, A., & Torricelli, C. (2019). Household preferences for socially responsible investments. *Journal of Banking & Finance*, *105*, 107-120. https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2019.05.018

Schutjens, V., & Wever, E. (2000). Determinants of new firm success. *Papers in Regional Science*, *79*(2), 135-159.

Schwalb, M. M., & Prialé, M. A. (2019). Perú. En G. A. Yepes-López, C. García de la Torre, & M. M. Schwalb (Eds.), *Estado de las prácticas empresariales contra el soborno: primer estudio latinoamericano* (pp. 195-211). Icontec, Pacto Global. Red Colombia, PRME, Universidad Externado de Colombia.

Scott, L., Dolan, C., Johnstone-Louis, M., Sugden, K., & Wu, M. 2012. Enterprise and inequality: A study of Avon in South Africa. *Entrepreneurship Theory and Practice*, *36*(3), 543–568.

Serida, J., Guerrero, C., Alzamora, J., Borda, A., & Morales, O. (2018). *Global entrepreneurship monitor: Perú 2017-2018.* Lima: Universidad ESAN.

Simatupang, T., Schwab, A., & Lantu, D. (2015). Introduction: Building sustainable entrepreneurship ecosystems. *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, *26*(4), 389-398.

Swamy, A., Knack, S., Lee, Y., & Azfar, O. (2001). Gender and corruption. *Journal of Development Economics*, *64*, 25-55. https://doi.org/10.1016/S0304-3878(00)00123-1

Thornton, P. H., Ribeiro-Soriano, D., & Urbano, D. (2011). Socio-cultural factors and entrepreneurial activity: An overview. *International Small Business Journal*, *29*(2), 105-118.

Transparency International. (2019). *Barómetro global de la corrupción: América Latina y el Caribe 2019 – Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción.* Alemania: TI.

Urbano, D., & Álvarez, C. (2014). Institutional dimensions and entrepreneurial activity: An international study. *Small Business Economics*, *42*(4), 703-716.

Urbano, D., & Turro, A. (2013). Conditioning factors for corporate entrepreneurship: An in(ex)ternal approach. *International Entrepreneurship and Management Journal*, *9*(3), 379-396.

Uwantege, K., & Mbabazi, P. (2015). The impact of women economic empowerment projects on their socio-economic development in Rwanda: The case of Agaseke project. *European Journal of Business and Social Sciences*, *4*(6), 59-87.

Valdez, M., & Richardson, J. (2013). Institutional determinants of macro-level entrepreneurship. *Entrepreneurship Theory and Practice*, *37*(5), 1149-1175.

Wagner, J. (2004). *Are young and small firms hothouses for nascent entrepreneurs? Evidence from German micro data. ISO 690*. IZA Discussion Paper 989.

Webb, J., Kistruck, G., Ireland, R., & Ketchen, D. (2010). The entrepreneurship process in base of the pyramid markets: The case of multinational enterprise/nongovernment organization alliances. *Entrepreneurship Theory and Practice*, *34*(3), 555-581.

Weeks, J., & Seiler, D. (2001). *Actividad empresarial de la mujer en América Latina. Una exploración del conocimiento actual*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Weinberger, K. (2019). Componentes del ecosistema de emprendimiento de Lima que inciden en crecimiento y desarrollo de *startups*. *Journal of Technology Management & Innovation*, *14*(4), 119-136.

Williams, C., & Martínez, Á. (2014). Is the informal economy an incubator for new enterprise creation? A gender perspective. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, *20*(1), 4-19. https://doi.org/10.1108/IJEBR-05-2013-0075

World Bank Enterprise Survey. (2017). *Peru*. Recuperado de https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreeconomies/2017/peru#corruption

World Bank Group. (2006). *Gender equality as smart economics: A World Bank Group gender action plan (fiscal years 2007-10)*. Washington D. C.: World Bank Group.

World Bank Group. (2014). *Voice and agency: Empowering women and girls for shared prosperity*. Washington D. C.: World Bank Group.

World Bank Group. (2017). *Female entrepreneurship resource point*. Recuperado de http://www.worldbank.org/en/topic/gender/publication/female-entrepreneurship-resource-point-introductionand-module-1-why-gender-matters

World Bank. (s. f.). *Enterprise surveys*. Recuperado de http://www.enterprisesurveys.org

Wu, J., Li, Y., & Zhang, D. (2019). Identifying women's entrepreneurial barriers and empowering female entrepreneurship worldwide: A fuzzy-set QCA approach. *International Entrepreneurship and Management Journal*, *15*, 905-928. https://doi.org/10.1007/s11365-019-00570-z

Yamada, G. (2014). Desempeño de la microempresa familiar en el Perú. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, (64), 5-29.

La papa, sus aportes en el pasado, presente y futuro del Perú

Eduardo Buse, Mario Chong y Celfia Obregón

Entre los principales cultivos de productos alimenticios consumidos a nivel mundial, la papa se encuentra en cuarto lugar, solo después de la caña de azúcar, el trigo y el arroz (FAO, 2019), debido a su aporte a la dieta y nutrición en todas las regiones del mundo (International Potato Center, 2020), sobre todo en su región de origen: el macizo andino de América del Sur. Para el Perú, es de suma importancia, ya que se trata de un cultivo ancestral que se caracteriza por su enorme diversidad y su resiliencia a climas adversos; además, es un alimento esencial en la dieta de los campesinos y una fuente de trabajo para cientos de comunidades. Por ello, el presente capítulo se centra en este tubérculo. Se describen su situación actual en el territorio peruano y las oportunidades comerciales en el mercado nacional e internacional, de manera que permita sincronizar propuestas de valor agregado y garantizar la sostenibilidad y rentabilidad en toda la cadena de abastecimiento, así como la seguridad alimentaria y el consumo responsable. Esta propuesta interdisciplinaria e intersectorial tiene como objetivos fortalecer nuestra identidad, reconocer la expresión de nuestra pluralidad étnica y cultural mediante la producción, el procesamiento y el consumo de la papa, y además generar cambios y contribuir al desarrollo del Perú con miras al bicentenario de su Independencia.

1. Antecedentes

El cambio climático es uno de los retos más serios a nivel mundial y ha captado la atención de los científicos por la necesidad de establecer estrategias que permitan

adaptar los cultivos a nuevas condiciones y así mantener las fuentes alimentarias. En este marco, garantizar este desarrollo sostenible cuidando el medio ambiente es uno de los principales objetivos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2020). A través de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) y el FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola), se fomenta el trabajo en conjunto con países de las diferentes regiones del mundo, con el afán de contribuir a la seguridad alimentaria con un futuro saludable. Entre las acciones tomadas está el lanzamiento del Plan de Acción Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar, el cual reconoce la importancia de dicha actividad, que abastece con el 90% de los alimentos al 80% de la población mundial. Asimismo, genera fuentes de empleo y desarrollo rural, en especial en las zonas de América Latina y el Caribe (FAO, 2019).

Por sus características orográficas, su ubicación geográfica y sus bondades climáticas, el Perú cuenta con una gran variedad de cultivos ricos en propiedades alimenticias que provienen de trabajos de domesticación en épocas ancestrales y que son ahora fuente de trabajo para miles de personas, en su mayoría familias enteras dedicadas por generaciones a esta actividad (Ministerio Federal del Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear de Alemania, 2014). La papa cumple un rol protagónico en la agricultura, no solo para el Perú, sino también para el mundo entero. Por consiguiente, debemos revisar la información existente y proponer nuevas acciones de inmediata aplicación que garanticen su abastecimiento de manera sostenible y rentable, donde tanto el productor como el consumidor se beneficien y, además, se atienda la problemática mundial de seguridad alimentaria y se preserve el medio ambiente.

2. ¿Qué conocemos sobre la papa?

La papa pertenece a la familia de las Solanáceas, al igual que el tomate y el aguaymanto. La planta puede crecer hasta 1 metro de altura y debe renovarse anualmente, dado que es un cultivo de una sola temporada (International Potato Center, 2020). Las plantas tienen flores multicolores que van del blanco al fucsia, rosado, morado y azul. La cáscara y la pulpa de los tubérculos son de diversas formas y colores. El tubérculo que consumimos se desarrolla en el suelo y es un tallo subterráneo modificado, a diferencia del camote y la yuca, que son raíces. A nivel mundial, existen más de 5.000 variedades, y en el Perú encontramos más de 3.500 de ellas (Ministerio de Cultura, 2016). Entre las más consumidas en el

mercado peruano se encuentran las variedades yungay, canchan, única, amarilla tumbay, huayro rojo y peruanita (Obregón, 2020). El tubérculo de la papa es rico en minerales (potasio, calcio, hierro y fósforo) y vitaminas (C, A, B y P), y contiene entre un 70% y un 80% de agua y un aproximado de 17% de almidones, lo que la hace rica en carbohidratos (Arcos, 2017). Tiene propiedades antioxidantes, antiinflamatorias y anticancerígenas, facilita los procesos digestivos y fortalece el sistema inmunológico (Leyva, 2009). Una papa mediana, de 150 gramos, consumida con su piel, aporta casi la mitad de las necesidades diarias de vitamina C del adulto (100 mg), esto es, 100 calorías. Asimismo, aporta una importante cantidad de hierro y zinc, vitamina B y oligoelementos esenciales, como magnesio, cromo, selenio y molibdeno. Las papas amarillas, como la tumbay, son una gran fuente de vitamina C y carotenoides. Por ello, se usan para hacer papilla, el primer alimento de los bebés. Las papas nativas de pulpa de color suman a todo lo anterior antioxidantes, carotenoides y más porcentaje de macro- y micronutrientes, como hierro, zinc, magnesio y calcio entre los más importantes. Con relación a lo mencionado, se puede afirmar que la papa es un alimento básico e importante en la alimentación, pero para una dieta equilibrada se debe consumir también hortalizas y cereales integrales. Además de ello, es un alimento que puede incluirse en todo tipo de alimentación, desde dietas normales a terapéuticas, como se puede ver en la tabla 1. Adicionalmente, aporta energía y aumenta el rendimiento físico. Sin embargo, lo más interesante y menos conocido corresponde a sus propiedades para el tratamiento de la piel; por ejemplo, para combatir el envejecimiento y para manchas, inflamaciones y quemaduras (Consorcio Tecnológico de la Papa, 2017).

Tabla 1
Nutrientes de la papa (por cada 100 g de papa hervida)

Energía	87 cal	Agua	77 g
Vitamina C	13 mg	Fósforo	44 mg
	1,87 g	Hierro	0,31 mg
Grasas	0,10 mg	Niacina	1,44 mg
Fibra	1,80 g	Tiamina	0,106 mg
Carbohidratos	20,13 g	Riboflavina	0,02 mg
Calcio	5 mg	Potasio	379 mg

Fuente: adaptado de FAO (2008).

Según excavaciones realizadas en Chilca, al sur de Lima, existen vestigios de papa de hace unos 8.000 años. Datos arqueológicos recientes documentan que la papa se cultivaba en los Andes peruanos desde hace 10.000 años. Esta información señala que el origen de la papa cultivada está en el Perú, al norte del lago Titicaca, y determinó que la primera especie cultivada fue la *Solanum stenotomun* (Spooner *et al.*, 2005). Fueron los incas quienes desarrollaron y perfeccionaron sus técnicas de cultivo, de manera que las adaptaron a diferentes climas y alturas (Ministerio de Cultura, 2016). A partir de la llegada de los españoles (mediados del siglo XVI), se extendió el conocimiento de la papa y, con ello, su cultivo en Europa y más tarde a nivel mundial. Se convirtió en un alimento de gran valor nutritivo que ofrecía una nueva alternativa alimentaria y salvó a poblaciones enteras en épocas de hambruna. Irónicamente, los países cuya base alimenticia no fue la papa son hoy los principales consumidores. Por ejemplo, Bielorrusia, con un consumo per cápita de 181 kg/año; Kirguistán, con 143 kg/año; y Ucrania, con 136 kg/año (FAO, 2014). Actualmente, se siembra papa en los cinco continentes. Se producen al año más de 381 millones de toneladas en más de 153 países, y se consume papa en todo el planeta (FAO 2014). El detalle de los cultivos por continentes se puede observar en la tabla 2. En el *ranking* de producción mundial de papa, el Perú ocupa la posición 14.ª (8.ª por superficie sembrada y 122.ª por rendimiento) y es el primer productor de América Latina. Debido a la importancia de este alimento, en 2017, el CIP (Centro Internacional de la Papa) y la NASA publicaron un estudio de investigación que validaba la posibilidad de cultivar papa en Marte (Ministerio de Cultura, 2017). Dicho estudio se realizó en un laboratorio con las condiciones de suelo y climáticas de Marte.

Tabla 2
Cosecha de papa por continente

Continente	Cantidad (t)	Rendimiento (t/ha)
África	16.706.573	10,8
Asia y Oceanía	137.343.664	15,7
Europa	130.223.960	17,4
América Latina	15.682.943	16,3
América del Norte	25.345.305	41,2
Total	325.302.445	16,8

Fuente: FAO (2014).

El CIP es un centro internacional de investigación, con sede en el Perú, dedicado a la investigación y el fortalecimiento de capacidades para el cultivo de la papa. Busca innovar en ciencia y tecnología que garanticen la seguridad alimentaria, el bienestar y la igualdad de género de las personas pobres que dependen de los cultivos de sus raíces y tubérculos (International Potato Center, 2020). En su banco de germoplasma, se conservan las variedades de papa que crecen en el mundo usando diferentes métodos de conservación que incluyen su preservación a una temperatura de -20 ºC, con el objetivo de garantizar el abastecimiento para generaciones futuras (Ministerio Federal del Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear de Alemania, 2014). Adicionalmente, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa) tiene inscritas en el Registro Comercial de Cultivares –registro que garantiza la calidad de la semilla– 61 de las más de 3.500 variedades nativas cosechadas en el Perú (Senasa, 2016). A nivel global, el Perú es considerado el primer país en diversidad genética de papas. De los diferentes tipos que se producen, la blanca y las variedades amarillas son las más comunes o conocidas.

3. La importancia de la papa en el Perú

La papa es uno de los cultivos más importantes del Perú, en especial a lo largo de todo el macizo de la cordillera de los Andes que atraviesa el país de norte a sur. El área sembrada por año en el Perú ronda las 330.000 hectáreas, con más de 711.000 familias dependientes de esta actividad. Aporta aproximadamente el 11% del PIB agrícola nacional (Obregón, 2020; UCSM, 2017). El consumo per cápita anual es de 89 kg/hab. (Ecoprensa, 2016), lo que evidencia su importancia para la dieta del poblador andino. Cabe señalar que se cosecha en 19 de las 24 regiones del Perú, lo que es una clara muestra de su alta capacidad de adaptación en términos agrícolas y en distintos pisos ecológicos (International Potato Center, 2020). Adicionalmente, el rendimiento de t/ha (toneladas métricas por hectárea) permite identificar el nivel de productividad por zonas y el protagonismo en el abastecimiento de papa al mercado nacional. Se muestra el detalle en la tabla 3.

Tabla 3
Rendimiento del cultivo de papa por zona en el Perú

Región	Producción (t)	Rendimiento (t/ha)
Puno	838.775	13,80
Huánuco	716.414	16,55
Cusco	437.957	13,96
La Libertad	540.599	20,99
Junín	395.662	15,92
Apurímac	414.692	17,61
Cajamarca	348.539	32,88
Huancavelica	272.340	9,85
Resto	659.272	8,04

Fuente: Midagri (2019).

Según los registros de ingresos de papa en el mercado mayorista de Santa Anita en Lima, solo Lima Metropolitana tiene un consumo promedio diario de 1.500 toneladas de papa, de las cuales el 50% del volumen pertenece a la variedad de papa blanca (yungay, canchan y única) y un 23% corresponde a papas nativas (amarilla tumbay, huayro y peruanita) (Obregón, 2020). En el mercado nacional, se encuentran en promedio 20 variedades nativas y 11 variedades modernas (Obregón, 2020; Gobierno del Perú, 2020). Esta información se puede observar en la tabla 4.

Tabla 4
Variedades de papas comercializadas en el mercado nacional

Nativas	Modernas
Amarilla tumbay	Canchan
Peruanita	Yungay
Huayro rojo	Perricholi
Huayro moro	Capiro
Huagalina	Única
Huamantanga	Tomasa
Camotillo	Condemayta
Ccompis	Amarilis

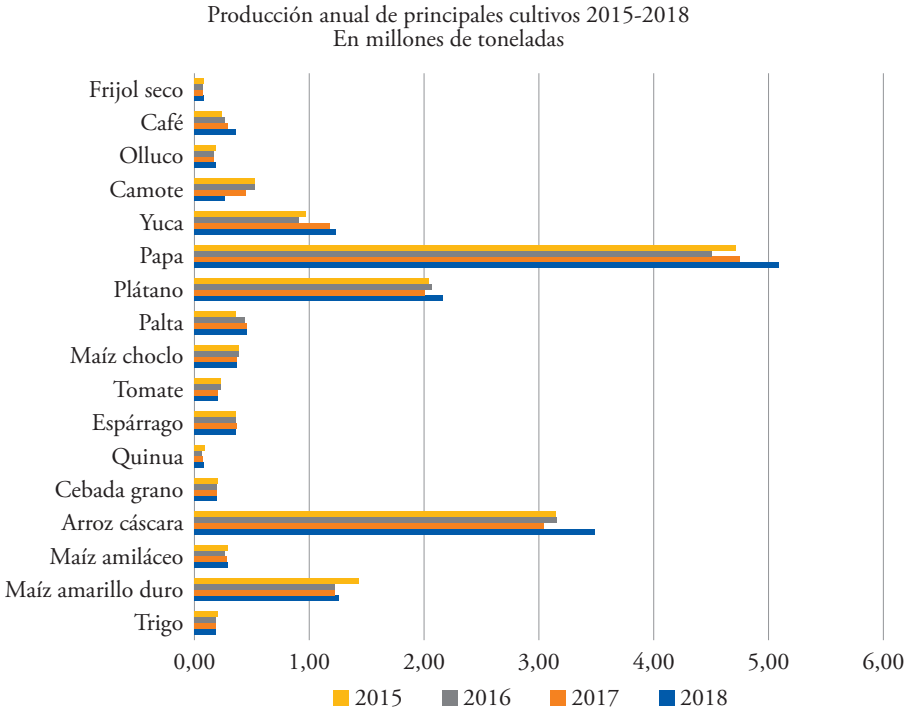
Yana imilla	Serranita
Sani imilla	Andina
Shiri	Cica
Piñaza	Chaska

Fuente: Obregón (2020).

4. La papa en el mercado nacional y el internacional: nuevas oportunidades y retos

En agosto de 1990, el Gobierno del Perú inició la aplicación de un profundo programa económico dirigido a revertir la peor crisis de la historia moderna del país. Este se basó en tres ejes: un plan de estabilización, un programa de reformas estructurales y un conjunto de acciones orientadas a reinsertar la economía peruana en el sistema económico internacional. Dentro de este eje, se encontraba la suscripción de tratados de libre comercio (TLC), los cuales han permitido el crecimiento y desarrollo del sector agropecuario. Como resultado, el Perú incrementó sus exportaciones: agropecuarias de US$ 3.177 millones en 2010 a US$ 6.854 millones en 2019 (Agrodata Perú, 2019). Entre los cultivos más desarrollados está el de la papa, en crecimiento desde 2005. Las cifras en volumen de este liderazgo son contundentes: la papa es de lejos el primer cultivo del Perú, aunque cabe resaltar que no es el cultivo con mayor crecimiento en las exportaciones. Cuenta con una producción anual de más de 5 millones de toneladas, que supera ampliamente a la de arroz, plátano, maíz amarillo duro, yuca y todos los productos de exportación, como el café, el espárrago y otros. Entre los cultivos andinos a nivel nacional destacan, después de la papa, el maíz choclo, el maíz amiláceo, la palta, el trigo, la cebada, entre otros, que se presentan en la figura 1.

Figura 1
Producción nacional de los principales alimentos, 2015-2018



Fuente: Midagri (2019).

Hacia el año 2008, el consumo de papa en Asia y Europa fue de más de 90 kg/hab., el cual se ha ido incrementando de manera paulatina (FAO, 2008). Sin embargo, es posible identificar un potencial crecimiento en el consumo de papa en el mercado de papas procesadas, donde el Reino Unido, Australia y Canadá tienen un consumo promedio de 20 kg/hab. al año y países como Suecia, Irlanda, Alemania, Bélgica, España y Grecia tienen consumos mayores de 5 kg/hab. al año (Euromonitor, 2019). Este panorama ofrece una oportunidad interesante para la producción, el procesamiento y el abastecimiento de papas nativas peruanas para el mercado nacional e internacional. Actualmente, la participación del Perú en el mercado internacional de papas es muy reducida, aunque en los últimos años se han venido incrementando las exportaciones de productos derivados. La tabla 5 muestra una comparación de las exportaciones e importaciones de los años 2010 y 2017 (Obregón, 2020).

Tabla 5
Comparativo de exportaciones e importaciones peruanas de papa procesada

Año	Exportaciones (t)	Exportaciones (US$)	Importaciones (t)	Importaciones (US$)
2010	279	701.578	21.231	14.854.781
2017	643	2.966.457	52.938	42.310.569

Fuente: Sunat (2018). Elaboración propia.

Las exportaciones al año 2017 representan un 0,015% de la producción nacional de papa. El principal producto procesado que se exporta es la tunta –papa deshidratada– a Bolivia y, en menor porcentaje, la papa precocida, congelada y en hojuelas. En relación con las importaciones, los números de la tabla anterior representan cerca del 1,11% de la producción nacional (Obregón, 2020). Esta variación significativa de los últimos ocho años se debe al incremento del consumo per cápita de papa y el crecimiento del sector gastronómico, en especial de *fast food*. Confirmada la preferencia por la papa como alimento de alto consumo a nivel mundial, para lograr una mayor presencia en el mercado internacional, el Perú debe ofrecer productos con valor agregado. Es indispensable contar con presentaciones distintas a la tradicional (papa común), que despierten interés en el consumidor con ventajas que permitan distinguirlas frente a otras alternativas y que generen rentabilidad con sostenibilidad para los miembros de la cadena de abastecimiento mediante diversas presentaciones, por ejemplo, como hojuelas para consumo directo, productos de belleza y cuidados de la salud, o insumos para la industria en general. Estas alternativas permitirán alejar al productor de la sensibilidad-precio de la papa como producto perecible de la canasta familiar. Algunas de las ventajas competitivas de la papa nativa peruana están relacionadas con los beneficios que presenta en la salud por su alto contenido en vitaminas y minerales, así como con las capacidades de generar energía de manera natural para las actividades diarias del consumidor. Además, cuenta con capacidades tanto curativas como medicinales a nivel corporal (International Potato Center, 2020). Estas características, promocionadas por medio de productos orgánicos y naturales y, también, como insumos para la industria, permitirán presentar propuestas de gran valor para el mercado. Asimismo, la gastronomía peruana promueve productos nativos, entre ellos la papa y su biodiversidad.

A nivel internacional, encontramos los siguientes niveles de exportación de papa procesada (que ascendió a € 3.800 millones en 2017, como se ve en la tabla

6) e importación de papa fresca para procesar (un promedio de € 3.500 millones en 2015, como se ve en la tabla 7). Estos valores pueden servir de referencia para conocer el potencial comercial que tiene el Perú para actuar de manera inmediata en la cadena productiva de la papa.

Tabla 6
Ranking de exportadores mundiales de papa procesada

País	Cantidad (% del total)
Países Bajos	18,4
Francia	13,8
Alemania	8,9
China	6,5
Egipto	6,3

Fuente: Fresh Plaza (2019).

Tabla 7
Ranking de importadores mundiales de papa fresca para procesamiento

País	Cantidad (% del total)
Países Bajos	14
Bélgica	13
Alemania	6
Italia	5
España	5

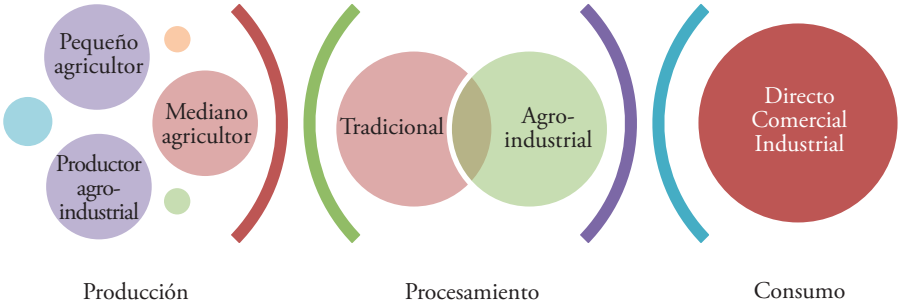
Fuente: Fresh Plaza (2017).

5. La cadena productiva de la papa

La cadena productiva de la papa en el Perú está conformada por los diferentes agentes que participan en la producción, logística y comercialización en los puntos de venta del producto agrícola. En cada etapa, se va generando valor agregado para mejorar la comercialización y el procesamiento de la papa. En la figura 2, se presenta el esquema de la secuencia de actividades de la cadena productiva de la

papa, con su respectiva etapa de procesamiento: selección, empaque y codificación, lo cual genera un costo adicional previo a la comercialización para garantizar el producto demandado por el consumidor final. En dicho procesamiento, puede perderse hasta el 50% del peso adquirido al agricultor (Obregón, 2020). El saco de 50 kg de papa puede estar compuesto por diferentes calibres, pesos y calidades. Por ello, existe una gran diferencia de precios entre los que percibe el agricultor y el precio al consumidor final por kilogramo de papa (Minagri, 2003).

Figura 2
Cadena productiva de la papa en el Perú



Fuente: adaptado del Plan Estratégico Nacional de la Papa (Minagri, 2003).

6. Procesamiento y oportunidades en la industria

En lo referido al procesamiento de papa, de acuerdo con el tipo de tecnología y orientación de la oferta, este puede ser de tipo industrial o artesanal. Tradicionalmente, el procesamiento «industrial» es realizado por empresas que emplean tecnología moderna para atender mercados urbanos, mientras que el procesamiento artesanal «es realizado mayormente por productores de papa y familias rurales, empleando métodos ancestrales de producción para el autoconsumo y venta al mercado» (Minagri, 2003).

De acuerdo con documentos del Minagri y de la FAO, hacia 2008, en el Perú, menos del 3% de la producción total de papa se orientaba al procesamiento (FAO, 2008), nivel reducido en comparación incluso con el entorno de Latinoamérica, donde, según la FAO, el Perú, con 2,2%, solo superaba a Bolivia en una estadística que lideraba Argentina con 15%; en los Estados Unidos de América, ese porcentaje se aproxima al 50%, lo que evidencia que el mayor procesamiento

de papas debería ser una tendencia también en el Perú (FAO, 2014; Ministerios de Agricultura de Argentina, 2016).

En el Perú, el procesamiento ocurre en mayor proporción en Lima Metropolitana y está dedicado básicamente a la producción de *snacks* y papa en tiras. Se ha incrementado de manera dramática la demanda por variedades de papa con aptitud para la fritura. Las más requeridas para este tipo de procesamiento son las variedades modernas única, canchan y capiro.

Además, el desarrollo de nuevas formas de procesar la papa nativa en sus distintas variedades es de mucha importancia. Deben ser los pequeños y medianos productores quienes aporten estos productos. Es importante resaltar que esto permite generar una gran capacidad de empleo en zonas en las que, por sus condiciones orográficas y/o climáticas, no existen muchas actividades que se puedan desarrollar.

7. Brechas tecnológicas y los retos en el sector

Las principales brechas tecnológicas que limitan la productividad y competitividad del sector papa y cultivos andinos se encuentran detalladas en la tabla 8.

Tabla 8
Brechas tecnológicas en el sector

Producción	• Escaso uso de semilla de papa de calidad (solo el 0,19% del área sembrada nacional utiliza semilla de calidad). • Inexistencia de un Plan Nacional de Semilla. • Escasos esfuerzos para mejorar los niveles de rendimiento y calidad. • Baja productividad / baja calidad del producto / altos costos de producción y transacción comercial. • Débil manejo integrado de plagas y enfermedades. • Escasa tecnificación de los productores. • Reducida inversión en infraestructura productiva. • Mayoría de área sembrada bajo secano (sujeta a régimen de lluvias). • Predominio del minifundio, es decir, concentración de la producción en agricultores pequeños (menos de 3 ha) y menor proporción en medianos (de 3 a 5 ha) y grandes (más de 5 ha). • Sistema de trabajo mayoritariamente manual en las zonas de ladera y por tracción mecánica en algunos valles de la Sierra y en la Costa. • Limitado acceso al uso de equipos para optimizar la producción, así como limitado conocimiento en temas de operación y mantenimiento. • Ineficientes procesos de clasificación y selección de papa y otros productos andinos en campo.

Sistemas de información	• Limitado acceso a información técnica y de mercado para productores y demás actores de la cadena de valor. • Falta de información segmentada sobre variedades de papa y otros cultivos andinos en cuanto a producción, rendimiento, superficies, entre otros.
Sistemas de distribución	• Escaso manejo poscosecha. • Insuficiencia de plantas de selección y clasificación de papa. • Falta de mercados mayoristas en todas las regiones productoras con infraestructura adecuada.
Transformación	• Escasa innovación en la generación de valor agregado en la papa a nivel industrial. • Escasa presencia de actores en la industrialización de la papa. • Alta informalidad en el procesamiento y comercialización de papas en tiras para pollerías.
Mercadotecnia	• Falta de un análisis sobre demanda de variedades en función de uso. • Insuficientes estrategias desarrolladas para incrementar el consumo de papa a nivel nacional y desarrollar mercados en el exterior para la papa peruana.
Institucionalidad	• Débil liderazgo institucional público y/o privado para la papa, que impide articular las acciones que desarrollan diversas instituciones a favor de la cadena. • Débil organización de productores para acceder al mercado. • Limitado conocimiento de campo de los tomadores de decisiones sobre políticas, investigación y compra de producto. • Muy baja inversión en investigación científica y desarrollo tecnológico (0,15% del PIB).
Comercialización	• Presencia de un número importante de intermediarios en la comercialización, lo que reduce rentabilidad a los productores. • Dificultad para articular a pequeños productores con el mercado, debido a débil organización. • Falta de estandarización de sacos en la comercialización al por mayor; se continúa utilizando sacos de diversos pesos, entre 70 y 120 kg, cuando deberían ser de 50 kg a menos.
Financiamiento	• Limitado acceso al financiamiento para diversos actores de la cadena, en especial productores.

Fuente: adaptación de la entrevista a Obregón (2020).

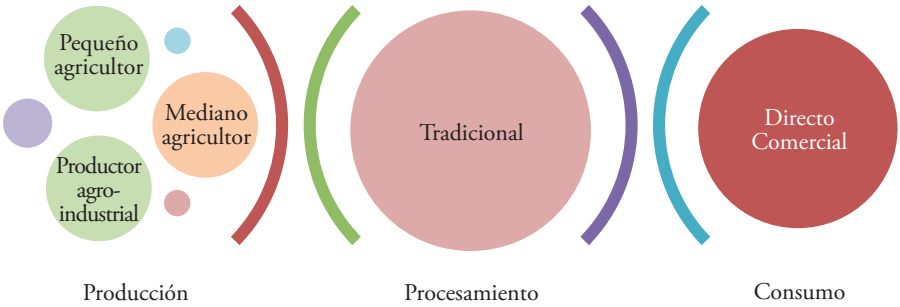
8. Propuestas de crecimiento sostenible para el mercado de papa

El protagonismo de la papa frente a la llegada del Bicentenario de la Independencia del Perú y en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible nos invitan a plantear propuestas de corto y mediano plazo para facilitar el aprovechamiento de los cultivos en las zonas donde exista mayor cantidad de pequeños producto-

res beneficiados y cuyo impacto se perciba de inmediato en el mercado nacional (Minagri, 2017). Asimismo, se propondrán alternativas de mediano y largo plazo en las que la inversión y el compromiso de los diferentes agentes del sector serán determinantes para alcanzar una perspectiva económica y social de alto impacto. A continuación, se enumeran las propuestas detalladas.

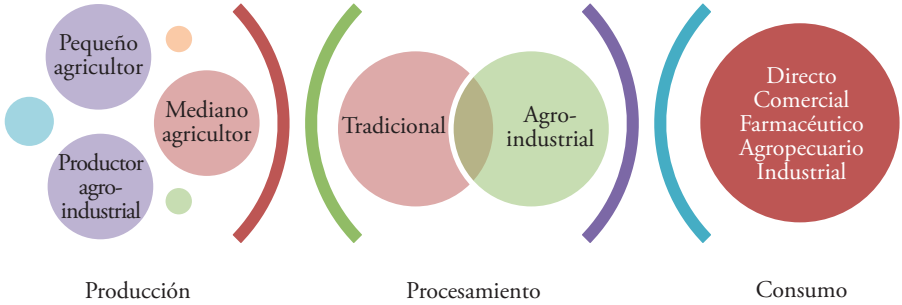
1. La primera propuesta es la transformación del sector papero mediante el uso de semillas certificadas para su cultivo, con el fin de obtener una productividad nacional promedio de 15 toneladas por hectárea. Para ello, será relevante el apoyo de las entidades tanto públicas como privadas; por ejemplo, el Ministerio de Agricultura y Riego, el Ministerio de la Producción, el Centro de Innovación Tecnológica de la Papa y Granos Andinos, el Centro Internacional de la Papa, así como los centros de formación técnica y universitaria enfocados en la agrotécnica.
2. La segunda propuesta es la innovación basada en la triple hélice, en la cual se destaca la importancia de la participación articulada de la academia, la empresa pública y la empresa privada. Esta propuesta se enfoca en la formación de profesionales, la investigación aplicada y la innovación en el desarrollo de nuevos productos y mercados, con énfasis en la industria 4.0 y en las tecnologías digitales en ella (Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2009).
3. La tercera propuesta es incrementar el consumo per cápita en el Perú a 110 kilogramos de papa por año. Esta propuesta involucra a las entidades públicas en la promoción y posicionamiento de las diversas presentaciones de la papa nativa y su denominación de origen, con la participación de entidades públicas y privadas como el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. La generación de valor de la propuesta se inicia desde el agricultor, con la cosecha de un producto que presente una calidad uniforme, como se muestra en la figura 3. Por medio de esta propuesta, el pequeño productor fortalece su posición con oferta mayor en volumen (cantidad y continuidad) y así facilita las negociaciones (credibilidad) en los mercados.

Figura 3
Propuesta para incrementar el consumo per cápita de papa



4. La cuarta propuesta es la agroindustrialización del sector. Esta se encuentra relacionada con la capacidad de generar valor agregado en la industrialización de la papa y contar con productos de alto valor nutritivo, no perecibles, rentables y sostenibles como negocios tanto a nivel local como internacional (USDA, 2014). Adicionalmente, el desarrollo y mejora de las técnicas de empaque atenderá un objetivo importante en el sector: disminuir el desperdicio de alimentos perecibles a nivel mundial, cuyas estadísticas arrojan un 40% de pérdida total de alimentos (American Institute for Packaging and Environment, 2016). En la figura 4, bosquejamos la propuesta de innovación en la presentación de la papa procesada al mercado nacional e internacional. Entre los principales productos para el consumo directo, podemos mencionar los siguientes: papa en hojuelas (*snacks*), papa deshidratada (puré y alimento para deportistas), papa en tiras para los comercios, papa envasada (bebés, adultos mayores y personas con tratamientos), papa empacada (platos preparados), bebidas no alcohólicas y alcohólicas. Para el uso farmacéutico: cremas faciales y corporales, ungüentos y pomadas para la piel; para el sector agropecuario: alimentos balanceados; y para el sector industrial: la fécula de papa para los sectores de alimentos, químico, textil y del papel.

Figura 4
Propuesta para la agroindustrialización de la papa



5. La quinta propuesta es el registro oficial de las variedades de papas con el objetivo de establecer sus parámetros de valoración frente a la demanda en crecimiento y que justifique la inversión tanto del agricultor como de los agentes iniciales de la cadena de abastecimiento de la papa.
6. La sexta propuesta es establecer los parámetros calidad del producto con la incorporación de buenas prácticas en la manipulación y almacenamiento de la papa, a fin de equilibrar la relación precio-calidad, donde el precio estaría representado por el calibre, el peso y el sabor. Entre las acciones por realizar, proponemos las siguientes: selección por calibre, clasificación, lavado y oreado; identificación de mallas de 25 kg y 50 kg con su respectiva trazabilidad; y la entrega a la cadena de suministro con certificaciones de calidad y de origen.
7. La séptima propuesta es la investigación científica enfocada en resolver los problemas asociados a enfermedades, pestes y estreses medioambientales responsables de pérdidas significativas en calidad y producción del cultivo. También, identificar compuestos nutricionales, farmacéuticos e industriales que generen valor agregado al cultivo. Se espera también que la investigación científica ayude a establecer buenas prácticas y metodologías adicionales en producción de semilla de calidad, manipulación y almacenamiento de la papa hacia los usuarios y en otras actividades poscosecha.

De ponerse en práctica, estas siete propuestas permitirían generar confianza entre los agentes participantes de la cadena de suministro y sostenibilidad del sistema, donde el productor entregará un producto con valor agregado a la cadena alimenticia y una materia prima para el sector agroindustrial, considerando los mercados nacionales e internacionales, bajo una propuesta de calidad, sostenibilidad y precio justo, acorde a los requerimientos de la oferta y la demanda.

9. Conclusiones y recomendaciones

La Organización de las Naciones Unidas, a través de la FAO, busca garantizar la seguridad alimentaria mundial para los próximos 50 años. Por ello, promueve la investigación y protección de cultivos, en especial frente a los retos del cambio climático.

De igual manera, ello incentivaría a los productores agrícolas (familias agricultoras) de pequeñas y medianas áreas de cultivo mediante campañas de capacitación en producción y consumo sostenible, para no perder la continuidad en el abastecimiento. Debido a que la papa es un producto alimenticio valorado mundialmente por sus propiedades nutricionales y su capacidad de resistir a diferentes condiciones, se han generado alianzas con instituciones peruanas para mejorar la productividad y el rendimiento de los suelos, con el fin de garantizar la sostenibilidad y el desarrollo en las zonas agrícolas y, por consiguiente, la rentabilidad para los productores de papa.

El Perú cuenta con una gran variedad de productos agrícolas. Dentro de ellos, uno de los más importante es la papa, por la dependencia económica de miles de familias en las 24 regiones del país y la gran extensión de hectáreas dedicadas a ese cultivo. La gran variedad de colores y sabores de la papa nativa existente en el Perú permitiría una participación con grandes ventajas competitivas en los mercados nacional e internacional. Frente a la celebración del Bicentenario de la Independencia del Perú en 2021, el Gobierno peruano, a través de instituciones públicas y de las instituciones académicas, busca diseñar y desarrollar propuestas que permitan mejorar la productividad, el rendimiento y la calidad del cultivo, que repercutan en mejorar las condiciones económicas del productor y garanticen el abastecimiento continuo.

Entre las actuales brechas tecnológicas del sector, encontramos la falta de capacitación a nivel técnico y de gestión de los productores, así como poca intervención del Estado para garantizar el buen rendimiento de los campos de cultivo. Por eso, empezar con pequeñas y simples acciones permitiría generar rentabilidad y sostenibilidad a las familias agricultoras; además, mejorará sus márgenes en las negociaciones. Entre las primeras acciones, se debe considerar la planificación de producción de papa (previo conocimiento de las tendencias de consumos en mercado) garantizada por el cultivo con semillas de calidad, que permitirán acercar la oferta y la demanda del mercado con precios atractivos para productores y compradores. También, la estandarización en la presentación y la garantía de la calidad en producto y precio generarán vínculos de confianza y sostenibles en el tiempo.

Lo antes mencionado demanda la articulación entre instituciones públicas, privadas y educativas para desarrollar el sector papero y volverlo más competitivo mundialmente. Actualmente, son pocos los esfuerzos que se realizan con este enfoque para garantizar el desarrollo sostenible de las comunidades agrícolas, lo que dificulta el avance e impacta de manera directa en la rentabilidad del sector; además, no se alinea con los objetivos para la seguridad alimentaria mundial.

Por último, reforzar el liderazgo de las instituciones públicas y en las comunidades agrícolas fortalecerá el sector por la capacidad de la toma de decisiones, agilizará la acción y garantizará negociaciones en ambientes de confianza y coordinados entre todos los agentes participantes en el sector.

Referencias

Agrodata Perú. (Diciembre de 2019). *Informe Agrodata*. Lima: Agrodata.

Agrodata Perú. (Marzo de 2020). *Agrodata*.

American Institute for Packaging and Environment. (2016). *The role of packaging in reducing food waste*. Minneapolis: Ameripen.

Arcos, J. (2017). *Rizobacterias promotoras del crecimiento de plantas para mejorar la productividad de la papa*. Lima: Universidad Nacional Agraria La Molina.

Consejo Superior de Investigaciones Científicas. (2009). El modelo de triple hélice de relaciones universidad, industria y gobierno: un análisis crítico. *Arbor*, *185*(738), 739-755.

Consorcio Tecnológico de la Papa. (20 de junio de 2017). *Papa Chile*. Santiago. http://www.papachile.cl

Ecoprensa. (25 de mayo de 2016). *El economista América*. Lima: Ecoprensa. http://www.eleconomistaamerica.pe

Euromonitor. (2019). *GDP 2017 – Consumo de papas fritas procesadas*. Euromonitor.

FAO (Food and Agriculture Organization). (2008). *Dirección de nutrición y protección del consumidor*. Roma: FAO. Recuperado de http://www.fao.org

FAO (Food and Agriculture Organization). (2014). *La alimentación y la agricultura en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FAO.

FAO (Food and Agriculture Organization). (29 de mayo de 2019). *Comienza el decenio de la agricultura familiar*. Santiago de Chile: FAO.

Fresh Plaza. (6 de octubre de 2017). *Fresh Plaza*. Recuperado de https://www.freshplaza.es/article/3110392/el-mercado-mundial-de-la-patata-

Fresh Plaza. (20 de febrero de 2019). *Fresh Plaza*. Recuperado de https://www.freshplaza.es/article/9073405/top-10-de-paises-exportadores-de-patata/

Gobierno del Perú. (Febrero de 2020). *Plataforma digital única del Estado peruano*.

International Potato Center. (Febrero de 2020). *International Potato Center*. Lima: CIP. http://www.cipotato.org

León, E. (2013). *14,000 años de alimentación en el Perú*. Lima.

Leyva, D. (2009). *Determinación de antocianinas, fenoles totales y actividad antioxidante en licores y fruto de mora* (tesis de pregrado para optar el título de Ingeniero en Alimentos), Facultad de Ingeniería en Alimentos, Universidad Tecnológica de la Mixteca, Oaxaca, México.

Midagri (Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego). (2019). *Boletín estadístico de producción papa*. Recuperado de https://www.midagri.gob.pe/portal/boletin-de-papa

Minagri (Ministerio de Agricultura y Riego). (2003). *Plan estratégico de la cadena de la papa*. Lima: Minagri.

Minagri (Ministerio de Agricultura y Riego). (2018). *Plan nacional de cultivos 2018-2019*. Lima: Minagri.

Ministerio de Cultura. (5 de abril de 2016). *La papa es oriunda del Perú*. Cusco: Mincul.

Ministerio de Cultura. (20 de junio de 2017). *Papa nativa para el mundo*. Cusco: Mincul.

Ministerio Federal del Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear de Alemania. (1 de julio de 2014). *Las papas: el verdadero oro de los Incas*. Cusco, Perú.

Ministerios de Agricultura de Argentina. (2016). *Mercado externo de la papa*. Buenos Aires.

Neyra, L. (10 de noviembre de 2019). *La papa*. Lima. Recuperado de http://www.tuberculos.org

Obregón, C. (9 de marzo de 2020). *La papa*. (M. Chong, entrevistador).

ONU (Organización de las Naciones Unidas). (Febrero de 2020). *Objetivos de desarrollo sostenible*. Nueva York: ONU.

Senasa (Servicio Nacional de Sanidad Agraria). (2016). *Informe anual*. Lima: Senasa.

Spooner, D. M., Núñez, J., Rodríguez, F., Naik, P. S., & Ghislain, M. (2005). Nuclear and chloroplast DNA reassessment of the origin of Indian potato varieties and its implications for the origin of the early European potato. *Theor. Appl. Genet.*, *110*, 1020-1026.

Sunat (Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria). (2018). *Estadísticas de comercio exterior*. Recuperado de https://www.sunat.gob.pe/estadcomExt/modelo_web/anuario17.html

UCSM (Universidad Católica de Santa María). (25 de mayo de 2017). *El mayor productor de papa en el mundo es China*. Arequipa: UCSM.

USDA (United States Department of Agriculture). (2014). *Food value chains*. Pennsylvania: Pennsylvania State University.

Sección IV:
Políticas sociales

Educación peruana: avances, nudos y perspectivas

Hugo Díaz, César Guadalupe y Gustavo Yamada

1. Introducción

A fin de producir un texto que estimule un debate informado sobre la educación peruana y sus desafíos, este ensayo ha sido elaborado con tres propósitos muy específicos. En primer lugar, nos interesa establecer, como punto de partida de la discusión, que existe una situación compleja caracterizada, simultáneamente, por algunos progresos notables y por algunos problemas muy profundos; de esta forma, queremos contribuir a desterrar imágenes estereotipadas que no solo carecen de sustento (como «tenemos la peor educación del mundo»), ya que estas no contribuyen a formular un debate serio sobre hacia dónde debemos avanzar. En segundo lugar, hemos de enfocarnos en las perspectivas respecto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el cuarto, que se vincula directamente con los temas educativos. Finalmente, hemos de plantear un conjunto de sugerencias que, entendemos, son centrales para atender los nudos o dificultades que impiden o limitan las posibilidades de que la educación peruana avance de modo más decidido y que lo haga en diversos frentes incluyendo los problemas seculares de inequidad y segregación, así como los relativos a la educación a lo largo de la vida, dadas las necesidades educativas de nuestra población joven y adulta.

Este ensayo se nutre de una revisión regular de la información producida e investigación educativa desarrollada con relación a la educación peruana, y se ha visto especialmente favorecido por el hecho de que su elaboración ha coincidido en el tiempo con la actualización del Proyecto Educativo Nacional, proceso en el que el Consejo Nacional de Educación ha movilizado un volumen importantísi-

mo de saber experto y, en especial, de ciudadanos que, a lo largo y ancho del país, han contribuido expresando sus sentires, expectativas y compromisos respecto del futuro de la educación peruana.

2. Para entender dónde estamos: una breve mirada

Si bien es usual afirmar que la educación es un tema que se debe atender con una perspectiva de largo plazo que nos proyecte de modo sostenido hacia el futuro, ya que los impactos mayores de la educación se verifican en plazos dilatados de tiempo (McMahon, 1997, 1998; McMahon & Boedonio, 1992; Muñoz Izquierdo, Núñez Gornés, & Sánchez Pérez, 2004), no es igualmente usual que los análisis de los problemas presentes consideren los antecedentes de largo plazo que subyacen a esta. Tendemos a ser conscientes de que una persona nacida, por ejemplo, en el año 2000, típicamente terminaría su educación básica entre 2017 y 2021, y si accede a la educación superior lo haría en entre cinco u ocho años más; será una persona económicamente activa hasta, al menos, 2065, y continuará su vida por unos lustros más. Si uno parte de esa mirada prospectiva, resulta evidente que la situación actual no es el resultado de lo que una o pocas gestiones ministeriales hayan desarrollado en los últimos años, sino más bien de un proceso complejo profundamente enlazado con otros procesos sociales y económicos tanto o más complejos que ha experimentado el país en períodos que se proyectan hacia atrás de la misma manera como podemos proyectar a futuro lo que hacemos o dejamos de hacer hoy.

En esta sección, vamos a presentar de modo sumario alguna información básica sobre el estado actual de la educación peruana, para luego formular una lectura no coyuntural de esta[1].

[1] Para información y análisis más detallados, sugerimos consultar: Beltrán y Seinfeld (2012); Cueto (2009); Cueto, Guerrero, León, Zapata y Freire (2013, 2014); Díaz (2011); Díaz y Picón (2018); Díaz y Ñopo (2016); Guadalupe (2015b, 2016); Guadalupe, Burga, Miranda y Castillo (2015); Guadalupe, Castillo, Castro, Villanueva y Urquizo (2016); Guadalupe, León y Cueto (2013); Guadalupe, León, Rodríguez y Vargas (2017); Guadalupe, Twanama y Castro (2018); Perú: Consejo Nacional de Educación (2019); Perú: Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (2017); Saavedra (2004); Vega (2005); Vega y Vega Franco (2017); Yamada y Castro (2013); Yamada, Castro, Bacigalupo y Velarde (2013); Yamada, Castro y Asmat (2013); Yamada y Lavado (2017); así como el sitio web de estadísticas educativas del Ministerio de Educación (http://escale.minedu.gob.pe) y de resultados de las evaluaciones estandarizadas de aprendizaje (http://umc.minedu.gob.pe).

2.1 ¿Cuán bien/mal estamos?

El debate sobre la educación peruana, por muy apasionado que pueda ser, debe descansar en una mirada sistemática a los principales atributos que caracterizan la situación y en una comprensión del origen de dichos atributos.

En primer lugar, debemos considerar los niveles de acceso a y conclusión de la educación obligatoria y a/de la educación superior. La información disponible muestra que la proporción de jóvenes peruanos que accede y culmina la escolaridad obligatoria ha estado en permanente ascenso por varias décadas y que también hay una expansión de la educación superior. Así, tenemos que:

- La proporción de niños que ingresó a primer grado de primaria en 2019 habiendo cursado, al menos, tres años de educación inicial fue del 72,2%, mientras que solo 10 años antes ese valor llegaba al 26,1%. Asimismo, la proporción de niños que ingresa a primaria sin ninguna experiencia formal de educación inicial se ha reducido del 20,4 al 3,7% en el mismo período. En 2009, los niños ingresaban a la educación primaria con un promedio de 1,6 años de educación inicial (51,8% de los tres años que significaría haber universalizado la educación inicial formal); en 2019, ese valor había subido a 2,6 años (lo que representa el 85,1% de la meta). Los valores actuales no presentan mayores diferencias por sexo ni entre zonas urbanas y rurales, aunque sí se observan algunas diferencias entre departamentos[2].
- La proporción de jóvenes de 15 a 19 años[3] que ha concluido la educación primaria se encuentra alrededor del 98,3%[4], mientras que a inicios de siglo se encontraba en un 90,4%. Asimismo, la conclusión cercana a la «oportunidad», es decir, para el grupo de 12 a 13 años de edad, pasó en el mismo período del 67,6 al 88,8%. La conclusión total actual es tan próxima a la universalidad que no se observan diferencias (más allá de lo que puede

[2] Datos del Censo Educativo 2019, tomados del sistema de consulta de estadísticas educativas del Ministerio de Educación (http://escale.minedu.gob.pe) el 6 de enero de 2020.

[3] Si bien la edad «oficial» de término es de 12 años, el atraso escolar produciría una medición subvaluada si solo se tomase esa edad, que, en realidad, representaría la conclusión «oportuna», por lo que la conclusión debe medirse poco después de esa edad (Guadalupe, 2015a). La información disponible muestra que, entre los 15 y 19 años, la tasa de conclusión alcanza su valor máximo y, por ello, corresponde usar dicho rango de edades para conocer la proporción total de personas que culmina la primaria (Guadalupe *et al.*, 2016).

[4] En los casos en los que usamos información muestral, no hemos incluido los errores estándar de la estimación para no sobrecargar la lectura; y, en los casos en los que se comparan valores, hemos verificado que las diferencias sean significativas al 95%. Asimismo, solo usamos estimaciones que tengan un coeficiente de variación relativo inferior al 20%.

obedecer a la variabilidad de muestreo) entre los distintos grupos poblacionales; sin embargo, en la conclusión próxima a la «oportunidad» sí hay diferencias en detrimento de la población rural, la población indígena, los pobres extremos, y algunos departamentos[5].

- La proporción de jóvenes de 20 a 24 años[6] que ha concluido la educación secundaria se encuentra alrededor del 84,8%, mientras que a inicios de siglo se encontraba en un 63,9%; el valor actual es el segundo más alto en América Latina. Asimismo, la conclusión cercana a la «oportunidad», es decir, para el grupo de 17 a 18 años de edad, pasó, en el mismo período, del 43,2 al 74,5%. La conclusión total muestra disparidades en contra de la población rural, en especial femenina, indígena, pobres extremos y en algunos departamentos. Por su parte, la conclusión próxima a la «oportunidad» presenta diferencias que ponen en desventaja a la población masculina[7], a la población rural (de ambos sexos), a la población indígena, a los pobres y pobres extremos, y a diversos departamentos[8].
- La población de 25 y más años también ha experimentado mejoras en su composición según niveles de educación. En el período 2008-2018, las mujeres sin estudios o con hasta educación primaria disminuyeron del 48,4 al 44,0%; en cambio, las que tuvieron algún grado de educación superior pasaron del 11,6 al 13,6%. Tratándose de los varones, los que no tenían instrucción o hasta primaria disminuyeron del 41,9 al 37,3%; y los que tenían algún grado de educación superior se incrementaron del 12,1 al 14,0%. Son indicadores que muestran una persistencia, para las personas con menor educación formal, de brechas educativas de género en este grupo poblacional, aunque con tendencia a seguir disminuyendo. El porcentaje de mujeres con educación superior no universitaria es similar al de los varones y se están acortando las diferencias entre mujeres y varones con estudios universitarios.

---

[5] Datos de la Encuesta Nacional de Hogares 2018 y 2001, tomados del sistema de consulta de estadísticas educativas del Ministerio de Educación (http://escale.minedu.gob.pe) el 6 de enero de 2020.

[6] Como en el caso de la primaria, se debe usar este rango de edades para ver la conclusión total, ya que en este la tasa de conclusión alcanza su valor máximo (Guadalupe *et al.*, 2016).

[7] Aunque esta desventaja de la población masculina puede obedecer, como se ha documentado previamente (Guadalupe *et al.*, 2002, p. 47), a una menor tolerancia familiar a la desaprobación de grado femenina, que, entonces, deriva en deserción y no en repetición como en el caso de los hombres.

[8] Datos de la Encuesta Nacional de Hogares 2018 y 2001, tomados del sistema de consulta de estadísticas educativas del Ministerio de Educación (http://escale.minedu.gob.pe) el 6 de enero de 2020.

- En el caso de la educación superior, si para 2008 teníamos 3.699 estudiantes por cada 100.000 habitantes, dicha proporción se había elevado a 5.587 para 2017[9]. Este importante crecimiento se ha concentrado en las universidades (cuya matrícula ha crecido en un 81,8% en ese período) más que en los institutos (donde la matrícula aumentó en un 37,8%) y, en especial, en las universidades no estatales (cuya matrícula ha crecido 2,3 veces) frente a las universidades estatales, que solo han incrementado su matrícula en un 9,7% en el mismo período (cuando el número de universidades estatales pasó de 38 a 42). El proceso de licenciamiento institucional universitario ha de producir una alteración en estos valores, debido no solo a que un número significativo de instituciones (en especial privadas) no logra la autorización para continuar sus operaciones, sino porque un grupo importante se presentó al proceso de licenciamiento luego de cerrar programas y sedes que seguramente estaban en peores condiciones. Así, miles de estudiantes universitarios no solo han estado accediendo a una educación universitaria de mala calidad, sino que actualmente enfrentan el desafío de reubicarse en el sistema de educación superior.

En segundo lugar, no basta con acceder a un servicio educativo y completar los estudios para un ejercicio pleno del derecho a la educación. Muchos de los servicios educativos que se brindan en el país son deficientes en diversos aspectos, que van desde las condiciones materiales en las que operan hasta los aprendizajes que se logran. Por ello, es preciso considerar tanto los resultados de las experiencias educativas como las condiciones en las que estas se desarrollan. Al respecto, queremos destacar los siguientes elementos:

- Las evaluaciones de logros de aprendizaje que permiten comparaciones en el tiempo[10] muestran, para los pocos elementos que miden (básicamente,

[9] Como señala la Unesco (2008, p. 93 y ss.), al no contarse con una población específica de referencia (no es una educación solo para los jóvenes que acaban de culminar la educación básica), corresponde observar los volúmenes de matrícula totales y ajustados a la población; es decir, matriculados sobre 100.000 habitantes.

[10] Las evaluaciones conducidas por el Laboratorio Latinoamericano coordinado por la Unesco en 2006 y 2013; las rondas 2000, 2009, 2012, 2015 y 2018 del Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés) de la OCDE –aunque ciertos cambios metodológicos comprometen la comparabilidad temporal, en especial para los países latinoamericanos, como lo han mostrado Rivas y Scasso (2017, 2019)–; y la Evaluación Censal de Estudiantes conducida en segundo grado de primaria (muestra de control; 2007-2016 y 2018), en cuarto grado de Educación Intercultural Bilingüe (bienales 2012-2018), en cuarto de primaria (2016 y 2018) y en segundo de secundaria (2015, 2016 y 2018).

comprensión lectora y uso de números), una mejora sostenida a un ritmo tímido y con niveles de desempeño que siguen siendo bajos. Asimismo, estos resultados se asocian de una manera muy marcada con las condiciones socioeconómicas de los hogares, con lo que el sistema educativo aparece reproduciendo las desigualdades sociales existentes.

- De manera análoga, las condiciones en las que operan los servicios educativos son de una marcada segregación social, de modo que aquellos en los extremos de la distribución de condiciones socioeconómicas tienden a asistir a servicios educativos con personas de su misma condición social (Murillo, 2016; Murillo, Duk, & Martínez-Garrido, 2018). Esta situación conspira contra una finalidad fundamental del sistema vinculada a la cohesión social, brinda menos oportunidades de aprendizaje (en especial para los que se encuentran en mayor desventaja) y es el espacio propio en el que se reproducen prejuicios y estereotipos.
- Igualmente, los servicios educativos tienden a ser pequeños en tamaño no solo en las zonas de menor densidad poblacional, sino también en las propias ciudades capitales de departamento, lo cual plantea problemas en varios planos: la imposibilidad de contar con equipos docentes suficientes para que, colegiadamente, gestionen los procesos de aprendizaje; la mayor dificultad para determinar necesidades de infraestructura y equipamiento; y la poca atención que se brinda a las trayectorias de los estudiantes a lo largo de la educación básica en su conjunto.
- La profunda crisis experimentada por el país entre mediados de la década de 1970 y 1990 afectó diversos ámbitos de la vida nacional, incluido nuestro sistema educativo. El gasto público anual por estudiante cayó de aproximadamente 3.161 soles (constantes de 2016) en 1968 a 848 soles (constantes de 2016) en 1990. Esa caída se detuvo en la década de 1990, en la que se verificó una pequeña recuperación, para luego tener un incremento sustancial durante el presente siglo, en el que se ha alcanzado una cifra de más de 4.000 soles (constantes de 2016). Sin embargo, esta «larga noche» se ha traducido en que la actual población adulta cuenta con muy limitadas habilidades básicas, como lo ha mostrado la aplicación, en 2017, del Programa Internacional de Evaluación de Competencias de la Población Adulta (Piaac, por sus siglas en inglés) de la OCDE: en efecto, 7 de cada 10 personas entre 16 y 65 años solo alcanzan el nivel de desempeño más bajo de la prueba (o debajo de este) en capacidad lectora, y 8 de cada 10 en uso de números (OECD, 2019).

- Los resultados en el mundo del trabajo para una buena parte de nuestros egresados universitarios y técnicos dejan mucho que desear. El fenómeno del subempleo profesional, medido tanto por el exceso aparente de calificaciones formales para los trabajos realizados efectivamente, como por las reducidas remuneraciones reales, ha estado afectando a más del 40% de la fuerza laboral peruana con estudios superiores y, lejos de aminorarse con el auge económico experimentado por nuestro país en las últimas décadas, ha aumentado (Yamada & Lavado, 2017).
- Finalmente, nos parece importante destacar que no solo tenemos dificultades en cuanto a aprendizajes, como los que tradicionalmente miden las pruebas estandarizadas, sino también con relación a la formación ciudadana de nuestros estudiantes. Tanto la investigación cualitativa (Eguren & De Belaunde, 2012; Guadalupe, 2015b; Rodríguez & Domínguez, 2009) como las pruebas estandarizadas (Perú: Minedu, 2018b, 2018a; Schulz *et al.*, 2011) muestran dificultades muy importantes en este terreno, las cuales, por cierto, están vinculadas a otras esferas de la vida nacional (Carrión & Zárate, 2018) o de la propia dinámica escolar, que podrían contradecir o socavar las intenciones educativas relativas a la educación ciudadana (Guadalupe, 2019).

A lo anteriormente descrito debe añadirse que la información disponible no suele ser suficiente para identificar situaciones de mayor vulnerabilidad e inequidades que son el resultado, por un lado, de la convergencia de factores asociados a la inequidad[11] y, por otro, de la presencia de necesidades especiales que no siempre son identificadas y, con más frecuencia, son atendidas con recursos (materiales, de formación y de apoyo) muy limitados.

Asimismo, la actual crisis suscitada por la pandemia y la conjunción entre las medidas tomadas para combatirla y la precariedad general del país[12] nos hacen plantearnos algunas interrogantes sobre sus posibles impactos en varios terrenos:

[11] Por ejemplo, la información disponible permite identificar que una persona que vive en zonas rurales suele estar en desventaja en comparación con alguien que habita en zonas urbanas; sin embargo, usualmente esta comparación no es suficiente, pues esa desventaja se profundiza si, además, es mujer pobre y pertenece a una población originaria (aunque, en muchas ocasiones, el diseño muestral no permite este tipo de análisis con robustez).

[12] Considerando la precariedad laboral-económica que afecta a tres de cada cuatro personas desde hace, al menos, 40 años; la debilidad de los sistemas de salud, educación y protección social; así como los problemas generales de debilidad institucional y aseguramiento de una operación estatal eficaz y libre de corrupción que garantice el imperio de la ley.

- Considerando la mayor dificultad que existe para adaptar los servicios educativos de educación inicial a un esquema de operación remoto y la posible prevalencia de visiones que no valoran suficientemente la importancia de la educación inicial, ¿sería esperable que muchos padres de familia opten por retirar a sus hijos de estos servicios?
- ¿Qué efecto ha de tener sobre el progreso de los estudiantes a lo largo de sus trayectorias el que, junto con los casos de traslados de la educación privada a la estatal, tengamos también abandonos temporales o permanentes suscitados por la presión económica?
- ¿En qué medida las familias que opten por retirar a sus hijos de la educación básica van a reproducir y, con ello, fortalecer la tendencia a priorizar la permanencia de los hijos sobre la de las hijas?
- ¿En qué medida el acceso a la educacion superior se va a ver afectado de modo temporal o permanente por la presión económica?
- ¿Habremos sabido aprovechar este tiempo para fomentar y lograr aprendizajes directamente vinculados a las condiciones del confinamiento? Es decir, ¿cuánto habremos aprendido los peruanos y nuestros hogares sobre la dinámica de nuestros propios hogares: los roles presentes en la asignación de tareas domésticas, el valor de las labores de cuidado, el respeto mutuo, la importancia de combatir la violencia intrafamiliar y de asegurar espacios saludables y afectuosos donde cada uno pueda crecer como persona?
- ¿En qué medida los fenómenos a los que apuntan las preguntas previas no solo han de afectar a la población en el año presente, sino también podrían tener efectos complejos en el mediano y el largo plazo?

2.2 ¿Por qué estamos así?

Sin duda, la situación actual no es buena; sin embargo, hay diversos signos de mejora. Esta mejora obedece a diversos factores y, en particular, quisiéramos llamar la atención sobre los siguientes:

a) los altos niveles de acceso y conclusión de la educación obligatoria obedecen a procesos sociales de largo plazo que se vinculan tanto a la urbanización como al esfuerzo de muchos peruanos (desde su actividad particular, en comunidades y desde el propio Estado) para asegurar dicha ampliación del acceso;

b) la larga crisis vivida por el país (1975-1990) se traduce en dificultades importantes en las habilidades de la población adulta, incluida la fuerza docente pero, en ningún caso, solo esta;
c) la misma crisis redujo los niveles de inversión pública en educación hasta valores extremadamente insuficientes, de modo que la recuperación observada durante el siglo XXI aún no permite alcanzar niveles que satisfagan las necesidades de las personas, lo que, por su parte, se ve muy limitado por los pequeños niveles de recaudación tributaria;
d) a los bajos niveles de inversión se añaden problemas de baja capacidad de ejecución e ineficiente asignación de presupuestos. Cada año, entre 2008 y 2019, el sector educación devolvió recursos por un promedio anual de S/ 2.994 millones, es decir, no pudo ejecutar el 12,6% de su presupuesto aprobado[13]. La menor capacidad de gasto afecta principalmente las partidas de activos no financieros y bienes y servicios. Por otro lado, los recursos podrían ser mejor asignados. Un ejemplo es que, en el año 2018, los costos por estudiante de educación básica alternativa y de educación técnico-productiva fueron el 72,0% y el 66,5% de lo invertido por estudiante de educación primaria de menores[14];
e) desde 1995, se verifica una importante continuidad en las políticas educativas que tiene un efecto positivo sobre diversos aspectos del sistema (por ejemplo, la dotación de materiales educativos se ha mantenido y, sin duda, esto tiene un efecto positivo); sin embargo, dicha continuidad también acarrea la perpetuación de aspectos que no fueron considerados en esos años, como las profundas inequidades y la segregación existentes, así como el centralismo que caracteriza al sistema educativo desde su organización inicial en 1905;
f) el importante crecimiento económico experimentado en el presente siglo también ha empujado el sistema hacia la mejora, tanto por el efecto que tienen las mejores condiciones de vida de las personas y sus hogares en el desempeño educativo –aproximadamente la mitad de la mejora en aprendizajes se explica por ello (Guadalupe & Villanueva, 2013)–, como

[13] Elaboración propia a partir de la información disponible en el Sistema de Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta Amigable) del Ministerio de Economía y Finanzas (https://www.mef.gob.pe/es/seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-consulta-amigable) para los años 2008 a 2019.

[14] Datos tomados del sistema de consulta de estadísticas educativas del Ministerio de Educación (http://escale.minedu.gob.pe) el 6 de enero de 2020.

porque las familias han podido desplegar sus propios esfuerzos para acceder a educación (lo que, por cierto, tiene un efecto complejo sobre la equidad). Esto se verifica de modo particular en los espacios en los que la oferta estatal está ausente (zonas de expansión urbana reciente), es percibida como inadecuada (muchas veces sobre la base del prejuicio, del estigma, o del interés en la diferenciación), o no ha prestado atención a la necesidad de ampliarse. Así, el crecimiento de la educación privada se asocia no solo a una mayor iniciativa empresarial posible y estimulada por las normas de promoción de la inversión privada (DL 882), sino también a la mayor capacidad de gasto de las familias y a la inacción pública (en especial en el caso de las universidades estatales);

g) la nueva oferta de educación superior generada en las últimas dos décadas ha sido de calidad muy heterogénea. Tal como lo han comprobado recientes procesos de licenciamiento institucional, un gran número de instituciones de educación superior no satisfacían estándares mínimos de infraestructura física, capacidad institucional ni calidad docente para la provisión adecuada del servicio formativo y de investigación pertinente para las necesidades del mercado laboral y la sociedad peruana.

A pesar de las mejoras observadas, el sistema no muestra un desempeño que pueda considerarse satisfactorio y es, realmente, muy deficiente en muchos aspectos. Así, cabe preguntarse acerca de qué elementos de política educativa podrían activarse para lograr mejoras aún más marcadas y corregir los problemas sobre los que no ha habido mejoras: dar continuidad a las políticas es bueno, pero eso no debe obviar que hay cosas que deben modificarse o, simplemente, abordarse.

Sugerir algunas opciones de mejora se encuentra siempre con la dificultad propia de un sistema complejo: no es posible asumir que ciertas medidas singulares constituyan «balas de plata», sino, más bien, es preciso pensar en problemas de gran envergadura que toquen a la propia forma de configuración del sistema educativo. En este ensayo, quisiéramos postular que existe un conjunto de ejes cuyo abordaje puede servirnos para acometer, de manera simultánea, los problemas en diversos frentes. En esta parte, los enunciamos, para luego desarrollarlos en la segunda sección de este ensayo:

a) Gestión y gobernanza del sistema educativo.
b) Financiamiento de la educación.
c) Segregación y reproducción de desigualdades sociales.
d) Heterogeneidad en la calidad de la provisión de servicios educativos.

e) Propósitos de la educación: formación integral para la ciudadana.
f) Introducción y uso de nuevas tecnologías de la información y comunicación.
g) Docentes que ejerzan su profesión de manera solvente, de modo que se asegure que cada estudiante pueda contar con el apoyo y guía que requiere.

2.3 Metas que debemos abordar en los próximos años

La identificación de nudos o aspectos problemáticos que dificultan el progreso de nuestra educación requiere ir acompañada de la formulación de un curso que defina hacia dónde queremos avanzar, cuáles son las metas y finalidades que dichos aspectos problemáticos no permiten lograr o asegurar de manera efectiva y en plazos próximos.

Existe un conjunto de metas que pueden plantearse; sin embargo, resulta pertinente partir de un marco aceptado como el contenido en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (United Nations, 2015), en particular aquellos aspectos contenidos en el Objetivo 4 – Educación y su seguimiento (Unesco/UIS, 2015); así como lo señalado en la normativa nacional y en la actualización a 2036 del Proyecto Educativo Nacional (Perú: CNE, 2020)[15].

A partir de dicho marco es posible plantear que el pleno ejercicio del derecho a la educación de las personas supone que, de modo inmediato y por un período importante de tiempo, la política pública se enfoque en lograr avances con relación a:

a) Garantizar la conclusión universal de la educación básica luego de completar 14 años de estudios: es decir, asegurar una educación inicial de tres años para todos y la conclusión de la educación secundaria (indicadores 4, 5, 6 y 7 del ODS 4) con niveles crecientes de conclusión oportuna.

[15] Las metas planteadas se asocian fundamentalmente a aspectos sustantivos del desempeño del sistema educativo y, para aquellas contenidas en el marco de indicadores del ODS 4, se identificará cuáles son esos indicadores. Se ha excluido del ejercicio de identificación de indicadores los aspectos que son instrumentales al logro de las metas (como los relativos a que cada local escolar cuente con servicios básicos –indicadores 30, 31, 32 del ODS 4–, a las calificaciones docentes, remuneraciones y volumen –indicadores 37 a 42 del ODS 4–, a los niveles de inversión pública por estudiante –indicadores 19 y 20 del ODS 4, que tocaremos más adelante–, etc.); aquellos cuya lectura e interpretación no derivan en información clara o relevante, como los basados en ratios brutos de matrícula o la tasa de analfabetismo (indicadores 3, 11, 13, 23 del ODS 4); y los que no son de aplicación al Perú (indicadores 21, 35, 36 del ODS 4).

b) Garantizar que, a lo largo de la educación básica y hasta su conclusión, todos los estudiantes alcancen los aprendizajes curricularmente esperados, que no se limitan a los aspectos de comprensión lectora y uso de números, y prestan particular atención a la formación ciudadana y el desarrollo sostenible (indicadores 1, 2, 8, 9, 10, 12, 25, 26, 27 del ODS 4).
c) Asegurar que los dos puntos anteriores sean logrados de manera universal, para lo cual es necesario dar seguimiento a posibles brechas e inequidades vinculadas al género, área de residencia, nivel socioeconómico, lengua materna, discapacidades y a la convergencia de dos o más de estos factores (indicador 18 del ODS 4).
d) Asegurar que las instituciones educativas sean espacios de diversidad y encuentro entre las personas, evitando los niveles de segregación hoy existentes, y que se vinculan al nivel socioeconómico de las personas, a su lugar de residencia (altamente segregado) y a su credo.
e) Asegurar la conectividad universal en todos los niveles y modalidades, así como un uso de las nuevas tecnologías que impulse de manera efectiva el incremento de la cobertura de atención de la población ahora excluida del sistema educativo, y los procesos de enseñanza-aprendizaje tanto a través del acceso a materiales educativos, como mediante el ajuste de la experiencia educativa a las necesidades y el progreso de cada estudiante.
f) Atender de manera urgente los bajos niveles de competencias básicas de la población joven y adulta, no solo mediante una mayor provisión de Educación Básica Alternativa, sino también mediante una oferta educativa integrada a las actividades económico-productivas de las personas en una perspectiva de aprendizaje a lo largo de la vida (indicadores 16, 22 del ODS 4).
g) Expandir la oferta, en especial la que brinda el Estado, de educación superior para dar acceso a los volúmenes crecientes de egresados de la educación básica. Esta expansión tiene que asegurar un mayor balance entre la educación superior técnico-profesional, la formación artística y la educación académica universitaria.

2.4 Factibilidad de las metas

El grado de factibilidad de lograr las metas planteadas es muy variado, pues, en algunos casos, supone simplemente hacer ajustes en procesos y esfuerzos en curso;

y, en otros, transformaciones de mayor envergadura. A continuación, revisaremos el escenario posible y el deseable respecto de cada una de las metas propuestas.

a) El ritmo de crecimiento que ha tenido el acceso a educación inicial en los últimos años resulta auspicioso. Sin embargo, es posible también que esté llegando a su límite, pues la fracción de la población que no accede a educación inicial (cerca del 4%) podría presentar dificultades particulares debido a su emplazamiento geográfico, lo que sugiere la necesidad de pensar en esquemas de atención que puedan operar en escalas pequeñas, probablemente basados en la propia comunidad. A esto habría que sumar el posible impacto negativo de la actual situación suscitada por la pandemia, que muy posiblemente golpee de manera particularmente marcada a este grupo poblacional, con efectos que son más difíciles de revertir que lo que se podría observar en otros.

Por su parte, la conclusión de la educación secundaria es posible, ya que la presencia territorial actual permite altos niveles de acceso, pero se enfrenta a dificultades asociadas a problemas de embarazo adolescente y de presión por ingreso al mundo laboral, que se vincula también a la baja relevancia de la propia oferta educativa, la cual, además, es afectada por las diversas deficiencias del sistema que se manifiestan en los años precedentes. La actual pandemia también puede incrementar las presiones por un acceso temprano al mercado laboral y reforzar los patrones diferenciados de tolerancia a la repetición que afectan a la población femenina.

Las mejoras en la oportunidad de la matrícula y de la conclusión pueden verse favorecidas por cambios en los sistemas actuales de evaluación que aún no se ajustan al currículo (son anuales, cuando los aprendizajes del currículo están programados por ciclos de dos o tres años) y aún mantienen la repetición de grado, un mecanismo que no garantiza ninguna mejora y que contribuye a la exclusión (Crahay, 2019; Demeuse, Crahay, & Monseur, 2001; Gómez Vera, 2013).

Es importante notar las disparidades existentes tanto en el acceso a la educación inicial, como en la trayectoria a lo largo de toda la educación básica hasta su conclusión, para que la política educativa incorpore en su diseño formas de tratamiento diferenciado de las poblaciones según su grado de avance y el tipo de dificultades y desafíos que se presentan. Un sistema basado en instituciones educativas fortalecidas y con una importante autonomía resulta clave para atender de mejor manera a la población de cara a las condiciones particulares que enfrentan.

b) Si bien se ha observado, a lo largo de las últimas dos décadas, progresos con relación al logro de los pocos aprendizajes previstos por el currículo sobre los que tenemos información, este progreso es tímido. Acelerar los progresos requiere atender varios elementos: la precariedad de las escuelas, los problemas de desempeño docente que arrastramos de una deficiente formación inicial y de una poco efectiva formación en servicio (De Belaunde, González, & Eguren, 2013; Orihuela, Díaz, & Del Mastro, 2009), y el poco margen que tienen las instituciones educativas para ajustar sus servicios a la población a la que sirven.

Por ello, resulta imprescindible no solo mejorar los programas de formación inicial y en servicio de los docentes y la dotación de recursos educativos, sino también hacer algunos cambios de mayor magnitud que puedan romper el ritmo actual de progreso para hacerlo más acelerado. En particular, son tres los elementos por considerar: el fortalecimiento de las instituciones educativas y su autonomía; la introducción de recursos tecnológicos que permitan enriquecer la experiencia educativa y ajustarla a los ritmos individuales de cada estudiante, y la incorporación de profesionales adicionales a la docencia en la operación de las instituciones, que brinden los recursos profesionales necesarios para lidiar con las dificultades socioemocionales de los estudiantes y la comunidad educativa, apoyar a los docentes para el trabajo con niños con discapacidades; etc. Es decir, es preciso también tener presente que la labor educativa requiere de contribuciones profesionales que incluyen, pero no se limitan a, la docencia (aspectos sicológicos, relaciones comunitarias, atención de necesidades especiales, etc.).

Prestar particular atención al tema de ciudadanía significa ir más allá de las aulas en dos sentidos: la vida institucional de la escuela debe encarnar los valores y principios democráticos que queremos promover, y es necesario también demandar la afirmación de estos principios y valores en otras esferas de la vida social, como la propia dinámica local y de interacción con las comunidades vecinas, como de la propia esfera nacional (medios, institucionalidad política, etc.).

c) Revertir los niveles de segregación escolar existentes no es una tarea fácil. Por un lado, es necesario fortalecer la educación estatal de manera que esta vuelva a ser atractiva para personas de todas las condiciones socioeconómicas; por otra parte, es necesario crear mecanismos que permitan financiar el acceso y la permanencia de estudiantes de menores ingresos en la educación privada pagada. Asimismo, la planificación territorial es clave para abordar los altos niveles de segregación espacial que podrían

hacer infructuoso cualquier esfuerzo exclusivamente educativo. Por último, revertir la segregación por credo supone poner sobre la mesa la necesidad de discutir el significado que tiene que la educación sea un bien y servicio público en el marco de un Estado que debe vincularse con las Iglesias sobre la base de los principios de separación e independencia mutua, como lo ha señalado de manera expresa el Tribunal Constitucional (Exp. 00007-2014-PA/TC).

d) Asegurar la conectividad universal plantea desafíos de una gran magnitud, en especial en las zonas del país en las que la población se encuentra asentada en localidades pequeñas en población y de baja densidad. Si bien la oferta privada de servicios de conectividad llega de manera creciente a los centros poblados urbanos y ha habido un esfuerzo importante del Estado por extender la red a zonas rurales, estos esfuerzos son insuficientes y es posible que no tengan la capacidad de extenderse a ciertas zonas del país (no parece factible pensar en cableado o conexión por microondas en grandes segmentos de la Amazonía) a menos que se apele a tecnologías aún en desarrollo, con potenciales restricciones vinculadas a la propiedad y el control de la información, o de un costo elevado.

e) La atención de los bajos niveles de competencias básicas de la población joven y adulta supone repensar las formas actuales de operación de la Educación Básica Alternativa e incorporar en la labor a un gran número de agentes no estatales (desde la empresa hasta actores comunitarios) que sean capaces de vincular la acción remedial con una oferta educativa pertinente que, por lo mismo, se vincule a las necesidades productivas de las personas.

Además, los cambios del conocimiento y tecnológicos impactarán en una progresiva transformación de las estructuras de empleo, demandarán actualizaciones periódicas de competencias de las personas y obligarán a que las ofertas de educación a lo largo de la vida aumenten de manera significativa. Será fundamental desarrollar y aprovechar potentes plataformas digitales de calificación laboral que ofrezcan amplias y variadas oportunidades de formación y actualización a la población ocupada y desocupada de diferentes edades y niveles de educación, incluida la de mayores índices de vulnerabilidad. Asimismo, brindar servicios de certificación de competencias para quienes deseen obtenerla.

f) La creciente universalización de la educación superior en nuestro país en las próximas décadas no debe implicar que todos nuestros jóvenes

acudan a las universidades para pugnar por títulos académicos. Este escenario no resulta factible ni necesariamente deseable para el Perú del futuro. Una meta más razonable y pertinente para el país sería que la totalidad de los jóvenes peruanos de las próximas generaciones acceda a una(s) experiencia(s) de formación superior de corta, mediana o larga duración, sea en el ámbito profesional, técnico, artístico o académico, que contribuya(n) a su realización como personas y los habilite(n) para el mundo del trabajo y el ejercicio de una ciudadanía plena.

3. Sección 2: Propuestas y recomendaciones de política que incluyan acciones concretas para el quinquenio 2021-2026

Como se ha señalado en la sección anterior, los desafíos de nuestra educación suponen abordar algunos nudos críticos a efectos de lograr progresos mayores y más rápidos que los observados en los últimos 25 años. Consideramos que estos puntos son los siguientes:

a) **Gestión y gobernanza del sistema educativo.** Es imperativo iniciar un proceso que permita transformar la gestión y gobernanza del sistema, de modo que se pase de un sistema centralista que prescribe lo que los agentes deben hacer (con un nivel de detalle que ahoga), a uno que habilite a los actores para que su iniciativa y mejor juicio permita el ajuste de la oferta de servicios educativos a las características particulares de cada situación. Es decir, debemos lograr un esquema de autonomía de las instituciones educativas que hoy solo existe en la educación superior.

Para iniciar este proceso, que ha de ser obligatoriamente gradual, se debe partir, en el caso de la educación básica, por conformar instituciones que agreguen los actualmente fragmentados y atomizados servicios (Guadalupe & Rivera, 2020)[16]. La conformación de instituciones permitirá pasar, en el caso de la educación gestionada por el sector educación, de los aproximadamente 80.000 servicios de

[16] En 2017, se promulgó la norma que crea el Registro de Instituciones Educativas aún en su primera fase de implementación. Este distingue, con propiedad, entre las instituciones como unidades de gestión que ofrecen servicios educativos de uno o más de un nivel y modalidad (por ejemplo, una Institución de Educación Básica Regular puede operar uno o más servicios de educación inicial, de educación primaria y de educación secundaria en uno o más locales escolares). El sector educación opera sobre la base de la especialización en niveles, lo que, en el caso de la Educación Básica, deriva en una mirada fragmentada (que no se condice con lo establecido en el currículo) de cada uno de los niveles y, por lo mismo, no atiende de manera coherente la trayectoria de los estudiantes.

Educación Básica Regular existentes, a aproximadamente 15.000 instituciones que, por este solo hecho, tendrán una escala suficiente para formar equipos profesionales docentes que puedan operar de manera colegiada gracias a los niveles de autonomía que habrían de tener.

Una vez identificadas las instituciones, es posible diseñar una estrategia que permita que estas cuenten con recursos adicionales para su operación. Ello incluye desde un medio de transporte que permita al director recorrer todos los locales existentes, o transportar a los estudiantes hacia aquellos en los que se pueda tener acceso a facilidades de las que carecen en los locales más cercanos (como instalaciones deportivas), hasta profesionales adicionales para apoyar las políticas de inclusión y el propio desarrollo pedagógico del colegiado docente.

La autonomía demanda algún tipo de contrapeso que asegure que los intereses particulares de quienes gestionan no terminen avasallando los intereses públicos (clara muestra de eso nos la dio por décadas el sistema universitario), por lo que es preciso no solo que el Ministerio, en su rol rector, provea de instrumentos que ayuden a guiar la gestión de las instituciones, sino también que el Estado ejerza su rol de supervisión de un modo que sea independiente de los supervisados.

b) **Financiamiento de la educación.** En los siguientes años, los impactos de la pandemia serán observables en la disponibilidad del financiamiento público para la educación, por lo que es preciso un alto grado de eficiencia en el gasto para atender los déficits del pasado y los desafíos de avanzar con mayor intensidad en la implementación de una institución educativa renovada y modernizada. Es necesario pasar de los esquemas actuales, que asignan de modo mecánico los recursos públicos, a un esquema que se base en la estimación de las necesidades de diversos segmentos de la población y que asigne los recursos disponibles de modo proporcional a dichas necesidades. Dados los actuales niveles de gasto público por estudiante, es esperable que las necesidades de asignación de recursos públicos superen los recursos actualmente disponibles, lo que lleva a la necesidad de demandar reformas en la política fiscal que permitan que el Estado recaude, mediante tributos, lo que el país necesita. Asimismo, la profundidad de la crisis lleva a la necesidad de reconsiderar y ampliar opciones que permitan la continuidad de estudios a aquellos que optan por la educación privada (de calidad), es decir, programas de becas, créditos y subsidios directos como los que existen en diversas partes del mundo y fueron usuales en el Perú antes de la crisis de 1975-1990.

c) **Segregación y reproducción de desigualdades sociales.** Como hemos mencionado en las páginas precedentes, este es un tema profundamente descuidado por la política educativa y que compromete las propias finalidades de la educación. Abordarlo descansa en el fortalecimiento general de la educación provista por el Estado, de modo que esta atraiga a personas con diferentes antecedentes socioeconómicos y enfrente la manifiesta heterogeneidad de calidad en la provisión de los servicios educativos a partir de efectivas políticas multisectoriales de inclusión y atención de la diversidad, que aseguren el logro de estándares mínimos de aprendizaje y a la vez la potenciación de talentos de cada uno. Adicionalmente, es necesario considerar medidas específicas vinculadas a la educación privada, como las que se desprenden de lo señalado en el punto precedente (facilidades para que agentes privados y las propias instituciones ofrezcan becas de estudio; becas y subvenciones ofrecidas por el propio Estado).

d) **Propósitos de la educación: formación integral para la ciudadanía.** Política curricular de sostenimiento de lo avanzado, evitar modificaciones recurrentes, formar a docentes en la gestión de los enfoques transversales como ejes del sentido último de la formación que el currículo plantea (Perú: Minedu, 2016).

e) **Introducción y uso de nuevas tecnologías de la información y comunicación.** Adopción de un modelo técnica y financieramente sostenible de incorporación masiva de tecnologías que permitan ajustar los procesos de enseñanza-aprendizaje a los ritmos individuales de cada estudiante (*learning management systems* inteligentes o adaptativos), lo que supone asegurar conectividad universal, así como servicios básicos universales.

f) **Asegurar que cada estudiante pueda contar con el apoyo y guía de un docente que ejerza de manera solvente su profesión.** Aplicar el enfoque de competencias demanda elevar el estándar de formación, tanto de los aspirantes que siguen la carrera docente, como de los egresados de los centros de formación docente. Requieren una mayor base cultural, de especialidad, tecnológica y socioemocional; ser capaces de usar con flexibilidad y pertinencia metodologías y didácticas que se adapten a las características y necesidades de los diferentes tipos de escuela y de estudiantes; asimismo, con capacidad para aprovechar el potencial educativo del entorno y el hogar. A medida que las tecnologías se vayan incorporando a las instituciones educativas, los docentes analógicos tendrán cada vez menos lugar en el sistema educativo.

La situación desatada por la actual pandemia ha mostrado con absoluta claridad la pertinencia y la gran importancia que tiene que el sistema educativo cuente con un importante componente de educación no presencial. Si bien el Perú tuvo muy valiosas experiencias en este terreno[17], la respuesta a la pandemia tuvo que ser diseñada en un plazo muy breve, pues dicha experiencia había sido perdida. Hoy, es claro que la radio, la TV y la internet no solo pueden ser usados como elementos de refuerzo de la educación presencial, sino también como medios para el desarrollo de programas educativos que sean diseñados íntegramente como educación a distancia y que, por sus propias características, pueden llegar no solo a los 10 millones de estudiantes con los que hoy cuenta el sistema, sino a toda la población del país que tiene diversas necesidades de aprendizaje. Asimismo, como lo mostraron ya las primeras experiencias de TEPA, la educación a distancia puede dirigirse no solo a personas individuales, sino a los hogares, las comunidades locales, los colectivos laborales, etc. Esta pandemia nos puede dejar las bases para restituir a nuestro sistema educativo la educación a distancia como una forma de acceder a experiencias educativas que tiene un valor propio.

4. Comentarios finales

Este breve análisis de la situación y principales desafíos de la educación peruana plantea, de manera simultánea, procesos de ajuste o mejora de algunos aspectos de su funcionamieno y la transformación de las estructuras de otros aspectos. Los importantes progresos registrados en las últimas décadas han coexistido con brechas importantes, principalmente relacionadas con las diferencias entre poblaciones de áreas urbanas de menor pobreza y las rurales más pobres. De no hacer esfuerzos mayores de reducción de la pobreza monetaria y multidimensional, los indicadores educativos mejorarán poco. En el interior del sistema, será indispensable respaldar a las instituciones educativas para que desarrollen las capacidades necesarias para una mayor autonomía que permita una educación inclusiva y la atención a la diversidad. Asimismo, se necesita que la red escolar adquiera un tamaño manejable y que la capacitación y el acompañamiento pedagógico estén más cerca de la escuela y los maestros en el aula.

[17] La TeleEducación Popular de Arequipa (TEPA), a inicios de la década de 1960, fue el pilar sobre el que se conformó, en 1965, el Instituto Nacional de Teleducación (INTE). La crisis de finales de la década de 1970 debilitó este trabajo y, a partir de la década de 1990, los mayores esfuerzos del sector educación se han enfocado en el uso de medios digitales para reforzar la educación presencial, lo que ha debilitado, e incluso estigmatizado, la educación a distancia.

Un gran desafío reside en el fortalecimiento de un sistema de educación a lo largo de la vida, en donde casi todo está por hacer. Las demandas de formación, actualización o adquisición de nuevas competencias que plantea la población que egresó del sistema educativo regular suman alrededor del doble de lo que es el actual sistema educativo, que va desde la educación inicial hasta la educación superior; es decir, pasar de 10 millones a 30 millones de demandantes de un servicio educativo de manera periódica. Tendrá que ser un esfuerzo de la sociedad en su conjunto que lleve al desarrollo masivo del aprender a aprender y en el que, por la magnitud de las demandas, será indispensable aprovechar al máximo las tecnologías digitales y las distintas formas de educación a distancia que es posible implementar.

Referencias

Beltrán, A., & Seinfeld, J. (2012). *La trampa educativa en el Perú: cuando la educación llega a muchos pero sirve a pocos*. Lima: Universidad del Pacífico.

Carrión, J., & Zárate, P. (2018). *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2016/17: un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Crahay, M. (Ed.). (2019). *Peut-on lutter contre l'échec scolaire ?* (4.ª ed.). Louvain-la-Neuve: De Boeck.

Cueto, S. (2009). *La evaluación estandarizada de la educación ciudadana en América Latina: estado de la cuestión y algunas propuestas*. Lima: Preal/Grade.

Cueto, S., Guerrero, G., León, J., Zapata, M., & Freire, S. (2013). *¿La cuna marca las oportunidades y el rendimiento educativo? Una mirada al caso peruano*. Lima: Grade.

Cueto, S., Guerrero, G., León, J., Zapata, M., & Freire, S. (2014). The relationship between socioeconomic status at age one, opportunities to learn and achievement in mathematics in fourth grade in Peru. *Oxford Review of Education*, *40*(1), 50-72. https://doi.org/10.1080/03054985.2013.873525

De Belaunde, C., González, N., & Eguren, M. (2013). *¿Lección para el maestro?* (N.º 188). Lima: IEP.

Demeuse, M., Crahay, M., & Monseur, C. (2001). Efficiency and equity. En W. Hutmacher, D. Cochrane & N. Bottani (Eds.), *In pursuit of equity in education. Using international indicators to compare equity policies* (pp. 65-91). Nueva York, Boston, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Díaz, H. (Octubre de 2011). Más sobre articulación de la enseñanza secundaria y superior. En *Educared*. Recuperado de https://educared.fundaciontelefonica.com.pe/articulacion-de-la-ensenanza-secundaria-y-superior/

Díaz, H., & Picón, C. (2018). *50 años de docencia en el Perú*. Lima: Derrama Magisterial.

Díaz, J. J., & Ñopo, H. (2016). La carrera docente en el Perú. En Grupo de Análisis para el Desarrollo (Ed.), *Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances* (pp. 353-396). Lima: Grade.

Eguren, M., & De Belaunde, C. (2012). *De lo colectivo a lo individual: las relaciones Estado-sociedad según la escuela peruana a inicios del nuevo siglo*. (Libro electrónico). Lima: IEP.

Gómez Vera, G. (2013). Los efectos de la repitencia en tanto que política pública en cuatro países del cono sur: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Un análisis en base a PISA 2009. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, *4*(4), 59-70.

Guadalupe, C. (2015a). *Contar para que cuente: una introducción general a los sistemas de información educativa*. Lima: Universidad del Pacífico. Recuperado de http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/1014

Guadalupe, C. (2015b). *La construcción de ciudadanía en el medio escolar: resultados de una investigación exploratoria*. Lima: Universidad del Pacífico. Recuperado de http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/971

Guadalupe, C. (2016). Problemas centrales de la educación básica de cara al bicentenario nacional. En M. Quero (Ed.), *El Perú a inicios del siglo XXI. Cambios y continuidades desde las ciencias sociales* (pp. 47-62). México D. F.: UNAM. Recuperado de http://www.libros.unam.mx/el-peru-en-los-inicios-del-siglo-xxi-cambios-y-continuidades-desde-las-ciencias-sociales-9786070282171-libro.html

Guadalupe, C. (2019). Upstream with tiny oars: Promoting citizenship education within a non-democratic culture and in low-cognitive-demand school settings. En E. Gutzwiller-Helfenfinger, H. J. Abs, & P. Müller (Eds.), *Thematic papers based on the conference «Migration, Social Transformation, and Education for Democratic Citizenship». 2nd InZentIM Conference & 6th Earli-SIG 13 Conference. August 27-29, 2018* (pp. 161-175). Essen: University of Duisburg-Essen. Recuperado de https://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlets/DocumentServlet?id=47640

Guadalupe, C., Burga, A., Miranda, L., & Castillo, L. E. (2015). Brechas de equidad en la Evaluación Censal de Estudiantes 2007-2014: tres aproximaciones a su medición. *Persona*, *18*, 47-68. Recuperado de http://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Persona/article/view/498/473

Guadalupe, C., Castillo, L. E., Castro, M. P., Villanueva, A., & Urquizo, C. (2016). *Conclusión de estudios primarios y secundarios en el Perú: progreso, cierre de brechas y poblaciones rezagadas*. Documento de Discusión DD1615. Lima.

Guadalupe, C., Huillcamisa, J., Miranda, L., Quintana, M. L., Rodríguez, J., Santillán, N., & Zambrano, G. (2002). *La educación peruana a inicios del nuevo siglo*. Lima: Ministerio de Educación. Recuperado de http://umc.minedu.gob.pe/?p=381

Guadalupe, C., León, J., & Cueto, S. (2013). *Charting progress in learning outcomes in Peru using national assessments.* Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2013/4, «Teaching and learning: Achieving quality education for all». París. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225933?posInSet=10&queryId=02ebc624-4763-46bf-9bf6-ec040c6405d7

Guadalupe, C., León, J., Rodríguez, J., & Vargas, S. (2017). *Estado de la educación en el Perú. Análisis y perspectivas de la educación básica*. Lima: Grade. Recuperado de http://www.grade.org.pe/publicaciones/estado-de-la-educacion-en-el-peru-analisis-y-perspectivas-de-la-educacion-basica/

Guadalupe, C., & Rivera, A. (2020). *Cómo crear centros educativos integrados de educación básica regular*. Lima: Universidad del Pacífico. Recuperado de http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/2712

Guadalupe, C., Twanama, W., & Castro, M. P. (2018). *La larga noche de la educación peruana: comienza a amanecer*. Documento de Discusión CIUP 1806. Lima. Recuperado de http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/2184

Guadalupe, C., & Villanueva, A. (2013). PISA 2009/2000 en América Latina: una relectura de los cambios en el desempeño lector y su relación con las condiciones sociales. *Apuntes*, *XL*(72), 157-192. Recuperado de http://revistas.up.edu.pe/index.php/apuntes/article/view/22/17

McMahon, W. W. (1997). Recent advances in measuring the social and individual benefits of education. *International Journal of Educational Research*, *27*(6), 449-531. https://doi.org/10.1016/S0883-0355(97)00047-5

McMahon, W. W. (1998). Conceptual framework for the analysis of the social benefits of lifelong learnings. *Education Economics*, *6*(3), 309-346. https://doi.org/10.1080/09645299800000022

McMahon, W. W., & Boedonio (Eds.). (1992). *Education and the economy. The external efficiency of education*. Tallahassee; Yakarta: Florida State University Press; Government of Indonesia.

Muñoz Izquierdo, C., Núñez Gornés, M. d. l. Á., & Sánchez Pérez, H. (2004). *Educación y desarrollo socioeconómico en América Latina y el Caribe: desarrollo de una propuesta para la construcción de indicadores de los efectos de la educación formal en la economía y la sociedad*. México D. F.: Universidad Iberoamericana.

Murillo, F. J. (2016). Midiendo la segregación escolar en América Latina. Un análisis metodológico utilizando el Terce. *Reice. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, *14*(4), 33-60.

Murillo, F. J., Duk, C., & Martínez-Garrido, C. (2018). Evolución de la segregación socioeconómica de las escuelas de América Latina. *Estudios Pedagógicos*, *XLIV*(1), 157-179.

OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (2019). *Skills matter. Additional results from the survey of adult skills*. París: OECD.

Orihuela, J. C., Díaz, J. J., & Del Mastro, C. (2009). *Informe final. Presupuesto público evaluado: Programa Nacional de Formación y Capacitación Docente.* Lima. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/2008_informe_final_PRONAFCAP.pdf

Perú: CNE (Consejo Nacional de Educación). (2019). *Evaluación del Proyecto Educativo Nacional al 2021*. Lima: CNE.

Perú: CNE (Consejo Nacional de Educación). (2020). *Proyecto Educativo Nacional al 2036: el reto de la ciudadanía plena*. Lima: CNE.

Perú: Minedu (Ministerio de Educación). (2016). *Currículo nacional de la educación básica*. Lima: Ministerio de Educación.

Perú: Minedu (Ministerio de Educación). (2018a). *Dilemas, valores y ciudadanía. Una aproximación a la elección de valores ciudadanos en estudiantes de sexto grado de primaria*. Lima: Ministerio de Educación.

Perú: Minedu (Ministerio de Educación). (2018b). *Estudio Internacional de Cívica y Ciudadanía – ICCS 2016. Resultados*. Lima: Ministerio de Educación.

Perú: Sunedu (Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria). (2017). *Informe bienal sobre la realidad universitaria peruana*. Lima: Sunedu.

Rivas, A., & Scasso, M. (2017). *¿Qué países mejoraron la calidad educativa? América Latina en las evaluaciones de aprendizajes*. Documento de Trabajo 161. Buenos Aires. Recuperado de https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/12/DT-Que-paises-mejoraron-en-PISA-vf.pdf

Rivas, A., & Scasso, M. (2019). Low stakes, high risks: The problem of intertemporal validity of PISA in Latin America. *Journal of Education Policy*. https://doi.org/10.1080/02680939.2019.1696987

Rodríguez, Y., & Domínguez, R. (2009). La formación de la ciudadanía desde la experiencia escolar. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, *1*, 91-122.

Saavedra, J. (2004). La situación laboral de los maestros respecto de otros profesionales. Implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos. En P. McLauchlan de Arregui, M. Benavides, S. Cueto, B. Hunt, J. Saavedra, & W. Secada (Eds.), *¿Es posible mejorar la educación peruana? Evidencias y posibilidades* (pp. 181-246). Lima: Grade.

Schulz, W., Ainley, J., Friedman, T., & Lietz, P. (2011). *ICCS 2009 Latin American Report. Civic knowledge and attitudes among lower-secondary students in six Latin American countries*. Ámsterdam: IEA.

Unesco/UIS (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura / Unidad de Estadística de la Unesco). (2015). *Thematic indicators to monitor the Education 2030 Agenda*. Montreal: Unesco.

Unesco (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). (2008). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos*. Santiago de Chile: Unesco. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000152894.locale=en

United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/70/1)*. Nueva York: United Nations. Recuperado de http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

Vega, J. F. (2005). *Para que la educación (pública) eduque*. Lima: Ipesm. Recuperado de http://blog.pucp.edu.pe/media/835/20110315-ensayo JFV fin.pdf

Vega, J. F., & Vega Franco, J. F. (2017). *La educación superior en Perú 2010-2015. Informe Educación Superior en Iberoamérica 2016. Estudios de casos nacionales: Perú*. Santiago de Chile.

Yamada, G., & Castro, J. F. (Eds.). (2013). *Calidad y acreditación de la educación superior: retos urgentes para el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico; Consejo de Evaluación Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria.

Yamada, G., Castro, J. F., & Asmat, R. C. (2013). *Inversión en educación e ingresos laborales: más allá de la ecuación de Mincer*. Lima: Universidad del Pacífico.

Yamada, G., Castro, J. F., Bacigalupo, J. L., & Velarde, L. (2013). Mayor acceso con menor calidad en la educación superior: algunas evidencias desde las habilidades de los estudiantes. *Apuntes*, *XL*(72), 7-32. Recuperado de http://revistas.up.edu.pe/index.php/apuntes/article/view/14

Yamada, G., & Lavado, P. (Eds.). (2017). *Educación superior y empleo en el Perú: una brecha persistente*. Lima: Universidad del Pacífico.

Yamada, G., Lavado, P., & Martínez, J. (2015). *An unfulfilled promise? Higher education quality and professional underemployment in Peru*. IZA Discussion Paper 9591. Bonn. Recuperado de http://ftp.iza.org/dp9591.pdf

Hacia la equidad económica de género entre las adultas peruanas

Arlette Beltrán, María Amparo Cruz Saco y Leda M. Pérez

La igualdad de género es un derecho fundamental, así como un pilar esencial para el desarrollo justo y sostenible. El Perú se ha comprometido a garantizar este derecho, Objetivo 5 de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, que está consagrado en la Política Nacional de Igualdad de Género. Sin embargo, en víspera de la celebración del Bicentenario de la Independencia, es aparente que las brechas de género se manifiestan en los distintos ámbitos de nuestra sociedad –laboral, educativo y cultural–. Dichas brechas representan un lastre histórico que impide una senda inclusiva de desarrollo y limita injustamente las opciones personales y profesionales de la mujer.

En este capítulo, se visibilizan y dimensionan los retos enfrentados durante la vida adulta de la mujer peruana y, en particular, se analizan las principales dificultades que ellas atraviesan en el mercado laboral y como adultas mayores. A puertas del Bicentenario, es crucial que las políticas públicas reconozcan que las brechas de género se acentúan a lo largo del ciclo de vida de la mujer, y lo hacen de manera creciente. En consecuencia, las intervenciones deben atacar directamente los factores que generan y perpetúan las brechas; por ejemplo, la segregación y la discriminación laboral, los estereotipos de género y el rol que la sociedad asigna a la mujer en el hogar. La agenda de acción implicará cambios profundos en la institucionalidad y en la estructura de poder de género de la sociedad.

1. Introducción

En 2018, el Perú alcanzó el puesto 52 entre 149 países considerados en el Índice Global de Brecha de Género del Foro Económico Mundial, por encima de naciones como Chile, Uruguay y Venezuela. Este índice estima las brechas nacionales de género referidas, en promedio, a los criterios de participación económica, educación, salud y empoderamiento político, pero esconde disparidades más profundas dentro de cada una de estas dimensiones. Así, cuando desagregamos el índice, podemos ver que la brecha más grande que enfrentamos está relacionada con la participación de la mujer en la actividad económica (posición 94), en particular en lo que se refiere a la brecha salarial (puesto 127) y la proporción de mujeres como legisladoras, altas funcionarias y directivas (puesto 81). Es decir, la mujer peruana no trabaja por remuneración fuera de la casa en la misma proporción que el hombre peruano, gana menos y su participación en posiciones de liderazgo político y económico es relativamente menor. Ello nos lleva a concluir que, en cuanto a independencia económica y poder político, la mujer peruana está notablemente marginada.

En la víspera del Bicentenario de la Independencia, es indispensable resolver estas disparidades con la urgencia y seriedad que merecen. Si no atendemos estas diferencias hoy, llegaremos al Tricentenario con una persistente situación de inequidad para niñas y mujeres, la mitad de la ciudadanía en el Perú. Entonces, ¿qué hacer en este contexto? ¿Cuál es la estrategia que debemos seguir para asegurar una sociedad más igualitaria? ¿Cómo y dónde hay que incidir para que niñas y mujeres tengan la oportunidad de ser tratadas de manera justa y equitativa? La agenda de cambio requerirá de un trabajo intencional que modifique un sistema resiliente de poder que ha impedido que la mujer alcance su máximo potencial.

Si bien somos conscientes de que la problemática de género es multidimensional, en el presente estudio nos enfocamos en dos retos puntuales que enfrentan las mujeres adultas: la brecha laboral de género y su envejecimiento en un contexto de inseguridad financiera. Aquí es importante reconocer la investigación reciente de Matos Trifu y Barrantes (2019), que explora el camino de las mujeres peruanas hacia la adultez y las barreras a las que están expuestas en el mercado laboral. A diferencia del trabajo citado, en este capítulo nos enfocamos estrechamente en las brechas salariales de género y la segregación laboral en mujeres adultas y, a la vez, llevamos el análisis hasta mujeres de 65 años en adelante.

El origen histórico de estas desigualdades intensifica el impacto de la realidad desfavorable que viven las mujeres peruanas y las amenazas que tales desigualdades representan en su futuro. Estas reflexiones nos permiten formular preguntas que

busquen dirigir una agenda de acción: ¿cómo ha evolucionado la brecha salarial cuando consideramos los cambios en capital humano durante la última década? ¿Se mantienen las aparentes mejoras registradas en la brecha salarial observada? ¿Durante la vejez, continúan las mujeres expuestas a las mismas brechas de género y vulnerabilidades financieras? ¿Qué factores evidencian estas fragilidades?

En nuestro esfuerzo por responder estas preguntas, partimos de la premisa de que la construcción social de la mujer se vincula a las normas sociales y culturales que caracterizan a la sociedad. Las prácticas o expectativas en torno a roles sociales, económicos y políticos promueven y consolidan estereotipos sobre el género femenino. En particular, la sociedad peruana es patriarcal, lo cual implica que la estructura de poder ha subordinado y oprimido a niñas y mujeres a lo largo de la historia. Esta estructura de poder, sin embargo, es matizada de acuerdo con la experiencia cultural y étnica, los condicionamientos ambientales y geográficos, el entorno familiar y social, el ingreso, así como la condición biológica y la expresión, identidad y orientación sexual, entre algunos de los factores importantes. Rescatamos, entonces, que, en un país multicultural como el Perú, las distintas maneras de ser mujer son una consideración clave.

La educación es un factor determinante que influye tanto en la forma en que se representa a la mujer en la sociedad, como en la reducción posible de las diferencias de género en todas las actividades. Los resultados de la literatura especializada sobre la importancia de la educación femenina en el mundo son irrefutables (Tembon & Fort, 2008; Unesco, 2019). Como en otros países, el Perú logró avanzar en la universalización de la educación de niñas y mujeres, en especial a nivel primaria y secundaria (Benavides, 2005; INEI, 2018b). Asimismo, durante la última década, la proporción de mujeres con educación superior ha sido mayor que la de los hombres (INEI, 2018c). Sin embargo, aún existen brechas importantes que requieren atención, como aquella asociada al logro educativo entre las jóvenes de zonas rurales y urbanas. En ese sentido, un grave problema que incrementa esta brecha es la elevada tasa de embarazo adolescente en el área rural: el 22,7% de las adolescentes que habitan en esas zonas estuvieron embarazadas al menos una vez, según el INEI (2019c).

Acceder a una educación completa –primaria, secundaria y superior– y de excelencia y, luego, a empleos con sueldos decentes y beneficios adecuados son dos retos claves para la mayoría de las adolescentes y mujeres adultas peruanas. Superar ambos retos permitirá, por un lado, independencia financiera, limitando así la posibilidad de marginación y violencia, y, por otro lado, sentar las bases para una vejez digna y segura. Si no garantizamos estas dos metas sociales con nuestras

políticas públicas, es muy probable que el futuro de las mujeres peruanas sea incierto –y, con seguridad, no llegaremos a esa igualdad social, económica y política entre todos los peruanos y peruanas, que tanto anhelamos.

Este capítulo cuenta con cinco secciones. A continuación, exponemos el contexto para el análisis y el marco conceptual que guía el resto del capítulo. Luego, presentamos el diagnóstico de las brechas laborales de género, seguido por el análisis del envejecimiento y de la inseguridad financiera de las mujeres durante la vejez. Después, discutimos los datos presentados en las secciones anteriores. Por último, concluimos con reflexiones finales sobre la base de los problemas identificados en nuestro análisis.

2. Las barreras al desarrollo pleno: desigualdad, estereotipos y violencia

El desarrollo de niñas y mujeres enfrenta barreras importantes que requieren ser superadas mediante el acceso a una educación plena, al trabajo decente, a servicios de salud y otros básicos, así como a una existencia libre de violencia (Naciones Unidas, 2015; Razavi, 2012; Standing, 2011; Toshiaki, 2010). La literatura internacional explica la desigualdad de género y la manera como la mujer ha sido posicionada en la sociedad. Federici (2004) y Mies (2014), por ejemplo, sugieren que la mujer fue relegada al espacio doméstico para asegurar la reproducción social que sostiene a los trabajadores y al capital. Otros estudios sugieren que las mujeres han sido posicionadas principalmente sobre la base de sistemas patriarcales que organizan a la sociedad alrededor de una cabeza masculina –tanto desde el Estado y los organismos religiosos como dentro de la propia organización familiar (Bourdieu, 2000; Ortner, 1979; Sanday, 1981)–. Bajo esas premisas, actualmente se reconoce que el vínculo de la mujer con el hogar, como parte del estereotipo que asocia el terreno de lo privado con lo femenino, explica tanto la menor proporción de trabajo de las mujeres fuera de casa como su menor remuneración relativa (Bertrand, 2018; OIT, 2016, 2017).

En América Latina, pese a que algunos países experimentaron más éxito en reducir las brechas de desarrollo tanto entre niñas y niños como entre mujeres y hombres, el desarrollo igualitario de los géneros sigue siendo un desafío importante (Cepal, 2019; Marchionni, Gasparini, & Edo, 2018). El Perú no se encuentra ajeno a este problema. Cuenta con un índice de brecha de género de 0,72[1]

[1] Implica que el nivel de desarrollo de las mujeres representa un 72% del nivel de desarrollo alcanzado por los hombres.

que lo posiciona en la media de América Latina, junto con México y Ecuador[2] (WEF, 2018). Sin embargo, el progreso hacia la igualdad no se ha dado de manera uniforme en todos los ámbitos (participación económica, acceso a la educación, salud y empoderamiento político).

Según Ruiz-Bravo (2007), la escuela continúa siendo un espacio masculino donde «las niñas se ven sometidas diariamente a prácticas que niegan sus habilidades y desconocen los valores asociados a ellas» (p. 178). Esta inequidad se agrava durante el desarrollo de la vida profesional, en la que la equidad lograda en los aspectos laborales y económicos es aún insuficiente (Ruiz-Bravo, Muñoz, & Rosales, 2006). Como señalan Marchionni *et al.* (2018), el acceso de la mujer a trabajos técnicos ha aumentado, pero hay una mayor brecha en cargos de gerencia.

En América Latina, como en el Perú, las brechas de género se originaron durante la Colonia y afectaron transversalmente las diferencias de etnia y clase (Lugones, 2008; Quijano, 2000). Lugones (2008), en su contribución sobre la colonialidad de género, expande la tesis de Quijano (2000) y sugiere que el análisis del poder y de la dominación debe realizarse a través del prisma de raza y de clase. Adicionalmente, Lugones destaca que nuestras sociedades acusan diferenciación y roles de géneros distintos, por lo cual, desde inicios de la Colonia, las mujeres fueron posicionadas como inferiores y al servicio del proyecto colonial.

De acuerdo con Lugones (2008) es posible postular que, hasta el día de hoy, la situación de la mujer peruana varía, entre otros, según su clase social, etnia, lugar de residencia y edad. Anderson (2018), Belaúnde (2011) y Del Águila (2015) profundizan sobre cómo la mujer indígena y rural enfrenta a la «interseccionalidad» que la conmina a mantener su condición de pobreza y de discriminación[3]. Al respecto, Lugones (2008) indica que la «colonialidad de género» nos permite comprender cómo interactúa lo económico, racial, étnico y generacional en el caso de las mujeres rurales, indígenas y migrantes que han sido posicionadas de manera aún más desfavorable.

La literatura sobre el progreso de la mujer peruana en el siglo XX es variada y se centra en aspectos tales como la educación, el empleo, la participación política y la salud. En el presente siglo, la mujer ha logrado niveles educativos más

[2] El índice elaborado por el Foro Económico Mundial examina la igualdad de género en cuatro ámbitos distintos: (i) la participación y oportunidad económica, (ii) el acceso a la educación –primaria, secundaria y superior–; (iii) la salud y supervivencia –observando la proporción de sexos al nacer y la esperanza de vida–; y (iv) el empoderamiento político.

[3] Con «interseccionalidad» nos referimos a que los individuos y grupos son posicionados socialmente con base en varias condiciones sobrepuestas. Por ejemplo, género, clase social, etnia/raza, orientación sexual. Véase Crenshaw (1991).

altos y sobrepasado a sus pares masculinos en educación primaria y secundaria en algunos casos (INEI, 2018b). Asimismo, el acceso de las mujeres a la educación superior aumentó y sobrepasó al de los varones (Balarín, 2014; Garavito & Carrillo, 2004). Sin embargo, la mejora en la educación de la mujer no se ve reflejada en su óptimo acceso al mercado laboral y a las condiciones que enfrenta en él. De acuerdo con Marchionni *et al.* (2018), hoy solo el 62% de las mujeres forma parte del mercado laboral frente a un 79% de los hombres. Adicionalmente, las mujeres reciben un salario que es entre un 25% y un 30% menor que el recibido por un hombre con las mismas características de preparación (Marchionni *et al.*, 2018).

Por otro lado, Janine Anderson (2011) estudia los retos que afronta la mujer para conciliar sus responsabilidades laborales y familiares. Sugiere que esta tensión es el origen de la negación que las mujeres encuentran para poder desarrollarse plenamente en los múltiples ámbitos de la vida. El uso del tiempo de las mujeres es un aspecto importante para comprender esta conciliación entre el empleo y la familia. Beltrán y Lavado (2014) analizan la importancia de este factor en el desarrollo de las mujeres y muestran que ellas dedican mucho más tiempo al trabajo reproductivo (2,5 veces más que los hombres), lo que limita su disposición al trabajo remunerado. La manera como las mujeres enfrentan el reto del déficit de tiempo difiere según su posición social. Aunque las familias de menores ingresos utilizan distintas estrategias para atender las necesidades de niñas y niños pequeños, personas con enfermedad y otras ocupaciones del hogar, cuando la madre o apoderada del hogar debe alejarse, las familias de mayores ingresos tienen mayor capacidad para contratar apoyo. Por ello, es frecuente encontrar que mujeres con mayor capacidad económica contratan a trabajadoras del hogar, quienes, a su vez, enfrentan una mayor vulnerabilidad por tener menos capacidad de ser reemplazadas en sus hogares o por enfrentar el problema no resuelto de ser «cuidadores/as sin cuidado» (Anderson, 2011; Pérez & Llanos, 2015, 2017).

En las últimas décadas, en el contexto de descentralización y legislación municipal, se elevó un tanto la participación de las mujeres en los espacios públicos y de representación política (Arnillas, 2007; Guibert & Muñoz, 2014). Arnillas (2007) y Henríquez (2007) muestran que los cambios en la estructura familiar, como resultado del conflicto armado interno durante la década de 1980 y los primeros años de la década de 1990, permitieron que se acepte el protagonismo de las mujeres en la representación femenina y de la familia. Del mismo modo, la mayor infraestructura y la presencia de empresas de diversos tipos han dinamizado la vida social y económica en el interior del país, lo que ha generado más oportunidades laborales para las mujeres. No obstante, las investigaciones de Stephanie Rousseau

(2009) y Stephanie McNulty (2015) muestran cómo, en el Gobierno de Fujimori, se debilitaron los movimientos y organizaciones de mujeres, los cuales fueron utilizados para asegurar una base clientelista. Así, en la práctica, la participación femenina sigue siendo limitada y continúa teniendo una débil presencia en las decisiones de políticas públicas en el país (Pérez, 2019, p. 44).

En el ámbito empresarial privado, el liderazgo femenino ha aumentado. En 2019, tres mujeres profesionales fueron nombradas presidentas de directorios de instituciones gremiales o empresariales –en la Confiep, la Bolsa de Valores de Lima e IPAE–. Ello ilustra cómo más mujeres han tomado cargos de alta gerencia (Meneses, 2019). No obstante, la representación y participación femenina sigue siendo baja: solo se observa un 22% de mujeres en juntas directivas y un 26% en puestos de liderazgo (Aequales, 2019). Asimismo, en muchas ocasiones, el campo de acción que logran tener estas mujeres podría ser reducido y poco reconocido por sus pares y familiares –al punto que podría haber acoso político y violencia (Arnillas, 2007; Ruiz-Bravo & Córdova 2015).

Por último, es importante comprender que la violencia enfrentada por las mujeres en diferentes partes del país es generada por su falta de acceso oportuno y de calidad a servicios de salud y otros retos sociales (Ballón, 2014; Belaúnde, 2011; Ewig, 2012). A nivel nacional, la mujer se encuentra expuesta a un fuerte grado de violencia: en 2018, el 63,2% de nuestras compatriotas fueron violentadas –física, psicológica o sexualmente, algunas veces por sus propios esposos o compañeros (INEI, 2019a)–. Los casos de feminicidio casi se han duplicado en tres años, de 85 casos en 2015 a 150 en 2018 y 168 en 2019 (INEI, 2019a).

En ese contexto, Boesten y Flores (2011) analizan el rol del Estado ante la violencia hacia la mujer y lo describen como resultado de un Estado patriarcal. Más adelante, Boesten (2012) argumenta que este Estado aún no ha resuelto las contradicciones entre la libertad femenina y la sacralidad de la unidad familiar y, por ello, asume muchos actos de violencia hacia la mujer como tolerables e incluso «legítimos» (2012, p. 376). De igual manera, Crisóstomo (2016) sostiene que, para la mayoría de las mujeres, el Estado es cómplice de esta violencia porque la minimiza al considerar que las mujeres están acostumbradas a ella.

En este capítulo, argüimos que un punto clave de partida para garantizar una igualdad de género es la reducción de las brechas laborales a fin de asegurar una independencia financiera que acompañe a las mujeres hasta su vejez. Es fundamental para asegurar la seguridad económica y la protección social de las mujeres, a lo largo de sus vidas, que ellas accedan a trabajos de calidad durante su vida activa (laboral). Para avanzar en el logro de la seguridad financiera de todas las

mujeres en igualdad de condiciones en el mercado laboral y en el ámbito privado, se requieren cambios profundos en la institucionalidad y en la estructura de poder de género de la sociedad peruana.

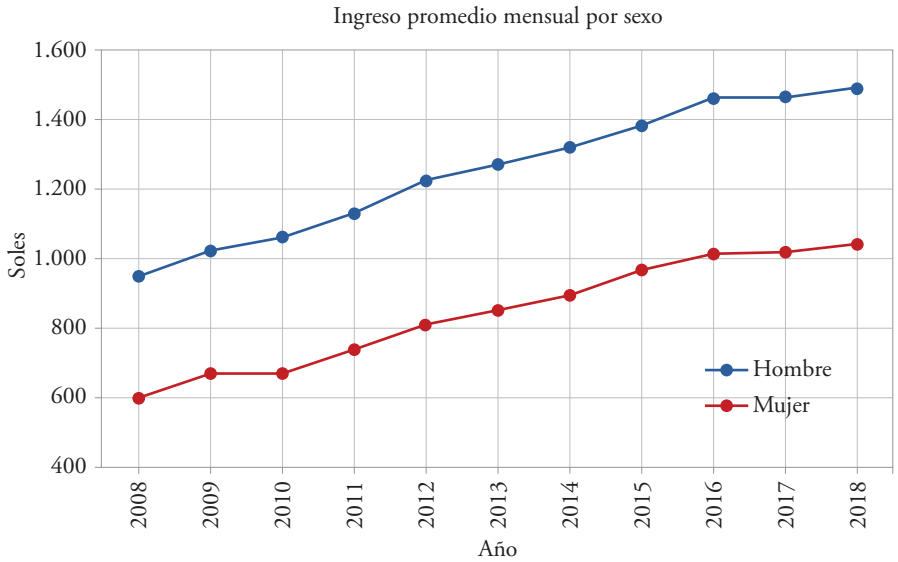
3. Brechas laborales, salariales y un envejecimiento vulnerable

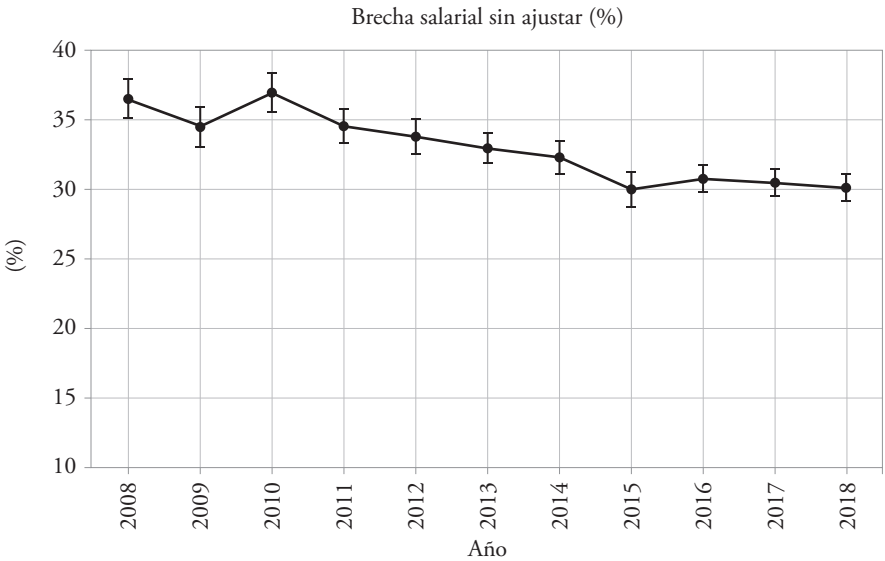
3.1 Evolución de las brechas salariales en el Perú

Podemos encontrar una vasta evidencia empírica que demuestra que las mujeres ganan proporcionalmente menos que los hombres con relación a sus habilidades observables. Ello se encuentra de manera sistemática en prácticamente todas las esferas en las que ha sido calculada la brecha salarial (OIT, 2019a). El Perú no es ajeno a esta situación, tanto por su condición de país en vías de desarrollo como por sus características idiosincráticas.

La figura 1 muestra la evolución de los salarios mensuales de mujeres y hombres en el Perú durante el período 2008-2018. Al observar el panel de la izquierda, comprobamos que, a lo largo del tiempo, la diferencia salarial en favor de los hombres ha persistido, aunque la brecha se ha reducido (con significancia estadística) del 36 al 30% durante el período evaluado (panel de la derecha).

Figura 1
Ingreso promedio mensual por sexo y brecha salarial sin ajustar (%)



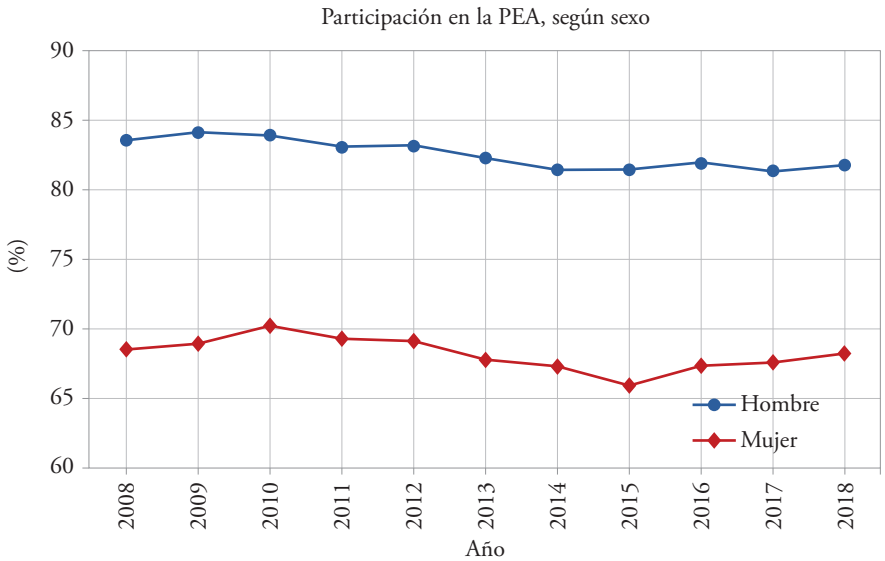


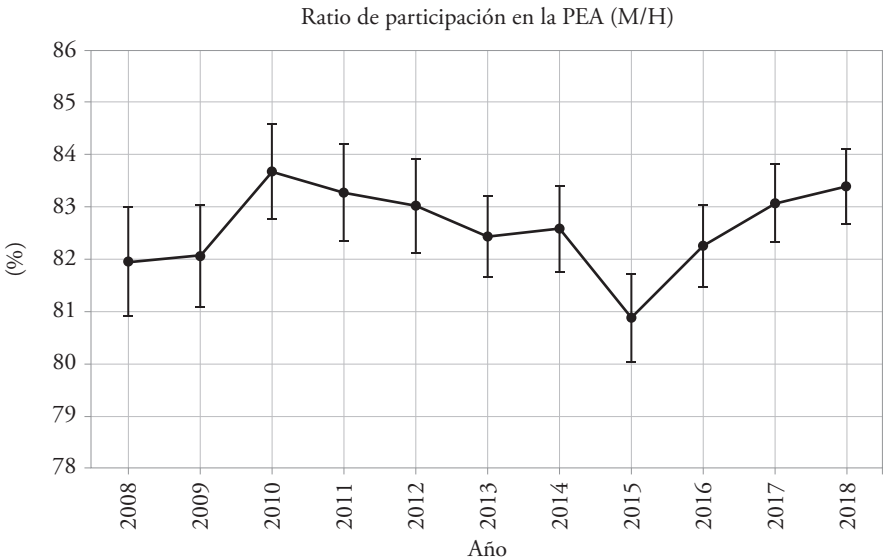
Nota. Intervalos de confianza al 95%.
Fuente: INEI, Enaho 2008-2018. Elaboración propia.

Los estudios realizados en América Latina sugieren que esta reducción en los diferenciales de salarios se debe principalmente a la inserción progresiva de la mujer al mercado laboral, al crecimiento económico, a la reducción en brechas de educación y a los cambios en patrones de fertilidad (Duryea, Edwards, & Ureta, 2001; OIT, 2019a). En el caso peruano, la figura 2 muestra la tasa de actividad según sexo, es decir, la proporción de la población económicamente activa (PEA) sobre el total de población en edad de trabajar (PET)[4]. Al igual que en el caso de los salarios, vemos que las diferencias en participación en la PEA han persistido en la última década, con una mayor presencia de los hombres en el mercado laboral. No obstante, los datos de algunas décadas anteriores muestran diferencias más pronunciadas. Según el Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo (MTPE, 2009), la tasa de actividad para las mujeres en 1997 era del 54,7%, casi 15 puntos porcentuales por debajo de la que se observa en 2018 (INEI, 2018c).

[4] La PEA es aquel subgrupo de la población que está en edad de trabajar y que se encuentra actualmente trabajando o buscando activamente un trabajo. En el Perú, todas aquellas personas mayores de 14 años están consideradas dentro de la PET.

Figura 2
Participación en la PEA

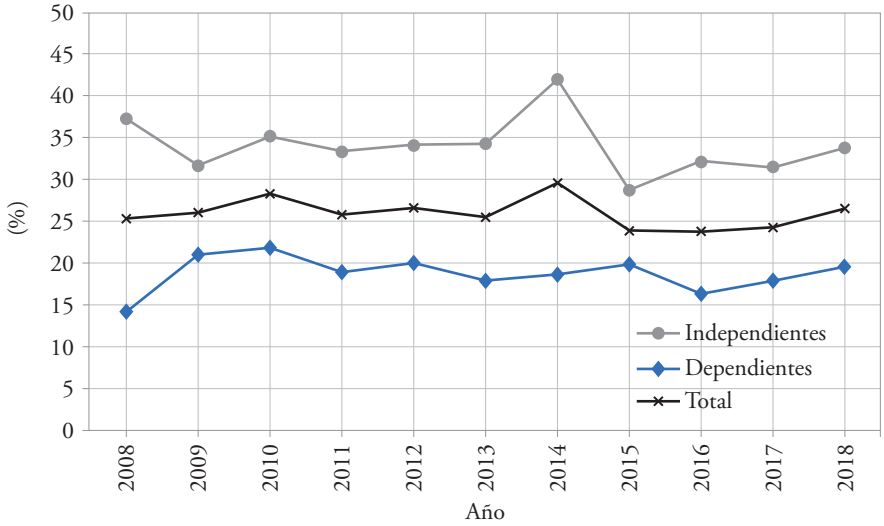




Nota. Intervalos de confianza al 95%.
Fuente: INEI, Enaho 2008-2018. Elaboración propia.

Además, para aislar el efecto no explicado de la brecha salarial inherente al sexo del individuo, es necesario optar por una metodología que permita controlar los factores que afectan la formación de salarios y que, a su vez, puedan diferir entre los grupos evaluados (brecha salarial ajustada). Por ello, empleamos la metodología utilizada por la OIT en su *Informe mundial sobre salarios 2018/19* (OIT, 2019b), que divide a los individuos en subgrupos comparables teniendo en cuenta el nivel educativo, la edad, si trabajan a tiempo completo o parcial y si están en el sector público o privado[5]. A partir de estas clasificaciones, determinamos las diferencias salariales promedio por subgrupo (entre sexos), para finalmente agregarlos en función de sus pesos relativos dentro de la muestra completa.

Figura 3
Brecha de salarios ajustada, por tipo de trabajo (2008-2018)



Fuente: INEI, Enaho 2008-2018. Elaboración propia.

En la figura 3, mostramos el cálculo de la brecha salarial ajustada o no explicada. Esta presenta una tendencia mucho más plana que la brecha sin ajustar de la figura 1, y se sitúa alrededor del 25% durante el período evaluado (aproximadamente 20% en dependientes y 35% en independientes[6]). Una posible explicación

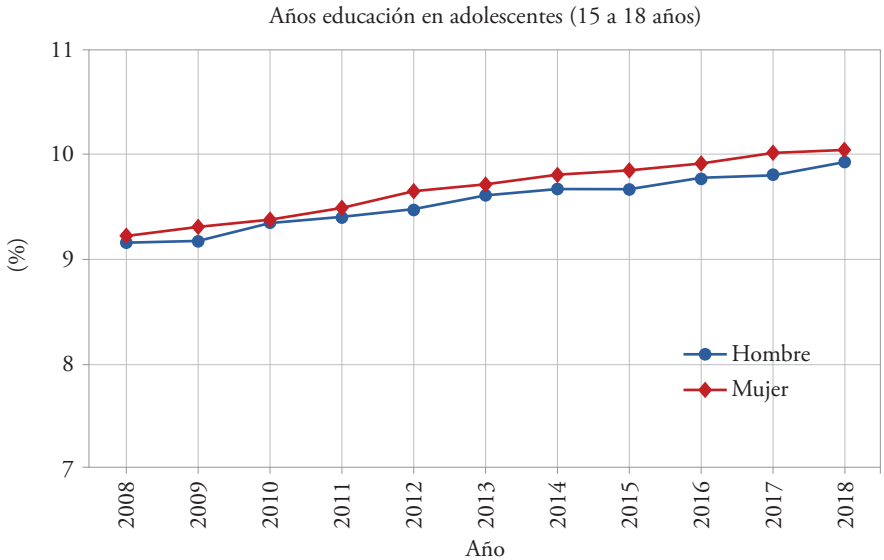
[5] Cuando se trabaja con la submuestra de trabajadores independientes, se omite la división por trabajador público, ya que prácticamente no existen individuos en esa categoría.
[6] Las categorías «dependiente» e «independiente» hacen referencia a la relación de subordinación

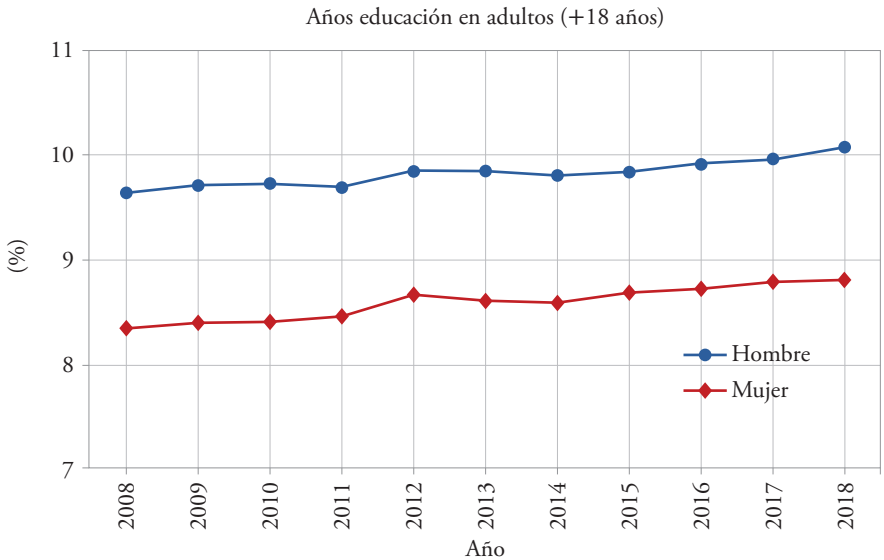
para esta diferencia es el cierre en las brechas educativas: a lo largo de las últimas décadas, las mujeres en el Perú han ido alcanzando progresivamente un mayor número de años de educación, lo que se traduce, por lo general, en mayores salarios. Este hecho está alineado con la tendencia general en América Latina y el Caribe, donde las mujeres consistentemente han mostrado mayores incrementos en los años de educación alcanzados que sus contrapartes masculinas (Chioda, 2015). Por otro lado, la figura 4 muestra los años de educación promedio para los adolescentes que se encuentran entre los 15 y 18 años, y las personas mayores de 18 años. Ahí, observamos que, en el primer subgrupo, las mujeres llevan la ventaja. No obstante, las diferencias entre los mayores de edad son pronunciadas y en favor de los hombres. Esto puede deberse a que el cierre de brechas de género en educación es un fenómeno relativamente reciente y, por lo tanto, solo las personas más jóvenes han tenido un acceso a educación más equitativo. A pesar de esto, y en términos agregados, la acumulación de años de educación de los hombres ha sido menos pronunciada que la de las mujeres en los últimos tiempos. Por eso la brecha explicada se ha acortado ligeramente, mientras que la brecha no explicada por factores observables, e independiente del nivel de educación, se ha mantenido relativamente constante. Este hecho sugiere que la persistencia en la diferencia salarial puede estar más relacionada con factores no observables, dentro de los cuales se ubicaría la discriminación.

---

que tiene un trabajador con el centro laboral donde se desempeña o con los servicios que brinda. Los trabajadores dependientes tienen una relación de dependencia con su empleador, el cual determina su remuneración con base en un contrato y períodos de trabajo definidos. Un trabajador independiente percibe remuneraciones según su oferta de trabajo, la cual no está condicionada a una relación de subordinación.

Figura 4
Años de educación en adolescentes y adultos



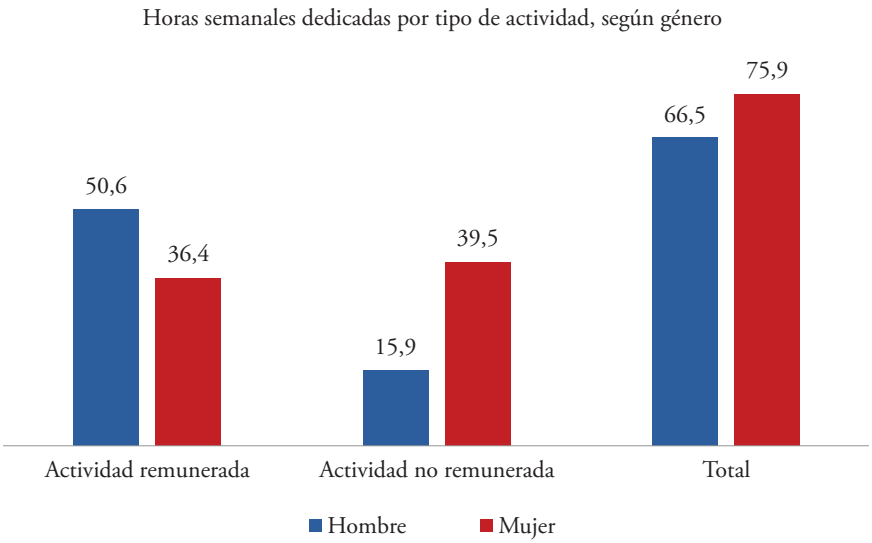


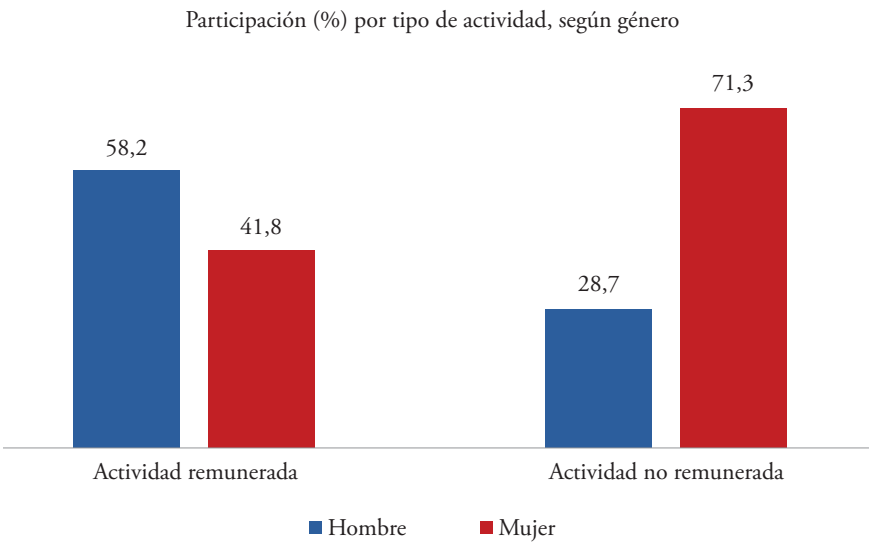
Fuente: INEI, Enaho 2008-2018. Elaboración propia.

3.2 Canales detrás la persistencia de la brecha salarial ajustada

Las causas de la persistencia de la brecha salarial ajustada van desde las macroeconómicas, como la regulación laboral de un país (Blau & Kahn, 2003), hasta las aparentemente intrínsecas a las preferencias personales, como la segregación laboral (Tzannatos, 1999). En el contexto de países en vías de desarrollo, una de las explicaciones mejor documentadas es que las mujeres pueden verse forzadas a retirarse, de manera temporal e incluso permanente, del mercado laboral para asumir una mayor proporción de la carga doméstica y el cuidado de niñas y niños, así como otras tareas del hogar, como se explicó en la sección anterior. Beltrán y Lavado (2014) encuentran que las mujeres se hacen cargo de aproximadamente el 71% de las horas destinadas a actividades reproductivas en el hogar (véase la figura 5). La proporción aumenta al 80% en las actividades culinarias, el cuidado de discapacitados y, en general, en aquellas tareas que son más intensivas en el uso de horas de trabajo reproductivo. Esta dinámica distorsiona los incentivos que tienen las mujeres para invertir en mayores años de educación y puede incitarlas a escoger ocupaciones con horarios más flexibles o de tiempo parcial, lo que se traduce en empleos peor remunerados.

Figura 5
Participación y horas semanales dedicadas por tipo de actividad, según género





Fuente: INEI (2011). Elaboración propia.

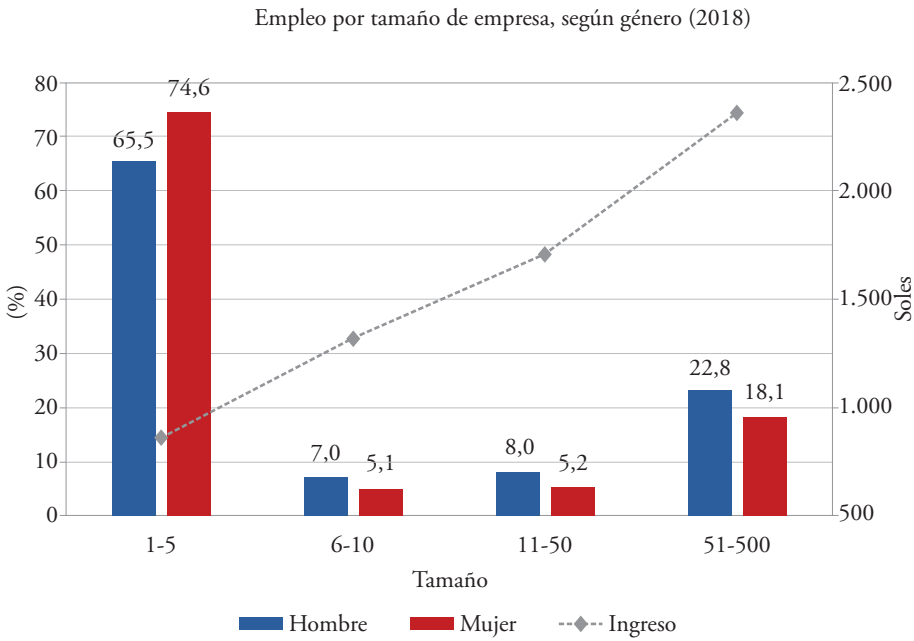
Asimismo, diversos estudios muestran que el ascenso en la carrera laboral y, por lo tanto, la posibilidad de obtener mayores salarios pueden verse fuertemente limitados por la maternidad. Por ejemplo, Casal y Barham (2013) encuentran que, en Argentina, existe una penalidad salarial promedio del 15% por ser madre para las trabajadoras del sector informal, la cual se intensifica con el número de hijos y en los extremos de la distribución de salarios. Esta evidencia coincide con los hallazgos de autores como Anderson, Binder y Karuse (2002), quienes evalúan esta misma penalidad en diferentes contextos, haciendo énfasis en el efecto negativo de largo plazo que tiene la maternidad en las condiciones laborales de las mujeres.

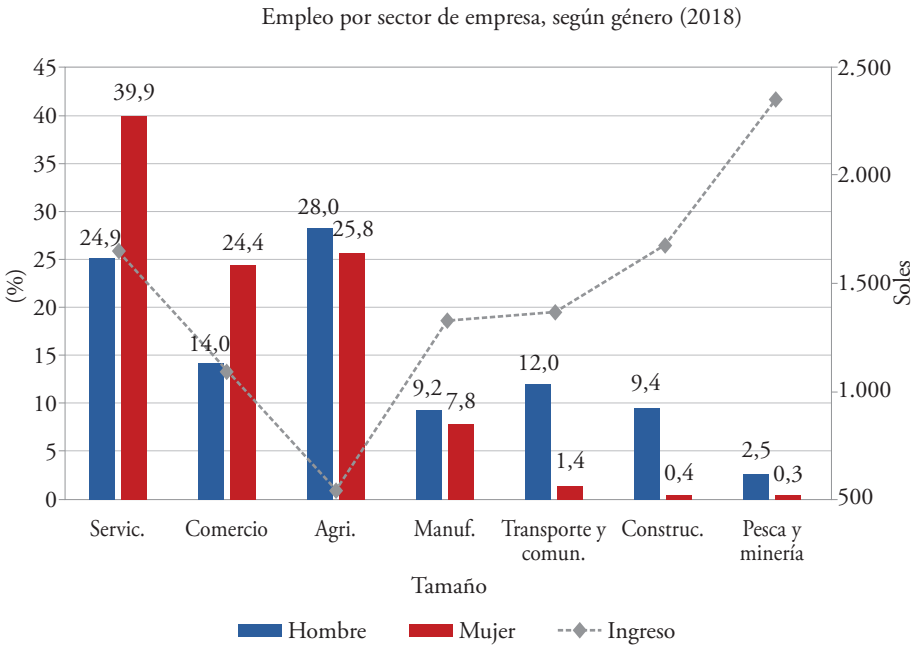
Los efectos señalados de la maternidad van de la mano con la segregación laboral, en la que aquellos empleos con predominio de mujeres pagan, por lo general, notablemente menos que aquellos dominados por hombres. Esta segregación se puede deber tanto a factores de oferta como de demanda. Por el lado de la oferta, las personas pueden tener preferencias particulares que las llevan a buscar trabajo en un sector específico o diferencias en capital humano que podrían estar restringiendo (o incentivando) el acceso a determinados segmentos laborales. Por el lado de la demanda, las diferencias en la composición laboral pueden ser causadas por un proceso de discriminación sistemático a lo largo del tiempo, en el que los empleadores prefieren contratar hombres, lo que

se explicaría en parte por los estereotipos de género indicados anteriormente (Kidd & Goninon, 2000).

Como evidencia de esta situación, en el primer panel de la figura 6, observamos que, en el Perú, la participación de mujeres con relación a los hombres en microempresas (de 1 a 5 trabajadores) es considerablemente mayor. A la vez, vemos que este tipo de empresas cuenta con la menor remuneración promedio, la cual crece a medida que se incrementa el número de trabajadores. En cambio, las empresas de mayor tamaño muestran más participación relativa de hombres en su fuerza laboral. De manera similar, en el segundo panel de la misma figura, que señala la fuerza laboral desagregada por sectores de trabajo, observamos que los sectores con una mayor remuneración promedio (por ejemplo, transportes y comunicaciones, construcción o minería) tienen una presencia de trabajadores hombres más elevada.

Figura 6
Empleo por tamaño y sector de empresa, según género (2018)





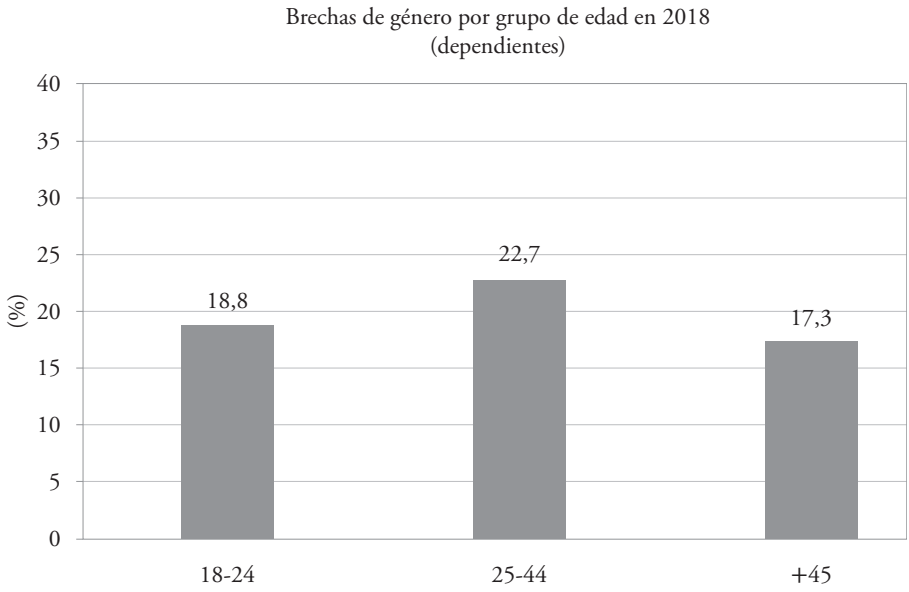
Notas. 1. El cálculo de ingreso mensual incluye la remuneración de la ocupación principal y la secundaria. También se adicionan las transferencias extraordinarias y pagos en especies (ropa, productos, servicios). 2. En el sector agricultura es relativamente común que las personas reporten como única fuente de ingresos los pagos en especies, lo que explica el reducido valor promedio del ingreso en dicho sector.
Fuente: INEI, Enaho 2018. Elaboración propia.

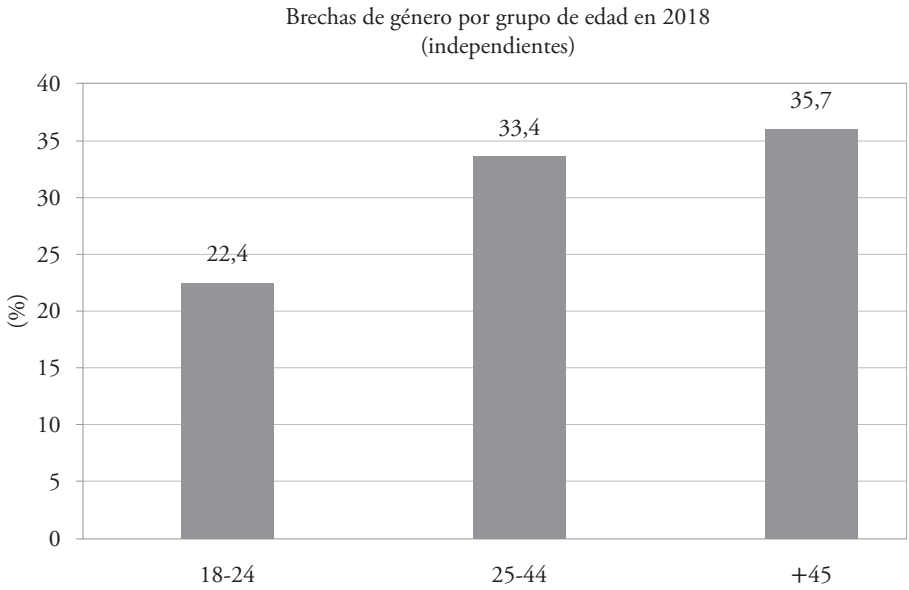
En la misma línea, algunos estudios indican que las mujeres tienen una menor probabilidad de trabajar en empresas que pagan primas salariales más altas, sobre todo para las trabajadoras poco o medianamente calificadas (Blau & Kahn, 2017). Otras investigaciones muestran que las mujeres obtienen, en promedio, un 90% de la prima salarial que consiguen los hombres, asociada con incrementos en productividad de la empresa (Card, Cardoso, & Kline, 2015). Todo lo anterior sugiere la presencia de un nivel de discriminación adicional: las mujeres poseen un menor poder de negociación en el momento de establecer su salario. Si bien el poder de negociación puede estar sujeto a la experiencia laboral o a los años de educación, el efecto encontrado por Card *et al.* (2015) ya ha aislado el efecto de las variables observables que podrían estar asociadas al poder de negociación, con un procedimiento similar al empleado para calcular la brecha salarial ajustada.

3.3 La brecha salarial no explicada en distintos subgrupos

Si dividimos a la población por edades (figura 7), observamos que, para cada grupo de edad, las brechas de género son considerablemente mayores en el grupo de trabajadores independientes. Además, notamos que las brechas suelen ser más bajas para aquellas personas con menor edad. Una de las explicaciones más frecuentes de estos comportamientos es que la dispersión en el tipo de trabajos al cual pueden acceder las personas más jóvenes es bastante reducida, y va aumentando con la experiencia adquirida y el capital humano acumulado. Este aumento en la dispersión favorece la generación de retornos diferenciados (por género) al capital humano por parte de los empleadores.

Figura 7
Brechas de género por grupo de edad en 2018



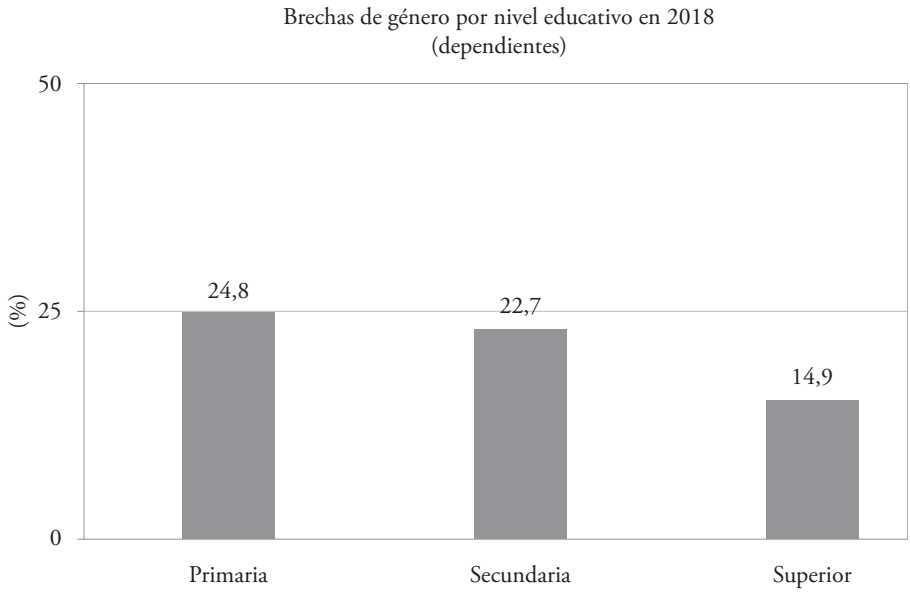


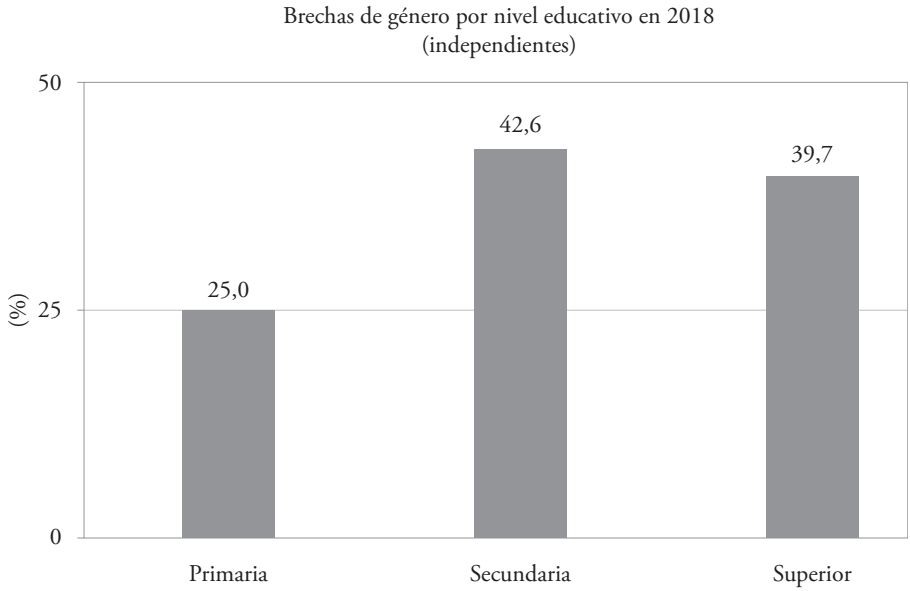
Fuente: INEI, Enaho 2018. Elaboración propia.

Asimismo, la figura 8 muestra la evolución de la brecha salarial ajustada cuando se separa a la población por nivel educativo. Al centrarnos en la muestra de trabajadores dependientes, el primer hecho por destacar es que la brecha salarial no explicada es sistemáticamente menor a medida que aumenta el grado de instrucción de los trabajadores. Es decir, a mayor educación, los factores no observables (como podría ser la discriminación de género) resultan cada vez menos importantes al explicar las brechas salariales entre mujeres y hombres. A diferencia del caso de trabajadores dependientes, la brecha en independientes parece resultar menos condicionada al nivel educativo. Esto puede deberse a que quienes demandan el trabajo independiente se enfrentan a pocos mecanismos de supervisión laboral, por lo que es esperable que la discriminación opere sin mayores restricciones a través de estereotipos de género[7] (Betz & Fitzgerald, 1987) y que el grado de instrucción sea un factor menos relevante para explicar las diferencias de salarios.

[7] La discriminación por estereotipos de género, conocida también como «discriminación estadística», hace referencia a aquella que se da por la percepción generalizada en los empleadores de que las mujeres son un grupo menos cualificado o con menor productividad.

Figura 8
Brechas de género por nivel educativo en 2018





Fuente: INEI, Enaho 2018. Elaboración propia.

3.4 Resumen de esta sección

Si bien el cierre de brechas en educación y el incremento de la participación de la mujer en el mercado laboral se han traducido en menores desigualdades monetarias, aún existen factores –principalmente no observables– que siguen perpetuando las diferencias salariales en perjuicio de la mujer. Esto puede ser causado por discriminación laboral por estereotipos, segregación a sectores con menor productividad, ausencia de regulación que favorezca la permanencia de las mujeres en el mercado laboral, o una combinación de todas las anteriores.

Lograr una mayor igualdad de género es necesario por un motivo de equidad, pero lo es también por razones de eficiencia: acercar el reconocimiento y la compensación laboral de hombres y mujeres favorece una mejor asignación del capital humano disponible y, por consiguiente, un mayor crecimiento potencial.

4. Las mujeres en la vejez: inseguras y (casi) invisibles

4.1 La brecha de género y la esperanza de vida

En esta sección, presentamos la evolución de la esperanza de vida, la participación de la población de los adultos mayores (personas de 60+ años[8]) en la población total y la cobertura de pensiones contributivas y sociales. Podemos observar que las brechas de ingreso y las desigualdades de género que comprobamos durante la vida activa continúan e incluso se agudizan durante la vejez. Como las mujeres viven más, pero ganaron menos durante su vida activa, por lo que su índice de contribución a un sistema de pensión también fue menor, su situación financiera durante la vejez es de gran vulnerabilidad. Incluso, como ha sido documentado, están menos comunicadas y son más pobres (Defensoría del Pueblo, 2019; INEI, 2019a).

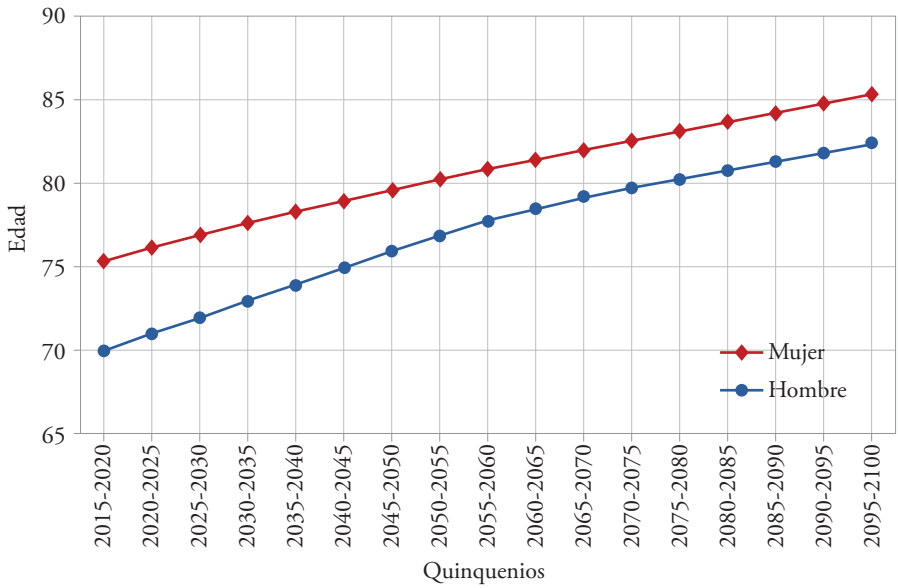
Iniciamos el análisis poniendo atención sobre el envejecimiento y la esperanza de vida según género. Debemos notar que, al igual que en la sección anterior, estamos considerando la información estadística a nivel nacional. Las diferencias en el envejecimiento y en la esperanza de vida por nivel socioeconómico, etnia, identificación cultural y área geográfica son relevantes, pero escapan al presente estudio.

Actualmente, la sociedad peruana enfrenta un rápido proceso de envejecimiento debido a continuas reducciones tanto en la tasa de fecundidad como en

[8] El INEI adoptó la definición de adulto o adulta mayor utilizada por las Naciones Unidas, que declara como tal a una persona de 60 años o más (personas 60+). Nótese, sin embargo, que la edad legal de jubilación de los sistemas peruanos de pensiones (ambos sexos) es 65 años.

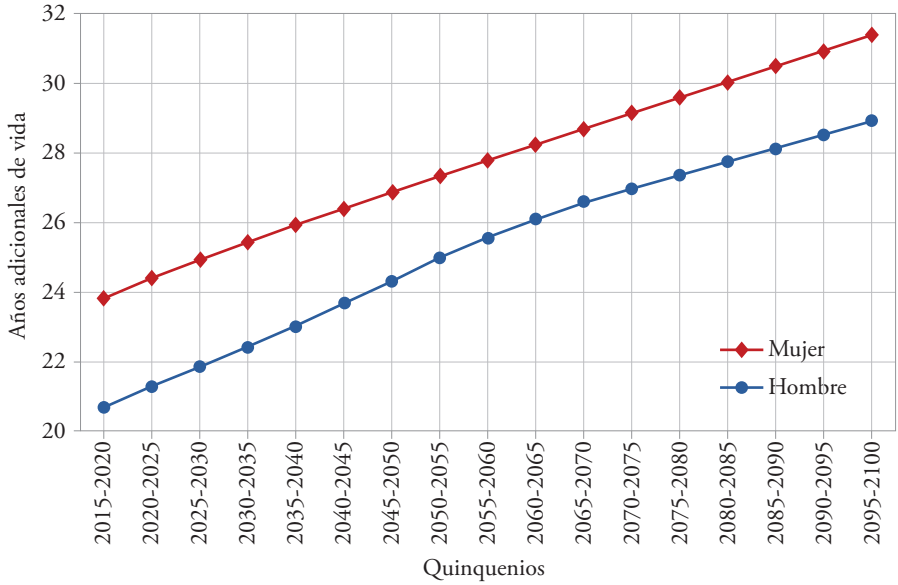
la mortalidad infantil. En la figura 9, podemos ver la esperanza de vida a los cinco años de edad en el período 2015-2100 dividido por quinquenios (Naciones Unidas, 2020). En el quinquenio 2020-2025, notamos una brecha de cinco años entre la esperanza de vida de la mujer, estimada en 75,3 años, y la del hombre, estimada en 70,0 años. Como ocurre a nivel global, esta brecha se reducirá a tres años hacia el último quinquenio del siglo XXI (Naciones Unidas, 2020). Más adelante, a la edad de 60 años, la esperanza de vida se eleva, tal como mostramos en la figura 10. Ahí también podemos observar una brecha de género a favor de la mujer. Por ejemplo, en el quinquenio 2020-2025, la esperanza de vida de las mujeres se elevará en 23,8 años y la de los varones, en 20,7 años. De igual manera, en el quinquenio 2045-2050, el número de años adicionales de vida de mujeres y varones se elevará en 26,9 y 24,3 años respectivamente.

Figura 9
Esperanza de vida a la edad de cinco años



Fuente: Naciones Unidas (2020). Elaboración propia.

Figura 10
Esperanza de vida a los 60 años

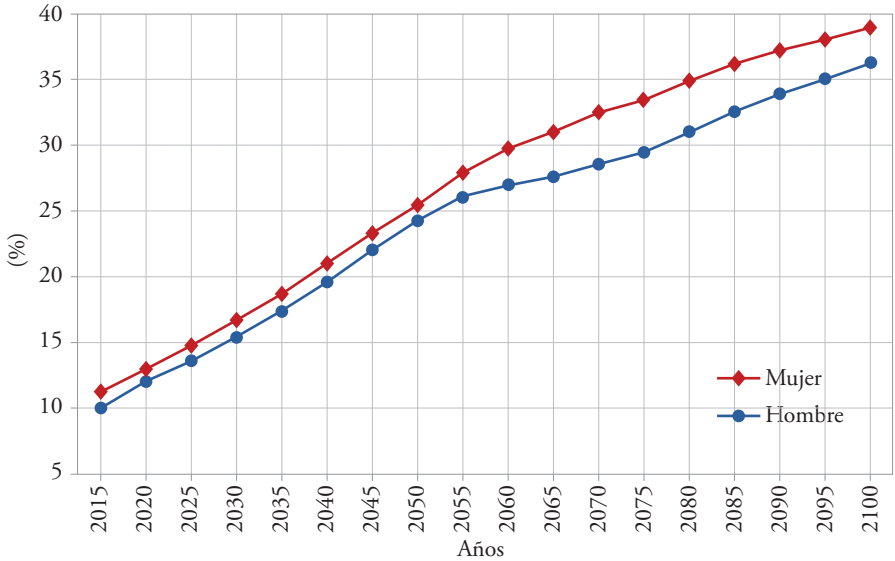


Fuente: Naciones Unidas (2020). Elaboración propia.

Esta tendencia hacia el envejecimiento de la sociedad peruana puede ser observada en la figura 11, que presenta la evolución del porcentaje de la población de 60+[9] entre la población total, según sexo, en el período 2015-2100.

[9] En el resto del capítulo, usaremos 60+ como referencia a las personas de 60 o más años.

Figura 11
Proporción de personas de 60+ en la población total según sexo



Fuente: Naciones Unidas (2020). Elaboración propia.

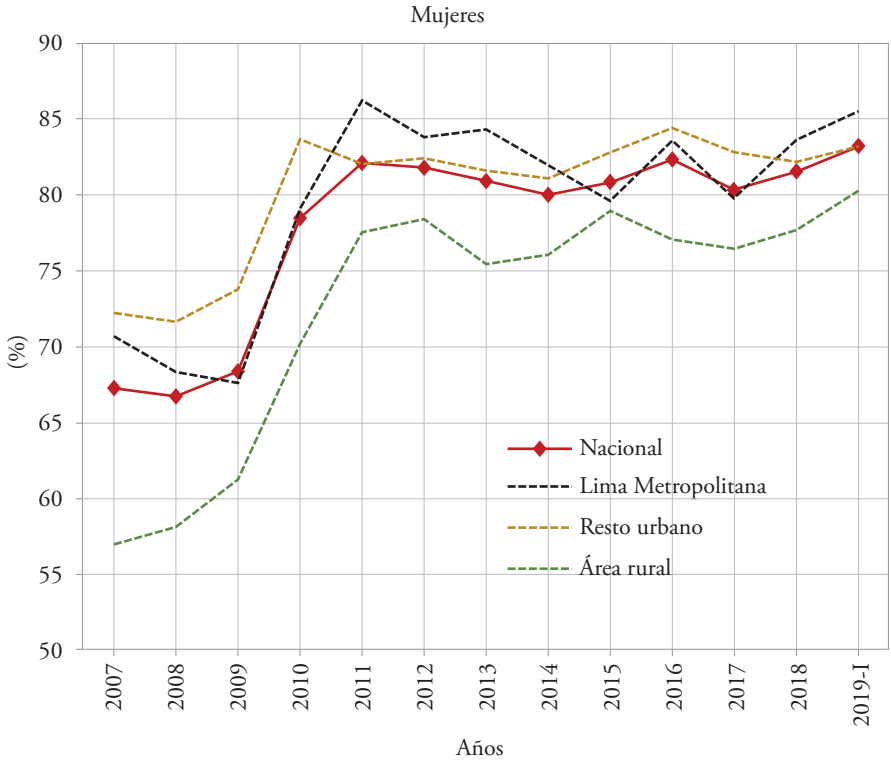
Como podemos ver, en el año 2020, la población femenina de 60+ representa el 13% de la población femenina total, y la población masculina de 60+, el 12% de la población masculina total. En el año 2050, estas proporciones se elevarán al 25,5% y el 24,3%. A pesar del evidente envejecimiento, la sociedad peruana no parece estar ni preparada ni preparándose para enfrentar esta situación. En ese contexto, a pesar de su edad y de su debilitada salud, el 71% de los adultos mayores y el 46% de las adultas mayores continúan trabajando (INEI, 2019b). Entonces, podemos asegurar que las mujeres viven más tiempo que los hombres, pero en condiciones marcadamente inferiores.

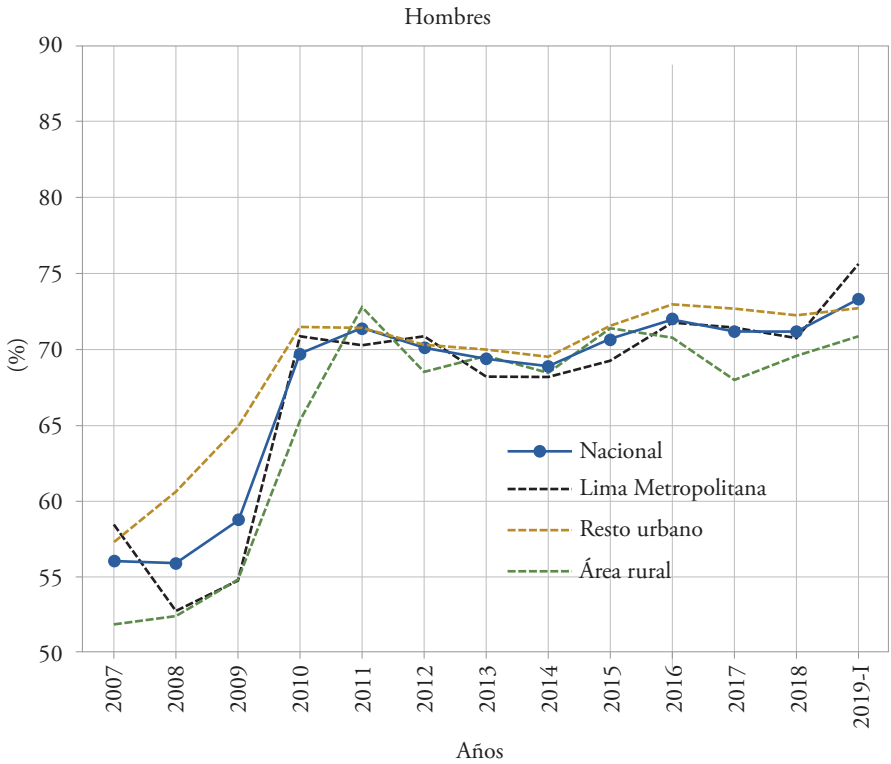
4.2 La brecha de género en la salud

Los problemas de salud, cuyo resquebrajamiento se inicia usualmente durante la vejez, aqueja notoriamente a las personas mayores. Una elevada proporción de ellas reporta padecer de problemas crónicos –artritis, asma, colesterol, diabetes, hipertensión, reumatismo, TBC y VIH– y no crónicos –accidentes, enfermedad viral transitoria o malestar digestivo– (INEI, 2019b). Estos problemas se viven de manera distinta según el género.

Las mujeres reportan, en promedio, una mayor incidencia de problemas crónicos. La figura 12 muestra la evolución de la proporción de personas de 60+ por sexo que reportaron problemas crónicos durante el período 2007 y 2019-I (primer semestre). Ahí podemos notar que, a nivel nacional, el 83,3% de las mujeres de 60+ reportaron un problema de salud crónico, en contraste con los varones, con un 73,2%. Las tendencias de este indicador muestran una elevación importante hasta el año 2011, seguida por una estabilización de este. Sin embargo, la brecha en perjuicio de las mujeres se mantiene.

Figura 12
Personas de 60+ con algún problema de salud crónico por área de residencia, 2007-2019





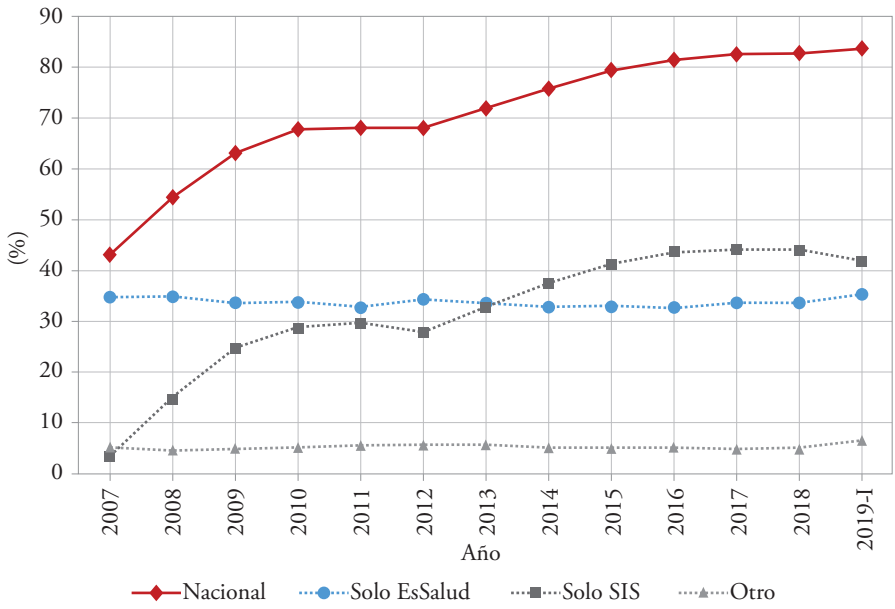
Nota. Información al primer semestre de 2019.
Fuente: INEI (2019d). Elaboración propia.

Aunque la morbilidad de las personas de 60+ fue elevada, el 46,3% no buscó atención médica, a pesar de que la mayor parte de esta población posee seguro de salud. Esto puede deberse a varios factores. En primer lugar, el sistema de salud peruano es altamente fraccionado. Si bien la mayoría de los adultos mayores cuentan con el Sistema Integrado de Salud (SIS), un seguro médico establecido en la década de 1990 para cubrir a las mujeres y los niños más pobres, hoy cubre a personas de bajos recursos en zonas rurales y urbanas pero su calidad no es consistente. En segundo lugar, pese a esfuerzos por expandir el sistema, primero en zonas rurales y luego también en concentraciones urbanas, los serios problemas de acceso a servicios han subsistido. Ello se debe a las grandes distancias entre pacientes y una posta o centro de salud, a la falta de servicios completos y a pagos adicionales que tienen que hacer los pacientes por concepto de medicinas u otros productos farmacéuticos para ser atendidos. EsSalud (seguridad social de los ase-

gurados) cubre el empleo formal de Lima Metropolitana y del resto del país. Por último, la encuesta de hogares del INEI (2019a, pp. 41-42) sugiere algunos factores adicionales que dan luces sobre las razones por las que las personas mayores no buscan atención médica (se marcaron todos los factores que corresponden): el uso de remedios caseros y la autorreceta (75%); la lejanía, la falta de confianza y demora de los proveedores (23%); la falta de tiempo, el maltrato y otros motivos (19%); y la falta de dinero (6%) (INEI, 2019b).

Como observamos en la figura 13, al primer semestre de 2019, y a nivel nacional, el 83,6% estaba cubierto por algún seguro. Esta cobertura se elevó al 94% durante el período 2007-2019, debido a la expansión del SIS –del 3,4% en 2007 al 41,9% en 2019–. Por su parte, la cobertura de EsSalud y la de los seguros privados (fuerzas armadas y policiales, universitario, escolar privado y otros) permaneció constante. Sin embargo, dado lo compartido líneas arriba, es claro que esta cobertura para las personas mayores resulta solo nominal.

Figura 13
Personas de 60+ por tipo de seguro de salud, 2007 – 2019-I



Nota. Información al primer semestre de 2019.
Fuente: INEI (2019d). Elaboración propia.

4.3 La brecha de género en la cobertura de pensiones

Por último, la seguridad financiera también afecta el bienestar de los adultos y las adultas mayores. Las pensiones contributivas se realizan mediante aportaciones a la seguridad social (salud y sistema de pensiones), que son obligatorias para los trabajadores dependientes registrados en la Planilla Electrónica (PE) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), en coordinación con la Sunat, establecida en el año 2011[10]. En la tabla 1, presentamos la distribución de los trabajadores dependientes en el sector privado, el sector público y por sexo. Los trabajadores de ambos sexos registrados en la PE representan el 28% de la PEA total, lo cual debe interpretarse como señal de la baja cobertura de las pensiones contributivas y de la cobertura de salud por parte de EsSalud. En el sector privado, las mujeres representan la tercera parte de los trabajadores (de ambos sexos) mientras que, en el sector público, alrededor del 45% de los trabajadores públicos (de ambos sexos).

Tabla 1
Trabajadores dependientes en la planilla electrónica por sector y por sexo, 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total PE	4.339.129	4.434.629	4.609.281	4.725.217	4.820.952	4.942.968
Sector privado	3.130.592	3.213.075	3.356.683	3.415.189	3.506.317	3.597.123
Mujeres, %	32	32,2	33	33,5	33,6	33,6
Varones, %	64,6	63	62,5	61,7	61,2	60,5
Sin determinar, %	3,4	4,8	4,6	4,8	5,1	5,9
Sector público	1.208.537	1.221.554	1.252.598	1.310.028	1.314.635	1.345.845
Mujeres, %	40,1	43,7	44,4	44,8	45,1	45,2
Varones, %	54,8	54,1	53	52,5	52,1	51,9
Sin determinar, %	5,1	2,3	2,6	2,7	2,7	2,9

Fuente: MTPE (2019). Elaboración propia.

Las trabajadoras mujeres en la PE representan la quinta parte de la PEA femenina y el 10% de la PEA total (ambos sexos). Por ello, su cobertura activa, tanto en un sistema de pensiones como en EsSalud, es inferior a la de los varones, que ya es reducida (Cruz Saco *et al.*, 2018a, 2018b). Es claro que esta brecha de

[10] Los trabajadores independientes en la PE representan aproximadamente un millón de personas. No están obligados a contribuir –ni a un sistema de pensión ni a EsSalud.

género es resultado de la limitada participación formal de la mujer en el mercado laboral (OIT, 2016; INEI, 2018c), la cual es inferior a la de los hombres, como se ilustró en la sección anterior. Así, a medida que las mujeres alcanzan la edad de jubilación, solo una minoría tiene, y tendrá, una pensión contributiva.

Por lo tanto, la mayoría de las adultas mayores enfrentan inseguridad financiera. Ante esta situación, el soporte familiar, tan usual en la sociedad peruana, es una opción común para sobrevivir durante la vejez. Esta dependencia, sin embargo, está plagada de complejidades. Una segunda opción es continuar trabajando aun cuando les aqueja un problema o malestar de salud. Pensión 65 (P65), la pensión social para personas extremadamente pobres (que explicaremos más adelante) constituye una tercera opción para adultas y adultos mayores elegibles. Una cuarta opción serían las transferencias intergeneracionales privadas de parientes o comunidades familiares. Por último, un reducido número de adultas mayores afluentes puede obtener un ingreso de sus inversiones.

En la figura 14, presentamos la proporción de personas de 60+ sin pensión contributiva en el período 2015-2019. Más del 60% carece de una pensión contributiva, y en el caso de las mujeres de 60+ esta proporción es superior al 70%. Podemos observar claramente que la brecha con los varones es de alrededor de 20 puntos porcentuales. La mayor parte de los adultos mayores con una pensión contributiva la obtienen de sus aportaciones a la Oficina de Normalización Previsional (ONP); en segundo lugar, de las AFP; seguidas de pensiones de la caja de pensiones militar, policial, del pescador y otras; por último, un número cada vez más reducido recibe pensiones de cédula viva[11]. La cobertura pasiva[12] de las pensiones en el Perú es una de las más bajas de América Latina (Mesa Lago, 2016; Cruz Saco *et al.*, 2018b; Cruz Saco & Gil, 2020).

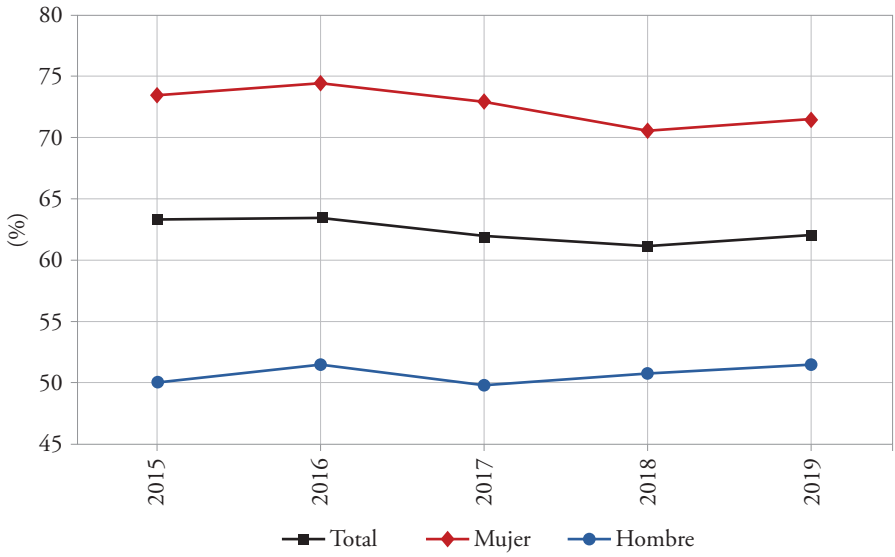
A la vez, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) reporta que, de las 85.000 jubilaciones que han tramitado desde la constitución del sistema privado, el 22% correspondieron a mujeres (SBS, 2020). Por su parte, del total de las jubilaciones ordinarias tramitadas por la ONP, el 29% correspondieron a mujeres (ONP, estadísticas en línea a noviembre de 2018). Por consiguiente, como las mujeres poseen una mayor esperanza de vida, pero una menor cobertura de pensiones contributivas, su vulnerabilidad financiera es mayor. Entonces, po-

[11] La cédula viva fue un beneficio otorgado durante varias décadas a trabajadores del sector público y de las fuerzas armadas, que consistía en una pensión de jubilación idéntica al último salario recibido –que se ajustaba con las elevaciones del salario de los trabajadores activos.

[12] El número de personas mayores con una pensión contributiva o social entre el número total de personas mayores.

demos aplicar al Perú la misma explicación de Amarante, Colacce y Manzi (2016) y Arenas de Mesa y Montecinos (1999) para los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay: las diferencias entre mujeres y varones en el mercado laboral causan la brecha de cobertura pasiva durante la vejez. Estas diferencias se originan en la brecha de participación, la incidencia de aportes y la brecha económica en los salarios, como se analizó en las secciones anteriores. La función de las pensiones contributivas es proteger la seguridad financiera durante la vejez y después del retiro de la vida laboral activa. Las mujeres poseen una desventaja para poder contribuir, debido a que su participación laboral es menor, se retiran más frecuentemente de la vida activa y, como cotizantes de sus pensiones futuras, ganan menos y, sin embargo, viven más años.

Figura 14
Personas de 60+ sin sistema de pensión contributiva, 2015-2019

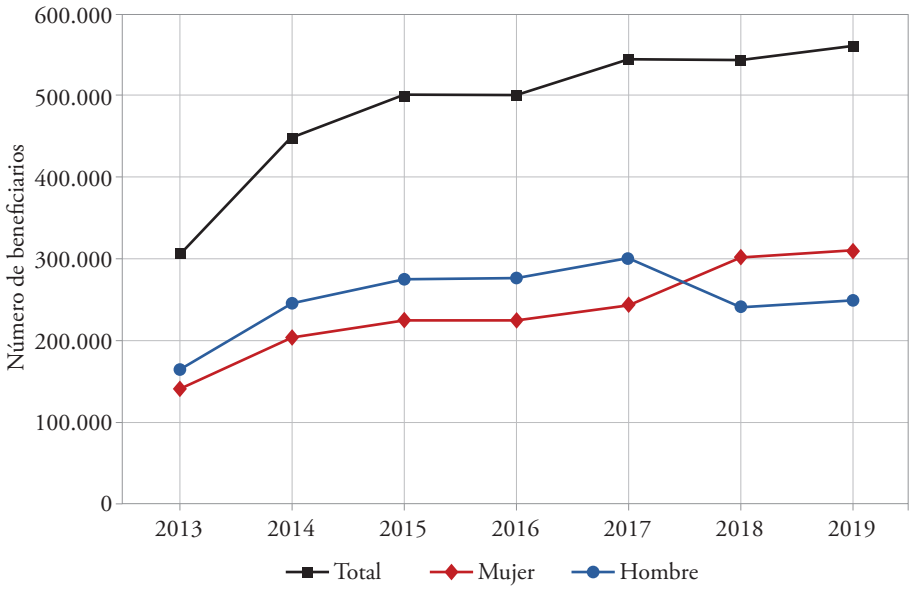


Nota. Información al segundo trimestre de 2019.
Fuente: INEI (2019d, 2018d, 2017). Elaboración propia.

Desde su creación, en el año 2012, P65, un programa focalizado del Estado peruano, ha cubierto un espacio necesario para distribuir una renta pública no condicionada de S/ 250 bimestrales a las personas de 65+ que viven en extrema pobreza. La evolución de esta transferencia se muestra en la figura 15. En la figura

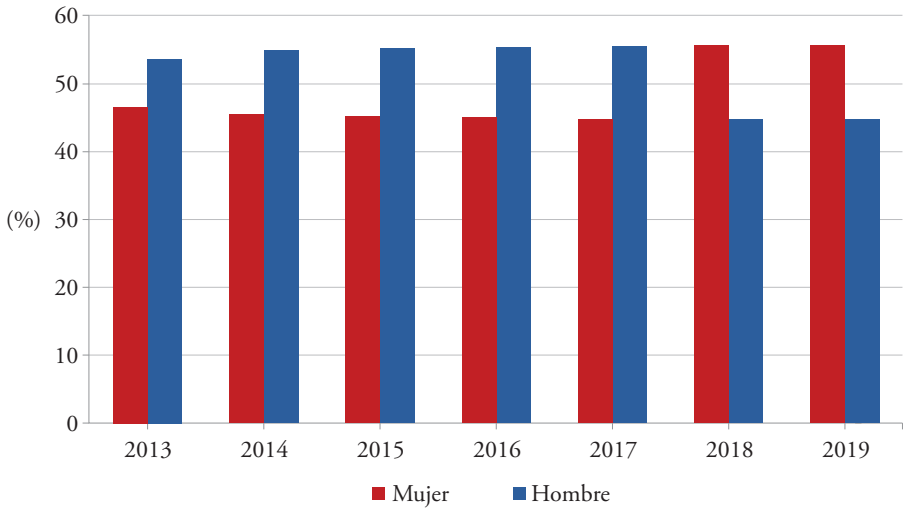
16, presentamos la distribución por género del beneficio. Ahí, podemos ver que, al cierre del año 2019, las 561.000 transferencias beneficiaban a la cuarta parte de la población de 65+. En 2018 y 2019, las mujeres estuvieron cubiertas por este programa en mayor proporción que los hombres.

Figura 15
Evolución total de beneficiarios de P65



Fuente: Midis (2020). Elaboración propia.

Figura 16
Participación en P65 por género



Fuente: Midis (2020). Elaboración propia.

4.4 Resumen de esta sección

La mayoría de los adultos mayores reportan altos niveles de morbilidad: las adultas mayores muestran un nivel de morbilidad mayor y un incremento más elevado en esta. Es evidente que la cobertura de pensiones contributivas es baja para toda la sociedad peruana, pero la de la mujer es aún más baja. Por ello, las mujeres enfrentan y continuarán enfrentando una alta vulnerabilidad, tanto en términos de su salud como de seguridad económica. Si bien la introducción de P65 ha mitigado en parte la ausencia de una pensión contributiva, solo beneficia a la cuarta parte de los adultos mayores con un pequeño ingreso bimestral. En este caso particular, la proporción de adultas mayores beneficiarias de P65 es ligeramente superior a la de los adultos mayores, pero esto –como hemos sugerido anteriormente– es poco y, finalmente, el acceso real a servicios es limitado y preocupante cuando consideramos los datos que sugieren que las mujeres viven más años pero en peores condiciones. Por último, observamos el patrón de una continuada participación activa en el mercado laboral de las personas mayores a pesar de reportar problemas de salud. A nivel nacional, en promedio, el 40% de las mujeres y el 60% de los varones, como proporción de las mujeres y hombres

mayores respectivamente, continúan en la PEA. Si bien la proporción de mujeres es menor, es importante resaltar que los retos que enfrentan en el mercado laboral continúan siendo mayores que los enfrentados por sus pares hombres.

5. Discusión

Al año 2018, más de la mitad de la fuerza laboral femenina del país estaba concentrada en tres rubros: trabajo independiente (34,4%), trabajo no remunerado (21,9%) y trabajo del hogar remunerado (4,6%). Si nos referimos a las cifras de la sección 3, encontramos que la mujer peruana participa en mayor proporción que el hombre en microempresas y en autoempleos precarios en el sector informal, sin protección social alguna. Asimismo, la figura 6 nos muestra la concentración a nivel nacional de mujeres en el rubro de servicios (40%), seguido por trabajo en agricultura (25,8%) y en comercio (24,4%). En consecuencia, pese a que muestran mayores niveles educativos, las mujeres hoy trabajan más que nunca, principalmente en empleos de baja calidad. Es decir, la teoría de Mincer (1958) –a mayor educación, mayor ingreso– parece que solo aplica a algunas mujeres, y de manera parcial.

Por un lado, las trabajadoras independientes, por lo general autoempleadas, no mejoran su condición laboral a raíz de mayor educación. Pérez y Llanos (2017) han mostrado, por ejemplo, que cuando se comparan trabajadoras del hogar remuneradas con otros trabajadores de la PEA ocupada, así cuenten ellas con un nivel educativo ligeramente más alto, siguen percibiendo ingresos menores. Aquí vemos cómo el ingreso de algunas mujeres es mediado por su membresía a un grupo ocupacional. El empleo doméstico, en este caso, ha sido históricamente discriminado por ser un empleo que supuestamente requiere un reducido –o ningún– entrenamiento, además de ser desarrollado por mujeres de procedencia rural o cuyas familias son migrantes, quechuahablantes e indígenas (Pérez & Llanos, 2017). Por otro lado, las mujeres que logran trabajos de mejor calidad aún no ganan los mismos sueldos que los hombres.

Diversos factores explican esta realidad. En primer lugar, existe un costo por ser madre. Independientemente de su nivel educativo, las mujeres que trabajan fuera de su hogar suelen elegir empleos con mayor flexibilidad de horarios, que por lo general son altamente feminizados. En segundo lugar, la persistencia de diferencias en los salarios percibidos entre hombres y mujeres, aun en empleos dependientes y de mayor calidad, sugiere la presencia de discriminación de género. Es por ello que, si bien ahora las mujeres cuentan con mayor educación que antes y trabajan más, ganan menos que los hombres. En consecuencia, la posibilidad que ellas tienen de envejecer con dignidad se ve en peligro.

Las trabajadoras dependientes formales del país –registradas en la Planilla Electrónica– conforman tan solo la quinta parte de la PEA femenina y el 10% de la PEA total, como se indica en la sección 4.3. Estas mujeres son las únicas que cotizan para una pensión contributiva, que podrán recibir cuando cumplan la edad de jubilación o cuando se retiren. Por ello, el 70% de las mujeres mayores de 60 años carece de una pensión contributiva. Entre ellas, un poco menos del 10% son elegibles para una pensión social de P65, dado que clasifican como extremadamente pobres.

Entonces, las mujeres que pueden contribuir directamente a su jubilación por medio de su empleo son una pequeña minoría. Como las mujeres peruanas viven más tiempo, pero en peores condiciones de salud, son bajas las posibilidades de que la mayoría gocen de una buena calidad de vida, en particular para las que bordean, o han pasado, la edad de jubilación. Por último, el nivel del bienestar de una mujer durante su última etapa de vida en el Perú depende casi enteramente de su estatus social. Es decir, a mayor educación, trayectoria de trabajo formal y, tal vez, algún apoyo familiar, mayor es la probabilidad de una jubilación al menos parcialmente financiada. Para la mayoría de las mujeres en el país, cada vez con mayores logros educativos pero concentradas en trabajos informales y de baja calidad, la posibilidad de una vejez digna depende casi enteramente de los recursos económicos y de la bondad de su familia.

6. Reflexiones finales

La apuesta urgente para la mujer peruana es garantizar que pueda salir a trabajar con un empleo digno, con una remuneración adecuada y con protecciones básicas –como el acceso oportuno a servicios de salud de calidad y una oferta asequible de previsión social– que le permitan acceder a los cuidados que requiere durante su vejez. Al igual que en otros países, el Perú ha cerrado las brechas de género en la educación. En un contexto en el que la apuesta por mejorar la calidad de la educación pública es aún un severo desafío, se ha ganado la batalla para entrar en el espacio educativo. El reto actual es poner en práctica la educación técnica o universitaria que las mujeres peruanas, crecientemente, van alcanzando en más alta proporción que sus pares varones, y capitalizar este entrenamiento con recompensas económicas y sociales integrales. Para ello, hay que tomar ciertas acciones ahora.

La prioridad, considerando que las brechas estudiadas en este capítulo se originan en la estructura patriarcal de la sociedad peruana, es eliminar los estereotipos de género. Sobre todo, aquellos que colocan a cada mujer en la marginalidad y

en la subordinación. Para ello, requerimos transformar las relaciones de poder de género de una sociedad patriarcal hacia una sociedad democrática. En ella debe haber igualdad entre pares mediante la restitución de la voz, la afirmación, la representación y la capacidad de negociación de la mujer en sus múltiples experiencias. Lograrlo requiere modificaciones importantes en los discursos culturales, educativos y políticos, así como permanente monitoreo y evaluación. Si bien la responsabilidad directriz de esta tarea recae específicamente en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, su implementación tiene que desarrollarse decididamente a nivel multisectorial, en espacios regionales y locales, y en cada comunidad. En este sentido, invocamos al Estado para que tome cartas en un asunto que implica a la mitad de la ciudadanía del país. Asimismo, cada mujer y cada hombre tendrán que asumir un liderazgo personal en torno a los cambios sugeridos aquí. Este es un desafío pendiente de nuestros tiempos y de nuestra sociedad.

Para ello, es urgente desvincular a las mujeres de su responsabilidad exclusiva con el hogar, los hijos, y los adultos en condición de dependencia. Ello significa reconocer que los cuidados de otras y otros no es el terreno exclusivo de las mujeres ni es un trabajo sin valor. La flexibilidad otorgada en el trabajo para atender estos deberes no debe ser solo a ellas. Esto es un asunto que compete a la familia, a la sociedad y al Estado. Tampoco es solución pasar las tareas de cuidado a otra mujer más pobre, a una mano de obra femenina, barata y con escasos derechos, como es el caso de gran cantidad de trabajadoras del hogar actualmente.

En este sentido, debe alcanzarse un acuerdo político-social acerca del valor de la reproducción social –el cuidado de nuestros hogares y seres queridos– y actuar en función de ello. Esto implica un Estado comprometido en reformular la propuesta de cuidados tanto en el espacio público como en el privado. En la esfera pública, se trata de idear un sistema de cuidados integral en el cual todos los niños de entre 0 y 3 años de edad –independientemente del nivel socioeconómico de sus familias– puedan contar con un servicio de calidad. Asimismo, las personas adultas en condición de dependencia deben recibir cuidados de calidad. En la esfera privada, podrían existir subvenciones estatales para familias de bajos recursos que requieren una atención o un apoyo especial en casa. Debe fortalecerse la capacidad estatal de regular y proteger a las mujeres que se desempeñan como trabajadoras del hogar o cuidadoras de seres humanos en casas de terceros. La premisa básica de un sistema integral de cuidados es que se establezca una valorización social, política y económica de esta labor, en todas sus formas, y que asegure que tanto el cuidado como que el/la cuidadora cuente con los mismos derechos.

Cabe resaltar que, ante la pandemia de COVID-19, la discusión sobre el trabajo doméstico ha cobrado especial relevancia, dado que, en la mayoría de los casos, todos los miembros de la familia se han visto obligados a involucrarse de alguna manera en esta actividad. Más allá de la distribución de la sobrecarga generada por la mayor cantidad de tiempo que las personas deben pasar en casa, y la imposibilidad de buscar ayuda de terceros para muchas de las tareas domésticas, todos nos hemos dado cuenta de la importancia que estas labores tienen para nuestra subsistencia diaria. Por lo tanto, es indispensable aprovechar la coyuntura para redoblar esfuerzos que permitan sensibilizar a la familia sobre la relevancia de estas actividades, pero, sobre todo, la imperiosa necesidad de un reparto más equitativo y justo de tales actividades entre todos los miembros del hogar.

Una segunda reflexión debe ir en torno de la necesidad de introducir reformas laborales que permitan una mayor participación de la mujer en igualdad de condiciones y poniendo en práctica su mayor nivel de educación y entrenamiento. Para evitar los efectos identificados de la maternidad en el desarrollo laboral de las mujeres, será necesario que se mejoren sustancialmente las políticas de licencia familiar, la atención preescolar de niñas y niños desde los pocos meses de vida hasta los dos años, y desde los tres hasta los cinco años de edad (Cruz Saco & Pérez, 2020). En especial, hay que reconocer el rol activo de los hombres como padres y sus derechos a tomar tiempo de licencia por razones familiares. Este no puede seguir siendo un rol o tarea adscrito únicamente a las mujeres en simple función del género. Si algo queda claro en los datos compartidos en este capítulo es que esta adscripción es la que ha generado, en gran medida, que las mujeres se mantengan en una posición marginada en el mercado laboral y en su posibilidad de jubilarse dignamente. En este sentido, las reformas laborales deben incluir horarios flexibles y modalidades de empleo desde el hogar, así como el sinceramiento de las políticas salariales, a fin de asegurar la misma remuneración por el mismo tipo de empleo, independiente del modo en que se trabaje. Asimismo, la experiencia en el trabajo remoto que hemos adquirido durante la crisis de la COVID-19 debe ser aprovechada. Ha quedado demostrado que muchas labores pueden realizarse sin mayores problemas desde la casa, de manera virtual, y con la misma calidad y eficiencia. No tendría por qué ser diferente en una situación normal, en la que incluso padres de familia no tendrían que enfrentar la carga adicional de las tareas escolares de los hijos durante el tiempo que ellos estén físicamente en el colegio. No obstante, es indispensable normar adecuadamente estas actividades remotas para que queden claros los deberes y derechos de cada una de las partes, empleado y empleador. El sistema previsional también debe ser reformado a fin de incluir

el reconocimiento de la maternidad como salidas forzadas del mercado laboral, y, por ello, una compensación por esta ausencia en las contribuciones. Por ejemplo, en Chile existe un bono de maternidad para las mujeres (Suseso, 2016).

Antes de terminar, es necesario recordar que el modelo familiar está cambiando. Hace por lo menos tres décadas que dejamos atrás el modelo del hombre proveedor por excelencia, aquel que se responsabilizaba por su mujer y sus hijos. Asimismo, hoy en día la mujer peruana es jefe de hogar en el 34% de los casos (INEI, 2018a). Aparte de estos cambios, incluso para familias compuestas por una pareja completa, es muy difícil que uno de ellos pueda optar por no trabajar. Por ello, es necesario que todos y todas puedan acceder al mercado laboral en condiciones justas. También es clave que cada cual pueda contar con diferentes modalidades para contribuir con su propio cuidado durante su vejez. Esto no puede depender de hijos que, tal vez, no vendrán, pues nuestra demografía está cambiando: somos un país que envejece, y el desafío más grande para la sociedad peruana es, precisamente, cómo cuidar a sus ancianos (Cruz Saco *et al.*, 2018a).

Por último, convocamos a una mayor apuesta y apertura, a fin de asegurar una participación fortalecida de la mujer en la vida política y gremial. Más allá de la temática de este capítulo, reconocemos que poco cambiarán las brechas de género en el mercado laboral, y al enfrentar la vejez, si es que las voces y propuestas de las mujeres no son incluidas regularmente en las tomas de decisiones en los espacios políticos y sindicales. Aplaudimos la dación de legislación en favor de las mujeres –por ejemplo, la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Ley 28983, de 16 de marzo 2007) y la Política Nacional de Igualdad de Género (Decreto Supremo 008-2019, 2019)–, así como las cuotas de género en el sistema político. Sin embargo, ello tiene que venir acompañado de un compromiso por tolerancia cero al hostigamiento de cualquier tipo. Asimismo, para asegurar una igualdad de género en el ámbito laboral, las necesidades particulares de las mujeres tienen que ser incorporadas en los espacios gremiales, como parte de la agenda, a través de sus propias experiencias e intereses.

Progresivamente, a medida que se abran estos espacios de manera intencional, las mujeres fortalecerán su representación y, por ello, se introducirán intervenciones de políticas públicas e institucionales que aseguren su presencia en todos los ámbitos de la ciudadanía. Nuestra convicción es que este proceso podrá socavar la resiliencia de las estructuras patriarcales de poder. De esta manera, aseguraremos que futuras generaciones gocen de la voz y representación en igualdad de condiciones y vivan en una sociedad igualitaria y realmente democrática.

Referencias

Aequales. (2019). *Informe de resultados. Ranking PAR. 5 años catalizando la equidad*.

Amarante, V., Colacce, M., & Manzi, P. (2016). *La brecha de género en jubilaciones y pensiones: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Asuntos de Género 138. Naciones Unidas – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Anderson, D. J., Binder, M., & Krause, K. (2002). The motherhood wage penalty: Which mothers pay it and why? *American Economic Review*, *92*(2), 354-358.

Anderson, J. (2011). *Responsabilidades por compartir: la conciliación trabajo-familia en el Perú*. Santiago: OIT.

Anderson, J. (2018). Entre mujeres: el mundo relacional de las indígenas de la Amazonía peruana. En W. Hernández (Ed.), *Género en el Perú. Nuevos enfoques, miradas interdisciplinarias*. Lima: CIES.

Arenas de Mesa, A., & Montecinos, V. (1999). The privatization of social security and women's welfare: Gender effects of the Chilean reform. *Latin American Research Review*, *34*(3), 7-37.

Arnillas, G. (2007). «Aunque la olla se caiga…». Mujeres rurales en espacios públicos. En M. Barrig (Ed.), *Fronteras interiores. Identidad, diferencia y protagonismo de las mujeres*. Lima: IEP.

Balarín, M. (2014). Las mujeres en las Ciencias Sociales: reflexiones sobre el contexto peruano a partir de una revisión de la literatura internacional. En S. Vargas (Ed.), *Bajo el radar de Sofía: oportunidades y barreras de las profesionales en el Perú* (pp. 55-76). Lima: IEP.

Ballón, A. (2014). *Memorias del caso peruano de esterilización forzada*. Lima: Fondo Editorial de la Biblioteca Nacional del Perú.

Belaunde, L. E. (2011) La mujer indígena en la colonización amazónica: ruptura de la masculinidad, tránsitos y nuevos espacios políticos. En Cepes (Ed.), *Mujer rural: cambios y persistencias en América Latina.* Lima: Cepes.

Beltrán, B., & Lavado, P. (2014). *El impacto del uso del tiempo de las mujeres en el Perú: un recurso escaso y poco valorado en la economía nacional*. Documentos CIUP. Lima.

Benavides, M. (2005). *Educación de las niñas: lecciones del proceso peruano*. Lima: Grade.

Bertrand, M. (2018). Coase lecture – The glass ceiling. *Economica*, *85*, 205-231. doi:10.1111/ecca.12264

Betz, N. E., & Fitzgerald, L. F. (1987). *The career psychology of women*. Academic Press.

Blau, F. D., & Kahn, L. M. (2003). Understanding international differences in the gender pay gap. *Journal of Labor Economics*, *21*(1), (January), 106-144.

Blau, F. D., & Kahn, L. M. (2017). The gender wage gap: Extent, trends, and explanations. *Journal of Economic Literature*, *55*(3), 789-865.

Boesten, J. (2012). The state and violence against women in Peru: Intersecting inequalities and patriarchal rule. *Social Politics*, *19*(3), 361-382.

Boesten, J., & Flores, B. (2011). *Violencia doméstica y política social en el Perú 1990-2010: ¿qué ha cambiado?* Working Paper 5. School of Politics and International Studies. University of Leeds.

Bourdieu, P. (2000). *La dominación masculina*. Barcelona: Editorial Anagrama.

Card, D., Cardoso, A. R., & Kline, P. (2015). Bargaining, sorting, and the gender wage gap: Quantifying the impact of firms on the relative pay of women. *The Quarterly Journal of Economics*, *131*(2), 633-686.

Casal, M. D. P., & Barham, B. L. (2013). Motherhood wage penalties and labour market segmentation: Evidence from Argentina. *Cepal Review*. doi: 10.18356/2e1a4924-en

Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (2019). *Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe: mapas de ruta para el desarrollo*. Estudios, N.º 1 (LC/PUB.2017/1-P/Rev.1). Santiago: Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe.

Chioda, L. (2015). *Work and family: Latin American and Caribbean women in search of a new balance*. Washington D. C.: World Bank.

Crenshaw, K. W. (1991). Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, *43*(6), 1241-1299.

Crisóstomo, M. (2016). *Violencia contra las mujeres rurales: una etnografía del Estado peruano*. Cuaderno de Trabajo 34. Lima: PUCP. Recuperado de http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/

Cruz Saco, M. A., & Gil, M. (2020). The pension system in Perú: Parallels and intersections. *International Journal of Social Welfare* (noviembre). https://doi.org/10.1111/ijsw.12467

Cruz Saco, M. A., & Pérez, L. (2020). Gender equality and early childhood care in Peru: Two sides, one sustainable development model. *A Contracorriente: Una Revista de Estudios Latinoamericanos*, *17*(2) (Winter 2020), 89-113.

Cruz Saco, M. A., Seminario, B., Leiva, F., Moreno, C., & Zegarra, M. (2018a). *El porvenir de la vejez. Demografía, empleo y ahorro*. Lima: Universidad del Pacífico.

Cruz Saco, M. A., Seminario, B., Leiva, F., Moreno, C., & Zegarra, M. (2018b). *La desestructuración del sistema peruano de pensiones*. Lima: Universidad del Pacífico. doi:10.21678/978-9972-57-397-2

Decreto Supremo 008-2019. (4 de abril de 2019). *Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Igualdad de Género*. El Peruano.

Defensoría del Pueblo. (2019). *Envejecer en el Perú: hacia el fortalecimiento de las políticas para personas adultas mayores*. Lima: Defensoría del Pueblo.

Del Águila, A. (2015). *Estudios sobre la situación laboral de las mujeres indígenas en el Perú*. Lima: OIT.

Duryea, S., Edwards, A. C., & Ureta, M. (2001). *Women in the LAC labor market: The remarkable 1990s*. IADB.

Ewig, C. (2012). *Neoliberalismo de la segunda ola. Género, raza y reforma del sector salud en el Perú*. Lima: IEP.

Federici, S. (2004). *Caliban and the witch: Women, the body and primitive accumulation*. Brooklyn: Autonomedia.

Garavito, C., & Carrillo, M. (2004). *La feminización de la matrícula de educación superior y mercado de trabajo en el Perú: 1978-2003*. Informe elaborado para: Iesalc-Unesco en el marco del programa temático «La feminización de la matrícula de educación superior en América Latina y el Caribe».

Guibert, Y., & Muñoz, P. (Noviembre de 2014). Mujeres y política en las elecciones regionales y municipales, 2002-2014. *Argumentos*, *5*(8).

Henríquez, N. (2007). Género y poder en el conflicto armado. Verdades develadas, verdades que rebelan. En M. Barrig (Ed.), *Fronteras interiores. Identidad, diferencia y protagonismo de las mujeres*. Lima: IEP.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2011). *Encuesta nacional del uso del tiempo 2010*. Lima: INEI.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2017). *Informe técnico. Situación de la población adulto mayor*. Lima: INEI.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2018a). *Perú: perfil sociodemográfico. Informe nacional*. Lima: INEI.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2018b). *Perú: indicadores de educación por departamentos*, *2007-2017*.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2018c). *Perú: brechas de género, 2018: avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. Lima: INEI.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2018d). *Informe técnico. Situación de la población adulto mayor*. Lima: INEI.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2019a). *Los feminicidios y la violencia contra la mujer en el Perú, 2015-2018*.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2019b). *Situación de la población adulta mayor*. Informe técnico N.º 4.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2019c). *Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar – Endes 2018 – nacional y departamental*.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2019d). *Informe técnico. Situación de la población adulto mayor*. Lima: INEI.

Kidd, M., & Goninon, T. (2000). Female concentration and the gender wage differential in the United Kingdom. *Applied Economics Letters*, *7*(5), 337-340.

Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. *Tábula Rasa*, *9*, 73-101.

Marchionni, M., Gasparini, L., & Edo, M. (2018). *Brechas de género en América Latina. Un estado de situación*. Corporación Andina de Fomento (CAF).

Matos Trifu, P., & Barrantes, R. (2019). *«En capilla»: desigualdades en la inserción laboral de mujeres jóvenes*. Documento de Trabajo 261. Lima: IEP.

McNulty, S. (2015). Barriers to participation: Exploring gender in Peru's participatory budget process. *The Journal of Development Studies*, *51*(11), 1429-1443.

Meneses, D. (17 de abril de 2019). ¿Más mujeres, más representación femenina? *El Comercio*.

Mesa Lago, C. (2016). Sugerencias para la re-forma de pensiones en el Perú. *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, *43*(78), 41-60. https://doi.org/https://doi.org/10.21678/apuntes.78.834

Midis (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social). (2020). *Padrón de usuarios*. Recuperado de https://www.pension65.gob.pe/nuestros-usuarios/padron-de-usuario/

Mies, M. (2014). Patriarchy and accumulation on a world scale. Londres: Zed Book.

Mincer, J. (1958). Investment in human capital and personal income distribution. *Journal of Political Economy*, *66*(4), 281-302.

MTPE (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo). (2009). *Informe anual: La mujer en el mercado de laboral peruano 2009*.

MTPE (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo). (2019). *Anuario estadístico sectorial*. Lima: MTPE.

Naciones Unidas. (2015). *The world's women 2015: Trends and statistics*. Nueva York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division.

Naciones Unidas. (2019). *World population prospects 2019*. Base de datos. United Nations DESA / Population Division.

Naciones Unidas. (2020). *World population prospects 2019*. Data Query. Recuperado de https://population.un.org/wpp/DataQuery

OIT (Organización Internacional del Trabajo). (2016). *Las mujeres en el trabajo. Tendencias 2016*.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). (2017). *Panorama laboral. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). (2019a). *La brecha salarial entre hombres y mujeres en América Latina: en el camino hacia la igualdad salarial*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). (2019b). *Informe mundial sobre salarios 2018/19: ¿qué hay detrás de la brecha salarial de género?*

Ortner, S. (1979). ¿Es la mujer con respecto al hombre lo que la naturaleza con respecto a la cultura? En O. Harris & K. Young (Eds.), *Antropología y feminismo* (pp. 109-131). Barcelona.

Pérez, L. (2019). La igualdad: ¿para qué y para quién? Algunas reflexiones sobre la igualdad de género, la violencia estructural y el progreso en el Perú. En F. Portocarrero & A. Vergara (Eds.), *Aproximaciones al Perú de hoy desde las ciencias sociales*. Lima: Universidad del Pacífico.

Pérez, L., & Llanos, P. (2015). *¿Al fondo del escalafón? Un estado de la cuestión sobre el trabajo doméstico remunerado en el Perú*. Documento de Discusión 1501. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Pérez, L., & Llanos, P. (2017). Vulnerable women in a thriving country: An analysis of twenty-first century domestic workers in Peru and recommendations for future research. *Latin American Research Review*, *52*(4). doi:10.25222/larr.67

Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En E. Lander (Ed.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso.

Razavi, S. (2012). World development report 2012: Gender equality and development — A commentary. *Development and Change*, *43*(1), 423-437. doi:10.1111/j.1467-7660.2012.01743.x

Rousseau, S. (2009). Women's citizenship in Peru: The paradoxes of neopopulism in Latin America. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Ruiz-Bravo, P. (2007). Género y educación en las escuelas rurales. En M. Barrig (Ed.), *Fronteras interiores. Identidad, diferencia y protagonismo de las mujeres*. Lima: IEP.

Ruiz-Bravo, P., & Córdova, L. (Mayo de 2015). *Los retos del espacio público: fiscalización, violencia y acoso. El caso de las regidoras de San Martín, Puno y Piura – Perú*. Trabajo presentado en el *Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA)* en la ciudad de San Juan, Puerto Rico.

Ruiz-Bravo, P., Muñoz, F., & Rosales, J. L. (2006). Género, educación y equidad en el Perú. En Flacso (Ed.), *Equidad de género y reformas educativas. Argentina, Chile, Colombia y Perú*. Santiago: Hexagrama Consultoras / Flacso Argentina / Universidad Central de Bogotá.

Sanday, P. (1981). *Female power and male dominance: On the origins of sexual inequality*. Nueva York: Cambridge University Press.

SBS (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP). (2020). *Series históricas del SPP*. Recuperado de https://www.sbs.gob.pe/app/stats/EstadisticaBoletinEstadisticoHist.asp?p=36#

Standing, G. (2011). *The precariat: The new dangerous class*. Bloomsbury Academic.

Suseso (Superintendencia de Seguridad Social). (2016). *Protección a la maternidad en Chile: evolución del permiso postnatal parental a cinco años de su implementación 2011-2016*. Chile: Suseso.

Tembon, M., & Fort, L. (2008). *Girls' education in the 21st century: Gender equality, empowerment, and economic growth*. Washington D. C.: The World Bank.

Toshiaki, T. (2010). *The new paradox for Japanese women: Greater choice, greater inequality*. Tokio: International House of Japan, Inc.

Tzannatos, Z. (1999). Women and labor market changes in the global economy: Growth helps, inequalities hurt and public policy matters. *World Development*, *27*(3), 551-569.

Unesco (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). (2019). *Global education monitoring report – Gender report: Building bridges for gender equality*. París: Unesco.

WEF (World Economic Forum). (2018). *The global gender gap report 2018*. WEF.

Lucha contra la anemia a través de visitas domiciliarias en el Perú

Manuel Barrón, Juan Francisco Castro y Pablo Lavado[1]

1. Introducción

En el Perú, la anemia constituye un problema de salud pública grave, que afecta a 4 de cada 10 niños entre 6 y 35 meses de edad. Según el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), se estima que hay alrededor de 620.000 niños anémicos a nivel nacional (Midis, 2018). La literatura internacional sugiere que la anemia, así como la deficiencia de hierro, son factores de riesgo en la salud y el desarrollo de largo plazo.

Actualmente, la deficiencia de hierro es uno de los problemas más importantes en los países en desarrollo, en especial entre madres gestantes y niños. La anemia por deficiencia de hierro reduce la circulación del oxígeno en la sangre y compromete el crecimiento físico y el funcionamiento del sistema inmune, lo que reduce la capacidad de combatir infecciones e incrementa la morbilidad. Asimismo, la anemia por deficiencia de hierro perjudica el rendimiento cognitivo y retrasa el desarrollo psicomotor (Thomas *et al.*, 2006). Existe evidencia de que los niños con anemia por deficiencia de hierro corren riesgo de desarrollo en el corto plazo

[1] Agradecemos los comentarios del Programa Mundial de Alimentos, Aníbal Velásquez, Carmen Burbano, Lena Arias y Tania Rodríguez; al personal de campo de Sechura, a las madres visitadoras y a los asistentes al seminario del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Se agradece la excelente asistencia de Lucina Rodríguez, Gonzalo Moromizato, Ami Ichikawa y Renzo Guzmán. Asimismo, agradecemos el financiamiento provisto por el Vicerrectorado de Investigación de la Universidad del Pacífico y el Programa Mundial de Alimentos.

y, también, en el largo plazo (Walker *et al.*, 2007). Otros estudios muestran evidencia de que los niños con deficiencia de hierro tienen un peor funcionamiento cognitivo, motor y socioemocional.

La anemia por deficiencia de hierro no solo es un reto en el Perú, sino alrededor del mundo. De acuerdo con los datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la prevalencia de anemia en niños y niñas menores de cinco años en el mundo se mantuvo en alrededor del 42% en 2016, sin presentar cambios desde el año 2009. En países en desarrollo, la prevalencia de anemia entre niños menores de cuatro años se atribuye a la deficiencia de hierro (OMS, 2015). A pesar de la implementación de medidas de provisión de suplementos de hierro y micronutrientes a niños y niñas vulnerables en países en desarrollo, los efectos han sido menores. Esto debido a dificultades de implementación (falta de recursos para producir y distribuir los suplementos) y poca adherencia a la suplementación (Christensen, Sguassero, & Cuesta, 2013; Galloway & McGuire, 1994; López-Flores *et al.*, 2012).

La literatura previa ha mostrado que el acceso a alimentos fortificados puede no ser una intervención efectiva para reducir la prevalencia de anemia cuando los programas se llevan a escala (Banerjee, Barnhard, & Duflo, 2018). También existe evidencia que sugiere que incluir un componente de educación nutricional en los programas puede generar mayores impactos en el peso, altura y niveles de hemoglobina en niños y niñas (Dewey & Adu-Afarwuah, 2008; Ghanekar, Kanani, & Patel, 2002; Lassi *et al.*, 2013; Penny *et al.*, 2005). De manera más reciente, esta literatura se ha concentrado en el uso de técnicas del comportamiento para cambiar hábitos de alimentación de las personas. Por ejemplo, un estudio en la India muestra que usar técnicas de *marketing* promueve el consumo de sal fortificada (Banerjee, Barnhardt, & Duflo, 2015). Otro estudio, en el Perú, encuentra que la exposición a videos de personas famosas promoviendo el consumo de suplementos de hierro reduce la prevalencia de anemia y mejora el desempeño académico y las aspiraciones en el grupo de estudiantes que inicialmente fueron diagnosticados con anemia (Chong *et al.*, 2016).

Para el Bicentenario del Perú, el Estado ha planteado como meta una tasa de anemia infantil por debajo del 20%. Esto implica una reducción en 20 puntos porcentuales para el año 2021. En la última década, la reducción de la anemia ha sido lenta (en comparación con otros indicadores, como, por ejemplo, la reducción de la desnutrición crónica infantil). No obstante, la priorización de medidas en el marco del Plan Nacional del Ministerio de Salud (Minsa) y el Plan Multisectorial, aprobados en 2017 y 2018, han dado un nuevo impulso para la reducción

de la anemia infantil. Dentro de estas medidas, resaltan la suplementación nutricional, la medición de hemoglobina y las visitas domiciliarias.

En este contexto, este documento presenta hallazgos de la implementación de un programa de visitas domiciliarias en el norte del Perú, que tiene como objetivo la reducción de prevalencia de anemia. Estudiamos los efectos de visitas domiciliarias que promueven el consumo de alimentos ricos en hierro y la adopción de prácticas de alimentación responsiva. Estos hallazgos dan luces sobre componentes por considerar en las estrategias que se planteen para alcanzar la meta en la reducción de la anemia infantil.

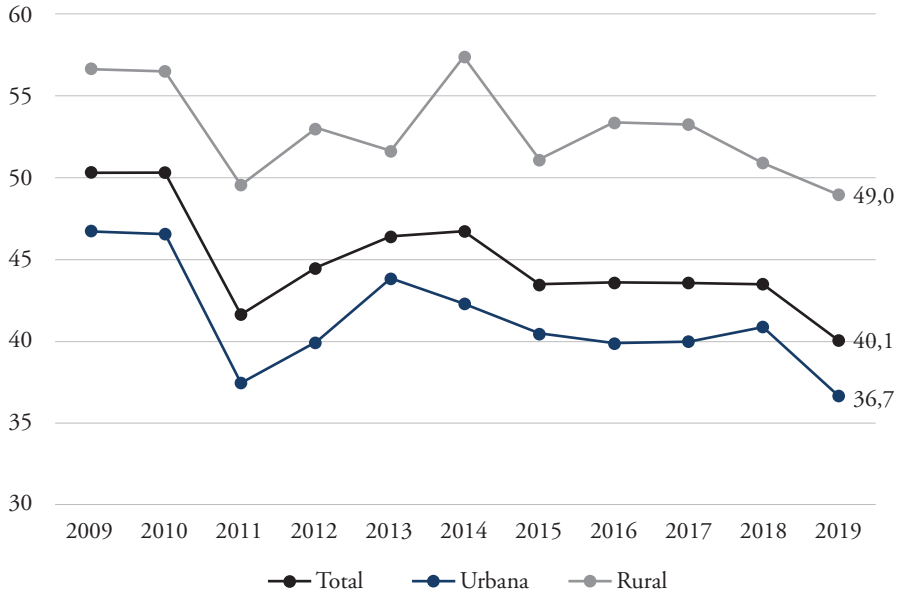
El resto del documento se organiza de la siguiente manera. La sección 2 presenta la evolución y situación actual de la prevalencia de anemia en el Perú. La sección 3 documenta las principales políticas que se han llevado a cabo en los últimos años en la lucha contra la anemia en el Perú. En la sección 4, presentamos los resultados de la implementación del programa de visitas domiciliarias para la reducción de la anemia. Finalmente, a la luz de los resultados de este estudio, elaboramos recomendaciones de política en la sección 5.

2. Evolución de la prevalencia de anemia en el Perú

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el Perú, la anemia afectó al 40,1% de los niños y niñas de entre 6 y 35 meses de edad en el año 2019, de acuerdo con datos recogidos por la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (INEI, 2020). La anemia infantil sigue siendo un problema de salud pública severo, a pesar de la reducción en la tasa de prevalencia de anemia durante la última década.

El porcentaje de niños y niñas con anemia a nivel nacional se redujo en 10 puntos porcentuales (del 50,4 al 40,1%) entre 2009 y 2019 (figura 1). El último avance importante se observó en el año 2019: una reducción de 3,4 puntos porcentuales, en comparación con 2018, en la proporción de niños y niñas con anemia. Esto, luego de un estancamiento en los últimos años (la prevalencia de anemia en niños y niñas menores de tres años fue del 41,6% en 2011 y el 43,5% en 2018), en contraste con la mejora de otros indicadores de desarrollo infantil. Por ejemplo, la desnutrición crónica cayó del 19,5 al 12,2% en el período 2011-2018.

Figura 1
Evolución de la prevalencia de anemia en niños y niñas menores de tres años, según área de residencia (2009-2019)

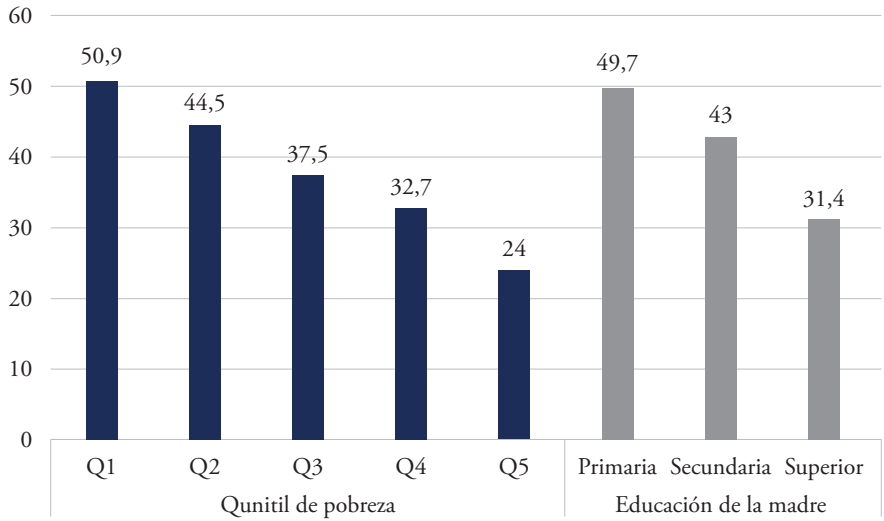


Fuente: Endes (INEI, 2019).

La anemia es un problema generalizado que afecta tanto a la población urbana como a la rural, y a todos los estratos económicos. Sin embargo, al comparar la incidencia de la anemia según área de residencia, la población rural presenta un mayor riesgo. En el año 2019, la anemia afectó al 36,7% de los niños y niñas menores de tres años que residen en hogares de zonas urbanas. Mientras que, en zonas rurales, casi la mitad de los niños y niñas menores de tres años tienen anemia (figura 1).

La figura 2 muestra las diferencias por quintil de pobreza y educación de la madre. La prevalencia de anemia en niños y niñas es mayor en el quintil inferior de pobreza (50,9%) y se reduce a medida que la condición de pobreza mejora. De manera similar, también se observan diferencias por nivel educativo de la madre. Dentro del grupo de niños y niñas de madres sin educación o educación primaria, la prevalencia de anemia es de casi el 50%, en comparación con niveles de educación más altos, con una prevalencia de anemia del 43% para madres con secundaria y el 31,4% para madres con educación superior, porcentajes aún elevados.

Figura 2
Prevalencia de anemia en niños y niñas menores de tres años, según quintil de pobreza y educación de la madre (2019)



Fuente: Endes (INEI, 2019).

A nivel de regiones, Puno es el departamento con mayor porcentaje de anemia infantil. En Puno, 7 de cada 10 niños de entre 5 y 36 meses tienen anemia, una proporción muy por encima del promedio nacional (40,1%). Al año 2019, los departamentos de Cusco, Huancavelica, Ucayali, Loreto, Junín, Madre de Dios y Pasco también mantienen una prevalencia de anemia por encima del 50%. Por el contrario, los departamentos con un menor porcentaje de niños y niñas con anemia a 2019 son Cajamarca (28,7%), Lima y Callao (31,4%), Tacna (32,7%), Moquegua (33,2%) y Arequipa (33,9%).

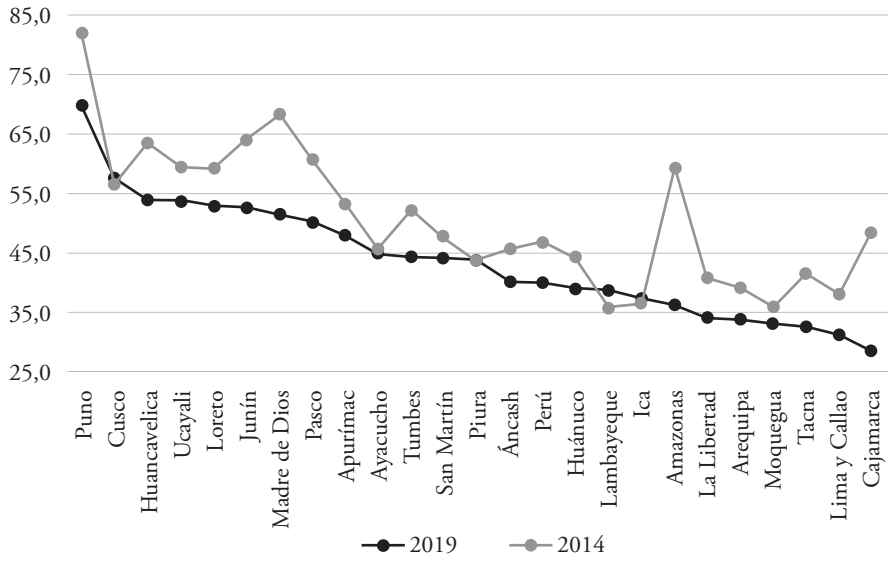
La prevalencia de anemia en niños y niñas menores de tres años se ha reducido en los últimos cinco años en la mayoría de los departamentos. En particular, el departamento de Amazonas presenta una reducción de 23 puntos porcentuales (del 59,5% en 2014 al 36,4% en 2019) en el porcentaje de niños y niñas con anemia (véase la figura 3). Cajamarca es otro departamento que ha reducido el porcentaje de incidencia de la anemia de manera importante (en 20 puntos porcentuales) en los últimos cinco años. Mientras que, en 2014, la prevalencia de anemia en este departamento superaba el promedio nacional (46,8%), con el 48,5%, en 2019, Cajamarca tuvo el menor porcentaje de niños y niñas menores de tres años con

anemia (28,7%). En Madre de Dios, la prevalencia de anemia se redujo en 17 puntos porcentuales (del 68,4 al 51,4%) y, en Puno, 12 puntos porcentuales (del 82,0 al 69,9%). A pesar de este avance, dicho departamento continúa teniendo la incidencia más alta de anemia en menores de tres años.

La reducción de la prevalencia de anemia infantil en esas regiones está asociada a la priorización de medidas en el marco del Plan Nacional para la Reducción y Control de la Anemia Materno Infantil y la Desnutrición Crónica Infantil en el Perú, aprobado en 2017, así como la suplementación nutricional con hierro a partir de los cuatro meses de edad, la medición de hemoglobina y la visita domiciliaria de personal de salud y actores sociales.

En contraste, la reducción en la prevalencia de anemia se ha estancado en algunos departamentos. Por ejemplo, en Moquegua, Lambayeque e Ica, que tienen tasas menores que el promedio nacional, y también en departamentos con mayor prevalencia de anemia, como Cusco, Ayacucho y Piura.

Figura 3
Evolución de la prevalencia de anemia en niños y niñas menores de tres años por departamento (2014 vs. 2019)



3. Políticas contra la prevalencia de la anemia en el Perú

Desde el año 2008, se implementa en el Perú el Programa Articulado Nutricional (PAN). El objetivo principal es reducir la prevalencia de la desnutrición crónica infantil en niños y niñas menores de cinco años y disminuir la prevalencia de la anemia en los niños y niñas menores de tres años. Con un enfoque por resultados, el PAN reúne intervenciones que han aumentado la oferta de servicios de salud y nutrición. Estas intervenciones están orientadas a mejorar el estado nutricional de las gestantes, incrementar la disponibilidad de alimentos, incrementar la cobertura de suplementos de hierro y ácido fólico para madres y niños, mejorar el acceso y la calidad del agua, y la adopción de prácticas saludables, entre otros.

En el año 2014, se creó el Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), que funciona a través de Convenios de Asignación por Desempeño (CAD) entre el Midis y los Gobiernos regionales. Los CAD establecen metas de cobertura en la atención a la gestante y niños menores de cinco años. El Midis transfiere recursos adicionales a los Gobiernos regionales en función del cumplimiento de dichas metas (MEF, 2017). Las metas de cobertura corresponden a cuatro paquetes de servicios vinculados con distintas etapas del desarrollo infantil. En primer lugar, el paquete orientado a madres gestantes tiene como objetivo la suplementación oportuna de hierro, ácido fólico y calcio. En segundo lugar, el paquete orientado a niños y niñas menores de dos años propone como meta CRED completos, vacunas de neumococo y rotavirus, micronutrientes, acompañamiento familiar, acta de nacimiento y DNI. El tercer y cuarto paquete se enfocan en la matrícula en educación inicial y en el acceso a agua clorada para el consumo.

En los últimos años, ante la persistencia de altos porcentajes de prevalencia de anemia en niños y niñas a nivel nacional, se han formulado planes para combatir la anemia por parte de diversos sectores y niveles de gobierno. Por ejemplo, en febrero de 2017, los Gobiernos regionales suscribieron el Pacto Nacional para la Reducción de la Anemia y Desnutrición Crónica Infantil, para asegurar la voluntad política de las autoridades regionales y locales para reducir el porcentaje de niñas y niños afectados por la anemia y desnutrición crónica infantil (Midis, 2018).

Por su parte, el Midis aprobó en 2017 el Plan Sectorial 2017-2021. El objetivo del plan es alinear las acciones del sector y sus programas sociales, promoviendo intervenciones para la reducción de la desnutrición crónica infantil y anemia en niñas y niños menores de 36 meses (a través de los programas Juntos y Cuna Más). Asimismo, a través del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables incluyó en sus interven-

ciones campañas de tamizaje de hemoglobina, la provisión de alimentos ricos en hierro y, la coordinación para el tratamiento y seguimiento (Midis, 2018).

Otras dos políticas recientes son importantes para la evolución de la prevalencia de la anemia en Perú. Primero, en 2017, el Minsa aprobó el Plan Nacional para la Reducción y Control de la Anemia Materna Infantil y la Desnutrición Crónica Infantil en el Perú: 2017-2021. Luego, en 2018, se declaró de prioridad nacional la lucha contra la anemia en niñas y niños menores de tres años y se formuló el Plan Multisectorial de Lucha contra la Anemia 2018-2021.

3.1 Plan Nacional Minsa

El Plan Nacional para la Reducción de Anemia y Desnutrición Crónica Infantil plantea 15 intervenciones estratégicas, resumidas en la tabla 1.

Tabla 1
Actividades estratégicas desde el Ministerio de Salud

	Actividades
1	Tratamiento y prevención de anemia en niños en menores de 36 meses con suplementos de hierro, fortificación casera con micronutrientes y consejería.
2	Suplementación con hierro y ácido fólico y atención prenatal a la gestante y consejería.
3	Suplementación preventiva con hierro y ácido fólico a mujeres adolescentes de 12 a 17 años.
4	Control de crecimiento y desarrollo infantil y consejería desde el nacimiento.
5	Visita domiciliaria y consejería.
6	Inmunizaciones y atención a enfermedades prevalentes de la infancia.
7	Suplementación con vitamina A para niños de seis meses a cinco años (ámbito rural).
8	Desparasitación a escolares y familias.
9	Sesión demostrativa de preparación de alimentos ricos en hierro para gestantes, madres lactantes y de niños de 6 a 12 meses de edad.
10	Promoción de alimentación saludable.
11	Control del yodo en la sal.
12	Fortalecimiento de capacidades a nivel de instituciones educativas saludables.
13	Fortalecimiento de capacidades a nivel de comunidades/barrios.
14	Fortalecimiento de capacidades a nivel de Municipios Saludables.
15	Promoción del consumo de agua segura y lavado de manos con agua y jabón.

Fuente: Resolución Ministerial 249-2017/Minsa. Plan Nacional para la Reducción y Control de la Anemia Materno Infantil y la Desnutrición Crónica Infantil en el Perú: 2017-2021.

Las primeras ocho actividades de la tabla 1 se implementan con el objetivo de tratar y prevenir la anemia con suplementos de hierro y fortificación casera en niños menores de tres años, madres gestantes y adolescentes. Estas actividades consisten en la entrega de suplementos de hierro para niños anémicos o de micronutrientes para niños no anémicos, suplementos de hierro y ácido fólico a la gestante durante la atención prenatal y a mujeres adolescentes de manera preventiva. La entrega de suplementos está acompañada por el control de crecimiento y desarrollo infantil y la consejería, para reforzar las prácticas de alimentación factibles de adoptar por las madres o cuidadores. Los menores de 12 meses y las gestantes recibirán visitas a domicilio, dado que es una etapa crítica para fortalecer las prácticas de prevención y control de anemia.

El segundo objetivo del plan nacional es mejorar las prácticas de alimentación infantil y de la gestante incorporando alimentos ricos en hierro, variados, nutritivos, locales y en cantidad adecuada, en un contexto de alimentación saludable. Con este fin, se plantean las actividades 9 a 11. La sesión demostrativa de preparación de alimentos es una metodología educativa para promover el consumo de alimentos ricos en hierro, así como para promover la adopción de prácticas de lavado de manos y manipulación de alimentos.

Finalmente, las últimas tres actividades están enfocadas en concretar la concurrencia de intervenciones con sectores estratégicos como educación, inclusión social, agua y saneamiento, agricultura y pesquería, para optimizar oportunidades de contacto para garantizar el acceso, buen uso, manejo y disponibilidad de alimentos ricos en hierro. Por ejemplo, fortalecer las instituciones educativas para que sea una fuente de nuevos conocimientos para el hogar. Por otro lado, el fortalecimiento de capacidades a nivel de comunidades busca que los agentes comunitarios, como los de los Comités de Vaso de Leche, Clubes de Madres y Comedores Populares, participen en la prevención de anemia como voceros de información.

3.2 Plan Multisectorial de Lucha contra la Anemia

En julio 2018, a través del Decreto Supremo 068-2018-PCM, suscrito por 15 ministerios, se declaró de prioridad nacional la lucha contra la anemia en niñas y niños menores de tres años. De esta manera, nuestro Gobierno inició una cruzada para cumplir la meta de reducir la anemia, en niños de 6 a 35 meses, del 43 al 19% para el Bicentenario. Este plan multisectorial plantea intervenciones implementadas por el Gobierno nacional, los Gobiernos regionales y los Gobiernos locales.

El Plan Multisectorial de Lucha contra la Anemia 2018-2021 propone intervenciones en distritos priorizados (1.226 distritos), para prevenir y reducir la anemia en mujeres en edad fértil, en gestantes y niños y niñas menores de tres años. El plan organiza estas acciones en tres grupos: (1) captación temprana, (2) prevención temprana y (3) otras intervenciones complementarias.

Las intervenciones de captación temprana consisten en la entrega de hierro y ácido fólico a mujeres adolescentes, la prevención del embarazo adolescente (a través de las instituciones educativas y establecimientos de salud) y la atención prenatal desde el primer trimestre. La atención prenatal consiste en recibir el suplemento de ácido fólico y hierro desde la semana 14 de gestación. Con respecto a la prevención temprana, las actividades incluyen la práctica de lactancia desde el momento del nacimiento. Asimismo, se brindará suplementación de hierro preventiva a partir de los cuatro meses de edad. A partir de los seis meses, se suplementará con micronutrientes a niños no anémicos y se iniciará un tratamiento con jarabe de sulfato ferroso a niños y niñas que son diagnosticados con anemia.

El plan también formula otras intervenciones complementarias. Con el objetivo de asegurar el consumo del suplemento de hierro y fomentar prácticas alimenticias saludables y ricas en hierro, se priorizan visitas de seguimiento para los niños y niñas de 4 y 5 meses y de 6 a 11 meses con diagnóstico de anemia (a través del Servicio de Acompañamiento a Familias de Cuna Más). Asimismo, se consideran un conjunto de actividades periódicas y sistemáticas realizadas por el profesional de la salud para vigilar el crecimiento y desarrollo del niño o niña menor de tres años. El objetivo es la prevención y detección oportuna de riesgos de anemia.

3.3 Retos para la implementación de las medidas para reducir la anemia para 2021

Según la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), a pesar de los avances en las medidas para reducir la prevalencia de la anemia infantil, se han identificado algunos problemas que no permiten la implementación correcta de las estrategias (MCLCP, 2017). La identificación de estos problemas resulta relevante no solo para la reducción de la meta nacional de reducción en la incidencia de la anemia infantil, sino también para los indicadores relacionados con el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como es el caso de la prevalencia del retraso de crecimiento en menores de cinco años (12,2% en 2018), la prevalencia de la malnutrición entre niños menores de cinco años (0,5% en 2018) y la prevalencia de la subalimentación (25,6% en 2018), indicadores utilizados

para medir el cumplimiento del ODS 2, «Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible». En particular, los problemas identificados por la MCLCP son los siguientes:

1. Acceso y disponibilidad limitada de alimentos en zonas rurales e indígenas. Los alimentos con menor disponibilidad y de menor consumo son las carnes rojas, la sangrecita y el pescado.
2. Debilidad en la implementación de la estrategia de suplementación preventiva en niños y niñas y baja adherencia del suplemento de hierro en gestantes y niños y niñas. Un reto por superar es el rechazo de las comunidades al consumo de jarabe y gotas de sulfato ferroso, ácido fólico y micronutrientes.
3. Debilidad de un abordaje integral para la prevención y el control de la anemia que involucre acciones de la comunidad, instituciones educativas y familias, y considere factores interculturales.

4. Visitas domiciliarias en la lucha contra la anemia[2]

En 2018, el Programa Mundial de Alimentación (PMA) implementó la intervención Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. El objetivo de este programa era mejorar la salud y el estado nutricional de niños y niñas menores de tres años, a través de visitas domiciliarias que promovieran el conocimiento, habilidades y prácticas nutricionales de los cuidadores. El contexto de la intervención es Sechura, un distrito pobre en Piura, donde el PMA viene realizando otras intervenciones. En Sechura, la incidencia de anemia en niños menores de tres años es del 43,8% (INEI, 2020).

En colaboración con el PMA, se condujo un experimento controlado en el distrito de Sechura, con el objetivo de estimar el impacto de las visitas sobre la prevalencia de anemia en niños menores de tres años. El PMA ofreció visitas domiciliarias a lo largo de seis meses en 23 asentamientos humanos seleccionados de manera aleatoria, mientras que 24 asentamientos humanos fueron seleccionados para formar el grupo de control. Así, de una muestra de 771 pares cuidador-niño, 304 corresponden al grupo de tratamiento y 467, al grupo de control.

En este contexto, se estudia el efecto de las visitas domiciliarias en las que se promueve el consumo de alimentos ricos en hierro accesibles y de bajo costo, así como prácticas de alimentación responsiva, sobre la prevalencia de anemia. También se analiza si estos efectos persisten luego de que el programa ha terminado.

[2] Esta sección es un resumen de Barrón, Castro y Lavado (2020).

El estudio tiene tres contribuciones importantes:

1. Muestra que es posible reducir la prevalencia de anemia en niños y niñas inicialmente diagnosticados con esa condición. Esto mediante la promoción del consumo de alimentos ricos en hierro que están disponibles localmente y la promoción de las prácticas alimentarias de los cuidadores.
2. Se enfoca en la primera infancia, un período importante para el desarrollo del niño y, también, uno difícil para introducir cambios en la dieta. De hecho, el estudio encuentra que un programa de seis meses de duración no es suficiente para lograr un cambio de comportamiento permanente entre los beneficiarios.
3. Muestra que estos programas pueden tener efectos no deseados entre niños no anémicos. Se argumenta que esto puede deberse a que el programa terminó desalentando ciertas prácticas de salud al combinar un diagnóstico de «no anémico» con información sobre prácticas que pueden entenderse como necesarias solo en caso de anemia.

4.1 El programa y las visitas domiciliarias

Las visitas domiciliarias se llevaron a cabo el distrito de Sechura, en los 23 asentamientos humanos elegidos aleatoriamente para formar el grupo de tratamiento. Por un período de seis meses, los niños y sus cuidadores (por lo general, sus madres) recibieron una o dos visitas al mes, dependiendo de si el niño o niña fue diagnosticado con anemia antes de iniciar el programa. El principal objetivo de esta heterogeneidad en el tratamiento era concentrar los recursos en los niños y niñas con un mayor riesgo.

El programa se inició en mayo de 2018 y las visitas se extendieron a lo largo de seis meses. En noviembre de 2018, justo cuando finalizaron las visitas, se recogió información (línea intermedia). Luego de seis meses de terminado el programa, se recogió nuevamente información (línea final) con el objetivo de medir la persistencia de los efectos de las visitas.

Cada visita se organiza en tres partes, y la siguiente tabla resume su contenido.

Tabla 2
Contenido de las visitas domiciliarias

Primera parte Revisión de compromisos de la visita anterior	El encargado de la visita y el cuidador o cuidadora revisan los compromisos de la visita anterior y la información en la carta de Control de Crecimiento y Desarrollo (CRED). Por ejemplo, revisan el cambio en el peso del niño o niña e interpretan la curva de crecimiento.
Segunda parte Discusión de temas	Se discuten los siguientes temas: • las causas y consecuencias de la desnutrición crónica y la anemia; • el contenido ferroso de productos localmente disponibles; • cómo usar alimentos altos en hierro para preparar comidas para los niños; • la importancia de suplementos de hierro y micronutrientes y las indicaciones para consumirlos; • demostración de prácticas de alimentación responsiva para promover la recepción y consumo de alimentos; y • prácticas de salud deseables, como ir al centro médico para revisiones rutinarias del niño o niña.
Tercera parte Compromisos para la siguiente visita	Se realiza un resumen de la información discutida durante la visita y se establecen nuevos compromisos basados en esta nueva información. También se agenda la próxima visita.

4.2 Características de la muestra

La tabla 3 presenta estadísticas descriptivas de la muestra. El hogar promedio tiene 4,8 miembros de familia. Los cuidadores o cuidadoras tienen, en promedio, 30 años, y la mayoría tiene educación primaria (40%) o secundaria (49%). Solo el 7% de los cuidadores trabajan fuera de casa. Alrededor de un tercio de los jefes de familia trabajan como pescadores. Antes del inicio del programa, los niños y niñas tenían en promedio 21,8 meses de edad. Inicialmente, el 61% de estos niños y niñas fueron diagnosticados como anémicos, mientras que solo el 25% de ellos recibieron suplementos de hierro y el 37% recibieron micronutrientes. La mayoría de las características estuvieron balanceadas entre los grupos de control y tratamiento, con algunas excepciones. En particular, los niños y niñas del grupo de tratamiento eran 2,5 meses más jóvenes y, en consecuencia, con mayor probabilidad de tener anemia en comparación con el grupo de control. En la estimación de los resultados, se controla por la edad del niño o niña.

Tabla 3
Estadísticas descriptivas de la muestra

	Obs.	Promedio muestra	Promedio tratamiento	Promedio control	Diferencia
Tamaño del hogar	721	4,82	4,92	4,76	0,16
(número de miembros)		(1,48)	(0,09)	(0,07)	(0,20)
Edad del cuidador/a (años)	721	30,08	30,15	30,04	0,12
		(6,45)	(0,39)	(0,31)	(0,61)
Cuidador/a no tiene educación	721	0,02	0,01	0,02	-0,01
primaria (Sí=1)		(0,12)	(0,00)	(0,01)	(0,01)
Cuidador/a tiene educación primaria	721	0,40	0,44	0,38	0,06
(Sí=1)		(0,49)	(0,03)	(0,02)	(0,06)
Cuidador/a tiene educación	721	0,41	0,42	0,40	0,01
secundaria (Sí=1)		(0,49)	(0,03)	(0,02)	(0,05)
Cuidador/a tiene educación superior	721	0,17	0,14	0,20	-0,06*
(Sí=1)		(0,38)	(0,02)	(0,02)	(0,03)
Cuidador/a trabaja fuera del hogar	721	0,07	0,06	0,07	-0,01
(Sí=1)		(0,25)	(0,01)	(0,01)	(0,02)
Edad del niño/a (meses)	770	21,82	20,29	22,81	-2,53***
		(10,98)	(0,54)	(0,54)	(0,79)
Nivel de hemoglobina (g/dl)	771	10,78	10,68	10,85	-0,17
		(1,13)	(0,06)	(0,05)	(0,11)
Anémico (Sí=1)	771	0,61	0,62	0,60	0,02
		(0,49)	(0,03)	(0,02)	(0,04)
El niño/a recibió suplemento de	52	0,25	0,23	0,27	-0,04
hierro (Sí=1)		(0,44)	(0,09)	(0,08)	(0,10)
El niño/a recibió suplemento de	719	0,37	0,40	0,34	0,06
micronutrientes (Sí=1)		(0,48)	(0,03)	(0,02)	(0,04)

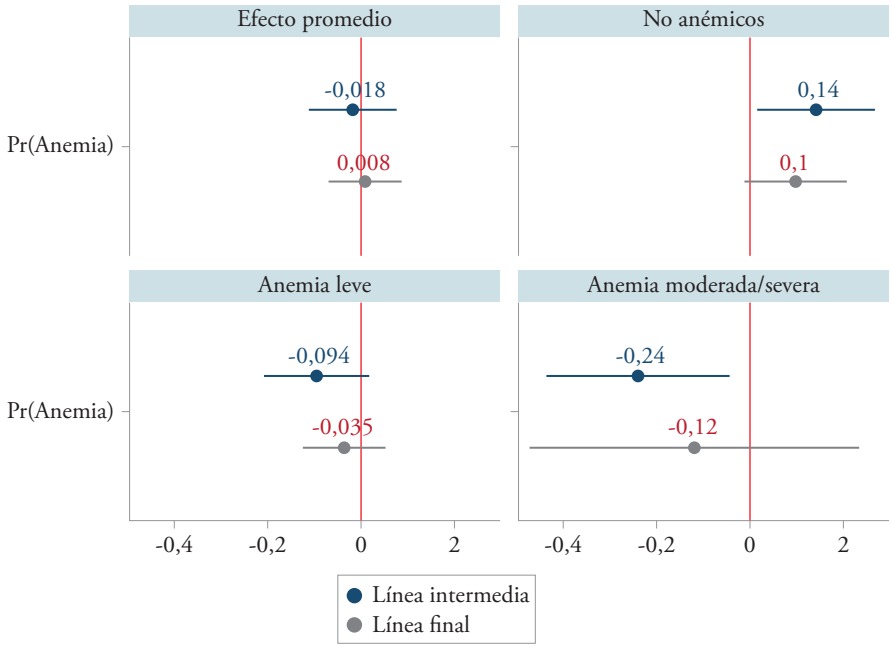
Notas. Errores estándar clusterizados a nivel de comunidad en paréntesis. Estadísticamente significativo al 90(*), 95(**) o 99(***) % de confianza.

4.3 El efecto de las visitas domiciliarias sobre la prevalencia de anemia

En primer lugar, no se encontró un impacto promedio del programa sobre la probabilidad de tener anemia. El primer cuadrante de la figura 4 muestra valores del efecto puntual muy cercanos a cero (representados por la línea vertical). Sin embargo, el programa fue efectivo en reducir la probabilidad de tener anemia en niños y niñas que tenían algún grado de anemia antes del inicio del programa (véanse los cuadrantes inferiores de la figura 4). En particular, los niños diagnosticados con anemia leve tuvieron una probabilidad menor en 9,4 puntos porcentuales de tener anemia luego de seis meses de recibir visitas, en comparación con los niños de asentamientos humanos que no recibieron visitas. El efecto es mayor (23,7 puntos porcentuales) en niños que inicialmente fueron diagnosticados con anemia moderada o severa. Una vez que el programa terminó, los efectos no se mantuvieron. Para la línea final, seis meses luego de las últimas visitas, el efecto se diluyó y fue estadísticamente nulo.

Un resultado no esperado es el efecto que tuvieron las visitas sobre los niños que inicialmente no fueron diagnosticados como anémicos (recuadro superior en la columna derecha, figura 4). El programa incrementó la prevalencia de anemia en este grupo de niños y niñas. Estos niños tuvieron una probabilidad más alta en 14,4 puntos porcentuales de tener anemia al final de la intervención, lo que sugiere que el programa tuvo un efecto negativo no deseado. El efecto persistió luego de que el programa terminara.

Figura 4
Efecto del programa sobre la probabilidad de tener anemia y consumo y conocimiento de alimentos con hierro



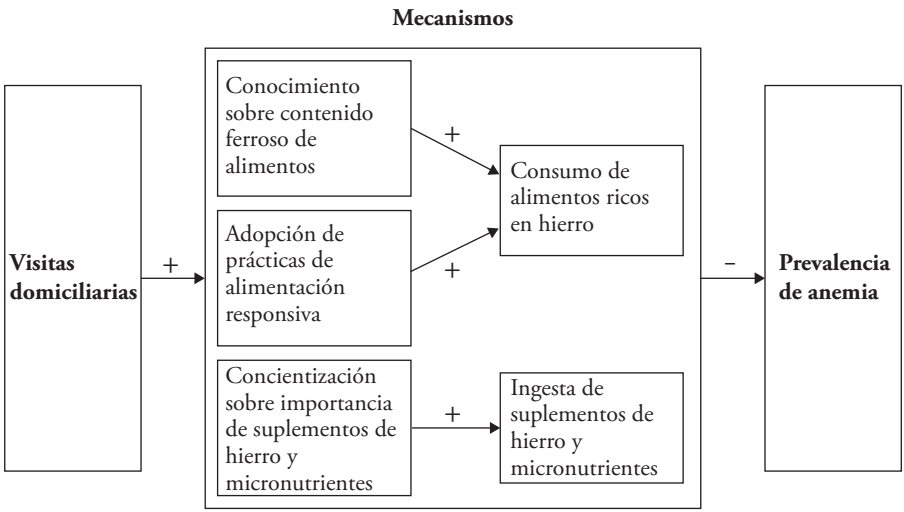
Notas. Los puntos en el gráfico representan el efecto (estimación puntual), y las líneas horizontales representan los intervalos de confianza (al 95%). Se considera que un efecto no es significativo (al 95% de confianza) cuando los intervalos de confianza se traslapan con las líneas verticales de color rojo, ubicadas en cero.

4.4 Posibles mecanismos

A continuación, se presentan los principales mecanismos que sugiere la literatura para el efecto encontrado sobre la probabilidad de prevalencia de anemia (véase la figura 5). En primer lugar, para que las visitas domiciliarias tengan un impacto en el consumo de hierro del niño, el conocimiento del cuidador o cuidadora sobre alimentos ricos en hierro debe mejorar. Un mejor conocimiento sobre los alimentos ricos en hierro debería tener un efecto positivo en la probabilidad de que el niño o niña consuma hierro. En segundo lugar, las visitas promueven prácticas de alimentación responsiva, con el objetivo de incrementar la probabilidad de que la madre se asegure de que el niño termine su porción y genere un ambiente más

amigable para el consumo de alimentos. Por último, las visitas deberían aumentar el uso de suplementos de hierro (en niños con anemia) o micronutrientes (en niños sin anemia). Asimismo, las visitas domiciliarias deberían incrementar la proporción de niños que reciben suplemento de hierro de manera adecuada.

Figura 5
Posibles mecanismos del efecto de las visitas sobre la prevalencia de anemia



4.5 Consumo de alimentos ricos en hierro

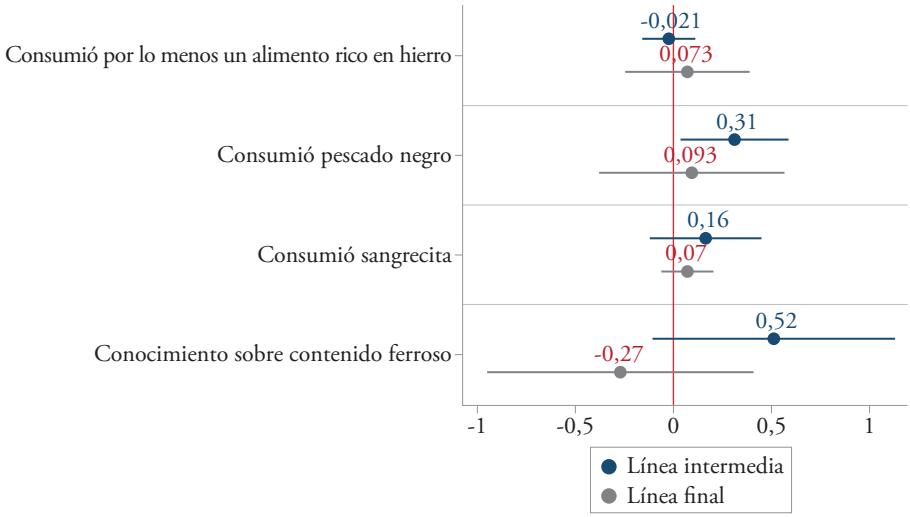
Los hallazgos sugieren que el mecanismo para el grupo de niños y niñas con anemia moderada o severa implica un incremento en el conocimiento de las cuidadoras sobre el contenido ferroso de los alimentos y un incremento del consumo de alimentos ricos en hierro (en particular, de pescado negro). La figura 6 muestra que el grupo de niños con anemia moderada o severa tiene una mayor probabilidad (en 31 puntos porcentuales) de consumir pescado negro (en la línea intermedia)[3]. Este es un resultado importante, dado que el pescado negro es un alimento disponible a un precio asequible en el distrito de Sechura. El programa fue exitoso en promover su consumo dentro del grupo de niños que fueron inicialmente diagnosticados como anémicos. Asociado a este cambio, hallamos un incremento en el conocimiento sobre alimentos ricos en hierro. Las madres del

[3] Las tablas incluidas en los anexos muestran el efecto promedio y sobre el subgrupo de hogares con niños no anémicos y con anemia leve.

grupo diagnosticado con anemia moderada o severa en la línea de base tuvieron un puntaje 0,52 desviaciones estándar mayor en la prueba de conocimiento sobre qué alimentos son ricos en hierro, en comparación con las madres en este subgrupo de control.

Así, al menos una parte de la reducción en la incidencia de anemia observada en la línea intermedia está asociada a un mayor consumo de alimentos ricos en hierro y en el mayor conocimiento sobre el contenido ferroso de los alimentos por parte de los cuidadores.

Figura 6
Efecto del programa sobre consumo de alimentos ricos en hierro (en el subgrupo de anemia moderada o severa)



Nota. Los puntos en el gráfico representan el efecto (estimación puntual) y las líneas horizontales representan los intervalos de confianza (al 95%).

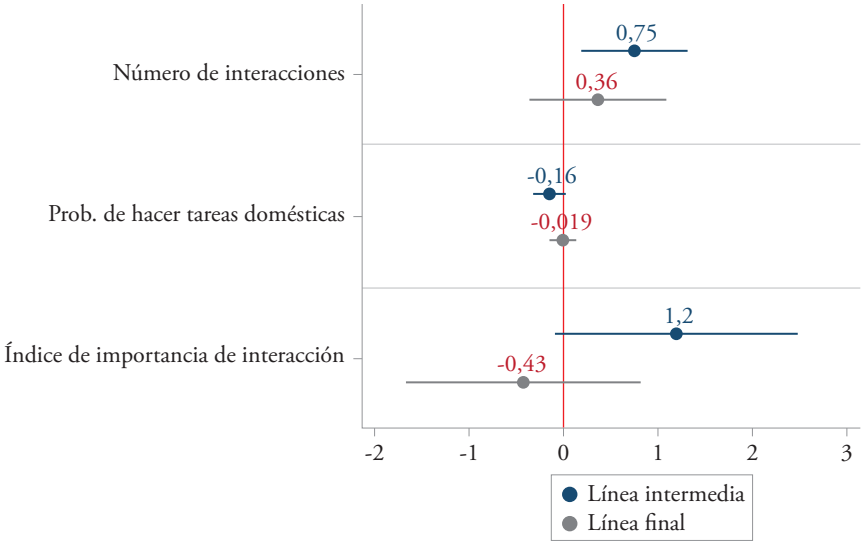
4.6 Prácticas de alimentación responsiva

Asimismo, se encontró una mejora de corto plazo en las prácticas de alimentación responsiva. El programa fue efectivo en incrementar el número de interacciones responsivas de la madre con el niño o la niña durante la alimentación en el grupo diagnosticado inicialmente con anemia moderada o severa (véase la figura 7). El programa también redujo la probabilidad de que las madres realicen tareas del

hogar durante la alimentación. Esto a pesar de que no se encontró un cambio en la probabilidad de recibir suplementos de hierro. Estos hallazgos para ese grupo sugieren que una mejor nutrición tiene impactos positivos, incluso sin el consumo de suplementos.

Ninguno de los efectos hallados en el corto plazo se mantuvo seis meses luego de finalizar las visitas. La falta de persistencia de los cambios en comportamientos está en línea con la dilución de los efectos en la prevalencia de anemia en la línea final. Así, el programa fue efectivo en sacar a los niños y niñas anémicos de esta condición, aunque la adopción de prácticas que generaron este cambio no se mantuvo en el tiempo.

Figura 7
Efecto del programa sobre prácticas de alimentación responsiva (en el subgrupo de anemia moderada o severa)

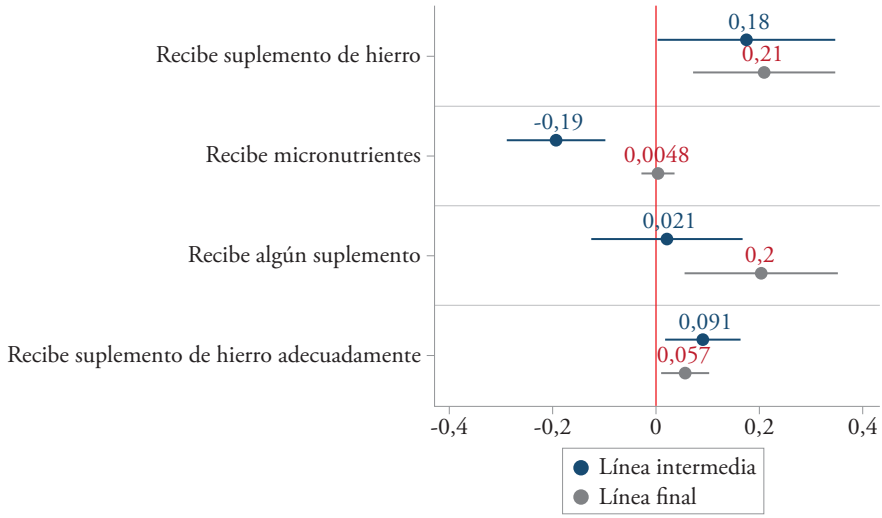


Nota. Los puntos en el gráfico representan el efecto (estimación puntual) y las líneas horizontales representan los intervalos de confianza (al 95%).

4.7 Consumo de suplementos de hierro y micronutrientes

Dentro del grupo de niños y niñas diagnosticados con anemia leve en la línea de base, el mecanismo para la reducción de la probabilidad de tener anemia implicó un incremento en la ingesta de suplementos de hierro.

Figura 8
Efecto del programa sobre consumo de suplementos de hierro y micronutrientes (en el subgrupo de anemia leve)



Nota. Los puntos en el gráfico representan el efecto (estimación puntual) y las líneas horizontales representan los intervalos de confianza (al 95%).

Dentro de este grupo, aquellos niños que recibieron las visitas domiciliarias tuvieron una mayor probabilidad, en 18 puntos porcentuales, de recibir suplementos de hierro y, en 9 puntos porcentuales, de recibir suplementos de hierro de manera adecuada, en comparación con el mismo grupo en asentamientos humanos de control. Los efectos encontrados se mantuvieron en la línea final.

4.8 Entendiendo los efectos adversos

Un hallazgo no esperado es el efecto negativo del programa dentro del grupo de niños y niñas que antes del programa no fueron diagnosticados con anemia. Se encontró que, dentro de este grupo, recibir las visitas domiciliarias incrementa la probabilidad de tener anemia en 14 y 10 puntos porcentuales, en la línea intermedia y final, respectivamente. El estudio argumentó que existen tres elementos que, combinados, pueden explicar este resultado negativo.

El primer elemento tiene que ver con el mensaje que busca transmitir la intervención. Este mensaje busca promover ciertos comportamientos que tienen tanto una naturaleza preventiva como curativa respecto a la anemia. El consumo de

alimentos ricos en hierro, las prácticas de alimentación responsiva y el consumo de suplementos son importantes tanto para curar como para prevenir la anemia infantil. Es muy probable, sin embargo, que un porcentaje importante de cuidadoras haya interpretado que estos comportamientos son solo de carácter curativo. De hecho, no es raro que las personas asocien la adopción de cierta práctica de salud con el diagnóstico de alguna enfermedad.

El segundo elemento está relacionado con la información recibida por la cuidadora respecto al estado de salud de su hijo(a) en la línea de base. Evidencia anecdótica del trabajo de campo indica que los cuidadores prestan atención al diagnóstico asignado al niño(a) (anémico o no anémico), en lugar de la concentración de hemoglobina. El diagnóstico de «no anémico» tiene la connotación de que el niño o niña no está enfermo(a). Este mensaje, por sí mismo, puede incentivar un menor cuidado en las prácticas de alimentación, así como prestar menor atención al mensaje informativo de las visitas domiciliarias. Sin embargo, es importante notar que las cuidadoras de los niños y niñas no anémicos del grupo de control recibieron el mismo diagnóstico. Por lo tanto, el incremento en la prevalencia de anemia no se puede explicar solo por este diagnóstico. Es necesario combinar este elemento con el mensaje de la intervención y la interpretación de las prácticas como de carácter curativo. Nótese que, si se entiende que ciertas prácticas de salud son necesarias en caso de anemia, el diagnóstico de «anémico» tenderá a promoverlas, pero el diagnóstico de «no anémico» puede disuadir su adopción, en especial si estas implican un costo (como la suplementación o un cambio en los hábitos alimenticios).

Por último, el tercer elemento está relacionado con el número y frecuencia de las visitas recibidas por el grupo de cuidadoras de niños(as) no anémicos. Esto puede ser un catalizador del efecto causado por los dos elementos anteriores. El hecho de haber recibido menos visitas y que estas hayan sido menos frecuentes puede haber facilitado la confusión entre el carácter preventivo y curativo de las prácticas que la intervención buscaba promover. De ser este el caso, es posible que cada cuidadora haya malinterpretado partes diferentes del programa. En consecuencia, los cambios en comportamiento pueden ser idiosincráticos en lugar de sistemáticos, lo que dificulta que se los pueda detectar estadísticamente.

5. Conclusiones y recomendaciones

A pesar de la reducción en la tasa de prevalencia de anemia durante la última década, la anemia infantil sigue siendo un problema de salud pública severo en

el Perú. En el año 2019, la anemia afectó al 40,1% de los niños y niñas de entre 6 y 35 meses de edad (INEI, 2020), y la prevalencia de anemia es mayor para las poblaciones más vulnerables.

Así, la meta de alcanzar una prevalencia de anemia infantil del 19% para 2021 es un reto importante para el país, ya que implica la reducción de 20 puntos en dicho porcentaje. Durante los últimos años, se han implementado en el Perú políticas de lucha contra la anemia. De manera importante, en 2017, el Minsa aprobó el Plan Nacional para la Reducción y Control de la Anemia Materna Infantil y la Desnutrición Crónica Infantil en el Perú: 2017-2021. Asimismo, en 2018, se declaró de prioridad nacional la lucha contra la anemia en niñas y niños menores de tres años y se formuló el Plan Multisectorial de Lucha contra la Anemia 2018-2021. Estas políticas reúnen intervenciones de tratamiento y prevención de la anemia, entre las cuales resaltan la entrega de suplementos de hierro y micronutrientes para niños y niñas, y la entrega de hierro y ácido fólico a mujeres adolescentes y gestantes.

Sin embargo, las estrategias de lucha contra la anemia tienen limitaciones. Entre ellas, destacan las limitaciones de oferta y distribución, así como la baja adherencia del consumo de suplementos y alimentos fortificados. Esto es consistente con la literatura internacional, que encuentra que el acceso a alimentos fortificados puede no ser efectivo en reducir la prevalencia de anemia cuando los programas se llevan a escala (Banerjee *et al.*, 2018). En este contexto, se presentaron los hallazgos de un estudio (Barrón *et al.*, 2020) sobre el efecto del programa Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, una alternativa de lucha contra la anemia que incluye componentes de educación nutricional mediante visitas domiciliarias. En este estudio, se estimó el efecto de las visitas domiciliarias sobre la prevalencia de anemia en el norte del Perú. En un contexto en el que la priorización de medidas como la suplementación nutricional, la medición de hemoglobina y las visitas domiciliarias han contribuido a la reducción de la anemia, los hallazgos dan luces sobre componentes importantes que se deben tomar en cuenta en la implementación de este tipo de intervenciones.

Los resultados aportan a la literatura existente en tres sentidos. En primer lugar, muestran que proveer educación sobre nutrición a cuidadores y cuidadoras puede cambiar hábitos alimenticios, más allá de promover la ingesta de suplementos o alimentos fortificados. En segundo lugar, se encontró evidencia de que este cambio es posible incluso en niños menores de tres años, donde el cambio de hábitos alimenticios podría considerarse particularmente difícil. Por último, los

resultados sugieren que las visitas domiciliarias son un mecanismo efectivo, pero hay dos consideraciones.

En primer lugar, que el programa de seis meses no mantuvo los cambios en el comportamiento luego de que este finalizara. En este sentido, es de interés estudiar si programas de mayor duración pueden tener efectos que persistan en el tiempo.

En segundo lugar, el programa puede tener efectos no deseados. En particular, se encontró que la intervención causó un incremento de 10 puntos porcentuales en la prevalencia de anemia en el grupo de niños(as) diagnosticados como no anémicos en la línea de base. Al respecto, se argumentó que esto puede deberse a que el programa terminó desalentando ciertas prácticas de salud al combinar el diagnóstico de «no anémico» con información sobre prácticas que pueden terminar entendiéndose como necesarias solo en caso de anemia. Esta confusión entre lo curativo y lo preventivo puede haberse exacerbado por el menor número y frecuencia de las visitas recibidas por este grupo. Este resultado sugiere que es necesario enfatizar más la importancia de las prácticas de salud y alimentación como medidas preventivas contra la anemia, para garantizar que estas se lleven a cabo incluso cuando el niño(a) tenga un nivel de hemoglobina adecuado.

Otra característica importante de nuestro estudio desde el punto de vista de *policy* es que las visitas domiciliarias fueron realizadas por miembros de la comunidad capacitados y certificados. Implementar el programa con miembros de la comunidad, y no con profesionales de la salud, puede facilitar la aplicación a gran escala del programa. Para maximizar los efectos de estas visitas, debe haber esfuerzos desde las etapas de reclutamiento. La literatura muestra que resaltar el impacto social en lugar de la compensación monetaria es más exitoso para atraer a miembros de la comunidad. El reconocimiento social, así como los reportes sobre el estado de salud de sus beneficiarios, pueden ser herramientas importantes para su compromiso con el programa. Además de los materiales adecuados, estos visitantes domiciliarios necesitan un supervisor con quien resolver dudas y necesitan estar en constante contacto con los centros de salud. En ese sentido, de cara a la meta de reducción de 20 puntos porcentuales en la prevalencia de anemia infantil, resulta relevante considerar si se puede esperar que este tipo de intervenciones tenga efectos similares en otras regiones, con el objetivo de lograr una reducción significativa en la incidencia de la anemia infantil a nivel nacional.

Referencias

Banerjee, A., Barnhardt, S., & Duflo, E. (2015). Movies, margins, and marketing: Encouraging the adoption of iron-fortified salt. En *Insights in the economics of aging* (pp. 285-306). University of Chicago Press.

Banerjee, A., Barnhardt, S., & Duflo, E. (2018). Can iron-fortified salt control anemia? Evidence from two experiments in rural Bihar. *Journal of Development Economics*, 133, 127-146.

Barrón, M., Castro, J. F., & Lavado, P. (2020). *Home visits in the fight against anemia*. Working paper.

Chong, A., Cohen, I., Field, E., Nakasone, E., & Torero, M. (2016). Iron deficiency and schooling attainment in Peru. *American Economic Journal: Applied Economics*, *8*(4), 222-255.

Christensen, L., Sguassero, Y., & Cuesta, C. (2013). Anemia and adherence to oral iron supplementation in a sample of children assisted by the public health network of Rosario, Santa Fe. *Arch Argent Pediatr*, *111*(4), 288-294.

Dewey, K., & Adu-Afarwuah, S. (2008). Systematic review of the efficacy and effectiveness of complementary feeding interventions in developing countries. *Maternal & Child Nutrition*, *4*, 24-85.

Galloway, R., & McGuire, J. (1994). Determinants of compliance with iron supplementation: Supplies, side effects, or psychology? *Social Science & Medicine*, *39*(3), 381-390.

Ghanekar, J., Kanani, S., & Patel, S. (2002). Toward better compliance with iron-folic acid supplements: Understanding the behavior of poor urban pregnant women through ethnographic decision models in Vadodara, India. *Food and Nutrition Bulletin*, *23*(1), 65-72.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2019). *Encuesta Nacional Demográfica y de Salud Familiar*.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2020). *Perú: indicadores de resultados de los programas presupuestales 2014-2019. Encuesta Nacional Demográfica y de Salud Familiar*.

Lassi, Z. S., Das, J. K., Zahid, G., Imdad, A., & Bhutta, Z. A. (2013). Impact of education and provision of complementary feeding on growth and morbidity in children less than 2 years of age in developing countries: A systematic review. *BMC Public Health*, *13*(3), S13.

López-Flores, F., Neufeld, L. M., Sotres-Álvarez, D., García-Guerra, A., & Ramakrishnan, U. (2012). Compliance to micronutrient supplementation in children 3 to 24 months of age from a semi-rural community in Mexico. *Salud Pública de México*, *54*(5), 470-478.

MCLCP (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza). (2017). *Situación de la anemia y malnutrición en la población infantil y propuestas de mejora de las políticas y/o programas nacionales*. Reporte 3-2017-SC/MCLCP. Equipo de Seguimiento Concertado a las Políticas de Salud Subgrupo «Anemia NO».

MEF (Ministerio de Economía y Finanzas). (2017). *Evaluación de impacto del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED)*. Informe de evaluación. (Monge, A., & Campana, Y., autores). Lima, Perú.

Midis (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social). (2018). *Plan Multisectorial de Lucha contra la Anemia*. Lima: Midis.

Minsa (Ministerio de Salud). (2017). *Plan Nacional para la Reducción y Control de la Anemia Materno Infantil y la Desnutrición Crónica Infantil en el Perú: 2017-2021*. Lima: Minsa.

Penny, M. E., Creed-Kanashiro, H. M., Robert, R. C., Narro, M. R., Caulfield, L. E., & Black, R. E. (2005). Effectiveness of an educational intervention delivered through the health services to improve nutrition in young children: A cluster-randomised controlled trial. *The Lancet*, *365*(9474), 1863-1872.

Thomas, D., Frankenberg, E., Friedman, J., Habicht, J.-P., Hakimi, M., Ingwersen, N., Jones, N., McKelvey, C., Pelto, G., Sikoki, B. *et al.* (2006). *Causal effect of health on labor market outcomes: Experimental evidence*. On-Line Working Paper Series. California Center for Population Research.

Walker, S. P., Wachs, T. D., Gardner, J. M., Lozoff, B., Wasserman, G. A., Pollitt, E., Carter, J. A., International Child Development Steering Group *et al.* (2007). Child development: risk factors for adverse outcomes in developing countries. *The Lancet*, 369(9556), 145-157.

WHO (World Health Organization). (2015). *The global prevalence of anaemia in 2011*.

Anexos

Tabla A1
Efecto del programa sobre la probabilidad de tener anemia y consumo de alimentos ricos en hierro

	Efectos heterogéneos por nivel condición inicial			
	(1) Efecto promedio	(2) No anémicos	(3) Anemia leve	(4) Anemia moderada o severa
Panel A. Línea intermedia				
Anemia (Sí=1)	-0,016	0,144**	-0,094*	-0,237**
	(0,047)	(0,063)	(0,055)	(0,099)
El niño/a consumió al menos un alimento rico	0,000	-0,032	0,025	-0,021
en hierro ayer (Sí=1)	(0,031)	(0,042)	(0,044)	(0,069)
El niño/a consumió pescado negro (Sí=1)	0,129	0,067	0,141	0,314**
	(0,086)	(0,095)	(0,099)	(0,138)
El niño/a consumió sangrecita ayer (Sí=1)	-0,026	-0,036	-0,037	0,164
	(0,047)	(0,036)	(0,057)	(0,143)
Puntaje en test de conocimiento sobre	0,260	0,113	0,351**	0,515*
contenido ferroso (estandarizado)	(0,193)	(0,271)	(0,171)	(0,304)
Panel B. Línea final				
Anemia (Sí=1)	0,008	0,101*	-0,035	-0,118
	(0,039)	(0,054)	(0,043)	(0,174)
El niño/a consumió al menos un alimento rico	-0,065	-0,056	-0,077	0,073
en hierro ayer (Sí=1)	(0,048)	(0,050)	(0,047)	(0,160)
El niño/a consumió pescado negro (Sí=1)	-0,141**	-0,165*	-0,140**	0,093
	(0,065)	(0,084)	(0,064)	(0,239)
El niño/a consumió sangrecita ayer (Sí=1)	0,006	0,013	-0,007	0,070
	(0,023)	(0,041)	(0,028)	(0,070)
Puntaje en test de conocimiento sobre	0,221*	0,160	0,298*	-0,269
contenido ferroso (estandarizado)	(0,128)	(0,165)	(0,153)	(0,336)

Notas. Errores estándar clusterizados a nivel de comunidad en paréntesis. Estadísticamente significativo al 90(*), 95(**) o 99(***) % de confianza. Todas las regresiones controlan por sexo del niño/a, material del techo y la edad del niño/a en la línea de base

Tabla A2
Efecto del programa sobre prácticas de alimentación responsiva

	Efectos heterogéneos por nivel condición inicial			
	(1) Efecto promedio	(2) No anémicos	(3) Anemia Leve	(4) Anemia moderada o severa
Panel A. Línea intermedia				
Número de interacciones con el niño/a durante su alimentación	0,094	0,113	0,005	0,746**
	(0,149)	(0,160)	(0,156)	(0,285)
El cuidador/a hace tareas del hogar	-0,065***	-0,089***	-0,040	-0,158*
durante la alimentación del niño/a	(0,018)	(0,022)	(0,024)	(0,089)
Índice de importancia de interacción con niño/a	0,242	0,233	0,157	1,194*
	(0,215)	(0,242)	(0,227)	(0,633)
Panel B. Línea final				
Número de interacciones con el niño/a durante su	0,148	0,215	0,098	0,362
alimentación	(0,145)	(0,166)	(0,177)	(0,359)
El cuidador/a hace tareas del hogar	0,013	0,028	0,007	-0,019
durante la alimentación del niño/a	(0,028)	(0,032)	(0,032)	(0,070)
Índice de importancia de interacción con niño/a	0,384	0,505*	0,373	-0,430
	(0,241)	(0,276)	(0,267)	(0,615)

Notas. Errores estándar clusterizados a nivel de comunidad en paréntesis. Estadísticamente significativo al 90(*), 95(**) o 99(***) % de confianza. Todas las regresiones controlan por sexo del niño/a, material del techo y la edad del niño/a en la línea de base.

Tabla A3
Efecto del programa sobre el consumo de suplementos de hierro y micronutrientes

	(1) Efecto promedio	(2) No anémicos	(3) Anemia leve	(4) Anemia moderada o severa
Panel A. Línea intermedia				
El niño/a recibe suplemento de hierro	0,084	-0,036	0,178**	-0,068
	(0,073)	(0,082)	(0,084)	(0,144)
El niño/a recibe micronutrientes	-0,156***	-0,097	-0,192***	-0,186
	(0,046)	(0,068)	(0,048)	(0,117)
El niño/a recibe algún suplemento	-0,009	-0,026	0,021	-0,164
	(0,063)	(0,080)	(0,073)	(0,167)
El niño/a recibe suplemento de hierro	0,075**	0,069**	0,091**	0,000
adecuadamente	(0,029)	(0,029)	(0,036)	(0,000)
Panel B. Línea final				
El niño/a recibe suplemento de hierro	0,151***	0,087**	0,208***	-0,091
	(0,052)	(0,043)	(0,069)	(0,144)
El niño/a recibe micronutrientes	-0,004	-0,011	0,005	-0,082
	(0,014)	(0,027)	(0,016)	(0,074)
El niño/a recibe algún suplemento	0,138**	0,067	0,204***	-0,173
	(0,053)	(0,050)	(0,073)	(0,129)
El niño/a recibe suplemento de hierro	0,062***	0,069**	0,057**	0,067
adecuadamente	(0,020)	(0,026)	(0,024)	(0,068)

Notas. Errores estándar clusterizados a nivel de comunidad en paréntesis. Estadísticamente significativo al 90(*), 95(**) o 99(***) % de confianza. Todas las regresiones controlan por sexo del niño/a, material del techo y la edad del niño/a en la línea de base.

Política migratoria y de refugio: hacia una política de integración para un país de acogida

Isabel Berganza y Feline Freier[1]

1. Introducción

Las reflexiones presentadas en este capítulo se enmarcan en el contexto de un nuevo panorama migratorio que tomó por sorpresa al Perú y a otros países de América Latina. Después de décadas de protagonismo de la emigración, la inmigración empezó a adquirir mayor importancia a partir del año 2008, como consecuencia de la crisis económica mundial (Berganza & Cerna, 2011; Berganza & Purizaga, 2011). La tendencia creciente de la inmigración y de las personas que solicitan refugio continúa, y en ello ha influido el agravamiento de la crisis en Venezuela. En solo tres años, entre 2016 y 2019, el número total de extranjeros se multiplicó por más de 15 (de 56.700 en 2016 a 863.000 en noviembre de 2019), y en agosto de 2020 residían en el país oficialmente 1.043.460 personas de nacionalidad venezolana[2]. La nueva realidad de los flujos migratorios y de refugio plantea retos enormes para el Estado, ya que el actual marco normativo sobre migración y refugio fue desarrollado en un contexto diferente. En ese sentido, este capítulo realiza un diagnóstico de la política migratoria y de refugio en el Perú y propone recomendaciones para su futuro desarrollo.

[1] Las autoras agradecen a Mariana Mendiola por el apoyo y preocupación para enriquecer este trabajo y el apoyo de la asistente de investigación del CIUP Soledad Castillo Jara.

[2] R4V. *Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela*. https://r4v.info/es/situations/platform

El propósito de este ensayo es brindar un análisis de la política migratoria y de refugio peruana en el contexto de los cambios significativos que han experimentado los flujos migratorios hacia el Perú en los últimos años, y brindar sugerencias para su futuro desarrollo. El Estado peruano reconoce la migración como un fenómeno transversal que, por lo tanto, requiere una respuesta multidimensional con responsabilidades compartidas[3]. Sin embargo, existe cierta desarticulación en la gobernanza de las migraciones y, sobre todo, en la gestión de la inmigración al Perú, la cual se cristalizó claramente en las reacciones políticas frente la población venezolana, y se agravó durante el estado de emergencia en el contexto de la COVID-19.

Pese a la existencia de la Política Nacional Migratoria (PNM) 2017-2025 y la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria, la protección de la persona extranjera todavía no se ha puesto en la agenda política, ya que, hasta el momento, el enfoque que la política migratoria ha desarrollado fundamentalmente es el eje relativo a las peruanas y los peruanos en el exterior y las políticas de retorno. En el caso de los solicitantes de refugio o refugiados, su efectiva protección y su derecho al debido proceso no están garantizados.

Como punto de partida para nuestras reflexiones hay que reconocer el nuevo panorama migratorio que –al igual que a otros países en la región– tomó al Perú por sorpresa. Después del protagonismo que la emigración tomó en el panorama migratorio del Perú en las últimas décadas, la inmigración empezó a adquirir mayor importancia recién a partir del año 2008, como consecuencia de la crisis económica mundial (Berganza & Cerna, 2011; Berganza & Purizaga, 2011), y ha continuado hasta la actualidad. Así, se pasó de menos de 3.000 extranjeros con Carné de Extranjería en el año 2008 a más de 54.000 en 2016. En los últimos tres años, el Perú se ha convertido en el hogar de más de 1 millón de migrantes venezolanos según las cifras oficiales de Naciones Unidas[4].

En este capítulo, en primer lugar, ofrecemos un análisis de la normativa peruana en materia de migración y refugio. En segundo lugar, discutimos la falta de una coordinada formulación de política pública de migración, refugio e integración de las y los inmigrantes y refugiados. Aquí, nos enfocamos en las reacciones políticas *ad hoc* y la falta de aplicación de la norma a la población venezolana, y abordamos de manera específica la falta de inclusión de la población migrante y refugiada en las políticas sociales en el contexto de la COVID-19. Posteriormen-

[3] Decreto Legislativo 1350, art. IX.

[4] R4V. *Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela*. https://r4v.info/es/situations/platform

te, la discusión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible demuestra el carácter transversal de la movilidad humana y destaca la necesidad de facilitar una articulación interministerial de políticas de integración. Por último, planteamos un conjunto de sugerencias para logar una articulación transversal y efectiva de una política de inmigración, refugio e integración.

El ensayo se basa en trabajos de investigación previos sobre la política migratoria y de refugio del Perú, así como en las recomendaciones que se desarrollaron en las Propuestas de Políticas Públicas del CIUP y el capítulo «Migrantes venezolanos y COVID-19: impacto de la cuarentena y propuestas para la apertura» (Freier & Brauckmeyer, 2020) del informe *Por una nueva convivencia: la sociedad peruana en tiempos del COVID-19: escenarios, propuestas y acción pública* del Grupo Temático de Ciencias Sociales – Minsa.

2. Normativa y política peruana en materia de migración y refugio

2.1 Legislación migratoria

La legislación peruana que ha configurado la política migratoria tiene un corto desarrollo histórico. Tal como señala Del Busto (2006, p. 713), en el siglo XXI se sigue construyendo una sociedad democrática en la cual se garanticen y respeten los derechos humanos. Así, y también dado lo reciente del movimiento de ingreso de extranjeros en el país, es sobre todo en el siglo XXI, y de manera acelerada desde 2017, cuando se aprecia más actividad en la promulgación de leyes y decretos relacionados con los migrantes, la política migratoria y los instrumentos utilizados para llevarla a cabo.

El Decreto Legislativo 703 de 1991 creó el Consejo Nacional de Extranjería y estableció diferentes tipos de visas y calidades migratorias (Freier & Arón, 2020). Sin embargo, tuvo un claro enfoque en la seguridad nacional y careció de un enfoque de derechos humanos (Defensoría del Pueblo, 2009; Comisión Andina de Juristas, 2015). Además, el decreto nunca fue reglamentado. En cuanto empezó a aumentar la inmigración en el siglo XXI, esta ley quedó obsoleta, y se tomaron diferentes medidas para reformar la legislación y la política migratoria.

Una de estas acciones fue, en 2011, la creación de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM), según el Decreto Supremo 067-2011-PCM. Esta comisión «se encuentra adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores y está conformada por diversas instituciones públicas. Su objetivo es coordinar, evaluar, proponer, supervisar y dar prioridad a las políticas y acciones

vinculadas a la gestión integral migratoria. Se institucionaliza así el propósito del Estado peruano de promover una política pública sobre migraciones que aglutine los diversos sectores».

La MTIGM cuenta con representantes de más de 20 entidades públicas que la integran en calidad de miembros y se compone de seis instancias: el pleno, la presidencia, la secretaría técnica, los grupos de trabajo, los subgrupos de trabajo, y el pleno en sesión ampliada con las comisiones especiales de apoyo (Vallejo, 2015). En estas últimas, se encuentran representadas la cooperación internacional y la sociedad civil, incluidas universidades y centros de investigación, entre ellos el CIUP y la UARM. Asimismo, asisten como observadores permanentes la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República y el Parlamento Andino (Vallejo, 2015).

Entre estas entidades públicas que conforman la MTIGM, destacamos dos. Por un lado, el Ministerio de Relaciones Exteriores, que la preside. Esta entidad es, por un lado, una autoridad migratoria para los extranjeros en el Perú, al conferirle la Ley de Migraciones competencia para otorgar algunas calidades migratorias, entre ellas la humanitaria. Por otro, es la instancia competente en relación con el reconocimiento de la condición de refugiado y con la política sobre dicho tema. Por lo tanto, cumple un rol fundamental en el desarrollo tanto de la política migratoria como de la de refugio.

Asimismo, otra de las entidades públicas que forman parte del pleno de la MTIGM es la Superintendencia Nacional de Migraciones (Migraciones). Se trata de un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del Interior, creado en el año 2012 mediante el Decreto Legislativo 1130 (art. 1). «Tiene competencia en materia de política migratoria interna y participa en la política de seguridad interna y fronteriza. Coordina el control migratorio con las diversas entidades del Estado que tengan presencia en los Puestos de Control Migratorio o Fronterizo del país para su adecuado funcionamiento. Tiene competencia de alcance nacional» (art. 2 del Decreto Legislativo 1130).

A pesar de las reformas institucionales mencionadas, la normativa de 1991 siguió vigente hasta el año 2015, cuando se aprobó una nueva norma que incluyó un enfoque en derechos humanos, como disposiciones para la protección de grupos vulnerables (Decreto Legislativo 1236). Sin embargo, esta tampoco entró en vigor por falta de reglamento (Freier & Arón, 2020; Berganza, 2019).

Fue en el año 2017 cuando la ley y el reglamento actualmente vigentes fueron aprobados; la ley de Migraciones mediante el Decreto Legislativo 1350 y su reglamento mediante el Decreto Supremo 007-2017-IN. A diferencia de las

leyes anteriores, que abordaban el tema de la inmigración principalmente desde enfoques económicos y poblacionales, con miras a una movilidad humana de la sociedad peruana y la seguridad nacional, esta nueva ley coloca el acento en los derechos humanos de los migrantes e incorpora el principio de integralidad, es decir, el reconocimiento de la migración como un fenómeno complejo que amerita una respuesta «intersectorial, multidimensional y de corresponsabilidades» (art. 9 de la Ley de Migraciones). Asimismo, la ley aporta otros principios importantes, tales como el reconocimiento del aporte de los migrantes en el desarrollo del país, la unidad migratoria familiar, el interés superior del niño y la no criminalización de la migración irregular. En términos de acceso a derechos, el Decreto Legislativo 1350 y su reglamento estipulan que los migrantes deben tener acceso a salud y educación, independientemente de su situación migratoria[5] (Berganza, 2019).

Sin embargo, cierta regulación respecto a los extranjeros en el Perú no ha sido modificada hasta la fecha. Por un lado, se encuentra la Ley para la Contratación de Trabajadores Extranjeros (Decreto Legislativo 689) del año 1991 y su Reglamento (Decreto Supremo 014-92-TR). Esta norma parte del principio de preferencia de los trabajadores nacionales para la contratación[6] y establece que las empresas solo podrán contratar personal extranjero en una proporción de hasta el 20% del número total de sus trabajadores (artículo 4). Establece, por lo tanto, una limitación importante a la contratación de personas extranjeras residentes en el país. Una segunda norma que tampoco ha sido modificada hasta el momento es la que dispone un régimen especial tributario para la renta de aquellas personas consideradas tributariamente como «no domiciliadas»[7]. Esta regulación establece que tanto los trabajadores/as independientes (renta de cuarta categoría) como aquellos que se encuentren en planilla (renta de quinta categoría) tendrán una retención del 30% sobre el total de las rentas obtenidas. En ambos casos, la normativa mencionada dificulta el acceso de la población migrante a un empleo formal y pone en entredicho el principio de igualdad que, tal como veremos posteriormente, rige la política migratoria del país.

[5] Decreto Legislativo 1350, art. 9.1.
[6] Decreto Legislativo 689, artículo 1: «Los empleadores, cualquiera fuere su actividad o nacionalidad, darán preferencia a la contratación de trabajadores nacionales».
[7] Decreto Supremo 179-2004-EF.

2.2 Convenios internacionales y protección de migrantes y refugiados

El Perú ha ratificado diversos pactos y convenios internacionales vinculados a la población en movilidad. Entre ellos destacan la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados (firmada en 1954 y ratificada en 1964) y su Protocolo, y la Convención sobre el Asilo Diplomático de 1954 (firmada en 1960 y ratificada en 1962). En el siglo XXI, firmó la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (firmado y ratificado en 2013) y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia (aprobada en 2014).

A partir de dicha normativa, en el año 2002, se promulgó la normativa en materia de refugio, que continúa vigente. Se trata de la Ley 27840 (Ley de Asilo) y la Ley 27891 (Ley del Refugiado), ambas publicadas en el año 2002, y el Reglamento que desarrolla esta última, aprobado mediante el Decreto Supremo 119-2003-RE.

La definición de refugiado que reconoce el Estado peruano (art. 3 de la Ley del Refugiado) consta de tres partes: en una primera parte, incorpora la definición propia de la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados, es decir, aquella que se refiere a las personas que temen ser perseguidas por motivos de «raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas» (art. 3.a). En una segunda parte, adopta la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, la cual es propia de la región latinoamericana y extiende la protección internacional «a la persona que se ha visto obligada a huir de su país de nacionalidad o de residencia habitual por causa de la violación masiva de los derechos humanos, agresión extranjera, conflicto interno, ocupación o dominación extranjera; o en razón de acontecimientos que perturben gravemente el orden público» (art. 3.b)[8]. Por último, la tercera parte de la definición se refiere a aquellas personas «que encontrándose legalmente en el territorio de la República, debido a causas sobrevinientes surgidas en su país de nacionalidad o de residencia, no pueden o no quieren volver a dicho país debido al temor de sufrir persecución de acuerdo al inciso a) del presente artículo» (art. 3.c).

[8] En este punto, el Estado peruano no adopta literalmente la definición de Cartagena, ya que esta incluye también el supuesto de «violencia generalizada» (Berganza, Blouin, & Freier, 2020). Ello se debe a que, durante el debate del proyecto de ley, esta causa fue suprimida por el pleno del Congreso de la República para evitar que los culpables de actos terroristas puedan huir de la justicia bajo la figura de refugiados (Rubio, 2012).

Destaca que el Estado peruano optó por acoger la definición ampliada de refugiado planteada por la Declaración de Cartagena, adoptada en 1984, en el marco del Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiado en América Central, México y Panamá, en Cartagena de Indias. Esta declaración es un instrumento regional no vinculante; sin embargo, muchos de los Estados latinoamericanos han adoptado esta definición ampliada en sus normativas internas (Freier, 2015).

Además, mediante la legislación mencionada, se creó la Comisión Especial para los Refugiados, como «órgano encargado de recibir, estudiar, procesar, resolver lo correspondiente a la solicitud de reconocimiento de refugio y revisar periódicamente las calificaciones» (art. 7 de la Ley de Refugio). Asimismo, debe «velar por que todas las entidades intervinientes en materia de refugio cumplan con los acuerdos contenidos en los instrumentos internacionales signados por el Perú» (art. 7 de la Ley de Refugio) y «proponer las políticas sobre refugiados» (art. 11 del Reglamento).

En lo relativo a la apatridia, el Estado peruano aún no fija un procedimiento para establecer el estatuto de apatridia. Por lo tanto, estas personas, al no estar reconocidas como apátridas por el Estado peruano, sufren un mayor riesgo de vulnerabilidad.

Del mismo modo, en 2007, se promulgó la Ley 28950 contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, y, en 2008, el Reglamento que la desarrolla, con el fin de erradicar esta lacra en el Perú. El Reglamento fue modificado posteriormente en 2016, como consecuencia de la migración irregular que se estaba produciendo en esos años y de la aprobación de una Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus Formas de Explotación en el año 2017. Este último documento cuenta con acciones, metas para dichas acciones y responsables de ellas, lo que facilita su implementación y monitoreo. Además, posteriormente se han ido desarrollando planes regionales de lucha contra la trata de personas en diversas regiones del país.

2.3 Política migratoria y de refugio

Más allá de las leyes de migración y refugio, el principal documento que contiene las metas planteadas por el Perú en materia migratoria es la Política Nacional Migratoria 2017-2025 (Decreto Supremo 015-2017-RE), la cual se encuentra bajo la rectoría del Ministerio de Relaciones Exteriores (art. 1.2.2 de la Política Nacional Migratoria). Este documento pone especial énfasis en el respeto por los derechos humanos y la dignidad de la persona, y se enfoca en cuatro tipos de población objetivo: los peruanos y peruanas con voluntad de migrar, los perua-

nos y peruanas en el exterior, los peruanos y peruanas que retornan al Perú, y los extranjeros y extranjeras en el Perú.

El objetivo general de la Política Nacional Migratoria 2017-2025 es «garantizar el respeto y protección de los derechos de las personas migrantes, promoviendo la igualdad, la equidad, la inclusión, la integración y la observancia de la seguridad nacional, a través de una eficiente gestión integral del proceso migratorio que articule al Estado y a la sociedad, acorde a las necesidades, intereses y expectativas de la población migrante y sus familiares» (art. 1.4.5.3 de la Política Nacional Migratoria). Asimismo, considera las necesidades de ciertos grupos poblacionales especialmente vulnerables; por ello incluye, entre otros, el enfoque de género, el enfoque de interculturalidad, el principio de no criminalización de la persona migrante y el principio de protección del interés superior de la niña, el niño y el adolescente. En cuanto a la población extranjera en el Perú, el Estado se plantea como objetivo específico «promover la integración de extranjeros y extranjeras a la sociedad peruana, garantizando la protección, atención y defensa de sus derechos humanos e identidad cultural» (art. 1.4.5.4 de la Política Nacional Migratoria).

Respecto a los lineamientos que sirven para alcanzar dicho objetivo específico, el Estado propone cinco puntos que se pueden resumir de la siguiente manera: (1) prevenir, investigar y sancionar los actos de violencia, en especial la violencia de género, discriminación, xenofobia y racismo hacia la población migrante; (2) garantizar el acceso de la población extranjera a la educación, salud y servicios sociales sin importar su condición migratoria; (3) canalizar adecuadamente las capacidades de la población migrante calificada para que esta pueda contribuir al desarrollo del Perú; (4) respetar la identidad de las personas extranjeras e incentivar el intercambio social, económico y cultural con la población peruana; y (5) atender a las personas extranjeras que se encuentran en una situación de vulnerabilidad o que requieren de protección internacional (art. 1.4.5.4 de la Política Nacional Migratoria).

De estas propuestas, se desprende que las metas del Estado peruano incluyen la lucha contra la xenofobia, la universalización del acceso a los servicios públicos, la promoción de la inserción laboral de las personas migrantes, el desarrollo de una sociedad intercultural que reconozca y valore los aportes de las comunidades extranjeras que se han establecido en el país, y una adecuada aplicación de las políticas de refugio en consonancia con los compromisos internacionales que el Estado ha adquirido. Sin embargo, esta política no ha sido concretada a través de un plan o documentos que establezcan acciones concretas o instituciones respon-

sables de desarrollar cada objetivo específico. Tampoco se ha establecido un presupuesto para desarrollarlo. Todo ello ha llevado a que, finalmente, el desarrollo efectivo de esta política haya sido muy escaso, ya que no se ha realizado un plan de ejecución o de evaluación de resultados.

Por otro lado, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021[9], que se encuentra a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus), coloca dentro de los grupos de especial protección a las personas en situación de movilidad. Este colectivo aglutina tanto la migración interna como a los extranjeros que residen en el Perú y a las personas peruanas que desean migrar o ya lo hicieron. Presentan el objetivo estratégico de «garantizar el conocimiento y acceso a derechos en condiciones de igualdad para asegurar el desarrollo, integración y bienestar de las personas en situación de movilidad, en particular de aquellos especialmente vulnerables, donde se refiere a peruanos que desean emigrar y a aquellos que extranjeros que ya se encuentran en nuestro territorio».

Asimismo, el plan recalca la necesidad de promover «una migración informada, regulada, ordenada y segura». Las cuatro acciones propuestas para ello son las siguientes: (1) garantizar los derechos en condiciones de igualdad de los/as extranjeros/as bajo la jurisdicción del Estado peruano; (2) propiciar una protección humanitaria a niños y adolescentes no acompañados extranjeros; y (3) garantizar el acceso a programas y servicios a las personas con estatus de refugiado que facilite su integración, asegurando en el caso de los solicitantes de refugio el acceso a las situaciones de emergencia. Sin embargo, en el informe realizado tras el primer año de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos, se observa que el avance en estas acciones es muy escaso y claramente insuficiente para los objetivos propuestos (Minjus, 2019).

3. La política migratoria y de refugio frente al desafío de la inmigración venezolana

3.1 La situación de las personas venezolanas en el Perú

Actualmente, el colectivo de extranjeros residente más importante en el Perú está conformado por la población venezolana. Al 3 de agosto de 2020, el Perú oficialmente acoge a 1.043.460 ciudadanos venezolanos[10]. La cantidad de personas de dicha nacionalidad, sumada al breve espacio de tiempo en el que este flujo ha

[9] Aprobado por Decreto Supremo 002-2018-JUS.
[10] https://r4v.info/es/situations/platform

llegado al país, ha puesto en jaque a la política y a la gestión migratoria del Perú. Por lo tanto, este apartado analizará la realidad de dicha población y las medidas tomadas por parte del Estado como aplicación a un colectivo concreto de la política y la normativa explicadas anteriormente.

La situación de los venezolanos se caracteriza por una aguda precariedad. La vulnerabilidad de esta población está altamente relacionada con la falta de redes de apoyo sociales, con su condición migratoria y con su condición de empleo. Cerca de 491.000 venezolanos obtuvieron un Permiso Temporal de Permanencia (PTP), más de 200.000 han cambiado u obtenido la calidad migratoria especial y cerca de 500.000 son solicitantes de refugio ante el Ministerio de Relaciones Exteriores[11]. No se conoce el número exacto de ciudadanos que se encuentran en el país de manera irregular, el cual podría ser significativo, considerando la dificultad de cumplir con requisitos tanto antes como después de la implementación de las visas humanitarias y de turismo y las dificultades para solicitar refugio desde junio de 2019 (CIUP 2019a; Freier & Luzes, 2021).

Las principales dificultades que ellos encuentran para su integración en el país se refieren al ámbito laboral y al acceso a los servicios públicos. En lo referido al mercado laboral, según la Enpove, el 89% no contaba con un contrato formal (la mayoría se desempeñan en el sector informal y muchos como trabajadores independientes)[12]. Dado el probable incremento de la inmigración irregular desde junio de 2019, este porcentaje puede haber aumentado. De acuerdo con un estudio conducido desde el CIUP en febrero de 2020, el 93% de nuestra muestra en Lima trabajaba sin contrato formal. A menudo, la población venezolana no solo trabaja más horas que la población local, sino que también recibe sueldos menores (Berganza & Solórzano, 2019).

Esta situación de precariedad contrasta con los niveles de educación y capacitación profesional que los migrantes tienen al llegar al país. Si bien ha habido un cambio en este aspecto en comparación con años anteriores, todavía existe un significativo potencial profesional entre los migrantes y refugiados venezolanos. Según los reportes DTM (*displacement tracking matrix*) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), observamos que, mientras que en octubre de 2017 el 68% de los encuestados al entrar al Perú contaba con estudios universitarios o técnicos, en diciembre de 2019 este porcentaje descendió al 30,7[13].

[11] Comisión Especial de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores (abril de 2020).
[12] La Encuesta Dirigida a la Población Venezolana que Reside en el País (Enpove) se ejecutó entre noviembre y diciembre de 2018.
[13] Esta comparación ha sido hecha con base en las rondas 1 y 7 de la DTM.

Según una encuesta representativa de Equilibrium CenDe, en junio de 2020, el 48% de los venezolanos contaba con estudios superiores completos y otro 21%, con estudios universitarios o técnicos incompletos. Sin embargo, solo el 1% de los encuestados que declararon haber completado estudios superiores habían podido convalidar sus títulos a través de la Superintendencia Nacional de Educación Superior (Sunedu). De ellos, el 44,6% declaró que el principal problema había sido el costo del proceso (Equilibrium CenDE, 2020b). La pérdida del potencial humano altamente calificado para el Perú es especialmente significativa, ya que un número considerable de migrantes han sido formados en carreras que podrían insertarse bien en el mercado peruano, como la administración, la salud y las ciencias[14].

Asimismo, los migrantes y refugiados venezolanos enfrentan desafíos para acceder a servicios de salud y educación en el país. Ni el PTP ni el estatus de solicitante de refugio permiten el acceso al Seguro Integral de Salud (SIS). La Enpove señaló que en 2018 el 91,5% no tenía ningún seguro de salud. En junio de 2020, el 87,4% no contaba con seguro de salud, el 10,6% contaba con seguro público y el 1,2%, con seguro de salud privado (Equilibrium CenDE, 2020b). En el caso de la educación, a pesar de que la documentación no es un requisito indispensable para la matrícula en la escuela, existen otros obstáculos, como los costos y la necesidad económica, que a menudo desencadenan el trabajo infantil. Para junio de 2020, el 13% de los migrantes encuestados manifestaron tener hijos que no se encuentran inscritos en el sistema educativo (Equilibrium CenDE, 2020b).

Otro desafío importante que limita el acceso de los migrantes a oportunidades en el Perú es la xenofobia. Así, por ejemplo, entre febrero de 2018 y abril de 2019, el número de residentes de Lima que se opusieron a la presencia de la población venezolana en su ciudad aumentó del 43 al 67% (Banco Mundial, 2019, p. 107). Los costos de los servicios públicos se convirtieron en un argumento para que la población nacional se opusiera a la inmigración, en particular bajo una noción de ciudadanía exclusiva en la que los nacionales sienten que tienen más derecho a los derechos que los extranjeros (Banco Mundial, 2019, p. 108).

Existe un vínculo percibido entre la inmigración y la peligrosidad o delincuencia (Freier & Pérez, 2021), tal como lo demuestra un estudio realizado por el Instituto de Opinión Pública (IOP). En diciembre de 2019, el 61% de los encuestados en Lima y Callao estuvo de acuerdo con la declaración de que «la mayoría de los venezolanos son personas poco confiables o deshonestas» (IOP,

[14] https://dtm.iom.int/peru

2020). Además, las mujeres venezolanas se han visto sometidas a la hipersexualización, lo que las ha llevado a ser víctimas de acoso callejero o en su propio trabajo (Berganza & Solórzano, 2019; CIUP, 2019b). Dado este contexto, no sorprende que los migrantes venezolanos demuestren indicadores elevados de depresión y ansiedad (CIUP, 2020a).

En este contexto de vulnerabilidad, se produjo la crisis sanitaria y económico-social de la COVID-19, que provoco que esta población pasara a vivir una situación de aguda vulnerabilidad (CIUP, 2020b). Así, para el 18 de abril, solo el 5% de los migrantes manifestaba tener los recursos económicos suficientes para comprar productos de primera necesidad, el 19% de los encuestados sufrió hambre durante de la cuarentena y el 52% de los migrantes venezolanos se veía enfrentado a un riesgo de desalojo (16% a un riesgo alto) por no poder pagar la renta (Equilibrium CenDE 2020a).

Igualmente, la atención en salud para el colectivo venezolano contó con barreras debidas a la documentación. En abril, al 48% de las personas venezolanas que buscaron atención por sospecha de COVID-19 no se les había realizado la prueba (Equilibrium CenDE, 2020a). Además, existe otro porcentaje importante de la población venezolana que se encuentra en situación irregular, lo que genera miedo de acercarse a las autoridades en caso de necesitar asistencia médica, pese a que el Estado dispuso la atención a todos. En junio, el 53,4% dijo que sentiría miedo, y el 24,4%, ansiedad o estrés, si tuviera que acercarse a las autoridades en caso de necesitar asistencia médica por COVID-19 (Equilibrium CenDE, 2020b).

En cuanto a la educación, los hijos del 40% de la muestra del CIUP en Lima no estaba participando en el programa del Minedu «Aprendo en Casa». La razón principal para no hacerlo era la falta de conocimiento sobre ese programa (el 45% de quienes no estaban participando en «Aprendo en Casa» no sabían que existe) y la carencia de equipos tecnológicos para acceder a estos. Igualmente, antes de la situación de emergencia, ya se había detectado que muchos hijos de migrantes venezolanos no acudían a las clases por falta de vacante o por desconocimiento de los trámites necesarios para ingresar a colegios (Berganza & Solórzano, 2019).

Por lo tanto, la llegada al país de la población venezolana, así como lo vivido durante la situación de la emergencia sanitaria, ha puesto de manifiesto que, a pesar de lo mucho que se ha avanzado en la legislación y en la política desde una perspectiva de derechos humanos, la implementación de esta no ha logrado proteger de manera adecuada a la población migrante y refugiada en el país.

3.2 La política frente a la población venezolana

La realidad de la experiencia venezolana en el Perú descrita en la sección anterior ha llevado a que el Estado haya tenido que plantearse cómo desarrollar e implementar una política frente a esta población extranjera que ha llegado en un plazo relativamente corto. Este fenómeno de la movilidad se ha convertido en la primera gran prueba para evaluar la ejecución y el planteamiento de nuestra política y la legislación relativa a la migración y al refugio.

Con el aumento de la inmigración venezolana, a comienzos de 2017, el Estado peruano optó por crear una figura especial, el Permiso Temporal de Permanencia (PTP), documento de identidad emitido por Migraciones por el plazo de un año, que autoriza a trabajar legalmente en el Perú pero no brinda acceso al Carné de Extranjería (Blouin & Freier, 2019)[15]. El PTP fue el primer instrumento legal de la región que estuvo pensado especialmente para regularizar la estadía de ciudadanos venezolanos, y fue merecedor de una felicitación por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA, 2017). Como se ha mencionado anteriormente, este documento ha permitido regularizar la situación migratoria de 491.000 ciudadanos venezolanos por un año. De ellos, más de 200.000 han podido obtener posteriormente la calidad migratoria especial que brinda acceso al Carné de Extranjería (por un año más, con posibilidad de renovación).

Para aquellas personas venezolanas que no pudieron acceder al PTP o a otra calidad migratoria, existen dos vías de regularización establecidas en la legislación. Pero solo es posible para aquellas personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Estas son la calidad migratoria especial y la calidad migratoria humanitaria. Ambas son calidades de residentes y dan derecho a recibir el Carné de Extranjería (Blouin & Freier, 2019). La calidad migratoria especial es otorgada por la Superintendencia Nacional de Migraciones, dura un año y es renovable luego de la presentación de un informe técnico (Blouin & Freier, 2019). La calidad migratoria humanitaria depende del Ministerio de Relaciones Exteriores y debería funcionar como una forma de protección complementaria.

Sin embargo, en 2018, se produjó el aumento exponencial de la inmigración venezolana, que resultó en un cambio de la política migratoria, con la exigencia

[15] El PTP fue creado mediante el Decreto Supremo 01-2017-IN (3 de enero de 2017) y el Decreto Supremo 02-2017-IN (de 28 de febrero de 2017), este último específicamente enfocado en los ciudadanos venezolanos. Luego, se sucedieron los siguientes tres Decretos con ajustes y especificaciones respecto a los plazos de postulación y de entrada al país: 023-2017-IN (29 de julio de 2017), 001-2018IN (23 de enero de 2018), 007-2018IN (19 de agosto de 2018), con un nuevo ajuste de plazos en 2019, según Resolución de la Superintendencia 281-2019 de 11 de septiembre de 2019.

del pasaporte para ingresar al país, el fin del PTP y la exigencia por parte de Migraciones de contar con una visa «humanitaria» para traspasar la frontera (CIUP, 2019a)[16]. Esta visa no tiene costo y debe ser solicitada en los consulados peruanos en Venezuela. Sin embargo, dada la dificultad de conseguir un pasaporte en Venezuela y el retraso en los otorgamientos de citas en los consulados, la visa se ha configurado como una gran dificultad para que la población venezolana llegue al Perú por vías regulares.

Existen algunas excepciones a la visa, en las cuales es posible ingresar solo con la cédula de identidad, en casos muy puntuales, como los adultos mayores, las mujeres embarazadas en situación de extrema vulnerabilidad o los menores que viajan para reunirse con sus padres. Sin embargo, el hecho de que existan excepciones humanitarias a la visa «humanitaria» cuestiona su carácter humanitario, puesto que, además, dependen de la discreción de los funcionarios en los puestos fronterizos.

Además, la implementación del PTP, aunque permitió la regularización de un alto número de personas venezolanas, también tuvo sus dificultades y limitaciones. Así, durante el procedimiento para obtener el PTP, se observaron diversas faltas de articulación entre las instituciones involucradas y meses de espera (Blouin & Freier, 2019; IDEHPUCP *et al.*, 2018). Pero, incluso una vez obtenido el PTP, se presentaron problemas respecto al acceso a servicios públicos (Berganza & Solórzano, 2019). Para casi todos los servicios estatales peruanos, se requiere DNI en caso de ser nacional y Carné de Extranjería en caso de ser extranjero[17]. Este es el caso del Sistema Integral de Salud (SIS), de servicios de acceso al empleo como Trabaja Perú y Jóvenes Productivos, de subsidios para la adquisición de viviendas como Bono Familiar Habitacional, Techo Propio y el Fondo Mivivienda. En el caso de los servicios que brinda el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, se ha empezado un proceso de reforma a partir de noviembre de 2018, para incluir el PTP y la solicitud de refugio como documentos válidos para empadronarse en el Sisfoh.

La medida de requerimiento de pasaporte implementada a través de la Resolución de Superintendencia 000270-2018 del 24 de agosto de 2018 fue criticada

[16] El requerimiento de visa humanitaria está regulado a partir del 15 de junio de 2019 por la Resolución de Superintendencia 000177-2019. Aquellos venezolanos que obtienen la visa humanitaria, una vez en el Perú, reciben un Carné de Extranjería con calidad migratoria humanitaria por 183 días, el cual es renovable.

[17] En el caso de los ciudadanos venezolanos, en noviembre de 2019, según Migraciones, había 71.425 ciudadanos venezolanos que disponían de este Carné de Extranjería. Una cantidad muy pequeña frente a las 862.000 personas venezolanas que, se calcula, residen en el Perú.

por atentar contra los derechos humanos, en particular contra el derecho al libre tránsito. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos impuso una demanda y la medida fue revocada por el Poder Judicial durante los primeros días de octubre; sin embargo, el Ministerio del Interior y la Superintendencia Nacional de Migraciones apelaron la sentencia en diciembre y lograron reinstituir el requisito de pasaporte (IDEHPUCP, 2018; Berganza, 2019).

Por su parte, las visas humanitarias pueden ser consideradas como una buena práctica siempre que sean diseñadas como mecanismo de protección para aquellas personas que no acceden a la categoría de refugiados o beneficiarios de protección complementaria, pero que sí presentan necesidades humanitarias que deben ser atendidas (Freier & Luzes, 2021). Sin embargo, en el caso de la visa humanitaria peruana y otras similares en la región, como la chilena y ecuatoriana, estas actúan en la práctica como un filtro socioeconómico. Dado el colapso del Estado venezolano, es prácticamente imposible conseguir los requisitos que dicha visa presenta. Cómo mencionamos líneas más arribas, el mismo hecho de que la regulación de la visa humanitaria peruana plantee excepciones en casos de vulnerabilidad cuestiona el carácter humanitario de esta visa. El problema es, entonces, que la visa no responde a una voluntad de generar protección humanitaria, sino más bien a un intento del Estado por restringir la entrada de venezolanos.

En cuanto a la política de refugio, el Perú se ha configurado como el primer receptor de solicitudes de refugio de la población venezolana, con 496.095 contabilizadas a junio de 2020[18]. Sin embargo, hubo un escaso reconocimiento de la condición de refugiados. Acnur registró 1.204 solicitudes aceptadas entre 2015 y 2019[19]. Además, el Estado peruano ha tomado diversas medidas que han dificultado el acceso a la solicitud del reconocimiento como refugiados para la población venezolana.

Así, la visa humanitaria fue acompañada, adicionalmente, con modificaciones en el procedimiento para solicitar refugio en la frontera norte del país. Se ha comenzado a realizar un examen de elegibilidad previo a la entrada al país. Dicho proceso declara la admisión o inadmisión al territorio. Es decir, si es admitida, la persona puede ingresar al país y continuar los trámites de solicitud de refugio en las oficinas de la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR). Si, por el contrario, la solicitud en frontera es rechazada, no se autoriza el ingreso al país. Según los datos proporcionados por Amnistía Internacional, el 13% de las solicitudes

[18] https://r4v.info/es/situations/platform

[19] Acnur, estadísticas de población. https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=7OCi

presentadas en la frontera norte del país entre junio y diciembre de 2019 han sido admitidas y, por lo tanto, han ingresado al Perú para continuar el trámite para solicitar reconocimiento como refugiado (Amnistía Internacional, 2020, p. 19).

Por otro lado, durante el año 2019, el Ministerio del Interior puso en marcha el llamado «Plan Migración Segura 2019», mediante el cual se busca expulsar a aquellos ciudadanos venezolanos que cuenten con antecedentes penales en su país de origen. Estas deportaciones se determinan a través de un procedimiento muy rápido, que impide contar con las garantías mínimas del debido proceso. Igualmente, tras su intensificación en la zona de la frontera norte del país, en el mes de septiembre de 2019, se expulsó a 890 personas que habían ingresado irregularmente al país (RJM, 2019).

En el año 2020, el estado de emergencia por la pandemia de COVID-19 puso en evidencia la desarticulación de las políticas migratorias, de refugio y de integración. Las personas en movilidad no fueron incluidas en ninguno de los diferentes bonos que otorgó el Estado para los diversos grupos en situación de vulnerabilidad. La única medida que incluyó a la población extranjera fue el Decreto Legislativo 1466, del 21 de abril de 2020, que facultó la afiliación temporal al SIS para todas las personas que se encuentren con diagnóstico o sospecha de COVID-19, sin tener en cuenta su situación legal. Por lo tanto, el Estado no puso en agenda la situación de riesgo en la que se encontraban muchos inmigrantes, y sobre todo los extranjeros venezolanos, ni sus implicaciones sanitarias.

Se trasladó la responsabilidad de la atención a los extranjeros más empobrecidos a las agencias internacionales, pero sin ninguna estrategia o acompañamiento para su identificación y monitoreo, dejando una sensación de abandono a los extranjeros asentados en el país. El Ministerio de Relaciones Exteriores se enfocó en cuestiones vinculadas a los peruanos en el extranjero y el fortalecimiento de la labor de los consulados peruanos en el exterior, pero no asumió sus competencias como instancia rectora de la Política Nacional de Migraciones o como autoridad migratoria interna. Tampoco desarrollo sus funciones como autoridad de refugio. Por ello, la población extranjera que vivía en el país no fue tomada en cuenta.

4. Principales problemas y desafíos de la política migratoria y de refugio

A pesar del gran avance que han supuesto tanto la nueva norma de migraciones como la política migratoria o la inclusión de esta población en el Plan Nacional de Derechos Humanos, aún se pueden detectar varias problemáticas y retos. Esto también es motivado por el hecho de que el contexto en el que surgió la política

migratoria era muy diferente al actual: aún Perú no se había configurado como el país de acogida que es ahora para migrantes y refugiados. Por ello, las medidas se centran en los colectivos de peruanos, tanto los que quieren migrar como los que migraron o a los que han retornado, y desarrolla en menor medida aquellas destinadas a las personas extranjeras que vienen a residir al país o en búsqueda de protección internacional (Berganza, 2019, p. 171).

Igualmente, a pesar de la creación de la MTIGM como espacio de diálogo, durante el proceso de implementación se han apreciado problemas de coordinación interinstitucional, vinculados a los enfoques que las diversas instituciones dan al fenómeno migratorio y de refugio. Por ejemplo, la política migratoria solo ha sido firmada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mas no por el Ministerio del Interior, cuando en la práctica ambos tienen un papel fundamental como autoridades migratorias. En el caso del Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas ocurre lo contrario, pues este sí ha sido firmado por los diversos sectores involucrados.

Por otro lado, el desarrollo de la política para las personas en movilidad se ha centrado fundamentalmente en las personas migrantes. Si bien tanto el documento de la política migratoria como el Plan Nacional de Derechos Humanos mencionan y cuentan con algún punto específico relativo a las personas refugiadas, no se ha creado ni implementado una política de refugio. Esta política pública de refugio y protección de refugiados debe incluir el procedimiento de elegibilidad, el ejercicio de derechos y la búsqueda de soluciones duraderas (Murillo, 2011, p. 60). Es fundamental que se tengan en cuenta las especificidades de esta población y de las obligaciones asumidas por el Estado peruano al respecto.

Otro aspecto fundamental es el hecho de que, aunque tanto la nueva Ley de Migraciones como la Política Migratoria están elaboradas desde la perspectiva de los derechos humanos, «este planteamiento coexiste con otro más centrado en las políticas de control migratorio» (RJM, 2019, p. 11). Esto se manifiesta en el hecho de que Migraciones se encuentra adscrito al Ministerio del Interior, por lo tanto, a un sector que tiene «una mirada desde la óptica de la seguridad y un enfoque basado en el control fronterizo» (RJM, 2019, p. 11).

Asimismo, una problemática específica es la relativa a los derechos a la salud y a la educación. Si bien la normativa y la política migratoria señalan que el acceso a servicios públicos como salud y educación debe estar garantizado independientemente de la situación migratoria de la persona, este mandato no se cumple en la práctica. El sector salud aún no ha planteado la reforma legislativa necesaria para que toda persona extranjera, a pesar de no tener Carné de Extranjería, pueda ser

afiliada al SIS. Por su parte, respecto al ámbito de la educación, a pesar de que en estos casos si se permite que los niños, niñas y adolescentes accedan a la educación sin tener en cuenta su situación legal, la escasez de recursos hace que, a pesar de los esfuerzos realizados por el sector, aún existan niños extranjeros que no acceden a una educación.

Por su parte, es indudable que la implementación de la visa humanitaria tuvo un impacto en cuanto al número de entradas regulares de migrantes venezolanos al país. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, debido a la gravedad de la situación humanitaria en Venezuela, las personas continúan abandonando el país, y una medida restrictiva como la exigencia de pasaportes no evita la migración, sino que esta se canaliza hacia la vía irregular, lo cual, a su vez, incrementa la vulnerabilidad de los migrantes frente a las redes delictivas de tráfico o trata de personas (Freier & Luzes, 2021; Freier & Pérez, 2021; Berganza, 2019). Una respuesta migratoria no puede resolver una situación protagonizada por personas que se ven obligadas a dejar su lugar de origen y buscar protección internacional. Estas medidas, finalmente, provocan que el Estado, al no contar con control ni con datos sobre estos ingresos realizados por pasos no establecidos, no conozca el perfil de quienes entran al país por esta vía y, por lo tanto, no pueda tomar medidas concretas basadas en evidencias (CIUP, 2019a).

Otro reto de la política migratoria y de refugio es la falta de conciencia sobre el rol que desempeñan los diferentes niveles del Gobierno, lo que ha llevado a que los Gobiernos regionales o locales no tengan en cuenta esta realidad, y que existan muchas carencias en la articulación entre estos. Ello se debe a que los ámbitos regionales y locales no han desarrollado la política migratoria a nivel de sus competencias o, de hacerlo, lo han hecho de manera muy puntual. Incluso, en muchas ocasiones, se ha observado que estos Gobiernos han ido en contra de lo establecido por el Gobierno central. Así, diferentes autoridades regionales y locales se han manifestado promoviendo discursos de exclusión hacia las personas migrantes[20], lo cual va en contra de los principios y los objetivos establecidos en la normativa mencionada.

Por otro lado, en lo referente a la política de refugio y la realidad de los refugiados en el país, los servicios dedicados a recibir solicitudes y conceder refugio

[20] Un claro ejemplo de ello es el comunicado que emitió el alcalde de la ciudad de Huancayo, declarando su ciudad «Huancayo, libre de venezolanos» (Andina, 2019a). Otro caso es el del Gobierno Regional de Cusco, que adoptó una ordenanza para calificar como «infracción muy grave el despido de trabajadores peruanos por la inmediata contratación de trabajadores extranjeros» (Andina, 2019b).

en el Perú se encuentran colapsados desde 2017, y sobre todo desde 2018. Acnur registró cerca de 500.000 solicitudes de refugio pendientes de respuesta en diciembre de 2019, mientras que en 2018 solo fueron reconocidas como refugiadas 97 personas[21]. Sin embargo, a pesar del gran incremento de las solicitudes recibidas durante los últimos años, la inversión o los recursos con los que cuenta la comisión no se han visto aumentados en la proporción que se necesitaría. Este punto sería esencial a la hora de diseñar una política de refugio coherente con las obligaciones internacionales asumidas por el Perú.

Igualmente, hay que destacar la falta de aplicación de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena. El Estado peruano debería considerar como refugiadas tanto a las personas que son víctimas de una persecución personal (según la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados) como también a aquellas que huyen de una situación humanitaria crítica que afecta a sus países de origen (según la Declaración de Cartagena). Sin embargo, al no reconocer a los solicitantes de refugio venezolanos como refugiados, el Perú viola el art. 3b de la Ley de Refugio, el cual incorpora la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena al ordenamiento jurídico nacional. Berganza *et al.* (2020) y Blouin *et al.* (2020) demuestran que la definición de Cartagena se aplica a los ciudadanos venezolanos debido a que en su país de origen existen violaciones masivas de derechos humanos.

Por último, el marco normativo peruano contra el tráfico de migrantes se enfrenta a la falta de datos sobre este delito, la superposición con el delito de trata y la falta de comprensión del problema del tráfico como un problema de derechos humanos (Blouin, 2017). Ello no permite la construcción de una política que proteja adecuadamente a las víctimas. Por otro lado, existen también vacíos en la aplicación de la norma respecto a situaciones que pueden coincidir con la definición de trata, pero a menudo no son vistas de ese modo porque existe un aparente consentimiento de las víctimas, como en el caso de las jóvenes mujeres sacadas de su lugar de origen y explotadas en el trabajo doméstico (Pérez & Freier, 2021). Estos puntos requieren de mayor atención de las políticas públicas, para así lograr una mejor protección de los migrantes internacionales e internos.

[21] Acnur, estadísticas de población. http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers

5. Metas del Estado a mediano y largo plazo que aspiran a la integración de la población local e inmigrante

Las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Visión Perú al 2050 implican la inclusión social y económica de los inmigrantes y refugiados, teniendo en cuenta su bienestar, así como con el fortalecimiento de las instituciones del Estado. Esto último es muy importante, ya que el desafío planteado por la movilidad humana ha servido para señalarnos algunas deficiencias de las instituciones públicas y mostrarnos oportunidades de mejora. Esto nos permitirá recoger frutos en el futuro, ya que estas instituciones están al servicio de todas las personas que viven en el territorio nacional, tanto ciudadanos peruanos como extranjeros.

En cuanto a la mejora de la situación de las personas migrantes y refugiadas, se debe lograr el acceso al empleo en condiciones dignas, es decir, con los mismos salarios por el trabajo de igual valor entre mujeres y hombres y entre extranjeros y nacionales. Se deben prevenir situaciones de explotación y de trabajo infantil. Para ello, es vital generar condiciones favorables para la formalización del empleo, lo cual también beneficiaría a la población nacional. Otra meta importante es promover entornos de trabajo seguros y amigables, libres de discriminación por cualquier motivo, ya sea nacionalidad, género u otros. Ello implica no solo cambios normativos, sino también, sobre todo, un trabajo de lucha contra la xenofobia y el machismo existentes en la sociedad.

Por otro lado, se debe también lograr una educación de calidad en todos los niveles y promover la incorporación de los jóvenes al empleo. En el caso particular de los migrantes y refugiados venezolanos en el Perú, actualmente pueden acceder al sistema público de educación básica. Sin embargo, para aquellos que han finalizado sus estudios superiores, hace falta un sistema eficiente de convalidación de calificaciones profesionales para facilitar su acceso al mercado laboral formal, teniendo en cuenta que ello no solo sería beneficioso para los migrantes, sino que también se traduciría en mayores ingresos fiscales. Además, esto serviría para paliar la falta de profesionales en determinados rubros, tal y como se ha visto con el personal médico durante la crisis de la COVID-19.

Además, debido a la informalidad del mercado de trabajo, un servicio básico en el que es necesario incorporar a los migrantes o refugiados venezolanos es el servicio de salud, ya que, tal como se ha señalado anteriormente, aquellos que no cuentan con Carné de Extranjería se encuentran imposibilitados de acceder al sistema de aseguramiento gratuito. Esto les impide tener acceso a una cobertura de salud.

Todo ello, a su vez, debe estar inmerso en una sociedad democrática y respetuosa de los derechos humanos, así como un Estado que respete sus propias normas legales y honre sus compromisos internacionales. Ello nos muestra la necesidad de trabajar el fenómeno de la movilidad desde el enfoque integral, teniendo en cuenta las diversas aristas. Ello implica que, desde el Estado, no solo hay que enfocarse en el control de fronteras o en la regularización de la población extranjera. Igualmente, la política de refugio no debe centrarse únicamente en el proceso de reconocimiento de refugio, sino que debe ir más allá. Sí, efectivamente, estos aspectos son fundamentales, pero los Objetivos de Desarrollo Sostenible nos refieren a una sociedad que tenga en cuenta los diversos derechos que pueden ser vulnerables.

Por todo ello, el reto es grande en el Perú, ya que es necesario promover el trabajo conjunto de las diversas instituciones, a partir de la perspectiva de derechos humanos promovida por el Plan Nacional y por la Ley de Migraciones.

6. Conclusiones y recomendaciones

La política migratoria peruana puede calificarse como «una política de control con rostro humano» (Domenech, 2013, p. 3), ya que «reconoce derechos para las personas migrantes y, al mismo tiempo, plantea medidas de control migratorio rígidas» (Blouin & Freier, 2019, p. 8). Esto se evidencia en la respuesta del Estado peruano frente al desafío de la migración venezolana. Hubo un primer momento de apertura y generosidad, reflejado en la creación del PTP como instrumento *ad hoc* para la regularización migratoria de los ciudadanos venezolanos. Pero luego, con el incremento del número de migrantes y de las reacciones xenófobas en la sociedad –en particular en respuesta a crímenes cometidos por ciudadanos venezolanos a los que se dio amplia cobertura mediática–, el tema de la migración venezolana comenzó a politizarse y las políticas de Estado cambiaron. Actualmente, la elevada preocupación por la seguridad en el Perú ha llevado a un escenario en el cual el paradigma de los derechos humanos, si bien aparece constantemente en los textos legales, no se aplica en la práctica (Freier & Castillo, 2020; Aron & Castillo, 2020). En su lugar, existe una serie de dinámicas caracterizadas por la temporalidad de las medidas, la ambigüedad de las normas y la discrecionalidad de los funcionarios públicos. Asimismo, en el contexto de la pandemia causada por el nuevo coronavirus, se apreció una situación de exclusión de los migrantes venezolanos.

Existe una notable diferencia entre el contexto actual y aquel en el que fueron creadas tanto la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria como la

Política Nacional Migratoria. En ese entonces, los extranjeros en el Perú representaban, a lo sumo, 50.000 personas, frente a los peruanos migrantes, que superaban los 2 millones. En ese escenario, es entendible que la Política Nacional Migratoria enfatice la atención a los peruanos migrantes y encargue su rectoría al sector con más competencia en dicha temática: Relaciones Exteriores. Es lógico también que sea la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores la que asuma la Secretaría Técnica de la MTIGM, cuyas competencias tienen relación fundamentalmente con peruanos en el exterior, y no así con extranjeros residentes en el Perú[22]. El escenario actual es un reto, no solo por la cantidad de ciudadanos extranjeros que han llegado al Perú, sino por lo vertiginoso de su llegada. Según las estadísticas, en menos de tres años el número de migrantes en el Perú se multiplicó por más de 15[23]. Esta nueva realidad de la migración en el Perú de 2020 pone en evidencia la necesidad de una revisión de roles y funciones institucionales en la gestión migratoria para llegar a una nueva convivencia entre todos los peruanos y extranjeros.

Como se ha apreciado en el análisis realizado, actualmente, tanto la normativa como la Política Migratoria y el Plan Nacional de Derechos Humanos plantean su objetivo estratégico desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos y de la promoción de la integración, haciendo hincapié en el principio de igualdad. Esto está acorde con las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Visión Perú al 2050. Sin embargo, los hechos nos manifiestan una realidad diferente. Se aprecia que el Estado está aún lejos de conseguir una eficiente gestión de la movilidad humana y que existen muchas limitaciones respecto a la estructura estatal para avanzar en la dirección planteada. Finalmente, los documentos mencionados parten desde la perspectiva de los derechos humanos, sin embargo, muchas de las acciones se refieren al control migratorio desde una perspectiva de seguridad nacional.

Esto se ha puesto especialmente de manifiesto durante la crisis generada por la COVID-19, en la que la población migrante y refugiada solo ha sido considerada para obtener el Seguro Integral de Salud (SIS) en casos de contagiarse con la enfermedad o tener sospechas de ello. Si bien esta medida fue un paso importante, no tiene en cuenta la necesaria integralidad que debe tener la política de integración económica y social de la población extranjera, en especial aquella que se encuentra en vulnerabilidad.

[22] ROF del Ministerio de Relaciones Exteriores. Subcapítulo X.
[23] De 56.742 en 2016 a 862.952 migrantes a noviembre de 2019.

Por lo tanto, para afrontar este reto, es importante que se asuma la necesidad de una articulación de todos los sectores del Gobierno. Así, sería necesario que la Presidencia del Consejo de Ministros asuma esta función a través de Comisión Multisectorial de Alto Nivel, que, según la Directiva 001-2013-PCM/SC[24], se configura como un mecanismo de coordinación horizontal que facilitan la colaboración y cooperación multisectorial (artículo 5.1). Al ser la movilidad humana un fenómeno complejo, que afecta la integralidad de la vida de las personas y a los diversos ámbitos de la vida en sociedad, debe ser respondido a través de todos los sectores, no solo aquellos vinculados a la regularización migratoria o al reconocimiento del estatus de refugiado.

Una de las urgencias existentes es la elaboración e implementación de un Plan Multisectorial de Integración para la población venezolana que se base en una mirada integral. Dicho plan, además, no solo debe tomar en cuenta la realidad de la migración, sino también las peculiaridades de la población refugiada y la obligación que tiene el Estado peruano de implementar soluciones duraderas para dicho colectivo.

Sin duda, la promoción de la regularización migratoria y el acceso a vías de entrada regular son necesarios, ya que tienen efectos en la protección de derechos y en la promoción de la formalización económica y de la recaudación tributaria. Pero tanto la política migratoria como la de refugio deben ir más allá para promover una integración efectiva de la población extranjera en nuestro país, y, en ese trabajo, la implementación de políticas y campañas en contra de la xenofobia es también fundamental. No se debe olvidar que la población extranjera residente en el país es parte de la sociedad peruana. Por ello, para promover los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Visión Perú al 2050, es necesario abordar los procesos de integración de una manera integral y como parte de una política social del país.

Referencias

Acnur (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). (2017). *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2016*. Ginebra: Acnur.

Acnur (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). (2018). *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2018*. Ginebra: Acnur.

Amnistía Internacional. (2020). *Buscando refugio. Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela.* [Informe]. Recuperado de https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4616752020SPANISH.PDF

[24] Publicada en *El Peruano* el día 23 de octubre de 2013.

Andina. (2019a). Alcalde insiste en declarar Huancayo «libre de venezolanos». *Andina*. Recuperado de https://www.andina.pe/agencia/noticia-alcalde-insiste-declarar-a-huancayo-libre-venezolanos-746971.aspx

Andina. (2019b). Cusco priorizará contratación de mano de obra regional. *Andina*. Recuperado de https://www.andina.pe/agencia/noticia-cusco-priorizara-contratacion-mano-obra-regional-759448.aspx

Aron, V., & Castillo, S. (2020). *Understanding changes in the Peruvian response towards Venezuelan immigration*. International Migration.

Banco Mundial. (2019). *Una oportunidad para todos. Los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú*. Washington D. C.: Banco Mundial.

Berganza, I. (2019). Las personas venezolanas en Perú: entre la perspectiva de los derechos humanos y la seguridad. *Revista Peruana de Derecho Constitucional* («Migración y derechos fundamentales»), *11*, 165-188.

Berganza, I., & Cerna, M. (2011). *Dinámicas migratorias en la frontera Perú-Chile. Arica, Tacna e Iquique*. Lima: UARM.

Berganza, I., & Purizaga, J. (2011). *Migración y desarrollo. Diagnóstico de las migraciones en la zona norte de Perú. Regiones de Tumbes, Piura, Cajamarca y Lambayeque*. Lima: UARM.

Berganza, I., & Solórzano, X. (2019). *Límites y retos del Estado: procesos de integración de la comunidad venezolana en Perú*. Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Jesuitas; Lutheran World Relief; Asociación Encuentros – Servicio Jesuita para la Solidaridad.

Berganza, I., Blouin, C., & Freier, L. F. (2020). El elemento situacional de violación masiva de derechos humanos de la definición ampliada de Cartagena: hacia una aplicación en el caso venezolano. *Revista Chilena de Derecho*.

Blouin, C. (2017). La normativa peruana en materia de tráfico de migrantes a la luz del Derecho Internacional: ¿Hacia una protección de los derechos de las personas migrantes? *Revista Espiga*, *16*(34), 215-230. http://dx.doi.org/10.22458/re.v17i34.1840

Blouin, C., Berganza, I., & Freier L. F. (2020). The spirit of Cartagena? Applying the extended refugee definition to Venezuelans in Latin America. *Forced Migration Review* («Cities and towns»), *63*. https://www.fmreview.org/org/cities/blouin-berganza-freier

Blouin, C., & Freier, F. (2019). Población venezolana en Lima: entre la regularización y la precariedad. En L. Gandini, F. Lozano Asencio & V. Prieto, *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 157-184), México D. F.: UNAM.

CIUP (Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico). (Noviembre de 2019a). *Segunda propuesta de política pública. Los impactos adversos de las visas humanitarias*. (Freier, L. F., Luzes, M., & Bolívar, L., autores). https://ciup.up.edu.pe/media/1583/ciup-ppp-no2.pdf

CIUP (Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico). (Diciembre de 2019b). *Tercera propuesta de política pública. Los impactos adversos de las visas humanitarias. Frente a un triple peligro: migrantes venezolanas y su integración laboral*. (Pérez, L. M., Espinosa, N., Luzes, M., & Freier, L. F., autores). https://ciup.up.edu.pe/media/1584/ciup-ppp-no3.pdf

CIUP (Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico). (Febrero de 2020a). *Cuarta propuesta de política pública. Migración venezolana y salud mental*. (Bird, M., Freier, L. F., Luzes, M., Bolívar, L., & Carrol, H., autores). https://ciup.up.edu.pe/media/1585/ciup-ppp-no4.pdf

CIUP (Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico). (Abril de 2020b). *Quinta propuesta de política pública. COVID-19 y la importancia de políticas inclusivas*. (Freier, L. F., Luzes, M., & Bird, M, autores). https://ciup.up.edu.pe/media/1602/ciup-ppp-no5.pdf

Comisión Andina de Juristas (Coord.). (2015). *Informe alternativo al Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. Recuperado de http://www.psf.org.pe/institucional/wp-content/uploads/2015/06/Informe-Alternativo-Per%C3%BA.pdf

Defensoría del Pueblo. (2009). *Migraciones y derechos humanos. Supervisión de las políticas de protección de los derechos de los peruanos migrantes*. Lima: Defensoría del Pueblo.

Del Busto Duthurburu, J. A. (2006). *Historia cronológica del Perú*. Lima: Petroperú.

Domenech, E. (2013). «Las migraciones son como el agua»: hacia la instauración de políticas de «control con rostro humano»: la gobernabilidad migratoria en la Argentina. *Polis*, *12*(35), 119-142.

Equilibrium CenDE. (2020a). *Segunda Encuesta Nacional de Opinión. Cuarentena COVID-19 en población migrante venezolana en Perú. Abril, 2020*. https://equilibriumcende.com/resultados-de-la-segunda-encuesta-nacional-de-opinion-cuarentena-covid-19-en-poblacion-venezolana-migrante-en-peru-abril-2020/

Equilibrium CenDE. (2020b). *Encuesta de opinión a población migrante venezolana en Perú. Junio, 2020*. https://equilibriumcende.com/resultados-de-la-encuesta-de-opinion-a-poblacion-migrante-venezolana-en-peru-junio-2020/

Freier, L. F. (2015). A liberal paradigm shift? A critical appraisal of recent trends in Latin American asylum legislation. En J. P. Gauci *et al.* (Eds.), *Exploring the boundaries of refugee law: Current protection challenges*. Leiden: Brill Nijhoff.

Freier, L. F., & Arón, V. (2020). La legislación migratoria en Perú: entre la promoción de los derechos humanos y la seguridad nacional. En N. Caicedo (Ed.), *Tendencias y retos de las políticas y reformas migratorias en América Latina. Un estudio comparado*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

Freier, L. F., & Brauckmeyer, G. (2020). Migrantes venezolanos y COVID-19: impacto de la cuarentena y propuestas para la apertura. En *Por una nueva convivencia: la sociedad peruana en tiempos del COVID-19: escenarios, propuestas y acción pública*. Grupo Temático de Ciencias Sociales – Minsa.

Freier, L. F., & Castillo, S. (2020). *El presidencialismo y la «securitización» de la política migratoria en América Latina: un análisis de las reacciones políticas frente al desplazamiento de ciudadanos venezolanos*. Internacia.

Freier, L. F., & Luzes, M. (2021). How humanitarian are humanitarian visas? An analysis of theory and practice in South America. En L. Jubilut, G. Mezzanotti & M. Vera Espinoza (Eds.). *Latin America and refugee protection: Regimes, logics and challenges*. Berghahn.

Freier, L. F., & Pérez, L. (2021). Criminalisation of south-south migration: Venezuelan immigrants in Peru. *European Journal on Criminal Policy and Research*.

IDEHPUCP (Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú). (2018). *Exigencia del pasaporte a personas venezolanas, aspectos a considerar*. http://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/exigencia-del-pasaporte-a-personas-venezolanas-aspectos-a-considerar/

IDEHPUCP (Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú), UARM (Universidad Antonio Ruiz de Montoya), UP (Universidad del Pacífico) y Encuentros. (2018). *Situación de derechos humanos de personas venezolanas en el contexto de la movilidad humana en las Américas*. Documento preparatorio para audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 168.º período de sesiones. Capítulo Perú.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2018a). *Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional. Informe técnico 3, agosto de 2018*. Lima: INEI. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/03-informe-tecnico-n03_ empleo-nacional_abr-may-jun2018.pdf

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2018b). *Perú: estadísticas de la emigración internacional de peruanos e inmigración de extranjeros, 1990-2017*. Lima: INEI. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1549/libro.pdf

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2019). *Emigración internacional de peruanos: características de los hogares de origen y de los receptores de remesas 2014, 2016 y 2018*. Lima: INEI. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1713/Libro.pdf

IOP (Instituto de Opinión Pública). (2020). *Cambios en las actitudes hacia los inmigrantes venezolanos en Lima-Callao 2018-2019*. Recuperado de http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/169459/IOP_1119_01_R2.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Minjus (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos). (2019). *Informe sobre los avances del primer año de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021*. Lima: Minjus. Recuperado de https://observatorioderechoshumanos.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/09/Informe-de-avances-primer-an%CC%83o-de-implementacio%CC%81n-del-PNDH-2018-2021-18092019-1.pdf

Murillo, J. C. (2011). El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano. En Acnur, *La protección internacional de refugiados en las Américas* (pp. 51-74). Quito: Acnur. Recuperado de https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8340.pdf

OEA (Organización de Estados Americanos). (4 de abril de 2017). *CIDH saluda medidas para brindar protección a personas migrantes venezolanas en Perú y llama a Estados de la región a implementar medidas para su protección*. Comunicado de prensa. https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/043.asp

Pérez, L., & Freier, L. F. (2021). Family bonds: Kinship reciprocity, female teenage trafficking and domestic labor exploitation in Peru. *Journal of Human Trafficking*. Recuperado de https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23322705.2020.1842638

RJM (Red Jesuita para los Migrantes del Perú). (2019). *Acoger, proteger, promover e integrar. Posicionamiento jesuita a favor de una política integral de migraciones en el Perú*. Lima: RJM.

Rubio, P. (2012). La protección internacional de refugiados en el Perú: Ley 27.891 y su Reglamento. En M. Lettierri, *Protección internacional de refugiados en el sur de Sudamérica*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús.

Vallejo, C. (2015). *Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM). Un modelo de coordinación interinstitucional en materia de migraciones en el Perú*. Lima: OIM. Recuperado de http://www.rree.gob.pe/noticias/Documents/Libro_MTIGM.pdf

Violencia de género: una perspectiva desde la ciencia de datos

Ana Luna y Pilar Hidalgo

El advenimiento de los 200 años de la Independencia del Perú nos invita a reflexionar acerca de la libertad como derecho, y, en particular, podríamos cuestionarnos sobre si hemos logrado alcanzar una vida libre de violencia. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), alineada con estos interrogantes, impulsa iniciativas a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con el fin de hacer frente a la violencia. Sin embargo, en el Perú, las cifras e indicadores de violencia familiar y contra las mujeres son alarmantes, y obstaculizan la libertad de vivir sin miedo.

En este ensayo, ponemos en evidencia la falta de información a nivel nacional para las etapas de prevención, atención y sanción de la violencia de género. También presentamos una metodología que sugiere el desarrollo y la implementación de soluciones para visibilizar, identificar y combatir actos violentos basados en situaciones de desigualdad a partir del campo interdisciplinario de la ciencia de datos. Este gran reto para nuestro país, a escala estatal y privada, es viable a partir de la integración de los datos y de la interoperabilidad semántica entre diferentes sistemas de información. Lograr la igualdad en el valor de la información y abordar problemáticas que atentan contra esta meta debe ser prioritario para formar una sociedad libre de violencia.

1. Introducción

A partir de la teoría sexo-género de Gayle Rubin, se discuten y critican los postulados sobre el análisis de la desigualdad, y se establece una estrecha relación entre

el género y la inequidad social. En este contexto, hace ya casi 15 años, instituciones internacionales como la ONU y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han tomado interés en esta perspectiva creando indicadores sociales que demuestran que el desarrollo de las mujeres y sus derechos son componentes prioritarios en la economía de las naciones. Por ejemplo, de acuerdo con el Índice de Desigualdad de Género (o GII por sus siglas en inglés), en los países cuyo producto interno bruto (PIB) se aproxima a US$ 40.000 anuales, la brecha de género[1] es menor que la de países cuyo PIB se considera bajo (menor de US$ 3.000 anuales).

En 2015, la ONU formuló los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como directrices para el crecimiento económico-social, donde la equidad de género es un punto individual en la agenda internacional[2], el cual precisa la importancia de apoyarse de la tecnología para alcanzar metas a largo plazo.

En este aspecto, las ciencias de la computación han sido utilizadas como vehículo para el avance y cumplimiento de los ODS, de manera específica en estudios de género. Algunos trabajos de investigación (Pappalardo *et al.*, 2015; Bosco *et al.*, 2017; Di Clemente *et al.*, 2017) utilizan datos de la huella digital para incrementar el alcance en el estudio de indicadores como alfabetismo femenino, desnutrición infantil en niñas, acceso a servicios e insumos de anticoncepción a nivel territorial, entre otros. De manera similar, haciendo buen uso de conjuntos inmensos de datos (imágenes satelitales, redes sociales, mensajes de texto, etc.), se analizaron la movilidad de las mujeres, los hábitos de compra y los comportamientos de interacción con la esfera pública[3] que develan roles de género en estudios multidisciplinarios (Leo *et al.*, 2016).

Evidenciar la condición de desigualdad, en cualquier ámbito, es un punto de inicio para confrontar el problema, y desde las herramientas que proporciona la ciencia de datos es posible potenciar la erradicación de la violencia de género (VG).

En las últimas décadas, investigaciones realizadas desde la academia, en simultáneo con la evolución de los estudios de género, propusieron incorporar gradualmente factores contextuales para explicar la latencia de la desigualdad y sus consecuencias (Bronfenbrenner, 1997; Sokoloff & Dupont, 2005, pp. 38-64; Heise, 1998, pp. 262-290). Este enfoque fue adoptado en América Latina, de

[1] Brecha de género: medida que muestra la distancia entre mujeres y hombres respecto a un mismo indicador.

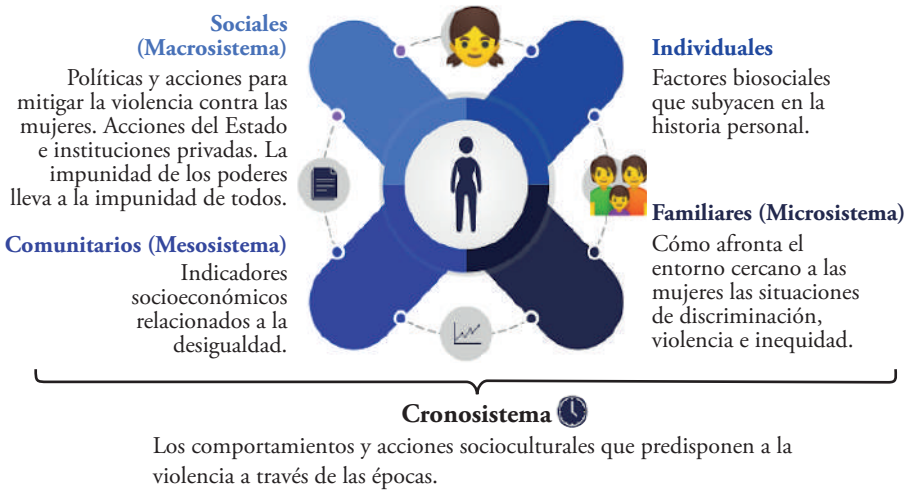
[2] Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU 2016): Respecto al Objetivo 5: Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo. Recuperado de https://www.sdgfund.org/es/objetivo-5-igualdad-de-g%C3%A9nero

[3] Esfera pública: es un espacio de participación ciudadana centrada en la deliberación de lo racional (Sennett, 2011, p. 1).

manera específica en las organizaciones internacionales, con el fin de formular pautas de acción y estrategias de mejora en la lucha contra la desigualdad. Tal es el caso del «Modelo ecológico para una vida libre de violencia de género» (Ferreto & Incháustegui, 2011), que reconoce la complejidad, la diversidad de factores y las situaciones que acompañan a la VG, y exige el conocimiento preciso de las condiciones que subyacen en las prácticas violentas en los distintos niveles del territorio social. Para comprender el problema, Ferreto aborda el estudio global de la VG desde cuatro áreas o factores (figura 1):

1. Factores individuales: son aquellos a partir de los cuales se analiza cómo los hombres, las mujeres y los niños viven en la desigualdad y ejercen el derecho de acceso a la educación, al trabajo, a la independencia económica, etc.
2. Factores familiares: tienen en cuenta la tolerancia de la población cerrada ante los actos de violencia.
3. Factores comunitarios: son los que muestran indicadores de desigualdad, como el analfabetismo, la desnutrición infantil, el acceso a la vivienda, etc.
4. Factores sociales: contemplan la intervención, o falta de ella, de las autoridades, contingentes policiales, tribunales, etc.

Figura 1
Enfoque ecológico para erradicar la violencia de género y sus factores ambientales



Fuente: basado en Olivares e Incháustegui (2011).

Desde una perspectiva holística, el «modelo ecológico» describe los factores que deben ser estudiados y tomados en cuenta para la formulación de estrategias en contra de la VG; por lo tanto, resulta indispensable conocer y recolectar información de estos cuatro estratos.

En este documento, se discuten los principales avances de la ciencia de datos en términos de violencia y desigualdad de género a través del estudio de los factores del modelo presentado. Se identifican los progresos en infraestructura de datos como fuente principal para el estudio y análisis del problema desde las instituciones estatales en el Perú; luego, se discute la importancia de la integración de los datos y la gestión del conocimiento para la toma de decisiones desde el modelo conceptual de interoperabilidad. Por último, como conclusión, se plantea una propuesta para alcanzar un nivel superior de consenso a nivel de Gobierno nacional a partir de ejemplos internacionales que tomaron los modelos conceptuales como una forma de alcanzar niveles de automatización y autonomía en la infraestructura de información.

2. La primera piedra: el apoyo normativo para la infraestructura de datos en el Perú sin planificación

De acuerdo con el Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú y la Agenda Digital Peruana 2.0 2013-2017, se han elaborado los Planes Estratégicos en Tecnologías de Información y Comunicaciones para las instancias del Ejecutivo y los Gobiernos descentralizados, cuya función principal es virtualizar toda la información que se genera en las entidades estatales.

Para ello, existen plataformas públicas establecidas bajo las normas del Estado peruano, como el portal de Transparencia y la plataforma de Datos Abiertos, donde las instituciones estatales han compartido información (https://www.datosabiertos.gob.pe/).

Además, en 2014, el Perú se comprometió a hacer frente a la desigualdad de género mejorando sus indicadores de desarrollo enfocados en la VG, promulgando normas, directivas y creando plataformas (virtuales y no virtuales) para identificar y estudiar la VG.

La iniciativa de abordaje del estudio de la VG muestra el acuerdo de diferentes sectores del Estado para cumplir con el ODS 5 (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP], Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Cultura y Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social) a partir del Plan

Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021 con DS 008-2016-MIMP. En él, se plantean dos objetivos estratégicos: cambiar patrones socioculturales que reproducen relaciones desiguales y garantizar la protección a las personas afectadas por la violencia de género[4], de los cuales es posible inferir la intersección con el ODS 5. Si bien se han formado objetivos globales y se ha formalizado el compromiso de varios sectores del Poder Ejecutivo, la hoja de ruta del Plan Nacional no es explícita acerca de las acciones estratégicas ni el orden de prioridad para la ejecución de sus metas.

El desarrollo y construcción de las plataformas mencionadas tiene como objetivo el monitoreo del avance de los objetivos del Plan Nacional y, en un plano apartado, del ODS 5. Sin embargo, la mayoría de la información contenida en estos medios no está actualizada: a la fecha de elaboración de este trabajo, los datos más recientes son de 2017 (INEI, 2017).

Es importante destacar que los casos de feminicidio sí se encuentran en un registro único (la Policía Nacional, el MIMP y el Ministerio Público fusionaron sus datos), lo que permite consolidar la información con el fin de analizarla de manera global, siguiendo la recomendación del DS 016-2017-PCM. Sin embargo, y en oposición a lo establecido en la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú, cada organismo y sector del Estado publica la información bajo diferentes estándares, nomenclatura y definiciones, lo que dificulta el entrelazamiento de los datos que se colectan.

3. Violencia de género: víctimas y victimarios en todos los sectores

De acuerdo con la definición oficial de la Organización Mundial de la Salud (2018), la violencia de género es aquella que se ejerce contra una persona por su condición femenina o masculina. Sin embargo, dentro de ambos géneros, existe predominancia a la desvalorización y vulneración del género femenino. Esto im-

[4] Objetivo 1: Cambiar patrones socioculturales que reproducen relaciones desiguales de poder y diferencias jerárquicas que legitiman y exacerban la violencia de género, que afecta de manera desproporcionadamente a las mujeres en su diversidad (entre ellas, las niñas, adolescentes, adultas y adultas mayores; mujeres indígenas, afrodescendientes y mestizas; mujeres urbanas y rurales; mujeres heterosexuales, lesbianas, bisexuales y trans; mujeres con discapacidad; mujeres migrantes; mujeres viviendo con VIH, mujeres en prostitución y mujeres privadas de libertad), en la familia, sociedad e instituciones públicas y privadas.
Objetivo 2: Garantizar a las personas afectadas por la violencia de género, que perjudica principalmente a las mujeres en su diversidad, el acceso a servicios integrales, articulados, oportunos y de calidad, destinados a la protección, atención, recuperación de las personas afectadas, así como la sanción y reeducación de las personas agresoras.

plica que mujeres (cisgénero y transgénero) y cualquier otra expresión de género femenino, sea potencial objeto de violencia. En este sentido, y de acuerdo con el modelo ecológico y el Plan Nacional, se han tomado en cuenta para este estudio los siguientes tipos de violencia[5]:

- Violencia física.
- Violencia sexual.
- Violencia psicológica.
- Violencia patrimonial.
- Violencia económica.
- Violencia obstétrica.
- Violencia institucional (salud, educación, trabajo).
- Violencia hacia la orientación sexual.
- Trata de personas.
- Feminicidio.

4. Análisis del contexto: disponibilidad de recursos virtuales según los factores del modelo ecológico

El modelo ecológico menciona tres momentos de intervención que interactúan en una acción integrada: «estrategias preventivas», que identifican los determinantes socioculturales y estructurales que generan VG; «estrategias de atención», que buscan vincular a la población vulnerable a la VG[6] con los servicios existentes para su atención; y, finalmente, las «estrategias de sanción», para dar seguimiento a los casos de VG y su tipificación dentro de la legislación.

Cada uno de los cuatro factores del modelo poseen estos tres momentos de intervención. A continuación, se describe la situación actual de la infraestructura de datos en el Perú de acuerdo con los tipos de violencia antes mencionados. De igual manera, se debe tomar en cuenta a los involucrados y responsables del Estado.

[5] Cabe aclarar que no es competencia directa de este trabajo tratar acerca de cada uno de los tipos de violencia; para más información, véanse Olivares e Incháustegui (2011, pp. 45-47) y el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021 (MIMP, 2016, pp. 6-7).

[6] De acuerdo con la Ley 30364, «las personas en situación de vulnerabilidad son las que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas o culturales, se encuentran con especiales dificultades para ejercer con plenitud sus derechos. Pueden constituir causas de vulnerabilidad, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género, la orientación sexual, la privación de libertad, entre otras».

4.1 Infraestructura para los factores individuales y familiares

De acuerdo con el modelo ecológico, los factores individuales deben incluir a todos los miembros de la familia, en todos los roles sociales que desempeñan; por ejemplo, mujeres madres, hijas, trabajadoras, estudiantes, etc. Con el objetivo de enfocar este estudio, se analizó la información disponible en esta área que menciona el Plan de Acción Conjunto (PAC) para prevenir la violencia contra las mujeres y se examinó cómo brindar protección y atención a las víctimas de violencia.

> A.I) En el ámbito de la prevención, en el momento de redacción de este estudio, los datos acerca de campañas están disponibles en el portal estadístico para el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual[7]. Este consta de 129.380 registros; sin embargo, algunas de las variables mencionadas en esta plataforma no son posibles de interpretar por cualquier usuario sin un diccionario (ya que son siglas o letras seguidas de números), que sí existe en el caso del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). En consecuencia, no se conocen en su totalidad los datos de prevención registrados y, por ende, tampoco es viable corroborar si la lucha por la erradicación de la VG tendrá o no efectos sostenibles a largo plazo. Es un derecho de la población poder informarse acerca de los tipos de violencia existentes.

En la tabla 1, se visualiza la información recolectada de la página del INEI, según el tipo de violencia.

Tabla 1
Conjuntos de datos disponibles en la página web del INEI respecto al tipo de violencia de género hacia todos los miembros de la comunidad para la etapa de prevención

Prevención	Mujer				Hombre			
Tipo de violencia	Niña	Adolescente	Adulta	Adulta mayor	Niño	Adolescente	Adulto	Adulto mayor
Violencia física	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Violencia sexual	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Violencia psicológica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Violencia patrimonial	✓	✓	✓	✓	X	X	X	X

[7] Recuperado de portal estadístico para el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (https://portalestadistico.pe/bases-de-datos-2019/)

Violencia económica	✓	✓	✓	✓	X	X	X	X
Violencia obstétrica	NC	X	✓	X	NC	NC	NC	NC
Violencia institucional (salud, educación, trabajo)	X	X	X	X	X	X	X	X
Violencia hacia la orientación sexual	X	X	✓	X	X	X	✓	X
Trata de personas	X	X	X	X	X	X	X	X
Feminicidio	X	X	X	X	X	X	✓	X

Notas. NC = no corresponde, ✓ = información existente, X = información inexistente.
Fuente: información extraída de http://iinei.inei.gob.pe/microdatos/ (encuesta Endes y primera encuesta virtual para personas LGBTI en el Perú, 2017). Elaboración propia.

Se puede ver que casi el 49% de los datos están incompletos. Además, para un estudio riguroso en la etapa de prevención, los datos originales deben estar disponibles, pues si se reportan solo valores estadísticos, como en este caso, se pierde información potencialmente útil para encontrar patrones en la población vulnerable a la VG.

En esta etapa, está incluido el sector de educación, y la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (Enaho) y la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) del Ministerio de Educación son las que recolectan datos de la población estudiantil de los centros educativos y su entorno. La desventaja es que esta información no está contemplada en el Observatorio Nacional de la Violencia. Tampoco hay registros que evidencien talleres de capacitación a docentes en temas claves, como programas de prevención del abuso sexual en las escuelas, que pongan énfasis en la promoción del autocuidado y la denuncia.

Si bien las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) por regiones aportan información sobre prevención en general, en el portal de datos abiertos (http://datos.minedu.gob.pe/dataset) no hay evidencias de cuántos profesores y alumnos han sido capacitados.

Las áreas de salud y trabajo también están involucradas en la estrategia de prevención; sin embargo, los datos acerca de las actividades relacionadas en estos ámbitos no están disponibles en línea.

Si la información es escasa o inexistente, no es posible conocer la magnitud del problema ni los factores relacionados.

B.I) Respecto al momento de atención, la documentación y datos disponibles deben registrar las atenciones directas e indirectas de las víctimas de

VG, información de los agresores consignados y no consignados en programas de reeducación, padrones de los servicios de asesoría jurídica y atención psicológica, características y situación actual de los agresores y víctimas para su reinserción social y laboral (en algunos casos), e información de personas adictas a estupefacientes o alcohol o farmacodependientes.

Para recurrir a la instancia de atención, la recepción y el procesamiento de las denuncias se realizan en el MIMP, la Policía Nacional o el Ministerio Público. La información básica requerida (datos generales, territoriales, perfil de la víctima y del agresor y seguimiento) está estandarizada para estas tres entidades.

El Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar registra algunos de estos datos. A nivel regional, la información se repite en dicho observatorio.

La falta de interoperabilidad imposibilita la colaboración y la toma de decisiones, lo que dificulta la etapa fundamental de atención.

A partir de la disponibilidad de los datos públicos aportados por el Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – Aurora (https://portalestadistico.pe/bases-de-datos-2019/) y por el Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar (https://observatorioviolencia.pe/protocolo-para-atender-y-proteger-a-las-victimas-de-violencia/), es posible reconstruir la información actual y su relación con el ODS 5 en la etapa de atención (véase la tabla 2).

Tabla 2

Conjunto de datos acerca del tipo de violencia de género hacia todos los miembros de la comunidad disponibles en las plataformas virtuales del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar, y del Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar. Etapa de atención

Atención	Mujer				Hombre			
Tipo de violencia	Niña	Adolescente	Adulta	Adulta mayor	Niño	Adolescente	Adulto	Adulto mayor
Violencia física	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X
Violencia sexual	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X
Violencia psicológica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Violencia patrimonial	X	X	X	X	X	X	X	X
Violencia económica	X	X	X	X	X	X	X	X
Violencia obstétrica	NC	X	X	X	NC	NC	NC	NC
Violencia institucional (salud, educación, trabajo)	X	X	X	X	X	X	X	X
Violencia hacia la orientación sexual	X	X	X	X	X	X	X	X
Trata de personas	X	X	X	X	X	X	X	X
Feminicidio	✓	✓	✓	✓	NC	NC	NC	NC

Notas. NC = no corresponde, ✓ = información existente, X = información inexistente.
Elaboración propia.

En el ámbito de atención, los datos faltantes exceden el 56%.

Uno de los aspectos de mejora para poder identificar patrones de comportamiento es la vinculación entre los delitos enmarcados en la VG con otro tipo de transgresiones que permita estudiar las causas y consecuencias de estos hechos en la población. Sin embargo, la información que proviene del MIMP, la Policía Nacional y/o del Ministerio Público son solo los casos de violencia física, feminicidio y violencia sexual, lo que imposibilita el entrecruzamiento con otros tipos de información, como la tenencia de armas, la comercialización de drogas, las tentativas de feminicidio, entre otros.

Un punto para destacar es que en el Portal Estadístico hay información de los Centros de Emergencia Mujer (CEM) y del Servicio de Atención Urgente (SAU), que fortalecen los servicios públicos para la etapa de atención. Sin embargo, siguen faltando datos claves para atención a la población adulta mayor, como el acceso a los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor (CIAM) y a los Centros de Atención para Personas Adultas Mayores (CAM).

C.I) Para la etapa de sanción, no se tiene información global. Los datos públicos, a partir de una investigación más detallada, se extrajeron del Portal Estadístico del Perú (https://portalestadistico.pe/bases-de-datos-2019/) (véase la tabla 3).

Tabla 3
Conjunto de datos disponibles en el Portal Estadístico del Perú respecto al tipo de violencia de género hacia todos los miembros de la comunidad. Etapa de sanción

Sanción	Mujer				Hombre			
Tipo de violencia	Niña	Adolescente	Adulta	Adulta mayor	Niño	Adolescente	Adulto	Adulto mayor
Violencia física	X	X	X	X	X	X	X	X
Violencia sexual	X	X	X	X	X	X	X	X
Violencia psicológica	X	X	X	X	X	X	X	X
Violencia patrimonial	X	X	X	X	X	X	X	X
Violencia económica	X	X	X	X	X	X	X	X
Violencia obstétrica	NC	X	X	X	NC	NC	NC	NC
Violencia institucional (salud, educación, trabajo)	X	X	X	X	X	X	X	X
Violencia hacia la orientación sexual	X	X	X	X	X	X	X	X
Trata de personas	X	X	X	X	X	X	X	X
Feminicidio	✓	✓	✓	✓	NC	NC	NC	NC

Notas. NC = no corresponde, ✓ = información existente, X = información inexistente.
Fuente: https://portalestadistico.pe/bases-de-datos-2019/. Elaboración propia.

Como se observa en la tabla 3, la información inexistente alcanza casi el 84%.

En esta etapa, se identifica además la violencia económica, reflejada en el incumplimiento de los deberes de pensión alimenticia. El Registro de Deudores Alimentarios Morosos (Redam) es de acceso libre y pertenece al Poder Judicial del Perú. La inscripción, por mandato judicial, se realiza al cabo de tres cuotas sucesivas sin pagar. El objetivo es la protección a todas las personas afectadas por estas deudas (Ley 28970). Sin embargo, la plataforma no aporta información de datos ni presenta ningún análisis estadístico, e incluso carece de información general, como la localización o el entorno de las familias que sufren este tipo de agresión, que permitiría obtener un mejor entendimiento de la situación.

4.2 Infraestructura para el factor comunitario

En este caso, el modelo ecológico sugiere que los Gobiernos comunitarios (distritales, unidades vecinales) se organicen para garantizar la movilidad y la convivencia segura, libre de VG.

A.II) En el ámbito de la prevención, la información por recolectar corresponde a la implementación de servicios a favor de la seguridad ciudadana, tanto en el espacio público como en el privado, el físico o el virtual. El detalle de los datos disponibles se encuentra en el Portal Estadístico del Perú (https://portalestadistico.pe/bases-de-datos-2019/), el Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar (https://observatorioviolencia.pe/datos/) y en una herramienta digital que permite identificar algunas señales de riesgo de violencia de género en la relación de pareja (http://www.toximetro.pe/) (véase la tabla 4).

Tabla 4
Conjunto de datos disponibles en el Portal Estadístico del Perú, el Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar y la herramienta digital que permite identificar algunas señales de riesgo de violencia de género en la relación de pareja, respecto al tipo de violencia de género hacia todos los miembros de la comunidad. Etapa de prevención

Prevención	Mujer				Hombre			
Tipo de violencia	Niña	Adolescente	Adulta	Adulta mayor	Niño	Adolescente	Adulto	Adulto mayor
Violencia física	✓	✓	✓	✓	X	X	X	X
Violencia sexual	✓	✓	✓	✓	X	X	X	X
Violencia psicológica	X	X	X	X	X	X	X	X
Violencia patrimonial	X	X	X	X	X	X	X	X
Violencia económica	X	X	X	X	X	X	X	X
Violencia obstétrica	NC	X	X	X	NC	NC	NC	NC
Violencia institucional (salud, educación, trabajo)	X	X	X	X	X	X	X	X
Violencia hacia la orientación sexual	X	X	X	X	X	X	X	X

Trata de personas	X	X	X	X	X	X	X	X
Feminicidio	✓	✓	✓	✓	NC	NC	NC	NC

Notas. NC = no corresponde, ✓ = información existente, X = información inexistente.
Elaboración propia.

Del total de datos en la tabla 4, casi el 74% no poseen información.

El Plan de Acción Conjunto (PAC) para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia[8], desarrolló el Lineamiento Estratégico 3, «Prevención integral de la violencia contra las niñas, niños, adolescentes y mujeres» (https://www.mimp.gob.pe/files/Plan-de-accion-conjunto-2019.pdf) dentro de la etapa de la prevención, en el ámbito comunitario. En este contexto, a mediados de 2018, el Presidente de la República, Ing. Martín Vizcarra, declaró prioritaria la lucha contra la violencia hacia las mujeres, la cual sigue vigente, con el fin de reducir la tolerancia social hacia la violencia de género. Se llevaron a cabo reuniones de sensibilización y, de manera específica en el ámbito educativo, se tomaron medidas extremadamente necesarias, como la destitución definitiva de docentes y personal administrativo sentenciados por violación sexual. Se implementaron, mediante la contratación de especialistas, Lineamientos de Convivencia Escolar para lograr espacios protectores y seguros libres de todo tipo de violencia y discriminación en las instituciones educativas.

Un gran aporte, también a nivel educativo, fue la creación de la plataforma virtual SÍseVE (http://www.siseve.pe/web/), destinada a las denuncias por violencia escolar (física, psicológica y sexual) y a la atención oportuna de la víctima. Una potencial mejora sería informar acerca no solo del número de denuncias, sino también del tiempo de atención y del reporte de finalización de cada caso en particular. Además, el Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar también podría incorporar estos datos, nuevamente pensando en la unificación de la información para el abordaje de diferentes tipos de estudio.

Otro de los avances tecnológicos, alineado con los ODS en la Agenda 2030, y para la etapa de prevención, es la información que aporta el Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad (Datacrim) (http://datacrim.inei.gob.pe/panel/mapa). En él, se puede encontrar el número de delitos registrados en la Policía Nacional, el Ministerio Público, el Poder Judicial y el Ministerio de

[8] El Plan de Acción Conjunto tiene el apoyo del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), el cual se encuentra bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) y en estrecha coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas.

Justicia y Derechos Humanos. También permite filtrar el reporte de datos de violencia familiar y sexual y las denuncias registradas a nivel departamental (figura 2). Incluso es posible acceder a los datos distritales.

Figura 2
Mapa de denuncias registradas por violencia sexual a mujeres, Datacrim

Fuente: INEI (2019). Recuperado de http://datacrim.inei.gob.pe/panel/mapa

Si bien esta recopilación de datos es el primer paso, aún el proceso está incompleto para la estrategia de prevención. Tal como está estructurada la información, no es posible un seguimiento detallado del factor comunitario. Una alternativa sería monitorear los espacios públicos viales urbanos y proporcionar información a los contingentes policiales para aumentar la frecuencia de patrullaje en las zonas que tienen mayor índice de criminalidad.

Otra observación que debe ser atendida es que la información no está unificada y se debe recurrir a distintas fuentes para encontrar diversos conjuntos de datos significativos, como los datos georreferenciados. El Sistema de Información Geográfica (http://sige.inei.gob.pe/test/atlas/) es una página en línea que difunde información detallada de los centros poblados a nivel departamental, provincial y por distritos, y forma parte de los datos que aporta el INEI (figura 3). Distingue zonas rurales de urbanas, tipos de viviendas, carreteras, ríos, acequias, establecimientos, plazas, entre otros. Si esta información estuviese disponible en el mismo

Datacrim, el análisis y estudio para la toma de decisiones, como la implementación de luminarias o la mejora de la infraestructura vial urbana, sería más fácil de identificar. Los programas de prevención de la violencia a nivel de la comunidad son estrategias claves a la hora de combatir y erradicar la VG.

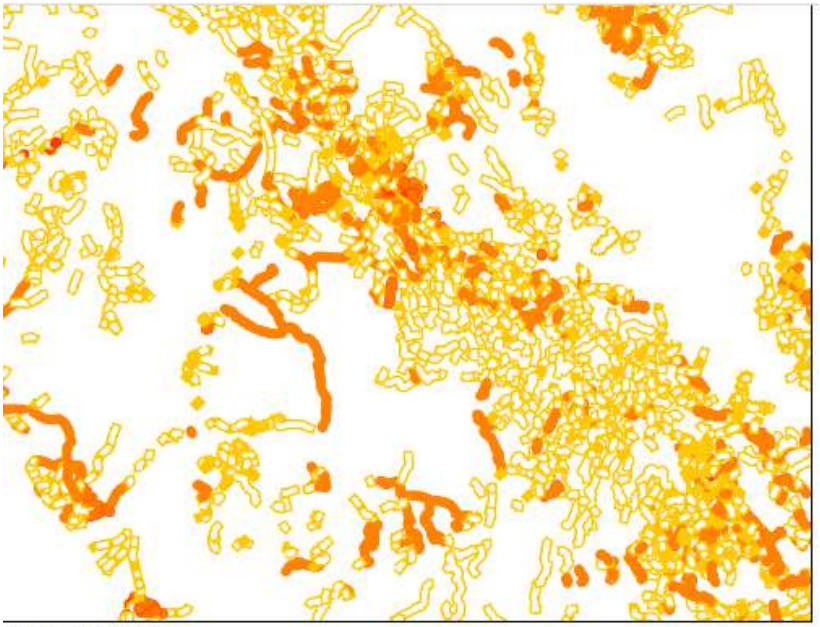
Figura 3
Sistema de Información Geográfica – Sistema de Consulta de Centros Poblados.
Ejemplo a nivel de distrito: Barranco, Lima

Fuente: http://sige.inei.gob.pe/test/atlas/

La información de la Red Vial Vecinal del Perú del Sistema Nacional de Carreteras sería también de gran utilidad si pudiese articularse con las páginas web previamente descritas. En la figura 4, se muestra una captura de pantalla de dicha página, con datos georreferenciados en línea del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. El problema radical es que la información no es clara y carece de metadatos, leyenda y formas cartográficas que delimiten la infraestructura distrital, incluso provincial. Esta plataforma podría ser complementada con el Sistema Informático de Planificación y Control del Patrullaje (Sipcop) (no disponible desde internet o acceso público), inscrito en el Registro de Marcas de Servicio de Propiedad Industrial y el Registro de Programas de Ordenador (*software*) del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Pro-

piedad Intelectual (Indecopi) mediante Resolución 612-2018/DDA-Indecopi, y que opera desde 2017 en Lima, Callao y Trujillo.

Figura 4
Visualización de la Red vial vecinal del Perú del Sistema Nacional de Carreteras al 31 de diciembre de 2016



L	CONREG	WID_LBL	CODDPTO	CODPROV	DESDPTO	DESPROV	TUC	TUC
	Registrado	Entre 4.50 a 5.50m	15	1505	LIMA	CAÑETE	45	Gen
	Registrado	Entre 4.50 a 5.50m	15	1505	LIMA	CAÑETE	45	Gen
	Registrado	Entre 4.50	15	1505	LIMA	CAÑETE	45	Gen

Fuente: http://mtcgeo2.mtc.gob.pe:8080/geoserver/MTC_gis/wms?service=WMS&version=1.1.0&request=GetMap&layers=MTC_gis:red_vial_vecinal_dic16&styles=&bbox=-81.307,-17.89,-68.662,-0.132&width=500&height=600&srs=EPSG:4326&format=application/openlayers

B.II) Para el momento de atención, el factor comunitario sugiere la instalación de casas de acogida, albergues y refugios, con personal especializado, para víctimas de VG y sus familiares, que garanticen los servicios de atención las 24 horas del día, todos los días del año, e impulsar la formación de redes comunitarias que generen iniciativas de atención a víctimas de violencia y acoso. El detalle de la información disponible se encuentra en la tabla 5.

Tabla 5
Conjunto de datos disponibles en las plataformas virtuales Portal Estadístico y Datos Abiertos respecto al tipo de violencia de género hacia todos los miembros de la comunidad, para la etapa de atención

Atención	Mujer				Hombre			
Tipo de violencia	Niña	Adolescente	Adulta	Adulta mayor	Niño	Adolescente	Adulto	Adulto mayor
Violencia física	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Violencia sexual	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Violencia psicológica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Violencia patrimonial	X	X	X	X	X	X	X	X
Violencia económica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Violencia obstétrica	NC	X	X	X	NC	NC	NC	NC
Violencia institucional (salud, educación, trabajo)	X	X	X	X	X	X	X	X
Violencia hacia la orientación sexual	X	X	X	X	X	X	X	X
Trata de personas Casos registrados por la fiscalía	No se conoce la edad ni el sexo de las personas de los casos registrados							
Feminicidio	✓	✓	✓	✓	NC	NC	NC	NC

Notas. NC = no corresponde, ✓ = información existente, X = información inexistente.
Fuentes: Portal Estadístico (https://portalestadistico.pe/bases-de-datos-2019/) y Datos Abiertos (https://www.datosabiertos.gob.pe/). Elaboración propia.

Se desconoce aproximadamente el 44% de la información de la tabla 5.

C.II) Respecto a la etapa de sanción, en el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021, específicamente en el Objetivo Estratégico 2, se

plantea la sanción y reeducación a las personas agresoras. Sin embargo, no se menciona el tipo de penalización ni cómo se ejecutará. Incluso, el conjunto de datos disponibles en plataformas virtuales respecto al tipo de violencia de género hacia todos los miembros de la comunidad en el ámbito de la sanción es nulo.

En esta etapa, el Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, mediante la información de los integrantes del grupo familiar, tiene la oportunidad de alinearse con el ODS 5 para promover la aprobación y el fortalecimiento de políticas acertadas y leyes, con el fin de lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. De igual manera, el modelo ecológico propone facilitar la inserción laboral de las víctimas de violencia (estímulos fiscales, distintivos), generar mecanismos que permitan seguir el cumplimiento de los deberes de pensión alimenticia y sancionar a quienes los incumplan. En el ámbito de la sanción, aún hacen falta acciones reales y paradigmáticas que lleven a la erradicación de la VG.

En los tres ámbitos, prevención, atención y sanción, y en la infraestructura para el factor comunitario, el Plan Nacional describe una matriz que contempla el cumplimiento de objetivos y acciones estratégicas. Según la Actividad Estratégica 1, para el año 2019, el 42% de las regiones ya deberían haberse adecuado a la Ley 30364, lo que implica conocer los datos de los tres ámbitos, por lo menos en 13 regiones. Sin embargo, actualmente, los observatorios regionales llegan a ocho (Lima, Apurímac, Ica, Callao, Tacna, Huánuco, Huancavelica y Ayacucho), pero algunos de ellos contienen solo información general de noticias y disposiciones municipales y/o regionales acerca de actividades relacionadas con prevenir, combatir y atender la violencia contra las mujeres, como es el caso de Ayacucho.

Otro de los aspectos de mejora sería incorporar al Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar datos actualizados del maltrato, hostigamiento y acoso sexual en escuelas, universidades y lugares de trabajo. También debería ser visible la reparación a las víctimas y sus familias[9]. Para subsanar estas falencias, una gran oportunidad surge desde la ciencia de datos, que, a su vez, permitiría la toma de decisiones priorizando a las poblaciones vulnerables.

[9] Reparación civil, económica y judicial para víctimas y familiares.

4.3 Infraestructura para el factor social

El modelo ecológico sugiere para este factor promover material educativo para el fortalecimiento de estilos de vida saludables y la no violencia, ni discriminación laboral, fortalecer actividades de prevención de la violencia y recursos que garanticen el cuidado y la protección de niños y niñas mientras padres y madres se encuentran laborando. Estas acciones deben ir acompañadas de medidas que estimulen el acceso de las mujeres a puestos directivos y de toma de decisiones. Para esto, es necesario ofrecer los lineamientos, normas, decretos y directivas acerca de la implementación de los observatorios virtuales regionales para la atención y el involucramiento de los Gobiernos regionales en la toma de datos, además de sistemas de información sobre los principales guetos de segregación laboral, así como también de instituciones que desarrollen programas y estrategias de prevención y atención de la violencia.

> A.III) En la etapa de la prevención, el PAC se comprometió a aportar incentivos a las instituciones que actúen de acuerdo con el Lineamiento Estratégico 3, «Prevención integral de la violencia contra las niñas, niños, adolescentes y mujeres del PAC» (https://www.mimp.gob.pe/files/Plan-de-accion-conjunto-2019.pdf). Esta información no es pública.

En este ámbito, se debe documentar el trabajo de los sistemas de seguimiento de empoderamiento de mujeres y la estadística de casos de VG. En esta línea, la página del MIMP, a través del Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, registra el cumplimiento del envío de información y la publicación del informe de seguimiento acorde con el Plan Nacional (actualmente, solo de 2017 y 2018), así como la medición de indicadores de las acciones estratégicas. Sin embargo, la falta de disponibilidad de datos en plataformas virtuales respecto al tipo de VG dificulta este último proceso en la etapa de prevención.

> B.III) Para el momento de atención, el modelo ecológico sugiere recopilar y sistematizar información estadística sobre las sentencias por violencia familiar y las resoluciones de divorcio con la violencia como causal; también, recomienda el monitoreo de las sanciones impositivas para empresas que aplican medidas discriminatorias, como desigualdades salariales, segregación laboral y hostigamiento sexual. Actualmente, la información disponible en línea para esta etapa se muestra en la tabla 6.

Tabla 6
Conjunto de datos disponibles en plataformas virtuales respecto al tipo de violencia de género hacia todos los miembros de la comunidad, para la etapa de atención

Atención	Mujer				Hombre			
Tipo de violencia	Niña	Adolescente	Adulta	Adulta mayor	Niño	Adolescente	Adulto	Adulto mayor
Violencia física	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Violencia sexual	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Violencia psicológica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Violencia patrimonial	X	X	X	X	X	X	X	X
Violencia económica	X	X	X	X	X	X	X	X
Violencia obstétrica	NC	X	X	X	NC	NC	NC	NC
Violencia institucional (salud, educación, trabajo)	X	X	X	X	X	X	X	X
Violencia hacia la orientación sexual	X	X	X	X	X	X	X	X
Trata de personas Casos registrados por la fiscalía	No se conoce la edad ni el sexo de las personas de los casos registrados							
Feminicidio	✓	✓	✓	✓	NC	NC	NC	NC

Notas. NC = no corresponde, ✓ = información existente, X = información inexistente.
Fuentes: https://observatorioviolencia.pe/datos-2/datospncvfs/,
https://observatorioviolencia.pe/red-mimp/,
https://observatorioviolencia.pe/asistencia-observatorios-regionales/,
https://observatorioviolencia.pe/plan-nacional/informes/,
https://observatorioviolencia.pe/plan-nacional/seguimiento/,
http://geomimp.mimp.gob.pe:8080/mimp.gis/pages/home/index,
https://observatorioviolenciaayacucho.pe/,
https://app2.regionapurimac.gob.pe/observatorioviolencia/,
http://observatorioviolencia.regionica.gob.pe/,
http://www.regioncallao.gob.pe/observatorioGRC/index.jsp,
http://observatorioviolencia.regionhuanuco.gob.pe/,
http://observatorioviolencia.regiontacna.gob.pe/
Elaboración propia.

Aproximadamente el 43% de los datos se desconocen en el ámbito de la prevención. Además, la documentación de los datos es parcial, ya que sus fuentes no han sido ni identificadas ni contrastadas públicamente en una única plataforma.

Respecto a las etapas de atención y sanción, los datos son insuficientes, además de no tener los formatos adecuados; en este caso, aparte de la falta de evidencia, los protocolos omiten información que debe ser documentada desde todos los puntos de vista, incluyendo a todas las personas del ámbito familiar y la comunidad.

5. Breve resumen de la situación actual en el Perú

Desde el año 2019, se han iniciado procesos de mejora desde el Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar y desde las instituciones que toman los datos relacionados a la VG. Uno de ellos fue el compromiso por parte del Observatorio de registrar la información con mayor frecuencia. El otro fue planteado por los representantes del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Derechos Humanos y el Ministerio del Interior, que dieron a conocer la importancia de la elaboración de planes de mejora en la captura, estandarización y gestión de calidad de los datos estadísticos que producen las entidades públicas del sistema contra la violencia.

El registro de datos de calidad, relevantes y oportunos es condición básica y fundamental para cumplir y generar políticas públicas en materia de VG. Esta etapa inicial no se cumple, y, además, no existe una estandarización en los datos: actualmente, la información se encuentra fragmentada. Esta preocupación debe ser atendida y abre las puertas al abordaje desde la ciencia de datos para todos los ámbitos, etapas y niveles.

La integración consiste en uniformar los datos provenientes de fuentes dispares, de tal manera que se pueda entrecruzar información tomando en cuenta variables en común. Para ello es necesario considerar la forma en la que se recolectan y almacenan, ya que, si se conociera el proceso de seguimiento desde diferentes sectores (educación, salud, poder judicial, medio ambiente, etc.), el cumplimiento de indicadores sería más sencillo de monitorear y, sobre todo, sería tangible. En el Perú, la integración de la información de diferentes sectores es una asignatura pendiente.

Un primer paso para su cumplimiento fue dado en algunos de los sectores del Poder Ejecutivo, en la adquisición y consulta de servicios. A partir de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y la creación de los Planes Estratégicos de Tecnologías de la Información, las instituciones estatales, y en especial los sectores del Ejecutivo, trabajan de acuerdo con un mismo esquema (objetivo, línea base y lineamiento), lo que facilita la implementación del desarrollo de plataformas e infraestructura que permiten compartir la información. Los

sectores ministeriales e instituciones públicas en el Perú también están incluidos en la norma acerca del gobierno electrónico promulgada por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (Ongei).

Un caso ejemplificador de un proceso de integración de datos logrado es el de la forma más extrema de violencia contra la mujer: el feminicidio. Tres registros, el de la Policía Nacional del Perú, el del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y las Carpetas Fiscales del Ministerio Público en el período 2015-2018, colaboraron para lograr la implementación del Registro Integrado de Feminicidio en el Perú, desarrollada por el Comité Estadístico Interinstitucional de Criminalidad (CEIC) liderado por el INEI. Contrariamente, para otros casos y de acuerdo con el censo de 2017 del INEI, las comisarías en el Perú no cuentan con los implementos necesarios y suficientes, acordes a la infraestructura tecnológica y las políticas de integración de datos a las que aspiramos.

6. Con miras al Bicentenario

El Plan Bicentenario, mediante el Decreto Supremo 054-2011-PCM (sustentado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el desarrollo concebido como libertad y en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional), menciona el avance de las tecnologías de las comunicaciones y los nuevos inventos que abren un panorama promisorio para la humanidad. Por lo tanto, es prioritario implementar una plataforma de integración para compartir diversidad de información. Los datos deben respaldar las acciones efectivas por tomar, que justifiquen el gasto de recursos del Estado, y permitan, además, generar equidad en la distribución presupuestal.

Sin embargo, la integración de información para la toma de decisiones interinstitucionales no está contemplada en la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE), pues su uso es mayoritariamente para adquisición de servicios. Dicha plataforma está sujeta a reportes separados y variables documentadas heterogéneamente. Por otro lado, este hecho es una oportunidad, apoyada en la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú 2017-2021, pues fomenta la creación de espacios de participación y colaboración en un proceso continuo en el que se encuentran nuevas fuentes, sistemas eficientes para compartir datos y acciones efectivas para fomentar la utilización de esta información.

Si bien nuestro país cuenta con información para la mayoría de las estrategias que propone el modelo ecológico, en los cuatro factores, en el momento de elaboración de este ensayo, la integración de esta información no está disponible desde una sola plataforma. Tomando como base la perspectiva de dicho modelo y la normativa del Ongei en la toma de decisiones para planes presupuestarios y accio-

nes estratégicas, proponemos, a continuación, un primer bosquejo de un «modelo conceptual» para la interoperabilidad de nivel semántico, en el contexto de la VG.

7. Propuesta para el Perú: integración operacional interinstitucional, modelo de interoperabilidad semántica

Uno de los retos para la integración de la información es el costo que puede generar la estandarización y/o normalización de la nomenclatura de los datos. En un escenario ideal es posible contar con datos que tengan la misma forma de documentación y los mismos criterios de escritura; sin embargo, este no es el caso de nuestro país ni el de muchos otros en Latinoamérica. En este estudio se ha evidenciado que la medición de indicadores acerca de la VG está documentada de manera parcial. Además, está información no está integrada y su tratamiento implicaría contemplar presupuestos adicionales, recursos humanos dedicados exclusivamente a esta tarea o la adquisición de servicios de estandarización de la información. Una forma de agrupar estos datos es dirigir los recursos en internet de acuerdo con las consultas desde un mismo sitio web, en este caso desde el Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar. Nuestra propuesta busca unificar la información mediante un modelo ontológico (semántico), según los lineamientos del modelo ecológico, el Plan Nacional y el PAC, con apoyo en la normatividad peruana disponible para la democratización de la información.

La interoperabilidad

De acuerdo con ISO/IEC/IEEE 24765:2017 (IEEE, 2017), la interoperabilidad es la capacidad de las organizaciones y sistemas diversos para interactuar para el logro de objetivos comunes. Esta interacción implica que se compartan recursos (información y conocimiento, sobre todo) por medio del entendimiento de los procesos de negocio a través de la tecnología. Pero hay que tener en mente que los procesos de negocio son dinámicos, sufren cambios o incluso son removidos a lo largo del tiempo, lo que ocasiona que la interoperabilidad se vea afectada. Una forma pragmática de alcanzar esta propiedad es dividir en niveles que generen un soporte entre los sistemas que van a interactuar. Cada uno de esos niveles posee una determinada infraestructura y función que permite la interacción entre los sistemas. En la tabla 7, se muestra el esquema y se describe brevemente el alcance de cada uno de los niveles pertenecientes al modelo de interoperabilidad conceptual, conocido como LCIM (por sus siglas en inglés).

Tabla 7
LCIM

Nivel 1 Técnica	Nivel 2 Sintáctica	Nivel 3 Semántica	Nivel 4 Pragmática	Nivel 5 Dinámica	Nivel 6 Conceptual
Sistemas con protocolos de comunicación para el intercambio de datos existente.	Comunicación que se rige por normas y formato de datos en la capa de aplicación (firmas de certificación).	Capacidad de dos o más sistemas para funcionar correctamente, e interpretar la información intercambiada a fin de producir resultados útiles, evitando la ambigüedad.	Capacidad de garantizar que un mensaje enviado por un sistema provoque el efecto previsto por ese sistema (definiciones formales).	Capacidad de los sistemas para comprender, percibir y aprovechar los cambios de estado que ocurren a medida que operan en los datos a lo largo del tiempo.	La documentación de los modelos conceptuales a través de métodos utilizados en ingeniería permite que cualquier ingeniero pueda comprenderlos. Por lo tanto, los sistemas participantes pueden aplicarse a diferentes entornos aunque los supuestos y las restricciones sean diferentes.

Fuente: basado en el trabajo de Polovina y Hill (2007). No se incluyó el nivel 0, ya que define a dos sistemas que trabajan independientemente sin interoperabilidad.

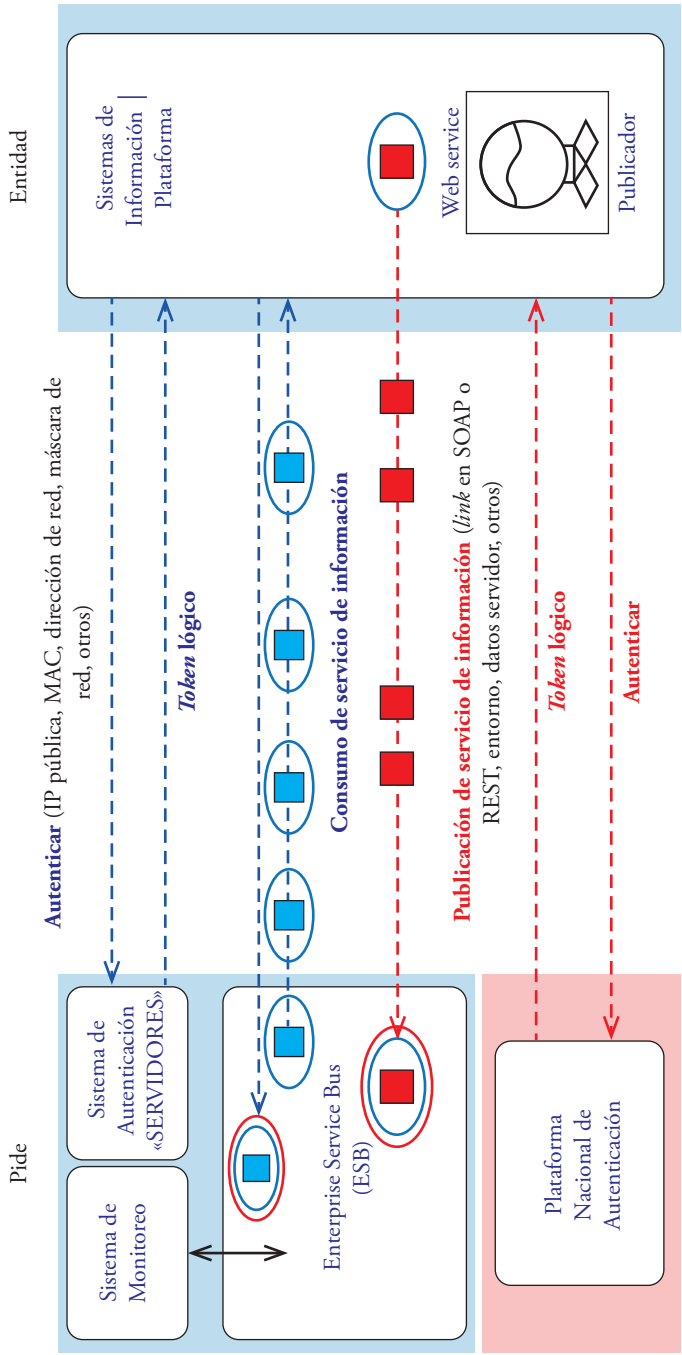
A partir de la figura 5, se aprecia que cada nivel cumple una función en la interoperabilidad que no es exclusivamente ascendente (es decir que, por ejemplo, estar en el nivel 3 implica tener implementados el nivel 1 y el nivel 2, sin que haya sido necesariamente parte de un proceso evolutivo), pues está relacionada con el nivel de madurez del modelo de negocio; quiere decir que en, cualquiera de estos niveles, la interacción de los sistemas puede denominarse «interoperabilidad».

La interoperabilidad semántica es la fase inicial que predispone las condiciones adecuadas para la interoperabilidad de los datos para una futura toma de decisiones a nivel interinstitucional (Gharehpetian *et al.,* 2018; Vines & Firestone, 2011; Nichols *et al.* (2010); Duvier, Anand, & Oltean-Dumbrava, 2018; Espírito Santo & Medeiros, 2017; Ünver, 2019). Según Polovina y Hill (2007), el éxito de la ejecución de la interoperabilidad entre las plataformas, sistemas y/o aplicaciones en cuestión (como, por ejemplo RDF, OWL, KIF, CL, XML, etc.), es garantizar la implementación del nivel 3 semántico.

Comparando los LCIM con los que actualmente trabaja la PIDE, el Perú se encuentra en el nivel 2 (sintáctica). En la figura 5, se esquematiza el cumplimiento de los protocolos en el proceso de la transferencia libre de errores de los datos entre el emisor y el receptor (no necesariamente conectados de manera directa) y el mantenimiento del flujo de la red. La transferencia de hipertextos y la seguridad de interconexión de redes basadas en internet se cumplen. Contrariamente, el lenguaje de intercambio de la PIDE no es compatible con los esquemas conceptuales del nivel 3. Su lenguaje actual tiene una extensión XML, la cual es una representación básica carente de estructuras semánticas e independientes en cada sistema. Es necesario recurrir a otros modelos estándar para el intercambio de datos en la web, como la representación RFD-Schema; y si se desea publicar y compartir datos usando ontologías en la web, el lenguaje apropiado es el OWL (acrónimo del inglés Web Ontology Language). Un punto clave y necesario es el desarrollo de diccionarios de datos, pues al agregar encabezados (procedimiento de etiquetar) a un paquete de datos para su envío a la red se posibilita la interoperabilidad, ya que se logra el reconocimiento de los conceptos independientemente del sistema de información.

Figura 5

Modelo conceptual de los ámbitos que comprenden la interoperabilidad a nivel técnico



Fuente: *Estándares de interoperabilidad de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado*. Resolución de Secretaría de Gobierno Digital 002-2019-PCM/Segdi. Recuperado de https://www.peru.gob.pe/normas/docs/Estandares_Interoperabilidad_PIDE_SEGDI.pdf

El vocabulario compartido o diccionario que describe las etiquetas permite asociar los enlaces y recursos en internet a una ontología[10], proporcionando las bases y la capacidad de interpretación e inferencia lógica en el proceso de interoperabilidad. Cabe resaltar que la construcción de una ontología única que contenga todas las representaciones que un usuario desea consultar en una aplicación es casi imposible. Una opción viable es formar un conjunto finito de representaciones de conceptos «primitivos»[11] para un modelo que se pueda combinar y extender a conceptos más específicos (Castro, 2012). Una ontología nuclear (*core*) está formada por conceptos primitivos y sería una base sólida para la interoperabilidad semántica general, pues concedería a los usuarios la libertad de definir cualquier término nuevo que necesiten utilizando el inventario básico de elementos de ontología para crear las descripciones lógicas de los significados de los términos de dominio local o bases de datos locales. Algunos ejemplos de ontologías básicas utilizadas para la interoperabilidad a nivel de gobernanza son: Dolce 2002, Dolce-Ultralite, Cosmo, LKIF, SUMO, BFO, etc.

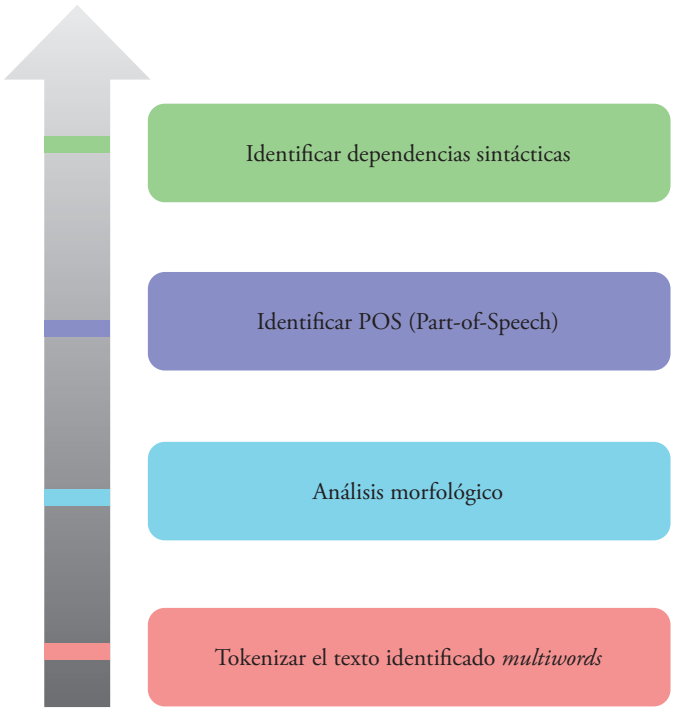
Actualmente, existen modelos de predicción que realizan, en primera instancia, un mapeo de ontologías para obtener información comparando los conceptos en función de sus significados y características. El paquete de procesamiento de texto Word2vec contiene uno de los modelos más utilizados para contextualizar palabras a partir de un corpus de texto que transforma (convirtiendo cada palabra en un vector) para que las computadoras lo puedan leer y comprender.

Una alianza entre la academia y las instituciones estatales lograría analizar los términos presentes en el Plan Conjunto, el Plan Nacional y el modelo ecológico y, a partir de un modelo predictivo, vectorizar las palabras e identificar los conceptos comunes, y, finalmente, construir un vocabulario que permita la interacción de los usuarios entre dichos documentos. Un ejemplo de esta aplicación se encuentra disponible en https://github.com/bitmapup/gender_violence_terms, desde donde se pueden ver el código y la documentación pertinente. La metodología utilizada surgió de una recopilación durante la etapa de la revisión bibliográfica y se describe simbólicamente en la figura 6.

[10] Ontología: una ontología cataloga las variables requeridas para algún conjunto de computación y establece las relaciones entre ellos (Gruber, 1993).

[11] Un concepto primitivo es aquella representación primaria de un objeto. Por ejemplo, «vehículo» tiene conceptos específicos que nacen a partir de él, tales como auto, barco, etc.

Figura 6
Metodología para la extracción de términos semánticos



Elaboración propia.

En la tabla 8, se muestra el porcentaje de términos comunes entre el Plan Nacional, el modelo ecológico y el PAC. Si el proceso de implementación de una ontología básica se hubiese hecho previamente, un usuario minimizaría el tiempo de búsqueda y tendría la información deseada de acuerdo con la interconexión de las plataformas que contengan términos asociados; por ejemplo, para combatir la VG.

Tabla 8
Porcentaje de términos comunes en el Plan Nacional, el modelo ecológico y el Plan de Acción Conjunto

	Plan Nacional	Modelo ecológico	Plan de Acción Conjunto	Total de términos en conceptos
Plan Nacional	100%	3,44-4,29%	4,16-13,03%	2.931
Modelo ecológico	3,44-4,29%	100%	1,36-5,34%	3.658
Plan de Acción Conjunto	4,16-13,03%	1,36-5,34%	100%	936

Elaboración propia.

Los porcentajes oscilan entre dos valores debido a la comparación del número en común de términos entre los documentos y el número total del documento. Por ejemplo, entre el documento del modelo ecológico y el Plan Nacional hay 126 términos en común, lo que representa el 3,44% de los términos del modelo ecológico y el 4,29% de los términos del Plan Nacional.

Las experiencias de gobernanza y toma de decisiones estatales en otros países del mundo se han visto positivamente influenciadas por el uso de modelos conceptuales de nivel 4 y nivel 5 (Ortiz-Rodríguez & Villazón-Terrazas, 2006; http://data.gov.uk) y, en menor número, hasta de nivel 6 (European Interoperability Framework for European public services, EIF). En Latinoamérica, el caso de Argentina, conocido con el nombre de i-Map, ha sido ejemplificador y fue creado en el marco de interoperabilidad en la Administración pública nacional ante la necesidad de optimizar los recursos en las búsquedas. Esta plataforma informa en tiempo real sobre la representación de las mujeres en el sector público de la Ciudad de Buenos Aires y fue el resultado de un trabajo conjunto entre el Laboratorio de Innovación e Inteligencia Artificial de la Universidad de Buenos Aires y el Gobierno de la misma ciudad.

En el caso del Perú, y en particular en el tema de VG, aún no se cuenta ni con los recursos virtuales necesarios ni con un registro de datos de calidad disponibles. En consecuencia, la primera de las medidas por tomar es repensar los procesos de recolección de datos y la implementación de sistemas de anonimización que garanticen la identidad de las víctimas ante información sensible.

En el ámbito de la prevención de la VG, el Perú sí posee los recursos para la estandarización e integración de los registros, pero el logro de la interoperabilidad está condicionado a la creación de una guía, basada en el modelo ecológico, que incluya todas las aristas del problema, la priorización de sectores y la documen-

tación de estas tareas, que generan información valiosa. El proceso siguiente sí sería la implementación paulatina de un modelo conceptual más avanzado que incluya las etapas de atención y sanción, con miras a la toma de decisiones contra la VG, el abordaje del tema desde diferentes disciplinas y en los distintos niveles de gobierno y, por último, el monitoreo, la evaluación y la mejora de la gestión de políticas públicas en la materia.

Sin la estandarización e interoperabilidad de un registro único de la información, la estructuralidad del problema de la violencia prevalece; por eso es fundamental contar con datos abiertos y la cooperación entre las instituciones.

En resumen, para poder alcanzar el ODS 5 asociado a los ámbitos de prevención, atención y sanción para el año 2030 en el tema de VG en el Perú desde una perspectiva de datos y, *a posteriori*, generar recomendaciones de políticas que incluyan acciones concretas, es necesario cumplir con cinco metas. La primera es establecer las normas de publicación de las bases de datos, además de la construcción y definición de las palabras claves que permitan el entrelazamiento de la información. La segunda es el desarrollo de herramientas capaces de dar a conocer el estado y nivel de avance del cumplimiento de los indicadores de seguimiento. La tercera es generar indicadores interseccionales (grupo étnico, población LGTBI, personas migrantes, etc.) de seguimiento y cumplimiento de objetivos aplicados al Plan Nacional, al PAC y al modelo ecológico para una vida libre de VG. La cuarta es la adaptación de plataformas actuales que permitan la interoperabilidad de los datos. La quinta, y última, es la incorporación en todas las instancias y sectores del Estado peruano involucrados o que generen datos relativos a los factores del modelo ecológico. No solo es posible cumplir con estos desafíos para 2030, sino que la generación de este conocimiento nos permitirá saber con precisión fortalezas y debilidades de nuestra sociedad y conseguir un futuro sostenible para el Perú.

Agradecimientos

Agradecemos a la Dra. Fanni Muñoz por su valiosa contribución en el desarrollo de este ensayo sobre perspectiva de género. También agradecemos al Fondo de investigación del PPA del CIUP de la Universidad del Pacífico, que financió este proyecto.

Referencias

Bosco, C., Alegana, V., Bird, T., Pezzulo, C., Bengtsson, L., Sorichetta, A., Steele, J., Hornby, G, Ruktanonchai, C., Ruktanonchai, N., Wetter, E., & Tatem, A. J. (2017). Exploring the high-resolution mapping of gender-disaggregated development indicators. *Journal of The Royal Society Interface, 14*(129).

Bronfenbrenner, U. (1997). The ecology of cognitive development: Research models and fugitive findings. En K. D. Arnold & I. Carreiro King (Eds.), *College student development and academic life: Psychological, intellectual, social and moral issues*. Nueva York: Garland.

Castro, I. L. (2012). Ontology matching based on class context: To solve interoperability problem at semantic web (*doctoral dissertation*). Universitat de les Illes Balears, España.

Di Clemente, R., Luengo-Oroz, M., Travizano, M., Xu, S., Vaitla, B., & González, M. C. (2017). *Sequence of purchases in credit card data reveal lifestyles in urban populations*. Document inédito. arXiv preprint arXiv:1703.00409.

Duvier, C., Anand, P. B., & Oltean-Dumbrava, C. (2018). Data quality and governance in a UK social housing initiative: Implications for smart sustainable cities. *Sustainable Cities and Society*, *39*, 358-365.

Espírito Santo, J. M., & Medeiros, C. B. (Noviembre de 2017). Semantic interoperability of clinical data. En *International Conference on Data Integration in the Life Sciences* (pp. 29-37). Springer.

Ferreto, E., & Incháustegui T. (2011). *Modelo ecológico para una vida libre de violencia de género*. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Gharehpetian, G. B., Naderi, M. S., Modaghegh, H., & Zakariazadeh, A. (2018). Iranian smart grid: Road map and metering program. En *Application of smart grid technologies* (pp. 13-60). Academic Press.

Gruber, T. R. (1993). A translation approach to portable ontology specifications. *Knowledge Acquisition*, *5*(2), 199-220.

Heise, L. (1998). Violence against women: An integrated, ecological framework. *Violence against Women, 4*(3), 262-290.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2017). *Brechas de género, 2017: Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2019). *Encuesta Nacional de Programas Presupuestales – Enapres*. INEI.

Leo, Y., Karsai, M., Sarraute, C., & Fleury, E. (2016). Correlations of consumption patterns in social-economic networks. En *Proceedings of the 2016 IEEE/ACM International Conference on Advances in Social Networks Analysis and Mining*. IEEE Press.

MIMP (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables). (2016). *Decreto Supremo que aprueba el «Plan Nacional contra la Violencia de Género»*. Lima. Recuperado de https://www.mimp.gob.pe/files/programas_nacionales/pncvfs/procesos/DS-008-2016-mimp-PlanNacionalContraVioleciaGenero.pdf

Nichols, D. M., Rose, J., Bainbridge, D., & Witten, I. H. (2010). Experiences with the Greenstone digital library software for international development. En *Joint Conference on Digital Libraries (JCDL) and the Annual International Conference on Asia-Pacific Digital Libraries (ICADL).*

Olivares Ferreto, E., & Incháustegui Romero, T. (2011). *Modelo ecológico para una vida libre de violencia de género*. México: Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

ONU (Organización de las Naciones Unidas). (2016). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*.

Ortiz-Rodríguez, F., & Villazón-Terrazas, B. (2006). EGO ontology model: Law and regulation approach for e-government. En *Proceedings of the Workshop on Semantic Web for E-government 2006, Workshop at the 3rd European Semantic Web Conference* (pp. 13-23).

Pappalardo, L., Pedreschi, D., Smoreda, Z., & Gianotti, F. (2015). Using big data to study the link between human mobility and socio-economic development. En *2015 IEEE International Conference on Big Data (Big Data)*. IEEE.

Polovina, U. P. S., & Hill, R. (2007). Conceptual structures: Knowledge architectures for smart applications. En *15th International Conference on Conceptual Structures, ICCS* (pp. 22-27).

Sennett, R. (2011). *El declive del hombre público*. Barcelona: Anagrama.

Sokoloff, N. J., & Dupont, I. (2005). Domestic violence at the intersections of race, class, and gender: Challenges and contributions to understanding violence against marginalized women in diverse communities. *Violence against Women*, *11*(1), 38-64.

UNDP (United Nations Development Programme). (2018). *Human development indices and indicators: 2018 statistical update*.

Ünver, M. B. (2019). What cloud interoperability connotates for EU policy making: Recurrence of old problems or new ones looming on the horizon? *Telecommunications Policy*, *43*(2), 154-170.

Vines, R., & Firestone, J. (2011). Interoperability and the exchange of humanly usable digital content. En B. Cope, M. Kalantzis & L. Magee (Eds.), *Towards a semantic web: Connecting knowledge in academic research* (pp. 429-489).

Zalta, E. N. (2009). *Logic and ontology*. Stanford Encyclopedia of Philosophy.

Por un Perú feliz con valores

Enrique Vásquez, Franklin Ibáñez, Pedro Mateu y Javier Zúñiga[1]

1. Introducción

El Perú llega a su bicentenario con profundas heridas en las que las cicatrices de la pobreza, desigualdad y conflictividad están muy sangrantes. Es momento de pensar en un nuevo paradigma que anime y encamine a un país a no obsesionarse con los típicos indicadores de PIB per cápita, inflación, reservas internacionales netas, entre otros. Hemos tocado fondo, y ahora vale la pena aspirar a una visión de un país feliz donde, a pesar de las diferencias que se puedan dar, todos puedan compartir no solo un bienestar material sino también un bienestar intangible. Este ensayo intenta provocar a mirar dos de los diversos Perúes, y centrarnos en qué es lo que hace o no felices a los jefes de hogar y en qué valores universales comunes a ricos y pobres pueden ayudarnos a acabar bien este proyecto del Perú como país. Las próximas décadas exigirán que las políticas económicas tengan al ser humano y su aspiración a ser feliz como la luz que guíe a los decisores y gestores.

Al final de la revisión de esta nueva mirada, de pensar un Perú feliz basado en valores sólidos universales, se presentan las líneas directrices de la gestión pública. Cinco pilares son la base de las recomendaciones: satisfacción de necesidades

[1] El ensayo se basa en diversas publicaciones realizadas de manera conjunta por Enrique Vásquez, Franklin Ibáñez, Pedro Mateu y Javier Zúñiga, como resultado de las investigaciones realizadas dentro del proyecto CIUP «Felicidad, pobreza y valores en dos Perúes» durante el período 2017-2020. Cabe agradecer al Dr. Rafael Cortez del Banco Mundial por sus valiosos comentarios vertidos en la Conferencia Bicentenario de mayo de 2020. Asimismo, se agradece a María Alejandra Reyna y Claudia Arredondo por sus valiosos aportes a la investigación.

básicas, reducción de la desigualdad, educación de la calidad, igualdad de oportunidades laborales y acceso a la cultura. El presente ensayo intenta puntualizar en cuatro pilares en los que la nueva política pública puede poner acentos: educación, salud y nutrición, trabajo decente, y cultura.

2. Por un Perú feliz y con valores

El Perú es un proyecto inacabado. En nuestros dos siglos de Independencia, hemos mantenido estructuras sociales que afectan las expectativas y condiciones de vida de gran parte de la población a partir de la situación económica, el sexo, la identidad cultural, entre otras variables. Decía Vallejo: «Hay, hermanos, muchísimo que hacer» (1969). Sí. Pero los problemas no han ahogado la esperanza. De las cenizas resurgen constantemente el empuje y la garra de la población. Aunque a veces nos traicionamos, no nos resignamos al fracaso. Tenemos razones para creer en un futuro mejor. En el presente ensayo, nos proponemos analizar la situación y posibilidad del país desde dos segmentos representativos de la contradicción que somos: el Perú de los distritos más ricos y el de los más pobres. Nos centraremos en dos variables sumamente relevantes a las que no siempre prestamos suficiente atención: la felicidad y los valores.

3. Dos extremos del Perú

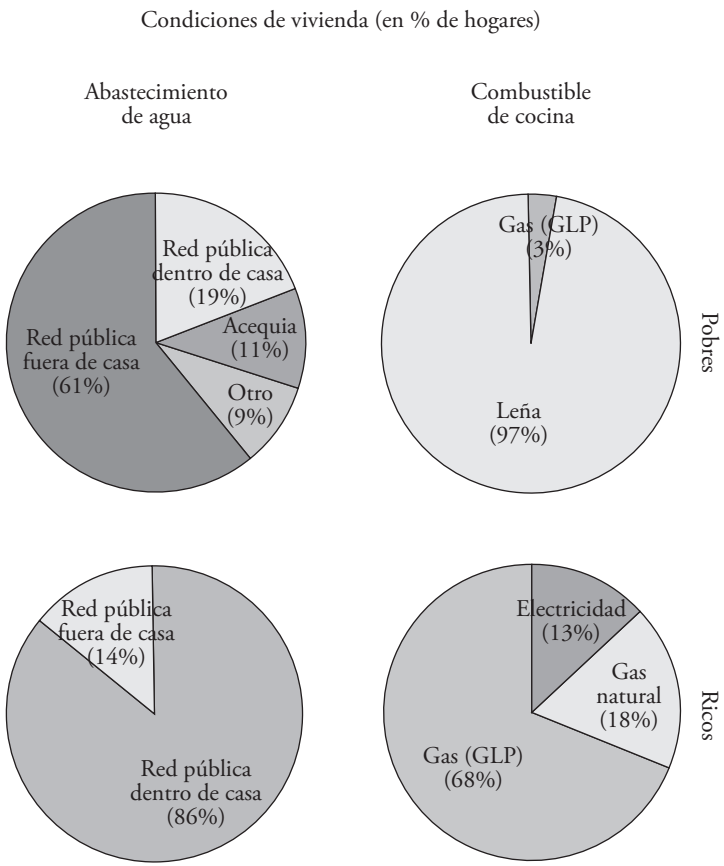
Muchos Perúes son visibles a lo largo del territorio; sin embargo, solo dos de ellos son el foco de nuestro interés aquí: el Perú pobre y el Perú rico. Ambos representan dos espacios bastante disímiles, probablemente desconocidos uno para el otro. El primero es un Perú rural y sin recursos (o con recursos inadecuadamente gestionados), conformado por los cinco distritos más pobres del país –Curgos, Condormarca, José Sabogal, Chetilla y Huaso– en términos de ingreso (INEI, 2015). El segundo es un Perú urbano y algo cosmopolita, constituido a partir de los cinco distritos más ricos del país –San Isidro, Pacocha, Miraflores, San Borja y Wánchaq– (INEI, 2015). A lo largo del texto, nos referiremos, entonces, al hablar de los dos Perúes, a aquel conformado por los distritos más pobres y aquel conformado por los más ricos. ¿Qué caracteriza a cada uno de estos estratos? ¿Qué los aleja? Y, más aún, ¿existe algo que los une?

3.1 Características materiales de los dos Perúes

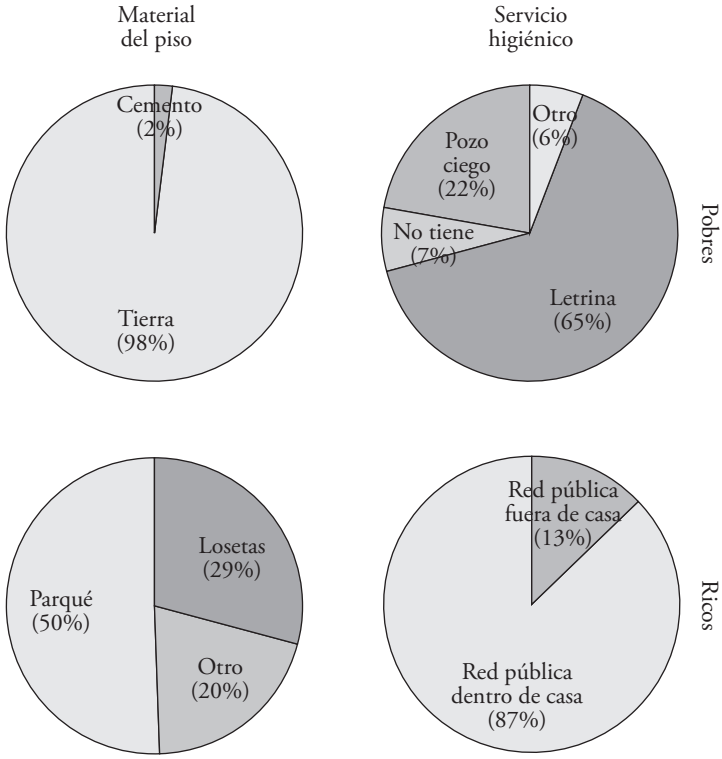
Al hablar de dos estratos tan disímiles en ingresos, no podemos sino imaginar a dos grupos humanos con características muy diversas, tanto individuales como de

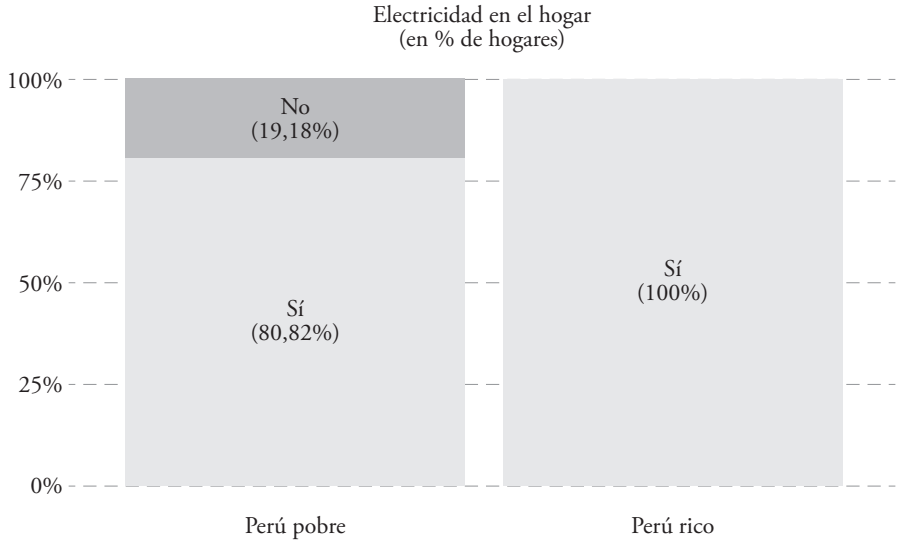
sus hogares[2]. ¿Qué atributos representan a los hogares de los dos Perúes? La figura 1 nos brinda unas pinceladas.

Figura 1
Características materiales de los hogares de los dos Perúes



[2] El 63,79% de los peruanos pobres se encuentran en situación de pobreza multidimensional (Vásquez *et al.*, 2021).



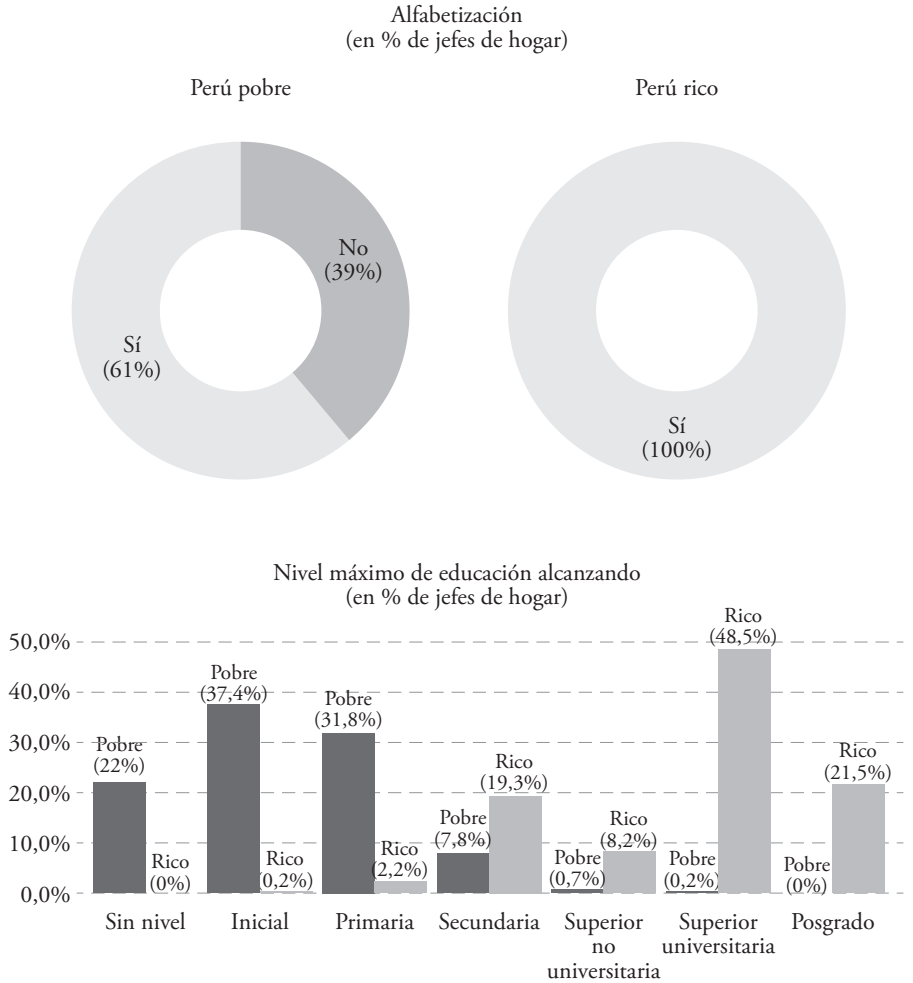


Fuente: Vásquez *et al.* (2021). Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2020.

Una primera diferencia entre estos dos Perúes se da en dos activos importantes: vivienda y educación. Las casas de los peruanos pobres presentan atributos que se alejan mucho de la realidad urbana adinerada. En el mundo rural, el 97% de las personas cocinan a leña, el 98% de las viviendas tienen piso de tierra, el 20% no cuentan con acceso a una red pública de agua y el acceso a una red pública de desagües es prácticamente nulo. Estas condiciones de vida impactan directamente en la salud de los pobladores (OMS, 2005), quienes tienen mayor probabilidad de sufrir enfermedades respiratorias (CARE Perú, 2011) y diarreicas (Minsa, 2001). Así, la precariedad de la vivienda priva de un mínimo de bienestar al Perú pobre (Oblitas, 2010).

La educación es un activo desigualmente disponible entre los dos Perúes. Como se ve en la figura 2, en el Perú pobre aún existe una alta tasa de analfabetismo: 38,73%. En paralelo, de acuerdo con la «Encuesta de medición de los índices de felicidad, pobreza multidimensional y valores en dos Perúes» (Vásquez *et al.*, 2021), realizada en el año 2017 y denominada en adelante «Encuesta FPV», el 91,20% de los jefes de hogar pobres no alcanzan un nivel escolar más allá de la primaria. Por el contrario, el 85% de los jefes de hogar adinerados han alcanzado al menos la secundaria, el 48,50% cuentan con estudios superiores universitarios y el 21,50% han logrado obtener un posgrado (Vásquez *et al.*, 2021). Estas carencias educativas en el estrato pobre y rural no hacen más que acrecentar los obstáculos al desarrollo económico y de bienestar que enfrentan los jefes de hogar (Beltrán & Seinfeld, 2013; Cueto, Miranda, & Vásquez, 2016; Hanushek & Wößmann, 2007). El privilegio de acceder a una educación de calidad permite a las familias de altos ingresos aspirar a más. En un país de tantas diferencias, ¿se puede ser feliz?

Figura 2
Educación en los hogares de los Perúes



Fuente: Vásquez *et al.* (2021). Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2020.

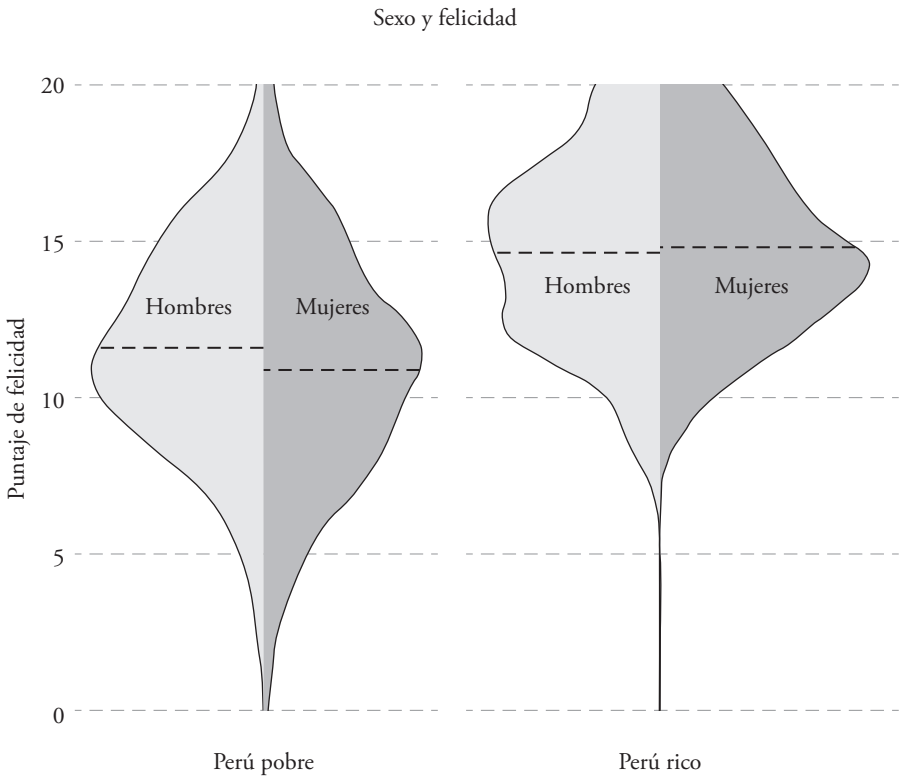
3.2 La felicidad en los dos Perúes: ¿quiénes son más felices?[3]

El Perú pobre es un mundo conformado mayoritariamente por jefas de hogar (53,07%) de 44 años en promedio, con familias nucleares (76,91%) y compuestas (11,92%)[4], y dedicado principalmente a la agricultura (28,66%), la ganadería (17,07%) y la textilería (16,46%). Por su parte, el Perú rico cuenta principalmente con jefes de hogar de 51 años en promedio (59,11%), con familias nucleares (66,26%) y unipersonales (9,85%), y cuya ocupación laboral abarca diversas profesiones: la administración y contabilidad (19,22%), el comercio y los negocios propios (14,01%), la ingeniería (7,82%), la medicina (7,49%), la docencia (5,86%), el urbanismo (4,89%), las leyes (4,56%), entre otros. ¿Cómo se podrían reflejar estas diferencias en la felicidad? La figura 3 presenta rasgos disímiles y comunes entre los dos Perúes con respecto a esta variable.

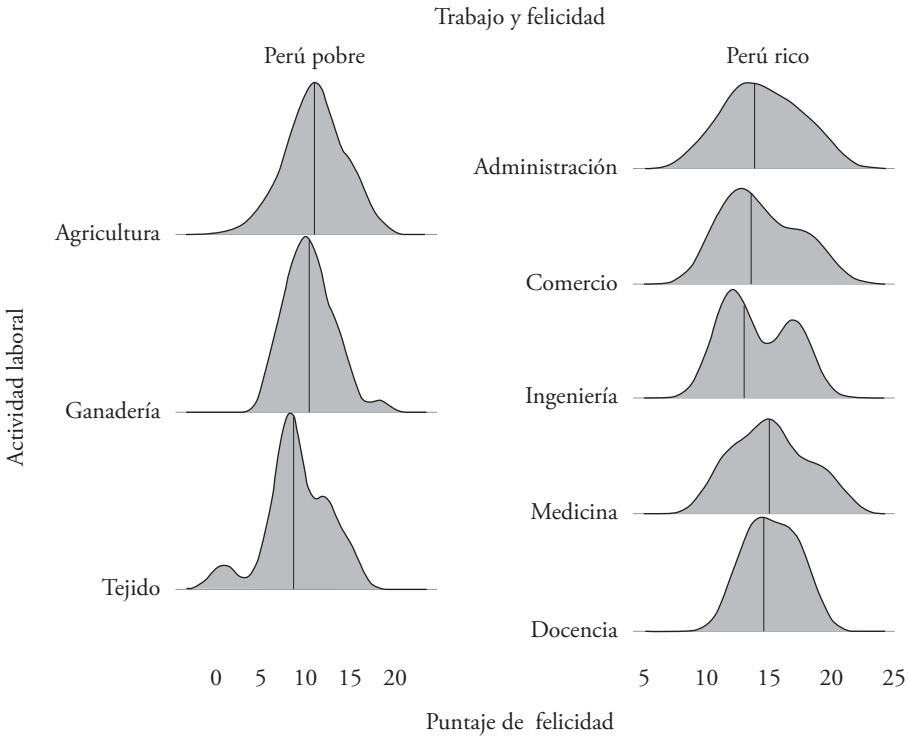
[3] Todas y cada una de las cifras presentadas en esta sección se basan en las estadísticas contenidas en el libro *Los números de la felicidad en dos Perúes*, de Vásquez *et al.* (2021).

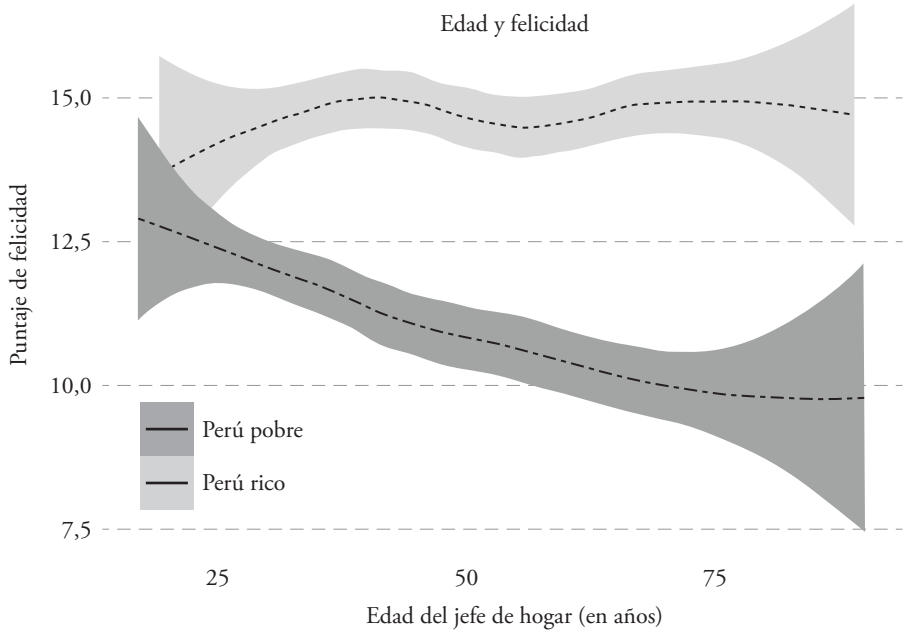
[4] De acuerdo con la clasificación del INEI (2018), la familia nuclear está conformada por el jefe del hogar y cónyuge con y sin hijos, o solo jefe de hogar con hijos; mientras que la familia compuesta es la familia extendida –jefe de hogar y cónyuge con o sin hijos y otros parientes– que incluye a otros que no son parientes.

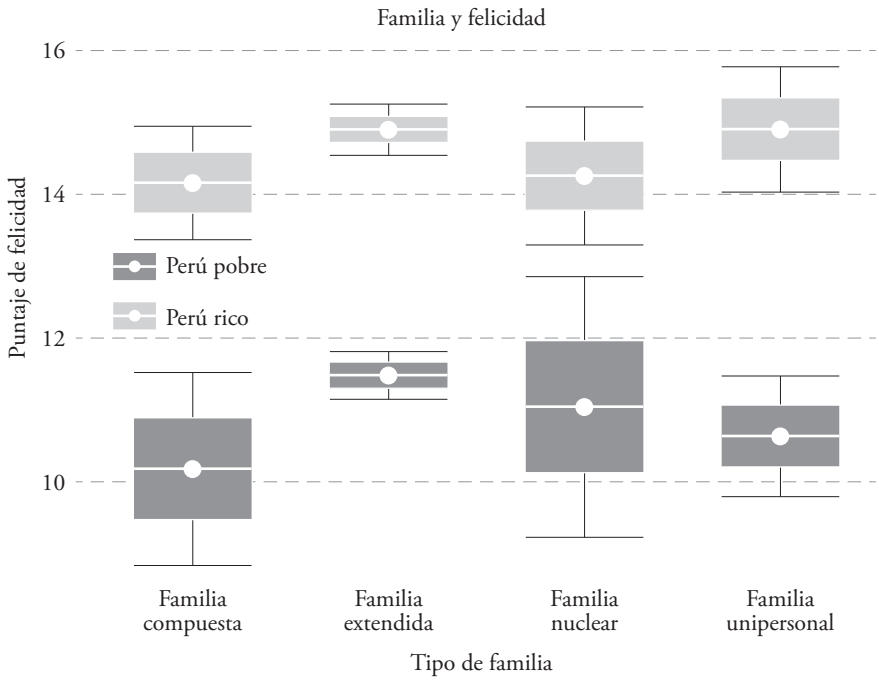
Figura 3
Características diferentes y similares en cuanto a la felicidad de los JH de los dos Perúes[5]



[5] El INEI (2018) reconoce cinco tipos de familia. Primero, la familia unipersonal, que es aquella que tiene una sola persona (el jefe de hogar). Segundo, la familia nuclear, que está compuesta por el jefe de hogar y cónyuge con o sin hijos, o solo jefe de hogar con hijos. Tercero, la familia extendida, que comprende a jefe de hogar y cónyuge con o sin hijos, solo jefe con hijos, más otros parientes. Cuarto, la familia compuesta, que se refiere a las familias extendidas más otros que no son parientes. Por último, la familia sin núcleo, que se refiere al jefe de hogar sin cónyuge ni hijos, pero con otras relaciones de parentesco.


Trabajo y felicidad
Perú pobre
Perú rico
Actividad laboral
Agricultura
Ganadería
Tejido
Administración
Comercio
Ingeniería
Medicina
Docencia
0 5 10 15 20
5 10 15 20 25
Puntaje de felicidad


Edad y felicidad
Puntaje de felicidad
15,0
12,5
10,0
7,5
Perú pobre
Perú rico
25
50
75
Edad del jefe de hogar (en años)



Fuente: Vásquez *et al.* (2021). Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2020.

Siguiendo la escala de felicidad de Mateu *et al.* (2020)[6] –un puntaje del 0 al 20 indica la felicidad de una persona–, Vásquez *et al.* (2021) identifican al Perú rico como el más feliz entre los dos estratos –11,24 puntos de felicidad en promedio entre los pobres y 14,74 entre los ricos–. Al ahondar en estas distancias, notamos

[6] La felicidad es medida a través del «Cuestionario corto de felicidad de Oxford», que contiene ocho preguntas de carácter ordinal, cada una con cuatro categorías (ítems politómicos). Se verificó la condición de unidimensionalidad de los ítems. Para la estimación del puntaje de felicidad, se asume que tiene una distribución continua subyacente, es decir, es una variable latente con una distribución continua. Dado que las preguntas que se utilizan para medir la felicidad son de carácter ordinal, la suma de dichas respuestas no resulta en un puntaje continuo. Por lo tanto, la única forma de convertir una escala ordinal en continua es a través de las técnicas de Rasch. En este sentido, se utiliza el modelo de respuesta graduada de la teoría de respuesta del ítem (TRI). Dicho modelo representa que la probabilidad condicional de que un individuo i registre una respuesta k para la pregunta j depende de la variable latente de felicidad. A su vez, dicha probabilidad puede ser expresada como una función de densidad acumulada de una distribución logística. Dicha función se estimará mediante un conjunto de parámetros: de discriminación de cada pregunta para medir felicidad, de los umbrales que se ubican entre las categorías contiguas de cada pregunta tomando como base la distribución continua subyacente, y del propio puntaje de felicidad de cada individuo. La estimación de los parámetros de este modelo se efectuó por máxima verosimilitud marginal.

que las diferencias entre niveles de felicidad son variantes también en el interior de cada uno de los Perúes.

Si observamos el sexo de los jefes de hogar, en el Perú pobre, los hombres son más felices que las mujeres[7], mientras que en el Perú rico no hay diferencia significativa en felicidad entre hombres y mujeres[8]. De acuerdo con el *Informe mundial de la felicidad 2020*, la infelicidad de los hombres está vinculada al desempleo, mientras que la de las mujeres, a la sensación de inseguridad en las calles (Helliwell *et al.*, 2020).

Entre los peruanos pobres, el envejecer es equivalente a una caída en la felicidad. En cambio, en el mundo de los peruanos ricos, la edad se vincula a la felicidad mediante una curva en forma de M. Ambos estratos se alejan de la tradicional forma de U. No obstante, se perciben patrones marcadamente diferenciados entre los jefes de hogar del Perú pobre y los del Perú rico. En ambos casos hay una clara conexión entre edad y felicidad (Blanchflower & Oswald, 2008; Buckley *et al.*, 2012; Graham & Ruiz, 2017).

En el Perú rural, resaltan las tejedoras como las personas menos felices. Estas mujeres (96,43%) llevan sobre sus hombros no solo sus actividades de tejido, sino también la responsabilidad del cuidado de la chacra y los animales para sostener a sus familias (Cepal, 1981; FAO, 2019). En el Perú urbano adinerado, los ingenieros (6,16%) son los más infelices[9].

Jefes de hogares pobres y ricos concuerdan en identificar a la familia como su principal fuente de felicidad, con 50,99% y 40,22% respectivamente. En particular, la familia nuclear resalta con altos niveles de felicidad en los dos Perúes. En el mundo pobre y rural, la familia compuesta derivada del sentido de parentesco andino (Bowen & Finegan, 1969; Ortega, 1979; Sahlins, 1972; Tienda, 1980)[10] es, en comparación con la familia nuclear, menos feliz (Vásquez *et al.*, 2021). Por otro lado, las familias unipersonales del mundo adinerado y urbano son, en promedio, casi tan felices como las familias nucleares.

---

[7] Resultados similares a los de Graham y Pettinato (2001) en Latinoamérica.

[8] Resultados similares a los de Zweig (2015) en Latinoamérica.

[9] Hernández y Serravalle (2014) presentan hallazgos semejantes para Argentina.

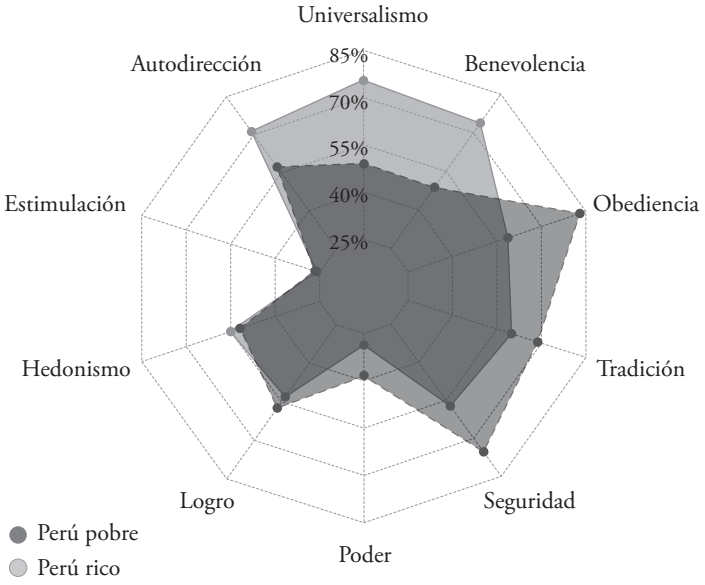
[10] De acuerdo con Sahlins (1972), los familiares son aquellos con quienes se establecen relaciones de largo plazo con el fin de constituir un intercambio continuo de ayuda y colaboración independientemente de los lazos sanguíneos. Tienda (1980) agrega que la adición de «no parientes» en las familias de los Andes se debe, en parte, a la ausencia de uno de los cónyuges. Esto causa que la estructura de la unidad productiva familiar se reordene (Bowen & Finegan, 1969), y que sea necesario incluir nuevos integrantes para realizar las labores del padre ausente (Ortega, 1979).

En suma, el ingreso no es lo único que marca distancia entre la felicidad de los peruanos. El sexo, la edad, la familia y el trabajo son solo algunas de las diversas características que diferencian los niveles de felicidad en cada uno de los dos Perúes. Sin embargo, ¿hasta qué punto estas diferencias en cuanto a felicidad tienen algún vínculo con los valores que adoptan, ejercen y conducen las vidas de estos peruanos de dos estratos extremos?

3.3 Los valores en los dos Perúes: lo que une y separa

Las cualidades inmateriales de las personas también son fundamentales para comprender qué identifica a cada uno de los dos Perúes. Para ello, siguiendo la teoría de valores humanos de Schwartz (1992) –quien propone 10 valores transversales a la humanidad–, se identifican los valores que caracterizan a cada uno de los dos estratos de interés, tal como se ve en la figura 4. Cabe resaltar previamente que los valores aquí mencionados no se juzgan como buenos o malos, simplemente se describen para expresar aquello que las personas utilizan para dar sentido a su vida y guiar sus acciones.

Figura 4
Los valores de los JH de los dos Perúes



Fuente: Vásquez *et al.* (2021). Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2020.

El Perú de los pobres asigna una clara importancia a los valores de obediencia, tradición y seguridad. Por un lado, las tradiciones andinas han sido, y son, claves para la supervivencia de la comunidad rural peruana (Argumedo & Pimbert, 2010; Bury, 2015; Bury & Kolff, 2003). Desde la producción agrícola (De La Cadena, 2010; Guzñay, 2014) hasta la educación (De la Piedra, 2010; Romero, 1990), el Perú pobre tiene la riqueza de contar con diversas tradiciones ancestrales.

El valor de la obediencia –entendida como seguir las reglas establecidas por la sociedad– cumple un rol clave en la sociedad rural. Desde su nacimiento, los niños del mundo andino son instruidos bajo la premisa del respeto y la obediencia como máxima expresión de un buen comportamiento (Crivello & Boyden, 2014). Ambos, el respeto y la obediencia, son expresados, tal como lo demuestran Vásquez *et al.* (2021), hacia las rondas campesinas, reconocidas como autoridades valiosas y profundamente respetadas, representantes genuinas de la justicia y protectoras de la comunidad (Duárez-Mendoza *et al.*, 2019; Gitlitz & Rojas, 1985; Korsbaek, 2009; Núñez Palomino, 1996; Peña, 2017; Pérez, 2010).

Si bien en el Perú andino y pobre los valores de obediencia y tradición sostienen a su comunidad, es un territorio donde día a día hay que enfrentar riesgos tangibles en salud y educación, o por desastres naturales y falta de ayuda social, entre otros (Casapía *et al.*, 2006; Crivello & Boyden, 2014; Fafchamps, 1999). Estos riesgos y carencias se ven reflejados en la necesidad de protección y seguridad. Vuelven a surgir aquí las rondas campesinas, las cuales, a falta de un Estado capaz de proteger a la comunidad (Fort, 2019; Santa Cruz, 1999), han tenido que asumir el rol de guardianes y referentes del mundo pobre y rural. En circunstancias difíciles, como en estados de emergencia, las rondas fueron autoridades incuestionables y altamente respetadas. No por nada el 23,35% de las cabezas de familia del Perú pobre afirman recibir protección de estas (Vásquez *et al.*, 2021).

En el otro Perú, el universalismo, la benevolencia y la autodirección son los valores más importantes de las personas de altos ingresos. Ante la noción de que el dinero no compra la felicidad (Becchetti & Rossetti, 2009; Boyce, Brown, & Moore, 2010; Zavisca & Hout, 2005), los ricos –nacionales e internacionales– reorientaron sus metas de vida hacia propósitos menos materiales. La amistad verdadera, la lealtad, la generosidad social y la capacidad de guiar sus vidas son concebidos como los nuevos ideales de felicidad (Bergsma & Ardelt, 2012; Demir & Weitekamp, 2007; Lu & Lin, 1998; North *et al.*, 2008; Zacher, McKenna, & Rooney, 2013). En este conjunto deseado de atributos es donde se resume lo que Schwartz denomina universalismo, benevolencia y autodirección.

Estos valores, guiados por las motivaciones de un mundo de paz y justicia social, de ayuda y responsabilidad, fueron invocados por organismos internacionales en la crisis sanitaria mundial. El Banco Mundial hizo un llamado a la cooperación internacional para aumentar la producción y comercialización libre de trabas de productos médicos esenciales (Mattoo & Ruta, 2020)[11]. Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2020) propuso el esfuerzo conjunto y la solidaridad entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores para responder de manera eficaz al impacto de la pandemia, evitando un aumento masivo del desempleo. En el Perú, si bien algunas empresas tomaron medidas solidarias con sus trabajadores (San Antonio), muchas otras aplicaron acciones duras, como la suspensión perfecta laboral o incluso la liquidación del negocio (Cineplanet); y, en otros casos, exigieron a los trabajadores seguir asistiendo a sus centros laborales con menores sueldos o sin tomar medidas para la protección de su salud (Call Center Konecta), contribuyendo así a la expansión del virus en beneficio de sus ganancias. Sin embargo, también se ha recurrido al teletrabajo, y esta modalidad, que supone la ventaja de trabajar en casa, ha permitido que muchas personas sigan trabajando. Según la encuesta Home Office, elaborada por Online Career Center México, el 70% de los encuestados sienten que trabajan más que antes con esta modalidad. No obstante, 4 de cada 10 empleados mencionaron que trabajan entre 9 y 12 horas diarias, en comparación con las 8 horas que dicta la ley.

En un escenario de estrés, como significó el confinamiento y el luchar contra la recesión y desempleo post COVID-19, se evidenciaron valores de todo tipo. Más de 500 iniciativas demostraron solidaridad con los sectores más vulnerables, aliviando las privaciones y brindando comida, insumos y equipos médicos (Grupo AJE), así como productos de primera necesidad a familias vulnerables (Iniciativa «Juntos Nos Hacemos Cargo»). En contraste, otros optaron por el individualismo, perteneciente al cuadrante de la automejora, y prefirieron asegurar sus bienes ante la incertidumbre causada por la pandemia, llegando incluso a aprovecharse de los créditos públicos de bajas tasas para especular con el dólar. De todos modos, en este contexto, afloraron los valores de los peruanos de los estratos privilegiados, que en muchos casos hicieron justicia a la autotrascendencia de Schwartz.

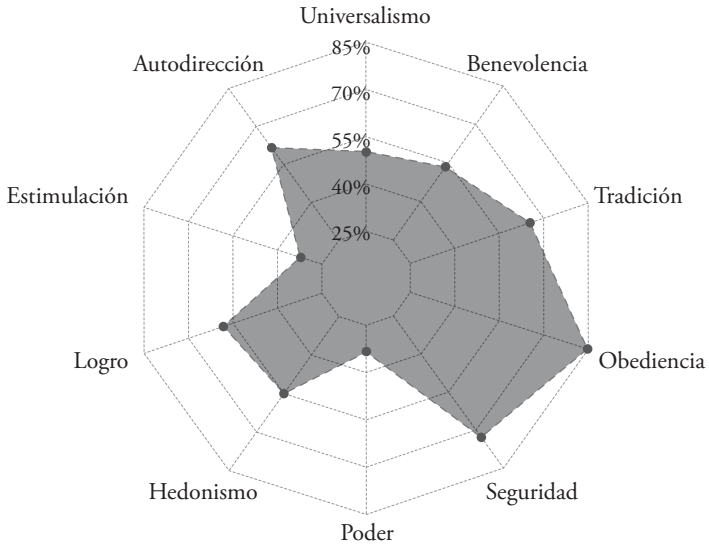
[11] Mattoo y Ruta (2020) hacen recomendaciones para la producción y circulación de suministros esenciales.

4. ¿Quiénes son pobres y felices (y no felices) en el Perú?

El vivir en uno de los cinco distritos más pobres del Perú no tiene que ser sinónimo de infelicidad. Si llamamos «feliz» a aquel con un puntaje mayor o igual a 11 en la escala de Mateu *et al.* (2020), entonces más de la mitad del Perú pobre es feliz (53,26%) y el 46,74% no es feliz. El nivel de índice de pobreza multidimensional de este estrato se correlaciona negativamente con el puntaje de felicidad del mundo rural –correlación de -0,2060[12]–; sin embargo, vale la pena preguntarnos si existen atributos inmateriales que identifican a aquellos que son pobres pero felices y, de manera comparativa, a aquellos que son pobres y no felices.

Para el caso de los jefes de hogar (JH) pobres pero felices, a pesar de no existir una variación inicial en la importancia asignada a los valores (véase la figura 5), no debemos olvidar que la felicidad de los pobres se vincula con dos características clave de la poblaciones: el sexo y la edad. Por ello, la figura 6 desagrega los valores de los pobres pero felices, por sexo y grupo de edad –jóvenes, adultos jóvenes, adultos y adultos mayores.

Figura 5
Los valores de los JH pobres pero felices



Fuente: Vásquez *et al.* (2021). Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2020.

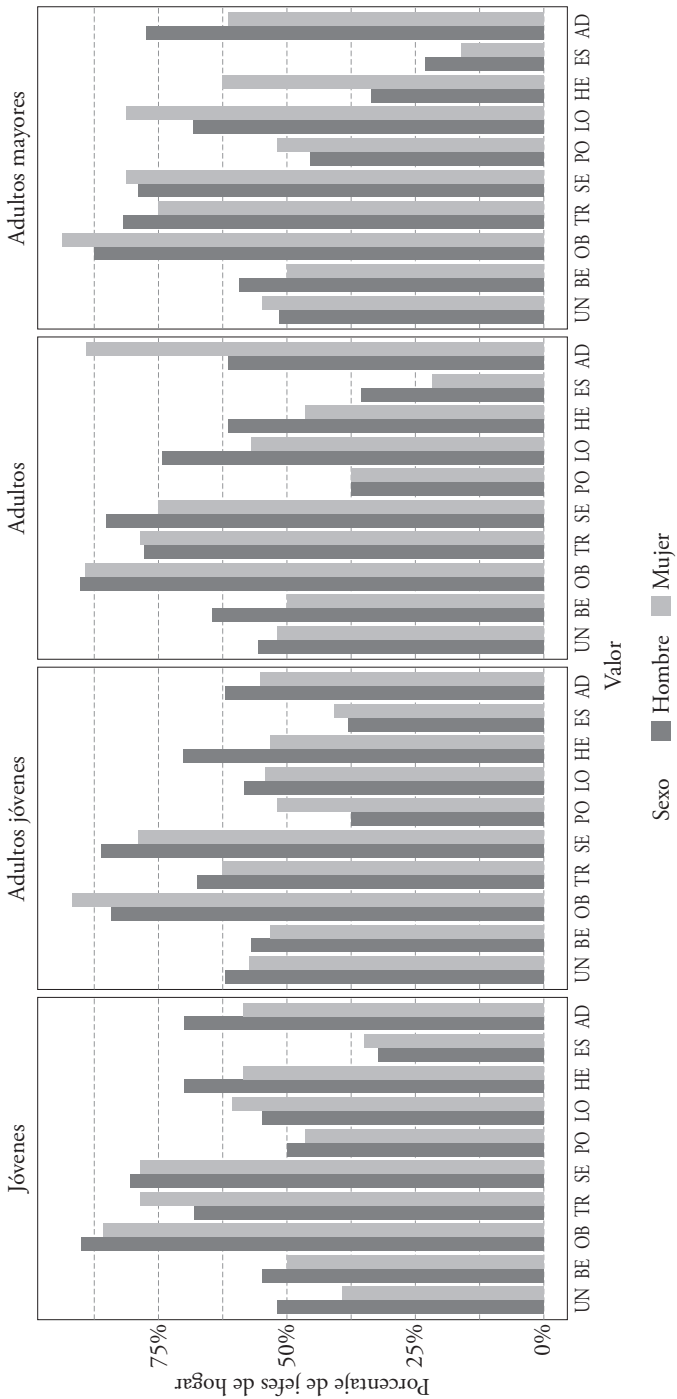
[12] Resultado estadísticamente significativo al 5%.

Lo primero que podemos notar en la figura 6 es que, entre los hombres pobres pero felices jóvenes –de 17 a 30 años–, la tradición pierde importancia para ceder paso al hedonismo y la autodirección. La última es comprendida como un valor «saludable» (Jensen & Bergin, 1988; Strupp, 1980), debido a que promueve el enriquecimiento intrínseco de las personas (Vansteenkiste *et al.*, 2006). Aún más, es considerada uno de los valores que guía el camino hacia la máxima meta humana de la autorrealización (Bilsky & Schwartz, 1994; Maslow, 1970). En paralelo, Veenhoven (2003) aboga por el hedonismo como un promotor de la tolerancia al estrés, la sociabilidad y la buena salud. Todos estos elementos claves de los valores autodirección y hedonismo sostienen a estos peruanos hombres jóvenes pobres pero felices.

Con el paso de los años, la autodirección pierde relevancia; no obstante, entre los adultos jóvenes –de 30 a 45 años–, se mantiene la importancia del hedonismo. Pese a las críticas sobre su concepción de una falsa y momentánea felicidad, existen también atributos –como los previamente mencionados– que lo vuelven valioso para el bienestar subjetivo de las personas (Veenhoven, 2003). Entre un grupo de hombres adultos jóvenes y pobres –los felices–, la visión que prima del hedonismo es aquella vinculada a la felicidad.

Figura 6

Los valores de los JH pobres pero felices según sexo y grupo etario



Notas. Universalismo (UN), benevolencia (BE), obediencia (OB), tradición (TR), seguridad (SE), poder (PO), logro (LO), hedonismo (HE), estimulación (ES), autodeterminación (AD).

Fuente: Vásquez *et al.* (2021). Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2020.

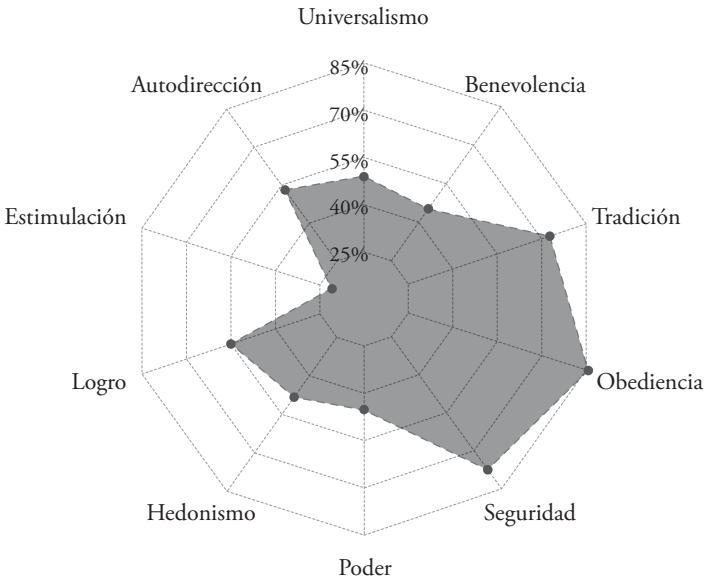
Al llegar a la adultez –entre los 45 y 60 años–, en los hombres se incrementa la relevancia del logro en comparación con la juventud[13]. La búsqueda y consecuente accionar en favor de metas y objetivos propios ha sido catalogada como una cualidad que impulsa el crecimiento interior de las personas (Jensen & Bergin, 1988; Strupp, 1980). Por ello, al igual que autodirección, el logro es llamado «saludable» e impulsor de la felicidad (Vansteenkiste *et al.*, 2006). En paralelo, en esta etapa de la vida, las mujeres valoran la autodirección –por encima de la tradición y la seguridad–. Este, como valor saludable y promotor de la autorrealización, guía a las mujeres adultas y pobres en la senda de la felicidad.

Finalmente, en el ocaso de la vida –adultos mayores con 60 años o más–, se incrementa entre los hombres la relevancia de la autodirección en comparación con la juventud[14]. Aquí, el logro se vuelve el valor saludable y de autorrealización capaz de motivar la felicidad. De igual manera, el logro predomina en las mujeres como valor teóricamente impulsor de la felicidad.

En el caso de los jefes de hogar pobres e infelices, a partir de la figura 7, se puede inferir que el esquema de valores se mantiene casi invariante en comparación con el de los pobres pero felices. Es decir, los valores más importantes continúan siendo la obediencia, la tradición y la seguridad. Sin embargo, al ahondar por grupos de edad y sexo, la imagen cambia.

[13] Aun así, no desplaza a los tres valores más frecuentes: obediencia, tradición y seguridad.
[14] Tampoco los desplaza.

Figura 7
Los valores de los pobres e infelices

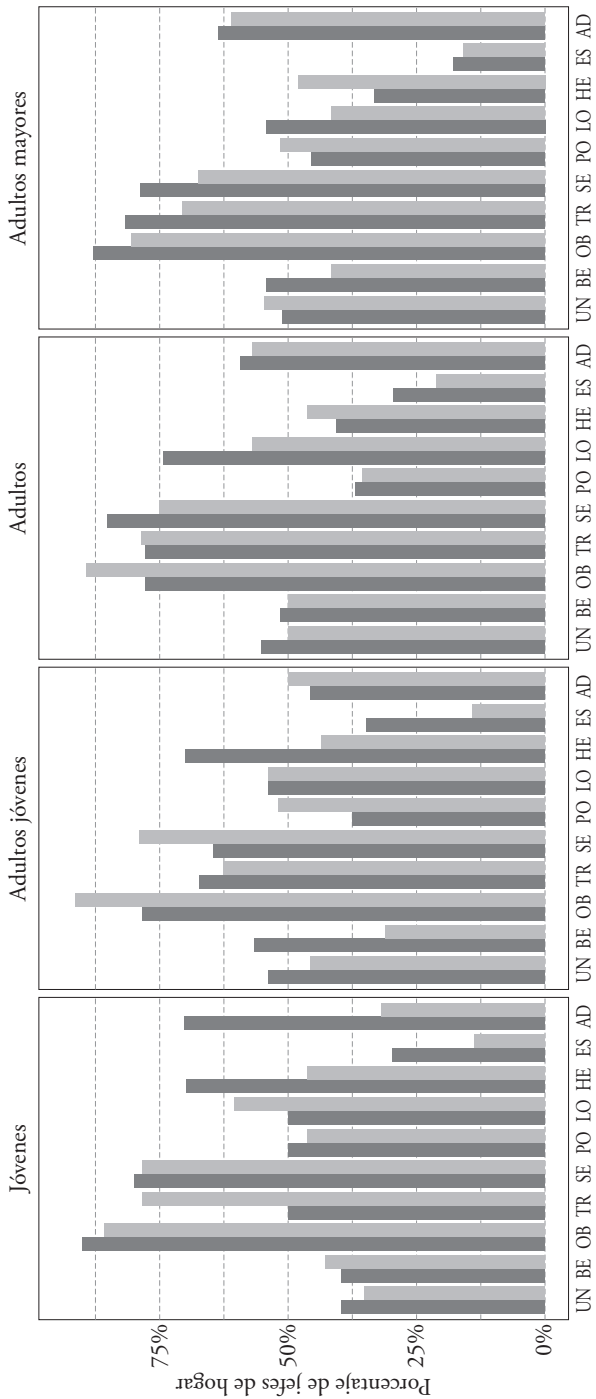


Fuente: Vásquez *et al.* (2021). Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2020.

Al observar la figura 8, lo primero que notamos es que, con excepción de los jefes de hogar hombres adultos jóvenes, el patrón de valores general se mantiene para hombres y mujeres de todas las edades: obediencia, tradición y seguridad. De acuerdo con la visión propia de Jensen y Bergin (1988) y Strupp (1980), estos tres valores caerían en lo «no saludable», pues dependen de elementos externos a la persona. Asimismo, Bilsky y Schwartz (1994) argumentan que estos valores alejan a las personas de la meta de autorrealización. Desde estas visiones, se entiende que esta elección de valores se refleje en la infelicidad. Sin embargo, a pesar de este resultado aparentemente sencillo, existen hallazgos que recalcar.

Figura 8

Los valores de los JH pobres e infelices según sexo y grupo etario



Notas. Universalismo (UN), benevolencia (BE), obediencia (OB), tradición (TR), seguridad (SE), poder (PO), logro (LO), hedonismo (HE), estimulación (ES), autodeterminación (AD).

Fuente: Vásquez *et al.* (2021). Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2020.

Un hecho interesante es que los hombres adultos de ambos grupos del Perú pobre asignan importancia al hedonismo. Aquí es necesario resaltar que este puede ser entendido como un factor que alienta o no la felicidad. De acuerdo con Veenhoven (2003), el exceso de placeres mundanos, como alcohol y drogas, que merma la salud, y el consumo hedonista excesivo, que atenta contra la preservación del medio ambiente, son placeres momentáneos que reducen la felicidad. En este grupo de peruanos pobres, es la visión negativa la que parece prevalecer. De hecho, el INEI (2016) ubica a departamentos de la Sierra, como Arequipa (75,5%), Lambayeque (74, 6%) y Piura (70,9%), dentro de los primeros puestos en consumo de bebidas alcohólicas.

Otro hecho es que entre los hombres adultos prima el logro, valor que también resaltaba entre los jefes de hogar pobres pero felices. ¿Qué está sucediendo? Si seguimos a Sagiv y Schwartz (2000) y Kasser y Ahuvia (2002), lo que importa no es la decisión individual en cuanto a la importancia de los valores, sino cómo estos sintonizan con la sociedad. En una sociedad profundamente colectiva, solidaria y cohesionada (Milla, 2003; Walshe & Argumedo, 2016), como la comunidad andina peruana, priman la obediencia, la tradición y la seguridad. El alejarse del ideal colectivo y enfocarse en objetivos individuales, puede llevar a una reducción en la felicidad.

En resumen, la presencia –o ausencia– de ciertos valores entre los pobres nos da luces sobre aquello que diferencia a los desprivilegiados del Perú. Mientras que entre algunos las carencias materiales no han sido motivo para dejar de sonreírle a la vida, para otros la felicidad parece todavía una realidad lejana, incluso fuera de su imaginación.

5. La experiencia internacional de la felicidad: ¿qué podemos aprender?

La felicidad no es una meta individual. Históricamente, el bienestar de los ciudadanos ha sido una preocupación fundamental de diversos gobiernos del mundo (Duncan, 2005). Por mucho tiempo, este bienestar fue entendido única y exclusivamente como desarrollo económico (Fourie, 2020). Sin embargo, tras confirmar que, luego de alcanzar cierto nivel de activos materiales, el dinero no es capaz de brindar este buscado bienestar (Frey & Stutzer, 2002; Graham & Pettinato, 2002), se redirigieron los reflectores hacia una dimensión más subjetiva: la felicidad. En ese sentido, instrumentos como el Oxford Happiness Questionnaire (Hills & Argyle, 2002) fueron utilizados para generar indicadores de felicidad. Por ejemplo, el Happy Planet Index (Marks, s. f.) o el Genuine Progress Indicator

(Cobb, Halstead, & Rowe, 1995) fueron adoptados para cuantificar el bienestar no solo monetario, sino también social, ambiental y de satisfacción (Fox & Erickson, 2020; Gyrard & Sheth, 2020). Los jefes de Estado no son ajenos a estos nuevos esfuerzos, por lo que se crearon instituciones y programas nacionales enfocados en la promoción de la «felicidad social» (Thin, 2012). Algunos ejemplos de estos se presentan a continuación.

El reino de Bután fue el primero en colocar la felicidad en la agenda pública. En 1972, se estableció el concepto de felicidad nacional bruta (FNB), el cual abandonó la idea del ingreso como sinónimo de bienestar para dar paso a un modelo de bienestar subjetivo y multidimensional (Bates, 2009; Mukherji & Sengupta, 2004; Ura *et al.*, 2012). España también practica una mirada pública de la felicidad, mediante la promoción de la «economía creativa» (Clemente, 2015)[15]. Un ejemplo más cercano aún es el de Colombia, donde las mediciones de felicidad hechas a partir de la Encuesta de Bienestar Subjetivo y la Encuesta de Percepción Ciudadana mostraron que existe un amplio campo de acción para una intervención gubernamental (Vargas, 2013).

Si bien Gobiernos alrededor del mundo se han ido sumando a esta nueva concepción que se aleja de la simple monetización del bienestar, ya sea mediante el desarrollo de métricas o instituciones promotoras de la felicidad, la discusión ha vuelto a centrarse en la economía. Durante la crisis de 2020, cientos de Gobiernos se vieron en el dilema de elegir entre frenar la economía o salvar vidas. Por un lado, países como Gran Bretaña, Estados Unidos, Brasil y Chile abogaron por la continuidad de las actividades económicas a pesar de las pérdidas de vidas. Algunos políticos y empresarios argumentaron que las pérdidas humanas eran el precio por pagar para evitar el decrecimiento económico. Por otro lado, en países como Francia y Canadá, los líderes priorizaron las vidas de los ciudadanos y los Gobiernos asumieron el pago de créditos bancarios, alquileres y recibos de servicios básicos, e implementaron el confinamiento a pesar de las pérdidas económicas. En el Perú, se intentó una mixtura de medidas en cuanto a lo sanitario y económico, dentro de sus limitaciones, pero, ciertamente, la rigidez de las medidas de salud fue de primer orden en el Gobierno en 2020.

Así como afloraron actitudes egoístas durante la crisis ocasionada por la pandemia de la COVID-19, que evidenciaron preferencias por lo material, también

[15] Se basa en un modelo que sostiene el desarrollo en las industrias culturales y del conocimiento de manera tal que un incremento en el ingreso monetario se refleje también en una mejora en la calidad de vida (Fonseca, 2008). Para ejemplos sobre lo implementado en Sevilla, revise Clemente (2015), y para las experiencias en Málaga, revise Locos por la Cultura (2020).

lo hicieron medidas humanitarias y solidarias, guiadas por valores como el universalismo y la benevolencia; valores del cuadrante de la autotrascendencia que son particularmente positivos dentro del contexto crítico sanitario y económico causado por la pandemia.

6. Un Perú feliz con valores

Han transcurrido 200 años desde la constitución del Perú como un país soberano e independiente. El sueño de un país justo, honesto, equitativo y, sobre todo, feliz se mantiene vigente en las mentes y corazones de casi 35 millones de peruanos. Los menos felices, los pobres, son aquellos más alejados de esta visión del Bicentenario. Por ello, debemos ponerlos bajo los reflectores en la agenda pública. Ellos viven en un país emergente lleno de estadísticas macroeconómicas admiradas internacionalmente. Sin embargo, para el común del Perú rural y lejano, las cifras no tienen validez. Frente a ello, ¿cómo aterrizar la utopía de un Perú feliz?

Un punto de partida en la felicidad de nuestro país es poner un alto a la pobreza –monetaria (INEI, 2019b) y multidimensional (Mateu *et al.*, 2020)– en la que está sumergido. A pesar de que el dinero no garantice la felicidad, la satisfacción de ciertas necesidades materiales básicas resulta esencial para garantizar un piso mínimo del bienestar de las personas (Frey & Stutzer, 2002; Graham & Pettinato, 2002). En paralelo, no se puede construir un Perú feliz si no se toma en cuenta la dimensión inmaterial: sus valores. ¿Existen valores que guíen la senda de la felicidad de los peruanos, en especial de los pobres? Los resultados hallados para el Perú pobre sugieren que, entre estos peruanos, son valores diferentes los que se vinculan con la felicidad dependiendo del sexo y la edad de la persona. Sin embargo, un punto en común reside en la importancia que los valores saludables –en especial el logro y la autodirección (Jensen & Bergin, 1988; Strupp, 1980)– han tenido en el momento de marcar distancia entre los pobres felices y los infelices. En consecuencia, es urgente generar políticas, programas, normas y procedimientos para impulsar a los pobres a conseguir sus metas y objetivos personales, así como darles las herramientas necesarias para que puedan guiar sus vidas de manera autónoma.

En ese sentido, la quimera de un Perú feliz y con valores saludables se construye sobre cuatro pilares enmarcados en la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. En primer lugar, es necesario cerrar las grandes brechas educativas existentes en el país (Castro & Rolleston, 2015; Cueto *et al.*, 2014; Sakellariou, 2008), lo cual contribuirá a que los pobres, en línea con las metas del Estado, tengan mejores instrumentos para perseguir sus sueños de éxito personal. En segun-

do lugar, la salud en general y la nutrición son, de igual manera, esenciales tanto para el desarrollo de capital humano como para el desarrollo económico (Gallup & Sachs, 2001; Bleakley, 2010; Cutler, Fung, & Kremer, 2010). En tercer lugar y siguiendo la premisa de Brockett y Hiemstra (1994) y Lau (1998) de que parte de la capacidad de autodirigir el camino de la vida se fundamenta en contar con un mínimo de recursos económicos, el Gobierno debe promover y asegurar oportunidades de trabajo digno que garanticen independencia económica para los peruanos pobres[16]. Se debe tener en cuenta que la elección del propio camino de vida está ligado al abanico de opciones disponibles en el entorno en el que se desarrolla una persona (Kingdon & Knight, 2006). Para ello, las actividades culturales como cuarto pilar resultan cruciales (Zambrano, 2010; Mesinas, 2016).

Finalmente, al hablar de los valores en el Perú, no podemos ser ajenos a la crisis que golpeó el mundo durante 2020: la COVID-19. ¿Qué nos ha dicho la pandemia sobre los valores de los peruanos? El sector de la población más pobre, informal y excluido se ha visto en la necesidad de salir a las calles, arriesgando su salud y la de sus familias, con el objetivo de mantener el mínimo de ingresos necesarios para continuar sobreviviendo día a día. Aquí, ha salido a relucir la necesidad de protección –en especial por parte del Estado– manifestada por el Perú pobre. Asimismo, valores saludables, como los mencionados previamente, han sido relegados, pues ¿quién se preocupa por perseguir éxitos individuales cuando debe proteger a su familia del contagio y al mismo tiempo garantizarle por lo menos un plato de comida diario? Por ello, los impactos de la COVID-19 se reflejan no solo en el ámbito económico (Banco Mundial, 2020), sino también en el del bienestar subjetivo de los pobres.

En suma, el camino hacia un Perú feliz con valores que promuevan su bienestar es difícil, pero no imposible. La reducción de la desigualdad y la satisfacción plena de las necesidades básicas, como el acceso a luz, agua, desagüe, así como el acceso a un sistema de salud y educación de calidad, deben ser de primera prioridad para quienes dirigen el país.

[16] De acuerdo con la Organización Internacional de Trabajo, significa «la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afecten sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres» (sitio web de la OIT: http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm).

7. Gestión de cambio para la felicidad

Si bien la ilusión de un Perú feliz y con valores aún parece lejana, la posibilidad de alcanzarla persiste. La desigualdad, la insatisfacción de las necesidades básicas de vida, la ausencia de una educación de calidad, la falta de oportunidades laborales y el acceso a la cultura para todos los peruanos son los ejes de una gestión de cambio en dirección a la felicidad. Para ello, las instituciones y los programas sociales resultan herramientas cruciales.

7.1 Las instituciones públicas en la felicidad de los peruanos

El rol de las instituciones públicas es clave para el desarrollo sostenible y verdadero de cualquier país (Andina & Bojanić, 2020; Baland *et al.*, 2020). En ese sentido, las instituciones peruanas deberían transformarse en válidos traductores de las aspiraciones del pueblo, en realidades tangibles que sostengan a un Perú feliz. Por ello, la tabla 1 resume un conjunto de acciones públicas posibles por parte de los ministerios, que ayudarían a impulsar la felicidad del Perú no solo mediante la dimensión material sino también mediante la dimensión inmaterial de los valores saludables.

Tabla 1
Medidas institucionales por un Perú feliz

	Institución relacionada	Acciones públicas por emprender	
		Plano material	Plano inmaterial
Satisfacción de necesidades básicas	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	• Ampliación de la cobertura de las redes de agua y desagüe en las zonas alejadas del Perú. • Asistencia en la implementación de materiales adecuados para la construcción de las viviendas.	• Información, educación y capacitación del cuidado extremo de la disponibilidad y uso del agua, fuentes naturales y recursos hídricos en riesgo. • Promoción de tecnologías alternativas de uso de materiales naturales y compatibles con la sostenibilidad del medio ambiente. • Divulgación de patrones, actitudes y comportamientos para el buen uso del hábitat.

Reducción de la desigualdad monetaria y de acceso a servicios	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	• Apoyo en el combate de la anemia. • Soporte al desarrollo sostenible de la economía local con un enfoque territorial.	• Información, educación y capacitación a familias, personal de salud y proveedores para cambiar patrones, actitudes y comportamientos nutricionales. • Información, educación y capacitación de la mano de obra, los propietarios de activos y de la tierra, para mejorar sostenidamente sus productividades. • Información veraz, adecuada y oportuna de los mercados de factores y bienes o servicios finales.
Educación de calidad	Ministerio de Educación	• Mejora en la infraestructura escolar rural. • Elaboración de material escolar accesible y entendible por las diversas poblaciones del Perú. • Capacitación de profesores en las diversas lenguas maternas existentes.	• Promoción de alianzas entre la comunidad y el Estado para construcción, administración y mantenimiento de locales hechos con materiales locales. • Desarrollo de contenidos y estrategias de difusión para que toda la comunidad educativa aliente el respeto a la pluralidad de lenguas y las cosmovisiones diversas. • Información, educación y capacitación para revalorar las lenguas maternas a padres de familia, autoridades, empresariado y escolares sin distinción.
Creación de oportunidades laborales para sectores vulnerables	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	• Políticas contra la discriminación y las brechas de género. • Fomento de oportunidades laborales entre los discapacitados.	• Reforzamiento de la ejecutabilidad de normas antidiscriminación, sea cual fuere su naturaleza. • Reforzamiento de supervisión de cumplimiento de normas de contratación de personal discapacitado.

Acceso a la cultura	Ministerio de Cultura	• Promoción de actividades culturales accesibles a toda la población. • Desarrollo de espacios en los que jóvenes y adultos puedan desarrollar su potencial artístico y creativo.	• Desarrollo de contenidos y estrategias de comunicación masiva por los medios del Estado para la revalorización de la cultura nacional. • Inversión en programas de becas de talento artístico y creativo.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2020.

Lo mostrado en la tabla 1 son solo algunos ejemplos del gran conjunto de medidas posibles que puede tomar el Estado para promover un Perú feliz por medio de sus instituciones. Es importante resaltar también que, si bien se ha vinculado cada ámbito de mejora a una sola institución, el verdadero desarrollo para un Perú feliz será resultado de un esfuerzo multidisciplinario, conjunto, coordinado entre todas las instituciones gubernamentales –y no gubernamentales– que funcionan en el país.

7.2 Programas sociales: herramientas impulsoras de la felicidad entre los desprivilegiados

Los programas sociales son una de las principales armas que tiene el Estado peruano para el alivio de la pobreza (Vásquez, 2006). En este sentido, se puede pensar en algunas acciones orientadas a alentar la inclusión de la felicidad como preocupación de las políticas y programas sociales.

Lo presentado en la tabla 2 es solo un pequeño bosquejo del potencial que tienen los programas sociales vigentes en el Perú para contribuir en la construcción de un Perú feliz. Ciertamente, el sector privado también puede y debe contribuir a este esfuerzo colectivo.

Tabla 2
Participación de los programas sociales para un Perú feliz

	Programa social	Acciones públicas por emprender	
		Plano material	Plano inmaterial
Satisfacción de necesidades básicas	• Alimentación-nutrición: Qali Warma, Vaso de Leche y Comedores Populares	• Provisión de raciones alimentarias que provean un estándar mínimo de requerimiento nutricional.	• Información, educación y capacitación sobre producción y consumo de alimentos locales con alto componente nutricional.
	• Salud: SIS	• Provisión de cobertura universal de salud priorizando a los más pobres.	• Desarrollo de contenidos y estrategia de difusión de prácticas saludables a nivel individual y comunitario.
	• Agua: PN Agua para Todos	• Cobertura de agua potable fuera y/o dentro del hogar.	• Información, educación y capacitación sobre el uso responsable de los recursos hídricos comunales.
	• Desagüe: PN de Saneamiento Rural	• Cobertura de sistemas de saneamiento alternativos costoefectivos.	• Cambios de patrones, actitudes y comportamientos sobre EDA y uso de sistema de desagüe.
	• Vivienda: PN de Vivienda Rural	• Provisión de bienes y servicios públicos de mejora de hábitat rural altoandino.	• Información, educación y capacitación a los *stakeholders* sobre IRA, EDA y uso de materiales y diseños alternativos de vivienda rural.
	• Electricidad: PN de Electrificación Rural	• Expansión de frontera de oferta de electricidad de fuentes tradicionales y alternativas ecológicas costoefectivas.	• Diseño y desarrollo de contenidos informativos sobre el uso responsable doméstico e industrial de electricidad, sea cual fuere su origen.
	• Telecomunicaciones: PN de Telecomunicaciones	• El acceso y uso de las telecomunicaciones al 100% de la población rural pobre.	• Campaña sobre acceso y uso de información obtenible por internet y medios de comunicación para la mejora sostenible de la calidad de vida.

Reducción de la desigualdad	• Desarrollo cognitivo: Cuna Más	• Provisión de servicios de nutrición, educación y desarrollo psicológico a hogares rurales altoandinos.	• Sensibilización e información a madres sobre ventajas de prácticas de desarrollo cognitivo.
	• Desamparo infantil: Yachay	• Inversión en infraestructura para albergues para niños de la calle.	• Formación intensiva y extensiva sobre valores saludables a niños y sus familiares.
	• Discapacidad: Conadis	• Respaldo a ejecución de normas de protección social e inserción laboral.	• Información, educación y capacitación a *stakeholders* con énfasis en empresas e instituciones públicas.
	• Adultos en situación de calle: Vida Digna	• Inversión en albergues APP para adultos mayores solos e indigentes.	• Desarrollo de contenidos y estrategias de promoción de valores representados por adultos mayores.
	• Adultos mayores pobres: Pensión 65	• Complementar la pensión con servicios de salud mental bajo el SIS y atención de CAM locales.	• Concientización sobre los valores que representan los adultos mayores en la sociedad.
Educación de calidad	• Beca 18	• Financiamiento de estudios postsecundarios a jóvenes de los 300 distritos más pobres.	• Acompañamiento a becarios en desempeño académico e inserción laboral.
	• Programa de Educación Intercultural Bilingüe	• Financiamiento de escuelas y profesores especializados en EIB.	• Desarrollo de contenidos y estrategias de divulgación de materiales educativos de EIB con alcance nacional.

Igualdad de oportunidades laborales	• Impulsa Perú	• Capacitación y apoyo financiero a mayores de 30 años para insertarse en el mercado laboral.	• Información, educación y capacitación especializada en sintonía con las demandas de bienes y factores.
	• Trabaja Perú	• Generación de empleo temporal para jefes de hogar pobres en obras públicas.	• Promoción de jornadas comunitarias y rotativas en obras para poner en valor recursos turísticos e infraestructura básica.
	• Jóvenes productivos	• Capacitación para jóvenes en función de la demanda de empresas. • Promoción de emprendimientos.	• Información oportuna, de calidad y con enfoque territorial de los mercados de factores y bienes.
Acceso a la cultura	• Puntos de cultura	• Apoyo logístico para organizaciones sociales focalizadas en la revalorización de culturas altoandinas.	• Desarrollo de contenidos y estrategias de promoción de valores de las comunidades andinas desde la acción cultural.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2020.

8. Reflexión final

El Perú es un país segmentado, con diversos mundos que a veces nada tienen que ver uno con otro. En especial, las colas de ingreso en el país –los pobres y los ricos– parecen dos estratos extremamente distantes, más allá de lo territorial: dos universos paralelos y desconocidos entre sí. Diferentes condiciones de viviendas, salud, educación, entre otros, marcan los caminos de vida de aquellos que tienen dinero y de aquellos que no. La división de estos Perúes no se limita solo a lo material, pues, como hemos visto, el nivel de felicidad de los ricos es mayor que el de los pobres. Las razones detrás de ello se fundamentan no solo en las brechas monetarias, sino también en una dimensión más subjetiva de las personas: los valores.

Los valores sirven como guía para la construcción de un nuevo Perú, el cual atraviesa un período difícil marcado por el caos producido por la crisis económica, sanitaria y política, a uno feliz. ¿Qué camino debe tomar el Perú para fomentar la felicidad de sus ciudadanos? Nos encontramos frente a un panorama de diversos modelos políticos, en el que algunos optan por el centralismo estatal, priorizando la economía, o por el socialismo de Estado, favoreciendo la protección de la vida, y algunos buscan un híbrido difícil de hacer realidad. Del mismo modo, se proponen escenarios extremos en los que, por un lado, prima la barbarie y cada uno vela por sus intereses económicos, o, por el otro, se trata de escenarios ideales, fundamentados en la ayuda mutua, que descentralizan la respuesta en múltiples frentes y priorizan la vida (Mair, 2020). Cada nación toma distintos rumbos, guiada por los valores de sus ciudadanos, en algunos casos colectivos y en otros individualistas.

Después de 200 años de procurar –o no– cuajar este proyecto de país, el Perú precisa traducir el bienestar común en realidad para todos los ciudadanos sin distinción, para convertirse en un país feliz. Las diferencias extremas son un freno para un trabajo en común, pero existen elementos comunes que brindan esperanza. Para ello, la aspiración de lograr un Perú feliz demanda corresponsabilidad del Estado, el sector privado y la sociedad civil. Solo una concertación de mentes y voluntades lo puede hacer tangible. Debemos apelar a los valores de universalismo y benevolencia, presentes no solo en los más privilegiados sino también en la población andina rural, dentro de cuya tradición se encuentra la reciprocidad. Estos valores los hemos observado en las vivencias de los peruanos durante dos siglos, en situaciones de auge y estrés económico, de algarabía política y conflictividad social.

¿Qué responsabilidades deben asumir estos tres actores? Por su parte, a 2021, el Estado peruano posee un abanico de instituciones públicas en el que ministerios y programas sociales, en coordinación con los diferentes niveles de gobierno, pueden trabajar en dos planos. Por un lado, en el plano material, es ineludible gestionar eficazmente el gasto corriente y la inversión pública para erradicar las privaciones de las personas. No se puede aspirar a ser un país feliz sin resolver prioritariamente la generación de fuentes sostenibles de ingreso para los pobres de la ciudad y el campo. En paralelo, es vital acortar radicalmente las brechas de salud, educación, nutrición y protección social. La acción del Estado será aún más viable si se alientan los valores de justicia social, ayuda, responsabilidad y obediencia que practican los peruanos. Por otro lado, la labor del Estado está en el plano no material. Desarrollarlo es posible en la medida en que la inversión social no solo se limite a entregar fierro y cemento, uniformes y *laptops*, medicamentos y alimentos. Si se apuesta también por informar, educar y capacitar a los funcionarios públicos, proveedores y ciudadanos sobre el alcance del bien común, se comenzará a cambiar patrones, actitudes y comportamientos de los peruanos.

En este esfuerzo de aspirar a un Perú feliz, el sector privado es fundamental para capitalizar oportunidades de emplear responsablemente nuestros recursos. Un Perú feliz es aquel que cuida el agua de sus nevados, protege sus bosques asentados por milenios y preserva los nutrientes de su madre tierra. Un Perú feliz necesita del empresario que prioriza el cuidado del medio ambiente. El desarrollo sostenible debe ser el común credo entre el Estado, el empresariado y la ciudadanía. Siguiendo al cuadrante de la autotrascendencia, las empresas podrían adoptar el modelo de valor compartido[17] y, de esta manera, generar beneficios no solo económicos sino también sociales y ambientales (Núñez, 1996). Ciertamente, los alcances de la contribución del empresariado tienen su variedad según el tamaño de capital, facturación y capacidad de generación de empleo. En ese sentido, algunos grupos económicos familiares, como Vásquez (2000) afirma, desarrollaron una cultura empresarial basada en la acumulación de los saberes y valores compartidos entre propietarios, trabajadores, Estado y comunidad por décadas. En ese aprendizaje se han embarcado también pequeñas y microempresas, presionados por la necesidad de subsistir o de plasmar proyectos individuales de superación. Ambos extremos de la pirámide empresarial pueden hacer un Perú feliz concentrándose en generar trabajo decente dentro de una economía sostenible.

[17] La creación de valor compartido se enfoca en identificar y expandir las conexiones entre el progreso económico de la empresa y la prosperidad de la sociedad (Porter & Kramer, 2011).

Desde la sociedad civil se ha hecho mucho, y se puede hacer más, para que el camino de la felicidad exista en todo lindero del Perú. Desde las iniciativas de mujeres por convertir ollas comunes en comedores populares o comités de vaso de leche hasta la construcción de maderas para hogares de extrema pobreza, pasando por reclamar por los derechos de indígenas, mujeres, niños y adolescentes, entre otros, son evidencias de aquel espíritu que siempre ha buscado el bienestar de los ciudadanos. Valores como la igualdad, la tolerancia, la justicia social, el orden social y el autorrespeto están detrás de cambios promovidos por ciudadanos organizados. Por lo tanto, ¿es posible una concertación de mentes y voluntades entre quienes están en el Estado, el empresariado y la sociedad civil? Ciertamente, ello es posible en la medida en que haya acuerdo sobre que el camino del desarrollo sostenible con respeto mutuo de derechos y cumplimientos de responsabilidades enrumbará felizmente a la sociedad peruana.

Frente a la tarea de construir una sociedad más humana y duradera, guiada por valores como la benevolencia y el universalismo, debemos revalorar atributos de nuestros peruanos pobres pero felices, como la reciprocidad y la colectividad, ambos característicos de la cultura andina[18]. El camino al Bicentenario del Perú debe estar guiado por la búsqueda del bienestar. Por ello, siguiendo el ejemplo de países como Bután, España o los países escandinavos, como Dinamarca, Suecia y Finlandia, e incluyendo los valores de nuestra sociedad, es necesario que las instituciones, en conjunto con los programas sociales y la sociedad civil, pongan manos a la obra en su labor para reducir la desigualdad, tanto monetaria como de acceso a servicios y oportunidades, y promover valores que alienten la construcción de un Perú feliz.

[18] De hecho, si miramos a los países más exitosos en el manejo de la crisis sanitaria, Taiwán, Singapur y Corea del Sur, notamos que son aquellos con tradiciones culturales que otorgan más importancia al bienestar colectivo en vez de a la autonomía personal (Gray, 2020).

Referencias

Andina, T., & Bojanić, P. (2020). *Institutions in action. The nature and the role of institutions in the real world. Public norms and aspirations*. Springer International Publishing. https://doi.org/10.4324/9781315111599-6

Argumedo, A., & Pimbert, M. (2010). Bypassing globalization: Barter markets as a new indigenous economy in Peru. *Development*, *53*(3), 343-349. https://doi.org/10.1057/dev.2010.43

Baland, J.-M., Bourguignon, F., Platteau, J.-P., & Verdier, T. (2020). *The handbook of economic development and institutions*. Princeton University Press. https://doi.org/10.2307/j.ctvm7bbxr

Banco Mundial. (2020). *The economy in the time of COVID-19*.

Bates, W. (2009). Gross national happiness. *Asian-Pacific Economic Literature*, *23*(2), 1-16. https://doi.org/10.1111/j.1467-8411.2009.01235.x

Becchetti, L., & Rossetti, F. (2009). When money does not buy happiness: The case of «frustrated achievers». *Journal of Socio-Economics*, *38*(1), 159-167. https://doi.org/10.1016/j.socec.2008.08.009

Beltrán, A., & Seinfeld, J. (2013). *La trampa educativa en el Perú*. 1.ª ed. Lima: Universidad del Pacífico.

Bergsma, A., & Ardelt, M. (2012). Self-reported wisdom and happiness: An empirical investigation. *Journal of Happiness Studies*, *13*(3), 481-499. https://doi.org/10.1007/s10902-011-9275-5

Bilsky, W., & Schwartz, S. H. (1994). Values and personality. *European Journal of Personality*, *8*(February), 163-181.

Blanchflower, D. G., & Oswald, A. J. (2008). Is well-being U-shaped over the life cycle? *Social Science and Medicine*, *66*(8), 1733-1749. https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2008.01.030

Bleakley, H. (2010). Malaria eradication in the Americas: A retrospective analysis of childhood exposure. *American Economic Journal: Applied Economics*, *2*(2), 1-45

Bowen, W. G., & Finegan, T. A. (1969). *The economics of labor force participation*. Princeton University Press. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/j.ctt183pm27

Boyce, C. J., Brown, G. D. A., & Moore, S. C. (2010). Money and happiness. *Psychological Science*, *21*(4), 471-475. https://doi.org/10.1177/0956797610362671

Brockett, R. G. & Hiemstra, R. (1994). *Self-direction in adult learning: Perspectives on theory, research and practice*. Routledge.

Buckley, L., Chapman, R. L., Sheehan, M., & Cunningham, L. (2012). Keeping friends safe: A prospective study examining early adolescent's confidence and support networks. *Educational Studies*, *38*(4), 373-381. https://doi.org/10.1080/03055698.2011.643102

Bury, J. (2015). Transnational corporations and livelihood transformations in the Peruvian Andes: An actor-oriented political ecology. *Human Organization*, *67*(3), 307-321. https://doi.org/10.17730/humo.67.3.u8lv3g07w5711885

Bury, J. T., & Kolff, A. (2003). Livelihoods, mining and peasant protests in the Peruvian Andes. *Journal of Latin American Geography*, *1*, 3-16.

CARE Perú. (2011). ¿Por qué priorizar la política de Vivienda Rural? Lima. Recuperado de https://www.care.org.pe/wp-content/uploads/2015/06/Por-que-priorizar-la-politica-de-Vivienda-Rural1.pdf

Casapía, M., Joseph, S. A., Núñez, C., Rahme, E., & Gyorkos, T. W. (2006). Parasite risk factors for stunting in grade 5 students in a community of extreme poverty in Peru. *International Journal for Parasitology*, *36*(7), 741-747. https://doi.org/10.1016/j.ijpara.2006.03.004

Castro, J. F., & Rolleston, C. (2015). *Explaining the urban-rural gap in cognitive achievement in Peru. The role of early childhood environments and school influences*. Working Paper 139. Young Lives. Recuperado de https://www.younglives.org.uk/sites/www.younglives.org.uk/files/YL-WP139-Castro.pdf

Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (1981). *Estudio preeliminar de la condición y participación económica de la mujer en el Perú rural*. Cepal.

Clemente, V. (2015). Engranando la felicidad: Políticas de la economía creativa en España. *Economía Creativa*, *4*(2), 31-61.

Cobb, C., Halstead, T., & Rowe, J. (1995). *The genuine progress indicator. Redefining progress*. San Francisco, CA.

Crivello, G., & Boyden, J. (2014). On childhood and risk: An exploration of children's everyday experiences in rural Peru. *Children and Society*, *28*(5), 380-391. https://doi.org/10.1111/j.1099-0860.2012.00465.x

Cueto, S., Guerrero, G., León, J., Zapata, M., & Freire, S. (2014). The relationship between socioeconomic status at age one, opportunities to learn and achievement in mathematics in fourth grade in Peru. *Oxford Review of Education*, *40*(1), 50-72. https://doi.org/10.1080/03054985.2013.873525

Cueto, S., Miranda, A., & Vásquez, M. C. (2016). Inequidades en la educación. En Grade, *Investigaciones para el desarrollo del Perú: once balances* (pp. 55-108). Lima: Grade.

Cutler, D., Fung, W., & Kremer, M. (2010). Early-life malaria exposure and adult outcomes: Evidence from malaria eradication in India. *American Economic Journal: Applied Economics*, *2*(2), 72-94.

De la Cadena, M. (2010). Indigenous cosmopolitics in the Andes: Conceptual reflections beyond «politics». *Cultural Anthropology*, *25*(2), 334-370. https://doi.org/10.1111/j.1548-1360.2010.01061.x

De la Piedra, M. T. (2010). Religious and self-generated Quechua literacy practices in the Peruvian Andes. *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, *13*(1), 99-113. https://doi.org/10.1080/13670050902807525

Demir, M., & Weitekamp, L. A. (2007). I am so happy 'cause today I found my friend: Friendship and personality as predictors of happiness. *Journal of Happiness Studies*, *8*(2), 181-211. https://doi.org/10.1007/s10902-006-9012-7

Duárez-Mendoza, J., Minaya-Rodríguez, J., Pérez-Pachas, J., & Segura-Celis, J. (2019). Rondas campesinas y representación política en tiempos del conflicto Conga en Cajamarca, Perú. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, (26), 133-152. https://doi.org/10.17141/letrasverdes.26.2019.3900

Duncan, G. (2005). What do we mean by «happiness»? The relevance of subjective well-being to social policy. *Social Policy Journal of New Zealand*, (25), 16-31.

Fafchamps, M. (1999). *Rural poverty, risk and development*. *Center for the study of African economies*. Edward Elgar Publishing. Recuperado de https://econpapers.repec.org/RePEc:elg:eebook:3127

FAO (Organización de las Naciones Unidas para Alimentación y la Agricultura). (2019). *Mujeres rurales y programas de compras públicas en América Latina y Caribe*.

Fonseca, A. C. (2008). *Economía creativa como estrategia de desarrollo: una visión de los países en desarrollo*. Sao Paulo: Itaú Cultural. Recuperado de http://sic.conaculta.gob.mx/centrodoc_%0Adocumentos/555.pdf

Fort, R. (2019). *Infraestructura rural mínima para prosperar. 2030 – Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*. Documento 21. Santiago de Chile. Recuperado de http://www.fao.org/documents/card/es/c/CA5485ES/

Fourie, J. (2020). Economic growth: what we know and don't know. *Finweek*, *2020*(2), 4.

Fox, M. J. V., & Erickson, J. D. (2020). Design and meaning of the genuine progress indicator: A statistical analysis of the U.S. fifty-state model. *Ecological Economics*, *167*(February 2019). https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.106441

Frey, B. S., & Stutzer, A. (2002). What can economists learn from happiness research? *Journal of Economic Literature*, *40*(2), 402-435. https://doi.org/10.1257/jel.40.2.402

Gallup, J & Sachs, J. (2001). The economic burden of malaria. *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, *64*(1), 85-96.

Gitlitz, J. S., & Rojas, T. (1985). Las rondas campesinas en Cajamarca – Perú. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, (16), 115-141. https://doi.org/10.21678/apuntes.16.213

Graham, C., & Pettinato, S. (2001). Happiness, markets, and democracy: Latin America in comparative perspective. *Journal of Happiness Studies*, *2*(3), 237-268.

Graham, C., & Pettinato, S. (2002). Frustrated achievers: Winners, losers and subjective well-being in new market economies. *Journal of Development Studies*, *38*(4), 100-140. https://doi.org/10.1080/00220380412331322431

Graham, C., & Ruiz, J. (2017). Happiness, stress, and age: How the U curve varies across people and places. *Journal of Population Economics*, *30*(1), 225-264. https://doi.org/10.1007/s00148-016-0611-2

Gray, J. (2020). Adiós globalización, empieza un mundo nuevo. O por qué esta crisis es un punto de inflexión en la historia. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/ideas/2020-04-11/adios-globalizacion-empieza-un-mundo-nuevo.html

Guzñay, J. (2014). Desarrollo, educación y cosmovisión: una mirada desde la cosmovisión andina. *Universitas*, *12*(21), 17-32.

Gyrard, A., & Sheth, A. (2020). IAMHAPPY: Towards an IoT knowledge-based cross-domain well-being recommendation system for everyday happiness. *Smart Health*, *15*(December 2019), 100083. https://doi.org/10.1016/j.smhl.2019.100083

Hanushek, E. A., & Wößmann, L. (2007). *Education quality and economic growth*.

Helliwell, J. F., Layard, R., Sachs, J. D., & De Neve, J. (2020). *World Happiness Report*.

Hernández, R., & Serravalle, C. (2014). *Felicidad en el trabajo*. Universidad Argentina de la Empresa. Recuperado de https://goo.gl/0q4gwH

Hills, P., & Argyle, M. (2002). The Oxford Happiness Questionnaire: A compact scale for the measurement of psychological well-being. *Personality and Individual Differences*, *33*(7), 1073-1082. https://doi.org/10.1016/S0191-8869(01)00213-6

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2015). *Mapa de pobreza provincial y distrital 2013*. INEI. https://doi.org/10.1097/HCM.0b013e3181cd8b29

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2016). *Perú. Enfermedades no transmisibles y transmisibles 2015*. INEI. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1357/libro.pdf

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2018). *Encuesta Nacional de Hogares (Enaho)*. Recuperado de http://iinei.inei.gob.pe/microdatos/

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2019a). *Desnutrición crónica afectó al 12,2% de la población menor de cinco años de edad en el año 2018*. Lima.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2019b). *Evolución de la pobreza monetaria 2007-2018: informe técnico*. Lima. Recuperado de https://www.redalyc.org/pdf/650/65027764012.pdf

Jensen, J. P., & Bergin, A. E. (1988). Mental health values of professional therapists: A national interdisciplinary survey. *Professional Psychology: Research and Practice*, *19*(3), 290-297. https://doi.org/10.1037/0735-7028.19.3.290

Kasser, T., & Ahuvia, A. (2002). Materialistic values and well-being in business students. *European Journal of Social Psychology*, *32*(1), 137-146. https://doi.org/10.1002/ejsp.85

Kingdon, G., & Knight, J. (2006). Subjective well-being poverty versus income poverty and capabilities poverty? *The Journal of Development Studies*, *42*(7), 1199-1224.

Korsbaek, L. (2009). La ronda campesina en el Perú: Los ciudadanos contra el Estado. *Escuela Nacional de Antropología e Historia (México)*, 34-45.

Lau, S. (1998). Money: What it means to children and adults. *Social Behavior and Personality*, *26*(3), 297-306. https://doi.org/10.2224/sbp.1998.26.3.297

Locos por la Cultura. (2020). https://locosporcultura.weebly.com/

Lu, L., & Lin, Y. Y. (1998). Family roles and happiness in adulthood. *Personality and Individual Differences*, *25*(2), 195-207. https://doi.org/10.1016/S0191-8869(98)00009-9

Mair, S. (2020). What will the world be like after coronavirus? Four possible futures. *The Conversation* (March 30). Recuperado de https://theconversation.com/what-will-the-world-be-like-after-coronavirus-four-possible-futures-134085

Marks, N. (s. f.). Happy Planet Index. Recuperado de http://happyplanetindex.org/about

Maslow, A. H. (1970). *Motivation and personality*. https://doi.org/10.1364/wsof.2013.w3.22

Mateu, P., Vásquez, E., Zúñiga, J., & Ibáñez, F. (2020). Happiness and poverty in very poor Peru: Measurement improvements and a consistent relationship. *Quality and Quantity, 54*(3), 1075-1094. https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s11135-020-00974-y

Mattoo, A. & Ruta, M. (2020). *El proteccionismo comercial derivado del nuevo coronavirus*. Banco Mundial. https://blogs.worldbank.org/es/voices/el-proteccionismo-comercial-derivado-del-nuevo-coronavirus

Mesinas, M. (2016). Regímenes internacionales, una herramienta teórica para comprender la implementación de los derechos culturales en México, ante la creación de la Ley General de Cultura. *Cuicuilco Revista de Ciencias Antropológicas*, *68*, 231-256.

Milla, V. C. (2003). *Ayni: semiótica andina de los espacios sagrados*. Universidad de San Martín de Porres.

Minedu (Ministerio de Educación). (2017). *Por una educación con dignidad: inversión en infraestructura educativa 2011-2016*. Lima. Recuperado de http://www.minedu.gob.pe/p/pdf/inversion-en-infraestructura-educativa-2011-2016.pdf

Minsa (Ministerio de Salud). (2001). *Análisis de la situación de salud del Perú*. Lima.

Mukherji, P. N., & Sengupta, C. (2004). *Indigeneity and universality in social science: A South Asian response*. SAGE Publications.

North, R. J., Holahan, C. J., Moos, R. H., & Cronkite, R. C. (2008). Family support, family income, and happiness: A 10-year perspective. *Journal of Family Psychology*, *22*(3), 475-483. https://doi.org/10.1037/0893-3200.22.3.475

Núñez Palomino, G. (1996). The rise of the rondas campesinas in Perú. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, *28*(36), 111-123. https://doi.org/10.1080/07329113.1996.10756468

Oblitas, L. (2010). *Servicios de agua potable y saneamiento en el Perú: beneficios potenciales y determinantes de éxito*. Santiago de Chile. https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2

OIT (Organización Internacional del Trabajo). (2020). *Observatorio de la OIT. El COVID-19 y el mundo del trabajo. Segunda edición. Estimaciones actualizadas y análisis*. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740981.pdf

OMS (Organización Mundial de la Salud). (2005). *Vivienda saludable: reto del milenio en los asentamientos humanos de América Latina y el Caribe*. Recuperado de https://www.paho.org/per/index.php?option=com_content&view=article&id=615:vivienda-saludable-reto-milenio-asentamientos-humanos-america-latina-caribe&Itemid=719

Ortega, S. (1979). Female-headed households and extended family formation. En *National Meetings of the Latin American Studies Association*.

Peña, E. (2017). *Participación y representación subjetiva de mujeres organizadas en contextos de conflicto y postconflicto*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Pérez, J. (2010). *Yanacocha: cambios y permanencias en el conflicto social minero*. Pontificia Universidad Católica del Perú. https://doi.org/10.1016/j.rce.2014.05.021

Porter, M. & Kramer, M. (2011). La creación del valor compartido. *Harvard Business Review*, 1-18.

Romero, R. R. (1990). Musical change and cultural resistance in the central Andes of Peru. *Latin American Music Review*, *11*(1), 1-35. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/780356

Sagiv, L., & Schwartz, S. H. (2000). Value priorities and subjective well-being: Direct relations and congruity effects. *European Journal of Social Psychology*, *30*(2), 177-198. https://doi.org/10.1002/(SICI)1099-0992(200003/04)30:2<177::AID-EJSP982>3.0.CO;2-Z

Sahlins, M. (1972). *Stone age economics*. Chicago: Aldine Atherton, Inc. https://doi.org/10.4324/9780203037416

Sakellariou, C. (2008). Peer effects and the indigenous/non-indigenous early test-score gap in Peru. *Education Economics*, *16*(4), 371-390. https://doi.org/10.1080/09645290802133065

Santa Cruz, F. (1999). *La nueva insitucionalidd rural: caso de Perú*. FAO.

Schwartz, S. H. (1992). Universals in the content and structure of values: Theoretical tests in 20 countries. *Advances in Experimental Social Psychology*, *25*, 1-65. https://doi.org/10.1016/S0065-2601(08)60281-6

Strupp, H. H. (1980). Humanism and psychotherapy: A personal statement of the therapist's essential values. *Psychotherapy: Theory, Research & Practice*, *17*(4), 396-400. https://doi.org/10.1037/h0085938

Thin, N. (2012). Social happiness: Theory into policy and practice. *Journal of Social Policy*, *43*(3). https://doi.org/10.1017/s0047279414000117

Tienda, M. (1980). Age and economic dependency in Peru: A family life-cycle analysis. *Journal of Marriage and the Family*, *42*(3), 639. https://doi.org/10.2307/351907

Ura, K., Alkire, S., Zangmo, T., & Wangdi, K. (2012). *A short guide to Gross National Happiness Index*. Discussion Paper. DFID.

Vallejo, C. (1969). *Poemas*. Nueva Delhi: Indian Art Press.

Vansteenkiste, M., Duriez, B., Simons, J., & Soenens, B. (2006). Materialistic values and well-being among business students: Further evidence of their detrimental effects. *Journal of Applied Social Psychology*, *36*(12), 2892-2908. https://doi.org/10.1111/j.0021-9029.2006.00134.x

Vargas, A. (2013). Subjective welfare and local government public policies. *Revista de Economía del Caribe*, *2106*(12), 106-129.

Vásquez, E. (2006). *Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: casos emblemáticos*. Lima: CIES, CIUP.

Vásquez, E. (2000). *Estrategias del poder. Grupos económicos en el Perú.* Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

Vásquez, E., Ibáñez, F., Mateu, P., & Zúñiga, J. (2021). *Los números de la felicidad en dos Perúes*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

Veenhoven, R. (2003). Hedonism and happiness. *Journal of Happiness Studies*, *4*(4), 437-457. https://doi.org/10.1023/b:johs.0000005719.56211.fd

Walshe, R., & Argumedo, A. (2016). Ayni, ayllu, yanantin and chanincha: The cultural values enabling adaptation to climate change in communities of the Potato Park, in the Peruvian Andes. *GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society*, *25*(3), 166-173. https://doi.org/https://doi.org/10.14512/gaia.25.3.7

Zacher, H., McKenna, B., & Rooney, D. (2013). Effects of self-reported wisdom on happiness: Not much more than emotional intelligence? *Journal of Happiness Studies*, *14*(6), 1697-1716. https://doi.org/10.1007/s10902-012-9404-9

Zambrano, C. (2010). La diversidad cultural, los derechos culturales y la gestión ciudadana. *Virajes*, *13*, 183-201.

Zavisca, J., & Hout, M. (2005). *Does money buy happiness in unhappy Russia?* Berkeley Program in Soviet and Post-Soviet Studies Working Paper Series.

Zweig, J. S. (2015). Are women happier than men? Evidence from the Gallup World Poll. *Journal of Happiness Studies*, *16*(2), 515-541. https://doi.org/10.1007/s10902-014-9521-8

Sección V:
La institucionalidad política y reflexiones finales

Retos para una reforma de la institucionalidad política peruana

Paula Muñoz y Ana Neyra

Durante el nuevo siglo, el Perú ha sido simultáneamente elogiado por su desempeño macroeconómico a nivel internacional y señalado por la precariedad e inestabilidad de su política e institucionalidad. En el contexto de este desencuentro (no siempre evidente para todos los actores), se sobreestimó la fortaleza del crecimiento económico y no hubo un enfoque en los problemas y desafíos de la política peruana, pese a que varias voces desde la academia alertaban sobre esta necesidad (Ghezzi & Gallardo, 2013; Vergara, 2013, 2018; Ganoza & Stiglich, 2015; entre otros). Fue un *shock* exógeno como el que trajo la pandemia por COVID-19 el que hizo estallar esta suerte de espejismo de forma brutal, mostrando las múltiples bombas de tiempo que la precariedad institucional de la política peruana venía incubando, pero también dejando más que en evidencia las bases estructurales de la informalidad de nuestra economía. Así, la pandemia terminó de derribar el mito peruano del «piloto automático» (Vergara, 2020). La conclusión: La política sí importa, e importa mucho.

En efecto, muchos de los problemas que hoy enfrentamos pueden ser rastreados, por acción u omisión, a problemas de la dinámica del sistema político existente, caracterizado por una gran precariedad organizativa. Desde que el sistema de partidos inaugurado con el retorno a la democracia en 1980 colapsara a inicios de la década de 1990 (Tanaka, 1998; Lynch, 1999), la política peruana se organiza en torno a vehículos personalistas temporales con escaso arraigo social. No tenemos propiamente organizaciones partidarias duraderas (colectivos con vocación de continuidad en el tiempo), sino individuos y sus frágiles alianzas,

que se mueven al vaivén de cálculos políticos cortoplacistas. Así, en la década de 2000, vimos emerger una democracia sin partidos organizados que dieran forma y predictibilidad a la política (Tanaka, 2005; Levitsky & Cameron, 2003; Levitsky, 2013; Zavaleta, 2014; Levitsky & Zavaleta, 2016). A la debilidad partidaria se suma un legado institucional de largo plazo de baja capacidad de gestión estatal (Dargent, 2012), que se remonta incluso al siglo XIX (Paredes, 2013; Soifer, 2015).

Esta precariedad organizativa de los actores políticos por excelencia –partidos y Estado– es el telón de fondo en el que se desarrolla la dinámica política peruana de la década de 2000. Al amparo de un crecimiento económico apuntalado desde fuera por los precios altos de los *commodities*, durante casi dos décadas no hicimos mucho para cambiar el rumbo de la política. Todo lo contrario. El *statu quo* se acentuó, echó raíces. Una institucionalidad estatal débil, sin partidos organizados, con políticos cortoplacistas y recursos abundantes, dieron una receta perfecta para más bien institucionalizar un ciclo político-electoral vicioso en el que la corrupción fue una pieza clave (Muñoz, 2016, 2019). Los buenos tiempos económicos nos permitieron mirar hacia un costado, hasta que un *shock* externo nos golpeó a finales de 2016: el escándalo internacional de la investigación del caso Lava Jato, producido luego de la información divulgada por la transnacional Odebrecht en los Estados Unidos, como parte del acuerdo de colaboración en la investigación judicial en curso en dicho país.

Las sucesivas denuncias de corrupción asociadas al caso Lava Jato visibilizaron la extensión y magnitud de los problemas de corrupción que penetraban el sistema político, tanto a nivel nacional (Durand, 2018) como subnacional (Muñoz *et al.*, 2016; Melgar, 2017; Vega, Rojas, & Elías, 2018; Muñoz, 2019). Esto abrió una oportunidad para, precisamente, plantear de manera seria la necesidad de emprender acciones para efectuar una reforma política que altere fundamentalmente la dinámica en que se viene operando. Esta oportunidad coincide también con el fortalecimiento parlamentario de Fuerza Popular. Al perder, en segunda vuelta, las elecciones presidenciales de 2016, luego de ganar una mayoría parlamentaria, este grupo y sus aliados en el Congreso protagonizaron un conflicto creciente de poderes y una crisis de gobernabilidad cuyas repercusiones aún estamos viviendo.

En medio de estas confrontaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, una vez nombrado presidente de la República, Martín Vizcarra aprovechó la oportunidad política dada por el desencanto ciudadano con la corrupción para incorporar en la agenda política el tema del cambio institucional y promover el desarrollo de la llamada «reforma política». Así, luego de un exitoso referéndum de diciembre

de 2018, en el que la ciudadanía aprobó tres temas de la propuesta del Ejecutivo para la reforma de la Constitución del Perú, Vizcarra decidió continuar con su empuje reformista y nombrar una Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP).

La CANRP tuvo como punto de partida la búsqueda de una reforma integral que pudiera plantear soluciones específicas al diagnóstico planteado: (a) partidos y movimientos regionales precarios y poco representativos, (b) la política se presenta vulnerable a la corrupción y presenta una escasa rendición de cuentas, (c) existen problemas de gobernabilidad y de control político, y (d) se presentan limitaciones a la participación electoral y política de la ciudadanía. En ese contexto, las propuestas finalmente entregadas por la comisión perseguían objetivos específicos, que se agruparon en cuatro ejes: (a) tener organizaciones políticas más fuertes y representativas, (b) combatir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas ante la ciudadanía, (c) buscar una democracia más gobernable y con mejor control político, y (d) promover una mayor y mejor participación electoral y política de la ciudadanía (CANRP, 2019[1]).

Tabla 1
Ejes de la reforma y principales propuestas

	Diagnóstico	Objetivo	Principales propuestas
1	Partidos y movimientos regionales precarios y poco representativos	Tener organizaciones políticas más fuertes y representativas.	Requisitos de inscripción y cancelación. Democracia interna y procesos de selección de candidaturas. Cambios para mejorar la representación.
2	Política vulnerable a la corrupción y escasa rendición de cuentas	Combatir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas ante la ciudadanía.	Financiamiento político y sanciones frente al incumplimiento. Transparencia e inmunidad parlamentaria. Fortalecer capacidades de fiscalización y control de Consejos Regionales y Concejos Municipales.

[1] Para mayor detalle sobre la búsqueda de una reforma integral (para suplir esfuerzos previos que tuvieron alcance más específico), el diagnóstico y los objetivos planteados, es posible revisar el informe final de la CANRP, *Hacia la democracia del Bicentenario*, en especial el informe propiamente dicho (CANRP, 2019, pp. 21-68).

3	Problemas de gobernabilidad y de control político	Buscar una democracia más gobernable y con mejor control político.	Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Gobernabilidad subnacional en los niveles regional y municipal.
4	Limitaciones a la participación electoral y política de la ciudadanía	Promover una mayor y mejor participación electoral y política de la ciudadanía.	Voto desde el extranjero. Voto para personas en condiciones especiales, como las privadas de libertad o con discapacidad. Mejoras en la gestión del proceso electoral en lo relativo a las mesas de sufragio, eliminación de la «ley seca» o reducir el tiempo de prohibición de difusión de encuestas.

¿Cuánto se avanzó de la reforma política propuesta por la CANRP? ¿Qué queda pendiente y qué hay que corregir en esta agenda? En la sección que sigue, contestaremos estas preguntas. Empezaremos realizando una breve síntesis de la agenda propuesta por la CANRP, seguida de un recuento de los temas que se aprobaron. Finalizaremos realizando un balance propio de los temas que consideramos urgente retomar y otros por cambiar.

Pero este no pretende ser un texto centrado de manera exclusiva en lo discutido hasta la fecha. Necesitamos comprender que la agenda de la CANRP fue propuesta y trabajada en tan solo dos meses. Y el enfoque mismo de la «reforma política» fue acotado mediante el Decreto Supremo que la creó, al precisar que el producto de esta comisión debían ser proyectos de ley. Es decir, la define principalmente como una reforma legal.

La reforma política debe comprenderse de manera más amplia y no solo con respecto a temas por incluir, sino también aspirando a trascender lo legal para entrar en lo organizativo. Debemos superar la tradición legalista peruana y la visión institucionalista ingenua que esta conlleva (Dargent & Muñoz, 2018). En este sentido, un segundo mensaje que queremos resaltar en este texto es el siguiente: una reforma institucional debe ir más allá del necesario pero insuficiente cambio legal. Una reforma sostenible en el tiempo requiere también considerar su proceso de implementación y lo que esto conlleva, así como reformas paralelas de índole organizativo-administrativa, que deben avanzar en simultáneo. Pasamos así de un enfoque de reforma legal a un enfoque más integral de reforma del Estado y la gestión pública. Luego de una breve discusión sobre el enfoque que proponemos adoptar, delineamos también algunas recomendaciones para esta agenda mayor de reforma del Estado de temas urgentes por retomar para hacer realidad la tan ansiada reforma política.

1. ¿Qué se avanzó con la CANRP y qué queda pendiente?

En el contexto post Lava Jato, la reforma política ha estado muy presente en el debate peruano. Desde el año 2018, con el referéndum, se consultó a la ciudadanía respecto a cambios en la Constitución sobre la prohibición de reelección de congresistas, el financiamiento político y la bicameralidad[2]. La población aprobó los dos primeros, pero rechazó el último.

Sin embargo, se planteó continuar con la reforma política. Para ello, como se señaló, el Gobierno constituyó la CANRP[3], encargada de elaborar un informe y plantear propuestas, que se presentarían al Congreso como proyectos de ley del Poder Ejecutivo.

Luego de dos meses de trabajo, el informe se estructuró sobre la base de los objetivos ya señalados (búsqueda de organizaciones políticas más fuertes y representativas, combatir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas ante la ciudadanía, buscar una democracia más gobernable y con mejor control político, y tener un mayor y mejor participación electoral y política de la ciudadanía). Con ese norte, planteó 12 proyectos normativos: cuatro para la reforma constitucional y ocho que planteaban cambios legales.

En el Congreso, no se avanzó en una reforma «integral», como fue planteada. Pese a diversos intentos, no se presentó la viabilidad política para ello. Esto realmente no es sorprendente, considerando que las reglas que regulan el juego político son, en gran medida, endógenas al proceso político vigente. Es decir, reflejan parcialmente los intereses de los actores representados en el sistema político y, por ello, estos difícilmente adoptarán reglas que afecten sus intereses (Dargent & Muñoz, 2018). El impulso reformista de Martín Vizcarra fue en buena medida solitario, pues este no contaba con una coalición política sólida de apoyo en el Congreso. Adicionalmente, más que agendas o propuestas alternativas, las bancadas en el Congreso cumplieron, al menos en un inicio, un papel más bien de veto y de defensa del *statu quo* (no cambio).

---

[2] También se consultó respecto de la creación de la Junta Nacional de Justicia (ex Consejo Nacional de la Magistratura), pero este tema está vinculado con la reforma de justicia, no la reforma política.

[3] La comisión estuvo presidida por Fernando Tuesta y conformada por Martín Tanaka, Milagros Campos, Jessica Bensa y una de las autoras, Paula Muñoz. La secretaria técnica fue la segunda de las autoras del texto, Ana Neyra.

Tabla 2
Proyectos presentados por la CANRP y principales propuestas

	Proyecto	Tipo de reforma	Principales propuestas
1	Ley de reforma constitucional para promover la gobernabilidad	Reforma constitucional.	Bicameralidad[4]. Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (cuestión de confianza, censura y disolución del Congreso). Vacancia presidencial: eliminación de causal de vacancia por incapacidad moral permanente. Insistencia: dos tercios de votación como mínimo para insistir en un proyecto observado por el Poder Ejecutivo.
2	Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional	Reforma legal.	Eliminación de voto preferencial. Paridad y alternancia en las listas al Congreso. Circunscripciones electorales especiales (peruanos en el extranjero, pueblos indígenas). Elección del Congreso con segunda elección presidencial («segunda vuelta»).
3	Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve a la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos	Reforma legal.	Selección de candidaturas por única modalidad: elecciones internas abiertas simultáneas y obligatorias, con participación ciudadana.

[4] La propuesta de bicameralidad no fue incluida por el Poder Ejecutivo en los proyectos presentados ante el Congreso.

4	Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Elecciones Municipales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales	Reforma legal.	Eliminación de requisitos de firmas de adherentes y de comités provinciales. Se exige relación de afiliados. Para mantener vigente su inscripción, deben: lograr que un porcentaje mínimo de la población acuda a votar por dicho partido en las elecciones internas, obtener votación mínima en las elecciones congresales, conseguir representantes (cada partido, incluso si participan en alianza), participar en las elecciones generales, pero también en las regionales y municipales.
5	Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas y la Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas e incorpora artículos en el Código Penal, sobre el financiamiento de organizaciones políticas	Reforma legal.	Financiamiento público indirecto: ampliación y distribución más equitativa. Permitir el uso del financiamiento público directo para campañas electorales (incluidas elecciones internas). Rendición de cuentas por organización política (no candidatos). Obligación de las organizaciones políticas de presentar dos reportes de gastos durante las campañas. Mejoras en el control y sanción: sanciones administrativas, penales y políticas. Facultades de cobranza coactiva de multas a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).
6	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato	Reforma constitucional.	Personas condenadas en primera instancia no pueden postular a cargos de elección popular.
7	Ley que modifica la legislación electoral sobre impedimentos para ser candidato	Reforma legal.	Personas condenadas en primera instancia no pueden postular a cargos de elección popular. Declaración Jurada de Intereses como requisito obligatorio para candidaturas. Declaración Jurada de Vida incluye procesos penales en trámite.
8	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución	Reforma constitucional.	Levantamiento de inmunidad parlamentaria a cargo de la Corte Suprema de Justicia (no del Congreso).

9	Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones para establecer facilidades para el sufragio de la población en condiciones especiales, precisar el principio de neutralidad y garantizar una mejor gestión del proceso electoral	Reforma legal.	Garantizar el voto de la población en condiciones especiales (peruanos con domicilio en el extranjero, personas en hospitales y centros penitenciarios, personas con discapacidad). Mejoras en la organización de las mesas de sufragio para promover y facilitar el voto (incluido el pago de una asignación a los miembros de mesa de sufragio). Eliminación de la llamada «ley seca». Reducir la prohibición de divulgar encuestas a 24 horas antes del día de las elecciones. Precisiones al principio de neutralidad: prohibición de «usar recursos públicos o la influencia de su cargo para favorecer o perjudicar a determinada organización política o candidato».
10	Ley que modifica la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, sobre los sistemas electorales regional y municipal	Reforma legal.	a. Consejos Regionales. Una sola lista para la elección del ejecutivo (gobernador y vicegobernador) y el legislativo regional (consejeros regionales). Eliminar la segunda elección («segunda vuelta») para la elección de gobernador y vicegobernador. A lista ganadora se le asigna el 40% de las posiciones en el Consejo Regional, o lo que le corresponde por la cifra repartidora (lo que más le favorezca). b. Concejos Municipales. A lista ganadora se le asigna la mayoría absoluta de los regidores del Concejo Municipal o por cifra repartidora (lo que más le favorezca). Paridad y alternancia en las listas de candidatos y candidatas al Consejo Regional y a los Concejos Provinciales y Distritales. Representación indígena: cifra repartidora diferenciada en elecciones municipales y regionales.

11	Ley que modifica las leyes orgánicas de Gobiernos regionales y locales para fortalecer la fiscalización y control por los Consejos Regionales y Concejos Municipales	Reforma legal.	Mismas causales de vacancia y suspensión para cargos regionales y municipales. Consejeros regionales y regidores pueden solicitar información para fiscalización sin requerir autorización, con plazo definido para que sean respondidos.
12	Ley de reforma constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el período de mandato regional y municipal	Reforma constitucional.	Mandato de cinco años (no cuatro años)

En este contexto, en la negociación para aprobar propuestas, el Ejecutivo priorizó seis de los proyectos a través de la presentación de una cuestión de confianza[5], y otros planteamientos quedaron definitivamente fuera del debate parlamentario. Durante este debate, quedaron fuera incluso algunas de las propuestas priorizadas o se relajaron algunos puntos importantes. Por ejemplo, uno de los proyectos, el referido a la inmunidad parlamentaria, proponía como lo central que la decisión sobre investigar o detener a un congresista fuera competencia de la Corte Suprema de Justicia de la República (no del Congreso). Por su parte, la cuestión de confianza presentada por el Ejecutivo planteaba que esta función se encargara a una entidad distinta del Parlamento. Sin embargo, el texto aprobado en julio de 2020 mantenía esta atribución prioritariamente en el Congreso y solo habilitaba que fuera asumida por el Tribunal Constitucional, a pedido de la Corte Suprema, luego de 45 días hábiles de no tener respuesta. En suma, la principal modificación no fue tomada en cuenta por el Congreso en una primera votación; el texto finalmente no fue sometido a una segunda votación y, por tanto, la reforma constitucional aún se encuentra pendiente.

¿Cuánto se avanzó, entonces? Estamos mejor que antes, pero aún con mucho camino por recorrer. En general, cuando se analiza lo aprobado, se constata que en lo que más se ha avanzado es en lo relativo al fortalecimiento de las organiza-

[5] Se presentó cuestión de confianza respecto de los proyectos referidos a inscripción y cancelación de organizaciones políticas, democracia interna, financiamiento político, reglas para la elección nacional (eliminación del voto preferencial, paridad y alternancia de mujeres en las listas al Congreso), impedimentos de candidaturas e inmunidad parlamentaria.

ciones políticas (sistema de partidos). En ese sentido, se aprobaron normas para modificar los requisitos para la inscripción. Se cambió el sistema de adherentes por uno de afiliados (personas que tienen una verdadera vinculación con el partido y no solo firman como requisito para que puedan inscribirse). También los requisitos de cancelación para asegurar que solo las organizaciones políticas realmente representativas mantengan su inscripción (porque participen en elecciones, obtengan votación mínima y logren que sus candidatos sean electos)[6].

De igual manera, se modificó el modo de seleccionar las candidaturas (que permitía que el partido elija entre las modalidades de que solo participen sus afiliados, también la ciudadanía o que se hiciera a través de delegados) para establecer elecciones internas abiertas, simultáneas y obligatorias[7], es decir, que los partidos generen listas de postulantes, pero que los ciudadanos y ciudadanas sean quienes acudan a votar un mismo día por el partido que apoyan y para elegir a quienes serán finalmente los candidatos y candidatas de la organización en el proceso electoral.

A la fecha, ningún nuevo partido logró su inscripción con las nuevas reglas[8]. Por su parte, los cambios normativos sobre cancelación de organizaciones políticas no fueron aplicados en las Elecciones Congresales 2020, debido a la poca antelación entre su aprobación y la elección, y serán solo efectivos luego de las Elecciones Generales 2021[9]. El cambio de modalidad en la selección de candidaturas tampoco fue aplicado para el proceso electoral en curso por la pandemia[10] y la consecuente dificultad del desplazamiento de la ciudadanía durante los últimos meses del año 2020 (fechas que ya se vislumbraban como posibles para la realización de las elecciones internas[11]). Por esta razón, solo po-

[6] Ley 30995.

[7] Ley 30998.

[8] Frente Esperanza fue el único partido que buscó inscribirse en esta elección. Sin embargo, no logró realizarlo dentro del plazo, por lo que el Registro de Organizaciones Políticas suspendió su inscripción (hasta la reapertura del registro). El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) rechazó la apelación que interpusieron y no podrá continuar su inscripción sino hasta después del proceso electoral, por lo que no podrá participar en las Elecciones Generales 2021.

[9] El artículo 4 de la Ley de Organizaciones Políticas establece que las reformas electorales deben aprobarse un año antes para poder ser aplicadas en un proceso electoral. Estos cambios normativos fueron promulgados como leyes en agosto de 2019, mientras que la elección se realizó en el mes de enero de 2020. Así también lo interpretó el Pleno del JNE, por lo que no aplicó ninguna de las leyes promulgadas en agosto de 2019 (Resolución 0155-2019-JNE).

[10] Se suspendió su aplicación para las Elecciones Generales 2021 mediante Ley 31028, mientras que las reglas efectivamente aplicables (que permitían emplear modalidades de elección de solo afiliados o a través de delegados) fueron aprobadas por Ley 31038.

[11] Las elecciones internas fueron realizadas el 29 de noviembre y el 6 de diciembre de 2020, en

drán evaluarse los efectos de esta nueva regla luego de las Elecciones Regionales y Municipales 2022[12].

En lo relativo a representación, se aprobó una progresiva eliminación del voto preferencial[13] (aplicable posteriormente a las Elecciones Generales 2021) y, finalmente, la institución de la paridad y alternancia de género en todos los cargos de elección popular, esto es, mujeres y hombres en igual número y ubicados de manera alternada en las listas de postulantes de las organizaciones políticas[14]. También se aprobó la creación de una circunscripción especial para peruanos en el extranjero; es decir, que los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero elegirían a sus propios representantes (dos) en el Congreso, y no juntamente con los votantes de Lima Metropolitana (como se realizaba antes de la modificación)[15]. Pero varias propuestas que buscan mejorar la representación no han sido abordadas aún (como la creación de una circunscripción electoral especial para indígenas o medidas para mejorar la representación indígena en los ámbitos regional y local).

En el eje de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción se ha avanzado. En lo relativo al financiamiento, durante el año 2019, se creó un delito especial, generando una sanción penal específica frente a los incumplimientos de la regulación de financiamiento político[16] y, ya con el nuevo Congreso (elegido en enero de 2020), se aprobó un cambio a la normativa electoral sobre financiamiento, que, entre otros temas, habilita a que la Oficina Nacional de Pro-

las dos modalidades habilitadas (participación solo de afiliados y selección a través de delegados, respectivamente).

[12] Sin perjuicio de ello, las elecciones internas realizadas (al menos en lo relativo a la selección de las fórmulas presidenciales) ya presentaron algunos desafíos que deberán enfrentarse previamente al año 2022: predominio de la modalidad de delegados (17 de 24 partidos políticos), poca participación (solo un partido –Partido Morado– logró que participara más del 20% de sus afiliados en la selección, 23,82%, seguido de Acción Popular con 13,70%, y dos partidos tuvieron una participación menor del 1%), además de poca competencia (solo tres de los partidos políticos tuvieron una elección competitiva, es decir, más de una lista postulante a la selección).

[13] Ley 30996.

[14] Según la Ley 30996, se aprobó la paridad y alternancia para las listas de postulantes al Congreso de la República, pero con un porcentaje obligatorio de mujeres y hombres que se ampliaría progresivamente (40% en 2021, 45% en 2026 y 50% en 2031). Sin embargo, ya con el nuevo Congreso, se aprobó la Ley 31030, por la que se estableció la paridad y alternancia inmediata (50% de mujeres y 50% hombres en las listas, ubicados alternadamente), para todas las listas de cargos de elección popular (incluida la fórmula presidencial) y aplicable de manera inmediata desde las Elecciones Generales 2021.

[15] Ley 31032.

[16] Mediante Ley 30997. Actualmente, los casos vinculados a financiamiento político (en especial de campaña) se han enfocado a través del delito de lavado de activos y aún se encuentran en trámite.

cesos Electorales (ONPE) pueda hacer efectivo cobro de las sanciones de multa y también refuerza la franja electoral (única posibilidad de contar espacio en radio y televisión para propaganda electoral luego de la modificación constitucional aprobada mediante referéndum[17]).

Adicionalmente, se aprobó que personas con sentencias condenatorias en primera instancia no puedan postular para ser candidatos a cargos de elección popular ni tampoco puedan ejercer la función pública[18], y luego de algunos intentos fallidos (en julio de 2019 y julio de 2020), el 6 de febrero de 2021, se promulgó la Ley de Reforma Constitucional (Ley 31118[19]), la cual aprobó la modificación del artículo 93 de la Constitución que plantea la eliminación de la inmunidad parlamentaria (las votaciones en el Congreso fueron el 10 de diciembre de 2020 y el 4 de febrero de 2021).

En contraste, la mayoría de las propuestas en el eje de gobernabilidad no han sido discutidas, a pesar de los problemas sobre este tema que seguimos viviendo y que se han hecho evidentes en las diversas crisis políticas que ha tenido el país en su historia reciente. Nos referimos aquí, por centrarnos en los últimos años, en todo lo ocurrido desde la elección del año 2016 con las dificultades de la interrelación entre el Congreso entonces existente y el Poder Ejecutivo (incluidos los debates sobre la reforma universitaria, el currículo escolar con enfoque de género, o las propias reforma de justicia y política), la denegatoria del segundo Consejo de Ministros, que derivó en la disolución del Congreso (en el marco del artículo 134

[17] La modificación del artículo 35 de la Constitución, aprobado en diciembre de 2018, establece, entre otros temas, que los partidos políticos solo podrán difundir propaganda electoral en radio y televisión mediante el financiamiento público indirecto (espacio provisto por la ONPE), lo que les impide efectuar una contratación directa a los medios de comunicación, como podían hacer antes de esta modificatoria.

[18] Solo lo primero fue propuesta de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política y del Poder Ejecutivo (que derivó en la aprobación del artículo 34-A de la Constitución). Por su parte, el Congreso aprobó también la prohibición del ejercicio de la función pública (a través del artículo 39-A en la Constitución). Todo ello reformó la Constitución mediante la Ley 31042 (Ley de Reforma Constitucional).

[19] El texto aprobado es el siguiente: «Artículo 93.- Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.
No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones. Los magistrados del Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo gozan de las mismas prerrogativas que los congresistas.
El procesamiento por la comisión de delitos comunes imputados a congresistas de la República durante el ejercicio de su mandato es de competencia de la Corte Suprema de Justicia.
En caso de comisión de delitos antes de asumir el mandato, es competente el juez penal ordinario».

de la Constitución)[20], y el accionar del nuevo Congreso electo en enero de 2020 (en especial la aprobación de diversas leyes con constitucionalidad cuestionada y hasta declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional[21]), así como la interpretación extensiva de la causal de vacancia por incapacidad moral, que derivó en la salida del entonces presidente de la República.

No se han aprobado tampoco ninguna de las propuestas para facilitar la participación electoral efectiva (cuarto eje), referidas, como habíamos señalado, a medidas para garantizar el voto de personas privadas de libertad o con discapacidad, o el voto de ciudadanos/as que residen en el extranjero (mediante el voto postal), así como facilitar la organización del proceso (y de las mesas de sufragio) o eliminar la «ley seca» y reducir el tiempo en que una persona no puede acceder a encuestas electorales[22].

Estas propuestas, además, en su búsqueda de apuntar hacia una reforma integral, se centran en los tres sistemas interrelacionados ya conocidos: sistema de gobierno (el rol de los poderes del Estado y sus modos de interrelación para definir, por elegir entre los clásicos, si se trata de un sistema presidencial o parlamentario o con predominancia de los elementos de uno u otro), el sistema electoral (las reglas electorales para definir los representantes asignando las posiciones que deben distribuirse) y el sistema de partidos (el rol de estos actores políticos, su naturaleza, las reglas que les resultan aplicables y el nivel de su poder o influencia) (Nohlen, 2009). Con ello, es también posible agruparlas según esta clasificación tripartita, que sobre todo incide en su interrelación para el diseño, pero también para medir su impacto.

[20] Según determinó también el Tribunal Constitucional (STC Exp. 0006-2019-CC/TC).

[21] Nos referimos aquí a temas como la Ley 31018, por la que se suspende el cobro de peajes en la red vial durante el estado de emergencia por COVID-19 (declarada inconstitucional en STC Exp. Exp. 00006-2020-PI/TC) o la Ley 31039, por la que se aprobó el ascenso automático para el sector salud (declarada inconstitucional en STC Exp. 00011-2020-PI/TC) o la Ley 31083, referida a la posibilidad de entregar fondos de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) (Exp. 00016-2020-AI/TC, proceso de inconstitucionalidad en trámite, con audiencia programada para inicios del mes de febrero de 2021).

[22] En general, estas tampoco han sido debatidas. La salvedad es que la Comisión de Constitución debatió la posibilidad del voto postal para los peruanos residentes en el extranjero. Sin embargo, conforme avanzó el debate de la reforma política y se presentó la cuestión de confianza respecto de 6 de los 12 proyectos de reforma política, no se impulsó este tema en el Pleno del Congreso.

Tabla 3
Propuestas aprobadas y pendientes según eje priorizado y según tipo de sistema normativo

	Sistema de gobierno	Sistema de partidos	Sistema electoral
Anticorrupción y rendición de cuentas	Inmunidad parlamentaria	Financiamiento público, privado, controles, sanciones y rendición de cuentas	Impedimentos para ser candidato
	Fiscalización y control de Consejos Regionales y Concejos Municipales	Cancelación de partidos nacionales y organizaciones políticas regionales	Declaración Jurada de Vida: procesos en trámite. Declaración Jurada de Intereses
Gobernabilidad	Bicameralidad	Alianzas y fusiones de organizaciones políticas	Elecciones parlamentarias con segunda vuelta presidencial
	Cuestión de confianza y censura		Consejo Regional: eliminar segunda vuelta regional. Mayoría: 40%
	Insistencia		
	Iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo en materia presupuestal		Concejo Municipal: modificar «premio a la mayoría» (mayoría absoluta)
	Sucesión presidencial		
	Período de mandato		

Organizaciones políticas y representación	Bicameralidad	Inscripción de partidos políticos y organizaciones políticas regionales	Número de escaños
	Conformación de Consejos Regionales	Cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales	Circunscripciones electorales (menor tamaño) y circunscripciones electorales especiales (peruanos en el extranjero e indígenas)
		Democracia interna en el proceso de selección de candidatos	Umbral de representación nacional y subnacional
			Eliminación del voto preferencial
			Paridad y alternancia
			Representación indígena
Participación electoral y política			Medidas para voto en el extranjero (voto postal) Votación de población en condiciones especiales (personas privadas de libertad, personas internadas en establecimientos de salud) Mesas de sufragio: miembros de mesa para local de votación. Beneficio (pago) para miembros de mesa Eliminación de «ley seca» Reducción de plazo de prohibición de encuestas Principio de neutralidad

Nota. Propuestas pendientes resaltadas en amarillo.

Entonces, incluso si se limitara la agenda pendiente de la reforma política a las propuestas presentadas por la CANRP y el Poder Ejecutivo, aún existen temas que requieren ser incluidos en la discusión política.

Desde nuestra perspectiva, existen temas que puedan calificar como imprescindibles en la agenda de una reforma y que deberían ser priorizados en próximos debates sobre el tema (en especial ante la instalación del nuevo Congreso en julio próximo).

2. Bicameralidad y reglas para elegir al Congreso

Tal vez un primer gran e importante tema es discutir cuál debe ser la estructura del Congreso. Desde la visión de la CANRP (que ambas autoras compartimos), se hace necesario plantear un Congreso formado por una Cámara de Senadores y otra de Diputados, en número suficiente para garantizar una mayor y mejor representación (al menos, descriptiva o cuantitativa) (Paredes, 2015). Desde el planteamiento de la CANRP, el número debe incrementarse según lo haga la población electoral, razón por la cual no debe ser uno al que ciña la Constitución (como sucede actualmente con los 130 congresistas[23]), sino que puede regularse en una norma de rango legal, en la que además no se establezca un número fijo, sino uno incremental (la propuesta era de un congresista por cada 150.000 electores[24]). Como ya se destacaba en el informe final de la CANRP, el Perú es el quinto país de América Latina en habitantes y electores, pero el décimo cuarto en lo relativo a representantes en el Congreso, además de que la ratio de número de congresistas y habitantes es bastante más baja que otros países de la región (CANRP, 2019, p. 106).

Además de la representación, se plantean sin duda también razones históricas al analizar las 12 Constituciones del Perú a la fecha y si regulan una estructura bicameral o unicameral. De ellas, salvo las cartas constitucionales de 1867 y 1993, todas regulan la bicameralidad en el Parlamento (CANRP, 2019).

Otras razones que se esgrimen para defender esta estructura de dos cámaras son, además de la tradición histórica (como la que existe en el Perú), que permite una mayor revisión de la legislación para una mejor calidad de las normas aprobadas, la posibilidad de controles democráticos en el interior del procedimiento legislativo (por los vetos que se pueden plantear) y que esta estructura bicameral

[23] Artículo 90 de la Constitución.

[24] Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional (presentado por el Poder Ejecutivo ante el Congreso como Proyecto de Ley 4186/2018-PE), artículo 21.

habilita a generar mejor representación de las diferentes unidades territoriales y comunidades o grupos en un determinado Estado (Bulmer, 2017).

En la propuesta de la comisión, para generar esta representación en ambas cámaras se prevé que para la elección de diputados se divida el territorio nacional en circunscripciones electorales que se condicen con los departamentos más el Callao (con Lima dividida al menos en Lima Metropolitana y Lima provincias), a las que se asigna un escaño y los adicionales que correspondan según la cantidad de población electoral existente (lo que se denomina «circunscripción electoral múltiple»). En el senado, por su parte, se asigna también un escaño a cada departamento y luego los escaños restantes a través de una circunscripción única nacional. Entonces, en la cámara alta, el senado, se propone emplear un sistema mixto que asegure que todos los departamentos puedan estar representados, pero que también pueda haber senadores y senadoras que respondan a una representación nacional (CANRP, 2019, pp. 130-131).

Como se sabe, ante el referéndum realizado en el año 2018 (en el cual la población rechazó este tema por amplia mayoría), el Poder Ejecutivo excluyó la bicameralidad de las propuestas que finalmente presentó al Congreso[25]. Sin embargo, otros temas que sí se propusieron y que deberían promoverse en el nuevo debate sobre las reglas aplicables en la elección congresal implican discutir sobre cómo debe dividirse el territorio nacional para generar una mayor relación de representación entre electores y congresistas. Actualmente, con las últimas modificaciones, la circunscripción electoral más grande sigue siendo Lima Metropolitana (con 33 escaños), y los demás departamentos obtienen entre 1 (Madre de Dios) y 7 (Lambayeque y Piura)[26]. No obstante, una de las propuestas planteadas era justamente reducir el tamaño de estas circunscripciones para permitir una más clara representación de los electores (se proponían circunscripciones electorales de no más de cinco escaños) (CANRP, 2019, p. 130).

De otro lado, como ya se había adelantado, si algo han denotado los últimos

[25] Desde la interpretación del Poder Ejecutivo, no era posible plantear un nuevo debate sobre bicameralidad, debido a su rechazo en el referéndum por un período de dos años. Sin embargo, desde la interpretación de la CANRP, la norma que se consideraba aplicable (el artículo 41 de la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación Ciudadanos) no lo era por tratarse de un referéndum no iniciado por la ciudadanía sino por el Poder Ejecutivo (en el que era de aplicación la Ley Orgánica de Elecciones), en el marco del procedimiento de reforma constitucional (artículo 206 de la Constitución). Adicionalmente, porque la propuesta rechazada por la ciudadanía tenía alcances distintos, incluida la regulación de temas que se consideraron inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, como la limitación de la cuestión de confianza o de la designación de ministros por el presidente de la República (STC Exp. 00006-2018-PI/TC).

[26] Resolución 0304-2020-JNE.

años (en especial durante el presente período de gobierno) es que es preciso regular temas vinculados a las relaciones en el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Y no solo aquellos temas que más han estado en el debate público, como la vacancia (y si existe o no la necesidad de mantener la causal por incapacidad moral permanente) o las cuestiones de confianza (y si pueden o no tener sus alcances delimitados en la Constitución), sino también temas que han sido menos debatidos pero que también dificultan la interrelación entre estos dos poderes del Estado. Tal es el caso, por ejemplo, de la posibilidad de insistencia del Congreso para aprobar una autógrafa observada por el Poder Ejecutivo. Es decir, luego de terminado el proceso en el interior del Parlamento, la norma es remitida al presidente de la República, quien, dentro del plazo, decide observarla. Al regresar al Congreso, solo basta una mayoría simple de los votos para aprobar dicha ley. La propuesta que en su momento planteó la CANRP es que se exija una mayoría calificada de dos tercios de los votos de cada cámara (dentro de la propuesta bicameral que la comisión planteaba) para superar dicha observación, con la finalidad de asegurar un necesario consenso para revertir el veto del Poder Ejecutivo sobre el proyecto de norma. Con el Congreso electo en el año 2016, pero sobre todo con el elegido en enero de 2020, esta circunstancia se ha visibilizado en mayor medida (muchas de sus insistencias han sido consideradas contrarias a la Constitución[27]), por lo que se considera también prioritario promover el debate de este planteamiento.

3. Representación indígena

Ahora bien, en el caso del Congreso, se ha avanzado en promover mecanismos de paridad y alternancia para buscar una mayor presencia de mujeres. Sin embargo, se hace necesario plantear otros mecanismos de representación cualitativa, en especial aquellos que buscan garantizar la representación indígena (Paredes, 2015). Desde la propuesta de la CANRP, que recoge proyectos previos sobre el tema[28], se plantea la creación de una circunscripción electoral especial para pueblos indígenas[29]. Es decir, que se busque que tengan representantes propios en el Congreso, al margen de los que se otorgan a las otras circunscripciones electorales o departamentos. Aunque se planteaba un número mínimo (un escaño), el objetivo

[27] Véase la nota 21.

[28] Proyectos de Ley 2752/2018-CR y 3423/2018-CR («adecuada representación de la población indígena y afroperuana», además de paridad y alternancia de mujeres y hombres).

[29] Proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional (presentado por el Poder Ejecutivo ante el Congreso como Proyecto de Ley 4186/2018-PE), artículo 21.

debería ser iniciar el debate que logre poner el tema en agenda, con la posibilidad de incrementar el número atribuido (en mayor medida si el Congreso dejara de tener un número fijo, según una de las anteriores propuestas).

De otro lado, la idea es además que esta mayor representación alcance no solo al Congreso (ámbito nacional), sino también a los niveles de gobierno regional y local. Por ello, siguiendo propuestas anteriores[30], se plantea[31] que, para asignar las posiciones en el Consejo Regional y el Concejo Municipal, se deba calcular de manera separada la votación (a través de la llamada «cifra repartidora») respecto de indígenas y no indígenas, para así asegurar que representantes de los pueblos indígenas efectivamente integren los niveles de gobierno regional y municipal. Datos preocupantes, como los expuestos por el JNE en su proyecto sobre el tema[32], que ningún representante indígena había sido electo en Puno en el año 2014 o ninguno en Madre de Dios en 2018, hacen incluso más necesario debatir y promover una propuesta de este tipo.

4. Reglas para los ámbitos regional y local

En esa misma línea, hay una agenda regional y local que tampoco ha sido tomada en cuenta en el debate y que podría promoverse con el Congreso electo en el año 2021, para reforzar el rol de las nuevas autoridades regionales y locales (tal vez incluso las electas para el período 2027-2031).

La idea es repensar las reglas para la elección de las autoridades regionales, que hoy separan la elección del gobernador regional del Consejo Regional y exigen una segunda elección o «segunda vuelta» (si el primer candidato no obtiene más del 30% de los votos) y la elección independiente de consejeros regionales por provincia, lo que ha intensificado los problemas de representación existentes y creado nuevos problemas de gobernabilidad a nivel regional (CANRP, 2019).

Con estas reglas, en un contexto de gran desorganización y fragmentación política, se termina por ejemplo eligiendo Gobiernos divididos, en los que el gobernador regional electo no cuenta con una primera mayoría en el Consejo Regional, escenario similar al vivido en el Congreso desde el año 2016.

De igual modo, es importante evitar la sobrerrepresentación en el ámbito local, con Concejos Municipales en los que el ganador obtiene mayoría absoluta

[30] Proyectos de Ley 0268/2016-CR, 1670/2016-CR y 2098/2017-JNE.
[31] Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional (presentado por el Poder Ejecutivo ante el Congreso como Proyecto de Ley 4186/2018-PE), artículo 21.
[32] Proyecto de Ley 2098/2017-JNE.

de posiciones (y que derivan, en concejos de cinco regidores, en la casi ausencia de la oposición, con un solo regidor de una organización política diferente a la mayoría). Además, facilitar la fiscalización permitiendo acceder a información sin requerir autorización del Consejo Regional o Concejo Municipal y, en aras de reforzar la posible lucha contra la corrupción (con el apoyo de los propios regidores y los vecinos del departamento, provincia o distrito), así como dar los suficientes alcances a las causales de vacancia y suspensión, con un mismo tratamiento para los cargos regionales y municipales (que hoy no tienen). Por ejemplo, contratar a un familiar es hoy causal de vacancia en el ámbito local, pero no así en el nivel de gobierno regional.

En todo caso, esta agenda subnacional que promueve la fiscalización y el control, además de buscar los necesarios equilibrios entre representación y gobernabilidad, debe ser parte del mucho más amplio debate sobre la descentralización y la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, que se explicará con mayor detalle en un próximo apartado. La organización del poder en los diferentes niveles de gobierno, las competencias de las municipalidades locales y regionales y el propio diseño e implementación del proceso de descentralización forman parte sin duda de esta agenda prioritaria y más amplia que debe ser promovida y debatida, para generar cambios estructurales en el país.

En ese sentido, como se ha señalado, la reforma política requiere una ampliación no solo de temas, sino incluso de enfoque. Esto será abordado con mayor profundidad en la siguiente sección.

5. ¿Qué se requiere para una verdadera reforma? Más allá de las leyes[33]

Como adelantamos en la introducción, consideramos que la reforma política no debe ser equiparada a la reforma legal ni quedar solamente en ello: una reforma política debe ir más allá del necesario pero insuficiente cambio legal. Una reforma política sostenible en el tiempo requiere considerar su proceso de implementación, así como reformas paralelas de índole organizativo-administrativa que deben avanzar en simultáneo. Pasamos así de un enfoque de reforma legal a un enfoque más amplio de reforma organizativa. Para una verdadera reforma política, a la reforma legal es preciso sumarle una reforma del Estado, de la gestión pública.

[33] Esta sección reseña y discute ideas desarrolladas por una de las autoras en un texto previo de coautoría compartida (Dargent & Muñoz, 2018).

La dinámica política realmente existente en nuestro país está gobernada en buena cuenta no solo por reglas formales (leyes, normas y reglamentos), sino también por reglas informales pero altamente institucionalizadas como el «transfuguismo» (cambio de grupo parlamentario de un congresista una vez electo), las «coaliciones de independientes» (personas que quieren ser candidatos y se reúnen para constituir una lista bajo una organización con inscripción, para ser electas en un proceso electoral específico, con la motivación de su potencial apoyo económico o en votos, pero sin una verdadera identificación partidaria y sin compromiso posterior alguno), el «diezmo» (porcentaje del costo de obra/licitación a pagarse a manera de soborno para ganar una contratación con el Estado) y el «clientelismo de campaña» (regalos diversos entregados durante la campaña para comprar participación en actos de campaña), entre otras (Levitsky, 2013; Zavaleta, 2014; Levitsky & Zavaleta, 2016; Muñoz, 2019), que son precisamente las que dificultan el cambio y rompimiento de nuestro círculo vicioso.

A pesar de esta realidad, cuando se discute cómo fortalecer las instituciones en nuestro país es usual obtener una respuesta legalista (Dargent & Muñoz, 2018). Las leyes pueden crear algunos incentivos y desincentivos a las conductas. Sin embargo, no debemos pecar de ingenuos y creer que la reforma y el cambio efectivo quedan garantizados con la aprobación de las leyes o reformas constitucionales. De hecho, incluso el grado en que esta reforma legal (acotada) sea efectiva dependerá mucho del proceso de implementación. Pensar en la implementación de las leyes no es cosa menor, teniendo en cuenta precisamente el serio problema que tenemos por la tendencia en nuestro país a no cumplir las leyes existentes (Dargent & Muñoz, 2018).

Para la implementación de las leyes aprobadas, se requiere un compromiso de la ONPE y el JNE para asumir sus competencias de supervisar y verificar el cumplimiento de las leyes, pero también de aplicar las normas incluso al adoptar decisiones considerando el impacto que tienen en el derecho de participación política.

Asimismo, un tema clave adicional será fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones estatales a cargo de la supervisión (ONPE y JNE, pero también el Poder Judicial, en lo relativo a producir información actualizada para los sistemas de información sobre antecedentes judiciales de los candidatos).

El caso de ONPE destaca especialmente, pues los recientes cambios normativos colocan en ella nuevas exigencias relacionadas con la labor de supervisión y fiscalización de partidos, así como de la distribución y uso de fondos públicos de financiamiento directo e indirecto. La transferencia de recursos suficientes para el desarrollo adecuado de las nuevas tareas será fundamental mas no suficiente.

La institución deberá hacer un esfuerzo también para, por ejemplo, potenciar sus equipos con funcionarios con habilidades necesarias, como el procesamiento y análisis de grandes cantidades de datos (*big data*). Asimismo, es posible que la propia institución deba repensar el modelo organizativo interno y si este será el más adecuado para los nuevos desafíos que implicarán, por ejemplo, un trato más permanente con organizaciones políticas, así como nuevas tareas, como, por ejemplo, la contratación y distribución equitativa de espacios en radio y televisión (que será, además, la única posible presencia de propaganda electoral de los partidos en dichos medios de comunicación).

Por último, es importante resaltar un punto adicional. El cumplimiento de la ley en general y la labor de supervisión y fiscalización en particular no son tareas que recaen exclusivamente en el sector público. Para llevar a cabo estas tareas, se necesitará también de una activa y responsable colaboración del sector privado (en particular de los medios de comunicación y entidades financieras, para el caso del financiamiento de campañas) y de la ciudadanía. Esto porque una reforma de las normas o del aparato estatal es, antes que un proceso técnico, un proceso político.

Para poder llevar adelante exitosamente una reforma institucional es preciso tener muy claro que casi tan importantes como las consideraciones técnicas en su diseño, o incluso más importantes, son las diferentes posiciones y visiones que sobre ellas tienen representantes políticos, técnicos (directivos y funcionarios públicos), actores privados, consumidores o beneficiarios, entre otros, que son (o potencialmente serán) *stakeholders* del tema de política pública o de la regulación en cuestión. Es decir, de actores (organizados y no organizados) que se benefician (o perjudican) por la normativa y la forma de operar de las instituciones existentes y que, por tanto, tendrán razones para apoyar o rechazar y bloquear el proceso de cambio propuesto. Más allá de sus visiones e intereses, será preciso conocer y evaluar sus fuentes de poder y el diferencial de poder relativo que tienen, para ver cuáles tienen posibilidades mayores de incidir en el proceso de toma de decisiones, sea para favorecer determinados cursos de acción o para bloquear otros. Una visión política de la reforma permite también a los reformadores plantear una estrategia de acción política que incluya la conformación de coaliciones de apoyo a sus propuestas que los ayuden a realizar cambios y sostenerlos en el tiempo (Grindle, 2012). Y, en un contexto como el peruano, en el que los actores políticos están débilmente organizados y, por tanto, formar coaliciones políticas pro-reforma es difícil, será incluso más importante pensar en conformar coaliciones estratégicas con actores sociales (potenciales beneficiarios en el corto y mediano

plazo de los cambios propuestos) de regulación y/o políticas (Dargent & Urteaga, 2016).

Tomando en consideración esto, se entiende que la vigilancia social por parte de organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y de la ciudadanía y opinión pública en general serán además indispensables para una reforma de la institucionalidad política. Esta vigilancia ciudadana activa deberá fiscalizar no solo el cumplimiento de las nuevas leyes, sino también la posibilidad de la aparición de fuerzas de contrarreforma; es decir, de intentos de revertir lo avanzado o de aprobar nuevas normas que más bien generan retrocesos en promover mayor institucionalidad y participación política. En especial, la ciudadanía debe estar atenta para evitar que futuros congresos generen retrocesos, como ha sido común antes. Un ejemplo de esto último fue la modificación realizada en la Ley de Organizaciones Políticas por el Congreso como parte de la reforma emprendida en 2017, que eliminaba la obligación a los partidos de rendir cuentas de sus gastos durante la campaña.

6. Hacia una reforma del Estado pendiente

La implementación de los cambios normativos aprobados y los pendientes no agota la agenda de lo que debiera constituir una reforma institucional si realmente queremos cambiar la forma en que opera nuestro sistema político. La reforma debe ser comprendida de una manera más amplia: esta no se agota en lo electoral ni en la representación, sino que debe incluir una agenda mayor de reforma del Estado, ya que los problemas de la institucionalidad política que sufrimos a diario van más allá de los existentes en las instituciones representativas. De nada servirá apuntar a cambiar al conductor si la nave no arranca o no alcanza la velocidad que se requiere.

Esta es una sección de apuntes, no una agenda completa. En estos años, ha habido avances importantes pero insuficientes o truncos para avanzar en una reforma del Estado. Intentos no han faltado, pero sí voluntad política para impulsarlos o sostenerlos en el tiempo. Podemos mencionar, entre otros, la propia reforma descentralizadora o la reforma del servicio civil. Una agenda mínima de fortalecimiento de la capacidad de gestión pública debiera abarcar, al menos: el establecimiento definitivo de un carrera de servidores públicos meritocrática; el funcionamiento de sistemas de información interoperables (que brinden datos fidedignos sobre la población, pero que, además, puedan ser compartidos entre las entidades públicas); el fortalecimiento/reforma del sistema de contrataciones del Estado, de control (interno y externo) y de integridad pública, enfocado en lu-

char de manera más efectiva, y sobre todo preventivamente, contra la corrupción; canales de coordinación intersectorial eficaces; además, de las reformas urgentes de algunos sectores que lo claman a gritos, como salud (innumerables retos, muchos hechos más que visibles durante la pandemia que nos aqueja), educación (su calidad y cerrar la brecha entre educación urbana y rural, en todos los niveles educativos, en especial con el uso de medios digitales) e interior (con una reforma integral de la policía).

A esto se suma seguir avanzando en la reforma de la justicia, paso indispensable para que las leyes sean efectivamente cumplidas, que se luche contra la sensación de impunidad y que las reformas en curso no se trunquen con decisiones contrarias al Derecho o que no busquen realmente proteger derechos. Existen diversos retos que debe enfrentar una verdadera e integral reforma de justicia. Revertir la corrupción existente, garantizar efectivo acceso a la justicia para todos y todas (y más a quienes se encuentran en especial situación de vulnerabilidad, como las mujeres, la población LGTBI, la población indígena, las personas privadas de libertad, entre otras), además de enfrentar la carga procesal para evitar demoras que hagan inoportuna a la justicia, reducir hasta llegar a erradicar la provisionalidad en los cargos (que supedita a los jueces y puede poner en riesgo su independencia), mejorar los mecanismos de selección y formación de magistrados, buscar la transparencia y la predictibilidad de las decisiones judiciales (con figuras como el precedente judicial), al igual que adecuar la justicia a la nueva era digital (con expedientes, pero también audiencias y diligencias, virtuales, que logren que el juez conozca el proceso, incluso en contextos como el actual, en el que las acciones presenciales no son posibles o se dificultan).

Por último, un tema que requiere tanto de un cambio normativo como de una reforma en la forma en que está organizado y opera el aparato estatal en el territorio involucra repensar la descentralización. Es un aspecto que, si bien consideramos fundamental, la CANRP no tuvo el tiempo suficiente para abarcar, además de requerir la participación y consenso de un mayor número de actores (incluidas las autoridades regionales y locales), pero que completa una agenda mínima de reforma institucional pendiente en el Perú.

De hecho, los problemas detectados en el proceso de descentralización en curso condensan e ilustran precisamente problemas de capacidad que se repiten una y otra vez en nuestro Estado, como, por ejemplo, la falta de claridad y superposición de funciones entre niveles de gobierno, la coexistencia de múltiples regímenes laborales de la mano de una altísima rotación laboral, la inexistencia de un sistema efectivo de coordinación intergubernamental (e intersectorial) en el

territorio, problemas en la ejecución presupuestal, insuficiencia e inconsistencias en la información sobre procesos de gestión y servicios prestados a nivel local, la falta de efectividad del sistema de control a nivel nacional, problemas graves de demarcación territorial, entre otros; cuando precisamente la descentralización debiera contribuir a la reforma del Estado y su adecuada organización en el territorio (Ballón & Glave, 2021).

En suma, una reforma política puede buscar objetivos diversos. Algunas de las propuestas pueden apuntar a fortalecer la institucionalidad democrática, lo que incluye a los partidos políticos (con discursos, propuestas y planes más integrados y menos personalistas), pero también a otras entidades estatales enmarcadas en diferentes temas, como la carrera pública, o en sectores vitales para el desarrollo, como la educación o la salud. De igual modo, promover la participación de la ciudadanía, tanto de manera general como de sectores tradicionalmente postergados (mujeres, personas en situaciones de pobreza, pueblos indígenas, entre otras). Todas las políticas de reforma deben tener a la vista estos enfoques multidimensionales, para evidenciar que la discriminación y las brechas, además de estructurales, son múltiples y requieren de una visión interseccional, ya que afectan de la misma manera a las personas de un grupo o minoritario o en desventaja, al pertenecer a más de una categoría (por ejemplo, mujeres pobres e indígenas se ven afectadas de manera diferenciada que mujeres de otros sectores económicos y/o que habitan en zonas rurales) (Salomé, 2015). La «reforma política» que se impulsó en el marco de este proceso (de los años 2018 y 2019) se centró en algunos objetivos concretos (ya explicados), sin perjuicio de identificar temas que excedían su alcance pero se consideraban relevantes (como la reforma del Estado enfocada en la descentralización o evaluar el diseño de competencias de los organismos electorales) y que hoy nos lleva, a las autoras del texto, incluso a extender su agenda, con enfoques más comprensivos y con una visión que exceda al solo cambio de leyes.

7. Reflexiones finales

Una breve paradoja final a manera de cierre: en realidad, tal vez no haya mucho que discutir sobre la agenda pendiente, más allá de obvios matices y precisiones sobre los pasos que se deberían dar para lograr una reforma de la institucionalidad política peruana.

El gran reto que tenemos a cuestas no es definir una agenda, sino encontrar actores que la defiendan y saquen adelante. En este círculo vicioso de la política peruana, nuestro problema está dado precisamente por las limitaciones de nues-

tros actores políticos, en términos de su capacidad para desarrollar propuestas sensatas, pero, sobre todo, de poder –y querer– pelearlas y defenderlas a lo largo del tiempo, más cuando su aprobación y puesta en marcha requieren de amplios consensos (difícilmente provistos por grupos políticos con poca representación o por grupos mayoritarios que no buscan llegar a tales acuerdos).

Entonces, ¿estamos condenados a repetir el círculo vicioso de la política sin actores políticos colectivos o que busquen realmente el interés público (más allá de finalidades electorales o de intereses propios)? Esta es una nota final de caución que no pretende ser pesimista, pero tampoco queremos pecar de ingenuidad. Nuestra ruta es cuesta arriba y está atiborrada de una serie de obstáculos que hacen muy difícil pensar que ganaremos o la tendremos fácil. Pero un sentido de realidad y reconocimiento del reto a cuestas es un primer paso importante para lograrlo. Toda reforma estructural requiere tiempo, pero además mucho esfuerzo, la mayor convocatoria de actores y, sobre todo, visiones diversas pero comprometidas para promover cambios reales que, en último término, busquen generar impactos significativos en la vida de las personas, en la protección de sus derechos.

De cara a nuestro bicentenario, además, haber tocado fondo (en términos de credibilidad de la clase política por la ciudadanía y la permanente crisis política) podría ser el inicio de una buena noticia.

¿La grave crisis política vivida a finales de 2020 y el despertar ciudadano que la siguió pueden ser los gérmenes de una oportunidad política para empujar la reforma institucional amplia de la política que tanto necesitamos? Esperemos que sea así y que de la llamada «generación del Bicentenario» y de su ímpetu nazcan los actores que necesitamos para el ansiado cambio.

Referencias

Ballón, E., & Glave, M. (2021). *Balance de la descentralización: principales cuellos de botella*. Manuscrito.

Bulmer, E. (2017). *Bicameralism*. Estocolmo: Idea Internacional. Recuperado de https://www.idea.int/sites/default/files/publications/bicameralism-primer.pdf.

CANRP (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política). (2019). *Hacia la democracia del bicentenario*. Konrad Adenauer Stiftung. Recuperado de https://www.kas.de/documents/269552/7547910/Hacia+la+democracia+del+bicentenario.+Comisi%C3%B3n+de+Alto+Nivel+para+la+Reforma+Pol%C3%ADtica.pdf

Dargent, E. (2012). *El Estado en el Perú: una agenda de investigación*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

Dargent, E., & Muñoz, P. (2012). Peru 2011: Continuities and changes in politics without parties. *Revista de Ciencia Política*, *32*(1). https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000100013

Dargent, E., & Muñoz, P. (2018). Importando Dinamarca por decreto. Panfleto contra el institucionalismo ingenuo. En *Repensando las reglas de juego. Caminos para evitar el colapso institucional y social* (pp. 21-34). Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

Dargent, E., & Urteaga, M. (2016). Capacidad estatal y fuerzas sociales. Explorando una relación compleja. En R. Grompone (Ed.). *Incertidumbres y distancias: el controvertido protagonismo del Estado en el Perú* (pp. 175-205). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Durand, F. (2018). *Odebrecht, la empresa que capturaba gobiernos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Ganoza, C., & Stiglich, A. (2015). *El Perú está calato. El falso milagro de la economía peruana y las trampas que amenazan nuestro progreso*. Planeta.

Ghezzi, P., & Gallardo, J. (2017). *Qué se puede hacer con el Perú: ideas para sostener el crecimiento en el largo plazo*. Universidad del Pacífico / PUCP.

Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the boys: Patronage and the state in comparative perspective*. Harvard University Press.

Levitsky, S. (2013). Peru: Challenges of a democracy without parties. En M. Shifter & J. Dominguez (Eds.), *Constructing democratic governance* (4.ª ed.) (pp. 282-315). The Johns Hopkins University Press.

Levitsky, S., & Cameron, M. (2003). Democracy without parties? Political parties and regime change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, *45*(3), 1-33.

Levitsky, S., & Zavaleta, M. (2016). Why no party-building in Peru? En S. Levitsky, J. Loxton, B. Van Dyck, & J. I. Domínguez (Eds.), *Challenges of party-building in Latin America* (pp. 412-439). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781316550564.015

Lynch, N. (1999). *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú, 1980-1992.* Documento Acuedi. Recuperdo de Acuedi Biblioteca Digital. http://www.acuedi.org/doc/70/una-tragedia-sin-h%26Atilde%3Broes-la-derrota-de-los-partidos-y-el-origen-de-los-independientes-per%26Atilde%3B-1980-1992.html

Melgar, S. (2017). La red de la Bestia: la construcción de redes de corrupción en los gobiernos subnacionales, el caso de César Álvarez en Áncash. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, *4*(8), 139-165.

Muñoz, P. (2016). Clientelismo de campaña, obrismo y corrupción: baja *accountability* democrática en Perú. En *Participación, competencia y representación política* (pp. 159-178). IEP/JNE.

Muñoz, P. (2019). *Buying audiences. Clientelism and electoral campaigns when parties are weak*. Cambridge University Press.

Muñoz, P., Monsalve, M., Guibert, Y., Guadalupe, C., & Torres, J. (2016). *Élites regionales en el Perú en un contexto del boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. Universidad del Pacífico.

Nohlen, D. (2009). *La democracia. Instituciones, conceptos y contexto*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Paredes, M. (2013). *Shaping state capacity: A comparative historical analysis of mining dependence in the Andes, 1840s-1920s*. University of Oxford.

Paredes, M. (2015). *Representación política indígena. Un análisis comparativo subnacional*. Jurado Nacional de Elecciones / IDEA Internacional / Ministerio de Cultura / Instituto de Estudios Peruanos.

Salomé Resurrección, L. (2015). *La «discriminación múltiple» como concepto jurídico para el análisis de situaciones de discriminación* (tesis para optar por el título de Magíster en Derecho Constitucional). Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6339

Soifer, H. D. (2015). *State building in Latin America*. Cambridge University Press. Recuperado de http://www.cambridge.org/catalogue/catalogue.asp?isbn=1107107873

Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. IEP.

Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos, Perú, 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. IEP.

Vega, E., Rojas, J. C., & Elías, L. (2018). *El círculo de la corrupción en los gobiernos regionales: los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios*.

Vergara, A. (2013). *Ciudadanos sin república*. Planeta.

Vergara, A. (2018). Latin America's shifting politics: Virtue, fortunate, and failure in Peru. *Journal of Democracy*, *29*(4), 65-76.

Vergara, A. (2020). *La crisis del COVID-19 como Aleph peruano*. Recuperado de https://ciup.up.edu.pe/analisis/la-crisis-covid-19-como-aleph-peruano/

Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. IEP.

Reflexiones finales: lecciones, retos y oportunidades

Arlette Beltrán, Cynthia A. Sanborn, Dante Solano y Gustavo Yamada

En su introducción, este libro empieza recordando aquella respuesta que esbozara Basadre (1945a) para referirse a la promesa que forja nuestra república: la esperanza de una vida próspera y feliz, con un desarrollo integral surgido tanto del esfuerzo individual como del colectivo. Es decir, la promesa de vida peruana. Retomemos esta cita como una especie de *leitmotiv* para recoger algunas conclusiones y reflexiones que nos dejan los diferentes capítulos de este libro sobre cómo llega la República al bicentenario de su fundación, y en qué medida nos hemos acercado a la promesa de vida peruana.

Para abordar la tarea, este capítulo se organiza alrededor de tres aspectos transversales tratados en el volumen. Un primer aspecto es el contexto en el que ocurre el Bicentenario. El ascenso de China en la economía mundial, la agenda de sostenibilidad ambiental, la cuarta revolución industrial y los recientes procesos migratorios en el país ofrecen oportunidades para su desarrollo integral; como señalan los autores respectivos, el Estado peruano debe liderar acciones estratégicas para aprovecharlas. A pesar de que la pandemia de la COVID-19 ha puesto una mayor presión a la acción estatal y podría relegar estos temas de su agenda de desarrollo, la misma crisis sanitaria también nos muestra cómo estos procesos globales se pueden acelerar (Harari, 2020). En ese sentido, comprender qué involucra nuestro desarrollo integral de cara al Bicentenario también requiere entender el contexto y las oportunidades que ofrece esta cita histórica.

Un segundo aspecto de reflexión que permite el libro refiere a las lecciones, relativos avances y fracasos con los que llegamos a este complejo escenario del Bicentenario. Sin duda, los progresos más importantes de las últimas décadas se han

dado en materia macroeconómica, los cuales han partido de una serie de dolorosas lecciones aprendidas que han permitido fortalecer la institucionalidad de este nivel de la economía, promover el crecimiento económico y reducir la pobreza. Sin embargo, estas apuestas no se han repetido en otras esferas del aparato estatal, falencias que han sido claramente observables con la crisis sanitaria (Vergara, 2020). En los diferentes ensayos, se describe constantemente la poca capacidad estatal para atender las diferentes aristas que involucra nuestro desarrollo. Sumado a su precariedad política, un Estado que no llega a todos y todas se configura como el fracaso más notorio con el que nos acercamos al Bicentenario.

Estas lecciones y fracasos nos llevan a un tercer punto de reflexión, el de los retos que tienen las políticas públicas hacia adelante. Retos que involucran principalmente la construcción de un Estado eficaz, con capacidad de respuesta y políticamente viable. Esto permitiría enfrentar otros aspectos también críticos para nuestro desarrollo, como la reducción de desigualdades y la lucha contra la corrupción y la informalidad, mencionados a lo largo del libro. Al repasar a nuestros clásicos del siglo pasado, así como los del presente, podemos apreciar que estos retos se arrastran a lo largo de nuestra vida republicana (Basadre, 1945b; Dargent, 2015; Quiroz, 2014; Vergara, 2018), negando esa promesa de vida peruana. El objetivo de los ensayos de este libro es, justamente, brindar luces sobre cómo estos retos dificultan nuestro desarrollo y señalar alternativas de mejora.

1. Contexto y oportunidades del Bicentenario

Una primera discusión sobre el contexto del Bicentenario es abordada por Alarco y Castillo. En este ensayo, se discuten una serie de tendencias globales que podrían moldear el desarrollo del Perú en los próximos años. Esta discusión coincide con temas que son desarrollados en mayor detalle en otros ensayos del libro, como la agenda ambiental, la cuarta revolución industrial y el comercio con China. Un mensaje que no debe obviarse, y que es recalcado por estos autores, es la importancia de no minimizar estas tendencias, como lo han hecho usualmente el Estado y la sociedad peruana. En un entorno de crisis global e incertidumbre, incorporar al debate de nuestro desarrollo estos escenarios puede hacer la diferencia entre la inercia y la identificación de valiosas oportunidades para el país.

Entender que los cambios en el escenario de la economía global pueden favorecer nuestro desarrollo es un mensaje que se aprecia en el trabajo de Rosario Santa Gadea sobre la transformación de China y sus tendencias a futuro. Como se detalla en este ensayo, China se ha convertido en el principal exportador y la segunda economía mundial en las últimas décadas. China está dejando el rol de «fábrica

del mundo» para buscar mayor liderazgo entre las potencias mundiales, y para ello ha puesto en marcha una serie de planes que consoliden la visión de este país en el contexto global. Como sugiere el capítulo, el Perú debe tener un rol más activo para aprovechar las oportunidades de desarrollo que ofrece el proceso de transformación de China, tomando en cuenta lo importante que es este país para nuestra economía. La deslocalización de la producción y la Iniciativa de la Franja y la Ruta deben ser elementos de análisis y seguimiento en nuestra estrategia de desarrollo.

Otro elemento del contexto global que permiten apreciar los ensayos es la relevancia de la agenda de sostenibilidad ambiental. Si uno revisa los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU, 2015), observará que varios de estos apuntan a una mejor relación entre la actividad humana y la naturaleza. Esta agenda también es crucial para el Perú. De hecho, este libro dedica una sección de tres capítulos a dicho tema, lo que se justifica en un país como el nuestro, altamente vulnerable ante el cambio climático y con una gran biodiversidad (Trigoso, 2008). De acuerdo con los autores de esta sección, pareciera que el debate se hubiera centrado en elegir entre economía o ambiente. Sin embargo, los ensayos nos sugieren que es necesario cambiar este paradigma por uno en que el crecimiento económico y el cuidado ambiental puedan avanzar de manera paralela e incluso retroalimentarse.

En esta línea, Galarza, Kámiche y Ruiz señalan algunos elementos que contribuirían en esta dirección. Por un lado, recalcan que las políticas públicas deben velar por la reducción de la contaminación y degradación de los ecosistemas al menor costo, pero también deben incentivar a que los actores del mercado cumplan con estas disposiciones. Ello hará posible una sinergia entre tales actores que permitirá gestar procesos de innovación con enfoque ambiental. Esta innovación puede mejorar la productividad de las organizaciones al reducir costos y hacer posible un manejo de los recursos de manera más eficiente. Los autores indican que esta estrategia puede contribuir con la creación de nuevos empleos y generar ventajas competitivas para las empresas de cara a sus consumidores globales.

Complementando estas ideas, Merino y Delgado destacan la importancia de involucrar a la sociedad civil en la gestación de las políticas ambientales, como precisan en su análisis sobre los Estándares de Calidad Ambiental. La participación de la sociedad en el diseño de estas políticas contribuiría a que reflejen sus necesidades, lo que, a su vez, les daría una mayor legitimidad y viabilidad en su aplicación. De esta manera, la agenda de sostenibilidad ambiental surge también como una oportunidad de desarrollo integral.

Un tema de creciente importancia hoy y para nuestro futuro son las tecnologías de información, que han venido transformando las actividades laborales

y económicas en todo el mundo, en lo que se conoce como la cuarta revolución industrial (Drahokoupil & Jepsen, 2017). Como apuntan Harari (2020) y Zuboff (2019), en las últimas décadas, el uso de estas tecnologías se ha intensificado, y se ha iniciado un debate sobre los fines para los cuales se están empleando. En este libro, se recogen oportunidades que pueden brindar estas tecnologías para el desarrollo de nuestro país, y en especial para la mejora de la gobernanza, la respuesta ante problemas sociales y el desarrollo económico. Una primera mirada sobre estas oportunidades es ofrecida por Chong y Quiliche, quienes concluyen que las tecnologías de la información están contribuyendo a incrementar la productividad de las empresas, al impulsar la innovación en sus servicios y procesos. También señalan que las prestaciones de servicios de salud y educación pueden mejorar a través de estas tecnologías, permitiendo oportunidades de inclusión social.

Si bien Chong y Quiliche señalan que hay un marco normativo que puede contribuir a este proceso de digitalización para el desarrollo, todavía son necesarias más acciones de política para aprovechar las oportunidades que nos ofrece este contexto tecnológico. A modo de ejemplo, Luna e Hidalgo presentan una innovadora apuesta para la lucha contra la violencia de género. Como estas autoras señalan, actualmente se genera un gran volumen de datos de los diferentes servicios que hacen frente a este crítico problema de nuestra sociedad. Lamentablemente, toda esta información generada por los diferentes sectores involucrados «no conversa entre sí». Este problema de interoperabilidad impide hacer un mejor seguimiento a la problemática y brindar soluciones oportunas. Adicionalmente, plataformas de datos abiertos pueden facilitar la cooperación entre los diferentes sectores involucrados y contribuir con mejores intervenciones. Aprovechar estas tecnologías no solo es urgente en el campo social, sino que también puede contribuir con la economía y los negocios. Como sugieren Weinberger y Ortigueira en su respectivo ensayo, el acceso a estas tecnologías y contar con sistemas de información confiables potenciarían el ecosistema de emprendimiento en el país.

En la década previa al Bicentenario, un nuevo panorama migratorio tomó por sorpresa al Perú, tanto a nivel del Estado como de la sociedad. La crisis económica y política venezolana empujó a varios millones de sus ciudadanos a migrar a diferentes países de la región, incluyendo el Perú. Si bien organismos multilaterales han señalado que la inmigración puede contribuir con el desarrollo de los países de acogida (OECD, 2014), lamentablemente, el Perú no estaría aprovechando plenamente esta oportunidad, como concluyen Berganza y Freier. Para estas autoras, la acción del Estado peruano está generando una situación de exclusión en estos grupos.

Estas tendencias del contexto del Bicentenario vienen siendo severamente afectadas por la irrupción de la crisis sanitaria mundial causada por la COVID-19. La pandemia, por tanto, es también un factor en nuestro horizonte de desarrollo para los próximos años, el cual ejercerá presión adicional en el accionar del Estado peruano, agravando problemas previos. Berganza y Freire, por ejemplo, señalan que la situación de exclusión de los migrantes venezolanos se ha deteriorado aún más por la pandemia. Sin embargo, como menciona Harari (2020), estos momentos de crisis también ofrecen oportunidades para el desarrollo. En esta línea, la pandemia puede forzar a que el Estado peruano priorice la incorporación de tecnologías de información para mejorar la prestación de sus servicios. De manera similar, se ha señalado que la protección del ambiente es fundamental para reducir el riesgo de futuras pandemias (C-Change, 2020), lo que debería impulsar una mayor priorización de esta agenda. Por tanto, si bien el contexto del Bicentenario resulta adverso e incierto, también presenta oportunidades que requieren un rol más activo de las políticas públicas y una visión amplia de los frentes que hay que afrontar para alcanzar un desarrollo integral.

2. Avances, lecciones y fracasos

Como se desprende de la sección sobre macroeconomía del libro, queda claro que los principales avances de políticas públicas en el Perú en las últimas décadas se han dado en esta área. La estabilidad macroeconómica lograda fue fundamental para la consolidación de un ciclo largo de crecimiento económico, que destacó entre las economías de la región (Mendoza, 2013). Como detallan Ortiz y Winkelried, esta estabilidad se fundamenta en dos pilares: un buen manejo monetario y la responsabilidad fiscal. El primer aspecto ha permitido al Perú contar en las dos primeras décadas del nuevo siglo con bajas tasas de inflación. Con respecto al segundo, la responsabilidad fiscal permitió al Perú obtener grado de inversión en 2007, como comentan Casas y Lavado en su respectivo ensayo. Esto ha significado que nuestro país pueda acceder a recursos del mercado financiero internacional en condiciones favorables.

El Perú se convirtió en un espacio atractivo para la inversión y generación de riqueza. Durante los primeros 15 años del nuevo siglo, el Perú tuvo un crecimiento del PIB sin precedentes en su historia, con la tasa de inflación más baja de Latinoamérica (Mendoza, 2013). Este crecimiento, además, estuvo acompañado de una reducción significativa de la pobreza económica y una moderada reducción en la desigualdad monetaria (Herrera, 2017; Yamada, Castro, & Oviedo, 2016). Estos avances sociales también se debieron a que el crecimiento económico per-

mitió al Estado incrementar su gasto social, impulsando programas novedosos que contribuyeron con estos resultados positivos. Estos avances, a pesar de que no fueron suficientes para cerrar las enormes e históricas brechas existentes en el país, llevaron bienestar a la sociedad en términos económicos, al incrementar ingresos, pero también en términos subjetivos, al mejorar la evaluación de la satisfacción con la vida (Solano, 2020).

Incluso, ante la pandemia y el cierre temporal de la economía, la estabilidad macroeconómica y, sobre todo, los logros de la política fiscal y monetaria permitieron al Estado peruano realizar acciones masivas para brindar soporte a las empresas y la población vulnerable. Sin embargo, la grave magnitud de la crisis sanitaria ha derivado en una severa crisis económica. Por ello, como recalcan los autores revisados, se debe seguir avanzando hacia reformas que permitan defender y consolidar esta estabilidad macroeconómica y fomentar una elevada tasa de crecimiento económico, elementos importantes para el desarrollo integral de nuestro país, ya que brindan una base indispensable para esa promesa de vida peruana.

Los ensayos del libro sugieren que también se han dado algunos progresos importantes en otros ámbitos de la vida ciudadana. Al revisar los capítulos relacionados con la sostenibilidad ambiental, se aprecia que esta agenda viene incorporándose en todas las políticas públicas. Por ejemplo, la Política Nacional de Competitividad y Productividad incorpora, en su punto 9, lineamientos para promover una economía circular y ecoeficiente. Chong y Quiliche también señalan avances en materia de transformación digital por parte del Estado, ya que se vienen realizando esfuerzos para crear un marco institucional que impulse estos procesos. Weinberger y Ortigueira describen que en la última década se han emprendido una serie de iniciativas que han contribuido con el establecimiento de un ecosistema emprendedor en el país. En esta línea, los autores mencionan que programas como Startup Peru e Innóvate Perú, y los incentivos tributarios para el desarrollo y la innovación tecnológicos, son indicadores positivos. También cabe señalar, como un progreso en esta área, el involucramiento activo de la academia y sector privado, que han brindado herramientas y espacios para enriquecer este ecosistema de emprendimiento.

Finalmente, en cuanto a exportaciones, Malca destaca que, si bien han venido incrementándose en los últimos años, este crecimiento no estaría suficientemente relacionado con las Políticas de Promoción de la Exportación impulsadas desde el Estado. Por tanto, el Estado peruano sigue siendo muy limitado en su acción, y muestra una brecha entre las políticas públicas que plantea, su efectiva ejecución y su impacto en los fines que persiguen.

En el plano de las políticas sociales, también se han observado mejoras en las últimas décadas. Díaz, Guadalupe y Yamada resaltan algunos progresos en materia educativa. Se han incrementado el número de años de educación de la población peruana y los niveles de acceso y conclusión de la educación básica obligatoria. En la misma línea, la matrícula en educación superior también se ha venido incrementando, y la brecha de género en términos de acceso educativo se ha reducido. En la educación básica, tanto niñas como niños están accediendo en similar proporción a las escuelas. En cuanto a la educación superior universitaria, en el Bicentenario son más jóvenes mujeres las que han accedido a este nivel. Beltrán, Cruz Saco y Pérez añaden otros avances, como el incremento de la participación de las mujeres en los espacios públicos y de representación política. Asimismo, también se señala que el liderazgo femenino en el sector empresarial ha aumentado.

Sin embargo, como se recoge igualmente en los ensayos del libro, estos avances han sido en muchos casos insuficientes, revelando los fracasos que el Estado peruano todavía arrastra en su vida republicana. Volviendo al tema ambiental, si bien se había mencionado algunos progresos en cuanto a la incorporación de esta agenda en la normativa del Estado, este todavía no logra un cabal cumplimiento de las normas que establece, y en muchos casos estas pueden llegar a ser contraproducentes. En esta línea, Merino y Delgado concluyen que el cortoplacismo con el que se diseñan estas políticas y su falta de legitimidad menoscaban su cumplimiento, y llegan incluso a generar potenciales conflictos. Caro y Huamán grafican cómo, muchas veces, las normas destinadas a eliminar actividades que afectan al medio ambiente pueden convertirse en incentivos perversos que agravan el problema. A partir del análisis jurídico sobre las normas que se establecieron para reducir la informalidad minera en Madre de Dios, concluyen que estas no han evitado que la polémica actividad continúe depredando. Similares problemas se pueden identificar en otros sectores.

Esta reducida capacidad de acción efectiva también está relacionada con la poca articulación entre los sectores y diferentes niveles de gobierno. Como señalan Berganza y Freier, por más que la norma indique que se deben garantizar los derechos de los migrantes, la falta de articulación entre el Ministerio del Interior y el de Relaciones Exteriores limita este ejercicio efectivo de sus derechos. Esto empeora con algunas disposiciones de Gobiernos regionales que están en contra de las normas nacionales. En conclusión, la limitada capacidad del Estado para operar y dar respuesta a las necesidades de la sociedad, y de los diferentes ámbitos de su desarrollo, sigue siendo el más notorio fracaso con el que llegamos al Bicentenario.

Esta incapacidad estatal no ha permitido progresar más en otros problemas estructurales de nuestra sociedad. En educación, sigue siendo un enorme fracaso no poder garantizar una educación de calidad a todos los niños, niñas y jóvenes. Como se explica en el ensayo de Díaz, Guadalupe y Yamada, esta falta de calidad afecta más a las poblaciones de bajos ingresos, zonas rurales y población indígena. También Barrón, Castro y Lavado concluyen que la anemia infantil afecta más a los niños y niñas de áreas rurales y menor nivel socioeconómico. Esta lamentable realidad limita el futuro de nuestras próximas generaciones.

Las desigualdades también se presentan en términos de género. Las mujeres tienen mayores dificultades para acceder al mercado laboral y, cuando acceden, su remuneración es menor que la de los hombres, a pesar de tener el mismo nivel de responsabilidades o contar con las mismas calificaciones. Además de estas brechas laborales, Beltrán, Cruz Saco y Pérez señalan que las adultas mayores presentan una menor seguridad económica debido a los bajos niveles de cobertura de pensiones que enfrentan. Incluso para aquellas mujeres que buscan iniciar emprendimientos, las barreras de género limitan el desarrollo de sus iniciativas. Como señalan Prialé y Dávalos, estas iniciativas pueden contribuir con un sector privado con mayor responsabilidad social. En corto, la persistencia de grandes brechas sociales puede ser considerada como otro de los fracasos o asignaturas pendientes que tiene nuestra república, las cuales limitan esa promesa de vida peruana a millones de peruanos y peruanas.

El lector podría preguntarse por qué los avances y lecciones macroeconómicas no se expandieron a las otras esferas del Estado, por qué se ha dado este desencuentro entre el accionar del Estado en materia macroeconómica y la precariedad de su gestión en materias sectoriales y sociales. Muñoz y Neyra sugieren que una de las respuestas a esta pregunta radicaría en el sistema político, caracterizado por la carencia de partidos organizados que den forma y predictibilidad a la política peruana. Por el contrario, la política peruana ha estado conformada por liderazgos políticos individuales o débiles alianzas que priorizan agendas cortoplacistas, en las que no hay ideologías ni propuestas claras y tampoco interés en una reforma integral del Estado. Más aún, para Muñoz y Neyra, los años de bonanza económica permitieron que el *statu quo* de precariedad política se institucionalice, incluyendo los problemas de corrupción presentes en este. Como bien señalan las autoras, aunque se han dado algunos avances normativos para fortalecer el sistema político, todavía queda mucho por hacer en esta materia, que debe entenderse como la necesidad de una reforma organizativa tanto a nivel político como administrativo del Estado.

Como sugiere Vergara (2020), la forma en que ha actuado el Estado peruano ante la crisis sanitaria podría resumir los avances y fracasos con los que llegamos al Bicentenario. Los avances macroeconómicos han permitido al Estado contar con recursos para enfrentar la crisis, pero ha fracasado en llevar esos recursos a quienes más los necesitan en la sociedad peruana. A esto se suma una crisis política que, como señalan Muñoz y Neyra, termina de develar la precariedad de un sistema político que no ha contribuido con el desarrollo del país. Pero también es importante tomar en cuenta que, hasta hace unas décadas, nuestra macroeconomía era parte de esa lista de fracasos. Justamente, a partir de las dolorosas lecciones aprendidas, se establecieron políticas públicas y arreglos institucionales que permitieron remontar esa situación. Por último, es importante mencionar que los pocos o muchos avances nunca deben darse por hecho, y que se debe seguir trabajando en ellos y defenderlos. Un ejemplo de esto fue la ofensiva populista del Congreso de la República en 2020 e inicios de 2021, que podría provocar una erosión sustantiva de las finanzas públicas, a pesar de que constitucionalmente el Poder Legislativo no tiene iniciativa de gasto en nuestro país.

3. Los retos hacia adelante

¿Qué retos debe resolver el Estado peruano para ofrecer esa promesa de vida peruana a todos sus habitantes? Como hemos podido apreciar hasta este punto, el Perú del Bicentenario afronta un contexto complejo y con múltiples tareas por resolver para apuntalar su desarrollo integral y sostenible. La presente sección recoge cinco retos que, a la luz de los ensayos del libro, es necesario enfrentar para intentar alcanzar esa promesa de vida peruana.

El primer reto, y sin duda el más importante, es la construcción de un Estado eficiente, con capacidad de respuesta y con viabilidad política. En los diversos capítulos del libro se ha repetido, casi como un mantra, la necesidad de mejorar el desempeño del Estado. Como se resume en las secciones anteriores, muchas de las políticas que emprende el Estado no se convierten en acciones efectivas que solucionen los principales problemas del país, e incluso llegan a resultar contraproducentes. Pero los ensayos también nos sugieren algunos pasos que contribuirán con el logro de ese Estado eficiente.

Un punto de partida para alcanzar este primer reto es que se establezca una mejor visión de país, que involucre un proyecto colectivo, apunte a temas cruciales de su desarrollo y cuente con una perspectiva de largo plazo. Alarco y Castillo señalan que, para lograr este fin, se debe empezar por los instrumentos de planeamiento estratégico de que dispone el Estado, que se refuercen con el análisis

prospectivo, y que se añada a la agenda de desarrollo del país la diversificación productiva. Adicionalmente, los autores sugieren un mayor estudio y profundización de las tendencias mundiales, discutidas en la primera sección del presente capítulo, para su incorporación en la visión de desarrollo del país. Pero esta visión también debería ayudar a que el diseño de las políticas públicas no sea cortoplacista, como señalan Merino y Delgado en su ensayo. Las políticas públicas deberían también ser comprendidas como instrumentos que reflejen las metas y fines sobre lo que se busca como sociedad. Para fortalecer la visión estratégica, también son muy útiles los hallazgos y sugerencias de Seminario y Palomino, quienes proponen tomar en cuenta la historia y geografía de nuestro país para potenciar las políticas de desarrollo.

Todo esto debe ir acompañado de un esfuerzo para mejorar sustantivamente la gestión pública. En esta línea, es indispensable resolver la falta de articulación tanto a nivel intersectorial como entre los niveles de gobierno. Esta problemática limita el acceso a servicios públicos y el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. De hecho, los ensayos grafican casos concretos, como la falta de articulación estatal que agrava el ejercicio de derechos de los migrantes o limita las acciones en la lucha contra la violencia de género. Debe dejarse la práctica de que un determinado enfoque pertenece exclusivamente a un sector. Si bien en el libro se relata que muchas veces esto pasa con los temas de género o ambiente, este problema podría aplicarse a otros aspectos, como el de interculturalidad y el de derechos humanos.

Como señalan Muñoz y Neyra, una reforma del Estado involucra también impulsar una reforma meritocrática del servicio civil. Es fundamental fortalecer las capacidades de los servidores públicos, lo que a su vez reforzará el accionar de las instituciones donde ellos laboran. De esta manera, tales instancias podrán mejorar sus procesos de toma de decisiones, el diseño de sus políticas, su ejecución y, posteriormente, su monitoreo y evaluación. En esta línea, las instituciones públicas deben avanzar hacia enfoques de política basadas en evidencia, y que integren diferentes disciplinas. El libro brinda ejemplos en este punto sobre las áreas de exportaciones, ambiente y de política social. En el primer caso, Malca señala que las políticas deben potenciar las capacidades gerenciales de empresas exportadoras, tomando en cuenta sus características particulares; es decir, propone desarrollar políticas segmentadas. Otro ejemplo lo podríamos tomar de Barrón, Castro y Lavado, quienes evalúan el impacto de una intervención para reducir la anemia en una comunidad en Piura. Los resultados de este tipo de evaluaciones podrían ayudar a ajustar intervenciones para que tengan efectos tangibles en su población objetivo.

Los procesos relacionados con la digitalización del Estado pueden contribuir tanto con la mejora en el diseño y evaluación de políticas, como en la articulación de los diferentes niveles del gobierno. Como se ha podido apreciar en el libro, se requiere contar con repositorios abiertos que sean compatibles entre sí (interoperabilidad), para que la información generada desde las diferentes instituciones públicas pueda integrarse y permita mejores decisiones políticas que involucren a varios sectores. Estos procesos también pueden potenciar la articulación no solo del Estado «hacia dentro», sino también «hacia fuera», estableciendo mejores relaciones con la academia, el sector privado y la sociedad civil. Como señalan los capítulos sobre emprendimiento, esto permitiría a los emprendedores contar con mayores fuentes de información para la innovación y la gestación de sus iniciativas. Otro ejemplo puede estar en Buse, Chong y Obregón, en su ensayo sobre el cultivo de la papa. Este «diálogo» entre empresa, academia y Estado puede potenciar la producción e innovación de un alimento histórico y trascendental para nuestro país. Por otro lado, brindar el acceso abierto de la información pública podría acercar a la academia, la sociedad civil y el sector privado al accionar del Estado, generando espacios de diálogo que deriven en el diseño de recomendaciones de políticas públicas basadas en evidencia.

Pero, para que se den estos cambios, también se necesita de viabilidad política. Como señalan Muñoz y Neyra, será importante seguir impulsado reformas en este aspecto, algunas ya iniciadas desde 2019 con el establecimiento de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Como ellas señalan, para dar mayor viabilidad al sistema político peruano, se debe promover reformas que apunten a: (1) crear organizaciones políticas fuertes y representativas, (2) combatir la corrupción en estas organizaciones y aumentar su rendición de cuentas, (3) contribuir con la estabilidad democrática y el control político, y (4) mejorar la participación electoral y política de la ciudadanía. Por último, estas autoras recalcan la importancia de entender las reformas desde una perspectiva organizativa y no netamente legalista, como ha sido la tradición en nuestro país.

En resumen, como podemos apreciar, el primer reto de construir un Estado eficiente abarca varios elementos que son necesarios para el desarrollo de nuestro país y que pueden apuntar a otros retos pendientes e históricos de nuestra república.

Un segundo reto debe ser la lucha contra la corrupción en todas las áreas de nuestro quehacer. Casas y Lavado señalan que la corrupción permea muchas de las instituciones estatales, lo cual tiene un costo que erosiona los recursos públicos. Esto luego se traducirá en mayores limitaciones para la prestación de servicios públicos y el ejercicio de los derechos ciudadanos. La corrupción debe ser com-

batida desde el sistema político, que en las dos últimas décadas ha contribuido con la crisis política del último quinquenio. Se requieren mayores mecanismos de rendición de cuentas; reforzar el sistema de contrataciones del Estado y los mecanismos de transparencia y control interno; y promover la integridad pública.

Un tercer reto que tiene la República es la informalidad, que durante la pandemia de la COVID-19 se ha revelado, una vez más, como una limitante en el accionar del Estado para poder brindar soporte a la ciudadanía. Pero la informalidad tiene también otros efectos nocivos en nuestro país. Como relatan Caro y Huamán, la informalidad en la minería ha afectado severamente a nuestra Amazonía. Siguiendo su análisis, se requiere de mayores evaluaciones para determinar si las políticas para combatir la informalidad minera han tenido algún efecto; en el caso de la minería ilegal, ellos señalan que no. La informalidad también afecta la recaudación de impuestos, recursos que potenciarían la eficacia del Estado peruano. Casas y Lavado sostienen que será necesario establecer políticas de incremento de productividad para empresas informales, para que puedan asumir los costos de la formalidad.

Un cuarto reto para el Perú del Bicentenario debe ser la drástica reducción de las desigualdades sociales. En la base de las postergaciones sociales encontramos, por ejemplo, déficits importantes de los aprendizajes y el desarrollo saludable de los niños y niñas de zonas rurales y de bajos ingresos. De la misma manera, todavía se encuentran presentes fuertes desigualdades entre hombres y mujeres adultos, que limitan el desarrollo laboral y la seguridad económica de estas últimas. Como sugieren Vásquez, Ibáñez, Mateu y Zúñiga, las desigualdades también afectan los niveles de felicidad de los ciudadanos. En las comunidades de menores ingresos que participaron en el estudio de estos autores se encontraron menores niveles de bienestar subjetivo que en los distritos de alto ingreso. En línea con las recomendaciones de los autores de estos capítulos, las políticas sociales deben dirigirse a cerrar estas brechas. En un contexto de crisis económica, será más complicado resolverlas. Sin embargo, esta es una realidad que el Perú del Bicentenario no puede permitir en su sociedad. Como señala Vergara (2018), la idea y aspiración de una república es que todos seamos iguales ante la ley, en oportunidades y con capacidad de participar en sociedad. Finalmente, se requiere un esfuerzo certero para combatir los estereotipos y prejuicios de género hacia migrantes y otros grupos sociales; lamentablemente, estos estereotipos y prejuicios siguen presentes en la sociedad peruana y muchas veces pueden agravar estas inequidades, normalizándolas y afectándolas directamente (*e. g.*, Galarza, Kogan, & Yamada, 2012; Martina *et al.*, 2018).

El quinto reto que requiere nuestra república es contar con una sociedad civil que participe activamente en el debate y accionar de su desarrollo. A la luz de los hechos sucedidos un año antes del Bicentenario, y en respuesta a la crisis política, se pudo apreciar cómo los jóvenes de la llamada «Generación Bicentenario» dieron una primera muestra de este interés por participar en el devenir del desarrollo del país. Un sistema político que represente a la población y un Estado más conectado y atento a las necesidades de la población podrán contribuir a una ciudadanía más involucrada. Por último, una educación que priorice la formación ciudadana también contribuirá a que los peruanos seamos más activos e involucrados en materia política. Sin embargo, como señalan Díaz, Guadalupe y Yamada, este ha sido un tema poco discutido y abordado en las políticas educativas, por lo que será necesario prestarle mucha más atención.

Además de estos cinco retos generales, que consideramos cruciales, en el sector educación hay numerosos retos más específicos que surgen en el contexto actual. Por ejemplo, se debe mantener los logros avanzados en cuanto a acceso y permanencia, ya que, en un escenario de pandemia, se corre el riesgo de que se presenten serios retrocesos. A su vez, se debe continuar trabajando por mejorar el desempeño de los estudiantes. Para este fin, se requiere potenciar la carrera docente, un factor clave en este proceso y con efectos importantes en los logros de aprendizaje (Darling-Hammond, 1997). Además, se tendrá que invertir mayores recursos en el sector, tanto materiales como humanos, para dotar a las instituciones educativas de condiciones básicas que aseguren su operación en términos logísticos y académicos. Esto también debería ir de la mano de una mayor autonomía de dichas instituciones con una supervisión independiente. Por último, ante el escenario de la pandemia, que viene acelerando los procesos de digitalización, las tecnologías de la información y la comunicación deben ser introducidas de manera intensiva, a fin de que los estudiantes tengan capacidades en estos temas y puedan potenciar sus oportunidades a futuro.

El sector educación es clave para el desarrollo de nuestro país. Como se narra en los diferentes ensayos, un sistema educativo competente puede contribuir con las acciones de diferentes sectores, como los ecosistemas de emprendimiento, la reforma política o el mercado laboral. Incluso, como se señala en el capítulo sobre felicidad y valores, la educación también se asocia con mejores niveles de bienestar subjetivo. Asimismo, la educación debe contribuir con la reducción de los problemas de segregación, discriminación y reproducción de las desigualdades entre hombres y mujeres, y otros grupos afectados de nuestra sociedad.

En conclusión, vemos que los retos del Bicentenario requieren de un Estado y de una ciudadanía que tengan un rol más activo en la construcción de esta aspiración de desarrollo integral. Ello incluye la reforma del Estado, para que pueda brindar soluciones a las necesidades de la población y contribuya a la consolidación de una ciudadanía que participe activamente en la defensa de sus derechos y en la construcción de un país más desarrollado y justo.

4. Reflexiones finales

El presente capítulo ha intentado integrar algunos de los principales aportes de este libro con tres objetivos. El primero, entender cuál es el contexto al que nos acercamos en el Bicentenario y qué oportunidades tenemos para afrontarlo. Este contexto está marcado por la irrupción de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, la cual ha puesto a prueba al país como un todo. Un segundo objetivo fue discutir los avances, lecciones y fracasos con los que llegamos al Bicentenario, y que se rescatan de los diferentes ensayos presentados. Si bien se han dado importantes progresos en materia macroeconómica, todavía se requiere avanzar en otros aspectos del desarrollo de nuestro país. Tenemos un Estado muy limitado en su accionar, precario en términos políticos y donde persisten enormes desigualdades. El último objetivo fue señalar algunos retos que se requiere enfrentar para contribuir con nuestro desarrollo en el contexto del Bicentenario; entre ellos, la construcción de un Estado eficiente, con capacidad de respuesta y viabilidad política, que permita superar otros retos como la corrupción, la informalidad y la erradicación de desigualdades extremas. Asimismo, la consolidación de una ciudadanía involucrada y empoderada con activa participación en todas las actividades económicas, sociales y políticas. Porque si bien buena parte de responder a estos retos es responsabilidad del Estado, se requiere del concurso del sector privado y la ciudadanía para lograr ese desarrollo integral. No basta con la reforma del Estado con un sector privado indiferente y un ciudadano pasivo.

Retomando a Basadre, en *La promesa de vida peruana* él se pregunta si se había cumplido con esa esperanza de vida próspera y feliz, y da una respuesta negativa en aquel momento. A 200 años de la fundación de nuestra república, valdría la pena volvernos a plantear esta misma pregunta. Siguiendo el trabajo de Vásquez *et al.*, en las respuestas que recogen de los ciudadanos y ciudadanas participantes de su estudio, no estamos lo suficientemente satisfechos. Además, al haber realizado este estudio antes de la crisis sanitaria, es posible que esta evaluación subjetiva sea ahora aún menos favorable. Sin embargo, es de estos escenarios de crisis de

donde se pueden sacar lecciones para reformular nuestras concepciones, retomar nuestras aspiraciones y emprender acciones decididas que nos permitan alcanzar esa promesa de vida peruana que todavía nos es esquiva.

Referencias

Basadre, J. (1945a). ¿Para qué se fundó la República? En *La promesa de vida peruana*. Lima, Perú: Revista Historia.

Basadre, J. (1945b). *La promesa de vida peruana*. Lima, Perú: Revista Historia.

C-Change. (2020). *Coronavirus, climate change, and the environment. A conversation on COVID-19 with Dr. Aaron Bernstein, director of Harvard Chan C-Change*. Recuperado de https://www.hsph.harvard.edu/c-change/subtopics/coronavirus-and-climate-change/#:~:text=Many of the root causes,increase the risk of pandemics.&text=Less demand for animal meat,and lower greenhouse gas emissions

Dargent, E. (2015). Capacidad de respuesta del Estado en el Perú: crisis, desafíos y entorno cambiante. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, *2*(4), 11-22.

Darling-Hammond, L. (1997). *Doing what matters most: Investing in quality teaching.* ERIC.

Drahokoupil, J., & Jepsen, M. (2017). The digital economy and its implications for labour. 1. The platform economy. *Transfer: European Review of Labour and Research*, *23*(2), 103-107. https://doi.org/10.1177/1024258917701380

Galarza, F., Kogan, L., & Yamada, G. (2012). Detectando discriminación sexual y racial en el mercado laboral de Lima. En F. Galarza (Ed.), *Discriminación en el Perú: exploraciones en el Estado, la empresa y el mercado laboral* (pp. 103-135). Lima, Perú: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

Harari, Y. (5 de abril de 2020). El mundo después del coronavirus. *La Vanguardia*. https://www.lavanguardia.com/internacional/20200405/48285133216/yuval-harari-mundo-despues-coronavirus.html

Herrera, J. (2017). Pobreza y desigualdad económica en el Perú durante el *boom* de crecimiento: 2004-2014. *International Development Policy | Revue Internationale de Politique de Développement*, *9*(9).

Martina, M., Ara, M. A., Gutiérrez, C., Nolberto, V., & Piscoya, J. (2018). Depresión y factores asociados en la población peruana adulta mayor según la Endes 2014-2015. *Anales de la Facultad de Medicina*, *78*(4), 393. https://doi.org/10.15381/anales.v78i4.14259

Mendoza, W. (2013). Milagro peruano: ¿buena suerte o buenas políticas? *Economía*, *36*(72), 35-90.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). (Mayo de 2014). Is migration good for the economy? *Migration Policy Debates*. Recuperado de https://www.oecd.org/migration/OECD Migration Policy Debates Numero 2.pdf

ONU (Organización de las Naciones Unidas). (2015). *Sustainable Development Goals*. Recuperado de https://sdgs.un.org/goals

Quiroz, A. W. (2014). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

Solano, D. (2020). Peru's life satisfaction during the years of high economic growth (2001-2015). En M. Noles (Ed.), *Peru in the 21st century: Progress, trends and challenges*. Nueva York, NY: Nova Science Publishers, Inc.

Trigoso, E. (2008). Climate change impacts and adaptation in Peru: The case of Puno and Piura. En *Human development report*. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/trigoso_rubio_erika.pdf

Vergara, A. (2018). *Ciudadanos sin república: de la precariedad institucional al descalabro político* (2.ª ed.). Lima, Perú: Planeta.

Vergara, A. (2020). *La crisis del COVID-19 como Aleph peruano*. Recuperado de https://ciup.up.edu.pe/analisis/la-crisis-covid-19-como-aleph-peruano/

Yamada, G., Castro, J. F., & Oviedo, N. (2016). *Revisitando el coeficiente de Gini en el Perú: el rol de las políticas públicas en la evolución de la desigualdad*.

Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. New York: PublicAffairs.

Sobre los autores

Germán Alarco

Magíster en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) y licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico. Se desempeña como profesor del Departamento Académico de Gestión de la Escuela de Postgrado e investigador del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Ha sido presidente del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), viceministro de Economía y funcionario del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Entre sus últimas publicaciones se encuentran *Mano invisible, desigualdad y libre mercado* (2020), *Riqueza y desigualdad en el Perú* (2019), *Una agenda postneoliberal* (2019), *Lecturas prohibidas* (2017), *Tecnopolítica económica: análisis y propuestas* (2015).

Manuel Barrón

Profesor asociado del Departamento Académico de Economía de la Universidad del Pacífico e investigador del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Es licenciado en economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Magister por la Universidad de Oxford y PhD por la Universidad de California en Berkeley. Sus áreas de docencia son la econometría, la microeconomía y la economía del comportamiento. Es especialista en evaluación de impacto y sus temas de investigación giran en torno a la economía del comportamiento y las políticas públicas, al acceso a electrificación y los efectos de corto y largo plazo de las condiciones climáticas.

Arlette Beltrán

Vicerrectora de Investigación de la Universidad del Pacífico. Profesora principal del Departamento Académico de Economía de la Universidad del Pacífico y miembro del Centro de Investigación de esta universidad. Es doctora en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Master of Arts in Economics por Georgetown University, y licenciada en Economía por la Universidad del Pacífico. Consultora internacional en gestión pública, políticas sociales y presupuestos participativos con enfoque de género. En el ámbito de las políticas sociales, ha desarrollado diversas investigaciones vinculadas con el análisis cuantitativo de los aspectos relacionados con la cobertura y calidad de los servicios educativos y de salud, así como con las brechas económicas de género y la economía del cuidado.

Isabel Berganza

Abogada y socióloga por la Universidad de Deusto (España). Doctora por la Universidad del País Vasco (España). Cuenta además con un Diploma en Derechos Humanos por la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Ha dirigido y participado en investigaciones relacionadas con procesos migratorios y de refugio, integración, derechos humanos y políticas públicas, así como sobre el sistema penitenciario. Actualmente es Vicerrectora Académica y docente principal en el Departamento Académico de Ciencias Sociales de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

Eduardo Buse

Docente en la Unidad de Posgrado de la Facultad de Ingeniería Industrial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Doctor en Gestión de Empresas por la Facultad de Ingeniería Industrial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha sido Director Nacional del Proyecto de Cooperación Unión Europea – Perú en Mincetur; Secretario General del Plan Estratégico Nacional de Turismo – Pentur. En el sector privado ha sido gerente general de empresa en el sector energético, y plásticos. Se desempeña como investigador con publicaciones y participa en actividades sobre temas de competitividad, de asociatividad, de la triple hélice y otros.

José Caro

Profesor de Derecho Penal y Litigación Penal en la Universidad del Pacífico. Es Doctor en Derecho por la Universidad de Bonn (Alemania) y Magíster en Litigación Penal por la California Western School of Law (Estados Unidos). Ha sido becario de la Fundación Alexander von Humboldt, del Servicio Alemán de Intercambio Académico y del Instituto Max Planck de Derecho Penal Extranjero e Internacional. Es director de la Clínica Penal de la Universidad del Pacífico. Es abogado defensor y consultor especializado en delitos empresariales y *criminal compliance*.

Carlos Casas

Decano de la Facultad de Economía y Finanzas de la Universidad del Pacífico. Profesor principal del Departamento Académico de Economía e Investigador del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. M.A. en Economía por la Universidad de Georgetown. Ha sido Viceministro de Economía dentro de otras posiciones en el Estado y ha sido Director del Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad (CEMS) y Jefe del Departamento Académico de Economía en dos ocasiones, en la misma universidad. Consultor de organismos internacionales, organismos públicos y empresas privadas. Ha sido y es Director de instituciones públicas y privadas. Sus áreas de investigación son las siguientes: macroeconomia, finanzas públicas nacionales y subnacionales, reforma del Estado, industrias extractivas y economía aplicada.

César Castillo

Estudiante del posgrado en economía de New School for Social Research (Nueva York). Tiene estudios de posgrado en Filosofía (Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP) y es Magíster en Economía por la Universidad del Pacífico. Es investigador afiliado al Grupo de Investigación de Filosofía Social (GIFS) del Centro de Estudios Filosóficos – PUCP. Se ha especializado en las áreas de macroeconomía, economía política, historia económica, y filosofía social. Ha sido profesor del Eugene Lang College of Liberal Arts (Nueva York), la Universidad del Pacífico, y la Universidad Nacional de Ingeniería. Publicó, junto al profesor Germán Alarco y el economista Favio Leiva, el libro *Riqueza y desigualdad en el Perú. Una visión panorámica* (2019). Asimismo, ha publicado en revistas académicas como CEPAL e Investigación Económica UNAM.

Juan Francisco Castro

Profesor principal del Departamento Académico de Economía y Vicedecano de Economía de la Facultad de Economía y Finanzas de la Universidad del Pacífico. Tiene un DPhil (PhD) en International Development por la Universidad de Oxford y un MSc Economics por la London School of Economics and Political Science. Es bachiller y licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico. Su trabajo de investigación se concentra en desarrollo infantil, formación de habilidades, educación y microeconometría aplicada.

Mario Chong

Profesor de la Facultad de Ingeniería de la Universidad del Pacífico, e investigador en el Centro de Investigación de la misma universidad; Director de la Asociación de Profesionales en Logística (APPROLOG), Punto Nacional del Contacto en FET del Horizonte 2020, Embajador del WIDS-Stanford, Presidente del XXI PANAM Lima. Doctor en Gestión de Empresas (Universidad Nacional Mayor de San Marcos). Master en Ingeniería Industrial, Master en Ingeniería de Sistemas e Ingeniero Industrial. Certificación Supply Chain Management (MIT). Ha sido vicedecano de Ingeniería Empresarial, coordinador de proyectos especiales, director de desarrollo de programas corporativos e internacionales, director académico de las maestrías en Administración (MBA), Negocios Globales, Agronegocios y Alimentos, y Supply Chain Management; Universidad del Pacífico.

María Amparo Cruz Saco

PhD, MA, Economía, Universidad de Pittsburgh; BS, Licenciada, Economía, Universidad del Pacífico. Es Joanne Toor Cummings ’50 Catedrática, Economía, Connecticut College e Investigadora Asociada del Centro de Investigación, Universidad del Pacífico. Es consultora internacional, Fulbright Scholar (2007, 2015). Ejerció cargos de alta dirección en Cofide, Connecticut College y Wesleyan University. Publica extensamente en macroeconomía, protección social y pensiones, incluidos *papers* en diversas revistas profesionales y libros. Algunas de sus publicaciones recientes son *El porvenir de la vejez: demografía, empleo y ahorro*, *La desestructuración del sistema peruano de pensiones*, “The Pension System in Peru: Parallels and Intersections” (IJSW 2020) y “El fin del ciclo 1992-2020” (Desco, Perú Hoy, *Más desiguales que nunca*, 2021).

Jorge Dávalos

Doctor en Econometría por la Universidad de Ginebra (Suiza). Sus investigaciones se centran en la modelización estadística aplicada al estudio del empleo informal, los negocios y la economía internacional. Su investigación se ha publicado en revistas como *Oxford Development Studies*, *Applied Economics* y *European Review of Agricultural Economics*. Es Research Fellow del Partnership for Economic Policy y miembro del comité asesor de FinanceThink, un think tank con sede en Macedonia. Ha colaborado con el Banco Mundial, Unicef y la Organización Internacional del Trabajo en la producción de indicadores laborales sintéticos, además de proyecciones del empleo.

Gonzalo Delgado

Director del Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad (CEMS) de la Universidad del Pacífico. Magíster en Administración Pública por Harvard University y B.A. en Antropología por The George Washington University. Fue Gerente de Asuntos Corporativos de Talisman Energy. Consultor independiente en asuntos corporativos para los sectores minero y energético. Previamente se desempeñó como Director Regional para Sudamérica y Presidente del Consejo Regional de Gobernanza de Programas de Oxfam. Ha vivido y trabajado en Bolivia, Colombia, Ecuador y Honduras, implementando proyectos de desarrollo e investigación. Cuenta con más de 20 años de experiencia en la empresa privada y organizaciones de la sociedad civil.

Hugo Díaz

Administrador de Empresas, planificador del desarrollo económico y social, y planificador de la educación. Ex Director General de la Oficina de Planificación de Educación del Ministerio de Educación, consultor internacional y ex Presidente del Consejo Nacional de Educación. Actualmente, es miembro del Consejo Nacional de Educación, Director de Educación de la Fundación Santillana en el Perú, miembro del Consejo Asesor de la Secretaría General de la Oficina Iberoamericana de Educación y Coordinador del grupo asesor de la Universidad Internacional de la Rioja en Perú.

Feline Freier

Profesora-investigadora del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad del Pacífico, donde se centra en las políticas y leyes de migración y refugio en América Latina, la migración sur-sur y el desplazamiento venezolano. Es investigadora visitante del Migration Policy Institute (MPI) en D.C., y funge como asesora de alto nivel de investigación y publicación sobre migración de la Organización Internacional para las Migraciones.

Elsa Galarza

Economista (MSc.). Directora de la Escuela de Gestión Pública y docente principal del Departamento Académico de Economía y de la Escuela de Postgrado, e investigadora del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Ex Ministra del Ambiente (2016-2018) y Ex Viceministra de Pesquería del Ministerio de la Producción (2009-2010). Ha desarrollado diversas investigaciones en el campo de la economía y regulación ambiental: forestales, pesca y acuicultura, cambio climático, crecimiento verde y economía circular, para organismos nacionales e internacionales. Cuenta con experiencia en el desarrollo de capacidades para gobiernos regionales y locales en evaluaciones ambientales integrales en el Perú y en la región andina.

César Guadalupe

Profesor-investigador de la Universidad del Pacífico (Perú). Doctor of Education y MA Social and Political Thought (University of Sussex; UK). Licenciado y Bachiller en Sociología (Pontificia Universidad Católica del Perú). Previamente, fue senior officer de la Unesco (asesor para América Latina y responsable del programa de Medición de Logros de Aprendizaje del Instituto de Estadística). Sus temas de investigación se enfocan en aspectos globales de la política educativa, la contribución de los sistemas educativos a la construcción de ciudadanía, sistemas de información en educación y medición de aprendizajes.

Pilar Hidalgo

Candidata doctoral en Ingeniería en la Pontificia Universidad Católica del Perú, Ingeniera de Sistemas de la Universidad Andina del Cusco, Máster de Ingeniería computacional y sistemas inteligentes en la Universidad del País Vasco. MBA en

Dirección de Empresas en la EUDE Business School. Realizó pasantías en laboratorios de Investigación en la Universidad de Cork, Irlanda, y en la Universidad de Montpellier en Francia. Trabajó como consultora en el sector público en proyectos de ciencia de datos, Project leader de investigación y tecnología en el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi). Es docente en el Posgrado Internacional en Inteligencia Artificial, Derecho y Género en la UBA-Argentina.

Daniel Huamán

Profesor de Derecho penal y procesal penal de la Universidad del Pacífico; de delitos ambientales, minería ilegal y trata de personas de la Academia de la Magistratura. Tiene un LL.M. (Master of Laws) de la Universidad de Friburgo, Alemania. Segunda especialidad en Derecho ambiental y los recursos naturales, y licenciatura en Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad Autónoma de Madrid, Fribourg Université (Suiza), Max Planck Institut für Internationales und Ausländisches Strafrecht y la Universidad Externado de Colombia

Joanna Kámiche

Profesora Asociada de la Universidad del Pacífico e Investigadora del Área de Economía de los Recursos Naturales y Ambiente del Centro de Investigación de la misma universidad. PhD, Economía Agrícola y de los Recursos Naturales (Universidad de Connecticut). Magíster, Economía de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente (UNIANDES y la Universidad de Maryland). Especialista en Evaluación Social de Proyectos (UNIANDES) y Economista de la Universidad del Pacífico. Sus áreas de investigación son las siguientes: uso de información agrícola, manejo de residuos sólidos, valoración de recursos naturales, gestión del riesgo de desastres e inversión pública. Ha publicado artículos académicos, libros, y reportes de consultoría en los temas de su interés.

Franklin Ibáñez

Doctor en Filosofía por la Pontificia Università Gregoriana (Italia). Actualmente se desempeña como profesor en la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad del Pacífico y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, y como colaborador del diario *El Comercio*. Entre otras publicaciones, es autor

de los libros *Pensar la justicia social hoy* (Roma, 2014), y *Globalización, justicia y pobreza* (Lima, 2015). Ha obtenido el Premio de Investigación en Ética por la Università Gregoriana de Italia (2014) y el Premio de Investigación de Posgrado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (2009). Ha recibido también otros reconocimientos en investigación, innovación educativa y responsabilidad social universitaria.

Pablo Lavado

Profesor del Departamento Académico de Economía de la Universidad del Pacífico e Investigador del Centro de Investigación de la misma universidad. Doctor en Economía y máster en Economía y Finanzas por el Centro de Estudios Monetarios y Financieros CEMFI (España), y licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico. Cuenta con experiencia docente en la Escuela de Postgrado de la Universidad del Pacífico en las Maestrías en Economía, Inversión Social y Gestión Pública. Asimismo, en la Superintendencia de Banca y Seguros, OSIPTEL, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos y Fondo Monetario Internacional. Además, se ha desempeñado como Asociado Profesional en el Banco Mundial y como Investigador asistente en el Banco de España y en el CEMFI.

Ana Luna

Doctora en Ciencias Físicas (UBA-Argentina). Profesora Asociada del Departamento de Ingeniería e Investigadora del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima-Perú. Trabajó durante varios años en la División de Láseres Sólidos de DEILAP, CONICET-Argentina. Dentro del área de Fotónica, fue miembro del Grupo de Electromagnetismo Aplicado de la UBA, Argentina. Actualmente, sus intereses se enmarcan en la evaluación del riesgo de desastres y las operaciones de logística humanitaria empleando herramientas matemáticas y principios físicos. El área de Educación en Ingeniería es otra de las líneas de investigación de su interés.

Oscar Malca

Profesor, Vicedecano de la carrera de Negocios Internacionales e investigador del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Doctor en Economía y Dirección de Empresas por la Universidad de Deusto, País Vasco, España. Expositor y profesor visitante de diversas universidades de América Latina. Miembro

de ACEDE, España, The Academy of International Business, y de la European International Business Academy. Tiene publicaciones en *top-tier journals* indexados en Q1, Q2, así como en Chile, Colombia y el Perú. Sus líneas de investigación son desempeño exportador, investigación de mercados de exportación - Export Market Orientation, políticas de promoción de exportaciones y estrategias de internacionalización.

Pedro Mateu

Profesor del Departamento Académico de Economía de la Universidad del Pacífico y miembro del Centro de Investigación de la misma universidad. Ph.D. en Evaluación y M.Sc. en Estadística Aplicada, ambos por la Universidad de Western Michigan, Estados Unidos.

Roger Merino

Profesor en la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico. Ph.D. en Ciencias Sociales y Políticas y M.Sc. en Políticas Públicas Internacionales por la University of Bath (Reino Unido). Magíster, Abogado y Bachiller en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha sido Visiting Scholar en la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard (2016). Tiene estudios sobre política ambiental, gobernanza territorial y derechos humanos en revistas internacionales de prestigio como *World Development*, *Third World Quarterly*, *Geopolitics*, *Oxford Development Studies*, entre otros.

Paula Muñoz

Profesora asociada del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad del Pacífico e investigadora del Centro de Investigación de la misma universidad. Ph.D. y M.A. en Ciencia Política (Government) por University of Texas en Austin. Autora del libro *Buying Audiences. Clientelism and Electoral Campaigns When Parties are Weak* (Cambridge University Press, 2019). Cuenta con publicaciones en revistas como *Comparative Politics*, *Journal of Democracy*, *Revista de Ciencia Política*, *Journal of Politics in Latin America*. Fue Miembro de la "Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política" (enero-marzo 2019) que propuso normas orientadas a la implementación de la reforma política en el Perú.

Ana Neyra

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de Maestría en Derecho con mención en Política Jurisdiccional por la misma casa de estudios. Ha sido Ministra de Justicia y Derechos Humanos y Secretaria Técnica de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Fue asesora en la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y el Jurado Nacional de Elecciones (donde también fue Coordinadora de Reforma Electoral). Profesora de Derecho Constitucional General en la Universidad del Pacífico. Es autora de diversos textos en libros colectivos y artículos en materia constitucional y electoral.

Celfia Obregón

Directora del CITE Papa y otros cultivos andinos, y Presidenta de ADERS-Perú. También es miembro de la Comisión Multisectorial Celebración 30 de Mayo Día Nacional de la Papa y socia en la Asociación Latinoamericana de la Papa y de Peruanos Unidos por la Cocina y la Alimentación (PUCA). Además, es Ingeniera Agrónoma por la Universidad Nacional Agraria de la Molina y cuenta con estudios de maestría en Gestión de Agronegocios y Alimentos en la Universidad del Pacifico.

Luis Camilo Ortigueira

Profesor asociado del Departamento Académico de Administración e investigador del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e investigador Concytec (Regina). Doctor en Administración de Empresas y Marketing por la Universidad de Sevilla (España). Es el representante para el Perú de la International Association on Public and NonProfit Marketing y editor de la *Revista Internacional de Gestión del Conocimiento y la Tecnología* (Gecontec) y de *Journal of Business*, Universidad del Pacífico (Lima, Perú). Ha sido evaluador de Fondecyt y miembro del comité organizador de varios eventos científicos internacionales como el Congreso Latinoamericano de Marketing Social (2020).

Marco Ortiz

Profesor del Departamento Académico de Economía de la Universidad del Pacífico. Ph.D. en Economía y Magister en Investigación en Economía por la London

School of Economics and Political Science (Inglaterra), y bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico. Cuenta con experiencia docente en la Escuela de Postgrado de la Universidad del Pacífico en la Maestría en Economía, y se desempeñó como Subgerente de Diseño de Política Monetaria y Jefe del Departamento de Modelos Macroeconómicos en el Banco Central de Reserva del Perú. Asimismo, fue Consultor y Asociado Profesional en el Banco Mundial.

Luis Palomino

Bachiller en Economía por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es Asistente de Investigación del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. También se desempeña como Consultor Económico del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Sus intereses de investigación se centran en modelado microeconómico y macroeconómico, diseño de mecanismos, capital humano y desarrollo regional.

Leda M. Pérez

Investigadora del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y profesora del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas de la misma universidad. Ph.D en Estudios Internacionales con especializaciones en desarrollo comparado y estudios latinoamericanos por la Universidad de Miami (Estados Unidos). Ha sido Salzburg Fellow en Austria en los Determinantes Sociales y Económicos de la Salud Pública. Su investigación actual se enfoca en la intersección de los derechos laborales y sociales con género, etnia/raza y clase social. De particular interés son las trabajadoras domésticas remuneradas y otros trabajadores de los regímenes laborales especiales. Previamente, llevó a cabo investigaciones sobre derechos de salud para poblaciones marginadas, y sobre políticas carcelarias en los Estados Unidos y en el Perú.

María Ángela Prialé

Profesora asociada del Departamento Académico de Administración e investigadora del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Cuenta con publicaciones en revistas indizadas nacionales e internacionales sobre responsabilidad social empresarial y el emprendimiento social, temas en torno a los cuáles también centra su labor docente. Es Magíster en Desarrollo y Ayuda Internacional por el ICEI de la Universidad Complutense de Madrid y Licenciada en

Administración por la Universidad del Pacífico. Ha realizado también estudios doctorales en el Instituto de Investigación Ortega y Gasset de España, país en el que se desempeñó como Responsable Nacional del Programa de gestión de la diversidad de la Fundación CEPAIM. Es consultora asociada de Soluciones Conjuntas y miembro del Consejo Directivo de FINCA Perú, organización especializada en servicios financieros integrados a servicios de desarrollo humano dirigidos a mujeres.

Renato Quiliche

Investigador del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Bachiller en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especialista en investigaciones cuantitativas con la aplicación de las ciencias de datos y *machine learning* a las ciencias sociales. Tiene experiencia y publicaciones en temas gestión de ingresos, entropía, logística humanitaria y estudios con enfoque de género en relación con revistas académicas e instituciones como la Cátedra UNESCO-PUCP de igualdad de género. Ha asistido investigaciones de economía sobre productividad, eficiencia y desarrollo económico, así como en comercio internacional en coordinación con instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

José Luis Ruiz

Director de Maestrías y Programas de la Escuela de Gestión Pública e investigador afiliado del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Licenciado en Economía de la Universidad del Pacífico y Master in Business Administration del MIT Sloan School of Management (Cambridge, EE.UU.). Combina más de quince años de experiencia en diferentes áreas de las finanzas corporativas con una sólida formación en economía financiera y el desarrollo de proyectos de investigación y consultoría con la cooperación internacional y bancos multilaterales orientados al diseño de instrumentos para la implementación de políticas de desarrollo sostenible en el Perú y otros países de la región.

Cynthia A. Sanborn

Profesora principal del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas e investigadora afiliada al Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) y al Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacifico (CECHAP) de la

misma universidad. Ha sido Vicerrectora de Investigación, directora del CIUP, y profesora visitante en Harvard University. Actualmente es consejera del Consejo Nacional de Educación. Ha escrito y editado numerosos libros y artículos sobre temas de política y desarrollo, responsabilidad social empresarial y las industrias extractivas. Su trabajo más reciente es sobre los impactos socio-ambientales de la inversión china en América Latina. Recibió su PhD y Maestría en Gobierno de Harvard University y su Bachillerato en Ciencia Política en la University of Chicago.

Rosario Santa Gadea

Directora del Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico, Universidad del Pacífico. Doctora y Magister en Economía Internacional, Université de Paris Ouest, Nanterre La Défense, Francia. Bachiller en Economía, Universidad del Pacífico. Ha sido Fellow del Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, Estados Unidos, e investigadora visitante en Shanghai Institutes for International Studies, China. Ha sido asesora de ministros de Relaciones Exteriores, Defensa, Economía y Presidencia del Consejo de Ministros del Perú; coordinadora del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (España); consultora internacional del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros cargos. Tiene publicaciones en América Latina, China, Estados Unidos y Europa.

Bruno Seminario

Doctor en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú, candidato al doctorado en Economía y máster en Economía por la University of Rochester (Estados Unidos) y licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico. Es investigador del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, y profesor del Departamento Académico de Economía de la misma universidad. Es miembro de la Asociación Peruana de Historia Económica (APHE). Sus investigaciones se centran en macroeconomía, historia económica, ciclos económicos, economía espacial, desarrollo regional, desigualdad regional, demografía y sistema de pensiones.

Dante Solano

M. A. en Global Development por la Universidad de Leeds (UK) y Bachiller en Psicología Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Analista Senior

del Centro de Investigación y docente del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad del Pacífico. Ha desarrollado investigación en temas de cultura, socio-ecología, bienestar subjetivo y cognición política en Latinoamérica; la cual ha sido publicada en diferentes revistas académicas y libros. También se ha desempeñado como especialista en políticas públicas en sectores como educación e interculturalidad.

Enrique Vásquez

Economista graduado con la calificación de sobresaliente Cum Laude de la Universidad del Pacífico, M.Sc.en Política Pública y Ph.D. en Política de la Universidad de Oxford (Inglaterra). Especialista en políticas y programas de lucha contra la pobreza con 32 años en docencia, investigación, gerencia, asesoría gubernamental y consultoría a ONG y organismos internacionales. Autor/editor de 41 publicaciones especializadas en inversión social, y expositor en foros internacionales realizados en 40 países en América, Europa, Asia y el África.

Karen Weinberger

Profesora principal del Departamento Académico de Administración, investigadora del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, fundadora del Centro de Emprendimiento e Innovación Emprende UP, miembro de redes de inversión ángel y de diversos comités de gestión de instituciones privadas. Participó en el 4.° Programa de Aceleración de Ecosistemas Regionales de Emprendimiento del Massachusetts Institute of Technology, MIT-REAP cohort 4, por sus siglas en inglés, en representación de la academia. Sus investigaciones están vinculadas al estudio de los actores y factores que impulsan el desarrollo de ecosistemas de emprendimiento, y favorecen el surgimiento y crecimiento de *startups*.

Diego Winkelried

Profesor principal y jefe del Departamento Académico de Finanzas de la Universidad del Pacífico. Es Ph.D. en Economía de University of Cambridge (Inglaterra) y licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico. Su investigación incluye temas de política monetaria, economía del desarrollo y métodos cuantitativos. Sus artículos han aparecido en *Journal of Development Economics, Journal of International Money and Finance*, *Emerging Markets Review*, *International Journal of Central Banking*, entre otras revistas especializadas. Ha sido jefe del Departa-

mento de Modelos Macroeconómicos del Banco Central de Reserva del Perú. También ha sido becario de la Bill and Melinda Gates Foundation.

Gustavo Yamada

Doctor en Economía de Columbia University. Director del Centro de Investigación y Profesor principal de la Universidad del Pacífico. Investigador en temas de economía laboral, educación y capital humano, macroeconomía y desarrollo, políticas y programas sociales. Miembro del Directorio del Banco Central de Reserva del Perú. Ha sido Viceministro de Promoción Social del Ministerio de Trabajo, consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial, economista senior del Banco Interamericano de Desarrollo, economista fiscal del Fondo Monetario Internacional, consejero del Consejo Nacional de Educación, y director del Instituto Peruano de Acción Empresarial.

Javier Zúñiga

Profesor asociado e investigador del Departamento Académico de Economía de la Universidad del Pacífico. Doctor of Philosophy en Matemáticas por University of Minnesota (Estados Unidos), Master of Science en Matemáticas por University of Minnesota y licenciado en Matemáticas por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene experiencia como investigador en la Universidad de Purdue (Estados Unidos), en la cual también se desempeñó como docente en cursos de pregrado y maestría de carreras de ingeniería. Asimismo, cuenta con experiencia como Research Fellow del Instituto Tata de Investigación Fundamental (India). Su interés en las matemáticas puras es en el área de topología algebraica y, en particular, en el estudio de descomposiciones celulares de espacios de moduli de superficies de Riemann.