

Santiago Roca T.

COMPILADOR

Propuestas para gobernar el Perú

2026-2031

AXIARA
Editions



G12

EDICIONES

Santiago Roca T.

COMPILADOR

**PROPUESTAS PARA
GOBERNAR EL PERÚ**

2026-2031

AXIARA
Editions



G12
EDICIONES

Propuestas para gobernar el Perú 2026-2031

Compilador

© 2026, Santiago Roca T.

santifranroca@gmail.com

Editor responsable en el Perú para fines del Depósito Legal:

Manuel Alfonso Linares Guzmán

Calle Los Mirlos 178, Urb. Santa Anita, Lima 43, Perú.

malinaresmg@gmail.com

Encargado de la edición: Manuel Alfonso Linares Guzmán

Diseño y diagramación: Mónica Ruiz

Carátula: Mónica Ruiz

Primera edición: abril 2026

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2026 - 04522

ISBN: 9798254351795

Se terminó de imprimir en Gráfica ESMAR SAC

Jirón Manuel Orbegoso 209, interior 267, Breña

Abril de 2026

Impreso en el Perú

AXIARA Editions

Salem, Oregon, 2026, USA

Licencia: Condiciones de Uso y Difusión

Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)

Se permite la reproducción, distribución y comunicación pública de la obra, siempre que se reconozca la autoría y no se realice uso comercial. No se permite la venta total o parcial sin autorización expresa por escrito de los autores y del compilador. No se permite la modificación del contenido sin autorización de los autores.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

ÍNDICE

<i>Acerca del G12 y su propósito</i>	9
<i>Introducción</i>	11
<i>La encrucijada del Perú en el nuevo orden mundial emergente</i>	27
Políticas y posición del Perú frente al nuevo orden mundial	29
<i>Santiago Roca</i>	
Perú el empalme estratégico: renacimiento, industrial e integración soberana, 2026-2031	36
<i>Juan de Dios Guevara y Santiago Roca</i>	
<i>Orientación política, económica, social, cultural y tecnológica del estado</i>	41
Republicanismo democrático	43
<i>Baldo Kresalja</i>	
Reforma de los partidos políticos y el sistema electoral	51
<i>Agustín Haya de la Torre</i>	
Agenda y prioridades para el desarrollo sostenible	56
<i>Fernando Villarán</i>	
Hacia una nueva estrategia de la industria de transformación productiva del Perú	64
<i>Antonio Castillo</i>	
Una propuesta de política fiscal	70
<i>Kurt Burneo</i>	
Política monetaria y financiamiento para el desarrollo en el contexto de crisis climáticas	74
<i>José Távara</i>	
Lucha contra la pobreza y reducción de las desigualdades	84
<i>Armando Mendoza</i>	
Retrocesos de género en el Perú (2021-2025): impactos, tendencias y desafíos hacia el 2031	90
<i>Rocío Silva Santisteban</i>	
Políticas sociales de infancia para el desarrollo de capacidades y desarrollo humano integral en el Perú	102
<i>Nelly Claux</i>	
Políticas públicas para la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI)	109
<i>Fernando Villarán y Santiago Roca</i>	

Cultura de paz y derechos humanos	118
<i>Eduardo Gonzáles Viaña</i>	
Hacia una nueva política de vivienda, ciudad y territorio en el Perú: Bases para una reorientación estructural	123
<i>Mario Zolezzi</i>	
Propuestas sectoriales	129
Hacia una potencia alimentaria: transformación estructural del agro peruano.....	131
<i>Juan de Dios Guevara</i>	
Gobernar la Salud en el Perú 2026-2031	135
<i>Víctor Zamora</i>	
Lineamientos de política nacional para la pequeña minería y minería artesanal (MAPE) en el Perú	142
<i>Dante Vera</i>	
Conectividad nacional y transformación digital mediante el aprovechamiento de la infraestructura eléctrica (SEIN).....	152
<i>Mario López Kitano</i>	
Seguridad y soberanía energética.....	155
<i>Alejandro Narváez</i>	
Propuestas transversales.....	159
El gobierno eficiente (buen gobierno).....	167
<i>Juan Francisco Rojas Leo</i>	
Diez lineamientos políticos y de política para la seguridad pública	169
<i>Nicolás Zevallos</i>	
Educación, desigualdad y democracia en el Perú: prioridades estratégicas de política pública	175
<i>Martín Moya (con colaboración de Manuel Iguíñiz y Sandro Marcone:</i>	
Propuesta para construir una industria nacional de inteligencia artificial	184
<i>Ángel Feijoo</i>	
Políticas públicas para la construcción de un Perú emprendedor.....	191
<i>Juan de Dios Guevara</i>	
Políticas para enfrentar la Informalidad	196
<i>Santiago Roca y Fernando Villarán</i>	
Sobre los autores	203

ACERCA DEL G12 Y SU PROPÓSITO

La iniciativa de este colectivo y del resultado impreso que ahora está a su disposición surge de la visión de varios académicos comprometidos con el país, que, interesados y preocupados por el escenario del proceso electoral del año 2026 y por la situación que tendrá que enfrentar el gobierno electo desde el primer día que asuma el mando, exploran, primero en privado, una serie de temas de política pública que tendrían que considerarse en una agenda de acción; y luego, en público, convocan para el aporte a un grupo de profesionales comprometidos con la misma visión y con una reconocida trayectoria personal en los temas de su especialidad.

No los convocan pensamientos pendulares como: el liberalismo vs. el proteccionismo, la economía abierta vs. la cerrada, el mercado vs. el Estado, lo público vs. lo privado, el facilitar vs. el impedir la inversión extranjera, la empresa privada vs. la empresa pública, etc., sino que se evalúan los grados de cada uno de estos elementos, dependiendo de la realidad nacional y las circunstancias, espacio y tiempo histórico. Eso sí, se comparten valores como la libertad, el bienestar para toda la población, los derechos fundamentales, la democracia, el progreso compartido, la equidad, la sostenibilidad, la anticolonialidad, la independencia y la soberanía nacional.

El grupo inicia sus reuniones en setiembre del año pasado (2025), definiendo los criterios para la incorporación de los participantes, los temas a abordar, las condiciones de los aportes y los mecanismos de difusión del trabajo final. Desde entonces, y de manera quincenal, los entusiastas convocados han venido reuniéndose para discutir cada uno de los aportes presentados en una especie de revisión de pares y para la recolección de observaciones y comentarios. Luego de la respectiva presentación del tema, los titulares han reformulado sus versiones iniciales y presentado la versión final que ahora ha sido incorporada al documento.

El grupo ha tratado de escoger un abanico de temas trascendentes para la marcha del país en los próximos cinco años. No están todos, pues no se trata de un documento académico ni de un plan de gobierno, sino de uno de políticas públicas acotadas. Se ha desarrollado el trabajo procurando que el equipo de gobierno electo tenga una guía para iniciar su actividad y, en un hipotético encuentro con dicho equipo, se le puedan plantear los temas que tendrá que enfrentar necesariamente en su gestión y para los cuales tiene ahora a disposición una lectura y una propuesta de políticas públicas.

Desde el aspecto de su conformación, el grupo está integrado por profesionales de experiencia, en su mayoría profesores universitarios y de edad madura, que han visto transcurrir los procesos políticos o han participado activamente en ellos en los últimos cuarenta (40) años, y que sienten

que los temas que ahora abordan en este documento son prioritarios en la agenda nacional. La convocatoria ha sido coordinada por Santiago Roca y aceptada por los integrantes del grupo en la búsqueda de una identidad común en cuanto a la integridad y la visión de un país igualitario, más justo y con oportunidades para todos.

Durante las reuniones de presentación de las ponencias individuales, ha sido posible un intercambio de opiniones exigente, enriquecedor y multidisciplinario, en el que cada ponente ha tenido la oportunidad de recibir la crítica constructiva de los otros miembros y también los aportes para una mejor presentación de las ideas propias y sus impactos.

El grupo cuenta entre los autores con economistas, administradores, ingenieros, educadores, médicos, sociólogos y abogados, entre otros, todos comprometidos con la necesidad de un Perú mejor. Se espera que este documento pueda despertar inquietud e incorporar los temas tratados a la agenda de desarrollo de los próximos años.

La denominación "G12" se refiere a los doce integrantes iniciales de la propuesta, pero estos se han ido expandiendo en la actualidad a 20 participantes, lo que permite una mayor reflexión y calidad de los aportes.

EL G12 en orden alfabético

Kurt Burneo Farfán	Martin Moya Delgado
Antonio Castillo Garay	Alejandro Narváez Licerias
Nelly Claux Alfaro	Santiago Roca Tavella
Ángel Feijoo Hermoza	Juan Francisco Rojas Leo
Juan de Dios Guevara Campoy	Rocío Silva Santisteban
Eduardo Gonzáles Viaña	José Távara Martin
Agustín Haya de la Torre	Dante Vera Miller
Baldo Kresalja Rosselló	Fernando Villaran de la Puente
Mario López Kitano	Víctor Zamora Mesía
Armando Mendoza Nava	Mario Zolezzi Chocano

INTRODUCCIÓN

1. *El mundo*

La visión de la actual administración de los Estados Unidos de Norteamérica (EEUU) de “Hacer America Grande de Nuevo” y preservar su hegemonía en el mundo, frente a los avances de la República Popular China y la multipolaridad emergente; ha originado una fractura en el sistema de gobernanza de las Naciones Unidas. Se vive un periodo de elevada incertidumbre, el multilateralismo, aunque formal y precario, ha sido desmantelado y nadie sabe, a ciencia cierta, cuál será el nuevo sistema de gobernanza que emergerá o si se regresará al sistema anterior.

La cuarta revolución industrial es el campo donde se medirán las grandes potencias para prevalecer económicamente y ello tomará al menos una o dos décadas. EEUU, China, Rusia, la Unión Europea, los BRICS, ASEAN, están definiendo sus estrategias y autonomías con mayor o menor velocidad, mientras América Latina, partida por criterios ideológicos, no ata ni desata en esa realidad mundial.

Seis dimensiones de política pública están sobre la mesa en el mundo, forzadas o impuestas por EEUU: el asegurar el acceso a los mercados y a los recursos naturales, una política industrial para incubar empresas e industrias, un ecosistema educativo y tecnológico superior, el privilegio exorbitante de tener la moneda de reserva más importante y los activos financieros más confiables para prestar o pedir prestado, la construcción de capacidades militares, y, las políticas y acciones para alinear, sancionar o cooperar con los países en el mundo.

2. *El Perú*

En esta disputa entre los países más poderosos del mundo, el Perú debe tener claro cuáles son sus intereses nacionales y tomar decisiones de política que tengan como prioridad el desarrollo sostenible del país y el impacto en mejorar el bienestar de todos sus ciudadanos, especialmente de las más vulnerables.

Somos un país pequeño, en términos de PBI y población, pero concentramos una porción significativa de recursos naturales y minerales y tenemos una posición expectante y estratégica como nodo logístico y geográfico hacia el Asia, el norte y sur de América, y hacia la Amazonia.

El poseer recursos minerales, energéticos, marinos y de la biodiversidad, ha generado una carrera de inversiones extranjeras por algunos de estos recursos. La revolución tecnológica (IA, computación cuántica, y otras) y las pretensiones militares añaden fuego a esta necesidad. El impacto ya es evidente, no solo las cantidades producidas sino los precios del cobre, oro, plata, han explotado. Los volúmenes producidos y los términos de intercambio (precio de exportaciones entre precio de importaciones) alcanzan su nivel más alto en casi un siglo; la narrativa predominante argumenta que hay que aprovechar el momento para explotar la mayor cantidad posible de recursos naturales y lotizar el territorio nacional, entregando estos recursos sin restricciones a las grandes empresas

internacionales sin ningún tipo de condiciones para asegurar el desarrollo nacional. Nadie está ocupado en valorar el impacto intergeneracional a futuro acerca de las actividades productivas en los ecosistemas, de la no renovabilidad de los recursos, o de incentivar modelos de explotación de mediana y pequeña empresa, más acordes y amistosos con la biodiversidad, las condiciones laborales y las necesidades de aprendizaje, insumisión y creación tecnológica, y formación de emprendedores en el Perú.

El atractivo de la riqueza que puede acumularse rápidamente con la explotación de los recursos ha incentivado la expansión de economías ilegales – principalmente el narcotráfico de cocaína, la minería del oro y la tala ilegal -- en el contexto de crisis políticas recurrentes y debilitamiento de las instituciones del Estado. La Amazonía – hoy amenazada por la expansión de estas actividades -- es uno de los mayores sumideros de carbono del planeta, su protección requiere de una cooperación mucho más estrecha entre las autoridades regionales. El acuerdo de Escazú, promulgado con los objetivos de promover la democracia y la justicia ambiental el 2018 fue suscrito ese mismo año por el gobierno peruano, entró en vigor el 2021 y ha sido ratificado por 15 países de América Latina y El Caribe. Desde entonces, los grupos lograron el control del Congreso peruano se han negado a ratificarlo, argumentando que vulnera nuestra soberanía.

En varios sentidos, la posición privilegiada del Perú en la zona sur central del hemisferio occidental nos da innumerables ventajas de ser un nodo logístico de primer nivel para unir Asia con América, y, a través de los puertos y la industria de cabotaje hacia los países del pacífico norteño y sureño, y viceversa. Esta visión estratégica sin embargo no ha sido liderada por intereses propios del Perú, sino por visiones externas ejecutadas por otros países y/o personas interesadas en obtener un beneficio privado societario y/o personal. En este sentido, la “renta geográfica” derivada de la ubicación del Perú se enfrenta a intereses externos, llámese China en el caso del Puerto de Chancay y la minería del cobre y plata, o EEUU en el caso de la base naval del Callao, la sede espacial de Talara, y los minerales estratégicos; no habiendo el Perú negociado ninguna ley, normativa o condicionamiento que propositivamente aproveche estas oportunidades para beneficio de los intereses del Perú. En el Perú se cree que los beneficios de la inversión son enteramente automáticos.

Así como aparecen oportunidades, se registran también amenazas. No hay duda que el conflicto bélico entre Irán y EEUU y Medio Oriente, la guerra entre Ucrania y Rusia, y otros conflictos, está desencadenando escasez de petróleo, energía e impactos generalizados en los precios, afectando varias cadenas de suministro incluyendo fertilizantes. Su escalamiento amenaza con generar crisis humanitarias y migraciones masivas. El enfrentamiento de EEUU contra China pone al Perú en medio de la disputa y sujeto a presiones, sanciones y tensiones. Asimismo, el elevado déficit fiscal y la exorbitante deuda pública de los EEUU presagian una elevación significativa de las tasas de interés y la contracción de la actividad económica mundial, con su consecuente impacto en países como el Perú que depende del crecimiento de estos países. Adicionalmente, la pérdida gradual de credibilidad del dólar como la moneda de reserva mundial y la inestabilidad de los mercados financieros, así como, los pasos dados por China para ir elevando el rol del renminbi (RMB) y la creación del CIPS como sistema de pagos internacionales paralelo al SWIFT; ponen a los pequeños países como el Perú en la necesidad de protegerse, buscar redundancia y valorar el impacto que estos fenómenos pueden originar en sus economías.

En el Perú, la super elevación de los términos de intercambio, la fuerte acumulación de reservas internacionales netas (la mayor de su historia) y la apreciación del tipo de cambio, llenan paradójicamente de felicitaciones la gestión macroeconómica, especialmente la del BCR, al ser el sol una de las monedas más fuertes de Sudamérica; sin embargo, este fortalecimiento de la moneda sino viene aparejada con maneras no-convencionales de administrar el exceso de divisas¹, debilita la competitividad y la estructura productiva del país. Hace recordar, la época de la “prosperidad falaz” a mediados del siglo XIX, descrita por Jorge Basadre: ingente exportación de guano, balanza de pagos positiva, y acumulación de reservas internacionales, pero constante apreciación de la moneda nacional. El país, fue perdiendo competitividad, desapareciendo la industria y erosionando después hasta la agricultura de exportación, el azúcar, el arroz, el algodón y otros cultivos. Después de 30 años del boom, el Perú no tenía guano, ni industria, ni agricultura extensiva. La estructura productiva se destruyó. En el momento actual, la minería soporta el crecimiento del Perú, pero la industria ha reducido su participación en el PBI y los sectores mayoritarios de comercio, gobierno y servicios tienen muy poca productividad; las actividades económicas son en general de muy baja calidad.

La gerencia macroeconómica de corto plazo es deficiente, sobran dólares en el sector externo², hay desembalse populista en el congreso y desequilibrio fiscal, y relativamente poca expansión monetaria. Es decir, no hay coherencia en la gerencia de los equilibrios sectoriales de corto plazo, ni se está logrando alinear los precios relativos de la economía, la tasa de interés, la tasa de retorno del capital, la inflación, el tipo de cambio, y otros, con los objetivos productivos de mayor valor agregado, competitividad y sobre todo sostenibilidad del crecimiento. Además, no existe viabilidad o sustentabilidad de largo plazo, para aumentar el empleo, el ingreso y los niveles de vida de la población. ¿Qué tipo de gerencia macroeconómica es aquella que además de no gestionar apropiadamente los equilibrios de corto plazo (que están desincronizados) no ofrece señales claras para el aumento del ahorro, la inversión, el empleo y la productividad?

Ni qué decir con los indicadores sociales y ambientales. Los niveles de pobreza y desigualdad aumentaron estrepitosamente después del COVID 19 y no se logran recuperar. La malnutrición, la anemia, los servicios públicos de salud, educación, siguen muy deficientes, el índice de desarrollo humano, el desempleo, la informalidad, se mantienen a niveles inaceptables. Las pensiones prácticamente han sido lapidadas y la seguridad social reducida o de mala calidad. Los programas de apoyo a los sectores vulnerables tampoco se han recuperado.

El sistema democrático y las instituciones tampoco funcionan bien. La democracia es una forma de gobierno que defiende los derechos y la soberanía de los ciudadanos para elegir y controlar a sus elegidos en condiciones de igualdad, libertad, y la existencia incondicional de derechos civiles y políticos. La calidad de la democracia es mayor cuando el proceso democrático induce al gobierno a implementar las políticas que los ciudadanos prefieren. La separación de poderes y el sistema de checks and balances entre el ejecutivo, el legislativo y el poder judicial debe impedir el sometimiento de un poder frente al otro. Los partidos políticos y el sistema electoral deben fortalecerse orgánicamente e identificar roles y tareas con clara rendición de cuentas y transparencia. El poder de los medios de

1 La creación de fondos soberanos, por ejemplo, es una manera no convencional de sacar el exceso de dólares del país invirtiendo en activos reales en el exterior evitando la apreciación del dólar. Se podría también impulsar proyectos de inversión local que incentive la compra de bienes de capital del exterior si es que hubiera empresas nacionales con las calificaciones para asegurar su funcionamiento y rentabilidad.

2 Asumiendo el manejo ortodoxo actual.

expresión balancearse razonablemente, y el comportamiento inmoral y corrupto ser drásticamente sancionado. Todos estos elementos básicos de la democracia están significativamente erosionados, hay crisis de representación, crisis de partidos políticos y un pésimo sistema electoral.

Esta precaria situación económica, social y política del Perú es consecuencia de gestiones de gobierno cortoplacistas e ineficientes, carentes de visión de largo plazo y conducción estratégica, sin ética política, que llegan al gobierno con el interés de aprovecharse del poder y obtener beneficios personales. A estas características se añaden, en varios períodos, la anuencia y sumisión a lo extranjero, la incompetencia supina e incomparable de los más altos funcionarios, la ineptitud en entender los balances que requiere el interés público y la conflictividad del entramado social del país, la creencia en dogmas e ideologías a rajatabla, y la irresponsabilidad y falta de previsión al gobernar. Nuestros gobernantes pareciera que gobiernan en abstracto y sin asumir las consecuencias de sus actos. Fíjense ustedes, para poner un ejemplo, los últimos tres presidentes, en menos de un año, sin haber sido electos directamente por el pueblo y ad portas de elecciones, deciden y acuerdan compras de F-16, la entrega de la industria del cabotaje al exterior, o la reducción de los requerimientos de estudio ambiental para las inversiones en minería y en la Amazonía. ¿Les parece esto sano?

No hay duda, que no se debe desaprovechar las oportunidades, pero las cosas se vuelven complicadas de reencaminar, una vez ya acordadas, si estas no tienen cláusulas que resguarden los intereses y los objetivos nacionales. Paradójicamente, la mayoría de acuerdos, leyes, licitaciones, aprobadas en los últimos años no tienen ninguna condición para conseguir a cambio tecnologías, formar joint ventures, incorporar insumos nacionales, no contratar “services” para eliminar beneficios laborales, enseñar, etc. Más grave aún, los incentivos que se ofrecen son “ciegos”, es decir, por ejemplo, se exonera a las empresas de pagar íntegramente el impuesto a la renta, solo por establecerse en las ZEE, como que ello traerá beneficios automáticos. No se puede poner impuestos a las exportaciones en forma selectiva ni eventualmente aranceles a las importaciones, como parte de una estrategia de creación de mayor valor agregado.

Asimismo, existe la creencia o dogma, de que conviene repetir las políticas públicas que tuvieron resultados aceptables, sin revisar el cambio ocurrido en las condiciones materiales e inmateriales que las hizo funcionar. Por ejemplo, una política de expansión de la demanda agregada puede generar un aumento significativo de la producción (PBI) cuando se parte de una fuerte capacidad instalada ociosa; pero si sigues aplicando expansión de la demanda cuando ya estás en pleno empleo, no hay duda que tendrás hiperinflación con retrogresión y recesión (Alan García 1985-1990).

Bajo los términos en que nos están gobernando los últimos 40 años, hay una alta chance que veamos pasar las oportunidades otra vez. Ya la hemos visto pasar en los siglos XVII y XIX. Recientemente, en los 90’s actuamos a la bruta, con un costo social que llega hasta hoy; en la década del 2003 al 2013 crecimos muy bien, pero al final del ciclo de precios altos de los minerales, no quedo casi nada. Y desde 2013 al 2025 se creció un 2% anual, aumentando tremendamente la informalidad, inseguridad y delincuencia, cuando se podría haber crecido 6%, creando capacidades sin sacrificar sostenibilidad de largo plazo.

Del 2026 al 2031, por lo dicho anteriormente en esta introducción, se proyecta un ciclo muy positivo para el país, independientemente que existan también serios riesgos y peligros. ¿Se va a gastar los excedentes que se queden en el país en comprar armas e invertir en proyectos que interesan a

otras naciones, y no están ligados al desarrollo y sostenibilidad de largo plazo del país? ¿Se quiere que se pierda esta oportunidad en vez de utilizar los escasos recursos para generar nueva riqueza e infraestructura, transformar la estructura productiva y reducir la pobreza y las desigualdades sociales y de género existentes? Se hace necesario cambiar el chip de las políticas públicas y proponer una mejor conducción estratégica, sensata, eficiente al momento de gobernar.

3. Las políticas públicas: conceptos fundamentales³

Las políticas públicas son proposiciones sobre la mejor manera de lograr determinados objetivos económicos y sociales, son ideas, que con todas sus fuerzas y debilidades se respaldan por argumentos convincentes, mueven voluntades, aglutinan personas, sirven para mejorar el mundo, pero también esconden falacias, ocultan intereses, engañan, generan conflictos y responden al fenómeno de las modas.

Las políticas públicas se pueden plantear desde el punto de vista de su contenido, su proceso de formulación, el de gestión o implementación o el de evaluación de resultados.

Este libro se dedicará principalmente a ofrecer diversas propuestas de política pública desde el punto de vista de su contenido, sin embargo, su éxito no dependerá solo de la calidad de las ideas, sino del proceso en el que se debaten, aprueben y se ejecuten las políticas, y del contexto y las características de la situación específica donde son aplicadas, incluyendo el grado de cooperación y resistencia de los distintos stakeholders involucrados. Influye también la gerencia y monitoreo de su implementación y la rectificación y ajustes que se hacen sobre la marcha. La evaluación de resultados es clave para retroalimentar la acción y corregir los errores e ineficiencias.

Las autoridades gubernamentales tienen inmensa responsabilidad cuando toman decisiones de política pública, el bien común debe estar por encima del beneficio individual. Por esto es muy importante que los ciudadanos exijan transparencia e información en las decisiones de política públicas. El acceso a la información es clave para confrontar los diversos planteamientos e identificar las posibles consecuencias sobre la vida individual y social. Los perjuicios pueden ser inconmensurables si la ciudadanía y aquellos más preparados no cumplen con el deber de criticar el daño al bien común, las falacias y los intereses ocultos, la ignorancia o la falta de visión e impacto sobre la economía nacional.

4. Acerca de las propuestas de política pública en este libro

Las 25 propuestas de política pública que se presentan en esta obra buscan contribuir al debate de las ideas y plantean la necesidad de que el Perú construya una economía de mayor productividad y valor agregado, en un contexto democrático de paz y seguridad y respeto de los derechos humanos de los ciudadanos, que cree empleo local de mayor variedad y buena calidad, facilitada por el desarrollo de infraestructura, que conecte cadenas logísticas, productivas y sociales, impulse la innovación tecnológica, integre territorialmente el país hacia adentro, y obtenga la renta geográfica de su ubicación estratégica en sus relaciones económicas y comerciales con el resto del mundo. Clave es la generación de riqueza pero igualmente necesaria la reducción de la pobreza y la desigualdad, la disminución de la violencia de género y el incesto, la mejora de la salud, de la educación y la reducción de la informalidad y la ilegalidad. Se necesita la restauración de lo que se denomina el

3 Santiago Roca, Políticas Públicas para Gobernar, Pearson Educación, México 2012

republicanismo democrático, la reforma de los partidos políticos y del sistema electoral, así como la participación y el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos. El ejercicio del buen gobierno, el reforzamiento de las instituciones, el balance de los intereses públicos y privados, y sobre todo el cambio de mentalidad en el tratamiento del mercado y para enfrentar los intereses de las grandes potencias y lograr un mejor balance de los intereses nacionales.

Se propone mantener una visión de futuro proyectada al mundo y una estrategia nacional con misiones específicas por cumplir, y resultados esperados a lograr, en cada una de las áreas de política pública, asumiendo riesgos, pero también obligándonos a compartir beneficios y resultados, de una forma tal que conlleve al bienestar general de la población y el bien común.

Las propuestas han sido agrupadas en cuatro partes. La primera parte se refiere a la encrucijada que tiene el Perú en el nuevo orden mundial y la necesidad de una visión holística que haga renacer el potencial económico y logístico del Perú en el mundo. La segunda, trata de la orientación política, económica, social y tecnológica de la nación, incluyendo la recuperación de la confianza en el sistema democrático, la reforma de los partidos políticos y el sistema electoral, las prioridades para el desarrollo sostenible, la política para añadir valor a las actividades económicas, los ajustes de la política fiscal, el rol de la política monetaria en el contexto de crisis climáticas, la lucha contra la pobreza y desigualdad, la violencia de género, las políticas de infancia para el desarrollo humano, los lineamientos para la promoción de la ciencia, tecnología e innovación, la cultura de paz y reconciliación, y, la política para la promoción de la vivienda, ciudades y territorios. La tercera parte, aglutina propuestas para el desarrollo del sector agrícola y alimentario, la pequeña y mediana minería, la gobernanza de la salud, la conectividad del sector eléctrico, y la seguridad y soberanía energética. La cuarta parte consta de propuestas que atraviesan transversalmente todos los sectores y que se refieren a: la eficiencia y el buen gobierno en la gestión pública, la seguridad pública y la delincuencia, la educación, la construcción de una industria nacional en inteligencia artificial, el impulso a un Perú emprendedor, y las políticas para enfrentar la informalidad.

Los elementos más saltantes de cada propuesta se resumen a continuación:

Políticas y posición del Perú frente al nuevo orden mundial

La posición y políticas del Perú en el nuevo orden mundial emergente deben centrarse en 4 pilares: a) los valores de la carta de las naciones unidas acerca de la soberanía, el no uso de la fuerza, los derechos humanos y las libertades, b) los intereses nacionales, c) la capacidad de influir, y, d) la convergencia y convivencia en el mundo (equidad, justicia, compartir costos y beneficios). Se propone que la posición del Perú, ante la disputa por la hegemonía entre EEUU y China, se base en el no alineamiento activo, el multivectorialismo, la geometría variable, y la neutralidad activa. El Perú debe dejar de actuar pasivamente, teniendo visión de futuro con metas y objetivos claros y condicionando las negociaciones y los acuerdos a los intereses económicos nacionales. Para ello requiere conducción estratégica en las altas esferas del gobierno y refuerzo institucional en instituciones como Proinversión y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Ante el desmantelamiento del multilateralismo, se necesita construir una política pragmática de construcción y de defensa activa, que incluya la resolución de asimetrías en los acuerdos comerciales bilaterales y una mayor aproximación a aquellos países con quienes podamos lograr redundancia, coberturar riesgos y disminuir amenazas. Frente a Brasil se requiere infraestructura conectada, unión aduanera, y desarrollar industrias.

El empalme estratégico: renacimiento industrial e integración soberana

Esta propuesta plantea un cambio de paradigma: pasar de una “logística pasiva” de simple tránsito a una gestión soberana de flujos multidireccionales denominada “El Empalme” (Switchboard). Ante la inauguración de Chancay y el Tren Bioceánico, el Perú debe actuar como un administrador inteligente que capture la Renta Geográfica del Tiempo (ahorro de 15 días hacia Asia) para financiar su reindustrialización. La estrategia se basa en un Multivectorialismo Activo que proyecta al país hacia el Pacífico, el Atlántico y los ejes panamericanos, utilizando instrumentos como el Régimen REMA para garantizar la transferencia tecnológica y el valor agregado nacional. Se propone una gobernanza técnica de alto nivel mediante la ANEC (Agencia Nacional de Estrategia de Conectividad) y una reingeniería de ProInversión para dirigir el capital hacia polos de desarrollo territorial. Con metas ambiciosas, como elevar la participación industrial al 22% del PBI y atraer US\$ 50,000 millones en IED bajo modelos de Joint Ventures, el proyecto busca transformar la ubicación estratégica en riqueza tangible y soberanía productiva para todos los peruanos.

El republicanismo democrático

La extendida crisis de representación política y la debilidad de los partidos políticos obligan a optar por una vía que busque un consenso generalizado y aceptable dentro de la cual podrán tener cabida un conjunto de propuestas para el mejor gobierno. Consideramos que el republicanismo democrático, cuyas características son su carácter no monárquico, una forma política no hereditaria, no vitalicia y, en consecuencia, electiva, es una vía que puede acoger plurales opciones democráticas que ponga énfasis en la participación, en la soberanía de las leyes y la presencia de virtudes cívicas. El modelo de ciudadanía del republicanismo es la participación como no dominación y la soberanía de las leyes por la presencia de virtudes cívicas. Ello implica una obligación moral con el país y la importancia de articular un espacio público característico de una sociedad democrática para contrarrestar la inmediatez propugnada por el populismo, enfatizando que el espacio público tiene un carácter integrador, común a todos. En este proceso integrador debe buscarse la necesidad de un consenso generalizado y superar la desconfianza generada por el incumplimiento de expectativas incumplidas y el engaño demagógico. El modelo de participación popular y de gobierno limitado solo ha sido parcialmente internalizado en la cultura política de nuestra población. De ahí que es necesario enfatizar que el republicanismo, y la virtud cívica que lo cohesiona, se encuentran siempre en favor del interés público y la promoción del bien común; por tanto, reivindica una cultura respetuosa de la tolerancia, comprometiéndose con los asuntos públicos y sacrificándose por el logro del bien común.

Reforma de los partidos políticos y el sistema electoral

Los partidos políticos en el Perú deben recuperar autonomía e institucionalidad para tener un funcionamiento orgánico que represente a los diferentes intereses plurales de la sociedad. Hay que derogar la actual ley electoral, así como modificar la Constitución para que el Senado no tenga poderes plenos, restableciendo para ello el título respectivo de estructura del estado de la Constitución de 1979. Igualmente hay que descartar la valla parlamentaria volver a la presidencial y recuerda restablecer el título sobre estructura del estado de la Constitución de 1979.

Agenda y prioridades para el desarrollo sostenible

Las potencias dominantes, particularmente Estados Unidos de Norteamérica, y también la Unión Europea que le hace el seguidismo, han abandonado la lucha por el Desarrollo Sostenible que

planteó las Naciones Unidas desde finales del siglo pasado; ahora se han abocado a una carrera armamentista, que incluye el aumento de la producción de petróleo y gas, responsables de calentamiento global, así como la apropiación violenta de las reservas mundiales. China y Rusia no van a tener más remedio que entrar en esa carrera para defenderse de futuras agresiones. Esto deja una gran oportunidad abierta para el Perú y América Latina, que tienen la mayor biodiversidad del planeta (la fuente de la vida misma), las mayores fuentes de agua dulce, el mar más rico del mundo, de encabezar y lograr el Desarrollo Sostenible, en sus cuatro dimensiones, (i) económica, (ii) social, (iii) ambiental y (iv) político-institucional. Siguiendo este camino América Latina unida puede llegar a ser la sexta super potencia mundial (junto con EEUU, China, Rusia, UE y la India), recuperar un liderazgo entre iguales, y salvar al planeta.

Hacia una nueva estrategia de la industria de transformación productiva del Perú

El retorno de la industria peruana al contexto de la competitividad mundial, pero como una nueva Industria que nace de un mundo fragmentado en donde la posesión de riqueza natural, la energía, la localización, pasaron a ser fortalezas estratégicas del crecimiento y desarrollo. Ya no más cadenas productivas largas, las cadenas se adaptan a la nueva regionalización estratégica, son cadenas cortas con suministro de materiales críticos y con mayor especialización. Para el Perú, este escenario abre una oportunidad histórica. El país cuenta con localización privilegiada sobre el Pacífico, recursos mineros estratégicos, una agroexportación dinámica, potencial energético y la posibilidad de articular corredores bioceánicos con Sudamérica. Si a esas ventajas se suma una estrategia industrial competitiva y moderna, es posible replantear el papel del país en la economía internacional. No se trata de volver a un proteccionismo indiscriminado, sino de construir una plataforma productiva que convierta recursos, puertos, nodos y conocimiento en una nueva trayectoria de desarrollo. Cluster y Polos productivos industriales en nuestros corredores regionales con competitividad logística, provisión de materias primas e insumos estratégicos y un nuevo diseño Institucional tanto público como privado, forman parte de las tareas de la industrialización hacia un cambio y preponderancia del Perú en el contexto mundial.

Una propuesta de política fiscal

El objetivo central de esta nota es presentar una propuesta de Política Fiscal de corto plazo, siendo este factor importante de la política económica junto con la política monetaria. Previamente a la propuesta, se presenta el estado de situación de la actual política fiscal, enfatizándose como un importante factor adverso para la gestión fiscal, a la activa dinámica del Congreso de la República, creando ilegítimamente más gasto público, sin producirse en respuesta una clara acción del Poder ejecutivo frente a ello. La no reversión de lo descrito, ha conllevado al incumplimiento de parte de las actuales reglas macro fiscales, problema que se agravaría en el futuro de no hacerse nada al respecto. Finalmente se plantea una propuesta de política fiscal de corto plazo.

Política monetaria y financiamiento para el desarrollo en el contexto de crisis climáticas

Se expone las respuestas de política monetaria y regulación financiera que vienen siendo adoptadas por varios bancos centrales y autoridades supervisoras, principalmente en la zona Euro y en el Asia, para evitar la llamada “tragedia del horizonte” y enfrentar las crisis climáticas. Dada la aguda brecha de financiamiento climático, en cumplimiento de sus mandatos primarios de garantizar la estabilidad de

los precios, lo que requiere proteger sus hojas de balance frente a los riesgos físicos y los riesgos de transición, los bancos centrales han empezado utilizar sus herramientas con el propósito de reorientar los recursos financieros que gestiona de la banca privada hacia actividades ecológicamente sustentables. El autor identifica algunas de las principales disyuntivas y las controversias generadas, sobre todo en el ámbito de la autonomía, transparencia y legitimidad que los bancos centrales requieren para operar con eficacia en el nuevo contexto, destacando la importancia de fortalecer la gobernanza del banco central peruano, con referencias comparativas a otros bancos centrales de la región.

Lucha contra la pobreza y reducción de las desigualdades

El fin de la bonanza que disfrutamos hasta mediados de la década pasada, se percibe no solo en la desaceleración económica, sino también en el estancamiento en el campo social. La pandemia del COVID19 constituyó un punto de quiebre, donde se perdió el equivalente a una década de avances, los cuales hasta el presente no se han recuperado. Pero, asimismo, esta insatisfactoria situación en el campo social refleja la falta de rumbo y pérdida de institucionalidad de las políticas públicas correspondientes, marcadas por la precariedad y la incertidumbre. En este quinquenio es indispensable reformar y relanzar las políticas sociales, con una perspectiva de equidad e inclusión, enfocándose en generar las oportunidades para que los peruanos y peruanas puedan desarrollar plenamente sus capacidades y acceder a un nivel de vida digno. Ello demanda diseñar e implementar intervenciones que rompan con los modelos fallidos del pasado, pasando de una visión limitada a otorgar paliativos a grupos restringidos, a una visión basada en el desarrollo integral de las personas y la universalización de la protección social.

Retrocesos de género en el Perú 2021-2025: impactos, tendencias y desafíos hacia el 2031

Se analiza los principales retrocesos normativos y políticos en materia de enfoque de género en el Perú durante el periodo 2021-2025 y propone salidas para la crisis estructural en que se encuentra la situación de los derechos de las mujeres y niñas en torno a la violencia de género. El documento evalúa el impacto en el incremento de la violencia contra mujeres, niñas y adolescentes; a partir de datos oficiales (INEI, MIMP, Ministerio Público) y fuentes secundarias, se examinan tendencias en feminicidio, violencia sexual, trata de personas y acceso a la justicia. Se argumenta que el debilitamiento institucional, la desarticulación intersectorial y el avance de agendas conservadoras han erosionado las políticas públicas construidas en décadas previas. Finalmente, se proponen recomendaciones estratégicas para un futuro gobierno (2026-2031) orientadas a restituir capacidades estatales y garantizar derechos.

Políticas sociales de infancia para el desarrollo de capacidades y desarrollo humano integral en el Perú

El Perú enfrenta una coyuntura crítica: pese al Plan Estratégico Desarrollo Nacional 2050 y la Política Nacional Multisectorial de NNA 2030, que nos guían hacia un mejor futuro, hoy la pobreza, la desigualdad, la violencia, el centralismo y la corrupción vulneran derechos de niñas, niños y adolescentes. En 2025 más de 10.8 millones de niños y niñas afrontan anemia, desnutrición y desigualdades territoriales y étnicas; la pandemia aumentó la extra edad y la desvinculación escolar; la violencia, especialmente la sexual, se aumenta cada año. No tendremos mejor país si no contamos con peruanos y peruanas con condiciones plenas de bienestar, autonomía, ejercicio de derechos,

con igualdad de oportunidades y capacidades de agencia y participación ciudadana. Son acciones urgentes: fortalecer y financiar el Desarrollo Infantil Temprano (DIT); incrementar y descentralizar el gasto público en infancia; implementar políticas integrales de prevención y atención de la violencia — incluida la sexual—; promover refuerzo escolar y educación para el trabajo; y aplicar sistemáticamente el principio del interés superior del niño, priorizando a poblaciones indígenas, afrodescendientes, rurales y a las niñas vulnerables.

Políticas públicas para la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI)

La teoría económica convencional, aceptada por la mayoría de la academia, la clase política, el periodismo y la opinión pública nos señala que el motor del crecimiento económico es la inversión privada, si es extranjera mejor, y si es en el sector minero, mejor todavía. Estas inversiones traerían empleo, tecnología y desarrollo. El resultado de la aplicación de esta teoría y de las políticas económicas que se derivan de ella, en estos últimos 35 años, ha sido un crecimiento modesto, una baja inflación, aumento de las exportaciones, un aumento de las reservas internacionales, entre otros indicadores. Los únicos sectores que han crecido desde 1990 han sido la minería, la pesca, la agricultura de exportación y el sector financiero; la inversión privada ha llegado espontáneamente a esos sectores, volviendo al Perú en un país más primario exportador. En contraposición los países asiáticos, incluyendo China, India, Corea del Sur, Singapur, Malasia y otros, han optado por la industrialización y las exportaciones con valor agregado, basadas en el desarrollo de una Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) propia, sobrepasando largamente a América Latina en el escenario económico mundial. La secuencia de estos países ha sido: educación de calidad, sobre todo a nivel universitario, inversión en investigación y desarrollo, financiamiento al emprendimiento y la innovación, infraestructura física y digital. Debemos seguir estos buenos ejemplos. Por otro lado, hay que amarrar la CTI a la producción de bienes y servicios para aumentar los coeficientes de conocimiento que se incorporen en los productos, de forma de reducir la deficitaria “Balanza comercial de conocimientos” del Perú con el resto del mundo.

Cultura de paz y derechos humanos

Recientemente, varias voces se han levantado para acusar de superfluos a los derechos humanos y negar jurisdicción a la Corte Interamericana que supervisa su aplicación. Tales expresiones hacen temer un retroceso a la ferocidad de las épocas arcaicas. Lo que vivimos en el Perú no es la paz que los países civilizados buscan y la ONU ha acordado. Es, más bien, la polarización después de una guerra interna del siglo pasado. La reconciliación es lo que ahora debemos buscar. Vivir una democracia no es tan solo participar en un evento periódico de discursos y candidaturas. Es traer al mundo un conjunto de valores y una cultura de la paz que se practique, se celebre y se persevere con amor.

Hacia una nueva política de vivienda, ciudad y territorio en el Perú: Bases para una reorientación estructural

El principal problema urbano en el Perú es la desconexión entre la dinámica real -dominada por la autoconstrucción (60–70% de viviendas)- y políticas públicas débiles, que generan ciudades extensivas, precarias y desiguales. Se propone una reorientación estructural en cinco ejes articulados con énfasis en medidas viables. Fortalecer a los municipios mediante descentralización

fiscal y asistencia técnica y mejor coordinación multinivel, condición indispensable para ejecutar cualquier política efectiva. En paralelo, se plantea reorientar la política de vivienda hacia el mejoramiento del hábitat existente (servicios, infraestructura, espacios públicos), priorizando la asistencia a la autoconstrucción en lugar de solo promover vivienda nueva. Asimismo, resulta urgente avanzar en una regulación efectiva del suelo urbano, controlando la expansión hacia zonas de riesgo, reduciendo la especulación e impulsando densificación planificada y renovación de áreas consolidadas. En un horizonte progresivo, se propone fortalecer ciudades intermedias mediante inversión en infraestructura, servicios y empleo, para reducir la presión sobre Lima. Finalmente, se plantea una integración territorial sistémica, articulando lo urbano y rural mediante conectividad, mercados locales y planificación basada en cuencas. En conjunto, se prioriza intervenir sobre lo existente, mejorar capacidades locales y ordenar el suelo como pasos inmediatos y factibles.

Hacia una potencia alimentaria: transformación estructural del agro peruano

Hacia una potencia alimentaria: transformación estructural del agro peruano. Esta propuesta plantea la estrategia “Cultivar al Hombre y al Campo” para revertir la fractura dual de nuestra agricultura. El Perú posee una biodiversidad privilegiada, pero el 98% de sus productores opera en la subsistencia. La política propone una transformación estructural del MIDAGRI bajo meritocracia (Ley SERVIR) y una gestión científica de cuencas que tecnifique el 40% del riego nacional. El eje central es el Food-Tech: la aplicación de Inteligencia Artificial, biotecnología y agricultura de precisión para triplicar la productividad de la agricultura familiar. Mediante la creación de Sociedades Agrarias de Transformación (SAT), se busca que el pequeño productor se asocie con capital privado sin perder su tierra, procesando superalimentos como nutraceuticos de alto valor. Aprovechando el “Factor Chancay”, la meta es posicionar al Perú como una potencia alimentaria global, alcanzando exportaciones por US\$ 25,000 millones al 2031, reduciendo la pobreza rural al 10% y garantizando que el éxito económico se traduzca en el bienestar humano de quienes trabajan la tierra.

Gobernar la salud en el Perú 2026-2031

Se propone una hoja de ruta para el gobierno en salud 2026-2031. El Perú enfrenta un sistema fragmentado, subfinanciado —con apenas el 3,6% del PBI, muy por debajo del umbral recomendado del 6%— y vaciado de capacidad rectora por la rotación política y la corrupción. La respuesta se articula en dos frentes. En el corto plazo, seis medidas de recuperación operativa y de liderazgo: designaciones meritocráticas en los cargos directivos, control de la corrupción, abastecimiento garantizado de medicamentos, fortalecimiento del apoyo diagnóstico y reactivación de funciones esenciales de salud pública como vacunación, vigilancia epidemiológica y preparación ante emergencias y desastres. En el mediano plazo, reformas estructurales para corregir la precariedad financiera y la fragmentación: un nuevo pacto de descentralización sanitaria, el incremento progresivo y sostenido del financiamiento público y su integración gradual en un Fondo Unido de Salud, el fortalecimiento del primer nivel de atención, una política nacional de medicamentos, la transformación digital inclusiva y la resiliencia sanitaria como arquitectura permanente del sistema. La reforma real exige voluntad política sostenida para gobernar con integridad y criterio técnico, poniendo al paciente —y no al interés político— en el centro del sistema.

Lineamientos de política nacional para la pequeña minería y minería artesanal (MAPE) en el Perú

La pequeña minería y minería artesanal (MAPE) tiene un enorme potencial para el desarrollo minero del Perú, generación de empleo y el desarrollo territorial. El problema está en su sostenibilidad, pues su organización productiva no es eficiente, requiere innovación tecnológica y en gestión y sobre todo, debe formalizarse para guardar estándares ambientales, derechos humanos y laborales según ley. Cuatro políticas son básicas: la bancarización de las transacciones en mercados formales, la trazabilidad del mineral en toda la cadena productiva. El ordenamiento de todo el sistema de comercialización adecuando el PEPCO y la implementación de una gestión institucional estatal con un sistema inter-operativo, entes de fiscalización y medidas anti corrupción. Superar la traba de la formalización supone llegar a un acuerdo económico entre el titular de la concesión con el minero que explota el mineral. El Estado debe promover esa negociación y establecer incentivos para las partes. Aprobar medidas que den seguridad jurídica la MAPE formalizada y encontrar soluciones inmediatas para el suministro de explosivo y la implementación de las rutas fiscales. Ante la minería ilegal que ha sido infiltrada por organizaciones criminales, debe ser combatidas por el Estado y la ciudadanía y sus organizaciones, mediante planes de recuperación del control territorial y desarrollo.

Conectividad nacional y transformación digital mediante el aprovechamiento de la infraestructura eléctrica (SEIN)

El Perú cuenta con activos estratégicos de telecomunicaciones y energía que, actualmente, se encuentran subutilizados o desaprovechados. La Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica (RDN-FO) opera a menos del 5% de su capacidad, mientras que existen miles de kilómetros de fibra óptica ya instalada en la infraestructura del Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN) —principalmente mediante cables OPGW— que permanecen sin uso efectivo. Esta situación genera ineficiencias significativas en el gasto público, obligando al Estado a destinar aproximadamente US\$ 200 millones anuales en servicios de conectividad que podrían ser cubiertos con la infraestructura antes mencionada propia. La propuesta plantea un cambio de paradigma basado en soberanía digital y eficiencia, integrando las redes eléctricas y la de telecomunicaciones en un solo ecosistema. Se proponen tres líneas clave de política pública: a) Activación de fibras ópticas mediante Asociaciones Público-Privadas (APP) b) Implementación de conectividad sin costo para el Estado en servicios críticos (REDNACE), c) Incorporación de cláusulas de actualización tecnológica en concesiones. Si bien existen barreras regulatorias, operativas y de mercado, las oportunidades en términos de seguridad nacional, eficiencia y despliegue acelerado son significativas. El país no requiere nuevas inversiones en infraestructura, sino activar y gestionar eficientemente la existente, utilizando la red eléctrica como plataforma para lograr una transformación digital económica, inclusiva, segura y sostenible.

Seguridad y soberanía energética

Se sostiene que el Perú afronta una seria vulnerabilidad energética debido a la ausencia de una política de Estado moderna, integral y orientada al interés nacional. Aunque el país dispone de recursos naturales y potencial renovable, mantiene una alta dependencia de combustibles

importados, un sistema eléctrico concentrado y frágil, una masificación insuficiente del gas natural y una transición energética más retórica que efectiva. El autor diferencia entre seguridad energética, entendida como el suministro continuo, accesible y sostenible de energía, y soberanía energética, concebida como la capacidad del país para decidir sobre sus fuentes, producción y políticas energéticas con criterios de autonomía y justicia social. Desde esa perspectiva, critica la falta de planificación de largo plazo, la desigualdad territorial en el acceso a la electricidad y la excesiva dependencia de Camisea y de importaciones de petróleo, diésel y GLP. Asimismo, resalta que Petroperú, pese a sus problemas, sigue siendo un actor clave para la seguridad energética nacional. El texto concluye que el problema central del Perú no es la carencia de recursos, sino la falta de visión estratégica, y propone recuperar la seguridad energética como política de Estado, destrabar el gas del sur, relanzar la hidroelectricidad y ordenar el sector hidrocarburos con reglas claras.

El gobierno eficiente (buen gobierno)

La implementación de políticas públicas requiere un compromiso del gobierno elegido con los objetivos del período asumidos democráticamente en un proceso electoral frente a la ciudadanía. La actividad misma de gobernar debe tener profesionalismo y seguimiento permanente de los resultados de la gestión, lo que permite desterrar prácticas corruptas y favoritismos. Para cumplir dicho objetivo, el gobierno debe estar en condiciones de poder conformar su equipo de confianza y ser capaz de señalar consensualmente la línea de base de los indicadores multidisciplinarios con los que se evaluará el éxito o fracaso de la gestión. En este empeño, urge reconocer que los ciudadanos tienen derecho al buen gobierno y que el fracaso de la gestión pública no les puede ser trasladado como una consecuencia de su elección democrática. En ese contexto y finalidad, se proponen políticas públicas para aliviar y facilitar la conformación del equipo de gobierno electo; los criterios para definir los indicadores de gestión que servirán de control de la actividad estatal; y, se plantean mejoras normativas en el empleo público en todas sus instancias y de la gestión de la administración pública en sus diferentes procedimientos.

Educación, desigualdad y democracia en el Perú: prioridades estratégicas de política pública

La propuesta examina el sistema educativo peruano como un espacio central en la reproducción o reducción de desigualdades. Aunque se han logrado avances en cobertura, persisten brechas estructurales asociadas al origen socioeconómico, el territorio y la cultura. El texto sostiene que las políticas educativas han sido parciales y no han transformado la segmentación del sistema ni garantizado trayectorias completas. También identifica problemas en la capacidad del Estado, la continuidad de las políticas y la pertinencia territorial e intercultural. Frente a ello, propone reorientar la política educativa bajo un enfoque de derecho, bien público y motor de desarrollo, incorporando equidad y justicia educativa. Plantea priorizar trayectorias flexibles, fortalecer la gobernanza, mejorar la pertinencia cultural, asegurar condiciones adecuadas de aprendizaje —incluida la conectividad— y articular educación con empleo. Finalmente, destaca que una educación más equitativa es clave para fortalecer la democracia y la cohesión social.

Diez lineamientos políticos y de política para la seguridad pública

La crisis de seguridad pública en el Perú es exacerbada por la proliferación de ecosistemas criminales globales y descentralizados. El objetivo principal es proponer un marco integral de políticas frente a los límites de las respuestas estatales, las cuales se caracterizan por ser genéricas, reactivas y excesivamente operativas debido a un profundo vacío en el debate político y doctrinario. A partir de un análisis crítico, se plantea un decálogo estructurado en cuatro bloques estratégicos: (i) la definición de cimientos doctrinarios y conceptuales, (ii) la comprensión de la nueva amenaza, (iii) el rediseño de la arquitectura y respuesta del Estado y (iv) la implementación de un modelo de Intervención y valor público. Se concluye que para superar la fragmentación institucional y la ineficiencia del gasto requiere abandonar el populismo punitivo, consolidar victorias tempranas y forjar un pacto democrático respaldado por la evidencia.

Propuesta para construir una industria nacional de inteligencia artificial

Propone que el Perú asuma el desarrollo de la inteligencia artificial (IA) como una política de Estado. Ante el riesgo de mantener una inserción pasiva como meros compradores de tecnología extranjera, se plantea un objetivo dual: elevar la productividad nacional y construir una industria local de IA. El autor introduce la meta de alcanzar un “déficit comercial cero en IA”, impulsando la sustitución competitiva de importaciones y la exportación de soluciones enfocadas en nuestros recursos naturales, biodiversidad y diversidad cultural. Para lograr esta anhelada soberanía funcional, la estrategia detalla cuatro pilares fundamentales: la transformación educativa, el fortalecimiento de la investigación científica, el despliegue de infraestructura tecnológica y el impulso al ecosistema de emprendimiento.

Políticas públicas para la construcción de un Perú emprendedor

El trabajo aborda la paradoja de un alto espíritu emprendedor coexistiendo con un 70% de informalidad y 1.5 millones de jóvenes “NINIS”. La propuesta impulsa una Revolución Cultural Empresarial para transitar del emprendimiento de supervivencia a uno de alto impacto y base tecnológica. El núcleo operativo es la creación de la Red Nacional de Centros de Desarrollo Empresarial (CDER) en las 25 regiones, integrando la “Triple Hélice” (Estado, Academia y Empresa). Un pilar fundamental es la operatividad del Régimen REMA, diseñado como una política industrial soberana que exige transferencia tecnológica real, articulación con las MYPEs y el aprovechamiento estratégico de los TLCs para lograr el “salto arancelario” con productos de origen peruano. Se proponen incentivos para la retención de talento, un fondo de competitividad del Bicentenario y el despliegue de una “IA con Corazón Inca” que democratice la digitalización. El objetivo es elevar la participación industrial al 22% del PBI y atraer US\$ 10,000 millones anuales de inversión, convirtiendo al Perú en el principal hub de valor agregado del Pacífico Sur.

Las políticas para enfrentar la informalidad

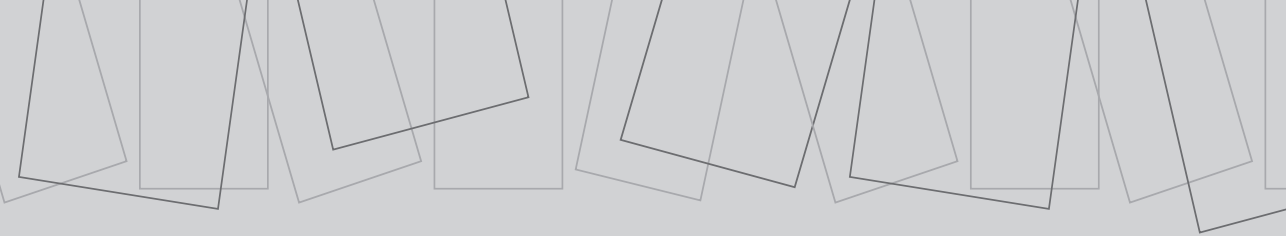
El fenómeno por el cual los agentes económicos evaden las normas y regulaciones para participar en la actividad económica se ha ido extendiendo hasta llegar alrededor del 70% de la PEA, debido principalmente a una dotación desincronizada de recursos y una estructura productiva incapaz de generar puestos de trabajo decente, obligando a la población a dedicarse a actividades de muy bajo valor económico y productividad, que no les permite cumplir sus responsabilidades con el Estado y la sociedad y que también afecta el comportamiento cultural. Se propone una serie de políticas

para resolver la dotación desincronizada de recursos y para elevar la productividad, pero también se propone la mejora de las instituciones y de la normativa y regulaciones del Estado, así como el uso de incentivos económicos, sociales y culturales, para ir gradualmente cambiando el comportamiento. La mejora de las capacidades, la organización empresarial y la tecnología física y digital son fundamentales para aumentar la generación de valor. Ajustes en las actividades de fiscalización y el tratamiento parejo para todos por el Estado cumplen un rol importante. Se propone la creación de un “Think Tank” que piense, diseñe y coordine, la ejecución de las políticas contra la informalidad.

5. Epílogo

El contenido de las propuestas presentadas en este libro es rico en variedad y en la forma y mecanismos de enfrentar los problemas que tiene el país; debe además contrastarse con otras ideas y formas de pensar, y lograr la “buena vista” de la población. La racionalidad científica, el pluralismo balanceado y democrático de ideas e intereses, la rebeldía por la opresión y dominación, y la elección de políticas públicas para resolver las fallas del mercado y del Estado, constituyen enfoques que han sido utilizados por los autores de la presente propuesta. La tragedia de los comunes, el dilema del prisionero, las decisiones colectivas que no reflejan la verdadera preferencia de la mayoría, y la influencia y manera en que los grupos de poder y los medios de comunicación utilizan los intereses particulares, se constituyen a veces entre los principales obstáculos.

El colectivo del G12
Los autores



La encrucijada del Perú en el nuevo orden mundial emergente

El Perú es una promesa que requiere ser realizada... no basta conocer sus carencias... es necesario asumir la responsabilidad de transformarlo con inteligencia, justicia y sentido de futuro.

Jorge Basadre

Políticas y posición del Perú frente al nuevo orden mundial

Santiago Roca

El problema del nuevo orden mundial

Los países del mundo lograron ponerse de acuerdo a partir de 1944-1945 en la creación de un sistema de gobernanza y resolución de conflictos a nivel mundial que incluía en los aspectos políticos, militar y social a la Carta de las Naciones Unidas y sus órganos de gobierno, y en los aspectos económicos a la OMC/GATT, el FMI, el Banco Mundial y un conjunto de normas y tratados internacionales. Los sistemas se fueron construyendo a través de reglas aceptadas por todos los miembros y por decisiones que en la mayoría de casos se tomaban por consenso. Todas estas instituciones y normativas se concibieron como perfectibles y negociables a través del tiempo.

La Carta de las Naciones Unidas incluye entre sus principios fundamentales: 1) la soberanía igualitaria, 2) la resolución de disputas pacífica, 3) la prohibición del uso de la fuerza, 4) el respeto a los derechos humanos y la autodeterminación, 5) la seguridad colectiva, 6) la no intervención, 7) el desarrollo colectivo y sostenible, y, 8) la cooperación.

Los objetivos de la OMC buscan comercio más libre sin discriminaciones, previsibilidad y transparencia, y, justa competencia, entre otros. Entre los principios más importantes está el trato especial y diferenciado a los países menos desarrollados, el concepto de nación más favorecida y el trato nacional, así como el criterio de convergencia gradual a largo plazo. Los asuntos se expandieron a producción agrícola, recursos naturales, obstáculos técnicos, normas y seguridad, dumping, subvenciones, propiedad intelectual, inversiones, comercio en servicios, salvaguardas, etc. Las normas eran vinculantes y recíprocas y el Tribunal de Solución de Controversias solucionaba

las disputas. El multilateralismo obligaba a la coordinación de políticas entre países o bloques de países, reduciéndose así, las acciones unilaterales y las asimetrías de poder.

El sistema multilateral funcionaba, pero el legislar por consenso significaba conceder frente a intereses nacionales, y los países en vías de desarrollo dejaban siempre constancia de las asimetrías de la normativa y los vacíos que se generaban en su contra. Esto originó, que, desde la década de 1990, los EE.UU. y la UE tomaran la decisión de avanzar en sus intereses nacionales a través de la aprobación y ejecución de tratados bilaterales de comercio (TLCs) en vez del sistema multilateral. Los TLC's erosionan el sistema multilateral, eliminan el trato especial y diferenciado, el principio de nación más favorecida y el postulado de convergencia entre naciones; avanzando en la aprobación y ejecución de normas que favorecen claramente los intereses de los países con mayor poder e influencia.

El Perú, se adscribe a los tratados económicos bilaterales y suscribe TLC's con USA, la UE y China (entre otros) sin mayores condicionamientos ni identificación de sus ventajas y desventajas, ni un análisis razonable de los intereses nacionales. Reconoce a China, por ejemplo, como economía de mercado (sin serlo) y le da ventajas en materia de inversiones y no aplicación de salvaguardas; de la misma manera como había hecho antes con Estados Unidos y la UE en propiedad intelectual, recursos naturales, reglamentos y obstáculos técnicos, salud pública, servicios y medio ambiente, entre otros.

El problema mayor ocurre a la llegada de Donald Trump a la Presidencia de los EE.UU. A pesar de las ventajas que los Estados Unidos tiene en la normativa de la OMC, en los TLCs y en su poder de veto en el sistema de Naciones Unidas; el ascenso económico y político de China hace que USA enrostre, al sistema de Naciones Unidas, al multilateralismo de la OMC, hasta a

los TLCs, la razón de su relativa desindustrialización y pérdida de hegemonía económica. Su objetivo principal es contener el avance de China y de los BRICS en la economía internacional y reinventar la capacidad productiva de los EE.UU.

En apenas un año, el gobierno de Donald Trump ha dismantelado el multilateralismo neo liberal del orden económico mundial, cambiándolo por un unilateralismo neo-mercantilista parcialmente cerrado, arbitrario, discriminatorio y coercitivo, en donde los intereses nacionalistas estadounidenses y la recuperación de su hegemonía económica son la base de su actuación. La imposición generalizada de aranceles, la depreciación del dólar, la creación de una nueva moneda digital, el acceso preferencial selectivo sobre bases políticas y de alineamiento, la fragmentación de mercados, el desconocimiento unilateral de los tratados y las reglas, son la clave de su intervención económica.

En el ámbito político, social y militar el gobierno estadounidense ha venido incumpliendo los principios de la Carta Universal de las Naciones Unidas, instaurando la ley del más fuerte en la resolución de las disputas, sin respetar la soberanía y los derechos humanos. Asimismo, se viene retirando de las principales instituciones y tratados internacionales.

Frente al dismantelamiento del orden económico y político mundial del 1945-2024, nadie sabe todavía cuál será el nuevo orden emergente. Algunos se aventuran a decir que los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el multilateralismo económico basado en reglas, regresará. Otros, argumentan que el mundo se dividirá en 2 o 3 grupos bajo reglas priorizadas por los países más fuertes y con mayor poder. Aún otros, visualizan la ley de la selva.

En relación a la actuación frente al avance de la China y de los BRICS, Estados Unidos ha anunciado a que está decidida a recuperar su

hegemonía económica y política en el mundo. Ello se expresa en la aprobación de su estrategia de seguridad nacional, la doctrina MONROE (América para los americanos), el nacionalismo excluyente norteamericano, y, en el caso de América Latina, la creación de la coalición de países alineados con los EE.UU.: el Escudo de las Américas.

¿Cuál es la posición de política exterior que el Perú debe tener frente a esta situación? Para plantear propuestas razonables se necesita contestar como mínimo las siguientes preguntas ¿cuál es el poder del Perú en el mundo y cuál la influencia de Estados Unidos y China? ¿cuáles son nuestros principales intereses nacionales? y ¿cuáles son los valores que compartimos con la humanidad y el planeta?

El poder del Perú, intereses nacionales y valores a compartir

El Perú es un país pequeño, produce alrededor del 0.25% del PBI mundial y tiene alrededor del 0.42% de la población mundial. Posee el 4% y 5.2% del PBI y población de América Latina, respectivamente. En términos absolutos su PBI es alrededor de 280,000 millones de dólares y su población alrededor de 34 millones de habitantes.

En el orden económico mundial el Perú no tiene mayor peso. Por eso a veces, en el pasado, se le encontraba aunándose a las propuestas de los países en vías de desarrollo para corregir las asimetrías y llenar los vacíos que tiene el sistema multilateral de normas y tratados internacionales. Actualmente, sin embargo, ante los cambios en el orden mundial, el Perú se encuentra desorientado, y está siendo afectado por los aranceles, el trato discriminatorio, las condiciones diferenciadas y las presiones de alineamiento del gobierno de los EE.UU..

El principal socio comercial y de inversiones del Perú es China, seguido por EE.UU.. Perú exporta el 35% e importa el 29% de China; exporta

el 15% e importa el 18% de los EE.UU., tiene balanza comercial positiva con China y negativa con EE.UU.. El **stock de inversión extranjera directa** China es alrededor de 30,000 millones de dólares, el de EE.UU. como de 13,000 millones. China financia sus inversiones desde fuera del Perú, EE.UU. lo financia de reinversión de utilidades de sus empresas en el país. Hay una especie de especialización y complementariedad en el comercio y las inversiones. China compra materias primas, vende manufacturas e invierte en minería e infraestructura (domina minerales y logística). EE.UU. compra productos agrícolas, vende tecnología y servicios, e invierte en finanzas y servicios (domina finanzas y servicios). En realidad, ambos países tienen una fuerte influencia y son muy importantes para el crecimiento económico del Perú.

Sin embargo, una de los rasgos más notorios de la relación del Perú con EE.UU. y la China, es que las decisiones en el Perú se toman: 1) pasivamente, con mentalidad de que el beneficio para el Perú es automático y no es necesario condicionar las propuestas, 2) ideológicamente, en función a la orientación política del gobierno de turno, 3) con falta de conocimiento específico e incompetencia técnica de su impacto y consecuencias para el país, y, 4) privilegiando intereses privados y dádivas. Además, muy pocas propuestas nacen de una visión futura de los intereses del Perú para su desarrollo e inserción en el mundo.

La prevalencia y disputa de los intereses chinos y estadounidenses están haciendo recordar al Perú, que no solo es la abundancia de minerales, recursos naturales y paisajes, sino su extraordinaria ubicación en el centro occidental de Sudamérica, lo que le podría generar al Perú una renta geográfica significativa al ser capaz de poder conectar el Atlántico con el Pacífico, el Norte con el Sur, además de ser parte del pulmón de la Amazonía.

Los intereses económicos del Perú en los próximos años deben apuntar a que China y Estados Unidos coadyuven a construir una economía de mayor productividad y valor agregado, que cree empleo local de mayor variedad y buena calidad, facilitada por el desarrollo de infraestructura que conecte cadenas logísticas y productivas, impulse la innovación tecnológica, aumente el crecimiento de las exportaciones, integre el desarrollo hacia adentro del país y obtenga la renta geográfica de su ubicación estratégica en sus relaciones económicas y comerciales con el resto del mundo. A estos intereses económicos se añaden los intereses políticos y sociales de mejorar el sistema democrático, reducir la pobreza y brechas sociales, aumentar el crecimiento de la clase media, preservar el medio ambiente y balancear el uso intergeneracional de los recursos.

Desde el lado de los valores, el Perú respeta la soberanía de los países y defiende la paz y la cooperación entre los países a través del diálogo, protege la libertad, la democracia y los derechos humanos. Estos valores se expresan meridianamente bien en la Carta de las Naciones Unidas, en la Carta Democrática Interamericana y en los valores de cooperación, trabajo comunitario, servicio al estado, y respeto a la naturaleza (Ayni, Minka, Mita y Pachamama) del Imperio Inca.

Posición y políticas del Perú frente al nuevo orden económico internacional y frente a los Estados Unidos y China

Dados, de un lado, la situación actual de desmantelamiento del orden mundial y la política de contención del ascenso de China, y del otro lado, la necesidad del Perú de sobrellevar sus intereses nacionales y asegurar su crecimiento, progreso y bienestar; el Perú debe trabajar con especial cuidado en dos frentes, el de gobernanza del mundo al cual pertenece, y el

referido a su posición frente a China y EE.UU. en el desarrollo y el bienestar del Perú.

Sistema de gobernanza mundial

Las motivaciones del Perú en el sistema de gobernanza mundial deben seguir estando orientadas hacia la paz, el progreso y el respeto a los derechos humanos y la convivencia de la humanidad, bajo los principios de soberanía y autodeterminación de los pueblos.

Hasta que no exista un sistema de gobierno mundial que sea capaz de buscar soluciones integrales a los diversos problemas comunes, hay que perseverar en perfeccionar el sistema actual de las NNUU y el sistema económico internacional. En este sentido, el Perú debe estar atento para trabajar con otros países en la reforma de las NN.UU. y de la OMC, persistiendo en la idea de que el multilateralismo sigue siendo hasta el momento el método de gobierno más razonable, donde todos los países se ponen de acuerdo en reglas y definen sus sistemas de solución de controversias. Esto no significa, desconocer el mayor poder de los actores más grandes y el surgimiento de bloques (BRICS y otros) que buscan balancear el poder real entre los principales protagonistas, ni tampoco claudicar en el hecho que en las naciones unidas existen países muy atrasados y en desventaja, entre los cuáles en algunos asuntos se encuentra el Perú, que necesitan flexibilidades en las reglas para su bienestar y progreso.

Asimismo, hay muchos asuntos que requieren de normas internacionales y acuerdos complementarios en los que se tiene que alcanzar consenso, como, por ejemplo, creación y transferencia de tecnología, política de competencia, tributación, comercio digital e inteligencia artificial, migración, y medio ambiente. Otros asuntos requieren modernización y mejor balanceo de intereses, como en propiedad intelectual y salud pública. El Perú debería adscribirse al

South Centre de las Naciones Unidas para revisar una plétora de asuntos que requieren normas y tratados internacionales desde el punto de vista del Sur.

En cuanto a las disputas que enfrascan a EE.UU. y China en la hegemonía económica, militar y económica en el mundo, la posición peruana debe ser de **neutralidad activa**. Esto significa, neutralidad legal, restricciones constitucionales para participar en guerras y fomento de la mediación diplomática, negociando activamente en pro de los principios de las Naciones Unidas y/o los intereses nacionales, evita tomar partido en conflictos entre partes, y mantiene la imparcialidad. Enfatiza la prevalescencia de la paz, la mediación y la autoridad moral, al estilo de Suiza, Austria y otros países. Por ejemplo, en el conflicto entre Ecuador y Colombia, el Perú podría actuar de mediador para solucionar el impase, asumiendo que no hay conflicto de interés con los intereses nacionales. En el campo económico, en el APEC donde se encuentran EE.UU. y China, el Perú podría actuar impulsando programas de cooperación hacia el Perú donde participen conjuntamente China y Estados Unidos. Neutralidad activa no significa “equilibrio” diplomático para no contradecir exigencias, ni equidistancia pasiva para no comprometerse con uno u otro.

Esta política de neutralidad activa debe combinarse con el “no alineamiento” del Perú con ninguno de los polos hegemónicos. Esto permite conservar la autonomía, el compromiso selectivo hacia uno u otro, y el posicionamiento normativo a nivel internacional. Por ejemplo, el Perú fue empujado, en el gobierno del Presidente Jerí, a formar parte de la coalición de países que han formado el “Escudo de las Américas”, sin embargo, a las pocas semanas, en el gobierno del presidente Balcazar, el Perú corrigió y no participó en la reunión de creación formal del Escudo de las Américas. No se alineó con EE.UU. Esto debe también servir para alertar, a

que los gobiernos transitorios estén prohibidos de suscribir acuerdos de esta naturaleza que comprometen al país a posiciones y alianzas de mediano plazo, las cuáles se deben tomar por gobiernos estables y elegidos directamente por la ciudadanía. El no-alineamiento no significa no tener aliados, ya que podrías tenerlo de un lado como del otro. Por ejemplo, EE.UU. puede ser aliado del Perú en el tema de las drogas y China en el tema de la industria para desarrollar medicamentos naturales, en los cuáles tienen amplia experiencia.

En estos casos, el Estado no se compromete a priori, se decide de acuerdo con los intereses nacionales y no basado en posiciones ideológicas o imperiales. Permite a los países pequeños como el Perú cubrir riesgos y comprometerse con los diversos poderes hegemónicos. En el caso de países medianos, por ejemplo, Brazil ha podido mantenerse en el BRICS con China y Rusia mientras mantiene buena cooperación con EE.UU. y la Unión Europea; o Malasia, por ejemplo, mantiene buenas relaciones económicas con China mientras preserva relaciones militares y de defensa con Estados Unidos y otros socios regionales.

Tercero, el “multivectoralismo activo”, es otra de las políticas que el Perú debe implementar. Esto significa la cooperación simultánea con países que se disputan entre ellos, buscando el Perú autonomía estratégica, redundancia y cobertura de riesgos. Es una estrategia de “diversificación”, que construye socios, para balancear beneficios económicos y políticos. Kazakhtan, India, Singapore, aplican esta política en temas como energía, defensa, infraestructura, tecnología y diplomacia. Por ejemplo, India en defensa, con sistemas S400 con Rusia y sistemas Quad con EE.UU.; Indonesia, tren de alta velocidad con China y logística con Estados Unidos; Singapore, centros financieros donde compiten instituciones

financieras chinas y norteamericanas; acuerdos tecnológicos con UE y Japon; Kazakhtan mantiene relaciones cercanas de cooperación en muchas áreas donde compiten Rusia, China, UE y EE.UU. En el caso del Perú, por ejemplo, se podría atraer cadenas logísticas tanto de la china como de los Estados Unidos; diversificar tecnologías de telecomunicaciones con China (Huawei); promover el Puerto de Corio con EE.UU.; o comprar aviones a EE.UU. y tanques acorazados o portaviones a la China o Francia (aunque, en casos de armamento, habría primero que priorizar frente a otras necesidades económicas y sociales internas). Ni qué decir en inversiones de energía y minería en general.

Por último, la política de “geometría variable” permitirá al Perú participar en distintos acuerdos, coaliciones, o niveles de integración, según el tema, sin comprometerse en forma uniforme a todo. La composición de los participantes cambia no solo según el asunto, sino también del interés nacional y la capacidad y velocidad de respuesta d cada Estado, dando mucho mayor flexibilidad.

En realidad, el multivectoralismo, la geometría variable y el no alineamiento activo funcionan juntos en la práctica y se adaptan mejor a un mundo multipolar que es donde el mundo se aproxima.

En el desarrollo y bienestar del Perú

Como se ha explicado anteriormente, la relación del Perú hacia los Estados Unidos y la China ha sido siempre pasiva, el Perú siguiendo los dictados de uno u de otro. Pero como no había disputas entre los dos grandes países, ellos crecieron en su influencia en el Perú de acuerdo a sus propios intereses y estrategias. Ahora, la situación es diferente, Estados Unidos ha decidido contener el crecimiento y la influencia de China, y la China está preocupada por la interferencia de USA en sus grandes inversiones y comercio en el Perú. El Perú ya no puede dejarse

llevar por las olas, de uno u otro lado, tiene que tener claro qué es lo que quiere con EE.UU. y con China, qué nos pueden ofrecer ambas potencias para avanzar en nuestros objetivos e intereses nacionales, y decidir responsablemente cómo nos convenga actuar. La designación del Perú por parte de los EE.UU. como “Aliado principal no miembro de la OTAN” y sus consecuencias en términos de la militarización del Perú, o la supuesta creencia China que el Puerto de Chancay no debe ser sujeto de regulación por las autoridades peruanas, no significa que estos países puedan ir por encima de los intereses y la soberanía nacional. Se podrían dar muchos otros ejemplos, en la pesca, en la minería, en las relaciones laborales y en la conservación del ambiente.

Lo más importante que hay que proponer al país, es la necesidad de que el Perú mantenga una visión a futuro y una estrategia económica nacional con metas y objetivos claros y actualizada periódicamente, que establezca los balances que requiere el interés privado, el interés público y los intereses nacionales. En el Perú se ha preferido ideológicamente dejar la economía en manos del libre mercado y de los beneficios que se creen “automáticos” de la inversión extranjera y del flujo libre de bienes y capitales. Por ejemplo, no solo el Puerto de Chancay, sino también la reciente licitación de la “Ciudad Parque Industrial de Ancón” (Zona Económica Especial) ha sido concesionada sin mayores condicionamientos: no hay ningún incentivo para la transferencia y desarrollo de tecnología, la promoción de joint ventures entre nacionales y extranjeros, o el alineamiento de los intereses de las empresas que allí se establezcan, con aquellos de la nación. Se prefiere dar beneficios a ciegas, ¡nadie que se instale a allí pagará impuesto a la renta! (terrible). Las empresas chinas que han ganado la licitación se quedan sorprendidas, en relación a las exigencias del modelo de parques industriales que hizo a la China grande en apenas 30-40 años.

No solo se trata de condicionamientos sino también de transparencia y garantías. ¿Qué transparencia y garantías existe, por ejemplo, en la propuesta de venta de material bélico y la participación en la renovación de la base naval? ¿Atiende esto solo intereses norteamericanos? ¿Engarza con el proyecto de construcción de barcos entre Hyundai y el SIMA? ¿Y con las otras metas y objetivos económicos y sociales? No hay transparencia, nadie lo sabe. Tampoco hay garantía alguna de nada. Solo búsqueda de complacencia y subordinación.

De otro lado, siendo la inversión, la producción y el comercio donde se ha expresado con mayor avidez la influencia China y estadounidense y donde el Perú debe evaluar sus reales aportes a nuestro desarrollo, se requiere “refuerzo institucional” a las agencias nacionales promotoras de estas funciones. Se lotizan los recursos mineros y naturales a grandes empresas multinacionales, se preparan licitaciones para crear zonas económicas potenciales, o se promulga una ley para fomentar el cabotaje; sin una misión clara de creación del valor público y un diseño que prospecte beneficios públicos, además de privados. Esto requiere, por ejemplo, que PROINVERSION y la Oficina del Ministerio de Relaciones Exteriores responsable, deje de lado la ideología y los fundamentalismos del mercado, promueva una política de inversiones al mundo que exija aprendizaje, compras locales, transferencia de tecnología, estándares de empleo, propagación de valor, difusión hacia los lados, etc. Una política de refuerzo de las instituciones y de las competencias técnicas de sus funcionarios para entender la vinculación entre lo privado y lo público es indispensable.

En las relaciones hacia adelante con China y los Estados Unidos, el Perú debe impulsar una política de conducción activa y estratégica de lo que el Perú necesita de estos países y no solo esperar, lo que estos países necesitan del Perú. Pero, además, frente a la situación de disputa

entre EE.UU. y China, dado que ello afectaría significativamente a la economía del Perú (sección anterior) se debe pensar en una estrategia de defensa nacional en el sentido mas amplio de la palabra. La posibilidad de captura, sanciones o chantaje, lo amerita, por lo que se deben establecer políticas que proporcionen redundancia, soberanía y blindaje económico financiero.

En este sentido, los tratados bilaterales de comercio (TLCs) deberían enmendarse no solo porque nacieron de una relación desigual y existen amplios márgenes de mejora, sino también por qué el propio EE.UU. no los respeta, y no hay otro marco en que podamos basar nuestras relaciones económicas y comerciales, frente al “unilateralismo absoluto”. De igual manera, el TLC con China se aceptó paradójicamente bajo el supuesto que China era una “economía de mercado”, cuando la propia OMC no la clasificaba en esa categoría, lo que abre, por lo tanto, oportunidades para su mejora y revisión.

El Perú debe trabajar una mayor aproximación con aquellos países de América Latina y del Asia con quienes podamos lograr redundancia, coberturar riesgos y disminuir amenazas. Especial atención hay que establecer con Brasil, con quien además de las vías de comunicación este-oeste que revolucionarían el transporte de carga entre el Pacífico y el Atlántico, se comparte la Amazonía, el pulmón de oxígeno de la humanidad y una de las grandes áreas para desarrollar la biotecnología, y además país donde se encuentra un mercado de más de 215 millones de personas, a las cuáles deberíamos comenzar a mirar. En América Latina hay mucho campo por arar ya que, si bien las diferencias ideológicas entre países han recrudecido fuertemente en todas las regiones, la conducción estratégica debe fortalecer los puntos de encuentro en los temas e intereses que son comunes, aunque algunos otros nos diferencien, llámese Comunidad Andina, CEE-LAC, Mercosur, y otros.

Perú: El empalme estratégico

Renacimiento Industrial e

Integración Soberana 2026-2031

Juan de Dios Guevara y Santiago Roca

1. Introducción: el fin de la logística pasiva

El Perú se encuentra en un punto de inflexión histórica. La inauguración del Megapuerto de Chancay y la ejecución del Tren Bioceánico sitúan a nuestra geografía en el centro de la disputa global entre potencias del Siglo XXI. Sin embargo, la infraestructura física por sí sola no garantiza el desarrollo.

Históricamente, el Perú ha gestionado su ubicación de forma pasiva, limitándose a ser un “territorio de tránsito”. Esta propuesta plantea el concepto de “El Empalme” (Switchboard): una política de Estado que transforma al país en el administrador inteligente de flujos multidireccionales. Ya no se trata de “ver pasar la carga” sino de capturar el valor del tiempo y la soberanía de los flujos para financiar un renacimiento industrial que integre nuestros 1,285,216 km², logrando un desarrollo armónico, próspero y con bienestar para todos los peruanos.

2. El Switchboard multidimensional: el Perú como nodo global

Frente al desmantelamiento del sistema multilateral a nivel mundial, el Perú debe aplicar un multivectoralismo activo, y paralelamente mejorar su red de TLCs para generar estabilidad y condiciones menos asimétricas con nuestros socios comerciales, buscando industrializar y generar mayor valor agregado.

2.1. El Eje del Pacífico y el Asia-Pacífico (Oeste)

- APEC, CPTPP y RCEP: Nuestra posición en APEC y el CPTPP nos sitúa como el *Hub* natural para el RCEP, el bloque comercial más grande del mundo.

- Proyección al Norte: Los TLCs con EE. UU. (Costa Oeste) y Canadá permiten que el “Empalme” actúe como un centro de redistribución de manufactura de alta tecnología y servicios avanzados hacia nuestro radio de influencia regional (Sudamérica), posicionando al Perú como el proveedor de soluciones tecnológicas del subcontinente.

- Comunidad Andina (CAN): El Perú es el eje logístico que integra a Ecuador, Colombia y Bolivia, convirtiendo nuestros puertos en el pulmón comercial de la región andina.

2.2. La Conquista del Atlántico, Europa, África e India (Este)

- Brasil y la Cuenca del Plata: Acre, Rondonia y Amazonas son mercados naturales para la oferta peruana de alto valor (cemento, acero, fosfatos, agroindustria procesada).
- Europa (UE y EFTA): Atraer inversiones para procesar insumos europeos en nuestras ZEE y reexportarlos al Asia con beneficios arancelarios (Salto Arancelario).
- Corredor Sur-Sur (África, India y Rusia): Vía CELAC y la infraestructura brasileña, el Perú abre un canal hacia los mercados emergentes del siglo XXI, actuando como “puente normativo” para que potencias de Eurasia accedan a la cuenca del Pacífico.

3. Diagnóstico estratégico: la trampa del libre mercado automático

El modelo actual revela una desconexión crítica entre la inversión extranjera y el beneficio nacional. Se ha operado bajo la falsa premisa de que el mercado, por sí solo, genera desarrollo automáticamente.

3.1. La Tesis de la Inducción Estatal: El mercado no genera articulaciones productivas de forma espontánea; estas requieren fuerzas propagadoras activas dirigidas por el Estado. Sin una dirección estratégica, la inversión extranjera se convierte en un enclave que no deja tecnología ni capacidades.

3.1.1. La Ilusión del Tránsito: El ahorro de tiempo se fuga si no hay normativa de captura de valor.

3.1.2. Externalidades no Compensadas: El país asume pasivos ambientales mientras el valor agregado ocurre fuera.

3.1.3. Fragmentación Productiva: La ausencia de políticas dirigidas impide que la gran inversión se conecte con la pequeña y mediana empresa nacional.

4. La ventaja matemática: la renta geográfica del tiempo

El corredor bioceánico ofrece un ahorro de 15 días (22-25 días totales vs 40-42 por el Atlántico).

4.1. La Tesis de la Renta: Ese ahorro de tiempo es capital. El Perú debe cobrar esta “Renta Industrial”: para utilizar el atajo peruano, la carga debe someterse a procesos de transformación, ensamblaje inteligente o certificación en suelo nacional, garantizando que el ahorro logístico del mundo se traduzca en empleo peruano.

5. Desarrollo territorial: la conquista del Perú profundo

5.1. Amazonía: Corazón de la biodiversidad industrial y biotecnología, conectada vía hidro vías con Manaos.

- 5.2. Sierra: “Puertos Secos” ferroviarios para procesar proteína brasileña y potenciar la fibra de alpaca, acuicultura y productos lácteos con valor agregado.
- 5.3. Costa: Cerebro logístico 4.0, industria naval (SIMA) y explotación soberana de la pesca, biodiversidad marina y el petróleo del zócalo norte.

6. Pilares de la reingeniería industrial

- 6.1. Régimen REMA (Ley 7065): Manufactura inteligente con transferencia tecnológica obligatoria.
- 6.2. Zonas Económicas Especiales, ZEE: en diversas partes del país y bien diseñadas para capturar valor.
- 6.3. Soberanía Marítima: Alianza SI-MA-Hyundai para fabricar naves de cabotaje que reduzcan costos internos.
- 6.4. Diversificación Financiera (mBridge): Liquidación directa entre bancos centrales para eliminar la dependencia del SWIFT y reducir comisiones.

7. Conectividad y rutas integradoras: integración inteligente

La conectividad no es solo asfalto, es integración humana y digital.

- 7.1. Rutas de Integración: Los trenes y medios de comunicación que crucen el país deben servir para conectar poblados olvidados con nodos exportadores.
- 7.2. Ciudades Inteligentes e Intermedias: Creación de nuevos núcleos urbanos planificados a lo largo de las rutas ferroviarias, equipados con servicios de alta calidad para evitar el hacinamiento de Lima.
- 7.3. Internet para Todos: Despliegue de infraestructura de banda ancha como

derecho básico para que el talento rural pueda integrarse a la economía digital del “Empalme”.

8. Gobernanza: el cerebro estratégico del Estado

Para evitar que los inversionistas (nacionales o extranjeros) impongan agendas particulares sobre el interés nacional, se requiere una institucionalidad de hierro.

- 8.1. ANEC y la “BCR-ización” de la Conectividad: La Agencia Nacional de Estrategia de Conectividad será una institución autónoma, técnica y blindada políticamente, similar al BCR. Convocará a los mejores profesionales para decidir los trazos de infraestructura y las condiciones de concesión.

- 8.2. Reinversión de ProInversión y Ceplan:

— ProInversión: Deja de ser un simple “vendedor de proyectos” para ser un director estratégico. Buscará inversiones que encajen en el mapa de valor agregado y en la absorción y creación de nuevas tecnologías del país.

— Ceplan: Actuará como el arquitecto del mapa estratégico nacional, dibujando dónde y qué tipo de industria se necesita en cada ZEE.

- 8.3. Propósito: Una descentralización productiva real donde el Estado dibuja el mapa y el privado invierte bajo reglas que aseguran el bienestar nacional.

9. Hoja de ruta: los primeros 100 días

- 9.1. Ratificación del Acuerdo con Brasil (2016): Reactivación de la confianza estratégica.

- 9.2. Reglamentación del REMA Industrial: Inicio de operaciones con exigencias estrictas de aprendizaje local, asegurando que cada planta instalada sea una escuela de transferencia tecnológica y genere vínculos con proveedores nacionales.
- 9.3. Agenda de Mejoramiento de TLCs: Inicio de renegociaciones para incluir cláusulas de mayor valor agregado y cuotas mínimas de componentes nacionales en los productos de exportación.
- 9.4. Aduana Única Digital: Despacho binacional vía Blockchain.
- 9.5. Decreto de Soberanía Naval: Capital semilla para el SIMA y flota fluvial.

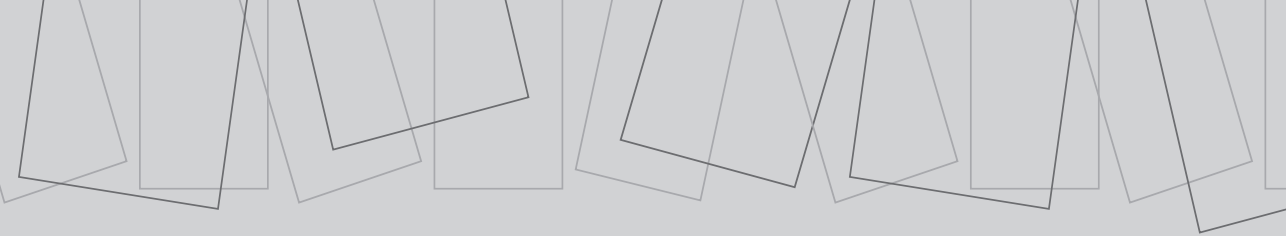
10. Metas y resultados esperados (2031):

- 10.1. PBI Industrial: Elevar la participación de la industria del actual 12% al 22% del PBI.
- 10.2. Inversión Extranjera Directa (IED): Meta de incremento a US\$ 50,000 millones en 5 años (promedio de US\$ 10,000 millones anuales).
- 10.3. Soberanía Productiva: Incentivos para conformar un 10% de estas inversiones extranjeras en *Joint Ventures* con empresas nacionales en sectores estratégicos, asegurando que el capital peruano sea copropietario del desarrollo.

Conclusión final: El proyecto “Perú: El Empalme” no es solo logística; es la arquitectura de una nueva economía. Al dirigir las fuerzas del mercado mediante una gobernanza técnica y soberana, transformaremos nuestra ubicación geográfica en riqueza tangible, tecnología propia y orgullo nacional. Es momento de dejar de ver pasar la carga y empezar a construir valor agregado.

Anexo técnico: matriz de competitividad

1. Eficiencia Logística (Valor-Tiempo)
 - Ahorro de Tiempo: 40.5% (de 42 a 25 días).
 - Ahorro en Combustible: US\$ 480,000 por viaje (buque de 14k TEU).
 - Ahorro Financiero: Reducción del 41.6% en costos de seguros
2. Impacto Industrial (Régimen REMA)
 - Aranceles Insumos: 0% (Suspensión).
 - IGV: 0% (Exoneración).
 - Margen Operativo: Incremento del 12% al 32% al operar bajo el modelo de manufactura inteligente con certificación de origen.
3. Soberanía Financiera (mBridge)
 - Comisión SWIFT: 5% - 7% vs. mBridge: 0.5%.
 - Tiempo de Liquidación: De 5 días a segundos.
 - Impacto: Blindaje total ante sanciones o fluctuaciones discrecionales del dólar.



Orientación política, económica, social, cultural y tecnológica del Estado

*El mejor sistema de gobierno es el que produce mayor felicidad,
mayor seguridad social y mayor estabilidad política.*

José Faustino Sánchez Carrión

La ciencia es la palanca del progreso de los pueblos.

Santiago Antúnez de Mayolo

Republicanism democrático

Baldo Kresalja

Las siguientes líneas tienen por objeto proponer una ruta que pueda convertirse en el mejor camino para hacer frente a la profunda crisis que soporta hoy el Perú, la que debe ser superada por aportes concretos en el ámbito de las especialidades técnicas y las opciones políticas. Estas líneas no pretenden proponer el ideario o ideología de un partido político, sino presentar una ruta que pueda ser asumida universalmente para hacer posible lograr una mejor representación, y de esa forma hacer factibles y exitosas las propuestas técnicas que se presenten. Y con tal objeto mencionar la opción por un republicanismo democrático que pueda acoger diversas opciones democráticas y superar las vigentes tendencias autoritarias de todo tipo.

1. Sobre la crisis de representación

Es de sobra conocida la crisis de representación política en el Perú y en otros países. Las causas son muy variadas y no nos detendremos en analizarlas en detalle, pero sí decir que esa crisis debilita el sistema democrático y la apuesta republicana.

Resulta evidente que la crisis alcanza a los partidos políticos, lo que en el Perú es especialmente grave. Puede haber representación sin democracia pero no democracia sin representación. Un racional diseño del sistema de electoral, acompañado por el concepto de separación de poderes, es uno de los pilares organizativos del sistema democrático, aunque no siempre se encuentran en perfecto equilibrio. Ahora bien, el correcto funcionamiento de un sistema de representación implica necesariamente un buen nivel educativo y una información adecuada. Solo de esa forma el ciudadano podrá conocer la variedad de iniciativas provenientes de la sociedad.

La crisis actual de los partidos ha llevado a considerar el reclamo de organizar decisiones mediante los sistemas de democracia directa,

pero no puede olvidarse que estos suelen en la mayoría de los casos ser utilizados por los autócratas y dictadores. Y, además, porque usualmente dejan de lado la argumentación, a favor o en contra de las iniciativas que se proponen, con poca racionalidad, utilizando un tipo de argumentación parecido al que se presenta en las redes, olvidando las mediaciones y a los intermediarios, y haciendo uso del populismo plebiscitario tanto por las opciones de derecha como de izquierda. Son variados los problemas políticos que no pueden resolverse bajo las presiones de la inmediatez. Importantes problemas son presentados, en los procesos electorales propios de la democracia directa, con cada vez menor deliberación y más bien dependientes de una propaganda audiovisual con poco contenido, buscando ocultar el importante referente estatal.

No conviene olvidar que el poder político surgente es el poder supremo en una sociedad de desiguales, el poder al que todos los demás poderes están de alguna forma subordinados. Gobernar es resolver conflictos, regular la vida colectiva y disciplinar los comportamientos. Las reglas del juego democrático hacen posible la existencia de las siguientes libertades como propias: la libertad personal, de opinión, de reunión y de asociación. La recuperación del poder político, como poder supremo, pasa necesariamente por la edificación de un Estado Social y Democrático de Derecho, en una sociedad multicultural y pluriétnica como la peruana.

2. Breve caracterización de las conductas políticas

Poca duda cabe que en nuestro caso, y quizás también en países vecinos, los componentes de ese modelo caracterizado por la participación popular y el gobierno limitado, solo ha sido parcialmente internalizado en la cultura política de la población. La crisis de representación política tiene entre sus orígenes el creciente distanciamiento entre los ciudadanos y las

instituciones, lo que se manifiesta en apatía y desconfianza. Y ante la severidad de la crisis de representación, se argumenta, en diversas formas y sentidos, la necesidad de una refundación republicana que tenga autonomía frente a los poderes fácticos, especialmente en las áreas de la economía, del medio ambiente y los medios.

En el ámbito escolar y en numerosas universidades se ha impuesto una versión falsa del pasado, útil para los intereses ocasionales que persiguen el control político y para deslegitimar las posiciones de los oponentes. Se olvida que para controlar el presente y las opciones con futuro primero hay que conocer adecuadamente el pasado; es imposible hacer algo útil que permanezca en el futuro sin tener al pasado presente, pasado que en nuestro caso tiene gestas y conductas individuales rescatables pero dentro de una impronta republicana mediocre y artificiosa. La continua repetición de promesas en el ámbito de la vida social ha dado lugar a su incumplimiento y en consecuencia a un sentimiento generalizado de estancamiento y futuro incierto.

Nuestros jóvenes tienen en estos días malos ejemplos de la actividad política y de sus integrantes. Aparecen con descaro intereses mafiosos, captura institucional, lucha por la permanencia en el poder a todo costo, leyes protectoras del crimen y la existencia de poderes paralelos a los diseñados en una democracia ordenada con el objetivo de capturarla, sin ofrecer alternativas esperanzadoras. Todo ello no permite apreciar y conocer que el sistema democrático es siempre perfectible y mejorable. La idea de que nada puede cambiar para mejor da lugar a considerar al futuro como algo incierto del que hay que salir o emigrar. Y eso da lugar a que las decisiones electorales sean decididas a última hora con un innegable componente emocional pasajero que dificulta generar corrientes de opinión y organizaciones de defensa del sistema democrático.

3. Sobre ciudadanía

¿Qué es un ciudadano hoy? En primer término, lo distingue ser igual ante la ley tal como lo son otros ciudadanos, con independencia del linaje, sexo, religión o raza, aunque hay que advertir que ello no elimina la desigualdad material que impondrá el mercado. En segundo lugar, la ciudadanía tiene una dimensión política, pues el ciudadano participa a través de sus representantes en el gobierno de los asuntos públicos. En tercer lugar, forma parte de una condición nacional-estatal, de una entidad colectiva, cívica, que conjuga bien con la protección de los derechos humanos. Hoy en día esa clásica ligazón con el Estado-nación busca también integrarse desde una perspectiva cosmopolita como una exigencia natural al desarrollo de instituciones supranacionales que defienden los derechos humanos y regulan actividades diversas. Como tendremos ocasión de ver, para el republicanismo tiene una importancia grande la virtud cívica, siempre a favor del interés público, de la promoción del bien común. Este tipo de “patriotismo” se contrapone al nacionalismo de base étnico-cultural, que tiene entre nosotros no pocos seguidores, cercanos generalmente a soluciones autoritarias. Ese patriotismo, que debe tener entronque constitucional, reivindica una cultura con formas de vida y tradiciones heterogéneas respetuosa de la tolerancia.

El concepto de ciudadanía integra un status legal (conjunto de derechos), un status moral (un conjunto de responsabilidades) y una identidad, porque la persona se siente parte de una sociedad, todo lo cual la impulsa a comprometerse con la cosa pública, a sacrificarse por el logro del bien común, más allá del hogar doméstico. Se trata obviamente de un aprendizaje que se inicia en el hogar, y continua en la escuela, en el barrio y en el correr de la vida.

La ciudadanía es una relación política entre el individuo y la sociedad, de la que es miembro

de pleno derecho y a la que debe lealtad. No se trata de una relación entre individuos, ni con un grupo cultural específico, sino con la idea de Estado, razón por la cual debe promoverse una participación activa en asuntos de interés público. Efectivamente, sin libertad de palabra, sin libertad de expresión no hay ciudadanía y en consecuencia no hay soberanía popular.

El modelo de ciudadanía del republicanismo es la participación como no dominación y la soberanía de las leyes con la presencia de virtudes cívicas. En esta concepción la libertad está ligada a la ausencia de dependencia material de otros y la necesidad de ser educados en la virtud cívica. Para los republicanos existe una obligación moral para con el país. Para ellos el único patriotismo posible en sociedades multiculturales como la peruana está basado en la práctica de la democracia participativa y el ejercicio de derechos políticos. Y ello hace posible que la virtud cívica se entienda como amor a la libertad común y como arma contra los abusos y la corrupción. En otras palabras, ese patriotismo de la libertad no requiere homogeneidad cultural, religiosa o étnica, sino demanda fortalecer la práctica y la cultura de la ciudadanía, es decir, un camino político.

4. Sobre espacio público

Olvidamos con frecuencia la importancia de articular un espacio público como característica de una sociedad democrática para proponer y formar opiniones, identidades e intereses, como una forma de contrarrestar la inmediatez propugnada por el populismo, y también para disminuir o abolir la distancia entre gobernantes y gobernados. Ese espacio público tiene un carácter integrador, común a todos. Sin duda ese espacio ha sufrido durante las últimas décadas una profunda transformación por razones culturales y tecnológicas y por el diseño urbano de las grandes ciudades. No existe, sin embargo, otra alternativa que promover e intentar espacios públicos de variada

composición y simetría, porque es el lugar que no puede dejarse a que lo sustituyan los medios de comunicación, ya que es el lugar en que se delibera sobre lo común, pues lo que busca esencialmente es hacer frente a la concepción de la política como mera gestión de intereses.

Sin espacio público, el poder sería entendido como dominación y la opinión pública sujeta a manipulaciones mediáticas. La democracia no es un régimen de consulta sino uno que articula diversos criterios a través del debate público. La representación no puede ser sustituida por encuestas y sondeos en los que las mediaciones políticas son inexistentes. Saber vivir en democracia es saber vivir con diferencias que se manifiestan no solo en lo cultural sino en las diversas opciones presentes, tanto en los procesos electorales como en otras actividades. La pregunta que debemos hacernos entonces es si disponemos de una pedagogía del encuentro y del intercambio para superar los mundos cerrados de las creencias, las simplificaciones y las costumbres. Aprender a valorar la diversidad no equivale a una deserción, sino a un enriquecimiento de lo propio. La protección de las diversas manifestaciones culturales es, antes que nada, la protección de las personas que se identifican con ellas. El conflicto se presentará cuando se busque imponer un proyecto estatal que elimine las diferencias en nombre de una nación única, homogenizada, como tantas veces ha ocurrido en Iberoamérica.

El proceso de globalización y la supremacía de las empresas multinacionales han contribuido y siguen contribuyendo a crear obstáculos que han frenado los intentos integracionistas propuestos por nuestros más destacados intelectuales y políticos. Frente a ello no olvidar que en el gran espacio iberoamericano, las sociedades son hoy más homogéneas que décadas atrás, pues hay un amplio mestizaje racial y una mayor y extendida educación. Por

cierto, el fanatismo político que se ha fortalecido durante los últimos años, es un inconveniente contra el que es necesario luchar. En el difícil caso del Perú es preciso hacer un gran esfuerzo para alcanzar y proyectar una visión de conjunto integradora y realista, que sea vista y apreciada como una tarea digna de llevar adelante.

5. Gobernabilidad neopatrimonial

Durante las últimas décadas el mercado ha minado la política para convertirse él mismo en el máximo regulador político, lo que la hace dependiente de la economía y genera una regresión de la esfera pública a favor de intereses privados promovida por el neoliberalismo y propuestas similares. Ello ha resquebrajado los vínculos legales dispuestos por los ordenamientos nacionales y roto el nexo entre democracia y pueblo, entre poder y derecho, lo que se ha traducido en el declive de la esfera pública y del rol que debe cumplir el Estado nacional.

En las dictaduras resulta más sencillo dominar el territorio por las Fuerzas Armadas e imponer un orden centralizado, más aún cuando la presencia territorial del Estado no ha podido afianzarse bajo las reglas del juego democrático. Esa situación, que es clara en el caso peruano, ha sido aprovechada por poderes ilegales, grupos subversivos y sicarios, que han promovido la tala y la minería ilegal, creando economías paralelas y privatizadas, retando el monopolio de la violencia estatal, sin dejar de aprovecharse del sistema político formal. Esa gobernabilidad neopatrimonial prevalece en muchos espacios de nuestra gestión pública e implica la subsistencia del clientelismo y las prebendas. Numerosas tendencias de origen autoritario y fascista presentes en varios países no buscan construir un Estado de y para la democracia, sino que ha hecho que la relación de los ciudadanos con el Estado sea simplemente una relación comercial de clientes, renunciando a su responsabilidad esencial como custodio del bien público.

En el Perú tenemos un Estado de baja eficacia, que coexiste en ocasiones con elecciones competitivas y la vigencia de determinadas libertades, pero actuando generalmente bajo un capitalismo dependiente y periférico, productor y reproductor de desigualdades, lo que ha contribuido a la recurrente crisis de representación, y a la pérdida de confianza. No es fácil de entender que la economía necesita de un humanismo que aprecie la necesidad de un sentimiento de pertenencia para lograr propósitos comunes, el desarrollo de valores que promuevan la inclusión, la solidaridad, fuentes de éxito que explica la prosperidad.

6. Deliberación y medios de comunicación

En nuestra realidad la deliberación sobre temas de interés público tiene poco apoyo en los medios de comunicación y en varias universidades, lo que se acrecienta en las redes. Los Estados de nuestro entorno suelen aceptar que tanto los medios como las redes son un dominio legítimo que cae en el ámbito de la economía privada, la que suele rechazar todo intento de regulación. Y comprobamos que tanto el marketing político como la propaganda son mercancías puestas en venta. Si bien los derechos fundamentales más relacionados con la práctica política son los de información y de expresión, y no hay delito de opinión, su uso cotidiano está en entredicho con frecuencia, porque suele estar ausente la colaboración que deben prestar en el ámbito de la educación y en la formación moral y cultural de los ciudadanos, en especial de los jóvenes, siendo ello contrario al artículo 14, in fine, de nuestra Constitución que dispone que “los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural”.

A la propaganda, término controvertido y de límites imprecisos, se la considera como la acción o efecto de dar a conocer una idea con el fin de atraer adeptos o un plan para propagar

una doctrina o práctica. Busca la simplificación, la exageración o la desfiguración de los hechos buscando fabricar mitos o leyendas apelando a consideraciones emotivas, habiéndose hecho de ella un uso extensivo en guerras y contiendas, al margen de consideraciones éticas. La publicidad, por su parte, es una divulgación de noticias o anuncios de carácter comercial para promover su contratación. Tanto la propaganda como la publicidad han sufrido cambios significativos por razones varias y por influencia creciente de los avances tecnológicos. La propaganda tiene por misión principal persuadir con las creencias e ideologías que propaga, arma utilizada con frecuencia en el ámbito de la política y la religión; la publicidad, por su lado, persigue impulsar el consumo de bienes y servicios. Si bien sus objetivos son similares, esto es, convencer a los ciudadanos sea en el ámbito de la política o la religión, y en el comercial, su intensidad es variable dependiendo de diversos factores o propósitos.

Tanto la propaganda como la publicidad tienen una relación cercana con la opinión pública. Cuando una sociedad se sostiene en el consenso y en valores comunes, parte importante de la población busca evitar tratar o propagar asuntos controvertidos que la llevarán al aislamiento. Y en este caso se pone en marcha lo que se ha denominado la “espiral del silencio”, que se produce cuando determinada opinión o punto de vista van adquiriendo un peso mayor en la opinión pública, lo que da lugar a que uno de los bandos llegue a imponerse sobre los otros. Esto es usual cuando en sociedades como la peruana de nuestros días, se llena de posiciones extremas que buscan imponerse a como dé lugar, lo que destruye el proceso democrático de deliberación y respeto a los otros, y ese aislamiento de algunos los lleva necesariamente a la búsqueda de la dictadura o a promocionar el uso de la violencia. De esta forma la opinión pública como control social no tiene en cuenta la calidad de la argumentación, dando lugar al

abuso y al aislamiento. Este proceso, que en parte padecemos hoy en el Perú, es un serio obstáculo para llevar adelante un proceso de deliberación y lograr una representación que comprenda las valiosas y diversas opiniones de sus habitantes. La respuesta a todo ello debe ser firme y sostenida, con una presentación que sea de fácil entendimiento y viabilidad política.

7. Las mentiras de siempre y las fake news

No podemos olvidar que el ejercicio de la política y de la actividad económica tiene una conexión permanente con la mentira y con la verdad, y que ello se relaciona con la propaganda y la publicidad. Los políticos y los empresarios pueden decir la verdad y creer en ella, pero también pueden transmitir falsedades, odio y engaño. La mentira se relaciona con la verdad, pues desfigura la realidad y dificulta el diálogo y la comunicación. En el ámbito de político es más intensa esa debilidad que en el comercio pues la publicidad engañosa está sancionada en la legislación, lo que no ocurre con la propaganda, salvo casos excepcionales. Podemos afirmar que su utilización es amplísima en nuestros días, con el uso de internet y otras tecnologías. Es común entonces que aparezcan las *fake news*, mensajes falsos intencionalmente prefabricados, utilizados frecuentemente en el quehacer político, y que están en muchos casos debidamente identificados, pero cuyos efectos son muy difíciles de medir a pesar de su gran influencia en la elección de representantes. Lo vivimos cada día dando lugar a la pérdida del poder disuasivo de los hechos. Entonces, esas falsedades convertidas en verdad explican el surgimiento de la llamada posverdad, una manipulación calculada que genera hechos alternativos y que afecta severamente la vida en sociedad. Esa posverdad es contraria a la presentación y explicación de soluciones técnicas y opciones bien fundamentadas vinculadas a asuntos de interés público.

8. Recuperar la confianza

La desconfianza es un estado emocional que sospecha o recela de las intenciones de terceros, actuando como una barrera defensiva que genera aislamiento y da lugar a conflictos diversos. Son prácticamente unánimes las opiniones que señalan que una sociedad que ha perdido la confianza interpersonal y con sus instituciones y gobernantes está destinada a empobrecerse y a debilitarse, porque está ausente la cooperación y está presente el egoísmo. En el Perú la desconfianza alcanza, en todo tipo de situaciones y tareas, una magnitud muy grande, siendo además un sentimiento extendido y presente en toda la sociedad, lo que alcanza a las propuestas sobre asuntos públicos que se presentan, cualquiera que sea el signo político de quienes lo hagan. A la inversa, cuando la confianza es alta, se potencian las iniciativas y la satisfacción y mayor productividad se hacen presentes.

La base de la confianza es la fe, en una persona o una institución, que se espera que estén presentes y ayuden cuando haga falta; en el mundo de la política suele estar ausente, porque se ha distorsionado el valor de la libertad y se ha abandonado la lucha por la igualdad, en un ambiente en el que la corrupción está presente acompañada de un sistema económico inequitativo.

La desaparición de la confianza es grave porque es el pegamento que une a las personas y en su relación con instituciones que sostienen la vida en sociedad, lo que hace invisibles los mecanismos de solidaridad y reciprocidad, tan importantes en las culturas prehispánicas nuestras. Las conductas de los líderes y organizaciones políticas actuales en el Perú evitan el entendimiento mutuo y prefieren la ruta de una confrontación sin contenido ético. A lo que se suma una dejación de la justicia distributiva por parte de todas las tendencias políticas presentes, lo que ha contribuido al surgimiento y éxito de populismos.

Como señala Victoria Camps:

las estrategias para recuperar la confianza pueden ser variadas, pero tienen un común denominador: conseguir que se cumplan las expectativas anunciadas, no defraudar, no engañar, cumplir las promesas, responsabilizarse de las decisiones que se toman, ser íntegro y coherente. La responsabilidad y la confianza son dos valores conexos: nadie confía en la retórica vacía, sino en la que se sirve de argumentos para “responder” de las acciones llevadas a cabo. La confianza es básica para la democracia porque es un proyecto de vida en común¹.

Pasar de los derechos a los hechos es una de las claves para recuperar la confianza. Confiar en que lo que está mal puede ser corregido y mejorar es el tipo de esperanza que necesitamos².

Debemos intentar encontrar no una ideología dominante y autoritaria, sino más bien defender la necesidad de un consenso generalizado, aceptable, de un republicanismo severo, dentro del cual tendrá cabida el conjunto de propuestas diversas y prácticas en las que estamos empeñados. Para ello es necesario activar las energías ciudadanas y rescatar el principio de una ciudadanía dialogante.

9. Republicanismo democrático

El modelo de ciudadanía del republicanismo es distinto al liberal. Su elemento distintivo es la idea de participación, que se encuentra vinculada a la noción de libertad republicana como no dominación, a la soberanía de las leyes y a la presencia de virtudes cívicas como soportes de deberes ciudadanos. Esta posición promueve la ausencia de dependencia

material de otros y exige asumir deberes para con la cosa pública y ser educados en la virtud cívica. Para los republicanos existe una obligación moral con el país, pues consideran necesario luchar contra cualquiera que busque imponer el interés particular sobre el bien común. Desde la orilla republicana se ha hecho ver que el único patriotismo posible en sociedades multiculturales como la peruana es un patriotismo basado en la lealtad política, por encima de las diferencias culturales, religiosas o étnicas. En síntesis, es preciso reivindicar una cultura política republicana con el propósito de cohesionar a la sociedad con formas de vida y tradiciones culturales heterogéneas.

Para que la representación política sea auténtica, y tenga éxito, es necesaria una educación que privilegie la ética democrática, es decir, la convivencia pacífica en tanto los ciudadanos comparten unos mínimos morales, entre los que se encuentra los relacionados con la justicia; esto es, una ética de mínimos que es la exigible a los ciudadanos en la actividad política común, y la lucha contra corruptos y el abuso del poder. Ello demanda fortalecer la práctica de un camino político. La lealtad cívica es un compromiso y disposición a favor del interés público, dejando de lado las políticas identitarias que han tenido origen en los países ricos, apoyadas en sus medios de comunicación, proponiendo políticas que persiguen proteger más el interés concreto individual que el del conjunto de ciudadanos.

Creemos que la mejor opción para enfrentar y superar la crisis política por la que atraviesa la sociedad peruana es vincularnos a una versión del republicanismo, cuyo rasgo definitorio es su carácter no monárquico, una forma política no hereditaria, no vitalicia y en consecuencia, electiva, con participación del pueblo a través de diferentes mecanismos y procedimientos. Por tanto, la legitimidad republicana atiende a la participación popular y surge con ella la noción de ciudadano frente al súbdito

1 Camps, Victoria, “La sociedad de la desconfianza”, Arpa, Barcelona, 2025, p. 38

2 Ibid, p. 74

propio de las monarquías. En la concepción republicana de la política el concepto de virtud cívica tiene gran importancia, entendida como una disposición habitual para perseguir el bien común. Hay que volver los ojos hacia la empatía que se encuentra sumergida pero aun viva y que nos ayudará a traducir con eficacia y generosidad la mezcla que somos y seguiremos siendo.

10. Reflexión final

El republicanismo ha tenido un renacimiento en las últimas décadas, como respuesta a un malestar generado por la crisis de representación y el poder impuesto por el neoliberalismo, que ha buscado sustituir la noción de ciudadano por la de consumidor. Es preciso reivindicar un republicanismo pluralista, que acepta en la realidad social las diversas concepciones y opciones desarrolladas por los grupos y personas. El republicanismo siempre ha reivindicado una idea robusta de la libertad, que precisa para su sostenimiento de la virtud de los ciudadanos.

El republicanismo democrático contemporáneo está obligado a incorporar en su agenda temas que trascienden a los Estados nacionales, pues tienen trascendencia universal, como es el caso, por ejemplo, de la defensa de un medio ambiente sano, y también quizás la promoción de una integración consistente y factible que agrupe a los países iberoamericanos. Y que debe estar alerta de la práctica de los grandes poderes dominantes que en la práctica ya han desplazado el poder militar tradicional por el control de los recursos naturales, de la

infraestructura y el variado suministro surgentes de países como el Perú, que por razones geográficas ocupa un lugar estratégico.

En la tradición republicana, la vida política es el ámbito en el cual los hombres buscan conjuntamente su bien y se diferencia de la tradición liberal porque en esta la política es un medio para poder realizar en la vida privada los propios ideales de felicidad. El énfasis republicano se encuentra en la participación, en la pertenencia del ciudadano a su comunidad política, en la inexistencia de dominación, en la soberanía de las leyes y en la presencia de virtudes cívicas como soporte de deberes ciudadanos; virtudes cívicas tales como la igualdad, la fraternidad, la honestidad, la austeridad y la solidaridad. Para los republicanos existe una obligación moral con el país al que se debe la vida, la lengua y hasta la libertad.

En consecuencia, el único patriotismo posible en sociedades multiculturales como la peruana es la lealtad política sobre las diferencias culturales, religiosas o étnicas. Los integrantes del republicanismo tienen muy presente a la ética cívica, que respeta a los derechos humanos, políticos, económicos, sociales y culturales, pues la concreción de esos derechos es lo que compone la ética cívica. El republicanismo democrático opta por un Estado laico, porque es el único funcional en las sociedades pluralistas como la peruana y, si bien no aspira a borrar a las religiones de la vida pública, sí considera pertinente superar el tradicional modelo confesional.

Reforma de los partidos políticos y el sistema electoral

Agustín Haya de la Torre

El ensayo integra dos perspectivas complementarias sobre el sistema político peruano: la primera proporciona un panorama histórico desde el siglo XIX hasta 1990, y la segunda ofrece un estudio cuantitativo y cualitativo detallado de la participación de los principales partidos y coaliciones en las elecciones generales entre 1990 y 2021. La combinación de estas perspectivas permite comprender las raíces de la volatilidad actual, visualizar patrones de participación y ofrecer herramientas interpretativas.

1. Panorama histórico

Las elecciones en el Perú del siglo XIX estuvieron marcadas por una fragilidad institucional profunda: el voto era restringido por censos, la influencia de caudillos regionales era determinante y los mecanismos formales de representación estaban lejos de una práctica democrática plena. El primer partido que aparece dentro de un criterio moderno es el Partido Civil de Manuel Pardo, quien llega a gobernar en 1872. En la República Aristocrática de 1895 a 1919 hubo cierta sucesión ordenada en los periodos presidenciales con un sistema de sufragio sumamente restringido y viciado en donde participaba un porcentaje mínimo de los ciudadanos que apenas llegaba a 2%. Los partidos principales eran el Partido Civil, el Partido Demócrata de Nicolás de Piérola, el Partido Constitucional de Andrés Bello Cáceres, y, fugazmente, el Partido Liberal de Augusto Durand. Los procesos electorales, muy accidentados, eran ganados por quien controlaba las mesas electorales y confirmaba los resultados por la mayoría del Congreso. Con el gobierno de Augusto B. Leguía desaparecieron los partidos de la república aristocrática.

Durante el siglo XX, pese a periodos de institucionalización y la aparición de partidos como el APRA y Acción Popular, la continuidad democrática se vio interrumpida por golpes militares y crisis económicas. Desde 1930 hasta 1956, salvo en el breve periodo democrático de 1945 a 1948, con el Frente Democrático Nacional, y José Luis Bustamante y Rivero como presidente, predominaron dictaduras militares y civiles que gobernaban con leyes de emergencia y seguridad interior dejando de lado la Constitución de 1933.

El sistema de partidos de 1956 a 1968 tuvo como fuerzas principales al Partido Aprista Peruano, Acción Popular, Unión Nacional Odríista, el Movimiento Democrático Peruano, el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Social Progresista, y el Frente de Liberación Nacional.

Este sistema llegó a su fin con las dictaduras militares (1968-1980), periodo durante el cual no existió el Congreso de la República.

El retorno de la democracia en 1980 permitió la aparición de un tercer sistema de partidos en la historia republicana con el APRA, Acción Popular, Partido Popular Cristiano, y la Alianza Electoral Izquierda Unida como fuerzas predominantes.

Contra el sistema constitucional definido por la carta de 1979 actuaron los grupos subversivos de Sendero Luminoso y del MRTA.

Esta fase llegó a su fin con el golpe de Alberto Fujimori y su consolidación en el poder, en 1992.

2. Participación en las elecciones (1990-2021)

En este periodo de 32 años, Perú celebró 8 elecciones generales (1990, 1995, 2000, 2001, 2006, 2011, 2016, 2021). Los datos revelan que:

- El récord de participaciones lo tiene el Partido Aprista Peruano (APRA), con 7 elecciones, ausentándose solo

en 2021, aunque el 2011 no presentó candidatura presidencial.

- Acción Popular (AP) le sigue con 6 participaciones.
- La mayoría de partidos ha participado entre 2 y 4 veces, reflejando la inestabilidad y fragmentación del sistema.

Nuevos actores y coaliciones específicas (ya disueltos o de aparición reciente)

- Cambio 90 / Nueva Mayoría (1990, 1995, 2000): El movimiento fujimorista original.
- FREDEMO (1990): Coalición histórica de Mario Vargas Llosa.
- Gana Perú (2011): Coalición que llevó a Ollanta Humala a la presidencia.
- Avanza País, Perú Libre, Renovación Popular, Juntos por el Perú (2021): Actores clave de la elección más reciente, mostrando la constante renovación del panorama político.

Situación actual: La lista confirma la crisis del sistema de partidos. La mayoría de fuerzas políticas son efímeras o dependen críticamente de un liderazgo personal, dificultando la construcción de programas y lealtades partidarias duraderas.

3. Análisis cuantitativo e interpretación integrada

Los datos cuantitativos de participación (1990-2021) sirven para visualizar y confirmar las tendencias cualitativas descritas en el análisis histórico.

Interpretación detallada de los resultados

- **APRA:** continuidad sin hegemonía. Con 7 participaciones, el APRA conserva la mayor

Desglose por partido y años de participación

Partidos Tradicionales (Mayor Continuidad)

Partido / Coalición	Años de Participación	Total	Notas
Partido Aprista (APRA)	1990, 1995, 2000, 2001, 2006, 2011, 2016	7	Partido histórico. No participó en 2021; en las presidenciales de 2011 solo presentó listas parlamentarias evidenciando su declive.
Acción Popular (AP)	1990, 2000, 2001, 2006, 2016, 2021	6	Otro partido histórico, con participaciones intermitentes.
Partido Popular Cristiano (PPC)	1990, 1995, 2000, 2001, 2006	5	Fue parte clave de coaliciones como FREDEMO y Unidad Nacional.
Izquierda Unida	1985, 1990, 1995	3	Coalición de grupos políticos.

Partidos o Movimientos con Múltiples Participaciones

Partido / Coalición	Años de Participación	Total	Notas
Unidad Nacional	2001, 2006, 2011, 2016	4	Coalición liderada por el PPC y otros.
Frente Amplio	2011, 2016, 2021	3	Coalición de izquierda. Se dividió para 2021.
Perú Posible	2001, 2006, 2011	3	Fundado por Alejandro Toledo.
Fuerza Popular (nuevo nombre de la corriente de Alberto Fujimori)	2011, 2016, 2021	3	Surgió como Fuerza 2011. Liderado por Keiko Fujimori.
Alianza para el Progreso (APP)	2011, 2016, 2021	3	Liderado por César Acuña.
Solidaridad Nacional	2006, 2011, 2016	3	Liderado por Luis Castañeda Lossio participa en 3 elecciones. En 2021 por Rafael López Aliaga que le cambia el nombre por Renovación Popular.
Somos Perú	2000, 2001, 2006, 2021	4	Ejemplo de partido regional/nacional con supervivencia intermitente.

frecuencia de presencia electoral. Sin embargo, esta continuidad no se traduce en poder sostenido. Su ausencia en 2021 es síntoma de fracturas internas, desgaste y la incapacidad de renovarse frente a nuevos electorados.

- **Acción Popular y PPC:** marca histórica con altibajos. Su presencia (6 y 5 participaciones) los consolida como marcas políticas reconocibles. Sin embargo, su influencia se ha visto limitada por la competencia de nuevos actores personalistas y su dificultad para conectar con demandas contemporáneas más allá de nichos electorales.
- **El ascenso del personalismo y los “Partidos de propietarios”.** Fuerza Popular, APP, Perú Posible y Renovación Popular, (antes Solidaridad Nacional), (cada uno con 3 participaciones) ejemplifican el modelo dominante post-1990: organizaciones creadas como vehículos electorales para un líder específico. Logran capturar espacios decisivos en momentos clave, pero su supervivencia y coherencia programática a largo plazo son débiles.

4. Implicaciones para la gobernabilidad

La fragmentación evidenciada (múltiples partidos con 3 - 4 participaciones y una miríada de actores únicos) se traduce directamente en un Congreso fragmentado. Esto genera dificultades crónicas para formar mayorías estables, explica la alta rotación de presidentes y promueve una inestabilidad normativa que perjudica la planificación y el desarrollo nacional.

Cambio de sistema electoral y modificación del régimen político para las elecciones del 2026

Las organizaciones políticas que controlan desde el 2021 el Congreso de la República modificaron el sistema electoral de forma tal que para que un partido político siga vigente nece-

sita obtener 3 senadores o 7 diputados, que a su vez representen el 5% de los votos válidos. Para el nuevo congreso bicameral se elegirán 60 senadores, de los cuales 30 serán votados por distrito único nacional con cifra repartidora y la otra mitad, por cada uno de los departamentos o regiones por mayoría, salvo en el caso de Lima Metropolitana. La cámara de diputados estará integrada por 130. Se ha modificado el título constitucional referente a la estructura del Estado al establecer un sistema bicameral, en el cual el Senado concentra la capacidad de revisar, aprobar o rechazar cualquier proyecto de ley presentado en la Cámara de Diputados, y designará al Tribunal Constitucional, al Defensor del Pueblo, al Contralor de la República, al Superintendente de Banca y Seguros, y al presidente del Banco Central de Reserva (Ley de reforma constitucional N° 31988). El Senado no podrá ser disuelto durante los 5 años de su mandato. La cámara de Diputados tendrá facultades muy reducidas, puesto que se limitaría a labores de fiscalización y discusión de leyes sujetas a la voluntad del Senado. Puede ser disuelta pero las mociones que presente el Ejecutivo, sobre cuestiones de confianza, están sometidas a la aprobación de su Mesa Directiva, y al igual que cualquier propuesta de referéndum del poder ejecutivo. De esta forma el poder ejecutivo queda prácticamente sujeto a la mayoría senatorial.

La evolución del sistema de partidos peruano muestra una trayectoria desde una inestabilidad caudillista del siglo XIX, pasando por una breve fase de partidos estructurados a mediados del siglo XX, hacia una **hiperfragmentación y personalización post 1990**. Los datos de participación (1990-2021) corroboran esta tesis, mostrando un panorama donde pocos actores sobreviven más de tres ciclos electorales.

5. Lineamientos de políticas públicas

- **Reforma electoral integral:** Derogatoria de la ley N° 32245, que modifica las leyes electorales precedentes, promulgada en

enero de 2025. La ley vigente trae efectos negativos al eliminar la valla presidencial y reemplazarla por una valla parlamentaria sin ningún sustento. Además de disminuir el número de firmas para la inscripción de partidos del 3% del padrón electoral a 9 milésimas del mismo, disponiendo la donación de 1 700 000 soles por partido para su propaganda electoral. Derogatoria del artículo 102 de la Constitución que cambia el régimen político al establecer un senado como ente final de la aprobación de leyes indisoluble durante todo su periodo, encargado de designar a las principales autoridades del Estado. Restablecimiento de la estructura del Estado de la

Constitución de 1979. Definición de los partidos políticos como representación de los intereses de la sociedad plural en el Estado, rechazando su estatización a partir de normas y procedimientos electorales.

- **Fortalecimiento** institucional: Implementar incentivos legales y de financiamiento público que premien la vida orgánica interna, la rendición de cuentas y la presencia territorial sostenida de los partidos.
- **Promover** programas de educación cívica que trasciendan el personalismo y valoren la programática y la función institucional de los partidos como pilares de la democracia.

Agenda y prioridades para el desarrollo sostenible

Fernando Villarán

Sostener el día de hoy, a más de un cuarto del siglo XXI, que el objetivo principal de los países es el máximo crecimiento económico, no es solo ignorancia sino un pensamiento obsoleto e irresponsable. Economistas y premios Nobel como Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Mariana Mazzucato, hace años que han cuestionado al PBI per cápita como la variable que refleja adecuadamente el progreso de los países y el bienestar de la población. Además de los académicos de todas las especialidades, organismos internacionales como las Naciones Unidas, gremios empresariales y laborales, organizaciones de la sociedad civil, vienen asumiendo en forma creciente que el objetivo de los países, de la humanidad entera, debe ser el Desarrollo Sostenible.

1. El origen del concepto y de las políticas públicas de desarrollo sostenible

El concepto de desarrollo sostenible surgió en la década de 1970. En ese período comenzaron a aparecer investigaciones científicas que advertían sobre los límites ecológicos del crecimiento económico. Uno de los primeros estudios fue el informe “The Limits to Growth”, publicado en 1972 por el Club de Roma. Este informe analizó las consecuencias del crecimiento económico y demográfico sobre los recursos naturales del planeta, concluyendo que el crecimiento económico ilimitado era incompatible con los límites ecológicos del planeta.

El propio concepto de desarrollo sostenible fue planteado por primera vez en el año 1987 con la publicación del informe “Our Common Future” (Nuestro futuro común) de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, presidida por Gro Brundtland. El documento definió el desarrollo sostenible como: “El desarrollo que satisface las necesidades del presente

sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades”.

Esta definición introdujo dos principios fundamentales: el reconocimiento de las necesidades básicas de la población mundial, especialmente de los sectores más pobres, y la existencia de límites ecológicos al crecimiento económico.

El concepto se consolidó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra) celebrada en Río de Janeiro en 1992, donde se adoptaron importantes instrumentos internacionales como la Agenda 21, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. En esa fecha los países participantes firmaron un convenio para enfrentar el peligro del cambio climático, que proponía la reunión periódica de “las Partes” para evaluar avances y tomar decisiones; surgen así las COP (Conferencia de las Partes). La primera de ellas se realiza en Berlín en el año 1995. Estas conferencias tenían por objeto evaluar el estado del clima, negociar compromisos internacionales, lograr acuerdos, procurar financiamiento y fortalecer la cooperación tecnológica. Hasta la fecha se han realizado 30 COPs, siendo las últimas las de Baku en Azerbaiyán y Belem en Brasil.

A partir del siglo XXI se intensifica la convocatoria a una institucionalización más amplia del desarrollo sostenible en las políticas globales. Un hito importante fue la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002, celebrada en Johannesburgo, que reafirmó el compromiso internacional con la sostenibilidad. Posteriormente, en 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que estableció los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esta agenda representa el marco global más ambicioso para orientar las políticas de desarrollo sostenible hasta el año

2030. Los 17 objetivos del desarrollo sostenible planteados por las Naciones Unidas, nos trazan una serie de orientaciones y lineamientos de dónde y cómo trabajar para llegar al desarrollo sostenible.

2. El significado del desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible representa una concepción amplia del progreso humano que busca armonizar el crecimiento económico con la equidad social y la protección del medio ambiente.

En términos generales, el concepto se basa en la integración de cuatro dimensiones fundamentales del desarrollo:

- a. **Dimensión económica**
Implica la generación de crecimiento económico, innovación tecnológica, productividad y creación de empleo. Sin embargo, este crecimiento debe ser compatible con el uso responsable de los recursos naturales.
- b. **Dimensión social**
Se refiere a la reducción de la pobreza, la mejora de la calidad de vida, el acceso a servicios básicos como educación, salud y seguridad, y la reducción de las desigualdades sociales.
- c. **Dimensión ambiental**
Consiste en la protección de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la gestión sostenible de los recursos naturales.
- d. **Dimensión político-institucional**
Incluye el sistema de gobierno, equilibrio de poderes, relación sector público-sector privado, participación de la población, eficiencia y honestidad en el servicio público.

Estas cuatro dimensiones se interrelacionan y deben ser consideradas simultáneamente en el diseño de las políticas públicas. El desarrollo sostenible se ha convertido en un concepto

multidimensional que combina economía, ecología y justicia social.

3. Características de las políticas públicas de desarrollo sostenible

Las políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible presentan una serie de características que las distinguen de los enfoques tradicionales de política económica.

Enfoque integral

Las políticas de desarrollo sostenible buscan integrar múltiples dimensiones del desarrollo. Esto implica coordinar políticas económicas, sociales y ambientales de manera coherente.

Por ejemplo, una política energética sostenible puede incluir incentivos para energías renovables, regulación de emisiones contaminantes y programas sociales para garantizar el acceso universal a la energía.

Horizonte de largo plazo

Otra característica fundamental es su orientación hacia el largo plazo. Las decisiones actuales deben evaluarse en función de sus efectos sobre las generaciones futuras.

Este enfoque contrasta con muchas políticas económicas tradicionales que priorizan resultados inmediatos o de corto plazo.

Participación de múltiples actores

El desarrollo sostenible requiere la participación de diversos actores sociales, incluyendo gobiernos, empresas, organizaciones no gubernamentales, comunidades locales y organismos internacionales.

La gobernanza del desarrollo sostenible se basa en mecanismos de cooperación y participación que permiten integrar diferentes intereses y perspectivas.

Innovación tecnológica y transición ecológica

Las políticas de desarrollo sostenible promueven el desarrollo de tecnologías limpias,

energías renovables y sistemas productivos más eficientes en el uso de recursos.

Este proceso ha dado lugar al concepto de **economía verde**, que busca generar crecimiento económico al mismo tiempo que reduce los impactos ambientales.

Uso de indicadores de sostenibilidad

Finalmente, estas políticas utilizan indicadores que permiten medir el progreso hacia la sostenibilidad, tales como indicadores ambientales, índices de desarrollo humano, huella ecológica y emisiones de carbono.

4. La crisis existencial

Una reciente investigación realizada por la Universidad de Cambridge y el Massachusetts Institute of Technology (MIT)¹ explora los escenarios más probables producidos por el cambio climático. Su principal aporte es presentar una visión holística del tema ambiental, vinculando el cambio climático con muchos otros problemas y temas relevantes, como la escasez de agua, la falta de comida y los combustibles, el aumento de las enfermedades contagiosas, el aumento de la desigualdad económica, las hambrunas, las migraciones masivas, los conflictos locales y regionales, la fragilidad de los Estados, y el aumento de la violencia en las ciudades.

Este estudio plantea la posibilidad de la extinción del género humano, y nos recuerda que las extinciones masivas de especies no son nuevas, han ocurrido cinco de ellas en la historia de la tierra. Concluye afirmando que estas extinciones masivas no ocurren en el mismo momento. Todos los habitantes del planeta no nos vamos a morir el mismo día. Las regiones y países más vulnerables (en muchas dimensiones) van a ser los primeros y más fuertemente golpeados, las muertes van a empezar allí, y se van a ir extendiendo.

¹ Climate Endgame: Exploring Catastrophic Climate Change Scenarios (2022); Luke Kemp et al., PNAS, U. de Cambridge, MIT, Cambridge, USA.

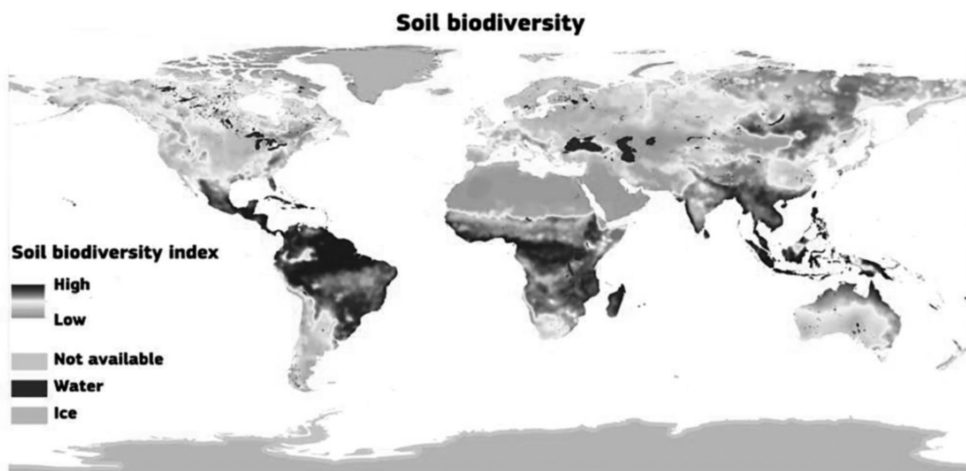
Por ejemplo, en el año 2070 dos mil millones de personas van a vivir en las zonas de “extremo calor”. Antes de morir por sofocación o hambre van a emigrar; los actuales procesos migratorios, que ya son masivos, parecerán un juego de niños. No hay que estirar mucho la imaginación para considerar las posibilidades de conflictos armados, locales, regionales y mundiales que ello implica. Con el incremento de las temperaturas, la productividad de la tierra cae dramáticamente produciendo hambrunas en diversas partes del planeta. Son solo algunas de los hallazgos y conclusiones de este estudio, hay otras igualmente dramáticas y catastróficas. Este es el terrorífico panorama que nos estamos enfrentando si es que no hacemos nada para evitarlo.

5. La gran oportunidad para América Latina (estructural y coyuntural)

El Perú y América Latina tienen la gran oportunidad de evitar, a la humanidad, este terrible destino, ya que podemos conducir al mundo entero hacia el Desarrollo Sostenible. En primer

lugar, porque poseemos la mayor biodiversidad del mundo, junto con otros países en desarrollo. El estudio denominado “The Economics of Biodiversity”² expone todos los argumentos a favor de la biodiversidad como fuente y posibilidad del desarrollo económico y social. En este documento se presenta un mapa del mundo en el que se mide la biodiversidad, continente por continente, país por país; y, como claramente se puede ver en él, existen muy pocas zonas en el mundo que todavía mantienen su biodiversidad. Estas zonas son: América Latina, el sur de África, y el sudeste de Asia. En los países desarrollados, Estados Unidos, Canadá, Europa, Australia, Japón, y los países más poblados, como China e India, ha casi desaparecido la biodiversidad, lo que quiere decir, que ya no tienen ese recurso para convertirlo en una palanca para su desarrollo.

En segundo lugar, también tenemos las mayores fuentes de agua dulce, que ya es uno de los recursos escasos y que se hará todavía más escaso³. Lo que se ha descubierto es que la mayoría de grandes ríos en el mundo están



Source: Orgiazzi et al. (2016).

² The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review, OGL UK, 2021 (Página 64).

³ Two-thirds of Earth's Longest Rivers no Longer Free-flowing, Gaworecki, Mongabay, 2019.

contaminados; los pocos ríos que no están tan contaminados, se ubican en América Latina y el África.

En tercer lugar, el mar más rico en especies marinas está en el Pacífico Sur⁴, frente a las costas de Ecuador, Perú y Chile. Las flotas pesqueras más grandes del mundo son la de China, España, Taiwán, Japón y Corea del Sur, y vienen a pescar en nuestras costas. Recorren toda esta distancia porque ya han depredado sus propios mares, y ahora vienen a hacer lo mismo en los nuestros. Esto plantea un reto evidente: defender nuestros recursos naturales, pero al mismo tiempo también nos plantea la posibilidad de ser la fuente principal de alimentación del mundo en los próximos años. Por esa razón también tenemos que cuidarlo. Esta es la gran oportunidad estratégica, basada en la posesión de abundante naturaleza en este continente.

Pero existe otra gran oportunidad, que podemos llamar coyuntural, y está constituida por el hecho que los países más desarrollados están abandonando el objetivo del Desarrollo Sostenible. Este es el dramático caso de Estados Unidos, la primera del planeta. Su actual presidente, Donald Trump, no cree en el calentamiento global, ha abandonado todas las instituciones ambientales internacionales, ha desactivado todas las agencias ambientales de su país, y su objetivo explícito, es aumentar la producción mundial de petróleo y gas. Su famosa frase “drill, baby drill”, refleja muy bien su retrógrado objetivo. También ha embarcado a su país en una política agresiva y guerrerista, encabezado una carrera armamentista, que no parece tener fin. Desgraciadamente los países europeos, generalmente moderados en este terreno, y partidarios tradicionales del Desarrollo Sostenible, también están siguiendo el ejemplo norteamericano, y se han embarcado en esta carrera armamentista y contaminante. Todo ello deja abierta la puerta

para que el Perú y AL, encabecen la gesta por el Desarrollo Sostenible, comprometiendo al mundo entero en su propia salvación.

6. Nuevas prioridades, nueva agenda para el desarrollo sostenible

Todo lo dicho hasta acá nos plantea la urgente necesidad de replantear la agenda del desarrollo de nuestros países, de avanzar por un camino propio porque no nos vale de nada seguir a los países desarrollados en la búsqueda excluyente del crecimiento económico, y hoy día, en una carrera armamentista. Tenemos que aprovechar las muchas ventajas que tenemos. Si nos planteamos como objetivo básico del Desarrollo Sostenible el reconstruir la relación entre los seres humanos y la naturaleza, tenemos que reconocer que tenemos que empezar por transformar a los seres humanos, cambiando nuestros valores, principios, comportamientos, ideas, estrategias, acciones. Recién allí podremos cambiar esta atribulada y compleja relación seres humanos-naturaleza.

La construcción de una nueva agenda nacional no va a ser fácil; sabemos que el desarrollo no es fácil, y el desarrollo sostenible tampoco. Hay que tener en cuenta todos los elementos que hemos estado poniendo sobre la mesa en este documento. Tenemos que seguir las enseñanzas del maestro y filósofo Edgar Morin sobre el pensamiento complejo, pues ciertamente se trata de un asunto muy complejo. Pero hay algo que debe quedar en claro, desde el inicio; y es que la nueva agenda va a estar muy influenciada por la pandemia del COVID-19, que fue un trauma para la humanidad entera.

La pandemia fue un evento catastrófico en muchos sentidos, no solo por el número de muertos, enfermos, afectados económicamente, con menores ingresos, despidos, desatendidos en los servicios básicos, como educación y salud, sino también por el encierro prolongado, el corte de los vínculos laborales y sociales. El encierro

⁴ World Bank (2021); The Changing Wealth of Nations- Managing Assets for the Future, Washington.

nos obligó a revisar nuestras vidas, nuestras creencias, nuestros afectos, nuestras prioridades. Tuvimos que dejar de lado lo superficial, lo secundario, y concentrarnos en lo principal, en lo relevante para sobrevivir y seguir adelante.

A. Salud

La primera prioridad es, sin duda, la salud, la salud de todos los ciudadanos y ciudadanas del país, de AL, y del mundo. Luego de la pandemia, se ha convertido en una prioridad, tanto para las familias como para los gobiernos. Para lograr que la salud llegue a todos, y obtenga los resultados esperados, no podemos ir, como hasta ahora, detrás de los países desarrollados, como es el caso de Estados Unidos o el Reino Unido. Ellos, desde hace tiempo, han optado por el *Big Pharma*, los equipos e infraestructura costosa y sofisticada; por las grandes empresas farmacéuticas, por las grandes empresas de seguros de salud, cuyo objetivo principal es la rentabilidad y no necesariamente la salud de la gente. Estados Unidos es el país que más recursos destina a la salud, en donde las familias destinan una mayor proporción de su presupuesto, pero es uno de los últimos entre los países desarrollados, en esperanza de vida y estado de la salud de su población. Este camino supondría, para nosotros, grandes inversiones de dinero, que no tenemos, y que, además, no está funcionando⁵.

Necesitamos un enfoque de medicina preventiva, extendido y moderno, que abarque todos los aspectos de la salud, como el aire limpio, el agua pura, la alimentación saludable, el ejercicio desde temprana edad, la socialización, la salud mental, el adecuado abrigo, entre muchos otros aspectos; con prácticas como los médicos asignados a áreas específicas de las ciudades y el campo, visitando a los ciudadanos para mantenerlos sanos, como lo vienen haciendo con

gran éxito países como Singapur, Japón, Suiza, Australia, Suecia, Canadá y Cuba, líderes en salud preventiva.

Enfoque que será apoyado por la fuente inagotable de medicinas naturales que posee el país y AL, basado en nuestras abundantes plantas medicinales y tratamientos ancestrales (que mantienen vigentes muchas comunidades nativas), que tienen que ser rescatados, investigados y desarrollados científicamente, con pruebas de laboratorio y otros métodos modernos para comprobar su eficacia. Este es un camino diferente y muy prometedor, y que tiene que ser probado experimentalmente y en laboratorios.

Toda la necesaria infraestructura en agua potable y desagüe para llegar hasta el último habitante del país, tiene que ser parte de esta primera prioridad. Que implica, por cierto, importantes inversiones y la generación de mucho empleo descentralizado. Así como otras actividades y sectores vinculados a la salud y el bienestar de las personas.

B. Alimentación saludable

La segunda prioridad es la alimentación saludable, que está íntimamente vinculada con la primera prioridad, la salud. Nosotros, en el Perú, ya tenemos una ventaja enorme en este campo, porque nuestros alimentos son muy variados, saludables, muy ricos, y casi todo el mundo lo reconoce. La gastronomía peruana se ha convertido en una de las primeras del mundo porque ha sabido aprovechar la mega biodiversidad que poseemos, y la ha combinado creativamente con la gran diversidad cultural que hemos acumulado, sumado y mezclado a lo largo de nuestra historia. El reto es que esta alimentación saludable llegue también a todos, en especial a las personas de menores recursos.

Una fortaleza estratégica en este campo alimentario son los 2.4 millones de unidades agrícolas familiares que están distribuidos en todo el país (Principalmente en los Andes y en la selva

5 The US Healthcare System: Complex and Unequal, Cheryl Camillo, Global Social Welfare, Springer International Publishing, 2016.

amazónica), utilizando métodos naturales para sembrar, cuidar y cosechar los alimentos, por lo general orgánicos y ajenos a los químicos utilizados profusamente en los países desarrollados y que han degradado sus tierras y la calidad de sus productos agrícolas. Por cierto, es necesario aumentar la productividad y los ingresos de todos los pequeños agricultores (allí se ubica la mayor proporción de población en situación de pobreza) adaptando las tecnologías modernas, como las semillas mejoradas, el riego por goteo, la rotación de cultivos, los abonos e insecticidas orgánicos, la mejora genética, la agricultura regenerativa, la trazabilidad, entre otros, que utilizan países pioneros como Israel. Esto se puede lograr con incentivos y concursos adecuados para convocar el apoyo masivo de nuestras universidades e institutos públicos de investigación (IPIS) y su capacidad de investigación e innovación. Perú y AL pueden promover la seguridad alimentaria y nutricional para el mundo entero.

C. Vivienda digna con servicios básicos

La tercera prioridad es la vivienda digna. Durante la pandemia, hemos visto, con pena, cómo nuestros compatriotas han tenido que soportar los encierros obligatorios en chozas, en edificaciones precarias y peligrosas, de uno o dos ambientes, familias enteras hacinadas, teniendo que comer, dormir, estudiar, trabajar, en espacios reducidos, en condiciones imposibles. Muchos tuvieron que romper la cuarentena para salir a trabajar en sus actividades informales de siempre, para llevar un pan a su familia. Esto no se puede aceptar, no puede continuar un día más.

Desde hace años nos vienen diciendo: el problema de la vivienda lo resuelve el mercado, las empresas privadas; el Estado no se tiene que meter, es ineficiente y corrupto. Pues en más de 35 años de aplicación del actual modelo económico en el Perú⁶, el mercado no lo ha resuelto.

6 El gobierno de Alberto Fujimori, que asumió el poder en Julio de 1990, a través de elecciones libres, implementó un Plan de Estabilización y Ajuste Estructural creado por

Lo que tenemos ahora es un “libre mercado” de traficantes de terrenos, coludidos con autoridades locales corruptas, que venden terrenos en los lechos de los ríos o arenales a precios altos a migrantes recién venidos del interior del país. Estos nuevos ciudadanos pasan de manos del traficante de terrenos, a manos del vendedor de agua en tanques, a precios altísimos, a las mafias que les cobran por protección de los delincuentes, a las manos de los narcotraficantes (ya sea como consumidores o vendedores), a manos de los tratantes de personas, y una larga cola de actividades informales y delictivas. Esto solo se rompe con masivos programas de vivienda estatales, como los que impulsó el ex presidente Fernando Belaúnde, generando empleo a nivel nacional en el sector construcción, que está legalmente protegido y los trabajadores son bien remunerados.

Los programas de vivienda popular, con energías limpias, acceso a agua potable, internet para todos y servicios básicos no se pueden hacer como en Singapur o China, que prácticamente han eliminado sus barriadas, o villas miseria, porque tienen gobiernos autoritarios que obligan a la población a aceptar sus soluciones sin lugar a reclamo. Tiene que hacerse con un enfoque democrático y diverso, consultando con las poblaciones afectadas e interesadas, con equipos multidisciplinarios, de arquitectos, ingenieros, sociólogos, psicólogos, antropólogos, entre otros, que encuentren, en diálogo con la población, las soluciones que más les acomoden, que sean técnica y económicamente viables, y democráticamente aceptadas. Por cierto, significa más empleo para profesionales jóvenes.

D. Educación de calidad

La cuarta prioridad es la educación, la educación de calidad. Está vinculada a todas las otras prioridades, y bien podría ubicarse en el primer

el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que dio inicio al modelo económico neoliberal en el país.

lugar, sobre todo si priorizamos el crecimiento económico y la innovación, pero dadas las urgencias de salud, alimentación y vivienda va a tener que conformarse con el cuarto lugar.

Desde hace bastante tiempo se considera a la educación, por un lado, como la principal condición para el desarrollo económico y social, que se evidencia en que todos los países desarrollados tienen sistemas educativos, tanto públicos como privados, de muy buena calidad. Por otro lado, la educación es el principal factor de igualdad, o, mejor dicho, de igualación, en todas las sociedades. Es el principal vehículo de ascenso económico, social y cultural. Puede hacer que una persona que nace en un estrato de bajos ingresos pase a formar parte de un estrato de altos ingresos en una sola generación.

La educación de calidad permite la transmisión y difusión del conocimiento existente, así como, sobre esta base, la creación de nuevo conocimiento, tarea en la cual la investigación y el desarrollo (I+D) resulta esencial. El conocimiento (tanto el relevante, como el nuevo) se aplica a la producción de bienes y servicios a través de cuatro mecanismos: la innovación tecnológica, el emprendimiento, la buena gestión corporativa e institucional, y la asociatividad (entre empresas e instituciones), todos los cuales conducen al aumento de la productividad. Así es como la educación se relaciona con la producción, y se convierte en desarrollo económico y social.

E. Turismo sostenible

El turismo es ya un sector muy importante en el Perú y muchos países de AL, pero sigue teniendo mucho terreno para su crecimiento y diversificación; tiene un potencial tremendo. La idea central es hacer girar el Turismo alrededor de la Naturaleza, específicamente, de nuestras riquezas naturales, la biodiversidad, principalmente

en la amazonia, los microclimas diversos, principalmente en las montañas y valles interandinos, el mar hiper rico en especies, los desiertos con su propia magia frugal. Ya el Perú está aprovechando el hecho de tener la mayor cantidad de especies de aves en el mundo; vienen al país un número creciente de “Bird Watchers” que van a diferentes destinos, diversificando la oferta para turistas extranjeros y nacionales. Pero esto se puede hacer con muchas otras especies, y en muchos otros climas. El mar es particularmente desaprovechado; su inmensa riqueza todavía no está suficientemente tomada en cuenta, no solo en avistamiento de diversas especies marinas, sino también la vida submarina, que atrae a muchas personas en el mundo.

F. Energías renovables

Sabemos que la energía es fundamental para sostener el crecimiento y el desarrollo, y en este campo el Perú tiene ventajas al poseer muchas caídas de agua a los dos lados de la cordillera de los Andes que divide al país en tres regiones naturales (costa, sierra y selva). Pero nos falta avanzar mucho más todavía en las nuevas fuentes como la energía solar, eólica, el hidrógeno, el biogás, entre otras. Hay muchas oportunidades para hacerlo pues tenemos zonas muy amplias con luz solar intensa, sin nubes, ni lluvias durante todo el año, en los desiertos y alturas eriazas; tenemos zonas con fuertes vientos constantes, como Pisco, Piura y Tumbes; tenemos playas con fuertes oleajes y ríos de gran caudal que podrían ser aprovechadas como fuentes de energía, sin chocar, por supuesto, con el surf, que es un deporte en el que Perú destaca a nivel mundial.

La complejidad de las políticas públicas que estamos proponiendo implican asumir un enfoque holístico radical, multisectorial, multidisciplinario, multicultural.

Hacia una nueva estrategia de la industria de transformación productiva del Perú

Antonio Castillo

El retorno de la industria en el contexto mundial

Durante décadas predominó en el debate económico internacional una visión que atribuía a la apertura comercial, la liberalización financiera y la estabilidad macroeconómica la capacidad casi automática de producir desarrollo. Este enfoque, asociado al llamado Consenso de Washington, influyó de manera decisiva en las reformas aplicadas en América Latina. En el Perú, tales políticas contribuyeron a recuperar orden macroeconómico, reducir la inflación y mejorar la previsibilidad. Sin embargo, al mismo tiempo instalaron la idea de que la política industrial era innecesaria o incluso contraproducente, como si la estructura productiva pudiera evolucionar por sí sola, automáticamente, hacia actividades de mayor valor agregado.

La experiencia histórica mostró que esa visión era incompleta. Las economías que lograron transformar su base productiva no solo estabilizaron precios y abrieron mercados; también invirtieron en capacidades tecnológicas, infraestructura, formación de capital humano y coordinación productiva. Cuando esa dimensión se omitió, muchas economías latinoamericanas quedaron atrapadas en una combinación de estabilidad con baja complejidad productiva. El resultado fue una integración internacional basada sobre todo en materias primas, mientras la manufactura y la innovación quedaban relativamente rezagadas.

El Banco Mundial que durante décadas dejó a un lado el papel de políticas activas de desarrollo, acaba de dar un viraje importante que marca un reconocimiento a la necesidad de aplicar una estrategia de desarrollo productivo, hacia actividades intensivas en la generación de valor agregado. (1)

El retorno de la industrialización como premisa de crecimiento y desarrollo se ha profundizado aún más ante la existencia de un mundo fragmentado. La pandemia, las tensiones geopolíticas, la disputa tecnológica entre potencias, la crisis energética y los conflictos regionales demostraron que las cadenas de valor extremadamente extendidas podían ser eficientes en tiempos normales, pero vulnerables frente a shocks, como los que vivimos en el momento actual. En respuesta, muchas economías empezaron a privilegiar cadenas más cortas, regionalizadas y territorialmente ancladas. La localización volvió a ser estratégica. La posesión de minerales críticos, la soberanía energética, la autonomía industrial y la capacidad de producir bienes vinculados a seguridad, defensa y tecnología pasaron al centro del debate.

Estados Unidos ofrece un ejemplo elocuente. Décadas de relocalización manufacturera hacia Asia contribuyeron a una pérdida sustancial de empleo industrial y al debilitamiento de antiguos cinturones manufactureros. Sobre esa base se instaló un amplio debate político y económico acerca de la necesidad de reconstruir capacidades productivas. Durante la anterior y actual administración podemos constatar la implementación de políticas comerciales, arancelarias y de estímulo a la producción doméstica con el objetivo explícito de recuperar parte de la base industrial. Más allá de las diferencias entre administraciones, el hecho central es que la reindustrialización se convirtió en una prioridad nacional en Norteamérica.

Europa avanzó en una dirección similar con su propia narrativa, centrada en autonomía estratégica, transición energética, defensa y tecnologías limpias. Asia, por su parte, mantuvo e incluso profundizó una visión en la cual Estado, industria y tecnología se articulan de manera permanente. China consolidó gigantescos complejos productivos; Corea del Sur fortaleció

conglomerados y clústeres; Japón preservó una manufactura de alta productividad. En conjunto, estas experiencias confirman que la industria no ha perdido relevancia, ha retornado impulso como eje de la competencia global, pero bajo nuevos paradigmas en donde las cadenas de valor se están acortando, regionalizando y territorializando. La localización estratégica, la seguridad de suministro y la capacidad de transformación productiva adquieren un rol central.

Para el Perú, este escenario abre una oportunidad histórica. El país cuenta con localización privilegiada sobre el Pacífico, recursos mineros estratégicos, una agroexportación dinámica, potencial energético y la posibilidad de articular corredores bioceánicos con Sudamérica. Si a esas ventajas se suma una estrategia industrial competitiva y moderna, es posible replantear el papel del país en la economía internacional. No se trata de volver a un proteccionismo indiscriminado, sino de construir una plataforma productiva que convierta recursos, puertos, nodos y conocimiento en una nueva trayectoria de desarrollo.

Líneas estratégicas de industrialización del Perú

La estrategia industrial peruana debe partir de una pregunta concreta: qué industrias puede desarrollar el país con sentido económico, escala potencial y posibilidad de aprendizaje tecnológico. No se trata de enumerar sectores abstractos, sino de identificar líneas productivas con anclaje en ventajas competitivas reveladas reales.

La nueva estrategia de industrialización no opone el desarrollo de las materias primas y las ventajas naturales, comparativas del país, parte de ellas también y las integra para generar complejos industriales. Anteriormente existía una posición negativa hacia el desarrollo del sector primario, cuando la estrategia de países po-

seedores de recursos naturales debe priorizar precisamente sus recursos estratégicos para la industrialización. Incluyendo por cierto nuevos sectores que como estrellas nacientes surgen como prioritarios en estrategias de desarrollo productivo.

Bajo estas consideraciones hago una referencia preliminar de los sectores industriales a desarrollar, lista no cerrada, por cierto.

La primera de las líneas productivas es la metalmecánica minera, la estrategia de “desarrollo de proveedores mineros”. El Perú posee una base extractiva de clase mundial, pero buena parte de la maquinaria, los sistemas de automatización, el mantenimiento avanzado, la ingeniería especializada entre otros siguen dependiendo del exterior. Existe allí una oportunidad clara para desarrollar proveedores nacionales y regionales de exportación. Varias empresas han logrado niveles de especialización y han desarrollado maquinarias complejas, pero el proceso no es generalizado. Aun no contamos con Cluster consolidados como Chile o como Australia o Canada que tienen modelos integrados de complejos con el sector minero. Si consideramos los cerca de 65 mil millones de dólares en proyectos en el sector, es posible que el sector de proveedores a la minería pueda pasar del 3% actual al 9% del PBI nacional en línea similar a lo existente en Australia o el mismo Chile.

La segunda línea es la transformación de metales críticos. La transición energética global ha elevado la importancia del cobre, del zinc refinado, de metales especiales y de materiales estratégicos vinculados a electrificación, baterías y electrónica. El país no debe resignarse a exportar concentrados sin avanzar en refinación, metalurgia y materiales intermedios. El Perú cuenta con empresas que deben ser priorizadas considerando la necesidad de consolidar cadenas cortas, el nearshoring con los mercados regionales.

La tercera línea es la agroindustria avanzada. El Perú ya demostró capacidad exportadora en frutas, hortalizas y productos frescos de alto valor. El paso siguiente debe ser la industrialización del agro: alimentos procesados, ingredientes funcionales, colorantes naturales, aceites esenciales, nutracéuticos y biotecnología agrícola. Esto permitiría pasar de una agroexportación exitosa a una agroindustria sofisticada con mayor contenido científico y tecnológico.

La cuarta línea es la petroquímica y los materiales industriales. La disponibilidad de gas natural abre la posibilidad de producir fertilizantes, resinas, plásticos industriales y otros materiales intermedios que hoy se importan o que podrían abastecer a sectores nacionales y regionales. Una petroquímica del Pacífico sudamericano no sería simplemente una gran inversión aislada, sino el núcleo de múltiples cadenas de valor y de una nueva tabla de insumo-producto para nuestro país. La soberanía energética del gas es un potencial que debe tener prioridad estratégica dado el potencial existente.

La quinta línea corresponde a la transición energética. El Perú posee ventajas sobresalientes en radiación solar y potencial eólico, especialmente en las zonas sur y norte de su geografía. Ello permite pensar no solo en generación, sino en industria asociada: componentes, servicios técnicos, almacenamiento energético e hidrógeno verde. La energía debe entenderse como sector transversal que fortalece la competitividad del resto de la estructura productiva.

La sexta línea es la electromovilidad, donde el país puede participar en segmentos de ensamblaje, componentes, baterías e infraestructura de carga, especialmente si articula su estrategia con Brasil y otros mercados regionales.

La séptima línea es la industria naval y logística, apoyada en el crecimiento del comercio marítimo, el mantenimiento de embarcaciones, los

astilleros y la expansión portuaria. Todas estas líneas deben integrarse como parte de una nueva industria peruana orientada al siglo XXI.

La octava línea y no menos importante es la industrialización del sector pesquero y la acuicultura nacional. El Perú a pesar de contar con un litoral de 3080 Km, solo cuenta con un Puerto que podemos denominar como industrial, Paita, que genera más de US\$ 2000 millones en exportaciones de consumo humano directo, superando incluso a las exportaciones de Harina de pescado. La falta de una línea de desarrollo en el sector es evidente si consideramos que el Perú siendo el primer productor mundial y exportador de productos pesqueros de consumo humano indirecto, ocupa el puesto 28 de los productores de productos pesqueros de consumo humano directo. El sector ha sido superado por Ecuador y Chile que exportan, el primero más de US\$ 10000 y el segundo US\$ 7,500 millones. El atún peruano es procesado y exportado desde Manta Ecuador al mundo con incentivos fiscales que han logrado que exista una flota atunera en el país vecino logrando ser el segundo exportador mundial de atún. La industria atunera, el desarrollo de otras especies y la acuicultura no solo no cuentan con una política industrial sino se le aplican impuestos que han generado que tengamos que importar atún peruano a Ecuador para no afrontar un pago en el Perú. La situación se repite en los demás sectores y especies, no solo en la costa sino en la sierra y selva donde existen oportunidades para el desarrollo de la acuicultura regional.

La novena línea es la industria forestal peruana. Sector en donde Brasil, Chile y hasta Uruguay vienen alcanzando un desarrollo extraordinario de cadenas productivas en consonancia con el medio ambiente, desarrollo de aglomerados y productos de madera, muebles y sus partes. Nuestro país, siendo el segundo bosque en América Latina y el noveno mundial, con recur-

sos forestal en sierra no explotados para las variedades que explotan otros países sin las ventajas de nuestros microclimas exporta tan solo US\$ 98 millones mientras Chile supera los US\$ 7,500 millones y el Uruguay US\$ 1,100 millones.

Existen otras líneas claves a desarrollar como el sector textil y confecciones donde el Perú a pesar de ser el principal exportador de prendas de punto en Sudamérica con el algodón extralargo, exporta tan solo la mitad de las exportaciones de varios países centroamericanos. Adicionalmente debe destacarse las oportunidades que pueden repotenciar al sector como son las líneas de hilados y prendas sintéticas.

Dentro de las nuevas líneas del sector tenemos la industria de la defensa en donde se empiezan a desarrollar la industria naval, aeroespacial y del transporte terrestre en alianza con industrias líderes a nivel mundial.

Sistema de clústeres industriales, Polos de desarrollo en el marco del desarrollo industrial territorial

En el proceso de construir la nueva industria el Perú, no basta con mencionar tan solo los sectores con ventajas competitivas, es necesario su ubicación y construcción partiendo de la organización de cluster y polos de desarrollo en territorios específicos. Los clusters como instrumentos organizados, no es solo una concentración geográfica de empresas, sino un ecosistema donde interactúan firmas líderes, proveedores especializados, universidades, centros tecnológicos, servicios avanzados e infraestructura compartida. Su ventaja radica en que transforma actividades aisladas en sistemas productivos capaces de innovar, aprender y ganar escala. Algo necesario en un país en donde precisamos crear cadenas integradas entre grandes empresas, medianas y en especial las pequeñas y microempresas que tienen un peso significativo en la trama productiva nacional.

El clúster metalmecánico minero propuesto como línea industrial debe articularse alrededor de las grandes operaciones extractivas del centro y sur del país. Sus ejes serían maquinaria, componentes, mantenimiento, sensores, automatización, software y servicios de ingeniería. La experiencia del clúster minero de Antofagasta muestra cómo la minería puede dejar de ser un enclave y convertirse en plataforma para proveedores tecnológicos. El Perú puede avanzar en esa dirección si define mecanismos de compras de desarrollo, certificación y financiamiento de proveedores.

El clúster de transformación de metales críticos debe vincular producción minera, refinación, metalurgia avanzada y materiales intermedios. Aquí el centro del país adquiere un rol estratégico. La revitalización de La Oroya no debe leerse como restauración nostálgica de un pasado industrial, sino como posibilidad de construir una plataforma moderna para el procesamiento de metales, incorporando estándares ambientales, nuevas tecnologías y conexión con cadenas de valor de la transición energética. Otras regiones como Arequipa, el corredor cordón minero Nazca, Apurímac, Cuzco con Puertos y ferrocarriles; el eje La Libertad-Cajamarca con procesamiento en el Puerto de Eten en Lambayeque marcan los futuros cluster y polos industriales territoriales en formación.

El clúster agroindustrial avanzado, con base en el norte y parte de la costa central, debe integrar producción primaria, plantas de procesamiento, laboratorios, centros de investigación aplicada, logística de frío y plataformas exportadoras. Sus sublíneas incluyen alimentos listos para consumo, ingredientes naturales, colorantes, superfoods, nutracéuticos y soluciones de empaque y conservación. La agroindustria peruana ya tiene base; el clúster le daría mayor densidad tecnológica y organizacional.

El clúster energético de transición debe articular generación renovable, servicios técnicos, fabricación o ensamblaje de componentes, almace-

namiento e hidrógeno verde. No es realista aspirar desde el inicio a dominar toda la cadena tecnológica, pero sí desarrollar segmentos donde el Perú tenga ventajas por recurso, localización y demanda. Este clúster además reduce costos energéticos del resto de la industria y crea una nueva plataforma exportadora.

El clúster de electromovilidad debe pensarse en clave regional. El mercado nacional por sí solo puede ser limitado, pero integrado con Brasil y otros países sudamericanos puede sostener ensamblaje, componentes, electrónica de potencia, infraestructura de carga y servicios asociados. Su desarrollo requiere incentivos bien calibrados, alianzas tecnológicas y una política industrial deliberada.

Finalmente, el clúster logístico-industrial del Pacífico debe vincular puertos, distribución, ensamblaje, manufactura ligera y servicios avanzados al comercio exterior. Chancay y Callao pueden convertirse en la base de un ecosistema con alcance sudamericano, siempre que su infraestructura se complemente con zonas económicas especiales privadas, parques industriales, plataformas de innovación y cadenas logísticas eficientes.

Hacia una hoja de ruta de la industrialización

El construir un ecosistema para el desarrollo industrial requiere una voluntad y visión país que logre concretar los lineamientos esbozados en acápite anteriores. Casos de éxito a nivel mundial requieren que el sector público logre un nivel de coordinación en varios frentes con el sector privado.

La organización de una hoja de ruta podría ser un mecanismo que sume voluntades para establecer las acciones principales para una estrategia con las dimensiones de transformar nuestra estructura productiva, insertando las ventajas dinámicas de la localización estratégica. Otras naciones sin recursos estratégicos, pero con

ventajas de localización lograron construir nodos que pasaron de lo logístico a la fase industrial y de servicios avanzados como es el caso de Singapur, Dubái o Shenzhen en China. Ese es el tamaño real del desafío que tenemos por delante en las próximas décadas.

Precisamos en primer termino un marco legal que consolide la coordinación estratégica de estas políticas integradas en un Mapa de acciones con temporalidad.

A modo de una breve reseña señalo tan solo dos acciones que considero estratégicas para dar inicio a las acciones del modelo de la Nueva Industria:

- Formulación de una Nueva Ley de Industrias, que instaure los incentivos para el desarrollo de capitalización de las empresas, con mecanismos transparentes de reinversión de utilidades por compra de maquinaria, depreciación acelerada, incorporación de avances tecnológicos y contratación de mano de obra bajo el compromiso de capacitación en actividades de la nueva dinámica industrial.

- Creación de un ente de la coordinación productiva, industrial y financiera, encargado del Desarrollo de los Cluster Industriales en el espacio de parques industriales especializados

y con localización estratégica sea por logística o disponibilidad de recursos productivos. Esta acción estratégica precisa de consolidar los Clusters no solo estatales o privados sino también público- privados asociados a los Cluster regionales. Constituyendo fondos de fideicomiso para construir la trama productiva y de cadenas integradas del modelo de la nueva industria. Hay que centralizar como en una única malla las diferentes instituciones que dan promoción y financiamiento a la innovación como es el caso de Concytec o ProInnovate. Esta propuesta toma la exitosa experiencia de CORFO en Chile, la Agencia brasilera de Desarrollo Industrial (ABDI), el Centro de Competitividad Industrial (Proindustria) en República Dominicana, el European Institute of Innovation and technology (EIT), entre otras instituciones a nivel mundial debiendo sumar a entidades financieras que están asumiendo estos retos caso el Banco de Desarrollo para America Latina (CAF); BID y el Banco Mundial.

El momento y las circunstancias actuales plantean un destino histórico para el Peru: volver a constituirse en un centro industrial productivo, logístico y de integración para Sudamérica. La responsabilidad de lograrlo es de todos. Muevan las Industrias.

Una propuesta de política fiscal

Kurt Burneo

El objetivo de este documento es presentar una propuesta de Política Fiscal, para ello será de utilidad previamente dar una mirada al estado de situación presente de la macroeconomía por el plano fiscal, tema importante no solo por ser un componente de la política económica junto con la política monetaria, sino también porque los temas implicados en este asunto, considero que van a marcar la agenda macroeconómica de la nueva administración que entra en funciones desde el 28 de julio de este año.

Una vez hecho el diagnóstico enfatizando como factor exógeno adverso importante, el aumento en el gasto, en los hechos resultado de la ilegítima iniciativa de gasto desarrollada por parte del Congreso con varias leyes implicando montos de recursos importantes. Finalmente, se planteará una propuesta de política fiscal de corto plazo.

1. Estado de las finanzas públicas

La política fiscal se enmarca en el concepto más amplio de las finanzas públicas, asunto que implica el gasto público tanto en su evolución en el tiempo y su estructura, los ingresos públicos su dinámica en el tiempo así como su composición y finalmente el déficit fiscal resultante de las dos variables antes referidas, todas estas variables tienen metas pre establecidas en las reglas macro fiscales que siendo en parte incumplidas estarían con ello incubándose nuevos incumplimientos que se maquillarían a través de cambios en las reglas macro fiscales; estos asuntos se verán con algo más de detalle en esta nota.

Oficialmente, El déficit fiscal se reduciría según el Reporte de Inflación de marzo 2026 del BCRP de 2.2 en el 2025 a 1.8 al 2026. Este resultado básicamente se explicaría por el lado del gasto no financiero como

porcentaje del PBI, relacionado al menor gasto del gobierno nacional y, además, al incremento de los ingresos corrientes como porcentaje del PBI, resultado último de los mayores precios de exportación y por el dinamismo de la actividad económica.

El tema es que las proyecciones macroeconómicas en general para el 2026 se hicieron con un aumento del PBI de 3%, debiéndose ahora rehacer las proyecciones, porque al reajustarse a la baja el PBI por los efectos combinados del fenómeno del Niño costero, la subida de precios producto del desabastecimiento de combustibles GNV y sus efectos en otros derivados, y el aumento del precio del petróleo producto de la guerra entre EE. UU. Israel e Irán.

Se previó anteriormente que la deuda bruta pase de 30.2 a 29.3 por ciento del PBI durante el mismo periodo, lo cual implica que esta proyección deberá revisarse también. Es claro que, si se tendrá que ajustar la reducción del DF proyectado, así como del crecimiento del PBI, difícilmente ocurrirá la reducción del endeudamiento proyectado. Este último asunto es importante, porque si el endeudamiento no muestra una tendencia decreciente, el riesgo aumenta y la rentabilidad exigida en próximas emisiones de bonos soberanos también.

El Congreso de la Republica y el aumento del gasto

Con el reinicio de la última legislatura ordinaria del Congreso, se aprobaron en menos de un mes más de una decena de proyectos de ley que implican mayor gasto sin financiamiento, a pesar que la propia Constitución señala expresamente que el Congreso no tiene iniciativa de gasto. Al respecto en un reciente informe del Consejo Fiscal (CF) se refieren 3 de las iniciativas Congresales más emblemáticas: a) Nivelación de las pensiones de maestros jubilados y cesantes a la remuneración íntegra mensual, que costaría no menos de S/ 8 mil millones

anuales; b) Modificación del régimen pensionario militar y policial del Decreto Legislativo 1133, que costaría aproximadamente S/ 15 mil millones en total; y c) el otorgamiento de mayores beneficios laborales a los trabajadores por Contrato de Administración de Servicios (CAS), con un costo de S/ 3 mil millones anuales.

Las normas a y b, referidas a pensiones, reabrían mecanismos de la antigua y derogada “cédula viva”, que bastante nos costó desde el MEF impulsar su derogación tiempo atrás, en tanto estas normas pensionarias promulgadas originarían cual moda retro un “efecto espejo” entre personal en actividad y retirado.

Aparte de ello, complicando más la gestión fiscal, al no haberse incorporado también otras medidas de mayor gasto aprobadas entre agosto y diciembre de 2025 en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) 2026, —que ya incluía un incremento elevado a estos grupos de beneficiarios.

El efecto de estos nuevos gastos aparte de generar el incumplimiento de las reglas macro fiscales, dificultará más el cumplimiento futuro de estas reglas incluida la del DF, que a duras penas se ha venido cumpliendo, más que todo por el temporal aumento de los ingresos tributarios que por control del gasto. En relación a lo descrito, en cuanto a las reglas incumplidas se encuentran las relacionadas con el gasto financiero y el gasto corriente, especialmente en remuneraciones. Estos componentes son importantes para la sostenibilidad de las cuentas públicas y evitar desequilibrios estructurales en el manejo del presupuesto público.

2. Una Propuesta de Política Fiscal Ampliada

Una propuesta de política fiscal se debe centrar en la sostenibilidad fiscal, la descentralización del gasto, y el impulso a la inversión privada sobre todo por el lado del aumento de infraes-

estructura, así como el aumento de la recaudación, para avanzar en la reducción de brechas sociales.

Asimismo, La Política Fiscal debe estar contenida en el Marco Macroeconómico Multianual elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), incluyendo un indispensable balance de riesgos fiscales. La política fiscal debe buscar lograr la consolidación fiscal con el crecimiento económico. A continuación, señalo las principales acciones contenidas en una propuesta de Política Fiscal ampliada;

- 2.1. Recuperación de credibilidad del Poder Ejecutivo. Frente a las ilegítimas iniciativas conducentes a un mayor gasto público, promulgadas del Congreso; desde que están estas iniciativas a nivel inicial en la Comisión dictaminadora, es importante la participación del MEF alertando riesgos. En tal sentido, y como paso siguiente si el Congreso insiste en la aprobación del proyecto de ley, el Poder Ejecutivo debe observarlo y de promulgarse por insistencia el Ejecutivo debería plantear una demanda por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.
- 2.2. Evitar modificaciones de reglas macro fiscales. En tanto afecta la credibilidad y predictibilidad del manejo fiscal
- 2.3. Desarrollo de operaciones de re perfilamiento de deuda pública. Canje de deuda a plazos más largos (teniendo en cuenta el mayor costo financiero), canje deuda de dólares a soles y de tasas variables a tasas fijas.
- 2.4. Priorización en la asignación de marco presupuestal a proyectos de inversión pública ya iniciados pero detenidos, evitándose así costos asociados a la obso-

lescencia de los expedientes técnicos y también de los presupuestos asociados.

- 2.5. Planteamiento de acciones de inconstitucionalidad por los proyectos ilegítimos aprobados por el Congreso aplicantes de más gasto. Considerando además una serie de leyes de mayor gasto aprobadas entre agosto y diciembre de 2025, no incluidas en PIA 2026 y que, sumadas a otras medidas en actual proceso de aprobación, podrían generar un gasto adicional de alrededor de 15 mil millones anuales.
- 2.6. Presupuesto formulado en base al aumento del gasto público previsto en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) para el año correspondiente.
- 2.7. Establecimiento de la evolución en el tiempo del Presupuesto por Resultados, como metodología obligatoria, para evaluar cualquier requerimiento de crédito suplementario, evaluándose no solo la meta financiera sino la económica también.
- 2.8. Revisión integral del gasto tributario por sectores y región geográfica. Ingresos tributarios 14.4% del PBI.
- 2.9. Aumento de las sanciones por evasión y elusión tributaria.
- 2.10 Mayor dinamismo, promoción de Asociaciones Públicas Privadas y Obras por Impuestos en tanto sea lento el aumento de la recaudación y las capacidades de gestión a nivel de los gobiernos subnacionales, sobre todo.

En suma, esta propuesta de Política Fiscal ampliada, seguramente incompleta, debe de ser vista como un insumo inicial en un indispensable replanteo de la situación actual, asunto central para lograr una tan buscada estabilidad macroeconómica.

Referencias

Banco Central de Reserva del Perú (2026) Reporte Inflación. Marzo

Consejo Fiscal (2026) Comunicado 01- 2026 El Consejo Fiscal informa que, si bien se habría cumplido la regla del déficit fiscal, se han incumplido las reglas macrofiscales asociadas al gasto público en 2025. Enero.

Consejo Fiscal (2026) Comunicado 02- 2026 El Consejo Fiscal reitera su preocupación por la persistencia en la aprobación de iniciativas

legislativas que comprometen la sostenibilidad fiscal. Marzo.

Consejo Fiscal (2025) Informe Técnico. Agosto. Opinión del Consejo Fiscal sobre el proyecto de Marco Macroeconómico Multianual 2026-2029

Fondo Monetario Internacional (2026) Perú: Declaración final del personal técnico de la misión de consulta del Artículo IV correspondiente a 2026. Marzo.

Ministerio de Economía y Finanzas (2025) Marco Macroeconómico Multianual 2026 – 2029.

Política monetaria, gobernanza y financiamiento para el desarrollo en el contexto de crisis climáticas

José I. Távara¹

1. Crisis climáticas y riesgos sistémicos

La humanidad enfrenta hoy crisis ambientales cada vez más intensas y frecuentes, con inundaciones, olas de calor, sequías e incendios forestales en diversas regiones del planeta, que afectan y destruyen cultivos, infraestructura, viviendas, ecosistemas y vidas humanas. El año 2025 se registró el tercer nivel más alto en la temperatura promedio de la tierra, luego de los elevados niveles registrados los dos años anteriores. Por primera vez en la historia tenemos tres años consecutivos —2023 al 2025— con temperaturas en la superficie del aire y del mar superiores en 1.5° % al nivel pre industrial. En la región Antártica se alcanzó un nuevo récord de temperatura el 2025². La acidificación de los océanos y los conflictos bélicos en Ucrania y el Oriente Medio agravan los riesgos de inseguridad alimentaria, y añaden una elevada cuota de contaminación con graves impactos en la salud y la vida de las poblaciones afectadas.

El Perú es especialmente vulnerable al calentamiento global, debido a la verticalidad y complejidad de su geografía y a la debilidad de sus instituciones. El retroceso de sus glaciares amenaza la seguridad hídrica de la costa y reduce la capacidad de generación hidroeléctrica. Esta fragilidad se agudiza con el fenómeno de El Niño (ENSO), que

1 Profesor principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú y director del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). El razonamiento y las opiniones que contiene el texto son exclusivamente del autor y no reflejan necesariamente la posición de las instituciones con las que se encuentra vinculado. Una versión más extensa y elaborada de los argumentos expuestos, estará disponible en unos meses como capítulo del libro "El Perú en tiempos inciertos: miradas desde las ciencias sociales - 60 años de la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP", en proceso de publicación por el Fondo Editorial de la Universidad. Agradece el valioso apoyo de Renzo Zárate como asistente de investigación.

2 La información sobre calentamiento global es reportada por el Copernicus Atmosphere Monitoring Service, de la Unión Europea (2026), y por la National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA.

provoca aluviones en el litoral y sequías en la sierra sur, mientras que el calentamiento del océano y la debilidad estatal en la regulación y control de la pesca pone en riesgo la biomasa de anchoveta y otras especies de las cadenas tróficas, que constituyen las principales fuentes de proteínas.

En la vertiente oriental, la selva amazónica —hábitat de una gran variedad de flora y fauna y uno de los mayores sumideros de carbono del planeta— está siendo destruida por la tala ilegal, la expansión de la minería del oro y del narcotráfico con los cultivos de coca, que contaminan los acuíferos, también, por el cambio en uso de suelos hacia la agricultura en algunas zonas. Los incendios forestales han destruido más de dos millones de hectáreas durante los últimos doce años y los científicos advierten de que la Amazonía se está acercando a umbral crítico, pasado el cual se desencadena un proceso irreversible de desertificación o sabanización (Oxfam 2025).

La comunidad científica viene advirtiendo, desde hace varios años, sobre la amenaza que estas crisis representan para la sobrevivencia de nuestra especie, su gravedad no ha pasado desapercibida y los llamados de alerta se transmiten con mayor frecuencia en algunos de los principales foros a escala global. Expertos invitados al *World Economic Forum* 2026 en Davos afirmaron que el sistema global viene operado fuera de los límites planetarios seguros, lo que traerá consigo pérdidas económicas masivas en caso de mantener el curso actual (WEF 2026).

Un documento reciente de las Iglesias del Sur Global, también advierte que el planeta se aproxima a umbrales que comprometen la estabilidad de los ecosistemas. En su pronunciamiento, elaborado con el apoyo de expertos, vinculan las crisis climáticas con una “economía que mata” y con la dependencia de los combustibles fósiles, denuncian que los desequilibrios generados por el calentamiento global agravan

la vulnerabilidad de las personas más pobres, y destacan la urgencia de una transición justa, transformando el sistema global en base a principios de equidad y al reconocimiento de los límites biofísicos del desarrollo (CELAM et al., 2026). El Cardenal Barreto, presidente de la Conferencia Episcopal de la Amazonía (CEA-MA), ha hecho “un llamado a la conciencia ética del país para elegir autoridades comprometidas con el cuidado de la vida, la justicia social y la protección de la Casa Común, en especial de la Amazonía peruana” (2026).

El abanico de políticas requeridas para enfrentar estos desafíos es muy amplio, tanto en la mitigación, evitando el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, como en la adaptación, dirigida reducir la vulnerabilidad frente a las crisis ambientales. Entre ellas se destacan las políticas orientadas a acelerar la transición energética, a frenar la deforestación, con agricultura sostenible, reforestación y recuperación de ecosistemas, a la interdicción efectiva del crimen ambiental, con seguridad jurídica de las tierras de comunidades indígenas y protección efectiva de sus líderes, a la reconversión de la infraestructura con ciudades resilientes y transporte ecoeficiente, así como a la limpieza y protección de los océanos, y la gestión sostenible de biomasa, entre otras.

La magnitud del financiamiento requerido para avanzar hacia estos objetivos demanda sin duda reformas urgentes dirigidas a ampliar el espacio fiscal, como condición de viabilidad de las inversiones involucradas. Los bancos multilaterales y los bancos nacionales de desarrollo han jugado un rol destacado en este campo. En efecto, durante el período 2013 – 2020 ellos dieron cuenta del 45% y del 32% del financiamiento climático global, respectivamente. Sin embargo, la magnitud de los recursos que actualmente se invierten resulta claramente insuficiente. En el Perú, las colocaciones de COFIDE —el único

banco de desarrollo— representaron apenas el 2% del total del sistema financiero el año 2024. La magnitud de la brecha o déficit de inversiones climáticas en países en desarrollo ha sido estimada entre 7 y 14 veces los flujos de inversión actuales (PNUMA 2024). En el caso de América Latina y el Caribe (ALC) se requiere de una inversión anual del orden del 2,3% al 3,1% del PBI, solo para cumplir las metas de mitigación al 2030. A ello se suman las inversiones en adaptación, estimadas en 1.4% a 1.8% del PBI (CEPAL 2024).

En este orden de ideas y considerando la magnitud de estas brechas, puede afirmarse que los recursos que gestiona la banca privada deberían ser movilizados hacia el financiamiento climático, y retirados de actividades que degradan el medio ambiente. Lamentablemente la información disponible hasta ahora sobre su compromiso efectivo, no es muy alentadora. Un informe reciente revela que ninguno de los 22 bancos líderes analizados en América Latina, evalúa la exposición de sus carteras a la deforestación o degradación del suelo (Anguelova y Gómez-Calderón, 2025).

La miopía de los agentes de decisión en banca y las finanzas fue caracterizada por Mark Carney como “la tragedia del horizonte”: los impactos de las crisis ambientales tienen lugar en horizontes de largo plazo, mientras que su horizonte temporal es mucho más corto³. En este orden de ideas, sostenía Carney, “no necesitamos de un ejército de actuarios para que nos digan que los efectos catastróficos del cambio climático se dejarán sentir más allá de los horizontes tradicionales de la mayoría de los actores, imponiendo

un coste a las generaciones futuras que la generación actual no tiene ningún incentivo directo para reparar”. Por ello, “una vez que el cambio climático se convierta en una cuestión definitoria para la estabilidad financiera, puede que ya sea demasiado tarde” (2015, p. 4).

Desde el mensaje seminal de Carney la literatura identifica dos tipos distintos de riesgos: los *riesgos físicos* provocados por las crisis climáticas, y de otro lado los *riesgos de transición*, derivados de los cambios en las políticas, la tecnología, las normas sociales y los patrones de consumo, inducidos precisamente por estas crisis. Sus impactos en la economía se expresan como shocks de oferta, como cuando afectan la producción de alimentos y la productividad laboral en general. También inciden en la demanda, cuando se destruye o disminuye el valor de propiedades y activos, o se generan desplazamientos y migraciones forzadas. Se estima que entre el 2010 y el 2020 habrían tenido que migrar por impactos ambientales dentro de sus propios países más de 250 millones de personas; un número tres veces mayor, en esa década, que las migraciones provocadas por guerras y conflictos (GAR, 2022).

Como sabemos, las personas más pobres son las más afectadas, pues con frecuencia residen en los lugares más expuestos y pierden una mayor proporción de sus ingresos y sus activos, de manera que les toma mucho tiempo más recuperarse (GAR, 2022, pp. 19-20, 31, Banco Mundial, 2023, p. 56). Ajay Banca, presidente del Grupo del Banco Mundial, advertía en el *World Economic Forum* del 2024 que hoy enfrentamos “una crisis climática existencial”. Sostenía que no podemos pensar en erradicar la pobreza sin considerar, al mismo tiempo, el impacto del clima, la salud, la inseguridad y la fragilidad alimentaria. A su juicio nos encontramos ante un conjunto de crisis profundamente entrelazadas, y en este contexto, el sentido de urgencia es lo único que realmente puede salvarnos.

3 Según Carney el horizonte de planeación y decisión es de solo 2 a 3 años en el caso de la política monetaria, y un poco más largo en la evaluación de la estabilidad financiera, aunque menos de una década. El discurso de Carney, en ese entonces gobernador del Banco de Inglaterra y presidente del Consejo Mundial de Estabilidad Financiera (FSB), tuvo lugar el 2015 en la Lloyd's of London, una de las más grandes compañías de seguros y reaseguros del mundo.

2. Los bancos centrales frente a las crisis climáticas

Dado el elevado déficit de financiamiento climático, y la evidente lentitud con la cual el sistema financiero empieza a reconocer y reaccionar ante este sentido de urgencia, resulta imperativo contar con una banca central realmente comprometida con el cumplimiento de sus mandatos y una supervisión financiera más estricta. Como advirtió Schumpeter (1934), el mercado monetario es el “cuartel general del sistema capitalista, desde donde salen las órdenes hacia sus divisiones individuales... En este mercado confluyen todos los tipos de requerimientos de crédito; todo tipo de proyectos económicos se relacionan entre sí por primera vez y compiten en él por su realización...” (2021, p. 110).

En cumplimiento de sus mandatos primarios de velar por la estabilidad de los precios y, con frecuencia, la estabilidad financiera, los bancos centrales tienen la responsabilidad de identificar todos los riesgos potenciales que amenazan dicha estabilidad, los cuales pueden afectar sus propias hojas de balance. La evidencia presentada revela que el cambio climático y el colapso de los ecosistemas configuran actualmente la causa más importante de dichos riesgos. Además de los impactos materiales inmediatos y sus secuelas, una transición desordenada puede generar pérdidas sustantivas en el valor de activos físicos y financieros, la contracción o desaparición de industrias enteras, y una mayor exposición a “activos encallados” (*stranded assets*), lo que a su vez genera contracciones significativas en la demanda, con despidos masivos y pérdida de ingresos (Ramos, Cabrales & Sánchez, 2022). Bajo estas condiciones, los bancos centrales no podrían asumir el rol de “rescatistas climáticos de último recurso”, dada la irreversibilidad de los procesos biofísicos, pasados ciertos

umbrales o puntos de inflexión. No se trata entonces de crisis financieras ordinarias: el capital financiero no es un buen sustituto del capital natural (Bolton et al., 2020)

El reconocimiento de estos riesgos y de la urgencia de enfrentarlos ha dado lugar a valiosas iniciativas a escala global, entre ellas la formación de la Red por la Ecologización del Sistema Financiero —*Network for Greening the Financial System* (NGFS)— integrada por bancos centrales y supervisores financieros de varios países⁴. Su objetivo es “contribuir a reforzar la respuesta global necesaria para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París y potenciar el papel del sistema financiero en la gestión de riesgos y la movilización de recursos en el contexto del desarrollo ambientalmente sostenible”. Opera como un foro basado en el consenso, compartiendo buenas prácticas de forma voluntaria.

Una encuesta llevada a cabo por esta red el 2022, reveló que la mitad de las autoridades encuestadas reportaron daños provocados por impactos climáticos crónicos en sus economías (la proporción que reportó daños por eventos extremos fue de 70%). Mas significativo aún fue el hecho de que un 40% de los bancos centrales reportó haber adoptado medidas para integrar criterios relativos al cambio climático en sus marcos operativos, aunque de manera aún incipiente (NGFS, 2023)⁵. Los instrumentos utilizados con mayor frecuencia han sido los programas de compra de activos y, de otro lado, las regulaciones que afectan la valoración de los activos aceptados como

4 La NGFS fue fundada el 2017 por iniciativa de las autoridades monetarias de México, Inglaterra, Francia, Países Bajos, Alemania, Singapur, China y Suecia. Hasta marzo del 2026, estaba integrada por 147 autoridades (bancos centrales y supervisores financieros) y 24 observadores, de 92 países.

5 La encuesta fue respondida por 55 de los 88 bancos centrales que hasta entonces integraban la NGFS, incluyendo a 9 países de América Latina y El Caribe. La integración de criterios climáticos en los marcos operativos fue reportada sobre todo por los bancos centrales de la zona Euro.

colateral de garantía en sus operaciones con entidades financieras⁶.

Los bancos centrales evalúan y gestionan los riesgos financieros, proyectando los impactos esperados del cambio climático en sus hojas de balance. Si esperan que activos ligados a actividades contaminantes se deprecien en la transición a una economía baja en carbono, deben reducir su exposición a dichos activos. Además, en cumplimiento de sus mandatos pueden utilizar sus instrumentos para encarecer el financiamiento de actividades ambientalmente dañinas y así contribuir a los objetivos de mitigación y protección de los ecosistemas, como ya ocurre en varios países.

Las respuestas de política monetaria y supervisión financiera enfrentan sin duda nuevos desafíos. En efecto, se reportaron dificultades derivadas de la disponibilidad y calidad de la información relevante, así como disyuntivas entre la efectividad de la política monetaria en el control de la inflación y la gestión efectiva de los riesgos ambientales.

Sin embargo, el hecho de que los mismos bancos que reportan estas disyuntivas sean quienes han adoptado estas nuevas medidas, sugiere que las tensiones están siendo gestionadas adecuadamente (NGFS, 2023, p. 14). Un estudio posterior sobre ocho casos en Europa y Asia, revela que los nuevos desafíos operativos que hoy enfrentan las autoridades en este campo son más manejables y pueden ser supera-

dos exitosamente. La evidencia que reporta la red revela que los bancos centrales pioneros en la dirección de ecologizar los sistemas financieros “han seguido un enfoque cauteloso y gradual”, y algunos de ellos han anunciado que su acción se “intensificará” con el tiempo (NGFS, 2024, p. 26). Un estudio más reciente propone a los bancos centrales evaluar la adopción de un enfoque holístico y de mayor alcance, que incluya herramientas que operen también “en el lado del pasivo de sus hojas de balance”, incluyendo la adecuación de las tasas de encaje, los requisitos de reservas mínimas y los marcos de remuneración para incentivar los préstamos y los depósitos vinculados a actividades ambientalmente amigables, así como el desarrollo de nuevos instrumentos monetarios respaldados por activos sostenibles (NGFS, 2026).

Esta transición hacia una banca central responsable, dispuesta a evitar “la tragedia del horizonte” no está libre de cuestionamientos. Al respecto se afirma que la ampliación del mandato de los bancos centrales en la dirección de incorporar consideraciones ambientales puede debilitar su autonomía y desviar su propósito (lo que en el mundo anglosajón se califica como *mission creep*), además de ser percibido como instrumentalización política en ausencia de un respaldo jurídico explícito. En este orden de ideas, dado el poder de estas instituciones y el hecho de que sus autoridades no son elegidas en procesos democráticos, algunos autores postulan que “es vital que ese poder se mantenga lo más contenido posible” (Somerset, 2021) También se argumenta que sus instrumentos tienen alcance limitado para reducir emisiones, y que ampliar sus funciones podría dispersar recursos y capital político que podrían utilizarse con mayor eficacia en otros campos de la política pública, por ejemplo a través de la banca de desarrollo.

Al respecto puede afirmarse que los mandatos y objetivos de la banca central han ido cambiando a lo largo del tiempo, y a medida que los impactos

⁶ Los bancos centrales inyectan o retiran liquidez del sistema recurriendo a diversos instrumentos, en particular a operaciones de reporte con compromiso de recompra (REPOs). Son transacciones mediante las cuales una entidad financiera adquiere (o entrega) efectivo inmediato, vendiendo (o comprando) un instrumento financiero ya existente, y al mismo tiempo se compromete a revertir la transacción a un precio y en una fecha determinada. Al regular la valorización de estos instrumentos financieros, los bancos centrales pueden aplicar recortes o *haircuts*, lo que reduce en mayor proporción el valor de los activos e instrumentos vinculados a actividades con mayores impactos ambientales.

de las crisis ambientales amenazan la estabilidad económica, monetaria y financiera de los países, la interpretación generalmente aceptada sostiene que dichos impactos pueden y deben ser analizados en la formulación de sus políticas. Aun si la formulación del mandato se limita escuetamente a garantizar la estabilidad de los precios, es evidente que el cambio climático puede alterar dicha estabilidad. El argumento de que la consideración de criterios climáticos “politiza” y debilita la autonomía de los bancos centrales, se sostiene en el supuesto implícito de que los riesgos climáticos y los riesgos financieros pueden gestionarse más eficazmente por separado; cuando en realidad es evidente que se requieren de políticas integradas y coordinadas en ambos ámbitos.

La puesta al día de la política monetaria requerirá de un diálogo más fluido con gobiernos y actores políticos, pero ello no necesariamente socava la autonomía, siempre que los procesos de deliberación y decisión se rijan por altos estándares de transparencia. De hecho, cuanto mayor es la autonomía con la que operan las instituciones, mayores deben ser las exigencias de rendición de cuentas y de transparencia, en las que se sustenta la legitimidad en un sentido más amplio y duradero. Al respecto se afirma que la indiferencia y pasividad frente al cambio climático puede erosionar la legitimidad de los bancos centrales ante la sociedad (Honohan, 2019) e incluso que, en las actuales circunstancias, perder cierto grado de autonomía podría ser un precio razonable a pagar, si el resultado es precisamente una mayor legitimidad para responder a este desafío sistémico (Dietsch, Fontan & Claveau, 2024).

De otro lado se afirma que es preferible esperar a que los bancos centrales cuenten con mayor y mejor información antes de asumir un rol proactivo frente al cambio climático. Esta postura deja de lado el conocimiento y las advertencias científicas sobre el carácter acumulativo e irreversible de los impactos climáticos una vez supe-

rados ciertos umbrales. Tácitamente se asume que es preferible enfrentar las crisis ambientales solo después de que ocurran, asumiendo que es posible controlarlas o, en su defecto, reparando y reconstruyendo. Al respecto puede afirmarse que la decisión debería ser el resultado de un análisis comparado entre los costos y los riesgos de asumir un rol proactivo, y de otro lado los costos y los riesgos de no hacerlo. Si revertir una crisis resulta más complejo y más costoso que prevenirla, la carga de la prueba debería invertirse a favor de quienes proponen el rol proactivo con medidas preventivas, de mitigación y adaptación. En este orden de ideas, “adoptar una actitud asimétrica ante el cambio climático, que opta por la inacción por defecto, no es racional” (Ramos y otros, 2022, p. 56).

3. Hacia una gobernanza más robusta y resiliente

Si bien los bancos centrales juegan un rol destacado en el funcionamiento de las economías, es evidente que por sí solos no pueden gestionar todos los riesgos e impactos que trae consigo el cambio climático, tampoco pueden (ni deben) reemplazar a los gobiernos y a los actores privados para compensar su actuación insuficiente, a pesar de las crecientes presiones sociales para hacerlo. Las respuestas más eficaces se sostienen en la participación de distintos actores, operan a distintos niveles e involucran a diversos sectores.

En el contexto actual les corresponde coordinar sus propias acciones con un amplio conjunto de políticas y de medidas que deben poner en marcha otros actores, estableciendo con claridad el marco de las controversias existentes, y exigiendo cambios más amplios y coordinados para movilizar capacidades frente al cambio climático, y poder cumplir así sus mandatos de estabilidad financiera y de precios en horizontes más largos (Bolton et al., 2022).

La tarea de coordinación tiene hoy una urgencia mucho mayor, y los bancos centrales ocupan un

lugar destacado para promoverla y facilitarla. En efecto, son instituciones diseñadas para tomar decisiones con autonomía, en horizontes de plazos más largos, evitando los problemas de inconsistencia temporal que afectan a las autoridades políticas, y a quienes dependen de ellas, cuyas prioridades con frecuencia responden a motivaciones de corto plazo y a los tiempos del ciclo electoral. Al respecto se afirma que “si los bancos centrales fueron investidos de autonomía para hacer lo que autoridades elegidas no podrían hacer —evitar la inconsistencia temporal— el cambio climático encaja muy bien en su marco conceptual” (Ramos et al., 2022, p. 13).

La coordinación que hoy se requiere en el ámbito de las políticas macroeconómicas frente al cambio climático, solo puede ser efectiva con una gobernanza fortalecida, y en este ámbito algunos cambios resultan indispensables. Empecemos examinando primero algunas de las principales medidas adoptadas, e identificando sus límites. En general puede afirmarse que tanto el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) como la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) han venido integrando consideraciones ambientales, sociales y de gobernanza (ESG) en el diseño de sus políticas, en sus actividades supervisión y en sus propias operaciones. El BCRP comenzó a comprar bonos ESG desde el 2014, los cuales representaron el 4 % de las reservas internacionales netas a fines de 2024. El 2021 se incorporó a la NGFS y añadió un nuevo eje de “responsabilidad social y ambiental” a su estrategia 2025 - 2026. También viene avanzando en la reducción de “la huella ambiental” derivada de la propia gestión institucional y de las operaciones cotidianas. Sus funcionarios participan regularmente en conferencias internacionales, donde se exponen los nuevos desafíos que enfrentan los bancos centrales. Con frecuencia, sin embargo, el interés se ha limitado a los impactos del cambio en la estabilidad macroeconómica y financiera y en la “adaptación de los bancos centrales” al nuevo contexto. Los fenómenos climáticos suelen mode-

larse como “perturbaciones exógenas”, como si la política monetaria y el funcionamiento del mercado financiero no tuviera efecto alguno sobre las dimensiones biofísicas de la sostenibilidad

Se espera que esta experiencia de aprendizaje contribuya al desarrollo de las capacidades requeridas para mejorar los modelos y herramientas analíticas en la evaluación de los riesgos y en la proyección de las variables e indicadores utilizados en los procesos de decisión. Al respecto, algunos autores destacan la “ruptura epistemológica” que estaría gestándose en algunos espacios de la comunidad financiera, con el desarrollo de enfoques prospectivos basados en análisis de escenarios (Bolton et al., 2022). Puede advertirse, sin embargo, que “no es suficiente contar con un sistema financiero que simplemente absorba los impactos climáticos. Necesitamos uno que financie activamente las soluciones a estos problemas” (Theurer, 2026). El curso de acción más seguro no es “adaptarse al cambio climático”, se trata más bien de “concentrar la atención en las causas del cambio climático, razonando hacia adelante, en lugar de enfocarnos únicamente en los shocks, razonando hacia atrás” (Ramos et al., 2022, p. 113).

Por su parte, el 2015 la SBS estableció reglas obligatorias de reporte sobre riesgos ambientales y sociales para inversiones de mayor tamaño, realizó una prueba de estrés de riesgos físicos el 2022, se unió a la NGFS el 2023 y tenía previsto desarrollar una taxonomía para clasificar las actividades con criterios de sustentabilidad ambiental, poniendo al día sus marcos normativos. El 2023 el Ministerio del Ambiente anunció que redactaría una taxonomía de “finanzas verdes”, pero en 2025 una nueva norma (DS 154-2025-EF) creó una comisión multisectorial para elaborar esa taxonomía, con una secretaría técnica integrada por funcionarios de la Dirección Nacional de economía internacional, competencia y productividad del Ministerio de Economía y Finanzas. Lamentablemente no se

cuenta con información acerca de los enfoques, competencias y calificaciones que eventualmente tendrían para asumir esta responsabilidad.

De otro lado, cabe señalar que la Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático (CANCC), constituida legalmente el año 2020 para coordinar la acción intersectorial de las autoridades gubernamentales peruanas, tiene como representantes a funcionarios de todos los ministerios y a autoridades locales. No incluye al BCRP ni a la SBS. Al parecer no hay mucha claridad sobre el papel que dichas instituciones pueden desempeñar al enfrentar los desafíos del cambio climático.

Hay distintas maneras de entender y explicar la naturaleza de estas limitaciones, una de ellas es examinar comparativamente el diseño institucional del BCRP, con el de otros bancos centrales de la región. Al respecto se advierten marcadas diferencias en lo que se refiere a la formulación de sus mandatos, a sus relaciones con otras instancias gubernamentales, a la composición y funcionamiento de su directorio como órgano colegiado, y a su transparencia procedimental.

En efecto, mientras que los bancos centrales de Brasil y México vinculan explícitamente sus mandatos primarios —garantizar la estabilidad de los precios— con el desarrollo equilibrado y la rectoría del desarrollo nacional; y los de Chile y Colombia refieren a la coordinación con la política económica del gobierno, el mandato del BCRP es excepcionalmente escueto, limitándose constitucional y legalmente a “preservar la estabilidad monetaria”. En México y Chile, los ministros de Hacienda participan formalmente en las reuniones de política monetaria (con voz, pero sin voto), mientras que en Brasil y Colombia presiden los órganos de decisión. En el Perú, en cambio, el marco normativo no contempla relaciones formales con otras entidades del gobierno. Históricamente, la coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha sido informal e idiosincrática, dependiendo de la cercanía personal entre los funcionarios

de turno. La prioridad ha sido reducir al mínimo los riesgos de “dominancia fiscal”, descuidando otros tipos de riesgos. La capacidad de respuesta coordinada frente a las crisis, dependerá entonces de la calidad de las relaciones entre dichos funcionarios.

En el ámbito de la dirección colegiada, las diferencias son también muy marcadas. Una dirección genuinamente colegiada, requiere de directores que operen como servidores públicos a tiempo completo (Blinder, 2009). Este modelo institucional ofrece ventajas significativas, destacando su capacidad superior para generar y procesar señales diversas a partir de información compleja, una función vital en contextos de alta incertidumbre. Además, este diseño funciona como un mecanismo que evita que las decisiones oscilen hacia los extremos, protege a sus miembros frente a presiones o influencias indebidas —reduciendo así el riesgo de captura— y reduce la exposición a conflictos de intereses que podrían enfrentar directores que desempeñan sus funciones a tiempo parcial. En Colombia, Chile y México, los directores de los bancos centrales tienen dedicación exclusiva (miembros internos), lo que reduce la exposición a conflictos de interés y asegura una supervisión constante. En Brasil los directores desempeñan sus funciones a tiempo completo, no de manera exclusiva, por lo que pueden dedicarse también, parcialmente, a actividades que no involucren conflictos de intereses, como la docencia.

En el caso peruano, el Directorio se compone de siete miembros, pero solo el presidente tiene dedicación exclusiva, una de sus funciones es “conducir las relaciones del Banco con los poderes públicos, los organismos internacionales y los organismos autónomos” (Ley Orgánica del BCRR, art.33e). Los otros seis directores se desempeñan a tiempo parcial, perciben dietas por las sesiones a las que asisten, de frecuencia semanal, y tienen prohibido ejercer funciones ejecutivas o administrativas dentro del banco. Este modelo de directores no ejecutivos puede

incentivar conductas de “polizón” (free-rider) y debilita el potencial de una dirección colectiva capaz de procesar información compleja, de participar en otros espacios de coordinación intergubernamental. Atendiendo a la importancia que actualmente tienen las funciones de auditoría y supervisión, que por cierto pueden dar lugar a conflictos de interés cuando los directores desempeñan funciones ejecutivas. La gobernanza del banco central peruano podría fortalecerse con una composición de tipo mixto que incluya directores externos y también internos, para fortalecer la supervisión (Bossu & Rossi, 2019) y facilitar la coordinación con otros actores institucionales (Bolton et al., 2022).

Finalmente, puede observarse que el BCRP presenta un rezago crítico en transparencia pro-

cedimental. A pesar de los avances globales y regionales, el Perú no ha mostrado progresos en esta dimensión durante las últimas dos décadas, quedando por detrás de Brasil, Chile, Colombia y México (Dincer et al., 2022). En efecto, el BCRP mantiene en reserva las actas de su Directorio, los informes técnicos que sustentan sus propuestas y los resultados de las votaciones individuales. Aunque se argumenta que la reserva protege a los directores de presiones externas, esta opacidad debilita la rendición de cuentas. Una mayor apertura, consistente con los estándares promovidos por organismos multilaterales, resulta indispensable para enriquecer el debate legislativo y elevar la legitimidad institucional requerida en el proceso de construcción de una gobernanza ambiental más robusta y resiliente.

Referencias Bibliográficas

Anguelova, T., & Gómez-Calderón, M. (2025). *Sustainable Banking Assessment Latin America: Pilot Report 2025*. World Wide Fund for Nature (WWF). https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/full-report-en---wwf-latin-america-sustainable-banking-assessment-sus-ba-2024_1.pdf

Barreto, P (2026). “Sin bosques no hay vida”: Cardenal Barreto pide elegir líderes que protejan la Amazonía en 2026.”

<https://ceama.org/sin-bosques-no-hay-vida-cardenal-barreto-pide-elegir-lideres-que-protejan-la-amazonia-en-2026/>

Blinder, A. (2009). “Making monetary policy by committee”. *International Finance*, 12(2), 171-194

Bolton, P., Despres, M., Pereira da Silva, L. A., Samama, F., y Svartzman, R. (2020). *The green swan: Central banking and financial stability in the age of climate change*. Bank for International Settlements. <https://www.bis.org/publ/othp31.pdf>

Bossu, W. & A. Rossi (2019). *The role of board oversight in central bank governance: Key legal design issues*. Documento de trabajo. IMF.

Carney, M. (29 de septiembre de 2015). *Breaking the Tragedy of the Horizon – climate change and financial stability* [Discurso]. Lloyd's of London, Londres, Reino Unido. Bank of England. <https://www.bankofengland.co.uk/speech/2015/breaking-the-tragedy-of-the-horizon-climate-change-and-financial-stability>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2024). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe, 2023: necesidades de financiamiento y herramientas de política para la transición hacia economías con bajas emisiones de carbono y resilientes al cambio climático*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/69031-la-economia-cambio-climatico-america-latina-caribe-2023-necesidades>

Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), Simposio de Conferencias Episcopales de Áfri-

ca y Madagascar (SECAM), y Federación de Iglesias Evangélicas. (2026). *Manifiesto de las iglesias del sur global por nuestra casa común. Hacia la paz con la creación: un llamamiento urgente por «una transición justa más allá de los combustibles fósiles»*. <https://adn.celam.org/iglesias-del-sur-global-lanzan-manifiesto-por-una-transicion-justa-y-el-fin-de-la-expansion-de-combustibles-fosiles/>

Copernicus Climate Change Service (C3S). (2026). *Global Climate Highlights 2025* (GCH editorial team: F. Guglielmo, J. Nicolas, F. Vamborg, R. Emerton, A. Simmons, & S. Burgess). European Centre for Medium-Range Weather Forecasts (ECMWF). <https://climate.copernicus.eu/global-climate-highlights-2025>

Decreto Supremo N° 154-2025-EF. Comisión Multisectorial de la Taxonomía de Finanzas Verdes en el Perú. (27 de marzo de 2025). *Diario Oficial El Peruano*. <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/7111925-154-2025-ef>

Dincer, N., B. Eichengreen & P. Geraats (2022) Trends in monetary policy transparency: Further updates. *International Journal of Central Banking*, 18(1), 331-348.

Network for Greening the Financial System (NGFS). (2022). *Credit Ratings and Climate Change – Challenges for Central Bank Operations*. <https://www.ngfs.net/en/publications-and-statistics/publications/credit-ratings-and-climate-change-challenges-central-bank-operations>

Network for Greening the Financial System (NGFS). (2024). *Adapting central bank operations to a hotter world: current progress and insights from practical examples* (Technical document). <https://www.ngfs.net/en/press-release/ngfs-publishes-report-adapting-central-bank-operations-hotter-world>

Network for Greening the Financial System (NGFS). (2026). *Greening Monetary Policy*

Operations: Exploring Additional Options (Technical Note). <https://www.ngfs.net/en/publications-and-statistics/publications/greening-monetary-policy-operations-exploring-additional-options>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (2024). *Adaptation Gap Report 2024: Come Hell and High Water - As Fires and Floods Hit the Poor Hardest, it is time for the World to Step up Adaptation Actions*. <https://wedocs.unep.org/items/b8964bdc-a2f8-4153-96fd-a1e4141bfff75>

Ramos Muñoz, D., Cabrales, A. y Sánchez, A. (2022). *Central Banks and Climate Change. Fit, Opportunity and Suitability in the Law and Beyond* (European Banking Institute Working Paper Series No. 119). SSRN.

Schumpeter, J. A. (1934). *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle* (R. Opie, Trad.). Harvard University Press. <https://cruel.org/books/hy/shortschumpeter/SchumpeterTheoryofEconDev.pdf>

Theurer, M. (12 de marzo de 2026). *The environment and the banking sector: A new set of challenges from climate change and loss of biodiversity* [Discurso]. Deutsche Bundesbank. <https://www.bundesbank.de/en/press/speeches/the-environment-and-the-banking-sector-a-new-set-of-challenges-from-climate-change-and-loss-of-biodiversity-991290>

World Economic Forum. (18 de enero, 2024). 3 Emergency Levers To Avert Climate Catastrophe (Video). <https://www.weforum.org/stories/2024/01/climate-emergency-leaders-davos-2024/>

World Economic Forum. (21 de enero de 2026). *How Can We Build Prosperity within Planetary Boundaries? World Economic Forum Annual Meeting 2026* (Video). YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=VH7URttlbko&t=94s>

Lucha contra la pobreza y reducción de desigualdades

Armando Mendoza

El escenario nacional durante la última década ha estado marcado no solo por una profunda crisis política, sino también por el dramático retroceso en la reducción de la pobreza y la desigualdad. En medio del caos de la política, los avances realizados en el pasado, insuficientes pero reales, hoy se han diluido y estancado.

Ciertamente, el Perú ha sido siempre un país marcado por la pobreza y la desigualdad, pero al presente esos dos fenómenos se presentan con renovada fuerza, negando y recortando las oportunidades de progresar a millones de peruanos y peruanas, en lo que ya se perfila como una nueva década perdida en el campo económico y social. Ante esta situación, resulta urgente relanzar la lucha contra la pobreza y la desigualdad, buscando retomar la ruta al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al 2030.

Hay que entender que la pobreza y desigualdad no son fenómenos limitados a un único ámbito o perspectiva, sino que, por el contrario, tienen una naturaleza transversal y multidimensional. Por ello, la lucha contra la pobreza y la desigualdad no puede entenderse como la aplicación de una lista de políticas y medidas aisladas, sino como parte de un proceso más amplio e integrador que vincula una diversidad de temáticas y áreas de acción de las políticas públicas: educación, salud, acceso a servicios, formalización del empleo y la justicia de género, por citar algunas. De hecho, puede decirse que el objetivo último de las políticas públicas en el Perú es justamente la eliminación, o al menos la reducción, de la pobreza y la desigualdad en sus más diversas expresiones.

¿Por dónde empezar?

Un tema a señalar es el rol del crecimiento económico en la reducción de la pobreza, constituyendo el complemento a la política de protección social. Sin embargo, la desaceleración de la economía en años recientes no ha ayudado, por lo que es necesario retomar un crecimiento con tasas superiores al 4% anual para impulsar la reducción de la pobreza. Pero este crecimiento tiene que ser inclusivo, enfocado en la generación de oportunidades para la población en situación de vulnerabilidad económica y social. Un crecimiento económico inercial, selectivo, circunscrito a sectores aislados, no es la solución. Crecer importa, pero también importa cómo y para quien crece.

Similarmente, la reducción de las desigualdades tiene que entenderse como el complemento necesario del crecimiento económico. Debe abandonarse la falacia de que el crecimiento y la desigualdad van juntos y que la desigualdad es un resultado inevitable, e incluso deseable del crecimiento. Abundante evidencia demuestra que lejos de ser la desigualdad un motor para el crecimiento, por el contrario, constituye un factor limitante. Los países que enfrentan y reducen desigualdades económicas y sociales, disfrutan de un crecimiento mayor y más sostenido que aquellos países que se enfocan únicamente en crecer y desdénan la lucha contra la desigualdad.

En ese sentido, es necesario abordar el problema de la desigualdad en el Perú, enfocándose en sus causas fundamentales, las cuales se traducen en la desigualdad en las oportunidades: educativas, de acceso a servicios, de obtener un empleo adecuado, entre otras. Son aquellos elementos y factores que en mayor medida bloquean y ralentizan el desarrollo de las capacidades de las personas, los que deben ser priorizados en una política de reducción de las desigualdades.

Evidentemente, existe una infinidad de factores, mayores y menores, que contribuyen a la persistencia de la pobreza y la desigualdad en el Perú. Desde la educación rural hasta el acceso al agua segura, desde la discriminación laboral hasta las deficiencias nutricionales, múltiples áreas requieren intervenciones urgentes desde las políticas públicas. En ese sentido, una primera clave para una política pública es evitar la dispersión y dilución de esfuerzos y recursos.

En un contexto en el que los recursos del Estado no abundan, es fundamental apuntar a aquellos factores identificados como los que mayor impacto tienen sobre la pobreza y la desigualdad. En esa misma medida, es necesario priorizar la atención en aquellos sectores que se encuentran en situación de mayor necesidad y vulnerabilidad, justamente por el principio de equidad que debe guiar a las políticas de Estado en su conjunto.

En consecuencia, es preciso reiterar que las iniciativas de política de protección social que son presentadas a continuación no agotan los requerimientos para atención de las múltiples y diversas expresiones de la pobreza y la inequidad en el país. Por el contrario, constituyen una primera aproximación para priorizar las acciones de política y los esfuerzos contra dos fenómenos complejos y estructurales.

¿Qué hacer?

Aceptando que toda priorización tiene un elemento de arbitrariedad, se hace necesario enfocar el esfuerzo del Estado en aquellos ejes críticos que cumplan tres condiciones: a) atender a sectores en particular vulnerabilidad, b) ser claves para el pleno desarrollo de la persona, c) proporcionar el mayor retorno social en el mediano y largo plazo.

Primer Eje: Niñez sana y segura

- El capital humano es el recurso más valioso de un país, siendo la inversión temprana,

absolutamente clave para asegurar el pleno desarrollo de las capacidades de una persona. Sin embargo, el país arrastra enormes deficiencias en la atención a la niñez, que luego se traducen en severas limitaciones, ya irreversibles, en las capacidades cognitivas y físicas de la persona y que persistirán durante el resto de su vida.

- Perú tiene una de las tasas más elevadas de desnutrición crónica y anemia crónica en la región y en los últimos años la situación ha empeorado, con una prevalencia de anemia del 43.7% en menores de 3 años, y una prevalencia de desnutrición crónica del 12.1% en menores de 5 años.
- Asimismo, existe un grave problema de insuficiente y, en muchas zonas, cuasi inexistente apoyo del Estado en el tema del cuidado familiar. El Programa Cuna Más, pese a sus méritos tiene un alcance limitado, en particular en lo referente al cuidado infantil, que representa una considerable carga económica y de tiempo de los hogares, afectando en particular a las familias jóvenes y familias monoparentales, especialmente madres solteras. Así, actualmente apenas 63 mil niños a nivel nacional acceden al servicio de cuidado diurno en los Centros Infantiles de Atención Integral (CIAI).

Metas al 2031:

- Reducir a la mitad la prevalencia de anemia infantil (meta del 22.0%).
- Reducir a la mitad la prevalencia de desnutrición crónica infantil (meta del 6.0%).
- Fortalecer y ampliar el alcance y cobertura del Programa Cuna Más
 - Duplicar el número de Centros

Infantiles de Atención Integral (CIAI) hasta un total de 5 mil, priorizando localidades con alta incidencia de pobreza.

- Mínimo de 200 mil niños en Servicio de Cuidado Diurno.
- Mínimo de 300 mil familias con Servicio de Acompañamiento.
- Presencia en un mínimo de 500 distritos priorizados.

Acciones específicas

- Incorporación del enfoque de Desarrollo Infantil Temprano del gobierno central a los gobiernos regionales y locales, con un abordaje intersectorial, incluyendo al sector Salud, Educación y Protección Social.
- Sistema unificado de identificación y seguimiento de infantes en situación de riesgo, usando como base el registro de RENIEC, combinado con los sistemas de control de los programas del MIDIS, MINSA y control presupuestal del MEF, empezando con 100 distritos priorizados, con apoyo municipal al nivel local.
- Ampliación del Servicio de Acompañamiento de Cuna Más, con visitas domiciliarias quincenales de control y seguimiento, con apoyo municipal.
- Implementación de 2500 Centros Infantiles de Atención Integral (CIAI) adicionales, en coordinación con gobiernos locales.
- Incremento presupuestal para rubros claves: Cuna Más, Programa 0002 Salud Materno Neonatal, Programa 0115 Programa Nacional de Alimentación Escolar.
- Reforzamiento y ampliación del Programa de Incentivos Municipales en su Compromiso 1: Nutrición Infantil,

apuntando a incorporar a la totalidad de municipalidades distritales al 2028.

- Reforzamiento y ampliación del Programa de Incentivos Municipales en su Compromiso 3: Focalización Social, apuntando a incorporar al menos a la mitad de municipalidades distritales al 2028 y a la totalidad al 2030.

Segundo Eje: Juventud con oportunidades

- La etapa de la juventud, entre los 15 y 29 años, es una fase crítica en el desarrollo de una persona, donde se maximiza y optimiza el aprendizaje, la adquisición de habilidades y el fortalecimiento de capacidades, alcanzándose la plenitud profesional y personal. Desafortunadamente, para miles de jóvenes peruanos y peruanas, esta es una fase marcada por frustraciones y limitaciones, con consecuencias permanentes para su bienestar.
- La expresión más clara de este problema es el fenómeno de los NINIS, aquellos jóvenes que ni estudian ni trabajan, perdiéndose tiempo y oportunidades, que no se recuperan. Se estima que actualmente un millón y medio de jóvenes califican como NINIS, lo que representa una gigantesca pérdida de capital humano que no alcanza su pleno desarrollo.

Metas al 2031:

- Reducir al menos en un tercio la prevalencia de NINIS, lo que implica generar oportunidades laborales y educativas adicionales para 500 mil jóvenes.
 - Mínimo de 250 mil jóvenes con formación técnica - laboral.
 - Mínimo de 250 mil jóvenes con empleos permanentes de calidad.

Acciones específicas

- Reforzamiento y ampliación del alcance del Programa “Jóvenes Productivos”, con particular énfasis en los ejes de certificación de competencias laborales y generación de oportunidades para el autoempleo.
- Ampliar la oferta del programa “Capacítate” del MTPE, con priorización en los jóvenes en situación de vulnerabilidad sociolaboral y de escasos recursos económicos.
- Ampliación del programa de becas para jóvenes, enfocado en el aprendizaje de las nuevas tecnologías, incluyendo AI, internet de las cosas y robótica.
- Establecimiento de un programa de créditos garantizados para jóvenes emprendedores, replicando la experiencia de “Reactiva Perú”, bajo la ejecución del MEF, Banco de la Nación y COFIDE.
- Adicionalmente es importante señalar la importancia de que la política del sector educación 2026 – 2031 se enfoque en la mejora de la calidad de la Educación Básica Regular (EBR), con particular énfasis en áreas como razonamiento matemático y verbal, que son fundamentales para el desarrollo posterior de habilidades y capacidades laborales.

Tercer Eje: Enfrentando la pobreza extrema

- Tras los importantes avances en la reducción de la pobreza durante la primera década del presente siglo, el Perú entró en una fase de gradual desaceleración.
- Esta situación cambió dramáticamente en el 2020 con la pandemia del COVID19, que borró los avances de una década en el campo social.

- Persisten estancamientos y retrocesos en rubros claves como resultado del insuficiente crecimiento económico, el impacto de shock externos y, por, sobre todo, el profundo deterioro de las políticas sociales en años recientes.
- De cara al quinquenio 2026 – 2031 urge relanzar las políticas para reducción de la pobreza, reconociendo la necesidad de reformas de fondo y cambio de paradigmas y criterios en su diseño y ejecución, incluyendo la plena incorporación de una perspectiva de pobreza multidimensional, el abordaje de la pobreza urbana, y la adopción de una visión que supere el asistencialismo tradicional, enfocándose en el desarrollo de capacidades y la creación de oportunidades

Metas al 2031:

Fortalecimiento y reforma del Organismo de Focalización e Información Social (OFIS) y del Sistema de Focalización de Hogares, SISFOH, incluyendo cobertura de hogares no pobres vulnerables.

Reducción de la incidencia de la pobreza a niveles pre Pandemia (20% pobreza general y 2.5% pobreza extrema) con lo que aproximadamente 3 millones de personas saldrían de la pobreza.

Acciones específicas

Ampliación de la cobertura del SISFOH a hogares pobres en el ámbito urbano y hogares en situación de vulnerabilidad, priorizando hogares jefaturados por mujeres, hogares con integrantes con alguna discapacidad y hogares en zonas vulnerables a desastres y fenómenos climáticos.

Ampliar y actualizar la cobertura del sistema de Clasificación Socioeconómica (CSE) a la totalidad de la población.

Vincular integralmente al Programa Juntos con el Programa de Empleo Temporal - Llamkasun Perú y el programa productivo Haku Wiñay.

Incremento presupuestal para rubros claves: 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - JUNTOS, Programa 0118: Acceso de Hogares Rurales con Economías de Subsistencia a Mercados Locales, entre otros.

Cuarto Eje: Priorizando a los más vulnerables

- Un problema central de las políticas sociales es que lejos de asumirse con una visión integral de las necesidades de la población, tradicionalmente se ha basado en parámetros y esquemas parciales.
- Como consecuencia, sectores críticos de la población en situación de exclusión y vulnerabilidad, tales como la población con discapacidad, los hogares jefaturados por mujeres o los adultos mayores, no han recibido la adecuada atención y priorización.
- Ciertamente, existe una multitud de grupos y sectores en necesidad y riesgo; sin embargo, en una necesaria priorización, debería enfatizarse la atención a: personas con discapacidad severa, adultos mayores en situación de pobreza y hogares jefaturados por mujeres.

Metas al 2031:

- Registro completo y seguimiento a grupos en situación de vulnerabilidad, incluyendo mujeres jefas de hogar, personas con discapacidad, personas adulto mayores.
- Empadronamiento de la totalidad de la población con discapacidad (estimada en 3.2 millones en el 2017) en el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad.
- Cobertura pensionaria completa a grupos particularmente vulnerables: personas con

discapacidad severa y adultos mayores en situación de pobreza.

- Fortalecimiento de los programas de promoción y apoyo a mujeres jefa de hogar en situación de pobreza, enfatizando la generación de oportunidades de empleo y emprendimientos.

Acciones concretas

- Ampliación del Programa Nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza - CONTIGO, con la meta de cubrir eventualmente a la totalidad de la población con discapacidad severa (aproximadamente 300 mil personas).
- Ampliación del programa pensión 65 a la totalidad de los adultos mayores en situación de pobreza (22,1% la población adulto mayor al año 2024).
- Incremento gradual de la asignación de pensión 65 hasta una meta mínima de 50% de la remuneración mínima vital (equivalente a S/ 565 al año 2026).
- Ampliación del Programa de Ollas Comunes, reforzando su componente emprendimiento-productivo.
- Incremento presupuestal para el Programa de Complementación Alimentaria (PCA).

La cuestión de los recursos

El avance en las metas de reducción de la pobreza y la reducción de las desigualdades no será posible sin una significativa inversión de recursos. Por ello, una propuesta para ampliar el alcance de las políticas públicas de Protección Social necesariamente debe plantear como un factor crítico la priorización del financiamiento a este sector clave.

Actualmente, la participación de la Protección Social en el presupuesto público es demasiado reducida como para aspirar a metas ambiciosas. Para el año 2026 la asignación de recursos a la Protección Social representa escasamente el 4.1% del presupuesto público, lo cual es absolutamente insuficiente frente a los requerimientos existentes.

La implementación de las iniciativas planteadas en los cuatro ejes para la reducción de la pobreza y las desigualdades, demanda un esfuerzo fiscal correspondiente, que gradualmente incremente los recursos para la ampliación y fortalecimiento de los programas sociales, con el objetivo que al 2031 la Protección Social en el Perú cuente con un adecuado financiamiento. Así, una meta razonable a plantear para el próximo quinquenio es que la asignación para la Protección Social no sea inferior al 10% del presupuesto público, a fin de garantizar el adecuado financiamiento de las iniciativas para la lucha con la pobreza y la desigualdad.

Retrocesos de género en el Perú (2021-2025): impactos, tendencias y desafíos hacia el 2031

Rocío Silva Santisteban

1. Introducción

En América Latina los problemas públicos de brechas de género y la violencia basada en género es la causa de la discriminación estructural contra las mujeres que representa el problema público identificado por diversos documentos como los Informes del MESECVI (OEA-MESECVI 2025) o, en el caso concreto del Perú, la Política Nacional de Igualdad de Género (DS N°008-2019-MIMP). Un dato relevante para verificar dicho problema público es el Índice de Desigualdad de Género (IDG) que refleja las brechas entre mujeres y hombres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y participación en el mercado laboral (INEI 2025). El IDG de la región de América Latina y el Caribe se mantuvo en 0,989 según el Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (UNDP 2024).

En 2023 en Argentina se eliminó el Ministerio de la Mujer, se recortaron fuertemente los programas contra la violencia y se promovió proyectos para recriminalizar el aborto; en El Salvador se ha exacerbado la criminalización del aborto a pesar del fallo de la Corte Interamericana (Caso Beatriz); en Nicaragua se han clausurado miles de ONG —incluidas feministas— cerrando servicios esenciales para víctimas (según CEDAW). Toda América Latina se encuentra ante una situación política de giro ultraconservador que no reconoce una serie de derechos humanos de tercera generación como los derechos de la población LGTBQ+ y que ha emprendido un *backlash* a las políticas de género y al movimiento feminista, desde México hasta Argentina.

De la misma manera, estos sectores ultraconservadores, especialmente fundamentalistas evangélicos neocatecumenales y algunos grupos católicos como el Opus Dei, han logrado llegar a posiciones de poder y gobierno, retrotrayendo los derechos de las mujeres debido a su persistente crítica acientífica a la perspectiva de género denomi-

nándola “ideología de género”. La propuesta de ataque que se inicia con el libro de Dale O’Leary *The Gender Agenda* en 1997 (post Beijing) se difunde a través de programas de televisión y *streaming* en miles de redes sociales, en la actualidad. Uno de los momentos de mayor fortaleza de estos retrocesos ha sido el gobierno de Jair Bolsonaro en Brasil. A principios de siglo, el número de iglesias evangélicas en Brasil se había duplicado hasta superar las 30.000, pero en 2019 se había triplicado de nuevo hasta superar las 100.000 (Información de Radio Red).

Esta idea-fuerza ha penetrado en sectores amplios de la población afianzando un desprecio al concepto y sus herramientas lo que, en sectores ilustrados y aparatos de gobierno, va reduciendo el interés por el género. A su vez el retiro de la cooperación internacional de América Latina, en tanto que su población se encuentra dentro de países clasificados de renta media por el Grupo Banco Mundial, ha mermado las posibilidades concretas de apoyo financiero a proyectos de desarrollo con enfoque de género.

El Perú atraviesa un contexto crítico en materia de derechos de las mujeres y enfoque de género. En los últimos años se ha configurado un escenario de debilitamiento institucional, retrocesos normativos y aumento sostenido de diversas formas de violencia. En el Perú el Estado ha aprobado Ley 32535 llamada “Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres” que implica una serie de retrocesos para lograr la igualdad de género, entre ellos, suprimir la palabra y el concepto “género” no solo en dicha ley sino con vocación de que sea sustituya en todas las políticas públicas anteriores. En la norma se suprime también la Educación Sexual Integral – ESI, con gran perjuicio a la implementación de las Política Nacional de Igualdad de Género y normas complementarias.

Pero todos estos retrocesos no son coyunturales. Este documento sostiene, con data específica, que no se trata únicamente de un incremen-

to de la violencia, sino de una transformación estructural en las condiciones que permiten su reproducción: tolerancia social, impunidad judicial y desmantelamiento de políticas públicas.

2. Metodología y fuentes

El análisis se basa en los siguientes documentos:

- Informe para el MESECVI - Implementación del Tratado de Belem do Pará realizado por DEMUS 2026
- Política Nacional de Igualdad de Género (DS N°008-2019-MIMP)
- Encuesta Nacional sobre Relaciones Sociales (ENARES 2025)
- Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES 2025)
- Registros del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)
- Datos del Ministerio Público
- Informes de la Defensoría del Pueblo

Para el análisis de data se emplea un enfoque descriptivo-analítico con énfasis en tendencias y correlaciones entre cambios normativos y resultados sociales. Por supuesto, también se ha realizado un estudio de caso (niñas awajún violadas sexualmente por sus profesores en el distrito de Condorcanqui, Amazonas) que ilustra de manera contundente la situación de deterioro de la educación sexual integral, las falencias de la educación intercultural, la tolerancia social ante la violencia de género y la violencia sexual, especialmente, la impunidad en el ámbito de los gobiernos territoriales autónomos indígenas.

3. Tolerancia social a la violencia de género y debilitamiento de la prevención

Uno de los indicadores más preocupantes es el incremento de más del 25% de la tolerancia social hacia la violencia de género en los últimos años. En el Plan contra la Violencia de Género del 2016-2021 se propuso que la tolerancia a la violencia baje de 54.1 a 51.6 (ENA-

RES 2016). Si bien es cierto que en la Política contra la Violencia de Género (2019) se parte de cifras similares, en la ENARES difundido el día 8 de julio de 2025 por el Instituto Nacional de Estadística las cifras oficiales de tolerancia

a la violencia de género son escalofriantes: la tolerancia de hombres y mujeres hacia la violencia de género **ha subido al 75.7%** y la cifra de varones que justifican la **violación sexual** es de 56.5% (cuadro 1)

CUADRO 1
Indicadores confiables a nivel nacional y departamental de la encuesta dirigida a hombres y mujeres de 18 años a más de edad

N°	Nombre del Indicador	Porcentaje %	Error estándar	Intervalo de confianza al 98%		Coeficiente de variación relativo (CV)	N° de casos sin ponderar	Número de Departamentos con CV > 15%	Nivel de inferencia
				Inferior	Superior				
1	Porcentaje de hombres de 18 años a más que en la niñez experimentaron violencia interparental	34,0	1,3	31,5	36,5	3,8	4 078	12	Nacional y Departamental
2	Porcentaje de hombres de 18 años a más que justifican la violación sexual contra las mujeres	56,5	1,5	53,4	59,4	2,7	4 078	0	Nacional y Departamental
3	Porcentaje de hombres y mujeres de 18 años a más que toleran la violencia contra las mujeres	75,7	1,0	73,8	77,6	1,3	8 955	0	Nacional y Departamental
4	Porcentaje de hombres de 18 años a más que justifican la violencia sexual contra las mujeres	69,7	1,4	66,9	72,2	1,9	4 078	0	Nacional y Departamental
5	Porcentaje de hombres y mujeres de 18 años a más que aprueban creencias sexistas.	87,4	0,8	85,9	88,8	0,9	8 955	0	Nacional y Departamental

Elaboración propia.

Tabla 1. Evolución de la tolerancia a la violencia de género (ENARES)

Año	Indicador	Porcentaje
2016	Tolerancia a la violencia de género	54.1%
Meta 2021	Reducción estatal proyectada	51.6%
2025	Tolerancia a la violencia de género	75.7%

Elaboración propia.

Un incremento de esta magnitud sin duda es un descalabro en las políticas de género en el país y no se debe, solamente, al creciente auge del neoconservadurismo de la ultraderecha sino a la pasividad con que el propio Estado (MIMP, Poder Judicial, Ministerio Público) no cumple con ejercer la ley en este ámbito. Este incremento evidencia no solo el fracaso de las políticas de prevención sino además un lamentable retroceso cultural profundo y difícil de recuperar.

Esto implica la persistencia de patrones patriarcales en todos los sectores sociales, especialmente, y la normalización de la violencia de género. Es por este motivo que nunca fue un impedimento que haya llegado a ser presidente del país un congresista (Jerí) que estuvo denunciado por violación sexual, denuncia archivada gracias al Fiscal de la Nación; ni que un ex juez de la Corte Suprema, siendo congresista, haya votado en contra de una ley para impedir el matrimonio adolescente y se le haya premiado con la presidencia del Perú (Balcázar).

4. Femicidios: aumento y respuesta estatal limitada

Desde 2015 se observa una tendencia creciente en feminicidios que, dentro de los márgenes latinoamericanos, aún no se dispara como en Venezuela o Colombia. Sin embargo, si tenemos en consideración el grave problema del triple registro de feminicidios (MIMP, INEI, DP) con datos que se cruzan existe una gran dificultad para conocer las cifras reales al

respecto. Se han producido 457 feminicidios en tres años (2022–2024) de tal manera que se ha pasado de una tasa de 0.9 a 1.0 por 100 mil habitantes. La mayoría de estos casos ocurre en el ámbito doméstico y es perpetrada por parejas o exparejas.

A pesar de la existencia de marcos normativos importantes como la Ley N° 30364 y la tipificación del feminicidio, la respuesta estatal ha sido insuficiente. Las limitaciones identificadas en torno a esta insuficiente respuesta estatal se central en la falta de articulación intersectorial, el subregistro de tentativas de feminicidios, los escasos e insuficientes recursos fuera de Lima y el debilitamiento de programas como los CEM – Centros de Emergencia Mujer y el ahora rebautizado Warmi Ñan (antes Programa Aurora).

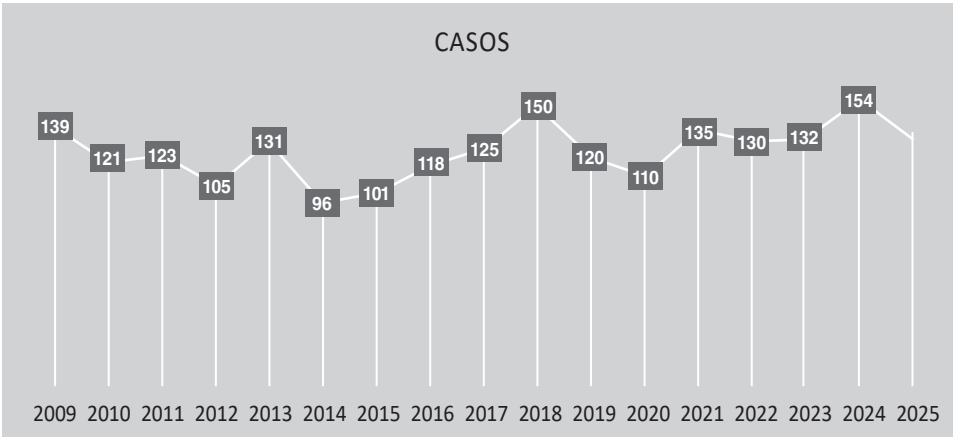
En los últimos dos años (2024-2025), el Estado peruano ha enfrentado críticas por retrocesos en la lucha contra feminicidios, pese a incrementos en cifras (170 en 2024 según Defensoría). Además, se ha dado un aumento en cifras sin respuesta efectiva: se ha dado un incremento del 13% en feminicidios (de 2023 a 2024), con 37% más alertas de desapariciones de mujeres (7.097 casos), y 15% de víctimas previas denunciadas como desaparecidas; falta de acción intersectorial articulada. Junto con esto se han dado una serie de Proyectos Legislativos Conservadores planteados por congresistas ultraconservadores (como bloques evangélicos y Fuerza Popular) que buscan recortar fondos a pro-

Tabla 2. Feminicidios en Perú (tendencia general 2009-2025)

Feminicidios evolución anual (2009-2025)

Las estadísticas de feminicidios en Perú de 2009 a 2025 muestran una tendencia creciendo desde 2015, con datos oficiales del INEI (basados en MIMP y Ministerio Público) para la mayoría de años.

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Casos	139	121	123	105	131	96	101	118	125	150	120	110	135	130	132	154	133



gramas MIMP (ej. CEM y Warmi Ñan), cuestionando “ideología de género” y priorizando a la “familia tradicional” (al menos 5 proyectos archivados o en debate en 2024-2025).

Desde el congreso también se han planteado varios intentos de modificar Ley 30364 para reducir penas en violencia familiar o limitar denuncias por “falsas acusaciones” (como el Proyecto de Ley 11633 del congresista Alejandro Muñante). Estos retrocesos contrastan con medidas previas, generando llamados urgentes de Defensoría y ONGs a fortalecer políticas de prevención de la violencia.

Por otro lado, con relación a las medidas de protección a mujeres víctimas de tentativas de feminicidio, se ha identificado en el informe MESECVI que la brecha entre las decisiones judiciales y su implementación es muy amplia. Durante 2024 se solicitaron más de 279 mil medidas de protección, de las cuales aproximadamente el 70 % fueron otorgadas. Sin embargo, solo una parte de estas medidas fue efectivamente ejecutada por la policía. Esto significa que una proporción significativa de mujeres que obtienen protección judicial no recibe una protección efectiva en

Tabla 3. Medidas de protección (2024) MESECVI

Brecha entre decisiones judiciales y protección real 2024:

- 279.322 solicitudes
- 194.662 medidas otorgadas
- 136.233 ejecutadas por la policía

Brecha de ejecución: ≈ 42 % de medidas no se ejecutan

la práctica. Esta brecha evidencia problemas de coordinación institucional y de capacidad operativa.

Esta situación de retrocesos normativos, incapacidad de la estructura del Estado de proteger a las mujeres amenazadas y además de la falta de datos unificados limita la capacidad del Estado para diseñar políticas públicas basadas en evidencia.

5. Violencia sexual: una crisis estructural

Los datos sobre violencia sexual en Perú muestran un aumento sostenido en los últimos 5 años (2021-2025), con más de 53,000 casos atendidos por MIMP hasta 2024, principalmente violaciones sexuales reportadas en Centros de Emergencia Mujer (CEM). Las niñas representan la mayoría de las víctimas vulnerables, esta es la causa, a su vez, de los altos índices de embarazo adolescente. Los principales perpetradores son personas del entorno más cercano: padrastros, tíos, abuelos, primos, vecinos, hermanos y en un 20% el propio padre. Entre los agresores se encuentran el tío (25,3%) seguido del padrastro (23,5%) el padre (19,9%) los primos (12,9%) los hermanos y abuelos (4,6%). Las víctimas son principalmente mujeres (88%) y 12% varones. Las víctimas que declararon estar embarazadas al momento de ser atendidas en los centros emergencia mujer fue 2.1%, a consecuencia de la violación por parte de su padrastro (34%) y por otro familiar (20%)¹.

Por otro lado, si hacemos una comparación regional (tasas aproximadas por 100,000 hab., datos 2019-2024), el Perú lidera en violencia sexual por pareja (OMS multicéntrico) y tiene los peores servicios de apoyo para mujeres, niñas y adolescentes, con énfasis en agresores

no familiares (vecinos 17%). Otros países como Brasil destacan en políticas, mientras Perú y Bolivia sufren subregistro y retrocesos normativos.

Tabla 4. Violencia sexual en Perú (2021-2025)

Indicador	Valor
Casos atendidos (hasta 2024)	+53,000
Frecuencia estimada	1 caso cada 39-40 minutos
Porcentaje de víctimas mujeres	94%

Tabla 5. Violencia sexual contra niñas y adolescentes (0-17 años)

Indicador	Característica
Grupo más afectado	Niñas y adolescentes
Tipo de agresor predominante	Entornos cercanos
Tendencia	Alta y sostenida

Este fenómeno refleja una profunda crisis ética intrafamiliar y de protección estatal y social. Llama la atención que el 19,9% de los perpetradores sean el padre biológico: esto implica que la transgresión del tabú del incesto en el Perú es muy alta. Por eso mismo, si diferentes antropólogos (Levi Strauss, Geertz, entre otros) sostienen que el núcleo duro de la sociedad es tabú del incesto, nos encontramos ante una sociedad transgresiva, que no respeta el pánico más grande del ser humano: ser incestuoso.

6. Trata de personas y economías ilegales

La trata de personas, especialmente vinculada a la minería ilegal, constituye una de las formas más extremas de violencia de género que en los últimos años se ha incrementado exponencialmente en zonas como La Pampa (Madre de Dios), La Rinconada (Puno), Las

1 MIMP, Principales agresores sexuales a niñas, niños y adolescentes, Nota Informativa <https://www.gob.pe/institucion/mimp/noticias/906862-principales-agresores-sexuales-a-ninas-ninos-y-adolescentes>

Lomas (Piura), Chalhuanhuacho (Apurímac), Livitaca (Cusco), Pataz (La Libertad). En estos lugares existe un patrón estructural que se repite: minería ilegal + trata + economías sexuales. En todas las zonas que mencionas (Madre de Dios, Puno, Apurímac, La Libertad, Piura) se repite un mismo modelo: se dan una gran cantidad de campamentos mineros masculinizados (con alta demanda de alcohol y sexo); economías ilegales interconectadas;

trata de personas; explotación sexual; venta de alcohol en los llamados “prostibares”; sicariato y control territorial, así como, ausencia o captura del Estado. Se trata por lo tanto de una situación estructural o sistémica que da vida a una economía política funcional al extractivismo ilegal.

En el cuadro siguiente se pueden ver las características básicas de cada una de las zonas mencionadas.

Tabla 6. Zonas de minería legal e ilegal y tipos de explotación (2025)

Zona	Característica clave	Tipo de explotación	Factores críticos
La Pampa (Madre de Dios)	Campamentos + bares	Sexual y laboral	Crimen organizado, baja presencia estatal
La Rinconada (Puno)	Aislamiento extremo	Sexual (adolescentes)	Normalización social
Pataz (La Libertad)	Control criminal armado	Mixta	Violencia territorial
Chalhuanhuacho (Apurímac)	Expansión minera	Sexual	Migración masculina
Las Lomas (Piura)	Minería informal	Sexual	Baja regulación

Elaboración propia.

Uno de los lugares más conocidos por los años que lleva en medio de los escándalos de minería ilegal es La Pampa, situada en la carretera interoceánica en el departamento de Madre de Dios, la tercera región con más denuncias de trata de todo el país. En los últimos 10 años se han presentado más de 586 casos denunciados (Diario El Comercio, 20 de febrero de 2019). En la zona existe una presencia sistemática de menores captadas con engaños laborales. La dinámica específica de contratos es para bares dentro de campamentos con habitaciones cerradas tipo “celdas”. Usualmente la forma de captación es de promesas de trabajo como “meseras”, se traslada a las adolescentes con todo pagado desde Lima, Cusco, Puno a La Pampa. Hay una presencia de niñas de 14 a 17 años porque son altamente demandadas, se les coacciona a través de generación de deudas,

violencia y uso de armas. En toda la zona solo trabajan 6 policías operativos para investigar la trata. Sin duda, no es solo la ausencia del Estado sino de una incapacidad estructural deliberada.

Tabla 7. Trata de personas en Perú (2024)

Indicador	Valor
Denuncias registradas	1,900
Explotación sexual	63.2%
Víctimas mujeres	+85%
Víctimas extranjeras	28%
Sentencias condenatorias	30
Tasa de condena	1.58%

A pesar del aumento en denuncias, la respuesta judicial ha sido muy limitada. En 2024, solo se

registraron 30 sentencias condenatorias, lo que representa apenas un 1.58% de los imputados, evidenciando una gran impunidad en todo el país. La brecha entre denuncias y condenas evidencia niveles críticos de impunidad. La impunidad, en todos los casos de violencia de género, es una de las causales de dificultad de denuncia: las víctimas sienten que, además de exponerse, nunca se acercan a la justicia que reclaman. En esa línea, para qué denunciar si no van a ser tomadas en cuenta.

7. Desaparición de mujeres y niñas

El aumento de desapariciones de mujeres, niñas y adolescentes se articula con la trata y la violencia sexual, se reporta un incremento del 37% en alertas de desaparición, lo que refleja una crisis de seguridad y respuesta estatal (2024 a 2025). En los últimos cinco años, la desaparición de mujeres, adolescentes y niñas en el Perú se ha consolidado como una de las expresiones más graves y menos atendidas de la violencia de género. Según registros de la Policía Nacional (SIDPOL) y el sistema RENIPED del Ministerio del Interior, solo en 2025 se reportaron 20,947 denuncias por desaparición, un incremento significativo frente a las 17,737 registradas en 2024.

Entre enero y julio de 2025, se contabilizaron 12,374 desapariciones, de las cuales 57.68% correspondieron a mujeres y 52.02% a niñas, niños y adolescentes, lo que confirma la feminización del fenómeno. Aún más preocupante es que miles de casos no se resuelven: más de 3,300 mujeres y más de 3,000 menores permanecían desaparecidos en ese mismo periodo.

La Defensoría del Pueblo ha advertido que esta tendencia no solo se mantiene, sino que se agrava: en el primer semestre de 2025, las desapariciones de mujeres adultas aumentaron 31% y las de niñas y adolescentes 41% respecto al año anterior (Defensoría del Pueblo 2025). Además, datos del MIMP indican que en

ese mismo año se superaron las 4,000 mujeres desaparecidas, muchas de ellas adolescentes entre 12 y 17 años. Este patrón confirma que la desaparición no es un evento aislado, sino un fenómeno estructural vinculado a otras formas de violencia de género.

Los casos emblemáticos muestran con crudeza las fallas del sistema, historias como las de jóvenes desaparecidas cuyos familiares terminan asumiendo la búsqueda ante la inacción policial revelan un patrón sistemático: denuncias tardíamente aceptadas, ausencia de protocolos con enfoque de género y una carga desproporcionada sobre las familias².

En 2025, por ejemplo, se registraron más de 12,000 desapariciones de mujeres, pero solo alrededor de la mitad fueron ubicadas ese mismo año, lo que evidencia graves problemas de trazabilidad institucional (según El País). La propia Defensoría del Pueblo ha señalado que cerca del 10% de los feminicidios tiene como antecedente una denuncia por desaparición, lo que confirma que muchas desapariciones son antesala de crímenes mayores. Casos recurrentes de adolescentes captadas por redes de trata o desaparecidas en contextos de violencia familiar muestran cómo la desaparición funciona como un punto de intersección entre múltiples violencias. En ese sentido, más que un problema de seguridad ciudadana, la desaparición de mujeres en el Perú debe ser entendida como una forma extrema de violencia de género sostenida por la impunidad, la desarticulación institucional y la ausencia de políticas efectivas de búsqueda y prevención.

2 El caso de la familia Alvarado que desde el 2019 en que la hija, Karina, de 39 años salió a buscar caramelos en el centro de Lima para la fiesta de cumpleaños de su sobrina no ha regresado. Francesca Rafo, "Las familias que se convirtieron en investigadoras de las desaparecidas en Perú", Diario El País, 26 de enero de 2026 https://elpais.com/america/2026-01-26/las-familias-que-se-convirtieron-en-investigadoras-de-las-desaparecidas-en-peru-tomamos-el-papel-de-la-policia.html?utm_source=chatgpt.com

8. Retrocesos normativos y políticos

Entre 2024 y 2025 se identifican tendencias preocupantes en contra del enfoque de género, los derechos de las mujeres y de la población LGTBIQ+: proyectos de ley para recortar presupuesto a programas de género, cuestionamiento del enfoque de género bajo el discurso de “ideología de género”, intentos de modificar la Ley 30364 para reducir sanciones y la desinstitucionalización de servicios especializados debido a recortes presupuestales. Junto a todas estas transformaciones concretas hay un desprecio a la población LGTBIQ+ que se ha demostrado impidiendo una ley para reconocer el nombre social de los hombres trans y las mujeres trans, así como el ninguneo a los reclamos de la población trans vulnerable que son víctimas de trata de personas y de trata para trabajo sexual.

Este conjunto de decisiones configura un escenario de violencia institucional, desinstitucionalización y debilitamiento de la democracia, que impacta directamente en la sostenibilidad de las políticas de prevención de la violencia y en la protección efectiva de los derechos de las mujeres y poblaciones diversas. Estos cambios reflejan la influencia de agendas conservadoras que priorizan una visión tradicional de familia sobre los derechos individuales.

9. Caso emblemático: niñas violadas en Condorcanqui

El caso de las niñas violadas por sus profesores interculturales en la zona de Condorcanqui, Amazonas, evidencia la relación entre impunidad, abandono estatal y violencia estructural. Se trata de aproximadamente 800 casos de abuso sexual contra menores que están a cargo de los propios perpetradores, en tanto que son sus alumnas y alumnos, en zonas de población awajún y wampis.

La situación de violencia sexual contra niñas de los pueblos awajún y wampis en la provincia de

La Ley N° 31498 (2022) y su reglamento (2023) que habilitan a organizaciones de madres y padres a impugnar materiales educativos con enfoque de género de Educación Sexual Integral violencia machista.

La Ley N° 32003 (2024) restringe el uso del lenguaje inclusivo y refuerza un enfoque binario y androcéntrico, excluyendo, además, a la población con identidades diversas.

La Resolución Ministerial N° 313-2024-MIMP que limita el acceso de personas trans a servicios higiénicos públicos, profundizando la exclusión y vulnerabilidad de una población altamente expuesta a violencia.

La derogación de normas que establecían la obligatoriedad de capacitación en enfoque de género para funcionariado público, debilitando las capacidades institucionales para la prevención y atención del VBG.

Condorcanqui (Amazonas) ha sido documentada en los últimos años como una problemática estructural, persistente y profundamente invisibilizada. Diversos informes estatales y de organizaciones de derechos humanos han identificado decenas de casos en comunidades como Nieva, El Cenepa y Río Santiago, donde las víctimas son principalmente niñas en edad escolar. Un elemento especialmente grave es que una proporción significativa de los perpetradores han sido docentes enviados por el Estado, lo que configura no solo delitos individuales, sino una falla sistémica en los mecanismos de selección, supervisión y sanción del sistema educativo rural intercultural. En numerosos casos están involucrados docentes que también pertenecen a estos mismos pueblos indígenas.

Esto desmonta una interpretación simplista de una educación intercultural sin enfoque de género ni de derechos humanos, reconociendo que se trata de una crisis más profunda, donde la violencia se produce al interior de las propias comunidades, en instituciones que deberían ser espacios de cuidado. La escuela intercultural bilingüe, en lugar de ser automáticamente un espacio seguro, reproduce jerarquías de poder, desigualdades de género y formas de violencia naturalizadas. En este contexto, el rol del docente —incluso awajún o wampis— está atravesado por una posición de autoridad que, sin mecanismos de supervisión, formación en derechos y enfoque de género, puede derivar en abuso. Además, factores como el aislamiento geográfico, las dificultades para denunciar dentro de la comunidad y las presiones para “resolver internamente” los conflictos contribuyen a la persistencia de la impunidad.

Lo que emerge, entonces, es un problema estructural que no puede explicarse solo por la variable cultural, sino por la intersección entre violencia de género, debilidad institucional y falta de implementación efectiva de políticas interculturales con enfoque de derechos. Las organizaciones indígenas han señalado la necesidad de fortalecer no solo la educación intercultural bilingüe, sino también los sistemas comunitarios de vigilancia, la formación ética y pedagógica de docentes indígenas, y canales de denuncia seguros que no expongan a las víctimas a represalias. En otras palabras, el desafío no es únicamente “quién enseña”, sino bajo qué condiciones, con qué controles y con qué marcos de responsabilidad frente a las niñas.

Las niñas awajún y wampis enfrentan una triple vulnerabilidad: por ser mujeres, por ser menores de edad y por pertenecer a pueblos indígenas históricamente marginados. La respuesta estatal ha sido intermitente y, aunque ha habido intervenciones puntuales (como comisiones multisectoriales o investigaciones del Ministerio

de Educación), estas no han logrado transformar las condiciones estructurales que permiten la repetición de estos abusos. La actual Fiscalía de la Nación dejó sin efecto el 6 de febrero de 2026 la prórroga de la Fiscalía Especializada en Violencia contra la Mujer de Río Santiago-Yutupis y de Huampami-Cenepa y se desactivaron las Unidades Médico Legales en Nieva, Yutupis y Huampami, encargados de la recolección de pruebas biológicas y psicológicas en casos de violación. La única cámara Gesell se encuentra en Nieva y muchas veces un traslado desde las comunidades a la ciudad es costoso.

El argumento del fiscal para desactivar las fiscalías y las unidades de médicos-legistas es que estas unidades vencieron el 31 de diciembre de 2025 y porque no tienen presupuesto habilitado. Se ha desmantelado un sistema con un año de implementación y 10 años de impunidad. Este desmantelamiento institucional profundiza la vulnerabilidad de comunidades indígenas. La demanda de las organizaciones indígenas ha sido clara: no solo sanción a los responsables, sino una reforma profunda del sistema educativo en clave intercultural, con participación comunitaria efectiva y mecanismos de vigilancia desde los propios territorios.

10. Recomendaciones para el gobierno 2026-2031

Todos los datos que hemos consignado en este informe, así como el caso paradigmático de las niñas awajún y wampis de Condorcanqui, resumen una situación de incremento de la violencia, mayor tolerancia social a la violencia de género, especialmente a la violencia sexual, un debilitamiento institucional y una serie de retrocesos normativos en clave de respuesta de sectores ultraconservadores a los avances en protección a mujeres y niñas con enfoque de género. Por supuesto no es un problema aislado, sino un proceso de erosión del Estado de derecho en materia de protección a las mujeres, niñas y población LGTBIQ+.

Si el próximo gobierno no toma decisiones firmes, la situación va a empeorar. En aras de que el próximo gobierno pueda aspirar a controlar la violencia de género en el Perú planteamos cinco líneas de acción concretas:

- **Reconstrucción institucional del sistema de prevención y atención:** se debe restituir y fortalecer programas como CEM y Warmi Ñan, garantizando presupuesto multianual y presencia territorial, especialmente en zonas rurales y amazónicas.
- **Reforma del sistema de justicia con enfoque de género:** se debe dar reapertura inmediata y expansión de fiscalías especializadas en zonas de alta violencia sexual contra niñas, especialmente en la zona de Condorcanqui, pero también en zonas de campamentos mineros legales e ilegales. A su vez se deben aprobar protocolos obligatorios y vinculantes y dar sanciones efectivas a los operadores de justicia (sean fiscales, jueces, policías o médicos legistas) que incumplan con estas normas.
- **Política nacional contra la violencia sexual hacia niñas:** urge restituir la Educación Sexual Integral en las escuelas públicas y privadas de todo el país para que las niñas y los niños tenga conocimiento de la mejor forma de conocer sobre sexualidad desde un enfoque científico, con mediación de los profesores y con el monitoreo de los padres de familia. En esa línea también se requiere una intervención directa en escuela de zonas alejadas, supervisión estricta del sistema educativo intercultural y sistemas de alerta temprana comunitarios.

- **Estrategia integral contra la trata de personas:** se requiere una intervención urgente del Estado peruano en economías ilegales (minería, tala) de una forma sistémica y compleja, teniendo en especial consideración la protección de las víctimas sean peruanas o extranjeras, así como un incremento sustancial de condenas mediante fiscalías especializadas, jueces dedicados al tema con conocimiento de la zona y un sistema menos formal y más efectivo.
- **Transformación cultural sostenida:** la prevención primaria de la violencia de género debe de ser uno de los pilares de cualquier política pública para controlar y transformar las relaciones desiguales entre hombres y mujeres. Se requiere de una serie de campañas nacionales basadas en evidencia que puedan deconstruir los estereotipos de género, especialmente, aquellos que fomentan las pedagogías de la crueldad en el aprendizaje de la masculinidad. Urge una educación sexual integral dirigida especialmente a varones que incluya un enfoque de masculinidades igualitarias.

Nuestro país enfrenta un momento crítico en materia de derechos de las mujeres, de las niñas y de la población LGTBQ+: los retrocesos normativos no solo debilitan políticas públicas, sino que legitiman la violencia. La evidencia es clara: sin un Estado fuerte y cada vez más inserto en la propia comunidad a través del trabajo territorial efectivo, sin una justicia efectiva que no permita la impunidad y sin una radical transformación cultural, la violencia seguirá escalando. El periodo 2026-2031 representa una oportunidad decisiva para revertir esta tendencia. No hacerlo implicará consolidar un escenario de impunidad estructural.

Bibliografía

Defensoría del Pueblo, Defensoría del Pueblo advierte incremento de feminicidios y desaparición de mujeres en primer semestre de 2025, https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-advierte-incremento-de-feminicidios-y-desaparicion-de-mujeres-en-primer-semester-de-2025/?utm_source=chatgpt.com

El Comercio, “Trata de personas: delito conexo de la minería ilegal en La Pampa”, 20 de febrero de 2019 <https://elcomercio.pe/peru/madre-de-dios/trata-personas-delito-conexo-mineria-ilegal-pampa-noticia-609007-noticia/>

Fernández Calvo, Lourdes, “La trata de personas, el delito conexo de la minería ilegal en La Pampa”. El Comercio, febrero 2018. https://elcomercio.pe/peru/madre-de-dios/trata-personas-delito-conexo-mineria-ilegal-pampa-noticia-609007-noticia/?utm_source=chatgpt.com

INEI - Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Perú Brechas de Género 2025. Avances hacia la igualdad de Mujeres y Hombres*. Lima: INEI, 2025.

INEI - Instituto Nacional de Estadística e Informática y MIMP - Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP, Encuesta

Nacional sobre Relaciones Sociales 2024 (ENARES), 2025a.

INEI - Instituto Nacional de Estadística e Informática y MINSA – Ministerio de Salud, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), 2025b.

MIMP – Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP (Separata especial), https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/305292/ds_008_2019_mimp.pdf?v=1554389372

OEA – MESECVI, *IV Informe de acceso a la justicia, la verdad y la reparación. Desafíos Estructurales y Progresos Institucionales*, Informe Hemisférico de la implementación del Tratado de Belem do Pará, Capítulo América Latina, 24 de enero de 2025. <https://www.oas.org/es/MESECVI/docs/Cuarto%20Informe%20Hemisfe%CC%81rico%20capitulo%20AL.pdf>

UNDP – Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Índices de Desarrollo Humano*, 2024. Table 4 Índice de Desarrollo de Género (1990-2023). https://hdr-undp-org.translate.googleusercontent.com/data-center/documentation-and-downloads?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=sge

Políticas sociales de infancia para el desarrollo de capacidades y desarrollo humano integral en el Perú

Nelly Claus A.

Los ciudadanos peruanos nos encontramos, una vez más, en un momento crucial de nuestra historia. Nuestra decisión en el voto trazará el rumbo de nuestro país. Nos preguntamos ¿recuperaremos la democracia y el estado de derecho? ¿acabaremos con la corrupción y recuperaremos nuestras instituciones? Hace 26 años estuvimos en situación semejante. En el año 2000, la gesta ciudadana tuvo un rol muy importante dando fin al régimen fujimorista con esta misma encrucijada, con los mismos objetivos de cambio y con una preocupación adicional, que también tenemos hoy, de dar fin a la pobreza, la desigualdad e injusticias. Hay muchas similitudes entre estos dos momentos y también diferencias que son importantes señalar. Quizá la complejidad sea hoy mayor dado que el fujimorismo no actúa solo, sino en pacto con varios partidos y organizaciones que han envilecido la política, corrompido las instituciones, copado el Estado y cambiado sus leyes con fines delincuenciales. La violencia, muy presente en ambos momentos, es hoy un fenómeno extendido en la sociedad, naturalizado, que se justifica. La vida está en riesgo y su defensa es criminalizada. La niñez se ha visto muy afectada por esto.

Una diferencia sustancial y muy relevante entre ambos contextos, es que, a diferencia del año 2000¹, hoy el Perú tiene un rumbo proyectado, una visión compartida y acordada de futuro de país: El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050² (PEDN-2050). Además, cuenta con un sistema de planificación que incluyen políticas

1 Fiel a la ideología neoliberal, Fujimori eliminó la planificación estatal del desarrollo nacional. Para ello, en el año 1992, cerró el Instituto Nacional de Planificación mediante el DL 25548. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) se creó 13 años después, en el 2005 y empezó su funcionamiento efectivo como órgano rector del sistema de planificación en el Perú en el año 2008.

2 El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 fue formulado en el 2017, tras un proceso participativo liderado por el Ceplan. Fue aprobado por todos los participantes del Acuerdo Nacional. Ha sido actualizado en setiembre de 2023.

nacionales que funcionan como instrumentos que operativizan los objetivos estratégicos en acciones específicas³. Ese es el caso de la Política Nacional Multisectorial específica para las niñas, los niños y adolescentes al 2030. (PNMNA-2030)

Con el PEDN-2050 el Perú se ha propuesto:

- (i) El desarrollo de las capacidades de las personas sin dejar a nadie atrás;
- (ii) Gestionar el territorio de manera sostenible;
- (iii) Elevar los niveles de competitividad y productividad con empleo digno; y,
- (iv) Garantizar una sociedad justa, democrática, pacífica y un Estado al servicio de las personas.

La perspectiva del desarrollo humano⁴ como eje central para construir el mejor futuro, un país sostenible, productivo, con empleo digno, democrático y pacífico, implica necesariamente dar prioridad al desarrollo humano integral y ejercicio de derechos de las infancias y adolescencias. Es lo más estratégico y evidencia la íntima relación e influencia mutua de las políticas económicas con las sociales.

Nada de lo planteado en estos objetivos será posible si no contamos con peruanos y peruanas con condiciones plenas de bienestar, autonomía, de ejercicio de derechos, así como con igualdad de oportunidades y capacidades de agencia y participación ciudadana. La infancia,

la niñez y la adolescencia son períodos etarios fundamentales para el crecimiento y desarrollo de las personas con estas condiciones. Es en este momento en el que se sientan las bases del bienestar de la persona para toda la vida. (Aldeas Infantiles SOS, 2025)

En el año 2025, el Perú tuvo una población proyectada de 34'350,000 habitantes, la mitad mujeres y la otra mitad, hombres. La población entre 0 y 19 años fueron 10'877,507 habitantes, de los cuales el 51% son varones y el 49% mujeres⁵. La población es mayoritariamente urbana (80%). Más de 27 millones viven en ciudades. Aproximadamente, el 12.1% vive con alguna forma de discapacidad, lo que representa a más de 4 millones de personas. Aunque el 89.1% de NNA tiene como lengua materna el castellano, el 8.7% domina alguna lengua indígena u originaria andina como lengua materna y el 1.4% alguna lengua indígena u originaria de la Amazonía.

Un problema público urgente de resolver

En el Perú, las niñas, los niños y adolescentes ejercen de manera limitada sus derechos, los tienen restringidos o se vulneran.

Esto se debe a múltiples causas, El PNMN-NA-2030 identifica seis que ocasionan incidencias que vulneran derechos. Me referiré solo a algunas por ser prioritarias y urgentes de enfrentar por el incremento de la pobreza, la violencia y la disminución de oportunidades.

1. Las condiciones de bienestar existentes no son suficientes para una vida saludable que asegure el derecho a la vida y la sobrevivencia, (Ceplan, 2023).

La desigualdad y la pobreza son condiciones de vida permanentes de la

3 Actualmente, el Perú cuenta con 41 políticas nacionales específicas que se orientan a resolver problemas públicos nacionales y tienen objetivos prioritarios, lineamientos y acciones asignadas a servicios públicos, a entidades no públicas y a la ciudadanía. Estos son instrumentos intermedios que, mediante acciones, acercan al país al cumplimiento de sus objetivos estratégicos y a la realización de derechos de las personas y comunidades.

4 Desarrollo Humano concebido como Amartya Sen y el PNUD que considera la ampliación de las libertades de modo que, por un lado, todas las personas puedan tener las oportunidades para adquirir su bienestar y para desarrollar capacidades; y, por el otro, tengan la libertad de agencia, representada por la voz y la autonomía.

5 Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población Nacional, por Año Calendario y Edad Simple, 1950 - 2050 - Boletín Especial N° 24.

niñez y adolescencia que profundiza las brechas del desarrollo en el Perú. La presencia o ausencia del Estado y su estructura centralista y sectorial aportan a que las diferencias terminen en exclusiones

El Perú redujo la pobreza en 34.6 puntos porcentuales al pasar de 54,8% en el año 2000 al 20.2% en el 2019. (INEI, 2022). Lamentablemente, la pandemia, ocasionó el incremento a 39.8% en el año 2020, afectando de manera diferenciada a la población de zonas rurales (55.8%) y a personas de lenguas Amazónicas (51.4%), Aymara (74.8%), Quechua (62.1%), y castellano (38.2%). La recuperación no ha sido consistente y el año 2024, la pobreza afectó al 27.6% de la población (aproximadamente a 9.4 millones de personas).

La mortalidad infantil también evidencia las desigualdades. Las tasas de mortalidad entre las poblaciones indígenas amazónicas son más del doble que las de las poblaciones no indígenas y tres veces superiores a las del quintil más rico. (P. Francke y C.A. Huaroto, 2024).

El incremento del porcentaje de anemia que en el 2025 ha llegado al 45.3% de niños entre 6 y 35 meses y de la desnutrición crónica que afecta al 12.1% de los niños y niñas entre 6 meses a 5 años (Endes 2025) es una alerta que demanda acción inmediata de urgencia.

Medidas prioritarias y de urgencia para mejorar las condiciones de vida saludable de NNA

- Fortalecer el Programa Presupuestal de Desarrollo Infantil Temprano (DIT)
 - De esta manera se busca reducir la anemia y la desnutrición, la morbilidad y fomentar la protección en salud. El

incremento del presupuesto para este programa debería permitir la priorización de actividades que cierran las brechas de servicios para atender a los NNA en condiciones de desprotección y de mayor vulnerabilidad y pobreza, especialmente en zonas de riesgo, áreas rurales y urbanas pobres. El Programa Presupuestal por Resultados DIT ha demostrado ser eficaz en su intervención contribuyendo al desarrollo de capacidades de las familias y funcionarios de salud, de desarrollo e inclusión social, así como los de gobiernos regionales y locales.

- Asegurar las vacunas SPR y NTS según alerta del sector salud⁶
- Asegurar el derecho al nombre.
- Incrementar el presupuesto público y dar prioridad al gasto en la niñez y adolescencia⁷
 - Asegurar que el DIT cuente con mayores recursos humanos, técnicos y financieros para asegurar el fortalecimiento familiar, cuidado y protección integral de las NNA en salud, nutrición y educación inicial.
 - Es preocupante la constatación de que los gobiernos locales no muestren gastos a favor de la infancia. Esto impacta directamente en las DEMUNA.
 - Destinar mayor presupuesto e incrementar el gasto para la niñez y adolescentes en los gobiernos locales

6 En año 2025, la cobertura nacional de primera dosis de SPR (sarampión, rubeola y parotiditis), alcanzó solo para el 38.2% de la demanda y 28.1% de para la segunda dosis.

7 Mayor inversión en la infancia es el primer punto prioritario de la agenda de infancia 2026 – 2031 del colectivo "Vota por la Niñez", elaborada en el marco de los Acuerdos de Gobernabilidad para la protección integral de las niñas, los niños y adolescentes en el Perú.

2. Entorno familiar y social desfavorable para la protección de NNA ante la violencia

La magnitud de la violencia contra los niños y niñas se ha incrementado por lo que se ha convertido en un problema serio de salud pública y de preocupación política y social⁸. Se ejerce violencia contra ellos en todos los escenarios, en el hogar, en la escuela, en instituciones y en las calles. Se construye la justificación de la violencia con la función educadora asignada a padres, madres, tutores y a funcionarios del orden que, combinada con la desconfianza, el afán de control y el autoritarismo, deviene en relaciones de violencia escondida en el castigo y la disciplina. De esta manera, la violencia se fortalece y se expande en la cultura. Al respecto, en la gestión del actual gobierno, con fines disciplinarios, el Congreso ha presentado dos medidas que profundizan la violencia en la vida cotidiana y afecta a los niños y adolescentes: el proyecto de ley para establecer el principio de autoridad, que pretende derogar de la Ley 30403 que prohíbe el castigo físico y humillante como mecanismo de formación a NNA y la restitución de la formación premilitar obligatoria en colegios públicos y privados. Es muy probable que esta medida no tenga éxito debido al rechazo ocasionado en la sociedad. Adicionalmente, sin éxito, el gobierno pretendió reducir la edad de responsabilidad penal para adolescentes entre 16 y 17 años, pero obtuvo el rechazo del poder judicial que consideró que esta ley contradice la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece un

sistema de justicia juvenil orientado a la rehabilitación, reintegración social y respeto por la dignidad de las personas adolescentes y jóvenes. Estas medidas significan un reto para mantener el nivel de protección que el Perú ha alcanzado en materia de los derechos del niño y la niña. Por eso es importante implementar la Ley 30466 que determina el uso de un procedimiento para sustentar la toma de decisiones garantizando el interés superior del niño. Por otro lado, se evidencian las ausentes y deficientes competencias parentales, así como patrones de violencia física, psicológica y sexual hacia las NNA en los múltiples escenarios. (PNMNNA – 2030).

La violencia sexual es un delito que tiene a las adolescentes mujeres como sus principales víctimas y al patriarcado como sustento ideológico. El tema es tratado en capítulo aparte. La violencia sexual tiene consecuencias devastadoras e irreparables para las víctimas en su salud física, mental y social, especialmente cuando tiene como consecuencia el embarazo no deseado.

Algunos datos del INEI y Minedu:

- 5 de cada 10 niñas y niños de 9 a 11 años padecieron de violencia psicológica y física en su hogar por una persona con la que vive.
- 7 de cada 10 adolescentes de 12 a 17 años alguna vez fueron víctima de violencia psicológica y física por una persona con la que vive.
- En Perú, 4 de cada 10 niñas y niños de 9 a 11 años fueron víctimas de violencia escolar por parte de sus pares de la institución educativa o de otros colegios en los últimos 12 meses.

⁸ En la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas; las poblaciones indígenas han denunciado cerca de 800 casos de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes, acumulados desde el año 2010 en adelante

- Entre el año 2015 y 2025, se han producido 19,753 casos de violencia sexual en el contexto escolar. (Fuente: MINEDU-Síseve. Reporte al 31.01.26 /Elaboración: MCLCP. Los años 2020 y 2021 corresponde a la pandemia de COVID-19 en donde se tuvo una educación virtual.)
- El 67% de los/las afectadas por violencia sexual son niños y niñas de 0 a 17 años; el 47% son adolescentes.
- Se invierte menos del 1% del presupuesto en prevenir la violencia.
- Se gasta 22.65 soles anuales (6.05US\$) por NNA en servicios de atención y 2.76 soles anuales (0.74 US\$) por NNA en servicios de prevención.

Medidas prioritarias para la reducción de la violencia hacia NNA

- Incrementar el presupuesto público y dar prioridad al gasto en la niñez y adolescencia
 - Se cuenta con un Programa Presupuestal de Protección contra la Violencia hacia la niñez y adolescencia aprobado, financiado e implementado para prevenir, atender y restituir derechos vulnerados
 - Se incrementa y optimiza el presupuesto público para los servicios de justicia juvenil restaurativa, con enfoque preventivo
 - Se incrementa el presupuesto público orientado a proteger a las NNA (PIM/devengado) a nivel de gobiernos regionales y gobiernos locales. Se gestiona con calidad y es reportado periódicamente por el Grupo de Seguimiento del Gasto Público
 - Se elabora un Ppor que garantice un presupuesto adecuado para la

protección de NNA ante la violencia, evite la re-victimización; enfrente sus causas y asegure el cumplimiento de los protocolos de atención y rutas de atención especializadas en niñas y adolescentes.

- Implementar políticas de protección y todo tipo de medidas para que ningún niño, niña, adolescente, sea víctima de violencia física, psicológica, sexual y económica, tales como negligencia, desprotección, maltrato, castigo físico y humillante, violación sexual, explotación laboral y sexual, trata de personas, bullying, cyberbullying, grooming, entre otras formas de violencia.
 - Los NNA disfrutarán de entornos seguros.
 - Se ha fortalecido una cultura de denuncia y de respuesta oportuna, efectiva y coordinada. Los servicios de prevención, protección, sanción y reparación, mediante la implementación del sistema están articulados para la prede la PNMNNA 2030.
 - Programa Nacional de Fortalecimiento Familiar (crianza afectiva articulada con servicios de salud mental)
 - Niñas, niños y adolescentes protegidos frente a la violencia sexual, explotación laboral y sexual, así como la trata de personas
 - Enfatizar en la prevención: Educación y Salud Sexual Integral.
 - Disminuir el riesgo de desprotección de las niñas, niños y adolescentes
 - Aplicación del procedimiento del Interés Superior del Niño⁹:

9 Ley N° 30466

Se asegure de que el principio del interés superior del niño se aplique de manera sistemática en todas las políticas, programas y procedimientos legislativos, administrativos y judiciales que conciernen a los niños, en particular los relacionados con la violencia doméstica, la justicia juvenil y los procedimientos migratorios (CR/C/PER/CO/6-7)

- Derogue la Ley número 32003, por la que se pone fin al uso del lenguaje inclusivo en los documentos estatales y los textos escolares para eliminar los estereotipos de género que discriminen a las niñas en todos los ámbitos de sus vidas.

3. Las condiciones para el desarrollo y participación ciudadana de adolescentes y jóvenes son reducidas

Una de las mayores limitaciones para el desarrollo humano integral, es la interrupción de la educación básica. También es una evidencia de desigualdad. La pandemia ocasionó una desvinculación masiva de la actividad educativa con el cierre de las escuelas y el limitado acceso de los estudiantes a la Internet. El impacto a mediano y largo plazos, para las familias y los estudiantes es la pérdida de recursos y pobreza y la pérdida de los soportes institucionales que dan las escuelas (el espacio de trabajo, seguimiento a aprendizajes, cercanía de los docentes y materiales de estudio). (Reátegui, 2022). Muchos estudiantes, especialmente en grados de primaria entraron a la situación de extraedad, que no cursan el grado correspondiente a su edad y enfrentan problemas legales para reincorporarse. Para ellos les queda la espera a cumplir 14 años y matricularse en el sistema de la educación alternativa. Se calcula que en este año 2025 más de un millón de niños, niñas y adolescentes se encuentran fuera del sistema por este motivo.

Por otro lado, en el Perú hay ocho millones de personas mayores de 15 años que no han terminado su educación básica. La mayoría son adultos jóvenes y medianos que no tienen oportunidades para revertir esta situación.

Un segundo escollo para el desarrollo integral de los adolescentes y jóvenes es el desempleo y la pobreza. La tasa de desempleo juvenil es de 14.4% (más de 130,000 jóvenes) (Ayuda en Acción). Sin una educación mínima es difícil obtener un empleo digno. Ceplan reporta que, en el 2026, 20.2% de varones jóvenes y 26.5% de mujeres no estudian ni trabajan. Teniendo en cuenta que el Perú ha iniciado la transición demográfica de envejecimiento de la población joven, estas cifras resultan alarmantes. Tenemos la fuerza juvenil, pero no tenemos la capacidad de emplearla productivamente.

La división sexual del trabajo que asigna a las mujeres adolescentes las labores del cuidado es también una limitante que es más grave en casos de embarazo adolescente.

Medidas prioritarias

- Educación para el trabajo: Las medidas prioritarias a favor de los adolescentes y jóvenes en cuanto a sus intereses más sentidos de trabajo y formación deben contar con su participación. Las medidas que eviten el crecimiento del número de jóvenes que no estudian ni trabajan deben ser estrategias de largo plazo, sostenidas en el tiempo y que involucren a empresas y autoridades en los territorios. Aunque aún no se ha diseñado una política relacionada, muchas instituciones están planteando la inclusión de actividades laborales en los últimos 3 años de secundaria. Las propuestas incluyen el fortalecimiento de los Centros Educativos Técnicos Productivo en alianza con los Centros de Educación Básica Alternativa. La tecnología digital y la conectividad es imprescindible.

- Refuerzo escolar: El objetivo es que el retraso escolar no sea una barrera para el desarrollo de quienes interrumpieron temporalmente su educación. Promover el proyecto “Crecer” recientemente elaborado por el Minedu para atender a estudiantes en extra edad.
- Fortalecer los canales de participación de los jóvenes en el Senaju para tratar sus intereses.

La agenda de las niñas, los niños y adolescentes es bastante más grande y compleja que estos tres puntos problemáticos que levanto para tratar en este contexto electoral. El Desarrollo Infantil Temprano; la violencia hacia las niñas y los niños; y, el desarrollo de capacidades de los jóvenes para el trabajo y la ciudadanía, son críticos. Su desatención resulta en amenaza para el bienestar de las personas, la buena convivencia y el futuro del país.

Políticas públicas para la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI)

Fernando Villarán y Santiago Roca

La teoría económica convencional postula que la Inversión Privada es el motor del crecimiento económico; ella nos dice que basta un buen ambiente macroeconómico, baja inflación, libre mercado, e instituciones que protegen la propiedad, para lograr el crecimiento en cualquier país, en cualquier momento. Desde los clásicos Adam Smith y David Ricardo, hasta los más recientes Milton Friedman y Friedrich Hayek, muchos economistas han sustentado esta tesis. La asumen en forma oficial las instituciones tutelares de la economía mundial como el FMI y el Banco Mundial, y la repiten, hasta la saciedad, políticos, periodistas y académicos.

Sin embargo, en el caso del Perú (y América Latina) esta tesis, que sustenta el modelo económico aplicado en el Perú desde 1990, no ha producido el crecimiento económico, y menos del desarrollo, que el Perú necesita. Salvo en el período 2002 al 2012, que la economía peruana creció a más del 6% anual, producto del super ciclo de los precios de las materias primas, el crecimiento peruano ha sido muy modesto, y el país no ha podido eliminar la pobreza (alcanza al 30% de la población), la informalidad (el 70% de la PEA), las economías ilegales, ni la desigualdad.

En contraposición, los países asiáticos han logrado un alto crecimiento económico y un significativo desarrollo social, aplicando políticas muy diferentes a las del Perú y AL. Los resultados están a la vista: mientras que el Asia en su conjunto pasa de aportar el 25% del PBI mundial en el año 1980 al 50% en el año 2024, América Latina reduce su participación de 10% al 6%, en el mismo período. El contraste no puede ser mayor, las cifras no mienten. A diferencia de nuestra región, los países asiáticos

apostaron por políticas de industrialización y exportaciones con valor agregado, basados en fuertes inversiones en Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI).

1. Las teorías económicas relevantes para el siglo XXI

En el año 1911, Joseph Schumpeter afirmaba que los actores claves para lograr el crecimiento económico eran los “emprendedores”. Los definía como «hombres de acción», con las siguientes características: “dinámico; rompe el equilibrio y hace lo que es nuevo; es activo y energético; es un líder; logra una nueva combinación; no tiene resistencias al cambio; no tiene recursos, pero no teme a los préstamos”¹. En contraposición, definía al “hombre de negocios”, el otro actor, mucho más numeroso en las economías capitalistas, como ‘una persona estática’, con las siguientes características: “busca el equilibrio; repite lo que ya se ha hecho; pasivo, con baja energía; seguidor; acepta las formas existentes de hacer las cosas; siente hostilidad hacia las nuevas acciones de otros; está motivado por la ganancia y sus necesidades externas y se detiene cuando estas han sido satisfechas”². Ambos actores invierten, pero los primeros tienen un rol mucho más importante en la economía que los segundos.

Algunos años después desarrolló y afinó el concepto, llegando a la conclusión que el verdadero motor del crecimiento era la innovación tecnológica. “El impulso fundamental que encuadra y mantiene el motor capitalista en movimiento viene de los nuevos bienes de consumo, los nuevos métodos de producción o transporte, los nuevos mercados, las nuevas formas de organización industrial que la empresa capitalista crea”³. Es decir, el

emprendedor es importante como individuo y actor social, pero a nivel económico, son las innovaciones las que producen el efecto económico determinante para el crecimiento. Los emprendedores innovadores son los mejores.

Schumpeter ha tenido muchos seguidores; entre los principales encontramos a Christopher Freeman, Robert Solow, Paul Romer, Carlota Pérez, Mariana Mazucatto. Solow midió el aporte de la tecnología en el crecimiento de Estados Unidos: “el crecimiento de Norteamérica se debe principalmente a la tecnología y no al capital o al trabajo, el 87% del impulso viene del cambio técnico”⁴. Sus seguidores han creado una nueva escuela de pensamiento económico, conocida como la “Escuela Evolutiva” que pone a la innovación y el cambio estructural como causas del crecimiento y el desarrollo.

Los últimos premios nobel de economía, Joel Mokyr, Philippe Aghion y Peter Howitt, siguen esta tradición. En el año 2025, “la Real Academia de las Ciencias de Suecia decidió otorgar el premio en dos mitades, la primera a Mokyr, de la Universidad Northwestern (EE.UU.) ‘por haber identificado los prerequisites para el crecimiento sostenido a través del progreso tecnológico’. La otra mitad se otorgó de modo conjunto a Philippe Aghion, del Collège de France, INSEAD y la London School of Economics and Political Science (Reino Unido) y a Peter Howitt, de la Universidad Brown (EE.UU.) ‘por la teoría del crecimiento sostenido a través de la destrucción creativa’”⁵.

democracia, Nueva York.

4 Solow, R. (1957); *Technical Change and the Aggregate Production Function*, The MIT Press.

5 BBC News (2025); “Joel Mokyr, Philippe Aghion y Peter Howitt ganan el Premio Nobel de Economía por explicar cómo la innovación impulsa el crecimiento económico sostenido”, Octubre 2025

1 Schumpeter, J. (1911); *La Teoría del Desarrollo Económico*, Austria.

2 Idem

3 Schumpeter, J. (1942); *Capitalismo, socialismo y*

2. La historia económica en el largo plazo

El monumental trabajo de historia económica realizado por Angus Maddison⁶ para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que abarcó dos mil años, desde el año cero hasta el año 1998, descubrió que la economía mundial estuvo estancada durante los primeros 18 siglos. Es recién a fines del siglo XVIII que la economía mundial empezó a crecer y la población mundial empezó a aumentar, en forma ininterrumpida.

A fines del siglo XVIII el evento dominante, que cambió el curso de la historia económica y social de la humanidad, fue la Revolución Industrial Inglesa (RII). Luego de la RII han venido otras tres revoluciones industriales, que han ocurrido en tiempos, lugares y sectores económicos diferentes. Estas cuatro revoluciones, cada una de ellas caracterizada por una profusión de innovaciones tecnológicas, fueron las que mantuvieron el motor del crecimiento encendido. Primero en los países desarrollados, como Inglaterra, Alemania, Francia, Estados Unidos y Japón, para luego expandir las innovaciones y el crecimiento al resto del mundo.

En la **primera** revolución industrial (RII), que se produjo entre 1730 y 1830, los protagonistas fueron la industria textil, la máquina de vapor, la locomotora y el barco de vapor, con el carbón como fuente de energía. Surgió en Manchester, la zona pobre de Inglaterra. La **segunda** revolución industrial, que se produjo entre 1830 y 1900, tuvo como protagonistas al acero y la electricidad, su generación y aplicaciones, y surgió en varios países, Alemania, Inglaterra y Estados Unidos (New Jersey). La **tercera** revolución industrial tuvo como protagonistas al automóvil, la producción en masa, la industria de armamentos y la aviación, la fuente de

energía principal fue el petróleo, aunque se mantuvo la electricidad y surgió la energía atómica; el origen fue Detroit (Estados Unidos). La **cuarta** revolución industrial, llamada también la revolución digital, que se produjo a partir de 1960 y dura hasta el día de hoy, se origina en el Silicon Valley, California (Estados Unidos), con el transistor, la computadora personal, las telecomunicaciones, la internet y el celular. Las fuentes de energía principales siguen siendo el petróleo, la electricidad e ingresan las energías renovables con fuerza.

Podemos concluir que las revoluciones industriales han sido, en realidad, cada una de ellas, una explosión de innovaciones tecnológicas, tal como lo postuló y predijo Schumpeter. Estas innovaciones han logrado incrementar la producción de bienes y servicios, han generado nuevo empleo bien remunerado, han incrementado la productividad de todos los factores de producción y la eficiencia general de las economías, han diversificado la producción y el consumo, incrementado la esperanza de vida y el bienestar de la mayoría de personas del país en donde se han producido.

3. La revolución de Silicon Valley

El Estado de California tiene un PBI de 4 Trillones (millones de millones) de dólares; esto lo coloca, de lejos, como el Estado más grande de Norteamérica y como la quinta economía del mundo, detrás de China, Estados Unidos, Japón y Alemania. La explicación para este espectacular desempeño tiene una sola palabra: tecnología. Ha sido la cuna de la cuarta revolución industrial, la revolución digital; además es líder mundial en entretenimiento (Hollywood), tiene una agricultura altamente productiva, una infraestructura portuaria grande y eficiente, y es la meca del capital de riesgo. El corazón tecnológico de California es el Silicon Valley (ubicado en el valle del Río Santa Clara, entre las montañas de Santa Cruz, la Cordillera del Diablo y la bahía de San Francisco).

6 . Maddison, A (2006); The World Economy, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris.

La historia tecnológica del Silicon Valley comenzó en la década del 30, cuando la Marina de Guerra norteamericana se interesa en sistemas de comunicación (todavía basados en tubos de vacío); en esa época tenía 4 bases en California, hoy tiene 10. En la misma década, industrias productoras de armas se mudan al Valle, como por ejemplo Lockheed-Martin, que produce aviones de combate y misiles. En la misma década, el profesor Frederick Terman, de la Universidad de Stanford, incentiva a sus estudiantes a formar empresas de alta tecnología, aplicando el “emprendimiento” descubierto por Schumpeter en el año 1911. Terman es considerado el “padre” del Valle. A fines de los 30s, Bill Hewlet y David Packard crean HP, para producir equipos electrónicos, y proveer de productos a la naciente industria electrónica, civil y militar. Terman les adelantó, a sus dos alumnos, 500 dólares para que puedan iniciar su empresa.

La explosión de Silicon Valley se produjo a partir del año 1955 en el que William Shockley, coinventor del Transistor, deja Bell Laboratories (de la Empresa ATT), y se traslada a Palo Alto; forma su empresa Shockley Semiconductor Laboratory. En el año 1956 recibe el premio nobel de Física. En 1958 ocho de sus ingenieros dejan la empresa y forman Fairchild Semiconductors, inventan y producen los circuitos integrados. En 1968 Robert Noyce y Gordon Moore salen de Fairchild y forman la empresa INTEL; primero producen chips de memoria, y en 1973 inventan y producen los primeros microprocesadores del mundo, el famoso 8008. En 1976, Steve Jobs y Steve Wozniak crean la primera computadora personal, la Apple I, los dos trabajaron en HP. Wozniak era ingeniero electrónico por la universidad de Berkeley, como su padre, y el padre de Jobs era técnico mecánico. Iniciaron la empresa en el garaje de Jobs.

La madurez del Valle, y su ingreso al universo del software y la internet, llega a finales del siglo XX. En el año 1998, Larry Page y Sergei Brin, salen de la U. de Stanford y forman Google; luego vinieron Pay-Pal, Linked-In, YouTube. Elon Musk, uno de los miembros de la mafia de Pay-Pal crea Tesla, SpaceX y StarLink. En el 2004, Mark Zuckerberg abandona la Universidad de Harvard, y se traslada al Silicon Valley, en el que despega su empresa, Facebook. En el 2005 Chad Hurley, Steve Chen y Jawed Karim crean YouTube. En el 2009 Jan Kuom, que estudió en la U. de San José y fue empleado de Yahoo, crea WhatsApp.

A partir del caso de Silicon Valley, podemos aventurar una dinámica de las revoluciones industriales, por lo menos para las más recientes. (i) El conocimiento (Universidades, Centros de Investigación, empresas de alta tecnología) se instalan y extienden en la Zona. (ii) Se crea una potente demanda de productos de alta tecnología (FFAA, Laboratorios del Estado, Grandes empresas). (iii) Los emprendedores e innovadores se interesan en el tema/actividad central y son atraídos a la zona. (iv) Surgen innovaciones (disruptivas e incrementales) en muchas empresas, la mayoría pequeñas. (v) Otras empresas cercanas imitan a las líderes. (vi) Las empresas crecen y, aparte de producir bienes y servicios, se organizan como Think Tanks: surgen nuevas Innovaciones (valga la redundancia). (vii) Los Think Tanks/Empresas explotan y se generan cantidad significativa de spin-offs. (viii) Se multiplican las empresas y las Innovaciones. (ix) El Estado crea la infraestructura crítica (carreteras, puertos, energía, comunicación digital de alta velocidad, universidades e institutos públicos), financia emprendimientos, diversificación, procesos, componentes y/o empresas claves. (x) El Capital de Riesgo privado ingresa a la zona y financia la creación de nuevas empresas y el crecimiento de las existentes.

4. El “milagro” chino

En el año 1949, año de la revolución en China encabezada por Mao Zedong, el PBI per cápita de ese país era 440 dólares; ese mismo año el PBI per cápita del Perú era 2,000 dólares⁷. Es decir, el Perú era cuatro y medio veces más “desarrollado” o “rico” que China, que en esa época era considerada el país más pobre del planeta. Hoy día el PBI per cápita de China es 29,000 dólares y el de Perú es de 18,000 dólares⁸. Entre 1950 y 1980, tanto China como el Perú y América Latina (AL) crecieron a un ritmo bajo, pero más o menos parecido. Es a partir de 1980, año en que se produce la apertura al mundo y el impulso al mercado interno en la economía china, bajo la dirección de Deng Xiaoping, que China se dispara, y el Perú y AL retroceden.

Entre el año 1980 y el año 2010, es decir, por un período de 30 años consecutivos, la economía china crece a un ritmo de 10% anual promedio, sacando a 800 millones de sus habitantes de la pobreza⁹. Hoy China es la primera superpotencia económica con un PBI nacional de 41 Trillones (millones de millones) de dólares PPA, sobrepasando a Estados Unidos. Ese ritmo de crecimiento tan alto, sostenido durante un período tan prolongado, nunca se había registrado en la historia económica conocida. Hubo otros “milagros”, como el japonés y el alemán después de la segunda guerra, el brasileño en los 60s, el de Corea del Sur en los 70s, pero ninguna de esas historias llegó siquiera cerca al impacto logrado por la China.

Se han escrito toneladas de libros y artículos tratando de explicar las causas de este milagro económico; las razones para el éxito chino han

sido muchas y muy variadas. Entre las principales se encuentran las siguientes: (i) Reformas económicas profundas pero graduales, (ii) Alto Ahorro e Inversión pública y luego privada, (iii) Políticas industriales en sectores priorizados, (iv) Orientación hacia las exportaciones con valor agregado, (v) Estado fuerte y eficiente con planeamiento estratégico, (vi) Descentralización y competencias de instituciones regionales, (vii) Instituciones y Políticas públicas estables y predictibles.

Sin embargo, la causa principal del éxito económico ha sido lo que se ha denominado Transferencia de Tecnología y “Catch-up”, conceptos levantados por Dani Rodrik y Moses Abramovitz. Este proceso se ha logrado mediante políticas públicas inteligentes e innovadoras respecto a las inversiones extranjeras, la integración a cadenas globales de valor, el impulso a Zonas Económicas Especiales, la promoción de Joint Ventures con empresas extranjeras, la contratación de personal chino en todos los niveles, el uso abierto de patentes y tecnologías, la participación estatal en las inversiones de capital de riesgo, entre otras.

La calificación de “Transferencia y Catch-up” de tecnología occidental, que también se ha dado en llamar adaptación, incorporación y asimilación de tecnología, se queda corta. Desde nuestro punto de vista se trata de un proceso que podríamos llamar de apropiación y dominio de tecnología occidental, y creación de tecnología propia. Este proceso empezó mucho antes de la llegada de las principales empresas extranjeras que invirtieron en China. Comenzó con la inversión estatal masiva en educación de calidad. Al mismo tiempo que el Estado construía universidades, laboratorios, centros de investigación, institutos tecnológicos, escuelas secundarias y primarias en todo el territorio nacional, se diseñó y ejecutó un plan nacional para enviar a millones de estudiantes, docentes y funcionarios chinos a las mejores universidades de Estados Unidos y de Europa.

7 Dólares constantes de 2011, de acuerdo a los cálculos del monumental estudio de Angus Maddison, ya citado anteriormente.

8 Dólares Paridad Poder Adquisitivo (PPA) según datos del FMI.

9 Cifras del Banco Mundial.

En el período de 1980 a la fecha, China ha enviado a 7.8 millones de estudiantes y docentes a estudiar y perfeccionarse en las mejores Universidades norteamericanas y europeas, la gran mayoría de ellos en los campos de la Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés). En los inicios del proceso, estos ingenieros, profesionales, técnicos y obreros altamente calificados fueron contratados por las empresas extranjeras que vinieron atraídas por la mano de obra barata, el gran mercado y la energía y terrenos subvencionados. Ya avanzado el proceso, en la primera década del presente siglo, China producía lo que había inventado occidente como televisores, autos y camiones, electrodomésticos, maquinaria industrial, sólo que ellos los producían más eficientemente, más baratos, que lograban a través de miles de pequeñas innovaciones en procesos, energía, organización, infraestructura, etc. Se iban entrenando para las ligas mayores.

La siguiente etapa fue invertir masivamente en Investigación y Desarrollo (I+D). Las universidades realizaban programas conjuntos de investigación con las empresas y los centros tecnológicos para desarrollar nuevas tecnologías e innovar. Surgen así una nueva generación de empresas que ya no imitan sino tienen sus propios diseños y tecnologías, en nuevos campos como los paneles solares, molinos de viento gigantes, autos eléctricos, drones civiles y militares, equipos de automatización industrial, robots e inteligencia artificial, logrando adelantar a Estados Unidos y Europa en muchos de estos campos. Hay dos componentes que han acompañado este proceso de apropiación y dominio de tecnología occidental, y creación de tecnología propia, desde el inicio: (i) la masiva construcción de infraestructura física (carreteras, puentes, puertos, aeropuertos, trenes de alta velocidad, energía barata) y digital (redes de fibra óptica, internet de alta velocidad, data centers), y (ii) el Financiamiento masivo, oportuno

y barato para los nuevos emprendimientos, ampliación de empresas, diversificación productiva, exportaciones con valor agregado, entre otros fines, a cargo de la Banca de Desarrollo Estatal China¹⁰.

5. Las políticas públicas para la CTI peruana

Aquí correspondería realizar un diagnóstico de la situación de la CTI en el Perú para desde allí proponer los correctivos y soluciones que corresponden. Deberíamos describir cómo ha bajado la calidad de la educación peruana en todos los niveles (retroceso en los rankings y pruebas mundiales), cómo no se invierte en Investigación y Desarrollo (sólo destinamos el 0.16% del PBI), ubicándonos entre los últimos de América Latina, describir la débil institucionalidad del Sistema Nacional de CTI, la insuficiencia de investigadores en centros de investigación y universidades, la obsolescencia de equipos de laboratorios, la mínima actividad innovadora en las empresas privadas, entre otros indicadores. Estas reiteradas quejas sobre la situación de la CTI peruana no han dado resultado en los últimos 30 años, así que hemos preferido mirar a los procesos y las experiencias históricas exitosas, y tratar de sacar lecciones y ejemplos a seguir.

Las propuestas de políticas públicas para la CTI se reducen a 5 grandes lineamientos:

5.1. Educación de calidad

La educación de calidad permite la transmisión y difusión del conocimiento existente, para que, sobre esta base, se produzca la creación de nuevo conocimiento. El conocimiento (tanto el relevante, como el nuevo) se aplica a la producción de bienes y servicios a través de cuatro mecanismos: la innovación tecnológica, el emprendimiento, la buena gestión corporativa e institucional,

¹⁰ Cuatro de los primeros cinco bancos más grandes del mundo son de nacionalidad China.

y la asociatividad (entre empresas e instituciones), todos los cuales conducen al aumento de la productividad. Así es como la educación se relaciona con la producción, y se convierte en desarrollo económico.

Cuatro metas: (i) Incrementar el presupuesto de educación hasta alcanzar el 6% del PBI, tal como lo planteó el Acuerdo Nacional en el año 2002, pero que los diversos gobiernos peruanos nunca cumplieron. (ii) Otorgar 10,000 becas anuales para los mejores estudiantes y docentes universitarios para realizar estudios de posgrado en el exterior. (iii) Duplicar el presupuesto de las universidades públicas. (iv) Duplicar el presupuesto para Beca-18.

5.2. Investigación y Desarrollo

Todos los países desarrollados y los emergentes exitosos vienen invirtiendo en forma creciente y sostenida en la Investigación y Desarrollo (I+D), a ser realizada por las universidades de calidad (públicas y privadas), por centros de investigación públicos y privados, por empresas innovadoras, y por asociaciones entre empresas y universidades. Esta investigación se ha desarrollado principalmente en las áreas conocidas como STEM: Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas. Se trata del proceso de creación de conocimiento, que sólo se puede alcanzar si es que los profesionales egresados de las universidades han alcanzado la frontera del conocimiento mundial; es decir, la educación de calidad, es una condición necesaria.

Una meta: (i) incrementar la Inversión en I+D hasta alcanzar el 1% del PBI en cinco años.

5.3 Financiamiento a la Innovación y el emprendimiento

Los países asiáticos, particularmente China y Corea del Sur, han logrado convertir los

nuevos conocimientos, los prototipos, las invenciones, resultado de la I+D en Innovaciones que tienen aceptación en el mercado, que son recompensadas por el mercado privado, y también público (servicios y compras, especialmente en defensa). Esta fase requiere de un financiamiento importante, principalmente público, aunque también privado. También es fundamental financiar los nuevos emprendimientos, a los emprendedores con nuevas ideas, proyectos e iniciativas. En algunos países esta fase es financiada por la Banca Estatal de Fomento que asume riesgo, y en otros países descansa en el capital de riesgo privado; o, y esta es la mejor solución, en una combinación de ambos.

Una meta: crear un Banco Estatal de fomento con las prerrogativas, funciones y capital operativo (15,000 millones de dólares), similares a CORFO de Chile, la experiencia más exitosa de la región.

5.4 Infraestructura física y digital

Es una condición necesaria para la existencia de empresas e instituciones eficientes y competitivas. Permite que la información, el conocimiento, las personas, el capital, los productos y los servicios, puedan circular en el menor tiempo y con el menor costo posible mediante masivas inversiones en infraestructura física y digital. Carreteras, caminos, puertos, aeropuertos, las redes digitales, los cables aéreos, subterráneos y submarinos, las fibras ópticas, los satélites. Este pilar incluye la necesaria energía que mueve los productos y los servicios, que mueve las fábricas, ilumina las casas, las oficinas y las calles, y las mantiene seguras.

Dos metas: (i) Multiplicar la inversión pública y privada en energías renovables. (ii) Cubrir el país con redes de fibra óptica

que entregue internet de alta velocidad a todas las ciudades y pueblos del país.

5.5. Planeamiento y dirección estratégica

En un país de escasos recursos financieros como el Perú es indispensable priorizar las inversiones en la CTI, priorizar sectores, áreas y temas. Para ello se requiere de organismos que puedan construir una dirección estratégica en el proceso de crecimiento económico y desarrollo sostenido, una visión compartida del futuro.

Dos metas: (i) Crear un ministerio de CTI, sobre la base del CONCYTEC. (ii) Reorganizar y fortalecer el CEPLAN.

6. Políticas específicas para mejorar la Balanza del Conocimiento

Como se ha dicho, la tecnología es el conocimiento aplicado en la actividad de producir bienes y servicios. Una medida para conocer cuán bien estamos en producir tecnología es estimar cuanto conocimiento hay incorporado en los bienes que producimos o exportamos versus aquellos que compramos del exterior o importamos. La diferencia entre ambos es lo que Santiago Roca¹¹ denominó la Balanza de Comercial de Conocimiento. Roca encontró que, en el período desde 1990 hasta el 2008, la balanza de conocimiento del Perú fue crecientemente negativa (es decir se importa más conocimiento del que se exporta) a pesar de que la balanza comercial era cada vez más positiva. Todos aplaudían, por ejemplo, que Perú tenga una balanza comercial superavitaria de \$ 4,500 millones de dólares en el 2005 pero nadie reparaba que la balanza comercial de conocimientos ese año era deficitaria en alrededor de \$2,000 millones de dólares. Cada año que mejoraba la balanza comercial,

empeoraba aún más el déficit de la balanza de conocimientos. La brecha tecnológica se hace mayor. Un país con estas características termina en el largo plazo trabajando más, pero viviendo peor. Termina esforzándose en exportar mayores volúmenes de productos con poca tecnología, para poder importar bienes con mayor valor.

Los 5 lineamientos de política pública que se han mencionado arriba tienen que ir amarrados con políticas específicas en la producción de bienes y servicios. Una manera concreta de lograr ello es hacer superavitaria o reducir la brecha de la balanza comercial de conocimientos. ¿Cómo hacerlo? Para reducir la brecha de la balanza de conocimientos, la experiencia de los países desarrollados, reseñada anteriormente, enseña una serie de políticas específicas para producir productos y servicios con cada vez mayor valor o contenido de conocimiento:

A. Incentivos económicos, morales

Se requiere primero incentivos económicos tributarios y financieros para fomentar la innovación atacando directamente las fallas de información, coordinación y cooperación que existen en los mercados; la instauración de premios económicos y reconocimientos morales ex ante y ex post, concursos, subastas, subvenciones y otros, no solo a los individuos sino a las empresas y universidades, que hagan prender la chispa de la innovación.

B. Políticas industriales y de aprendizaje e insumisión de tecnologías.

La mayor parte del conocimiento ya ha sido creado y por lo tanto no hay que descubrir la pólvora, sino al contrario hay que fomentar un intensivo sistema de absorción e insumisión de las tecnologías existentes. Ello requiere mejorar las capacidades y las habilidades de las personas y de las empresas para absorber tecnología e incentivar a las empresas tecnológicas a que enseñen y transfieran ese conocimiento. Por el lado de los que aprenden,

11 Roca, Santiago; "La Balanza Comercial de Conocimientos", en Jorge Guillen y Santiago Roca, Perú al 2021 Retos y Perspectivas para el Empresario, Cengage Learning, 2021.

se necesita interés activo y determinación estratégica. Las normas técnicas son el primer peldaño del crecimiento tecnológico, de lo contrario no será posible absorber tecnologías e incrementar los coeficientes tecnológicos en los productos.

C. Creación y protección de inventos, modelos de utilidad, certificaciones técnicas, indicaciones geográficas tecnológicas, y otros; se debe ser premiar y proteger la inventiva nacional aplicable y factible empresarialmente. Esta protección debe acomodarse a la dación de una normativa complementaria al ADPIC que sea más compatible y consistente con el nivel de desarrollo del país.

D. Creación de sinergias, articulaciones y fuerzas propagadoras.

Fomentar articulaciones que generen sinergias que impulsen no solo unidades económicas individuales, sino que propulsen el progreso de sistemas más amplios, como clusters y conglomerados. Aquí hay que articular vínculos

y fuerzas propagadoras que difundan los nuevos conocimientos y eleven la productividad de todo el sistema, como ocurre en el Perú en la rama de gastronomía. Hacer esto extensivo a una multiplicidad de industrias que enfrentan mercados especializados, fragmentados o nichos específicos. En este caso no se trata de proteger sino de difundir para expandir el know-how o las tecnologías ampliamente, aumentando así los coeficientes de conocimiento incorporado en estos servicios o productos.

A nivel de la economía en su conjunto se requiere políticas económicas que restrinjan los comportamientos anti competitivos en los contratos tecnológicos, centros de transferencia y provisión de servicios tecnológicos. Internacionalmente, el Perú no aprovecha las instituciones multilaterales internacionales como la UNCTAD, la OMPI, y otras, siendo obligatorio en el próximo gobierno utilizar los convenios tecnológicos internacionales como instrumentos para el upgrading de la ciencia y tecnología en el Perú.

Cultura de paz y los derechos humanos

Eduardo González Viaña

1. Introducción (historia)

Los derechos humanos han sido reconocidos como permanentes e imprescindibles por todas las naciones en la Declaración Universal de 1948 sobre ese punto, emitida como fruto de las reflexiones y acuerdos multilaterales posteriores a la II Guerra Mundial.

Es revelador que este documento nazca al finalizar un conflicto feroz que pudo acabar con la especie humana y que se convierta desde ese momento en la única forma de lograr que la paz sea real y perdurable.

Quisiéramos ofrecer un ejemplo para recordar de qué manera ese concepto está ligado indisolublemente a nuestro propio combate por la independencia nacional.

En el norte del Perú, la lucha ideológica emancipadora coincidió con el avance militar de Bolívar y se entabló con el apoyo de una imprenta ambulante. Montada sobre una carreta, esa máquina imprimía en uno y otro lado del territorio un periódico llamado “El centinela en campaña”, cuyo redactor, cajista, impresor y director era José Faustino Sánchez Carrión. El primer número de esta publicación salió a la luz el 22 abril 1824 en Santiago de Chuco.

Este boletín fue publicado en diversos lugares según el avance del ejército libertador: Santiago de Chuco, Huamachuco, Caraz, Huaraz y Huariaca. Su objetivo era difundir las triunfantes informaciones militares al igual que propagar los principios de libertad e igualdad que eran el sustento de la revolución.

En esos caminos, un día muy temprano, se estaba instalando la imprenta a la entrada de un pueblo. Era tan temprano que tan solo una anciana madrugadora se encontraba allí para dar testimonio, y ofreció

también su apoyo, pero no fue necesario. Se le brindó una silla a cambio de que presenciara el montaje y dejara trabajar.

Entonces, la persona que instalaba la imprenta le explicó:

—Lo que estamos haciendo es avanzar con el ejército del general Bolívar para que esta sea una tierra de libertad y paz.

La imprenta había sido colocada sobre una larga mesa de madera y estaba protegida por un toldo.

—¿La paz? —preguntó la señora Mercedes.

—Sí, la paz —le contestaron.

—Ah, yo la conozco.

—¿Dice usted que conoce a la paz?, ¿y cómo la conoció?

—Claro que la conozco —repuso doña Mercedes—. La paz es cuando ladran los perros en la noche y nosotros no tenemos miedo.

La anciana se refirió entonces al estado de zozobra que se vivía en las sierras del Perú desde hacía casi cuarenta años.

—Aunque hace 40 años que se murió el señor Túpac Amaru, los ejércitos y las tropas del virrey vienen todo el tiempo a buscarlo. Entran en una comunidad, roban todo lo que encuentran y se llevan algunas muchachas.

Sus interlocutores la escuchaban con atención:

—A veces, se llevan a un hombre o dos para ejecutarlos aduciendo que son revoltosos. Les aseguro que los perros ladran para avisarnos que vienen esos malditos del ejército del rey.

En vez de asumir ese tipo de conducta, los soldados del ejército libertador repartían víveres y estaban prohibidos con castigos muy severos de hacer daños a la población. Por esa razón, eran siempre recibidos con flores.

La historia que relatamos evidencia que la paz es una consecuencia directa de la vigencia de los derechos humanos y que una sociedad no puede abdicar de ellos sino, más bien, debe colocarlos en primer plano si de veras quiere producir un cambio fundamental. Dicho de otra forma, sin derechos humanos no hay comienzo ni fin de la historia.

Recientemente, varias voces se han levantado en los poderes legislativo y ejecutivo de este país para acusar de superfluos a los derechos humanos y negar jurisdicción a la Corte Interamericana que supervisa su aplicación. Tales expresiones evidencian ignorancia y hacen temer un retroceso a la ferocidad de las épocas arcaicas, y es por eso que nuestro planteamiento es el de ofrecer los derechos como elemento indispensable para cualquier planeamiento de nuestra vida futura.

En consecuencia: la lucha por los derechos humanos y la consecución de la paz interna abarca en el Perú desde los días mismos de su nacimiento como república.

2. Qué es una cultura de paz

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) define Cultura de Paz como: “aquellos comportamientos, valores, actitudes, tradiciones y estilos de vida que coadyuvan al mantenimiento y a la práctica de la paz en todo ámbito social”.

En consecuencia, es preciso que todos los habitantes de un país participen como agentes de pacificación. El combate a la pobreza, el reconocimiento de los derechos individuales, políticos, económicos, sociales y culturales, la igualdad de género y la justicia social son los fundamentos para la conducción real de una cultura de paz.

La paz es un derecho humano, como lo enfatiza la Declaración Universal de los DD. HH., cuando señala que: “Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional

en que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos” (ONU, 1948).

En los términos expuestos —que, reiteramos, son acuerdo vinculante de todas las naciones—, la paz es inseparable del concepto de justicia en todos sus niveles. De ello se puede colegir que la paz es la síntesis de la libertad, la justicia y la armonía.

El Perú está sujeto a esta legislación que, en vez de adorno expresivo, es declaración judicial efectiva sin el cumplimiento de la cual un país se colocaría en la posición de paria.

Es preciso valorar entonces la situación peruana y recordar que la paz obtenida más de treinta años atrás, en el siglo pasado, no fue fruto de una negociación como sucediera en Colombia y en otros países, sino fue la fase posterior a una victoria militar de las fuerzas del orden.

De todas formas, la paz fue proclamada, pero sin ajustarse a las definiciones que la ONU señala como fundamentales.

3. Entre la paz y la polarización

Lo que vivimos en el Perú no es la paz que los países civilizados buscan y la ONU ha acordado. Es, más bien, la polarización plasmada en perseguir eternamente a los que alguna vez se alzaron en armas, por una parte y, por otra, la inacabable demanda de juzgamiento y condena sobre los agentes del Estado que cometieron crímenes durante la lucha contrasubversiva.

Problemas y sugerencias para superar la polarización:

a) El Artículo 139 de la Constitución del Perú señala que todo condenado a la cárcel, al cumplir su pena, tiene derecho a la reinserción en la sociedad, pero eso no ocurre así en nuestro país. Por el contrario, se aplican normas dictadas con posterioridad a la comisión de sus delitos o a la redención de

sus penas. Todo lo cual, por ser retroactivo, va en contra de la Constitución y la propia ética de los seres humanos.

- b) Además, aunque pareciera imagen de un cuento atroz y macabro, las personas de ambos lados del conflicto, luego de haber cumplido su pena, son enjuiciadas por otras causas que ya estaban contenidas dentro del juicio inicial por concurso de delitos.
- c) Y, peor aún, se les podría juzgar sucesivamente y, aunque las denuncias fueran infundadas, el tiempo de la investigación judicial podría durar más que su vida.
- d) Por fin, la muerte de los condenados por delito de terrorismo tampoco garantizaría que sus restos fueran entregados a sus familiares. Existen decisiones en contrario que son abiertamente opuestas a los principios de la Constitución y a la decencia humana y, por lo tanto, no solo devienen nulas, sino que ocasionan que el conflicto se perennice y sea una afrenta permanente contra la civilización.
- e) Esta situación y este tratamiento afecta a todos los que participaron en el conflicto, sean ellos los que se levantaron contra el Estado y sus propios familiares o los miembros de las Fuerzas Armadas que también cometieron delitos.
- f) Se han dado leyes para amnistiar, rebajar y refundir condenas, pero los organismos judiciales dan un trato diferente a unos que a otros. Eso no debe proseguir. El principio de igualdad ante la ley debe ser aplicado siempre en un estado de derecho.
- g) Terminado el conflicto armado del siglo pasado, la legislación que se aplicó en tiempos de guerra viene siendo extendida arbitrariamente a cualquier ciudadano que proteste en uso de su legítimo derecho, y se llega incluso a pretender justificar con

ella el “terruqueo”, la cárcel y hasta la muerte que se consumó contra decenas de manifestantes en los años más recientes.

- h) La cultura de paz a la que nos referimos no es un reclamo de impunidad, ya que los peruanos de ambos lados del conflicto han cumplido o están cumpliendo condenas de 25, 30, 35 años o más.

En resumen, la única forma de acabar con esta situación es recordar que el conflicto interno aconteció en el siglo pasado y ya es tiempo de que todos nos perdonemos, así como nos sujetemos al espíritu de la Declaración de los DD. HH. aprobada por todas las naciones y proclamemos, de una vez por todas y para todos, una paz verdadera.

Superar la polarización y asumir una Cultura de Paz significa tomar en cuenta todo lo anterior y disponer el cese de todos los procesos del tiempo de la guerra, así como la liberación de todos los ciudadanos que hayan cumplido al menos 15 años de cárcel. **Además**, ni la libertad ni las actividades públicas ni la posibilidad de trabajar de nadie puede estar condicionada al pago completo de la reparación civil. Eso implica una tiránica e inacabable muerte civil

Significa también el cese del terruqueo; la posibilidad de retorno de todos los que salieron del país por persecución derivada de asuntos del conflicto interno; y, por fin, la aparición de los cuerpos aún desaparecidos durante ese período, sin que ello implique condena para quienes den información sobre el lugar de los entierros.

Deben recordarse, además, las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). Aquella recibió un mandato de carácter político de parte de un gobierno democrático de transición, que fue ratificado luego por otro gobierno democrático surgido de elecciones libres.

- Esta ponencia no inventa nada. Solamente intenta recordar cuán fundamental es educar en una paz sin miedo —como en el caso de la señora Mercedes—, único camino por el que deben transitar los seres humanos y sus objetivos.
- Hay que entender que la Declaración Universal de 1948 fue el resultado de un momento histórico concreto y que, por lo tanto, a medida que pasan los tiempos y la evolución de las sociedades, es también perfectible.
- Existe una tercera generación de derechos que incluye los derechos a un medio ambiente saludable, al desarrollo, a la paz, a la autodeterminación de los pueblos, a la protección de los datos personales o al patrimonio común de la humanidad.
- Es preciso que estemos abiertos a esas opciones progresivas que protegen los derechos de colectivos como mujeres, menores, personas refugiadas, inmigrantes y LGTB+.
- Es necesario entender que las violaciones a los derechos ofenden la libertad de todos y la propia dignidad humana y no pueden ser omitidos por ninguna razón, a riesgo de destruir el proceso de desarrollo que todos proponemos.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación

La situación antes descrita ya había sido anticipada por la CVR, la cual estudió y reveló los pormenores del conflicto ocurrido el siglo pasado y recomendó todo el tiempo un espíritu de paz y una sujeción a los mandatos de la ley a efecto de que se borren, hoy y para siempre, esos estigmas y los peruanos podamos asistir a una reinstalación del pacto social que hace de la nuestra una sociedad democrática.

A pesar del gran esfuerzo que supuso el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación-CVR, es evidente la ausencia de reconciliación. Más aún, muchos sectores de nuestro país se han movido intentando negar su legalidad y amedrentar a sus comisionados. Por fin, los diversos gobiernos de los últimos 20 años no han seguido casi ninguna de sus recomendaciones.

Es preciso que el Estado acepte, entienda y acoja los intentos de reconciliación de todos los que participaron en el conflicto. Ya lo ha dado, en el 2003 ante la Comisión de la Verdad, de un lado el ex MRTA y su dirigente, Víctor Polay Campos, al pedir perdón por los daños inferidos y solicitar su reinserción a la vida democrática. De otra parte, si la democracia solicita y requiere participación debe acoger los intentos de formar organizaciones políticas, incluso entre quienes participaron en el conflicto, siempre que sean ajenas a la violencia y se limiten a enunciar en paz sus propuestas de cambio social-

Las guerras dejan dolorosas heridas en la sociedad. La verdad es que todos nos empobrecimos, vencedores y vencidos, pero quizás más los primeros porque se profundizó

su espíritu intolerante y soberbio, y tal vez eso les hizo perder algo de su consistencia humana. La reconciliación debe hacernos recuperar los rumbos perdidos hacia la construcción de la patria.

Como la CVR lo indicó:

En el momento en que la Comisión de la Verdad y Reconciliación fue instituida, el Perú asistía, una vez más, a un intento entusiasta de recuperar la democracia perdida. Y, sin embargo, para que ese entusiasmo tenga fundamento y horizonte, creemos indispensable recordar que la democracia no se había perdido por sí sola. La democracia fue abandonada poco a poco por quienes no supimos defenderla. Una democracia que no se ejerce con cotidiana terquedad pierde la lealtad de sus ciudadanos y cae sin lágrimas.

Vivir una democracia es un milagro permanente. No es tan solo participar en un evento periódico de discursos y candidaturas. Es más que eso, es traer al mundo un conjunto de valores, una ética colectiva y una cultura de la paz que se practique, se celebre y en la que se persevere con amor, o sea que se viva para siempre.

Hacia una nueva política de vivienda, ciudad y territorio en el Perú: bases para una reorientación estructural

Mario Zolezzi

El desarrollo urbano y territorial del Perú se ha caracterizado, en las últimas décadas, por una marcada disociación entre la dinámica real de producción de las ciudades y los instrumentos de política pública orientados a su regulación. Este desfase estructural no solo evidencia limitaciones institucionales, sino que refleja la ausencia de un enfoque integral capaz de articular vivienda, territorio y desarrollo.

El Perú enfrenta, una vez más, la oportunidad histórica de replantear sus políticas de vivienda, ciudad y territorio. Durante al menos los últimos cincuenta años, el país ha experimentado un proceso sostenido de expansión urbana, predominantemente horizontal, que se desarrolla con intensidades distintas según el grado de articulación de las ciudades a redes económicas y territoriales más amplias. Este fenómeno es visible tanto en Lima como en ciudades de la costa, la sierra y la Amazonía.

El crecimiento urbano nacional ha estado dominado por procesos de autoconstrucción y ocupación progresiva del suelo, configurando un patrón extensivo que combina expansión horizontal con densificación espontánea y que representa entre el 60% y 70% del total de viviendas producidas en el país. Este modelo, aunque ha permitido el acceso masivo a la vivienda y al suelo, ha producido simultáneamente entornos urbanos precarios, fragmentados y altamente desiguales.

La autoconstrucción no asistida constituye el principal modo de producción de vivienda en el Perú durante muchas décadas. El Estado, con la puesta en marcha de una política de dos caras, en función de los distintos sectores sociales y su solvencia económica ha entregado suelo de distinta calidad a las familias de menores recursos: suelo eriazos y títulos de propiedad sobre él para los más pobres y simultáneamente

una participación directa en la construcción de conjuntos habitacionales y edificios acabados para sectores de mejores recursos. La intervención en la producción de viviendas con fondos como FONAVI, Techo Propio, Mi Barrio y Mi Vivienda ha corrido en paralelo en alianza con el sector inmobiliario privado como ejecutor o agente en el mercado, pero siendo siempre una participación formal inmobiliaria aún insuficiente. Este patrón ha generado una urbanización caracterizada por expansión extensiva, densificación espontánea y una creciente precarización del hábitat. A pesar de que la densidad urbana promedio sigue siendo baja, emergen simultáneamente fenómenos de hacinamiento y tugurización en áreas consolidadas.

Según el INEI, una proporción significativa de los hogares urbanos presenta déficits cualitativos, incluyendo hacinamiento, materiales precarios o acceso incompleto a servicios básicos. En paralelo, millones de personas aún carecen de acceso adecuado a agua potable y saneamiento, lo que incide directamente en la calidad de vida y en la reproducción de desigualdades.

El sector formal de la vivienda, según CAPECO, cubre solo una fracción de la demanda habitacional anual, concentrándose en sectores de ingresos medios y altos. Esto refuerza la persistencia de mecanismos informales de acceso al suelo y la vivienda, como las invasiones o lotizaciones informales.

En muchas ciudades del país, los asentamientos humanos representan una parte significativa del área urbana. En ciudades como Chimbote, Ayacucho o diversas ciudades amazónicas, estos sectores concentran a la mayoría de la población urbana, lo que evidencia que la informalidad no es marginal, sino estructural.

Este modelo no es el resultado de una política deliberada, sino de su ausencia. La falta de una política nacional de suelo, junto con instrumentos de planificación débiles y predominantemente

normativos, ha impedido que el Estado oriente de manera efectiva los procesos de ocupación del territorio. A ello se suma un problema estructural: el centralismo fiscal y la debilidad de los gobiernos locales.

Desde una perspectiva institucional, el centralismo fiscal y la debilidad de los gobiernos locales constituyen factores determinantes en la reproducción de este patrón. La limitada capacidad municipal restringe la posibilidad de implementar políticas de planificación, regulación del suelo y provisión de servicios, generando un círculo vicioso de crecimiento desordenado.

Por tanto, las estrategias que se propongan deberán estar encaminadas a obtener un modelo de organización del territorio nacional que resulte favorable a un desarrollo económico y social equilibrado y autosostenido para el corto, mediano y largo plazo. Eso incluye avanzar en el ordenamiento ambiental y seguridad física, atender la zonificación eco productiva y la priorización del acondicionamiento territorial en una visión que incorpore un sistema nacional de asentamientos humanos que contemple los usos del suelo, el aprovechamiento de los recursos naturales, a la vez que determinantes de los niveles de vida de la población, de la distribución de la pobreza y de la capacidad regional para acumular riquezas, generar excedentes y relaciones mediante intercambios favorables con los otros mercados –regionales, nacionales y del exterior-. En este marco, se propone una reorientación de la política pública a partir de cinco ejes estratégicos interdependientes, que deben ser abordados de manera articulada.

1. Fortalecimiento estructural de los gobiernos municipales

El fortalecimiento de los gobiernos locales constituye el eje articulador de cualquier estrategia de gestión territorial. La literatura sobre gobernanza urbana coincide en que

la capacidad institucional a nivel local es un requisito indispensable para la planificación efectiva. Sin municipios con capacidades técnicas, financieras y políticas, la planificación urbana resulta inviable.

Los gobiernos locales gestionan una proporción reducida del gasto público nacional, lo que limita su capacidad de intervención en procesos urbanos complejos. Esta restricción se traduce en déficits en planificación, control del crecimiento urbano y provisión de servicios.

Esta debilidad no solo es financiera, sino también técnica y administrativa, y se traduce en una gestión fragmentada, reactiva y sin horizonte estratégico.

Actualmente, los municipios operan con recursos limitados y enfrentan crecientes demandas en la gestión del suelo y la provisión de servicios. Esta situación se traduce en una incapacidad estructural para orientar el crecimiento urbano. Además, muchos municipios carecen de instrumentos actualizados de planificación urbana y territorial. La ausencia de planes de desarrollo urbano o su débil implementación limita la capacidad de orientar el crecimiento de las ciudades.

La descentralización fiscal, el fortalecimiento técnico y la articulación entre niveles de gobierno son componentes esenciales de este proceso. Este eje atraviesa todos los demás, pues sin capacidad local no es posible implementar políticas de suelo, hábitat ni desarrollo territorial.

Asimismo, es clave mejorar la articulación entre niveles de gobierno para garantizar coherencia en la política territorial.

En el caso peruano, la baja participación de los municipios en el presupuesto nacional limita su capacidad de acción. Por ello, resulta imprescindible avanzar en procesos de descentralización fiscal, fortalecimiento técnico y desarrollo de mecanismos de coordinación multinivel.

Este eje no solo tiene un carácter instrumental, sino estructural, en tanto condiciona la viabilidad de las demás políticas.

2. Hacia una política de hábitat integral

El enfoque tradicional de política de vivienda, centrado en la producción de unidades nuevas, resulta insuficiente en contextos de alta informalidad constructiva. En este sentido, se propone una transición hacia una política de hábitat que reconozca la centralidad de la producción social de la vivienda. La prioridad debe desplazarse hacia el mejoramiento del hábitat existente, reconociendo y acompañando los procesos reales de producción social de la vivienda.

El déficit habitacional en el Perú es predominantemente cualitativo. Es decir, el problema principal no es solo la falta de viviendas, sino la baja calidad de las existentes. Muchas viviendas presentan problemas estructurales, uso de materiales precarios o falta de acceso a servicios básicos. Esto implica que las políticas deben centrarse en el mejoramiento progresivo del hábitat, incluyendo por cierto la calidad de los espacios públicos, en particular las áreas verdes en las ciudades que son fuertemente deficitarias.

La política de vivienda debe superar el enfoque centrado en la producción de nuevas unidades y el acceso al crédito. En un país donde predomina la autoconstrucción, resulta indispensable reconocer y acompañar estos procesos.

Esto implica priorizar el mejoramiento del hábitat existente: servicios básicos, infraestructura, espacios públicos y condiciones ambientales. Asimismo, supone atender el mantenimiento y culminación del stock de viviendas.

Esta política depende de la gestión municipal y se vincula directamente con la regulación del suelo, ya que las condiciones del hábitat están determinadas por las formas de ocupación territorial.

Este enfoque implica intervenir en el conjunto de condiciones que configuran el entorno urbano: infraestructura, servicios, espacio público y calidad ambiental. Asimismo, supone revalorizar el stock existente y promover su consolidación progresiva.

Una política de hábitat integral debe incluir intervenciones en infraestructura, servicios, espacios públicos y condiciones ambientales. Asimismo, debe reconocer el rol de la autoconstrucción y brindar asistencia técnica para mejorar su calidad.

El sector construcción cumple un rol clave en este proceso. Según la Federación de Construcción Civil, es uno de los principales generadores de empleo en el país, lo que refuerza su importancia como motor económico. Sin embargo debe diferenciarse claramente lo que es la construcción y mejoramiento de las viviendas de lo que son las actividades constructivas que abarcan más productos como carreteras, puentes, infraestructura ferroviaria, puertos, etc. y edificaciones para usos productivos, de servicios o comerciales.

Desde una perspectiva analítica, este eje se encuentra estrechamente vinculado con la estructura del mercado de suelo y con las capacidades de gestión local.

3. Reforma del suelo urbano

La regulación del suelo constituye uno de los pilares de la política urbana contemporánea. En el Perú, su ausencia ha facilitado la expansión descontrolada, la especulación y la ocupación de áreas de riesgo como laderas o áreas inundables, y expone a la población a desastres.

La expansión desordenada de las ciudades, la ocupación de zonas de riesgo y la proliferación de mercados informales de tierra son consecuencia directa de esta ausencia de políticas específicas. Los mercados informales de suelo generan sobrecostos y reproducen desigualda-

des. Muchas familias acceden a suelo sin servicios, lo que posteriormente requiere inversiones públicas mayores que llegan con retraso sometiendo por años a cientos de miles de personas a soportar condiciones inaceptables de vivienda y calidad de vida.

A ello se suman fenómenos de especulación, corrupción y generación de riesgos frente a eventos naturales.

Se requiere regular el acceso al suelo, promover la densificación planificada y reducir los costos de urbanización. La densificación debe ser conducida para evitar nuevas formas de hacinamiento.

Este eje se articula con el fortalecimiento municipal y con la política de hábitat, ya que el suelo es la base material del desarrollo urbano.

Una política de suelo debe incorporar instrumentos de regulación, captura de valor, planificación del crecimiento y promoción de densificación sostenible. Asimismo, debe considerar la diversidad territorial del país y sus distintas formas de ocupación. Esto incluye también la necesidad de intervenir en procesos de renovación urbana, destugurización y mejora de áreas consolidadas. También debe abordar la informalidad en la tenencia, que afecta a una proporción importante de hogares.

Este eje es fundamental para estructurar tanto la política de hábitat como el desarrollo de sistemas urbanos equilibrados. Se encuentra directamente vinculado con la política de hábitat, ya que las condiciones del suelo determinan la calidad del entorno urbano, y con el fortalecimiento municipal, que es indispensable para su implementación efectiva

4. Sistema de ciudades intermedias y equilibrio territorial

El cuarto eje propone avanzar hacia un modelo territorial más equilibrado mediante el fortalecimiento de las ciudades intermedias.

El modelo de desarrollo territorial peruano ha estado marcado por una fuerte concentración en la capital. Frente a ello, la consolidación de un sistema de ciudades intermedias emerge como una estrategia clave para el reequilibrio territorial. Lima concentra cerca de un tercio de la población nacional y una proporción significativa de la actividad económica. Esta concentración genera desequilibrios territoriales.

Las ciudades intermedias pueden desempeñar un rol clave en la redistribución del crecimiento si se les incorpora dentro de políticas que apunten a su mejor articulación. Sin embargo, muchas de ellas enfrentan problemas similares a las grandes ciudades, incluyendo informalidad y déficits de servicios.

La concentración en Lima ha generado fuertes desequilibrios territoriales. Frente a ello, las ciudades intermedias deben consolidarse como nodos de desarrollo regional.

Estas ciudades cumplen funciones de articulación económica y social, actuando como nodos en redes territoriales más amplias. Las ciudades intermedias pueden desempeñar un papel clave como articuladoras entre lo urbano y lo rural, así como en la dinamización de economías regionales.

Su fortalecimiento requiere políticas diferenciadas que integren infraestructura, servicios y capacidades institucionales. Estas ciudades requieren inversión en infraestructura, mejora de servicios y fortalecimiento institucional. También implica promover en ellas actividades económicas que generen empleo local.

Estas ciudades articulan redes económicas, sociales y territoriales, y requieren inversión en infraestructura, servicios y capacidades de gestión. Les corresponde organizar el territorio a través de redes de transporte, servicios y mercados, y cumplen funciones estratégicas en la articulación de las actividades productivas.

Su fortalecimiento requiere inversión en infraestructura, servicios y capacidades de gestión, así como políticas adaptadas a sus características específicas.

Este eje se vincula con la política de suelo y con la integración territorial, al estructurar el territorio de manera más equilibrada: la dimensión regional en la política urbana, ampliando su alcance más allá del ámbito local.

5. Integración territorial y enfoque sistémico

El quinto eje plantea la necesidad de superar la separación entre lo urbano y lo rural, entendiendo el territorio como un sistema integrado. La relación entre ciudad y campo es fundamental para el desarrollo.

El ordenamiento territorial y el desarrollo regional constituyen un conjunto de acciones dirigidas a propiciar una mejor utilización del espacio y sus recursos, independientemente de su demarcación o condición político administrativa. Es la puesta en marcha de un sistema de proposiciones para lograr la ocupación de un espacio y el aprovechamiento de sus recursos en términos ambientalmente compatibles, sin destruir

las ventajas ambientales existentes. Se trata de compartir destinos de desarrollo sobre la base de problemas, recursos y soluciones comunes.

Finalmente, la política territorial debe adoptar un enfoque sistémico que supere la dicotomía urbano-rural. La integración campo-ciudad constituye un componente esencial para el desarrollo sostenible.

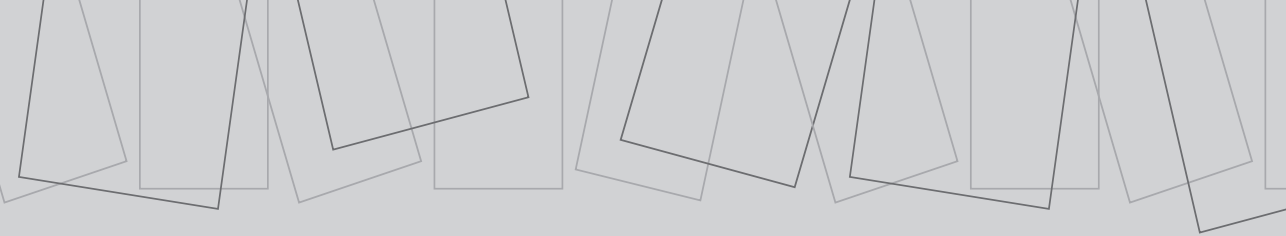
Las ciudades no son entidades aisladas, sino nodos que estructuran redes económicas, sociales y territoriales más amplias. La articulación campo-ciudad es fundamental para el desarrollo territorial, ya que permite integrar producción, servicios, mercados y población en un mismo sistema.

Este enfoque implica promover la conectividad física y digital, así como fortalecer los mercados y economías locales y desarrollar instrumentos de planificación territorial integrados. Asimismo, reconoce la interdependencia entre procesos urbanos, productivos y ambientales.

Esto implica fortalecer la conectividad, los mercados locales y las actividades productivas. También requiere instrumentos de planificación que aborden el territorio de manera integral. Se trata de mirar con otros lentes nuestros ámbitos territoriales político administrativos para ajustar éstos para que progresivamente coincidan con los espacios regionales y locales identificados con fines de desarrollo. La redefinición progresiva de las actuales unidades regionales y político administrativas menores para hacer posible una redefinición de espacios o a su

consolidación en función de los intercambios de personas, bienes y servicios; los radios de acción de los equipamientos y servicios sociales y culturales, la actividad de los mercados y la capacidad de soporte e integración de la infraestructura de transportes, comunicaciones, energía y aprovechamiento de los recursos hídricos -cada vez más demandados por las ciudades y el campo-. Naturalmente los espacios cuenca son casi determinantes con la definición de ámbitos que procuren lograr la coincidencia entre espacios administrativos – que atiendan a una mejor descentralización y las áreas de desarrollo.

Este eje sintetiza y articula los anteriores, configurando una visión integral del territorio al vincular desarrollo urbano, economía territorial y cohesión social.



Propuestas sectoriales

La riqueza del Perú está en esa pluralidad que, lejos de fragmentarla, puede darle una fuerza única si se integra con justicia.

José María Arguedas

Hacia una potencia alimentaria: transformación estructural del agro peruano 2026-2031

Juan de Dios Guevara

1. Visión estratégica: el agro como motor de desarrollo nacional

El Perú enfrenta una fractura dual inaceptable: un sector agroexportador de alta productividad que compite globalmente, frente a una agricultura familiar que concentra al 27% de la población económicamente activa (PEA) pero apenas aporta el 7% al PBI nacional.

Gobernar el territorio peruano exige una Gestión Integral de Cuencas. Esta propuesta, “Cultivar al hombre y al campo”, no es un plan asistencialista, sino una estrategia de Agricultura 2.0 diseñada para cerrar la brecha de productividad mediante la convergencia de tecnología, justicia de mercado y una reforma radical del servicio civil agrario.

2. Diagnóstico: la paradoja de la riqueza dormida

El Perú posee 28 de los 32 climas y 84 de las 117 zonas de vida del planeta. Sin embargo, esta ventaja comparativa no se ha traducido en ventaja competitiva para la mayoría:

- La brecha del 2%: de 13 millones de hectáreas con aptitud agrícola, solo el 1.9% cuenta con tecnología moderna. El 98% restante opera bajo un modelo de subsistencia con retornos marginales o negativos.
- Inestabilidad hídrica: desperdiciamos el 85% del agua de escorrentía que termina en el mar, mientras la agricultura de secano condena al productor a la vulnerabilidad climática.
- Falla de gestión estatal: la anemia infantil rural (43%) y la pobreza persistente son el resultado de un Estado que gasta en procesos,

no en resultados. La inacción le cuesta al erario público US\$ 800 millones anuales en atención de emergencias y programas sociales paliativos.

3. Reforma del capital humano estatal: el Midagri 2.0

La implementación de una política de vanguardia exige un capital humano estatal a la altura. El MIDAGRI pasará de ser un ente administrativo a una Gerencia de Desarrollo Territorial.

- Meritocracia basada en KPIs: tránsito obligatorio al régimen de la Ley del Servicio Civil (SERVIR). Evaluaciones de desempeño vinculadas a indicadores reales: % de incremento de productividad por cuenca y % de tecnificación hídrica.
- Descentralización y bono “Retorno al Territorio”: incentivos salariales y técnicos para atraer a los mejores profesionales nacidos en regiones, hoy radicados en Lima, para que lideren proyectos de inversión en sus zonas de origen.
- Capacitación en bioeconomía e IA: el extensionista agrario será un gestor de conocimiento capaz de implementar soluciones de *Food-Tech* y activos verdes, eliminando el enfoque de “entrega de semillas” por uno de “generación de valor”.

4. Salto tecnológico y valor agregado (food-tech)

- Parques tecnológicos rurales: Centros de incubación en convenio con universidades regionales para que el joven rural transforme la materia prima.
- Cadenas de valor de Alta Densidad: priorizar 10 superalimentos (Tarwi, Quinoa, Camu Camu, etc.) para su procesamiento como nutraceuticos dirigidos al mercado asiático, capturando el margen de rentabilidad que hoy se queda en el intermediario global.

- IA y Agricultura de precisión: masificación de sensores de humedad y alertas climáticas vía móvil para optimizar el uso de fertilizantes y reducir pérdidas de cosecha en un 20%.

5. Revolución hídrica y gestión de cuenca

El agua es el activo que habilita el crédito. Sin agua regulada, el agricultor no es sujeto de préstamo.

- Meta 40% de riego tecnificado: duplicar la frontera con riego mediante Alianzas Público-Privadas (APP) y Obras por Impuestos (OxI).
- Infraestructura natural (siembra y cosecha): construcción masiva de Qochas y rehabilitación de 1.2 millones de hectáreas de andenes. Es la forma más eficiente y económica de adaptación al cambio climático.
- Consejos de cuenca con autonomía: el agua se gestiona por unidad geográfica (del glaciar al valle), no por límites políticos provinciales.

6. Ajusticia de mercado y asociatividad 2.0

- Sociedades Agrarias de Transformación (SAT): marco legal que permite al pequeño productor asociarse con capital privado para instalar plantas industriales sin perder la titularidad de su tierra.
- Defensor del Agro (INDECOPI): vigilancia de la libre competencia frente a posiciones de dominio de grandes acopiadores. Fiscalización de balanzas, certificación de calidad en campo
- Ley de cooperativas modernas: beneficios tributarios escalonados según el nivel de exportación directa alcanzado.

7. Activos verdes y bioeconomía

- Bonos de carbono y PSA (Pagos por Servicios Ambientales): el productor recibirá ingresos directos por capturar carbono y proteger las fuentes de agua. El bosque en pie será más rentable que la tala.
- Bio-refinerías rurales: transformar la biodiversidad en extractos, aceites esenciales y bioplásticos. Es “Oro verde” exportable con sello *Deforestation-Free* para mercados europeos y asiáticos.

8. Conectividad y el factor Chancay

Chancay es el centro de gravedad logístico del Pacífico Sur. Reducir el flete a Asia a 22 días es nuestra mayor oportunidad histórica.

- Zonas Económicas Especiales (ZEE) Agrarias: atracción de inversión extranjera para plantas de procesamiento ubicadas en los corredores logísticos hacia Chancay.
- Diplomacia Fitosanitaria: agresiva apertura de protocolos sanitarios en China, Japón y Corea para productos frescos de la sierra y selva central.

9. Estrategia financiera: el modelo tripartito

La reforma no es un gasto, es una inversión con tasa de retorno positiva:

1. Obras por Impuestos (OxI): Infraestructura hídrica financiada por el sector privado contra impuestos futuros.
2. Fondos Verdes Multilaterales: captación de capitales de la ONU y banca de desarrollo

para proyectos de resiliencia climática.

3. AGROBANCO de Segundo Piso: garantizar créditos de la banca privada con tasas competitivas para el **Empresario Rural 2.0**, apalancando el riesgo con garantías estatales.

10. Conclusión: el retorno al territorio

Señores, el éxito de su gestión se medirá por la capacidad de revertir la migración a Lima. Al dotar al campo de tecnología, justicia y rentabilidad, lograremos que el talento regrese a sus provincias.

Reparar el agro es reparar la columna vertebral del Perú. Es momento de **cultivar al hombre** para que el campo nos haga una nación del primer mundo.

Metas estratégicas al 2031

- Aporte al PBI: incremento del 7% al 15%.
- Exportaciones: alcanzar los US\$ 25,000 millones anuales.
- Pobreza rural: reducción del 23.3% al 10%.
- Eficiencia: triplicar el rendimiento por hectárea en la agricultura familiar.

Anexo Técnico

Matriz de productividad e impacto macroeconómico

Este anexo establece los indicadores clave (KPIs) que permitirán monitorear el éxito de la Agricultura 2.0 y asegurar que el crecimiento sea inclusivo y sostenible.

1. Indicadores de eficiencia productiva

Indicador	Línea Base (2025)	Meta (2031)	Fuente de Verificación
Rendimiento por hectárea (Promedio nacional)	\$X\$ Ton/ha	\$3X\$ Ton/ha	MINAGRI / SIEA
Eficiencia en el uso del agua	35% (Riego por gravedad)	85% (Riego tecnificado)	ANA / ALA
Índice de intensidad cultivable	1.1 cosechas/año	2.5 cosechas/año	CENAGRO
Pérdida post-cosecha	30% - 40%	< 10%	Agencias Agrarias

2. Indicadores de transformación y valor agregado

- Ratio de procesamiento local: porcentaje de la producción primaria que recibe al menos un proceso de transformación (deshidratado, extracto, congelado) antes de salir de la cuenca. Meta: **50%**.
- Densidad de exportación por región: número de empresas locales exportando directamente sin pasar por acopiadores de la capital. Meta: Incremento del 100% en el corredor Sur y Selva Central.
- Valor Unitario de Exportación (\$VUE\$): medir el incremento del precio por kilo exportado al pasar de materias primas a nutraceuticos.
- Nota técnica para el incremento de valor agregado (Fórmula VUE):

$$\text{VISTA} = \frac{\text{Valor Total Exportado (FOB)}}{\text{Volumen Total (Kg)}}$$

3. Indicadores de sostenibilidad y activos verdes

- Hectáreas bajo Manejo PSA: superficie de cabeceras de cuenca y bosques primarios

bajo contratos de Pago por Servicios Ambientales. Meta: 2 millones de hectáreas.

- Huella de Carbono Sectorial: reducción de emisiones por unidad de producto mediante la optimización de fertilizantes nitrogenados y gestión de residuos.
- Certificación Orgánica/Green: porcentaje de pequeños productores con certificaciones internacionales de sostenibilidad para acceder a mercados *premium*.

Impacto en el bienestar (el factor humano)

Para que la política sea “Cultivar al hombre”, el éxito económico debe reflejarse en:

1. Reducción de la brecha salarial: El ingreso promedio del trabajador rural debe converger al 80% del ingreso promedio urbano (actualmente es menos del 40%).
2. Tasa de retorno juvenil: Porcentaje de egresados técnicos y universitarios agrarios que permanecen o regresan a sus provincias de origen para emprender.
3. Seguridad Alimentaria Local: Reducción sistemática de la anemia y desnutrición en las zonas de producción (la paradoja de “campo rico, niño pobre” debe ser eliminada).

Gobernar la Salud en el Perú. 2026-2031

Dos frentes: recuperar capacidad,
devolver confianza y reformar el sistema

Víctor Zamora

Lo que le ocurre al país cuando el sistema de salud falla

En algún lugar del Perú, esta mañana, alguien esperó horas para una cita que no llegó. Alguien salió de un establecimiento de salud sin el medicamento que necesita para su enfermedad crónica. Alguien fue referido a un hospital que tampoco pudo recibirlo. Y alguien, simplemente, no fue porque ya no confía en que el Estado vaya a responder.

Esas escenas no son accidentes ni fallas aisladas. Son la expresión cotidiana de un sistema que ha sido vaciado de capacidad, capturado por la política y abandonado por quienes debieron gobernarlo. Son, también, la señal más clara de que el Estado peruano ha perdido una de sus funciones más básicas: garantizar que sus ciudadanos puedan cuidar su salud sin que eso dependa de la suerte, el dinero o el conocimiento de a quién llamar.

El próximo gobierno recibirá un sistema de salud fragmentado, financieramente precario, operativamente debilitado y sin liderazgo. No recibirá un sistema en construcción: recibirá uno que, en muchos puntos, ha retrocedido. La cobertura formal de aseguramiento se amplió en las últimas décadas, pero ese avance no se tradujo en atención oportuna, continuidad del cuidado ni protección financiera real para millones de familias. El aseguramiento fue la promesa; la experiencia del paciente sigue siendo la evidencia de su incumplimiento.

Detrás del colapso visible hay una restricción que conviene nombrar sin eufemismos: el Perú dedica alrededor del 3.6% de su PBI al gasto público en salud, uno de los niveles más bajos de toda América, muy por debajo del umbral del 6% que la Organización Panamericana

de la Salud establece como piso mínimo para sostener sistemas con cobertura real y protección financiera efectiva. Con ese esfuerzo fiscal no se puede construir un sistema robusto. Menos aún en un país con la fragmentación territorial, la diversidad epidemiológica y las desigualdades estructurales del Perú.

Pero el problema financiero, siendo grave, no es el único. Hay una crisis de conducción que lo precede y lo agrava. La altísima rotación de ministros, presidentes ejecutivos y directores, la pérdida sistemática de cuadros técnicos, la captura de cargos estratégicos por lógicas de reparto político y la corrupción en compras, contratos y logística han vaciado al sector de su capacidad de ejecución. En salud, la inestabilidad en el mando no es un problema administrativo menor: es la razón por la que no se compran a tiempo los medicamentos, no se ejecutan las inversiones, no se sostienen los programas y no se responde con rapidez frente a una epidemia. Informes recientes de la Defensoría del Pueblo y de la Contraloría confirman que estas fallas no se limitan al primer nivel ni a la periferia: alcanzan también a los hospitales e institutos de alta complejidad, con brechas severas en seguridad, infraestructura, control interno y obras paralizadas.

La ciudadanía no pide diagnósticos. Ya los conoce, los vive. Pide señales de mando. Pide que alguien que accede al poder use ese poder para cambiar algo concreto en la vida concreta de las personas. Y pide que quien lo haga lo haga con integridad.

La decisión que define a un gobierno

No toda decisión de gobierno tiene el mismo peso. En salud, la decisión central no es técnica: es política. El Perú llega al 2026 con un exceso de diagnósticos y una escasez de decisiones sostenidas. Durante años se ha reconocido la necesidad de fortalecer el primer nivel de atención, mejorar la articulación

entre subsistemas, ordenar el financiamiento y cerrar brechas territoriales. Sin embargo, la implementación ha sido discontinua, frágil y frecuentemente subordinada a la lógica de la rotación política. No es que no se supiera qué hacer. Es que no hubo voluntad de mantenerse en el rumbo.

Ese es el punto de partida real de la próxima administración. Y desde ese punto de partida, la ruta más responsable no es ofrecer una gran refundación inmediata del sistema — que produciría expectativas que no pueden cumplirse— sino proponer algo más difícil y valioso: una estrategia clara, con dos frentes y dos velocidades, que combine resultados tempranos con reformas de fondo.

El primer frente apunta a recuperar la capacidad de gobernar el sector: devolver operatividad, integridad y conducción profesional a las instituciones que hoy están vaciadas. El segundo frente apunta a modernizar el sistema para que no vuelva a fracasar por las mismas razones estructurales.

El mensaje de gobierno: hablarle al país desde el paciente, no desde el organigrama

Un gobierno que quiera recuperar la confianza de los ciudadanos en su sistema de salud tiene que aprender a comunicarse desde la experiencia de quienes usan ese sistema, no desde la lógica de quienes lo administran. Los ciudadanos no experimentan la fragmentación institucional: experimentan que no hay cita. No experimentan la precariedad fiscal: experimentan que no hay medicamento. No experimentan la debilidad del primer nivel: experimentan que el establecimiento de salud más cercano no puede resolver nada.

El gobierno tiene que hablarle al país en ese lenguaje. Y tiene que comprometerse, desde el primer día, con cinco cambios que la ciudadanía puede ver, sentir y evaluar:

1. El Estado volverá a responder. Las instituciones de salud recuperarán su capacidad de atender, de coordinar y de rendir cuentas. No será un proceso de un mes, pero comenzará en los primeros días del gobierno y no se detendrá.
2. El abastecimiento de medicamentos dejará de ser una ruleta. La continuidad terapéutica de los pacientes crónicos, de los niños, de quienes dependen del sistema público para sobrevivir, será una prioridad de gestión, no una aspiración de presupuesto.
3. El primer nivel de atención dejará de ser el eslabón más débil. El establecimiento de salud más cercano a la gente tiene que ser capaz de resolver más, y de resolver mejor. Eso requiere infraestructura, equipamiento, personal estable y apoyo diagnóstico. Es la reforma que más directamente cambia la vida de más peruanos.
4. Los cargos técnicos del sector salud dejarán de ser botín político. La meritocracia no es una tecnocracia sin sensibilidad: es la condición mínima para que un gobierno pueda ejecutar lo que promete.
5. La modernización comenzará por ordenar lo básico, no por anunciar lo espectacular. No habrá grandes promesas sin piso institucional. Habrá compromisos alcanzables, sostenidos con datos y rendidos con transparencia.

La estrategia: dos frentes, dos velocidades

Una estrategia honesta reconoce que no todo puede hacerse al mismo tiempo ni con la misma urgencia. El gobierno que asuma en 2026 heredará un presupuesto ya encaminado, instituciones debilitadas y una ciudadanía con poca tolerancia para esperar resultados. Eso exige priorizar, y priorizar con criterio.

La propuesta se organiza en dos frentes simultáneos, pero con velocidades distintas. El primero debe producir resultados en el corto plazo y generar la confianza política necesaria para sostener el segundo. El segundo requiere más tiempo, más negociación institucional y más capital político, pero es el que evita que el sistema vuelva a derrumbarse cuando cambie el gobierno.

Frente 1. Recuperación operativa e integridad del sector

Este frente debe comenzar desde la instalación del gobierno. Su propósito es devolver capacidad de acción y autoridad rectora a los tres operadores decisivos del sistema: el Ministerio de Salud, EsSalud y los gobiernos regionales. Sin esta recuperación operativa como base, cualquier reforma posterior carecerá de piso.

- a. Recuperar la conducción: meritocracia como principio de gobierno

La primera reforma del sector salud no se hace en el Congreso ni en un decreto supremo. Se hace en el momento en que el presidente de la República decide que los cargos críticos del sector serán ocupados por personas idóneas, con experiencia acreditada y con garantías mínimas de permanencia. Esa decisión es, al mismo tiempo, la más sencilla y la más difícil: no cuesta dinero, pero exige negarse a la lógica de cuotas que ha destruido la capacidad institucional del sector durante años.

El gobierno debe establecer criterios públicos y verificables de selección para los puestos directivos del Minsa, EsSalud, sus organismos públicos adscritos, las redes de salud y las jefaturas de establecimientos de alta complejidad. La estabilidad mínima en esos cargos no es una concesión burocrática: es la condición para que se ejecuten los planes, se sostenga la coordinación y

se preserve la memoria institucional. En un sistema tan fragmentado, cada cambio en la conducción interrumpe procesos, desorienta equipos y multiplica el costo de cada transición.

- b. Corrupción cero en el sector salud: el compromiso ético que no admite excepciones

La corrupción en el sector salud no es solo un problema ético, aunque lo es. Es una variable operativa que afecta directamente la vida de los pacientes. Cuando se desvían fondos en una compra de medicamentos, alguien no recibe su tratamiento. Cuando se otorga un contrato por afinidad política, la calidad del servicio disminuye. Cuando se paraliza una obra por malos manejos, una comunidad entera pierde acceso a la atención. En un sistema que ya opera con recursos insuficientes, cada desvío produce un daño amplificado.

El gobierno debe colocar la agenda anticorrupción en el centro de la política sanitaria, no como un slogan sino como una arquitectura de control. Eso significa reglas reforzadas de trazabilidad en compras y contratos, supervisión de obra pública de salud, mecanismos de alerta temprana en logística y abastecimiento, y una señal política inequívoca: quien capture el sector para beneficio propio o partidario no tendrá cobertura desde el gobierno.

- c. Shock de abastecimiento: el medicamento que llega es la reforma que se siente

Pocas señales de cambio tienen más impacto político y humano que un paciente que llega al establecimiento de salud y encuentra su medicamento. Y pocas señales de fracaso son más demoledoras que el contrario. El abastecimiento de medicamentos e insumos críticos debe convertirse en prioridad de gobierno desde el primer día.

El criterio no puede ser cuánto se compra en el papel, sino cuánta continuidad efectiva recibe el paciente. Eso implica revisar la programación de necesidades, fortalecer la cadena logística, eliminar los cuellos de botella administrativos que retrasan las compras, y establecer indicadores de cobertura terapéutica que sean públicos y auditables. La historia de los medicamentos no disponibles en el Perú no es solo una historia de presupuesto insuficiente: es también una historia de mala gestión, decisiones tardías y ausencia de accountability.

- d. Diagnóstico para todos: el examen que cambia un tratamiento

Un sistema de salud que no puede diagnosticar a tiempo no puede curar bien, y tampoco puede gastar bien. El apoyo diagnóstico —laboratorio básico, imágenes esenciales, teleapoyo especializado— debe incorporarse como componente del paquete inicial de recuperación operativa, con énfasis particular en el primer nivel de atención y en los territorios con mayor exclusión.

Esta no es una inversión suntuaria. Es una inversión en la base misma de la calidad clínica. Cada diagnóstico tardío es un tratamiento más caro, una complicación más grave y una cama hospitalaria más ocupada. La secuencia correcta de la atención —detectar temprano, tratar cerca, referir solo cuando es necesario— solo funciona si el primer nivel tiene capacidad diagnóstica real.

- e. Salud pública sin postergaciones: vacunación, vigilancia y control de brotes

El Perú viene de años de retroceso en coberturas de vacunación que, combinados con la presión persistente del dengue, el regreso del sarampión y la fragilidad de los sistemas de vigilancia, configuran un escenario de riesgo epidémico que no admite respuestas tardías. La recuperación de las

coberturas vacunales —especialmente en la infancia— y el fortalecimiento de la vigilancia epidemiológica deben tener visibilidad política desde el primer año de gobierno.

El Estado que previene protege más y gasta menos. La anticipación epidémica es una de las funciones más costo-efectivas del sistema de salud y una de las más visibles para la ciudadanía cuando funciona: el brote que no ocurrió, la emergencia que se contuvo a tiempo, el niño que no se enfermó porque fue vacunado. El gobierno debe restablecer la capacidad de anticipar y no solo de reaccionar.

- f. Preparación sanitaria para lo que viene: emergencias, desastres y clima

El Perú es uno de los países más vulnerables del mundo frente a eventos climáticos extremos. Las lluvias intensas, las inundaciones, los friajes, los terremotos y otras crisis de gran magnitud tienen impacto directo sobre el sistema de salud: interrumpen servicios, destruyen infraestructura, desplazan poblaciones y generan emergencias sanitarias sobreimpuestas a las ordinarias. La preparación para esas crisis no puede seguir siendo un plan de contingencia en un cajón: tiene que ser parte de la arquitectura ordinaria del sistema.

Este gobierno debe establecer como prioridad la resiliencia sanitaria territorial: continuidad de servicios en emergencias, rutas de referencia alternativas, abastecimiento crítico pre-posicionado, brigadas capacitadas para respuesta rápida y coordinación intersectorial que no dependa de que nadie haya coordinado antes.

Frente 2. Modernización del sistema: las reformas que evitan que la historia se repita

El Frente 1 puede devolver operatividad y recuperar confianza. Pero no puede, por sí

solo, cambiar las condiciones estructurales que hicieron posible la crisis. Eso es lo que hace el Frente 2: abrir, desde el inicio del gobierno, pero con horizonte de mediano plazo, las reformas de fondo que el país necesita para tener un sistema de salud que funcione no solo durante esta administración, sino después de ella.

- a. Un nuevo pacto de descentralización sanitaria

La descentralización sanitaria peruana transfirió responsabilidades sin garantizar capacidades equivalentes. El resultado es un sistema donde los gobiernos regionales tienen obligaciones que no pueden cumplir y el gobierno nacional tiene mandatos que no puede ejecutar en los territorios. Esa disfunción no se resuelve recentralizando por reflejo: se resuelve con reglas más claras, mejor distribuidas y con incentivos alineados.

El próximo gobierno debe abrir una negociación política seria sobre los límites de la rectoría nacional, las competencias regionales, los mecanismos de rendición de cuentas y los flujos de financiamiento intergubernamental. En esa discusión conviene ser prudentes con propuestas de integración orgánica total entre el Minsa y EsSalud: la evidencia reciente sugiere que fusionar instituciones no equivale automáticamente a integrar el sistema, y que una secuencia más viable pasa primero por fortalecer la rectoría compartida, el intercambio prestacional y la interoperabilidad antes de prometer una fusión inmediata que podría paralizar a ambos.

- b. Financiamiento que se corresponda con las necesidades: hacia un Fondo Unido de Salud

No es posible hablar de cobertura universal efectiva, de resiliencia sanitaria ni de modernización del primer nivel sin reconocer que el

sistema público opera con un esfuerzo fiscal radicalmente insuficiente. Con el 3.6% del PBI que hoy se destina a salud pública no se puede sostener un sistema robusto, y menos aún en un país con la complejidad territorial y epidemiológica del Perú.

El próximo gobierno debe instalar una narrativa honesta sobre el financiamiento de la salud: la reforma requiere más recursos, y esos recursos tienen que venir de una estrategia fiscal sostenida. Al mismo tiempo, debe avanzar en la creación progresiva de un Fondo Unido de Salud que permita mayor mancomunación de riesgos, compra estratégica unificada y uso más eficiente de los recursos existentes. Este fondo no puede ser un anuncio de unificación instantánea —que generaría caos institucional sin mejoras reales— sino una ruta gradual de integración financiera con metas, plazos y evaluación independiente, y el primer paso hacia la construcción del Sistema Público Único de Salud.

- c. Atención primaria de calidad: la reforma que más gente toca

Si hay una reforma que puede cambiar la experiencia cotidiana de más peruanos, esa es la reforma del primer nivel de atención. Hoy, los establecimientos de salud del primer nivel son la puerta de entrada más frágil del sistema: no tienen equipamiento, no tienen personal suficiente, no tienen capacidad diagnóstica, no pueden resolver los problemas que la gente efectivamente lleva. El resultado es que los hospitales absorben demanda que debería resolverse mucho antes y mucho más cerca.

Esto tiene que cambiar. El primer nivel tiene que volverse clínicamente útil, territorialmente organizado y funcionalmente conectado con el resto de la red. Eso implica

inversión en infraestructura y equipamiento básico, una política agresiva de atracción y retención de recursos humanos en territorios alejados, apoyo diagnóstico accesible, participación comunitaria efectiva y un modelo de atención centrado en la trayectoria del paciente y no en la lógica del establecimiento. No se trata de construir más postas: se trata de hacer que las que existen puedan realmente resolver.

- d. Política nacional de medicamentos: de la escasez crónica a la seguridad de suministro

El problema del abastecimiento de medicamentos en el Perú no es solo un problema de presupuesto. Es un problema de diseño. La cadena farmacéutica pública —desde la programación de necesidades hasta la dispensación al paciente— está fragmentada, mal articulada y expuesta a fallas en cada uno de sus eslabones: regulación, compras, almacenamiento, distribución, trazabilidad.

El gobierno debe desarrollar una política nacional integral de medicamentos, dispositivos e insumos estratégicos que rediseñe la gobernanza de esa cadena: compras estratégicas con criterios de costo-efectividad, almacenamiento con estándares de calidad, distribución territorial diferenciada según necesidades reales y sistemas de trazabilidad que permitan detectar quiebres de stock antes de que afecten al paciente. La continuidad terapéutica no puede seguir dependiendo de la gestión de crisis.

- e. Salud digital que resuelva problemas reales

La transformación digital del sector salud tiene un enorme potencial, pero ese potencial solo se realiza si la digitalización está al servicio de resolver problemas concretos. La prioridad no es “más tecnología”: es historia clínica interoperable que siga al paciente a través del sistema, sistemas de

referencia y contrarreferencia que funcionen, telemedicina que llegue donde no hay especialista, y gestión territorial basada en datos reales.

En ese marco, la Inteligencia Artificial en salud merece una agenda prudente y honesta. La IA puede agregar valor —en diagnóstico por imágenes, en gestión de datos epidemiológicos, en apoyo a la decisión clínica— pero solo si el país resuelve antes sus condiciones habilitantes: datos clínicos estructurados, interoperabilidad, gobernanza del riesgo y responsabilidad institucional clara. Prometerse una revolución de IA antes de tener historia clínica electrónica funcionando no es visión de futuro: es eludir el presente.

f. **Resiliencia sanitaria como arquitectura permanente**

El sistema de salud del futuro no puede diseñarse como si las crisis fueran la excepción. En el Perú, con su vulnerabilidad climática, su diversidad epidemiológica y su exposición a desastres naturales, la resiliencia sanitaria no es un lujo: es una necesidad estructural. El gobierno debe incorporar la preparación frente a epidemias, crisis climáticas y emergencias como parte de la arquitectura ordinaria del sistema, con financiamiento propio, planes operativos actualizados y capacidad de respuesta que no dependa de que alguien recuerde haberlos elaborado.

Lo que debe hacer el presidente desde el primer día

En salud, el presidente debe dar tres señales claras desde el inicio:

Una señal de mando. La salud será tratada como prioridad de Estado y no como una carte-

ra condenada a la rotación y al reparto. Eso se demuestra con las primeras designaciones: perfiles idóneos, criterios públicos, compromisos de permanencia.

Una señal de integridad. El sector salud no será un espacio de cuotas ni de contratos por afinidad. Los mecanismos de control se reforzarán desde el inicio, con transparencia activa y auditoría independiente.

Una señal de foco. Los primeros resultados se buscarán donde la ciudadanía más siente el abandono: medicamentos disponibles, diagnósticos accesibles, primer nivel que responde, vacunación que recupera cobertura. Esas son las cuatro victorias tempranas que construyen legitimidad.

Conclusión: recuperar primero, modernizar después, sostener siempre

El Perú no necesita una promesa abstracta de gran reforma en salud. Ya las ha escuchado. Necesita un gobierno que entienda que la reforma real empieza por la voluntad de gobernar con integridad, de designar con criterio y de mantenerse en el rumbo cuando la presión política empuje hacia el reparto.

La estrategia que aquí se propone no es sencilla, pero es honesta. Recuperar capacidad operativa en el corto plazo para demostrar que el Estado puede responder. Abrir las reformas estructurales de mediano plazo para que el sistema no vuelva a derrumbarse por las mismas razones. Y sostener ambas tareas bajo una misma lógica: la del Estado al servicio del paciente, no al servicio de quien lo gobierna.

Esa es la reforma que el Perú necesita. Y esa es la apuesta que un estadista, no solo un administrador, debería estar dispuesto a hacer.

Lineamientos de política nacional para la pequeña minería y minería artesanal (MAPE)

Horizonte 2026–2030

Dante Vera

El Perú tiene más de un millón de familias que dependen de la pequeña minería y la minería artesanal. La mayoría trabaja en condiciones de precariedad, fuera del sistema financiero y al margen de cadenas de valor formales. Este documento propone lineamientos concretos de política para cambiar esa realidad, en el marco de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030 (PMMA) y de las propuestas normativas en curso, incluyendo el Articulado de Consenso y la futura Ley MAPE. Se elabora como contribución al G12 – Propuesta para Gobernar el Perú, con insumos técnicos del Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible (GDMDS).

1. Antecedentes y fundamento normativo

La PMMA, aprobada en noviembre de 2022 mediante Decreto Supremo N.º 016-2022-EM, es el primer instrumento de política pública que el Estado peruano ha diseñado específicamente para este subsector. No es un logro menor: por décadas, la pequeña minería y la minería artesanal fueron atendidas con decretos de emergencia, procesos de formalización sucesivos que no formalizaron y normas pensadas para la gran minería. La PMMA intenta romper esa inercia.

Su problema público está bien definido: la insostenibilidad social, económica y ambiental de las actividades MAPE en los conglomerados mineros del territorio nacional. Para abordarlo, organiza cuatro objetivos prioritarios: reducir la precariedad

social, laboral y ambiental; ampliar el acceso a cadenas de valor formales; facilitar el acceso al título minero y al terreno superficial; y mejorar la coordinación institucional del Estado.

Tres años después de su aprobación, la implementación enfrenta nudos que no son menores: la inclusión financiera de los productores mineros sigue siendo casi nula, la trazabilidad de minerales e insumos es fragmentaria, y la consistencia normativa brilla por su ausencia. Los presentes lineamientos buscan precisamente operar sobre esos nudos, tomando como insumos la PMMA vigente, el Articulado de Consenso del Ministerio de Energía y Minas (2025) — el borrador técnico de la futura Ley MAPE— y la evidencia acumulada por el GDMDS en sus investigaciones y pilotos.

2. Diagnóstico estratégico: brechas críticas

La evidencia acumulada —tanto en campo como en los registros del Estado— permite identificar cuatro nudos que bloquean sistemáticamente la formalización y la mejora de condiciones en la MAPE. No son problemas nuevos ni desconocidos; son estructurales y se retroalimentan entre sí.

Una premisa que ordena todo lo que sigue: la inclusión financiera no es el premio al final del camino de la formalización. Es su condición de partida. Sin acceso al sistema financiero, formalizarse no tiene sentido económico para el pequeño minero: solo le añade costos y trámites y un horizonte de corto plazo para quienes firman un contrato de cesión o explotación. Lo mismo vale para la trazabilidad:

Brecha	Indicador clave	Fuente
Exclusión financiera estructural	El 86.7% de las operaciones MAPE se realizan en efectivo; el 99% de las empresas del sector está fuera de la banca productiva.	PNUD (2021)
Trazabilidad informal, ilegal fragmentada	No existe un sistema integral operativo en toda la cadena: producción, comercialización, procesamiento, suministro de insumos y exportación. El REPCO y el SIPMMA operan de forma desconectada y con serios problemas de implementación territorial. Atravesado por economías ilegales (contrabando de insumos, entre otros)	MEM / GDMDS (2024 y 2026)
Fragilidad del proceso de formalización	Los costos de transacción para formalizarse son altos y, una vez formalizado, el productor no encuentra ningún beneficio financiero concreto. La formalización no abre puertas; solo genera obligaciones.	PMMA / Articulado de Consenso
Débil capacidad institucional	MINEM, GORE, SUNAT, SUCAMEC, SBS, UIF y MINAM operan sin coordinación real. Cada entidad actúa en su propio carril, y el pequeño minero queda atrapado en medio.	PMMA (2022)

si se diseña como un instrumento punitivo, expulsará a los más débiles de la cadena. Solo funciona si abre puertas a mercados, crédito y reconocimiento. La política nacional tiende a bancarizar todas las operaciones de la MAPE.

3. Lineamientos de política propuestos

Los lineamientos que se presentan a continuación están organizados en cinco ejes. Los cuatro primeros operacionalizan los objetivos de la PMMA. El quinto es transversal: sin enfoque de género, cualquier política para la MAPE reproduce invisibilidades que ya existen en el sector.

Eje 1: Inclusión financiera como condición de formalización (vinculado a O.P. 2)

LN-IF.1 – Bancarización habilitante obligatoria para la MAPE

El punto de partida es simple: quien se formaliza debe poder abrir una cuenta. Hoy eso no ocurre. Un productor puede cumplir con todos los trámites del REINFO y aun así tener cerradas las puertas del Banco de la Nación y privada. Esa contradicción mina cualquier incentivo para mantenerse en la formalidad.

Acciones regulatorias prioritarias:

- Establecer por norma un paquete básico obligatorio de bancarización para la MAPE formal y en proceso de formalización: apertura de cuentas, medios de pago digitales y servicios transaccionales en el Banco de la Nación y banca privada.
- Definir criterios de elegibilidad financiera vinculados al estatus de formalización, objetivos y verificables.
- Establecer debida diligencia diferenciada (KYC simplificado) para la

MAPE, distinguiendo riesgo real de exclusión preventiva, sin debilitar los estándares SPLAFT.

- Regular la operación en moneda extranjera bajo reglas claras para el sector aurífero, que transa en dólares.

LN-IF.2 – Crédito productivo con mitigación de riesgo compartido

El problema no es que los bancos no tengan dinero. Es que perciben a la MAPE como un riesgo inmanejable. Esa percepción no es irracional: sin información confiable, sin garantías reconocidas y sin historial crediticio, la banca no puede evaluar. La respuesta no es pedirle a los bancos que corran ese riesgo solos, sino redistribuirlo entre el Estado, la banca y la propia cadena de valor.

- Crear un Fondo de Garantía MAPE con cobertura de hasta el 70% por crédito —según el modelo desarrollado por planetGOLD y Caja Ica—, con norma que fije elegibilidad, porcentaje y condiciones de activación.
- Establecer la figura de Operador Estratégico MAPE: una entidad que estructure expedientes de inversión con información productiva, contable y comercial verificable. El piloto PrestaMAPE muestra que es viable.
- Reconocer normativamente documentos alternativos como sustento de ingresos y garantías: liquidaciones de compra, contratos de explotación, concesiones en trámite, acreditaciones asociativas. Un pequeño minero no tiene escrituras; sí tiene producción documentable.
- Definir obligatoriamente un producto financiero MAPE compatible con los ciclos reales de la minería: crédito para activos fijos, tecnificación y plazos extendidos hasta 60 meses.

LN-IF.3 – Ecosistema financiero en la cadena de valor

La inclusión financiera de la MAPE no puede construirse solo desde el banco. Las plantas de beneficio, los compradores y los proveedores de insumos tienen información que los bancos no tienen, y relaciones comerciales que pueden servir de ancla para el crédito. Toda transacción comercial con compradores y plantas procesadoras tendrá que ser bancarizada

- Habilitar la intermediación financiera en la cadena: las plantas de beneficio y los compradores pueden estructurar expedientes productivos de sus proveedores bajo estándares de calidad de datos definidos por ley.
- Autorizar esquemas de repago vinculados a la comercialización del mineral, con reglas de trazabilidad y transparencia que eviten abusos.
- Vincular el crédito MAPE a asistencia técnica como paquete integrado. No como subsidio: como instrumento de reducción de riesgo.
- Incorporar condicionalidades progresivas y verificables: reducción del uso de mercurio, cumplimiento del IGAFOM y avance en la formalización como condiciones habilitantes para acceder a tramos superiores de financiamiento.

Eje 2: Trazabilidad como llave a los mercados (O.P. 2 y 4)

La trazabilidad no puede diseñarse solo como instrumento de persecución. Si se convierte en una barrera burocrática más, empujará a los mineros hacia la opacidad, no hacia la formalidad.

LN-TR.1 – Trazabilidad progresiva, no punitiva
El sistema debe incorporar a los actores de

manera gradual, según su capacidad real, y distinguir con claridad entre quien incumple un trámite y quien opera dentro del crimen organizado:

Habilitar el carnet MAPE a todo productor y trabajador que haya recibido un curso de capacitación y seguridad minera quedando autorizado a operar formalmente .

- Implementar la trazabilidad como instrumento habilitante de acceso a mercados, no únicamente como régimen sancionador. Distinguir expresamente entre incumplimientos administrativos y actividades criminales (lavado de activos).
- Priorizar el control de insumos críticos —explosivos, mercurio, maquinaria— así como el lavado de oro ilegal y el lavado de activos como mecanismo de combate al crimen organizado, diferenciándolo de la trazabilidad del mineral orientada a la exportación.
- Establecer mecanismos simplificados para territorios con limitaciones tecnológicas (acceso a internet rural: 20.1% en 2023).
- Las plantas procesadoras no podrán comprar minerales sin conocer su procedencia,
- Definir umbrales, plazos y mecanismos de verificación para evitar que la gradualidad debilite la fiscalización.
- Toda transacción financiera debe poder ser auditada y dejar registro: la UIF debe fiscalizar las transacciones, OSINERGMIN las operaciones, la OEFA el cumplimiento ambiental.

LN-TR.2 – Hacer funcionar lo que ya existe
El problema no es que falten sistemas. El SIPMMA y el REPCO existen. El problema es que no operan juntos ni llegan al territorio:

- Hacer operativo el SIPMMA articulando la información del MINEM, INGEMMET, SUNAT, SUCAMEC, RENIEC y MINAM, evitando duplicidades y nuevas cargas administrativas.
- Fortalecer el REPCO como instrumento de control en la cadena de comercialización e integrarlo al SIPMMA.
- Invertir en capacidades de los gobiernos regionales para la asistencia técnica y el extensionismo minero que permitan que el sistema funcione fuera de Lima.

LN-TR.3 – Repartir la carga a lo largo de la cadena

Cargar toda la responsabilidad sobre el pequeño productor es condenarlo al incumplimiento. La carga tiene que distribuirse donde está la capacidad:

- Distribuir las obligaciones de trazabilidad a lo largo de la cadena: productores, suministro de insumos, intermediarios, plantas de beneficio, comercializadores y exportadores, con responsabilidades diferenciadas según capacidad económica y administrativa.
- Integrar estratégicamente las plantas de beneficio como nodos de trazabilidad mediante reglas claras, incentivos a la modernización tecnológica y mejora ambiental.
- Reconocer a las asociaciones y cooperativas como infraestructura social de cumplimiento, reduciendo costos individuales y mejorando la calidad de la información territorial.

Eje 3: Formalización que valga la pena (O.P. 1, 2 y 3)

La pregunta que hay que responderle al minero es directa: ¿qué gano yo

formalizándome? Hoy la respuesta honesta es: más trámites y ningún beneficio adicional. Eso tiene que cambiar.

LN-FM.1 – Simplificación real, con sentido territorial

- Adecuar los procedimientos administrativos del proceso de formalización según características geológicas, tipo y tamaño de la operación minera, y realidad territorial.
- Articular la formalización minera con la formalización laboral, incorporando progresivamente a los trabajadores en planillas con acceso a seguros de riesgo adaptados al sector.
- Establecer la vía ordinaria de autorización administrativa para la MAPE según características geológicas, tipo y tamaño de la operación minera, y realidad territorial.
- Establecer mecanismos normativos para facilitar la organización de la MAPE (asociatividad, cooperativas) como condición para acceder a servicios financieros y de mercado.

LN-FM.2 – Servicios reales para el pequeño productor

- Convertir el Fondo Minero (DL N.º 1336) en una instancia real de promoción empresarial que organice de manera sistemática la asistencia técnica para las necesidades productivas, comerciales, financieras y de gestión de la MAPE.
- Desarrollar un clúster productivo formal de proveedores de bienes y servicios —tecnologías limpias, equipos, maquinarias, servicios mecánicos— articulado a la cadena de valor MAPE.

LN-FM.3 – Tierra, derecho minero y convivencia

- Proponer un marco normativo que facilite el acceso de la MAPE al título minero y a los terrenos superficiales, incluyendo zonas especiales para la actividad artesanal.
- Fortalecer el rol del Estado como intermediario en las negociaciones entre MAPE y titulares de concesiones, con protocolos claros, plazos definidos e incentivos reales.
- Respetar la integridad territorial de las comunidades campesinas y pueblos indígenas de la Amazonía y la aplicación de la ley de consulta previa en negociaciones con la MAPE.
- Sancionar todo tipo de especulación en el uso de la concesión otorgada por el Estado, así como cualquier forma de acaparamiento y usurpación de las mismas que afecte derechos.
- Promover mediante el diálogo multiactor una visión para la MAPE al 2030, considerando la visión de futuro compartida de país, formas colaborativas entre los diferentes estratos mineros y su aporte al desarrollo territorial.

Eje 4: Institucionalidad que coordina de verdad (O.P. 4)

El problema institucional no es de leyes: es de voluntad política de coordinación. El MINEM, los GORE, la SUNAT, la SUCAMEC, la SBS y el MINAM tienen competencias sobre la MAPE pero actúan en carriles separados. Ese costo lo paga el minero.

LN-IN.1 – Liderazgo claro y coordinación vinculante

- Fortalecer el liderazgo del MINEM

(DGFM) como ente rector de la PMMA, con mecanismos vinculantes de coordinación con MEF, SBS, SUNAT, SUCAMEC, MINAM, MTPE y PRODUCE. Y el apoyo de OSINERGMIN y la OEFA

- Establecer una instancia de seguimiento multisectorial con participación de gremios mineros, sociedad civil y academia, alineada al reporte anual de cumplimiento que exige el D.S. 029-2018-PCM.

LN-IN.2 – Información que sirva para decidir

- Poner en marcha el sistema integral de información sobre la MAPE que articule datos para la toma de decisiones intersectorial, con el SIPMMA como núcleo.
- Recoger información continua y actualizada sobre la situación territorial en zonas MAPE, con énfasis en las dimensiones comunitaria, laboral, ambiental y productiva.

LN-IN.3 – Capacidades donde se necesitan: en las regiones

- Mejorar las competencias de los funcionarios de los GORE (DREM/GREM) para la formalización, promoción y fiscalización, con énfasis en los 25 departamentos con presencia MAPE.
- Fortalecer el Sistema de Ventanilla Única para mejorar la interoperabilidad de la información entre entidades públicas.
- Dotar de presupuesto adecuado a los GORE y DREM/GREM para el cumplimiento eficaz y sostenible de su misión.

Eje 5: Enfoque de Género e Inclusión Social (eje transversal)

La MAPE es un sector con alta participación de mujeres en roles que van desde la selección manual de mineral (pallaqueras) hasta la gestión de unidades productivas familiares y redes sociales. Sin embargo, estas mujeres enfrentan invisibilidad en los registros formales, exclusión de los procesos de formalización y mayor exposición a riesgos laborales y de salud. Este eje establece lineamientos transversales que deben integrarse en todos los ejes anteriores.

LN-GE.1 – Visibilización y registro con enfoque de género

- Incorporar desagregación por sexo en todos los registros del sector (REINFO, SIPMMA, REPCO) para contar con datos precisos sobre la participación de mujeres en la MAPE.
- Reconocer formalmente las actividades de selección manual de mineral (pallaqueo) y otras labores predominantemente femeninas dentro del marco legal de la MAPE, garantizando acceso a derechos laborales y sociales.
- Incluir indicadores de género en el sistema de seguimiento y evaluación de la PMMA.

LN-GE.2 – Acceso igualitario a servicios financieros y empresariales

- Diseñar productos financieros y de crédito con criterios de accesibilidad

para mujeres mineras, incluyendo garantías alternativas adaptadas a su situación patrimonial.

- Priorizar a mujeres y jefas de hogar vinculadas a la MAPE en los programas de asistencia técnica, capacitación empresarial y acceso al Fondo Minero.
- Promover la participación de mujeres en instancias directivas de asociaciones, cooperativas y gremios mineros como condición de elegibilidad para acceder a beneficios del Estado.

LN-GE.3 – Protección frente a riesgos específicos

- Desarrollar protocolos de salud ocupacional diferenciados para mujeres en edad fértil expuestas a mercurio y otros metales pesados en zonas MAPE, con especial atención a mujeres gestantes y en lactancia.
- Fortalecer mecanismos de denuncia y protección frente a violencia de género, trata de personas y trabajo forzoso en entornos mineros, articulando a MIMP, MTPE, PNP y Ministerio Público.
- Asegurar que los programas de formalización incluyan salvaguardas específicas para mujeres —especialmente niñas— en situación de vulnerabilidad, incluyendo comunidades indígenas y zonas de frontera.

4. Matriz de articulación con la PMMA

Lineamiento propuesto	O.P. PMMA	Lineamiento PMMA vinculado	Entidades responsables
LN-IF.1 Bancarización habilitante	O.P. 2	LN.8	MEM, Banco de la Nación, SBS, MEF, ASBANC.
LN-IF.2 Crédito productivo MAPE	O.P. 2	LN.8, LN.9	MEF, SBS, PRODUCE, MINEM, ASBANC
LN-IF.3 Ecosistema financiero en cadena	O.P. 2	LN.9, LN.10	MEF, SBS, MINEM, SUNAT, UIF
LN-TR.1 Trazabilidad progresiva	O.P. 2, O.P. 4	LN.10, LN.17	MINEM, SUNAT, SUCAMEC, GORE
LN-TR.2 Interoperabilidad SIPMMA	O.P. 4	LN.17	MINEM, INGEMMET, SUNAT, SUCAMEC
LN-TR.3 Costos e incentivos cadena	O.P. 2, O.P. 4	LN.10, LN.11	MINEM, PRODUCE, GORE
LN-FM.1 Simplificación y formalización	O.P. 2, O.P. 1	LN.7, LN.5	MINEM, MTPE, SUNAFIL, GORE
LN-FM.2 Servicios empresariales	O.P. 2	LN.9, LN.11	MINEM, PRODUCE, Fondo Minero
LN-FM.3 Territorio y derecho minero	O.P. 3	LN.12, LN.13	MINEM, GORE, INGEMMET, SBN, MINCUL
LN-IN.1 Gobernanza multisectorial	O.P. 4	LN.15	MINEM, PCM, MEF, MINAM, MTPE
LN-IN.2 Sistema de información	O.P. 4	LN.17	MINEM, INGEMMET, SUNAT, RENIEC
LN-IN.3 Capacidades regionales	O.P. 4	LN.16	MINEM, GORE, DREM/GREM

5. Hoja de ruta de implementación

Horizonte	Acciones prioritarias	Instrumento normativo
Corto plazo (2026-2027)	Reglamentar bancarización MAPE; operacionalizar el SIPMMA; crear el Fondo de Garantía MAPE; lanzar el Operador Estratégico MAPE (modelo PrestaMAPE). No ampliación del REINFO; derogatoria del principio de oportunidad y de exención de responsabilidad penal para inscritos en el REINFO. Establecimiento de la vía ordinaria para la autorización administrativa de operaciones MAPE. Lucha contra la minería ilegal: Grupo Especial de Inteligencia financiera; operadores de justicia modernizados y sin corrupción; acción multisectorial simultánea y sostenible para recuperar control territorial; rutas fiscalizadas de mineral ilegal, insumos químicos, maquinarias, explosivos, armas y personas RQ	Resolución Ministerial / Decreto Supremo
Mediano plazo (2027-2028)	Aprobar la Ley MAPE con inclusión financiera como condición habilitante; establecer el sistema nacional de trazabilidad progresiva con responsabilidades diferenciadas por eslabón.	Ley del Congreso / Decreto Supremo
Largo plazo (2029-2030)	Consolidar el clúster productivo MAPE; integrar trazabilidad con sistema financiero y plataformas de exportación. Contar con VISIÓN MAPE 2030 integrada al desarrollo territorial. Evaluar la PMMA para actualización post-2030.	Plan Estratégico Sectorial

6. Siglas utilizadas

Las siguientes siglas corresponden a las empleadas en el presente documento y en la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030 (PMMA):

Sigla	Significado
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
DGFM	Dirección General de Formalización Minera
DL / DS	Decreto Legislativo / Decreto Supremo
DREM / GREM	Dirección / Gerencia Regional de Energía y Minas
GDMDS	Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible
GORE	Gobierno Regional
IGAFOM	Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Minería Informal
INGEMMET	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
KYC	Know Your Customer (protocolo bancario de debida diligencia)
MAPE	Minería Artesanal y de Pequeña Escala
MEF / MINEM / MINAM / MTPE	Ministerios de Economía y Finanzas / Energía y Minas / Ambiente / Trabajo
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINSA	Ministerio de Salud
O.P.	Objetivo Prioritario (de la PMMA)
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PMMA	Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030
PNP / MP / PJ / INPE	Policía Nacional / Ministerio Público / Poder Judicial / Instituto Nacional Penitenciario
PRODUCE	Ministerio de la Producción
REINFO	Registro Integral de Formalización Minera
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
REPCO	Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro
SBN / SBS, UIF, ASBANC	Superintendencia Nacional de Bienes Estatales / de Banca, Seguros y AFP, Unidad de Inteligencia Financiera, Asociación de bancos del Perú.
SIPMMA	Sistema Interoperable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal
SPLAFT	Sistema de Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo
SUNAT / SUCAMEC / SUNAFIL	Superintendencias de Aduanas / de Control de Explosivos / de Fiscalización Laboral

7. Referencias normativas y técnicas

Marco normativo:

- Decreto Supremo N.º 016-2022-EM. Aprueba la PMMA al 2030. Lima: MINEM, 25 de noviembre de 2022.
- Ministerio de Energía y Minas (2025). Articulado de Consenso: Propuesta de temas clave para la Ley MAPE. Documento de trabajo. DGFM.
- Decreto Legislativo N.º 1695 (2026). Modifica el Código Penal para fortalecer medidas contra el delito de minería ilegal.

Evidencia técnica y documentos del GDMDS:

- PNUD (2021). Hacia la inclusión financiera de la MAPE. Proyecto planetGOLD Perú.
- OCDE (2016). Guía de debida diligencia para cadenas de suministro responsables de minerales en áreas de conflicto o de alto riesgo (3.ª ed.).
- Solidaridad (2025). PrestaMAPE: Impulsando la inclusión financiera de la MAPE. solidaridadlatam.org.
- V&C Analistas (2023). Abordaje Integral de la Minería Informal e Ilegal en el Perú. SNMPE – PERUMIN 36.

- Irigoyen, M. – Orozco, O. – Vera, D y otros ... (2024). Diez Propuestas para una pequeña minería y una minería artesanal responsables y libre del crimen organizado. GDMDS.
- Arriarán, G. (2026). Inclusión Financiera y Formalización Minera. Policy Brief, GDMDS.
- Arriarán, G. (2026). Trazabilidad de Minerales e Insumos para la MAPE. Policy Brief, GDMDS.
- Arriarán, G. (2025). Consulta de la nueva Ley MAPE (Informe técnico). DGFM-MINEM / GDMDS.

Sobre este documento

Esta propuesta ha sido elaborada por Dante Vera Miller para el G12 - Propuesta para gobernar el Perú, con base en “Diez Propuestas para una pequeña minería y una minería artesanal responsables”, los policy briefs del GDMDS elaborados por Gabriel Arriaran y sus revisores técnicos: Mauricio Winkelried (Solidaridad), Gonzalo Delgado J. (Universidad del Pacífico), Marina Irigoyen (GDMDS) y Dante Vera (V&C Analistas) Las propuestas aquí presentadas son de carácter técnico y no implican posicionamiento político de ningún actor. Se busca contribuir al debate programático con evidencia rigurosa orientada a la acción.

Conectividad nacional y transformación digital mediante el aprovechamiento de la infraestructura eléctrica (SEIN)

Mario López Kitano

1. Problemática

El Perú posee una infraestructura de telecomunicaciones de alto nivel denominada Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica (RDNFO); sin embargo, esta se encuentra en un estado de subutilización crítica, operando a menos del 5% de su capacidad instalada.

Características e indicadores del problema:

- **Inoperatividad de REDNACE:** El Artículo 17 de la Ley 29904 creó la Red Nacional del Estado para atender a entidades públicas, pero en la práctica no funciona. Esto obliga al Estado a desembolsar aproximadamente 200 millones de dólares anuales en contratos con operadores privados para servicios que su propia red podría proveer.
- **Barreras tarifarias desfasadas:** el modelo inicial impuso una tarifa rígida de US\$ 27 por Mbps, mientras que el mercado privado ofrece precios de entre US\$ 8 y US\$ 10. Esta falta de competitividad ha convertido a la red en un “elefante blanco”.
- **Infraestructura eléctrica desaprovechada:** Desde el año 2010 (DS 034-2010-MTC), los nuevos proyectos eléctricos deben incluir fibra óptica reservada para el Estado. Actualmente, existen kilómetros de cable de guarda tipo OPGW en el Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN) que están “apagados” o sin uso, a pesar de estar estratégicamente ubicados en tramos como Chilca-Piura y Mantaro-Moquegua.

2. Enfoque

El análisis se sostiene bajo el enfoque de Soberanía Digital y Eficiencia del Gasto Público. No se trata solo de tecnología, sino de un cambio de paradigma en la gestión de activos estatales. La infraestructura pública que transporta la energía y las telecomunicaciones no deben gestionarse como compartimentos estancos, “líneas separadas”, sino como un ecosistema integrado. Esta convergencia estratégica permite que el Estado actúe con eficiencia bajo los siguientes principios:

- Optimización del gasto de capital (CAPEX): El mayor costo de una red de fibra óptica no es el cable, sino la obra civil (permisos, excavación, servidumbre de paso, entre otros). Al utilizar la infraestructura del Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN), el Estado capitaliza activos ya existentes y saneados, logrando una reducción de costos de despliegue superior al 60%.
- Seguridad y resiliencia mediante OPGW: El uso de cables de guarda con fibra óptica (OPGW) en las torres de alta tensión ofrece una seguridad física muy superior a las redes comerciales. Al estar situados en la cúspide de las torres, la fibra óptica es virtualmente inmune a cortes por vandalismo o accidentes, garantizando la continuidad de la REDNACE.
- Soberanía de red: No se trata solo de ahorrar; se trata de que el Estado recupere el control de su conectividad. La infraestructura eléctrica proporciona una “autopista” ya construida que permite llevar banda ancha a zonas donde los operadores privados no tienen incentivos económicos para llegar, garantizando el derecho a la comunicación en áreas rurales.
- El Estado como facilitador, no solo como cliente: El enfoque propuesto rompe

la dependencia del Estado hacia los operadores comerciales tradicionales, asumiendo el control de su propia conectividad a través de infraestructura que ya posee pero que no gestiona.

3. Políticas públicas propuestas

Para revertir la situación actual, se plantean las siguientes líneas de acción:

- 3.1. Activación de Fibras Reservadas vía APP: Convocar a una Licitación Pública Internacional bajo la modalidad de Asociación Público-Privada (APP) para que un operador con experiencia internacional ilumine y gestione los 9 pares de fibra reservados en las redes eléctricas de alta y media tensión (>20kV).
- 3.2. Institucionalización del “Costo Cero” para el Estado: Establecer por norma que el transporte de datos para REDNACE (salud, educación, seguridad, defensa) sea gratuito. El operador privado compensará esta gratuidad mediante la explotación comercial del excedente de la capacidad de la red.
- 3.3. Modernización de la Gestión Tecnológica: Dado que el ciclo de vida de la tecnología es corto (transición hacia el 6G), los contratos de concesión deben incluir cláusulas de actualización tecnológica obligatoria para evitar la obsolescencia.

4. Resultados o metas a obtener

- Conectividad total del sector público: Interconexión del 100% de comisarías, centros de salud, escuelas públicas, fiscalías y dependencias militares a nivel nacional.
- Ahorro fiscal significativo: Reducción progresiva del gasto de 200 millones de dólares en servicios de datos, redirigiendo esos fondos a otras necesidades sociales.

- Cierre de la brecha digital rural: Al usar la red eléctrica (que ya llega a zonas remotas), se facilita que los distritos más alejados tengan puntos de presencia de banda ancha de alta velocidad.
- Reducción de precios al consumidor: Al aumentar la oferta de transporte de datos y reducir costos de infraestructura, la competencia privada se verá forzada a bajar los precios para el ciudadano común.
- Saneamiento de espacios: la necesidad de habilitar espacios físicos dentro de las subestaciones eléctricas para instalar los equipos de transmisión (Tx/Rx) y multiplexores (MUX), lo cual requiere acuerdos técnicos específicos con las empresas eléctricas concesionarias.

Oportunidades:

- Sinergia energética: el uso de la infraestructura del SEIN permite una rapidez de despliegue que ninguna red terrestre excavada puede igualar.
- Seguridad nacional: contar con una red propia y cerrada (REDNACE) fortalece la ciberseguridad del Estado y la protección de datos sensibles.

5. Identificación de barreras u otras oportunidades

Barreras:

- Rigidez normativa: la actual estructura tarifaria y reglamentaria del MTC/PRONATEL requiere una reforma para permitir la flexibilidad de precios.
- Conflictos de interés: resistencia de los operadores actuales que verían reducido su mercado al dejar el Estado de ser su principal cliente de conectividad.

Conclusión

El Perú no necesita construir una nueva red; necesita encender la que ya tiene. La integración de la red eléctrica y la de telecomunicaciones es la ruta más corta y económica hacia la verdadera transformación digital del país.

La seguridad y soberanía energética: conceptos olvidados

Alejandro Narváez

El Perú se enfrenta a una encrucijada energética. Pese a su riqueza en recursos naturales y su potencial en energías renovables, el país carece de una política energética integral, moderna, visionaria y orientada al interés nacional. La creciente dependencia de combustibles fósiles importados (petróleo, diésel, GLP), la vulnerabilidad de la infraestructura eléctrica y el desbalance territorial en el acceso a la energía revelan una debilidad estructural que compromete la seguridad energética del país en el futuro cercano.

Este vacío estratégico es aún más grave en el contexto de una geopolítica global incierta, donde los precios internacionales de la energía son volátiles y las disputas tecnológicas entre potencias afectan las cadenas de suministro. Este artículo sostiene que el Perú no solo necesita una política energética urgente, sino que esta debe estar diseñada como un componente clave de soberanía y desarrollo nacional.

La seguridad y soberanía energética

Para la Agencia Internacional de Energía (2024), “la seguridad energética implica asegurar un suministro continuo, accesible y sostenible de energía para sostener la economía y el desarrollo humano”. Cuando hablamos de seguridad **energética**, no nos referimos a una única energía ni a una tecnología específica, sino al sistema completo que sostiene la economía y la vida cotidiana de la gente. Es un concepto transversal que engloba electricidad, combustibles, renovables, infraestructura, precios, acceso territorial y resiliencia climática. En suma, la seguridad es una meta práctica de suministro, y en cambio la soberanía **energética** es un concepto político y social de poder y control más amplio de un país para decidir sus fuentes, producción y políticas energéticas buscando la autosuficiencia y justicia social.

En el Perú, esta noción ha sido ignorada o reducida a medidas parciales y sin planificación de largo plazo. La producción nacional de petróleo (el recuso más vital de la civilización moderna) cubre menos del 25 % de la demanda interna, lo que obliga importar el 75% restante. El Diésel el de mayor demanda en el mercado peruano (148MBDC) la producción local asciende a 82MBDC y el resto viene de fuera. Ocurre algo parecido con el GLP, cuya demanda nacional es de 74MBDC, mientras que la producción local alcanza a 41MBDC (DGH 2025). El gas natural de Camisea (Lote 88) con una declinación creciente de reserva probadas, sigue concentrado en la costa sur y su distribución nacional es desigual. Las millonarias importaciones implican para el país sangría de divisas.

La ausencia de una política energética nacional con enfoque de seguridad expone al país a escenarios críticos, como cortes masivos, inestabilidad tarifaria o desabastecimientos regionales. En tiempos de crisis geoeconómica global, esa debilidad puede traducirse en una pérdida de autonomía económica grave para el país.

Otros ejemplos: El Euro 6 en Petroperú, con exiguo presupuesto y ahora en *stand by*, la promoción de Hidrógeno Verde (ley 31992), que aún no arranca. En materia de energía nuclear, el IPEN con 50 años de vida tiene una contribución muy modesta, en cambio países como China, Rusia e India consideran este tipo de energía de capital importancia para su desarrollo.

Hoy el país produce alrededor de 30,000 barriles diarios de petróleo, mientras su consumo supera 260,000, lo que muestra una brecha grande entre producción y demanda nacional. Además, en Perú se reconoce una fuerte dependencia externa: más del 70% del petróleo refinado que se usa en el país proviene de importaciones.

En ese contexto, la entrada de Chebrón al norte peruano sería positiva porque podría elevar reservas, atraer inversión y aumentar la producción futura, especialmente en los lotes offshore Z-61, Z-62 y Z-63 frente a La Libertad, donde ya se firmó un contrato modificado en septiembre de 2025 con una inversión inicial anunciada de US\$100 millones para exploración. Actores del sector han señalado que, si los hallazgos fueran comercialmente viables, esos lotes podrían llegar a aportar entre 100 mil y 200 mil barriles diarios.

Pero hay un matiz decisivo: eso sería a mediano o largo plazo y solo si la exploración confirma reservas explotables. En otras palabras, Chebrón podría ser una gran ayuda estructural para reducir la dependencia externa del Perú, pero todavía no es una solución inmediata al déficit petrolero. En resumen, ayudaría bastante al déficit del país, pero no mañana, ayudaría si el proyecto encuentra petróleo comercial y entra luego en producción sostenida.

El sistema eléctrico: fragilidad y desigualdad territorial

La matriz eléctrica peruana tiene un componente hidroeléctrico dominante (cerca del 55%), pero el sistema presenta problemas de concentración, obsolescencia y falta de planificación. El 70 % de la energía se genera en pocas plantas, ubicadas en zonas vulnerables a eventos climáticos extremos (Huancavelica, Huánuco, Ancash, Cusco), lo cual reduce la resiliencia del sistema (COES, 2024). Además, la distribución eléctrica está altamente centralizada. Zonas enteras, especialmente en la Amazonía y la sierra rural, no cuentan con cobertura o sufren cortes frecuentes. Según el MINEM (2025), más de 1 millón de peruanos aún no tiene acceso regular a electricidad. Claramente, este panorama refleja la incapacidad del Estado para garantizar un derecho básico que condiciona la educación, la salud, el trabajo y la productividad.

La trampa del gas natural

El caso del gas natural de Camisea es ilustrativo de cómo el Perú convierte ventajas comparativas en problemas estructurales. Si bien el país produce en torno a 1,500 millones de pies cúbicos por día (MMPCD), la masificación del gas a domicilio que llegó de Camisea a Lima, en 2004, va a paso de tortuga. La infraestructura de transporte es muy limitada, las tarifas de conexión siguen siendo elevadas. En suma, los beneficios no han llegado a la mayoría de hogares peruanos ni a pequeñas industrias.

¿Cómo puede un país con abundante gas natural seguir cocinando con balones de GLP importado y costoso? Esta pregunta resume una política orientada a maximizar ganancias de unas pocas empresas que han llegado al Perú para hacerse con el lucrativo negocio de un recurso no renovable.

Por otro lado, lo ocurrido tras la deflagración y fuga en el sistema de transporte de gas en Megantoni, Cusco, a inicios de marzo de 2026, ha dejado al desnudo algo más grave: un modelo energético concentrado, frágil y mal gestionado. El país descubrió, otra vez, que depende excesivamente de Camisea para mover su electricidad, abastecer GLP a millones de hogares y sostener buena parte del consumo energético urbano e industrial. Cuando una sola arteria falla, el cuerpo entero colapsa. Eso no es mala suerte, eso es mala política pública que debe corregirse.

Transición energética: más discurso que acciones

La transición energética es una obligación global frente al cambio climático. Pero en el Perú, esta transición avanza a un ritmo muy lento, sin coordinación y sin vinculación con las comunidades. El país posee alto potencial en energía solar y eólica pero los proyectos son aislados, y la inversión privada no ha sido acompañada de un marco regulatorio promotor e institucional sólido.

El Ministerio del Ambiente (2024) reconoce que el 50 % de las emisiones de gases de efecto invernadero en el país proviene del sector energía y transporte. Sin embargo, no existe un plan nacional de electrificación del transporte ni incentivos reales para promover eficiencia energética. Una transición sin justicia energética, es decir, sin acceso universal, tarifas justas y participación de las comunidades, es una transición fallida.

El rol estratégico de Petroperú en la seguridad energética

La empresa estatal Petroperú ha sido sistemáticamente debilitada, politizada y convertida en chivo expiatorio de la pésima política energética seguida en el país. Sin embargo, pese a sus dificultades financieras y al acoso recurrente de algunos medios y mentes nubladas, sigue siendo un actor clave para garantizar el abastecimiento de combustibles, a lo largo y ancho del país. Es la palanca que mueve la aguja de la economía financiando parte del presupuesto nacional con los impuestos que recauda y paga.

Con la Nueva Refinería de Talara (considerada como una de las 7 más modernas del mundo) y actualmente en etapa de optimización, el Perú tiene ahora la posibilidad de producir combustibles más limpios, con estándares internacionales y reducir en gran parte su dependencia externa. Pero sin una política energética de Estado que le dé a Petroperú el empuje para ser un negocio integrado verticalmente, su futuro no es halagüeño.

Cuatro tareas concretas del próximo gobierno

Primero, recuperar la seguridad energética como política de Estado, con Petroperú saneada y gestionada técnicamente, no como botín político, **segundo**, destrabar el gas del sur para abaratar energía, impulsar industria y descentralizar crecimiento; **tercero**, relanzar la

hidroelectricidad y la transmisión, porque el país no puede depender solo de soluciones de corto plazo; **cuarto**, ordenar los hidrocarburos con exploración, inversión y asociación público-privada bajo reglas claras.

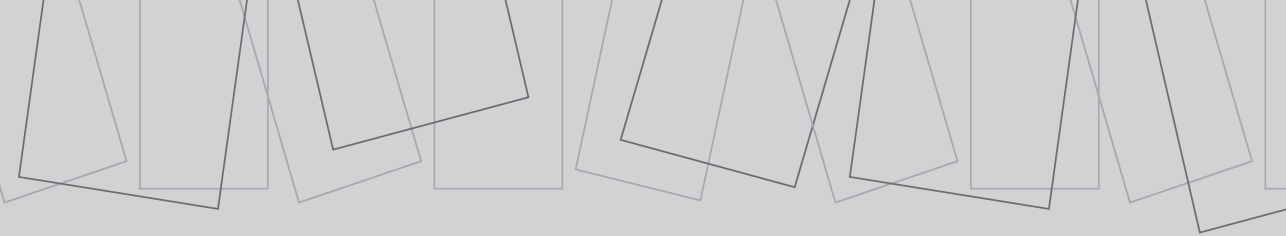
Conclusión

El problema del Perú no es la falta de energía, sino la falta de política de Estado. Se necesita una política energética integral, moderna, con enfoque de seguridad y soberanía nacional. La dependencia de combustibles importados, la desarticulación territorial, la concentración del sistema eléctrico, la escasa masificación del gas y el atraso en la transición energética conforman un cuadro alarmante.

Pero más grave aún, es la ausencia de visión estratégica. La energía no es solo un recurso

económico, es un instrumento de desarrollo humano y de soberanía. En un mundo en proceso de desglobalización, donde las cadenas energéticas están condicionadas por la geopolítica, los países que no planifican serán subordinados. No hay economía sólida ni justicia social posible sin una política energética que garantice continuidad, accesibilidad y sostenibilidad.

Finalmente, dos apuntes adicionales: la matriz energética actual confirma dependencia del gas y persistencia de energías de origen fósil, la transición debe ser ordenada, no voluntarista, y por último, Petroperú, por su infraestructura y cuota de mercado, sigue siendo un factor de seguridad energética clave, pero su rol debe estar atado a eficiencia y transparencia, no al manoseo político.



Propuestas transversales

Hay hermanos muchísimo que hacer.

César Vallejo

El gobierno eficiente (buen gobierno)

Juan Francisco Rojas Leo

1. Los fundamentos

Los grupos sociales que viven de manera conjunta requieren de una dirección o conducción, legitimada y eficiente, que logre establecer una estructura de poder que garantice la convivencia pacífica y también provea de satisfacción a las de necesidades del colectivo.

No es posible la vida común sin una estructura de poder que conduzca los destinos del colectivo social, identifique las mejores opciones ante las incertidumbres cotidianas, y facilite la existencia de un orden público de convivencia que sea la base posible para el desarrollo individual.

El orden público determina un comportamiento esperado o ideal de los miembros del colectivo social que hace que la actuación de cada uno sea la previsible socialmente. Es gracias a esta previsibilidad de comportamientos individuales que se puede construir convivencia y el tránsito a una condición de bienestar colectiva esperada.

El ser humano vive en permanente tensión entre lo individual y lo colectivo. El egoísmo natural lo inclina a priorizar la satisfacción personal y de su entorno sobre el bienestar colectivo; sin embargo, es un hecho incuestionable, que el bienestar colectivo es imprescindible para permitir el verdadero desarrollo de las satisfacciones personales, que podrían no tener cabida en un escenario de violencia de pares por frustración o de otras necesidades no satisfechas en el colectivo.

Precisamente por ello, la conducción social que se construye desde la estructura del poder que dirige a un país es imprescindible para su existencia y en distintas versiones ha sido un elemento prioritario en la historia de la humanidad, incluso desde la formación de los grupos tribales en la prehistoria. En la actualidad, en las sociedades occidentales, la democracia es la forma en que los colectivos eligen a

sus gobernantes, los proveen de poder legítimo, y les confían la conducción del destino común.

El gobierno se convierte así en una condición necesaria en la organización social. Y la necesidad del gobierno eficiente una demanda que los ciudadanos pueden exigir y auditar. Ello, además, de ser este un factor esencial en el éxito o fracaso de un proyecto comunitario, que se realizan en la existencia viable de un país determinado.

“La buena administración se nos presenta, por tanto, como un nuevo principio rector de la actuación de las administraciones públicas y como un derecho fundamental (...). Como nuevo derecho (...) su novedad radica en el hecho de que logra integrar bajo un nuevo concepto un conjunto de subderechos ya existentes”. Además, “como principio rector comporta la imposición a los poderes públicos de una conducta tendente a hacer realidad el contenido del principio (...) Como mandato se dirige al legislador y al resto de poderes públicos”¹. Igualmente, la Administración tiene el deber de servir con objetividad y eficacia a los intereses generales (art. 103.1 de la Constitución Española), lo cual otorga a la persona la posibilidad de exigir que lo público esté atendido de forma y manera que le permita realizarse, en su dimensión de libertad solidaria, como persona humana desde diferentes dimensiones².

El gobierno

Un gobierno auténtico es aquel en el que un líder, acompañado de un grupo de sus seguidores de confianza, asume la conducción de una sociedad. Conducir una sociedad requiere definir una visión de futuro, es decir, cómo queremos que se vea de manera conjunta la sociedad en algunos años adelante en el tiempo; y, además, la adopción de las decisiones necesarias que conduzcan a dicha visión y logren su materialización.

No es suficiente adoptar las decisiones de acción a futuro; es imprescindible que el líder tenga la capacidad necesaria para materializarlas en el tiempo. Si no es posible concretar las decisiones que han sido elegidas, la frustración social es más peligrosa incluso que no adoptarlas.

En el marco de un Estado, ese liderazgo de acción corresponde al Poder Ejecutivo en armónica convivencia con el Poder Legislativo. Si esta relación no es armónica, resulta imposible desarrollar una visión a futuro.

“Gobernar significa hacer lo necesario para que todos ganen y hacerlo bien. Se requiere de capacidad para entender los problemas; de sentido común para evitar soluciones o salidas disparatadas; de decisión para conducir equipos y exigir resultados; de honestidad para proscribir la corrupción. El que gobierna lidera y conduce a su población a una situación medible de bienestar superior a aquel en el que se encontraba”.

La eficiencia

En su acepción etimológica, la eficiencia consiste en hacer que los recursos escasos, humanos o materiales, se adecúen para la consecución de un resultado esperado. La eficiencia lleva implícito, además, que el resultado esperado se consiga con el uso de la menor cantidad de recursos (eficacia).

Entre el diseño del resultado esperado y la adecuación de los recursos para lograr dicho resultado, se encuentran las personas que forman el colectivo. No se trata de cosas o de bienes inertes, se trata de seres humanos que tienen expectativas y necesidades urgentes, que justifican intervenciones inmediatas y a quien hay que rendir cuentas.

(...) “el buen gobierno aporta un elemento cualitativo a la acción del Estado, al calificar como tal aquel que tiene como centro de gravedad en la persona humana, su dignidad y sus derechos.

A partir de esta idea capital vendrán todas las demás exigencias cuantitativas. La realidad demuestra todavía que el buen gobierno sigue siendo un desiderátum en la mayor parte de los Estados, hasta el punto de que los líderes mundiales se han comprometido a alcanzar en el 2015 un programa llamado las Metas de Desarrollo del Milenio y Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre los que se encuentran, la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno”¹.

La democracia del gobierno

Las elecciones generales en el Perú definen el rumbo o dirección del gobierno para los cinco años siguientes, pues ese es el período definido por la Constitución Política del Perú para la duración del gobierno electo en el período.

En la estructura del Estado peruano, el gobierno es el llamado a conducir las actividades de la población, en el territorio, y con una estructura de mando potente (JELLINEK). En ese sentido, toca al gobierno asumir los indicadores de base (salud, educación, transporte, vivienda, seguridad, etc.) y llevarlos a una condición superior (resolver el problema para mejor resultado). El éxito o fracaso del gobierno se mide, -finalmente-, en los indicadores que debieran ser superiores a los encontrados al asumir la gestión y que finalmente, determinan el bienestar poblacional.

Una regla del compromiso de gestión consiste en identificar los indicadores de base que serán materia de la medición periódica y del resultado final atribuido a la gestión. Una vez más, no es suficiente medir el crecimiento del producto bruto interno o la inflación; se requiere incorporar una serie de indicadores del bienestar social, vinculados a la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, la seguridad. Debe existir un balance

razonable entre lo económico y lo social que, desde la inclusión, traslade satisfacción a la población respecto de las acciones del gobierno.

La ideología del gobierno (ruta) que se tiene que aplicar para lograr los resultados esperados (izquierda, centro o derecha), es una visión que se elabora previamente de cómo debería organizarse la sociedad y el progreso, es una visión que se elabora en escritorio (pensamiento y visión) y a futuro respecto de cuál es la mejor forma de conseguirlos; y, que, legítimamente, se define en las urnas (democracia).

La discusión ideológica es central, pues a partir de ella se logra agrupar a la población en un proyecto de desarrollo y de manera general se establecen las líneas maestras para las decisiones de coyuntura que se van presentando durante la gestión. En los últimos años, la ideológica en el país ha estado discutiendo en la necesidad de definir si Estado o mercado; si inversión privada o pública; si impuestos a los ricos o subsidio a los pobres; si servicios públicos o gestión privada de actividades monopólicas; inversión estatal en infraestructura o participación del sector privado.

Un gobierno, de cualquier color ideológico, tiene que poder gobernar con la propuesta que haya formulado al electorado nacional durante el proceso electoral. Esta es la garantía de legitimación de las acciones que se adopten en el curso del mandato y por las cuales, el electorado debería poder exigir posteriormente cuentas a los elegidos (cumplimiento).

El diagnóstico

¿Cómo se gobierna en el Perú? En los últimos treinta años se ha introducido el gobierno de la llamada “tecnocracia”, conformada por los mismos funcionarios que rotan de un gobierno a otro, sin importar el color político del gobierno, porque precisamente, desde la tecnocracia, estos cautelan la intangibilidad y prebendas que nacen del modelo económico neoliberal

¹ Galán Juárez, M. Derecho y Delimitación del Derecho al Buen Gobierno. ARBOR CLXXXVI 745 septiembre-octubre [2010], P. 913.

(donde prima el mercado y se manifiestan sus taras, como el mercantilismo) y el beneficio de los grupos de poder económico (lucro legítimo, pero muchas veces desmesurado y abusivo); ello, pese a que la Constitución Política del Perú señala que el modelo económico a aplicar es el de la Economía Social de Mercado y de que los electores hayan votado, en varias ocasiones en este período de tiempo, expresamente en contra del modelo económico neoliberal.

Esto tiene que acabar. No es posible que el gobernante traicione la voluntad popular en un tema sensible como la definición del modelo económico o que el elegido no pueda desarrollar su proyecto electoral por los “candados” que existen en cuanto la elección de sus equipos de gestión y las leyes de “bloqueo” que se han ido promulgando con efectos a futuro.

El gobierno y el equipo de gobierno

El gobierno que gane en las elecciones debe tener la libertad irrestricta de colocar en los puestos públicos a las personas que compartan su visión ideológica y lleven adelante o desarrollen su política previamente anunciada, es decir, la política que democráticamente haya sido elegida por la población peruana.

Sin embargo, frente a esta necesidad de gobierno, también es importante que existan requisitos que aseguren la convocatoria de personas con la idoneidad intelectual (se requiere de inteligencia asertiva), conocimiento previo (formación, de ser necesario) y compromiso moral escrupuloso con el proyecto (evitar la corrupción). Para ello, urge desarrollar políticas que recompongan radicalmente el funcionamiento del aparato estatal, la forma como se accede a la función y al servicio público, y regulen un agresivo programa de reorganización, facilitando el despido del personal excedente o no idóneo.

Desde que la administración pública es materia de estudio, se distingue entre la función pública,

que corresponde a los cargos de dirección política; y el servicio público, que corresponde a los empleados que ejecutan las instrucciones de la dirección política y que tienen un perfil técnico especializado.

En ese sentido, los gobiernos pueden y deben copar la función pública con el personal que sea afín a su proyecto político y que les asegure la realización de su propuesta electoral. La denominada confianza es el elemento aglutinador, pues el líder confía en su nivel jerárquico inferior y asume las consecuencias de los actos de este, correctos o incorrectos.

El acceso a la función pública es por designación y la remoción es inmediata y sin expresión de causa. El funcionario público y su condición le asegura al líder tener el control de su proyecto político, así como medir los resultados de su gestión para ser expuesta al electorado en la rendición de cuentas.

En el caso del servidor público el acceso es por concurso público de méritos, la promoción se asegura con resultados en el tiempo, y el cese obedece a infracciones identificables o el cumplimiento del período laboral. El servidor público está a disposición para aportar técnicamente a las decisiones que son definidas por el funcionario público; si no las comparte y no quiere poner su conocimiento técnico al servicio de una gestión que ideológicamente no comparte, puede voluntariamente renunciar; en caso contrario, su rendimiento será materia de evaluación para la promoción o el cese.

Los requisitos legales de acceso a la función pública y al servicio público deben ser revisados a profundidad. Existe una práctica perniciosa de considerar que maestrías y doctorados son elementos diferenciadores en cuanto a la función pública, cuando, en realidad, la función pública requiere básicamente de la confianza del líder y la experiencia previa del elegido. Es poco probable que la función pública pueda

ser asignada a personas sin experiencia previa, pero no es imposible pues la genialidad y la personalidad son determinantes en el cumplimiento del objetivo definido por el líder. Precisamente por ello, la ley no puede seguir siendo un obstáculo para el nombramiento de funcionarios públicos, requiriendo una modificación integral.

Los requisitos legales para el acceso al servicio público deben corresponder a la actividad específica que se van a desarrollar en el puesto público. Es necesaria una ponderación entre acreditaciones académicas y experiencia previa. Así como es frecuente que los requisitos sean un direccionamiento en la contratación de obras públicas, también suele ocurrir lo mismo en la contratación estatal. La revisión de este tema es central para permitir la flexibilidad de la gestión.

Es muy importante también dar espacio a la diferenciación de actividades y a la especialización. No es posible la uniformidad total y siempre debe haber espacio para desde los principios generales dar tratamiento diferenciados a profesores, médicos, policías, y fuerzas armadas.

En este contexto, urge revisar y crear una nueva norma del empleo público que de manera transversal solucione estas deficiencias de concepto y recomponga la posibilidad del manejo del equipo de gestión pública.

Es importante sentar las bases para crear una diferencia marcada entre el trabajo para el sector público y el trabajo en la actividad privada. No se trata de actividades similares, pues en el caso del empleo público la finalidad última es el bienestar público y el Estado no puede quedar amarrado o impedido de efectuar las reformas radicales que se requieran a la implementación de sus programas de gobierno; en el caso del empleo privado, de lo que se trata es de reconocer los derechos de participación de los

trabajadores en los resultados económicos de un negocio cualesquiera, evitando los abusos de los empleadores privados para evitar compartir una renta mayor.

A partir de la visión descrita, las acciones de política pública que se propone a los efectos de asegurar el gobierno eficiente del país son las siguientes:

2. Acciones de política pública

2.1. La Ley del empleo en el sector público: servidores, funcionarios, directores, presidentes de reguladores, profesores y cualquiera otra forma de percibir una remuneración del Estado, debe estar regulado en una Ley del Empleo Público.

- a. En toda organización administrativa el porcentaje mayoritario de trabajadores son los servidores públicos (ingresan por concurso, ascienden por mérito y se jubilan por edad; son despedidos por falta grave, evaluación permanente, generan derechos laborales: CTS, vacaciones); el grupo de dirección lo conforman los funcionarios públicos (son designados y removidos por confianza del Gobierno, sin expresión de causa, no generan derechos laborales y son evaluados por resultados).
- b. En el empleo público (servidores y funcionarios) no existe estabilidad laboral. La decisión del gobierno de requerir una reducción de la planilla pública por razones de presupuesto o emergencia o necesidad de la gestión se implementa mediante un programa de ceses con una bonificación no mayor a cinco remuneraciones. La flexibilidad de la planilla pública no puede quedar sujeta a beneficios laborales, se prioriza la finalidad de la función

pública. Este riesgo debe ser advertido y asumido por los candidatos a prestar servicios en el Estado y una condición explícita de la contratación.

- c. El ingreso a trabajar para el Estado en los casos de designación (funcionario público) requiere únicamente y como máximo requisito de formación de un título profesional. Adicionalmente, se debe evaluar la experiencia en determinadas áreas del conocimiento, que sean compatibles con la actividad a realizar. No obstante, siempre es requerido un espacio de formación juvenil que permita la contratación de nuevos profesionales que pueden aprender en la gestión pública.

Excepcionalmente, las labores técnicas pueden ser asignadas con formación técnica o bachillerato, dependiendo de la actividad específica.

Ningún organismo estatal, por más especializado que se pretenda o condición de superintendencia que tenga, escapa a esta condición de acceso.

En el caso de los concursos públicos para servidores públicos, se prioriza el ingreso en los primeros niveles de la jerarquía (se empieza de abajo). En todo caso, prima la publicidad y la calificación objetiva de postulantes.

- d. La designación de los directores de empresas corresponde a los Sectores del gobierno, siguiendo las pautas para funcionarios públicos.
- e. Los profesores de niveles escolar y universitario tienen un régimen especial de concurso y promoción por mérito, en el que debe incorporarse un mecanismo para la evaluación de los alumnos en el aula.

- f. Los médicos deben tener un régimen que contemple la labor de riesgo, los resultados y su compromiso con los casos que enfrentan. Además, se trata de asegurarles una remuneración acorde con la trascendencia de su actividad.

- g. Los policías requieren de un régimen especial que involucre incluso un tratamiento para su relación con su familia y con la formación de la propia. Se trata de “aislar” al policía para el desarrollo de una actividad por un tiempo determinado. En un escenario donde la seguridad pública se encuentra en riesgo, es necesario asegurar que los policías estén dedicados a la actividad operativa. La provisión de recursos técnicos es sustancial a la persecución del crimen organizado que avanza tecnológicamente con gran rapidez.

- h. Las Fuerzas Armadas deben replantear sus necesidades en un mundo donde la guerra cuerpo a cuerpo ha pasado a ser secundaria. Esto obliga a tratar de asegurar la provisión necesaria de personal y de recursos. Asimismo, definir la participación que podría corresponderles en cuanto a seguridad ciudadana en tiempos de paz.

2.2 La Ley de la organización administrativa eficiente: la existencia de ministerios, organismos públicos descentralizados, programas y proyectos, debe ser revisada y adoptarse las decisiones necesarias a asegurar la eficiencia del actuar estatal.

- a. Recomponer la facultad del gobierno para cambiar radicalmente la forma de funcionamiento de las distintas entidades de la administración pública; esto, además, debiera darse cada vez

que se inicie un período de gobierno y solo dentro del primer año de gestión. El gobierno debe tener la agilidad legal para organizar su forma de funcionamiento y organizar el cumplimiento de sus ofertas electorales.

- b. Facultad para reducir o ampliar entidades, integrarlas o escindirlas a los ministerios cuando corresponda y evitar la duplicidad de funciones y superposición de actividades. Obviamente, también alcanza la definición del número de ministerios. Toda especialidad que signifique una existencia burocrática asignada a una entidad pública tiene que ser sustentada y justificada, y contar con la aprobación expresa del presidente de la República y del ministro del Sector.
- c. Toda entidad pública debe ser viable presupuestalmente. Se trata de asegurar, con la debida priorización que se deriva de la trascendencia de la actividad (salud, educación, seguridad), que las entidades que finalmente existan durante una gestión de gobierno puedan funcionar presupuestalmente. No se trata de tener entidades que por falta de presupuesto no operen a cabalidad. Además, ninguna actividad pública debe financiarse con ingresos de multas. Los ingresos de estos recursos por multa deben construir un único fondo para la realización de obras de infraestructura. Tampoco debe existir el financiamiento con servicios prestados por la entidad en condición de monopolio (SUNARP, SBN, etc.)
- d. La existencia de empresas públicas debe ser regulada de manera general, asegurando la posibilidad de despido de trabajadores excedentes. Es necesario acabar con privilegios sindicales

que ponen en riesgo el presupuesto del Estado. Estas empresas, además, deben estar fuera del alcance de las normas de contratación estatal, pues es absurdo pedirles eficiencia y resultados cuando deben asumir la burocracia completa de la contratación estatal.

2.3. Ley General de Procedimientos Administrativos o Comunes: la norma vigente (24 años) requiere una necesaria actualización y es un instrumento que no ha sido utilizado para poner algo de orden en el proceder de las entidades públicas, pese a que fue concebida como un instrumento para lograr ese propósito.

- a. Debe establecerse un verdadero y robusto procedimiento común a la tramitación de todo procedimiento administrativo el cual puede ser complementado, solo en caso sea necesario y exista justificación acreditada, por regulaciones especiales. En ningún caso, los procedimientos especiales pueden desconocer las garantías a favor del ciudadano que ya establece el procedimiento común. Se trata de que las garantías no puedan ser dejadas de lado gratuitamente por las administraciones particulares bajo el argumento de la especialidad. Ninguna especialidad de la administración pública legitima por sí misma y sin justificación acreditada el dejar de lado garantías esenciales para el ciudadano.
- b. El procedimiento administrativo común tiene que adecuarse a la modernidad (mesas de partes virtuales, notificación electrónica, capacidad de archivos, etc.) y es necesario precisar y mejorar la regulación sobre el desempeño de órganos colegiados (asistencia, quórum, toma de decisiones) para evitar irregularidades.

Los ciudadanos tienen derecho a la buena administración; en palabras del Tribunal Supremo Español: un modo de actuación pública que excluye la gestión negligente y –como esta misma Sala ha señalado en anteriores ocasiones– no consiste en una pura fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones Públicas, de suerte que el conjunto de derechos que de aquel principio derivan (audiencia, resolución en plazo, motivación, tratamiento eficaz y equitativo de los asuntos, buena fe) tiene –debe tener– plasmación efectiva y lleva aparejado, por ello, un correlativo elenco de deberes plenamente exigibles por el ciudadano a los órganos públicos”.

- c. El procedimiento sancionador tiene que ser reformado a los efectos de evitar el abuso del poder administrativos y las multas irracionales bajo la falacia de aplicar fórmulas objetivas

en su determinación. No más espacio para las multas confiscatorias del patrimonio de los infractores. Deben revisarse las garantías esenciales al debido procedimiento, el derecho a ser oído, la carga de la prueba, la prescripción y la caducidad.

- d. En necesario introducir una legislación específica para enfrentar la corrupción de los funcionarios públicos que revise de manera adecuada los mecanismos de declaración de intereses, sanciones disciplinarias, mecanismos de denuncia, registro y penas para los infractores.
- e. El empleado del Estado debe tomar decisiones y responsabilizarse por ellas. No tomar decisiones y tomarlas de manera equivocada, deben ser promovidas con los incentivos necesarios. El temor a la acción debe ser descartada de la administración pública.

Diez lineamientos políticos y de política para la seguridad pública

Nicolás Zevallos

1. La reconfiguración global del crimen y la vulnerabilidad estructural del Perú

La situación de seguridad pública que atraviesa el Perú no puede entenderse únicamente a través del aumento de las tasas delictivas, ni como un fenómeno exclusivo de nuestro país. Estas amenazas se ciernen sobre todo el mundo y, de manera sumamente crítica, sobre América Latina y el Caribe, consolidándose como un desafío global que asfixia el desarrollo y afecta la gobernabilidad democrática de toda la región. Para América Latina es particularmente crítico, pues aquí se concentran el 34% de los homicidios del mundo a pesar de tener solo el 9% de la población global. El 50% de estos homicidios, según Naciones Unidas, tiene como principal protagonista al crimen organizado (UNODC, 2023)

Estas amenazas nos afectan de manera particular debido a dos factores. Primero, somos el “punto cero” y el centro neurálgico de las cadenas de suministro de gigantescos mercados ilegales a nivel global, destacando la minería ilegal de oro y la producción de cocaína. Se estima que en el Perú las economías ilegales movilizan aproximadamente USD 7.5 mil millones anuales (ICEV, 2025). Segundo, nuestra altísima informalidad económica, donde más del 70 % de la población económicamente activa labora en este sector, crea un entorno sumamente poroso que facilita la integración y el lavado de activos, implicando además un enorme flujo y acumulación de dinero sin posibilidad de ser explicado formalmente (ICEV, 2025).

En ese orden de ideas planteamos que enfrentamos un problema en dos dimensiones. La primera refiere a la naturaleza y funcionamiento de las amenazas. Para enfrentar este fenómeno, es vital comprender

que hoy la inseguridad es impulsada por ecosistemas criminales complejos e interconectados. El Estado ya no enfrenta a “súper cárteles” transnacionales monolíticos con control absoluto. En realidad, las grandes organizaciones internacionales funcionan como enormes pivotes logísticos, financieros y comerciales. No es posible comprender su funcionamiento y operación sin considerar los contactos y oportunidades que generan localmente y que articulan globalmente.

En efecto, estas grandes redes transnacionales tercerizan parte de sus operaciones, apoyándose indispensablemente sobre una amplia red descentralizada de operadores locales. Son estas bandas y organizaciones locales las que realmente tienen presencia y control relativo de los territorios, generando la violencia directa mediante el sicariato, el secuestro y agresivos esquemas de extorsión, como el “gota a gota” y el cobro de cupos, para sostener sus operaciones locales. Ello configura una arquitectura criminal muy compleja con amplia capacidad de adaptación a las contingencias.

El impacto económico de esta arquitectura criminal es devastador. A nivel regional, los costos directos del crimen ascienden al 3,44 % del producto interno bruto (PIB) latinoamericano, mermando gravemente el capital humano y la productividad (Perez Vincent et al, 2024). En el caso peruano, el Ministerio de Economía y Finanzas ha proyectado que el costo de la inseguridad asciende a S/ 19.800 millones anuales (El Comercio, 20 de octubre de 2025). El sector más asfixiado es el de los pequeños negocios: las micro y pequeñas empresas (MYPES) llegan a perder hasta el 10 % de sus ingresos anuales debido a la inseguridad y los gastos en protección privada (INEI, 2022). Diariamente, los pequeños negocios pierden miles de soles por la delincuencia, y muchos microempresarios se han visto obligados a paralizar actividades o cerrar definitivamente sus locales por temor a represalias y extorsiones.

Pero la segunda dimensión es aún más compleja y comprometedora: Una enorme carencia de disposición para analizar y discutir el problema y, por ende, una tendencia a repetir e improvisar fórmulas. A pesar de la magnitud global y local de este escenario, el problema de fondo radica en la escasa disposición que tenemos como Estado y sociedad para discutir rigurosamente cómo operan estas amenazas. El abandono de las discusiones doctrinarias fundamentales ha dejado a la estrategia, la táctica y la operatividad institucional sin una brújula clara. Este vacío se refleja en un peligroso desorden conceptual: el Estado intenta operar bajo un uso confuso y superpuesto de conceptos como seguridad nacional, orden interno, orden público y seguridad ciudadana.

Al no comprender la naturaleza descentralizada de estos ecosistemas criminales ni diferenciar los conceptos rectores para la acción, el entramado normativo y burocrático se vuelve incapaz de diseñar respuestas efectivas. En lugar de apalancarse en la investigación científica y en disciplinas como la criminología para crear medidas específicas dirigidas a romper las estructuras de oportunidad de cada delito, el Estado responde de manera genérica. En consecuencia, la seguridad se vuelve autorreferente: se gastan enormes cantidades de recursos de manera reactiva para que la seguridad “exista”, sin entender las dinámicas reales de la amenaza y sin generar el valor público ni los servicios que el ciudadano exige urgentemente para recuperar su tranquilidad.

Como consecuencia, enfrentamos ciegamente un problema, con escasa disposición -o incluso interés- por abrir los ojos para ver de qué trata.

2. La primacía del debate político sobre el instrumentalismo técnico

La carencia de un debate conceptual y doctrinario (segunda dimensión del problema) es un factor que explica por qué los Estados asumen una

postura excesivamente técnica y operativa, eludiendo deliberadamente las discusiones de fondo. Pensar en cualquier propuesta técnica o en la formulación de políticas públicas requiere ineludiblemente de una profunda discusión política y de un marco conceptual previo. Pero resulta más fácil -aunque ineficiente- una respuesta penal populista.

Si bien la técnica es indispensable para otorgar rigor y evaluar el impacto, exige obligatoriamente un componente político significativo para comprender el contexto general, las problemáticas sociales y la necesidad de proponer reformas institucionales profundas. Sin resolver primero estos temas de fondo, las herramientas y reformas técnicas se vuelven gaseosas, carecen de asidero y terminan desconectadas de un proyecto político y social claro.

Este proyecto político debe redefinir el propósito mismo de la respuesta estatal frente al delito. Históricamente, el Estado ha invertido recursos de forma autorreferente, como si el despliegue policial o de seguridad fuera un fin en sí mismo. La verdadera reflexión de solución exige un consenso político que posicione a la seguridad pública no como una finalidad aislada, sino como una condición indispensable para garantizar el desarrollo humano, la estabilidad económica, la equidad y el progreso compartido de toda la población.

Las intervenciones operativas sólo serán legítimas y sostenibles si se fundamentan en un modelo de Estado democrático y en un pacto social sólido que busque proteger los derechos fundamentales y generar una convivencia social y pacífica orientada a la seguridad y desarrollo integral.

Por lo tanto, para que lo técnico deje de ser un parche temporal o una respuesta meramente reactiva, la discusión política debe nutrirse imperativamente de discusiones disciplinares serias y basarse en evidencia rigurosa sobre

lo que verdaderamente funciona. Se busca con ello entender los complejos factores asociados a los fenómenos criminales, permitiendo diseñar intervenciones específicas tras un diagnóstico detallado del problema, y evitando así respuestas genéricas e ineficaces.

Pero para materializar esto, se requiere un liderazgo político que asuma la responsabilidad de articular las instituciones y los valores del Estado en torno a un plan estructurado, transparente y alineado con un republicanismo democrático. Solo con ello se puede dar dirección y sentido a las reformas operativas, garantizando que el instrumentalismo técnico actúe como el motor de una verdadera política de Estado orientada a recuperar la tranquilidad del país.

3. Lineamientos para la seguridad pública

Para pensar en una agenda de seguridad pública, proponemos el siguiente decálogo estructurado en cuatro bloques estratégicos. Es indispensable señalar que estos no son los únicos lineamientos posibles, pero constituyen pilares básicos e ineludibles para iniciar una reforma estatal frente al crimen.

Bloque 1: Cimientos doctrinarios y conceptuales

1. Definir el propósito de protección. El Estado debe redefinir qué buscamos proteger, abandonando los enfoques autorreferentes. Es vital posicionar a la seguridad pública no como un fin en sí mismo, sino como una condición indispensable para garantizar el desarrollo humano, la estabilidad económica, la equidad y el progreso social de toda la población bajo principios plenamente democráticos. ¿Qué quisimos proteger cuando enfrentamos al terrorismo? ¿Qué queremos proteger ahora?

2. Retomar el debate doctrinario. Resulta imperativo institucionalizar y retomar el debate doctrinario continuo que el Estado ha perdido. La creación de espacios permanentes de discusión política y técnica constituirá la base fundamental que debe permear y orientar con rigor toda la estrategia, la táctica y la operatividad de las fuerzas del orden, evitando intervenciones puramente reactivas.
3. Establecer un alineamiento conceptual. Se debe establecer un estricto alineamiento conceptual que estandarice y delimite el uso de términos como seguridad ciudadana, orden público, orden interno, seguridad nacional, seguridad pública entre otros. Eliminar esta grave confusión debe apuntar también a superar la superposición de competencias, para permitir que el aparato estatal opere con mayor precisión, eficiencia y coordinación en todo el territorio nacional.

Bloque 2: Comprensión de la nueva amenaza

4. Incorporar la ciencia al diseño. Resulta indispensable incorporar disciplinas especializadas como la criminología en el diseño de toda política pública. Este marco de análisis científico ofrece las múltiples miradas y herramientas necesarias para comprender rigurosamente los diversos factores sociales, económicos y espaciales asociados a estos fenómenos delictivos contemporáneos altamente complejos y mutantes.
5. Reconocer la complejidad de los ecosistemas criminales. Es urgente reconocer que enfrentamos ecosistemas criminales complejos e interconectados a nivel global y local. No estamos ante fenómenos aislados ni grandes estructuras con capacidad de control absoluto. Las estructuras transnacionales operan como pivotes logísticos

globales, mientras que las organizaciones locales descentralizadas ejercen el control territorial y generan la violencia directa mediante economías ilícitas como extorsión y narcotráfico.

6. Diseñar medidas diferenciadas y locales. El Estado debe erradicar las estrategias genéricas, asumiendo conceptualmente que los diversos delitos no son racional ni funcionalmente iguales. Cada manifestación criminal responde a particulares estructuras de oportunidad en sus propios contextos; por lo tanto, la operatividad policial exige respuestas tácticas y preventivas formuladas a la medida exacta de cada territorio afectado.

Bloque 3: Arquitectura y respuesta del Estado

7. Ejecutar un alineamiento institucional. Se requiere ejecutar un profundo ordenamiento institucional para simplificar la grave dispersión actual. El derecho penal, procesal y penitenciario deben dialogar armónicamente con las políticas nacionales, planes, programas presupuestales e instrumentos de gestión, garantizando protocolos obligatorios de interoperabilidad entre la Policía, la Fiscalía y los jueces, alineados con la asignación eficiente de los presupuestos nacionales.
8. Impulsar la investigación científica e innovación. Las estrategias deben cimentarse en la investigación científica y el análisis criminal aplicado. Debemos abandonar definitivamente la práctica de importar modelos foráneos que fracasan y priorizar la financiación de la innovación local, creando soluciones tecnológicas y operativas verdaderamente adaptadas a nuestras complejas realidades andinas y amazónicas.

Bloque 4: Modelo de intervención y valor público

La respuesta estatal ha sido históricamente reactiva e instrumentalista. Por ello, el presente bloque prioriza los lineamientos de acción que responden al componente táctico y de generación de valor público, con el fin de superar el mero debate arquitectónico y de gestión interna.

9. Comprender la secuencia lógica de intervención. Toda acción pública debe respetar un orden estricto de intervención: iniciar siempre con análisis criminal y con inteligencia criminal, como dos pilares transversales; continuar con la prevención social y situacional; para finalmente ejecutar, con base sólida, la investigación judicial, el procesamiento efectivo, la sanción en cárceles controladas y la reparación.
10. Aplicar un enfoque de servicios. Las reformas del Estado deben coronarse con un moderno enfoque de servicios. La transformación de la seguridad no debe limitarse a cambios institucionales abstractos, sino diseñarse auténticamente desde la generación de valor público real, garantizando resultados directos. Esto implica medir la satisfacción ciudadana y el bienestar restaurado como las métricas centrales del servicio, en lugar de priorizar únicamente los indicadores de gestión interna o la actividad reactiva.

Como se advierte al inicio, insistimos en que estos diez lineamientos no son los únicos requeridos para solucionar la inmensa crisis que atravesamos, pero son absolutamente básicos, obligatorios y urgentes para poder sostener el inicio de una transformación legítima en la seguridad pública del país.

4. Oportunidades y trabas

El diseño e implementación de una política de Estado frente a la criminalidad no solo enfrenta

desafíos operativos, sino también profundas barreras institucionales y administrativas. A continuación, identificamos las tres principales trabas (más no las únicas) que obstaculizan la seguridad pública y las oportunidades estratégicas para superarlas mediante un enfoque político y de gestión eficiente.

- El capital político y la articulación institucional El principal obstáculo para cualquier reforma de seguridad es la fragmentación y la pugna política entre las diversas instituciones del Estado y sectores políticos. Resulta absolutamente contraproducente que un gobierno antagonice con las fuerzas del orden o con el sistema de justicia, pues debilita la capacidad de respuesta frente al crimen. La oportunidad radica en construir un sólido capital político mediante una acción articulada y respetuosa que fomente la cooperación entre el Poder Ejecutivo, la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial, garantizando un frente institucional unificado con protocolos claros de coordinación.
- La eficiencia en el gasto público Otra grave traba es la ineficiencia en la asignación y ejecución del presupuesto. A pesar de que la región destina cuantiosos recursos a la seguridad, la evidencia demuestra que este nivel de gasto no siempre se asocia con menores tasas delictivas debido a problemas de subejecución y mala calidad de la inversión. La gran oportunidad es diseñar un mecanismo riguroso que garantice la eficiencia del gasto público. El Estado no necesita simplemente gastar más, sino invertir mejor, priorizando los presupuestos hacia intervenciones focalizadas, preventivas y basadas en evidencia que aseguren un retorno real en el bienestar ciudadano.
- La temporalidad, los triunfos rápidos y las alianzas Finalmente, la constante presión social y mediática por obtener resultados inmediatos suele asfixiar e interrumpir las

reformas estructurales necesarias. Para mitigar este riesgo, la oportunidad consiste en estructurar la política de seguridad en tramos escalonados de corto, mediano y largo plazo. Diseñar medidas que generen “triumfos rápidos” u objetivos tempranos en el corto plazo permitirá recuperar la confianza ciudadana y consolidar aliados políticos, académicos y sociales que hagan eco de estos logros. Este soporte y legitimidad actuarán como un escudo que brindará la estabilidad necesaria para sostener las transformaciones estructurales a largo plazo.

5. Hacia una agenda política para la seguridad pública

La crisis de seguridad pública impulsada por las economías ilegales y los ecosistemas criminales representa la mayor amenaza contemporánea para la viabilidad de la democracia y el desarrollo en el Perú. Advertimos al próximo gobierno que, al enfrentar fenómenos delictivos tan diversos y descentralizados, las intervenciones estatales jamás deben ser genéricas, homogéneas ni sustentadas en el mero populismo punitivo. Por el contrario, se requiere la construcción de una estrategia integral basada en la evidencia científica que atienda las específicas estructuras de oportunidad de cada mercado ilícito local y regional.

Para lograr esta transformación, es imperativo un cambio de paradigma: la seguridad pública debe dejar de concebirse como un fin institucional autorreferente para entenderse como un servicio y una condición indispensable para el progreso compartido, la estabilidad económica y el bienestar poblacional. Las futuras políticas de Estado deben alinearse ineludiblemente con la defensa irrestricta de los derechos fundamentales y el fortalecimiento del Estado de derecho. Por lo tanto, resulta urgente que las autoridades entrantes reviertan los retrocesos normativos que debilitan la persecución penal y fomentan la impunidad, para así reconstruir un

marco institucional transparente, eficiente y libre de corrupción.

Finalmente, materializar estas reformas operativas y burocráticas exige un profundo capital y liderazgo político. El próximo gobierno (2026-2031) tiene la responsabilidad de liderar un proceso que trascienda la polarización y las riñas partidistas, impulsando un modelo de convivencia pacífica orientado al bien común. Solo abandonando la inercia, colocando al ciudadano en el centro del diseño de los servicios y generando verdadero valor público, el Estado logrará recuperar la paz, el orden y las oportunidades de desarrollo que el país exige con urgencia.

Referencias

Diario El Comercio (2025) El millonario costo de la criminalidad en el Perú: así impacta la inacción del Estado también en nuestra economía. [URL: <https://elcomercio.pe/economia/peru/paro-de-transportistas-el-millonario-costo-de-la-inseguridad-y-criminalidad-en-el-peru-como-impacta-la-inaccion-del-estado-a-la-economia-peruana-criminalidad-inseguridad-extorsiones-noticia/>]

Instituto de Criminología (2025) Economías ilegales y elecciones. Serie Tendencias y Alertas, N° 4, Junio 2025 [URL: <https://criminologia.pe/2025/06/17/tendencias-y-alertas-no-4-economias-ilegales-y-elecciones/>]

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2022). Perú: Victimización empresarial, 2022. [URL: <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/6558441-peru-victimizacion-empresarial-2022>]

Perez-Vincent, S. M., Puebla, D., Alvarado, N., Mejía, L. F., Cadena, X., Higuera, S., & Niño, J. D. (2024). *Los costos del crimen y la violencia: ampliación y actualización de las estimaciones para América Latina y el Caribe*. <https://doi.org/10.18235/0013238>

UNODC (2023) Global Study on Homicide

Educación, desigualdad y democracia en el Perú: prioridades estratégicas de política pública

*Martin Moya con la colaboración
de Manuel Iguñiz y Sandro Marcone*

1. Introducción

En el Perú, la educación ocupa un lugar decisivo no solo por su función de transmitir conocimientos, sino por su capacidad de moldear habilidades, expectativas de futuro, formas de ciudadanía y niveles de cohesión social. Esta centralidad se expresa en un sistema atravesado por desigualdades históricas, brechas territoriales persistentes y una institucionalidad política frágil. En este contexto, abordar la educación no puede limitarse a discutir cobertura, aprendizajes o financiamiento. Supone preguntarse por el tipo de sociedad que se reproduce y por el horizonte que el país busca construir. Las instituciones educativas no operan en el vacío, sino en un entorno social desigual que muchas veces no corrige, sino que refuerza esas diferencias.

Con frecuencia, las políticas educativas se concentran en intervenciones parciales como infraestructura, conectividad o capacitación docente. Aunque necesarias, estas medidas resultan insuficientes frente a problemas de carácter estructural. Por ello, el debate debe ir más allá de la mejora de indicadores o la ampliación de servicios, e incorporar una discusión de fondo sobre la justicia educativa y el papel de la educación en la relación entre Estado, ciudadanía y democracia.

En este escenario, la persistencia de brechas educativas confirma que, pese a los avances en el acceso, la estructura segmentada del sistema se mantiene. Como señalan Cuenca y Urrutia (2019), estas desigualdades no se han reducido de manera sustantiva, incluso en periodos de crecimiento económico. Esto cuestiona la idea de que el crecimiento, por sí solo, garantiza mayor equidad educativa, ya que las oportunidades siguen condicionadas por el

origen social, el territorio, la lengua materna y el tipo de institución. De ahí la necesidad de reposicionar la educación en el centro del debate público como eje para definir el tipo de país que se quiere construir y el rol que debe asumir el Estado en ese proceso.

2. Nudos críticos del sistema educativo

2.1 Trayectorias educativas incompletas y brechas territoriales

En el Perú, las desigualdades educativas atraviesan toda la trayectoria escolar, desde el acceso hasta los resultados de aprendizaje, y evidencian las limitaciones del sistema para garantizar recorridos completos y equitativos. Si bien la educación primaria ha alcanzado niveles cercanos a la universalización, persisten brechas importantes en la educación inicial y secundaria, especialmente asociadas al nivel socioeconómico. Esto revela que las condiciones de ingreso al sistema no son homogéneas y que las desventajas se configuran desde los primeros años de vida, condicionando el desarrollo educativo posterior.

El principal desafío se concentra en la permanencia y culminación de los estudios. La interrupción escolar responde a factores múltiples que incluyen restricciones económicas, dinámicas familiares, debilidades institucionales y contextos territoriales desafiantes. Este fenómeno afecta con mayor intensidad a estudiantes en situación de pobreza, particularmente en la educación secundaria, donde se registran mayores niveles de abandono. En este marco, la no conclusión de la educación básica constituye la expresión más crítica de la desigualdad, ya que limita de manera directa las oportunidades de desarrollo personal y social.

Según el Ministerio de Educación, más de un millón de niños, niñas y adolescentes entre 4 y 18 años se encuentran fuera del sistema educativo, mientras que la tasa de conclusión de la secundaria alcanza el 87% en la población de 17 a 19 años, con brechas de género y, sobre todo, territoriales. En las zonas rurales, solo el 77.9% logra culminar este nivel, lo que refleja desventajas estructurales persistentes. Estas diferencias se traducen en menores años promedio de escolaridad y en limitaciones vinculadas a infraestructura, acceso a tecnología y disponibilidad de recursos educativos, afectando de manera directa las oportunidades de aprendizaje.

2.2 Segmentación del sistema y reproducción de desigualdades

Las desigualdades educativas en el Perú responden a rasgos estructurales del sistema, especialmente la segmentación y la segregación. La primera se expresa en circuitos educativos diferenciados, vinculados a la expansión de la oferta privada y a una débil regulación estatal, configurando un sistema donde la calidad depende de los recursos familiares (Alonso-Pastor et al., 2025). La segunda se refleja en la concentración de estudiantes según su origen socioeconómico, situando al país entre los más segregados de la región y afectando directamente los aprendizajes (Alonso-Pastor et al., 2025).

En consecuencia, la educación no solo refleja, sino que reproduce desigualdades, debilitando su función integradora y su carácter de bien público. Esta falla estructural se expresa en tres dimensiones: la garantía incompleta del derecho a la educación, la erosión de su condición de bien público y su limitada capacidad para promover el desarrollo inclusivo.

2.3 Debilidad estatal y discontinuidad de políticas

El siglo pasado dejó como herencia un sistema educativo ampliamente extendido, hoy asumido como parte natural de la vida cotidiana. Sin embargo, al igual que la sociedad peruana y el propio Estado, este sistema está atravesado por profundas desigualdades. Aunque la mayoría de las personas accede a la educación en algún momento de su vida, no lo hace en condiciones equivalentes. Las trayectorias educativas varían según el origen social, el territorio y el tipo de institución, lo que evidencia que la expansión del sistema no ha ido acompañada de una verdadera igualación de oportunidades.

Una clave para comprender esta situación es el carácter ambivalente del Estado. Si bien es el principal garante del derecho a la educación, también ha contribuido, de manera directa o indirecta, a la reproducción de desigualdades. Esta ambivalencia se expresa en la coexistencia de políticas orientadas a ampliar el acceso con estructuras que sostienen fuertes segmentaciones. Así, el Estado logra incorporar a más estudiantes al sistema, pero sin transformar de manera sustantiva las condiciones en las que ese acceso ocurre.

A ello se suma la discontinuidad de las políticas educativas, que dificulta la consolidación de reformas sostenidas en el tiempo. Los cambios frecuentes de orientación, muchas veces asociados a ciclos políticos cortos o a la rotación de autoridades, interrumpen procesos que requieren estabilidad para producir resultados. En lugar de acumular aprendizajes institucionales, el sistema tiende a reiniciarse, lo que debilita la coherencia de las intervenciones y limita su impacto en la reducción de desigualdades.

2.4 Baja pertinencia territorial, intercultural y digital

Finalmente, uno de los principales límites del modelo educativo peruano es su baja capacidad para reconocer y responder a la diversidad territorial y cultural del país. A pesar de la existencia de políticas de educación intercultural, el sistema continúa operando, en gran medida, bajo enfoques homogéneos que no incorporan adecuadamente las particularidades de los contextos rurales e indígenas. Esta brecha entre el diseño de las políticas y la realidad de los territorios debilita su alcance y reduce su capacidad para garantizar una educación pertinente y equitativa.

La evidencia muestra que una educación relevante debe partir de las necesidades de los estudiantes, sin exigir la renuncia a sus lenguas, culturas y formas de vida. Sin embargo, en la práctica, muchas intervenciones siguen respondiendo a una lógica centralista, con escasa adaptación a las condiciones locales. Esto genera una distancia persistente entre los marcos normativos y su implementación efectiva, limitando los resultados de las políticas y reproduciendo desigualdades en los aprendizajes y en las trayectorias educativas.

A estas limitaciones se suman brechas estructurales en el acceso a recursos clave para el aprendizaje, como la conectividad digital. Datos recientes del Ministerio de Educación evidencian retrocesos en el acceso a Internet en escuelas públicas entre 2021 y 2024, tanto en primaria como en secundaria. Además, las desigualdades territoriales siguen siendo marcadas: mientras en zonas urbanas la mayoría de instituciones cuenta con conectividad, en áreas rurales los niveles de acceso son considerablemente menores. Esta situación no solo restringe

las oportunidades educativas, sino que también profundiza las brechas existentes, especialmente en contextos donde la tecnología es cada vez más central para el aprendizaje y la inclusión.

3. Enfoques orientadores de política

3.1 Educación como derecho, bien público y motor de desarrollo

En el Perú, la Ley General de Educación establece que la educación es un derecho fundamental y una responsabilidad compartida entre la persona y la sociedad. Asimismo, reconoce el derecho a una formación integral y de calidad para todos, a lo largo de la vida y en diversos espacios, tanto dentro como fuera de las instituciones educativas. Este marco normativo define una aspiración clara: garantizar oportunidades educativas amplias y equitativas, aunque su cumplimiento efectivo depende de las condiciones sociales, económicas e institucionales en las que opera el sistema educativo.

En este contexto, la educación puede comprenderse desde una triple dimensión: como derecho fundamental, como bien público y como pilar del desarrollo. Este enfoque permite establecer criterios normativos para evaluar el funcionamiento del sistema educativo y orientar el diseño de políticas públicas. No se trata únicamente de ampliar la cobertura o mejorar indicadores, sino de analizar en qué medida la educación cumple simultáneamente estas tres funciones y contribuye a una mayor equidad social.

Como derecho fundamental, la educación implica garantizar el acceso, la permanencia y el logro de aprendizajes en condiciones de equidad. Sin embargo, en el Perú este derecho se ejerce de manera desigual. Diversos estudios han evidenciado que factores como la pobreza, la ruralidad,

la pertenencia a pueblos indígenas y el género continúan condicionando de manera significativa las trayectorias educativas, lo que revela una brecha persistente entre el reconocimiento formal del derecho y su cumplimiento efectivo (Rojas et al., 2024).

Por otro lado, la educación constituye un bien público y un factor clave para el desarrollo. Sus beneficios trascienden al individuo y aportan al bienestar colectivo, la cohesión social y la estabilidad democrática. En este contexto, si bien mayores niveles educativos suelen vincularse con mejores oportunidades laborales, ingresos y movilidad social, la desigualdad en el acceso a una educación de calidad puede reforzar las brechas existentes, convirtiendo a la educación en un factor de estratificación (Díaz Díaz, 2026).

3.2 Equidad, justicia educativa y pertinencia territorial

La equidad y la justicia educativa son claves para comprender el derecho a la educación en contextos de desigualdad. La equidad reconoce que los estudiantes parten de condiciones desiguales y requiere apoyos diferenciados. En el Perú, las trayectorias educativas siguen fuertemente condicionadas por el origen socioeconómico, el territorio y la pertenencia cultural, lo que evidencia una distribución desigual de oportunidades (Benavides et al., 2014) y brechas persistentes entre zonas urbanas y rurales (INEI, 2025).

No obstante, la equidad por sí sola es insuficiente. La justicia educativa exige transformar las estructuras que reproducen dichas desigualdades. Pese a algunos avances, las brechas no han cambiado de manera sustantiva, lo que revela una limitada incidencia de las políticas en sus causas estructurales (Cuenca y Urrutia, 2019).

Ambas dimensiones son interdependientes: no es posible mejorar aprendizajes sin reducir brechas, ni redistribuir recursos sin atender las causas estructurales. Su integración implica reorientar las políticas educativas hacia la inclusión, la pertinencia y la transformación social.

3.3 Trayectorias a lo largo de la vida y condiciones de aprendizaje

El enfoque tradicional centrado en la escolarización resulta insuficiente para responder a las demandas actuales del sistema educativo. Si bien el acceso ha aumentado en las últimas décadas, ello no garantiza trayectorias completas ni aprendizajes sostenidos. La interrupción de los estudios responde a factores diversos —individuales, institucionales y socioeconómicos— que configuran recorridos educativos heterogéneos y no lineales (Rojas et al., 2024). Esta realidad cuestiona la idea de un sistema homogéneo y evidencia la necesidad de enfoques más amplios y adaptativos.

En este contexto, la educación debe concebirse como un proceso flexible a lo largo de la vida, capaz de incorporar transiciones, interrupciones y reingresos. Este enfoque resulta especialmente relevante frente al desajuste entre la formación educativa y las demandas del mercado laboral en el Perú (Díaz Díaz, 2026), así como ante la alta informalidad y precariedad del empleo. Adoptar esta perspectiva implica rediseñar el sistema educativo para promover trayectorias flexibles, fortalecer la educación técnica, ampliar las oportunidades formativas para personas adultas, mejorar la articulación entre educación y empleo, y reconocer diversas formas de aprendizaje como parte de las trayectorias educativas.

En paralelo, el debate público ha tendido a reducir la conectividad al acceso a Internet,

dejando de lado su carácter multidimensional. La infraestructura digital educativa comprende un conjunto más amplio de condiciones materiales y técnicas, como redes, dispositivos, energía, almacenamiento, soporte y mantenimiento. A ello se suma el concepto de conectividad significativa, que subraya que la cobertura nominal es insuficiente si no se garantiza calidad, estabilidad, continuidad y uso efectivo dentro del entorno escolar. Sobre esta base, la conectividad educativa debe entenderse como un enfoque integral que articula infraestructura, acceso y calidad con propósito pedagógico, incluyendo plataformas, recursos digitales pertinentes, prácticas didácticas interactivas y el desarrollo de capacidades en la comunidad educativa.

Contar con Internet o con dispositivos no asegura, por sí mismo, mejores resultados educativos. Sin condiciones básicas como redes internas funcionales, suministro eléctrico estable, mantenimiento, soporte técnico y formación docente para integrar lo digital en la enseñanza, las inversiones tienden a tener un impacto limitado. La experiencia reciente en el Perú muestra avances parciales, pero también persistencia de desigualdades y discontinuidades en la implementación de políticas, muchas veces centradas en la provisión de equipamiento. En este escenario, el desafío no es solo ampliar el acceso, sino consolidar una política de conectividad educativa que integre infraestructura, calidad, propósito pedagógico, desarrollo de capacidades y articulación entre escuela, familia y territorio.

3.4 Docencia y pedagogía en el centro de la transformación educativa

Cualquier intento serio de transformación educativa pasa, necesariamente, por fortalecer la formación docente y mejorar la práctica pedagógica. Sin embargo, en el Perú persisten brechas importantes, tanto

en la formación inicial como en la formación en servicio, lo que limita la posibilidad de responder a contextos diversos y a estudiantes con trayectorias heterogéneas. En ese sentido, la formación docente no puede seguir siendo fragmentada ni desarticulada, sino que debe asumirse como un eje estructural de la política educativa.

A su vez, mejorar la práctica pedagógica implica reconocer que enseñar no es una actividad homogénea, sino situada y profundamente contextual. Tal como plantea el enfoque centrado en las personas, los docentes requieren herramientas para adaptar sus estrategias a las diferencias culturales, sociales y de aprendizaje de sus estudiantes. Esto exige no solo mejores programas de formación, sino también acompañamiento continuo, desarrollo profesional pertinente y condiciones laborales que permitan innovar y reflexionar sobre la práctica.

4. Desafíos estratégicos

A partir del diagnóstico y el marco conceptual, se identifican cinco desafíos estratégicos:

1. Garantizar trayectorias educativas completas y flexibles, asegurando permanencia, culminación y oportunidades de reingreso.
2. Reducir la segmentación del sistema, fortaleciendo el carácter público de la educación y su función integradora.
3. Fortalecer la capacidad del Estado y la gobernanza educativa, asegurando continuidad, articulación territorial e incidencia en las causas estructurales.
4. Asegurar pertinencia territorial e intercultural, incorporando la diversidad como eje del sistema educativo.
5. Garantizar condiciones efectivas de aprendizaje, incluyendo infraestructura, recursos y conectividad educativa con sentido pedagógico.
6. Fortalecer la articulación entre educación, desarrollo y empleo de modo que las trayectorias educativas se traduzcan en mejores condiciones de inserción, movilidad social y desarrollo territorial.

5. Propuestas de política pública

Prioridad	Problema que aborda	Contenido de la propuesta	Acciones prioritarias
Equidad estructural y justicia educativa	Brechas persistentes en acceso, permanencia y aprendizajes	Reorientar la política educativa hacia la reducción de desigualdades estructurales mediante focalización territorial y asignación diferenciada de recursos	• Asignación presupuestal basada en brechas. • Metas nacionales de reducción de desigualdades. • Programas focalizados en territorios críticos.
Trayectorias educativas a lo largo de la vida	Alta deserción y baja culminación de estudios	Transitar de una lógica centrada en el acceso hacia una de continuidad, mediante trayectorias educativas flexibles y adaptadas a distintas etapas de vida	• Sistemas de alerta temprana. • Acompañamiento integral a estudiantes. • Rutas de reingreso y fortalecimiento de la educación de adultos.
Estado y gobernanza educativa territorial	Debilidad estatal y fragmentación institucional	Fortalecer la rectoría del Estado y la articulación intergubernamental e intersectorial con enfoque territorial, asegurando la regulación del Estado respecto a los actores privados	• Planificación territorial vinculante. • Instancias de articulación intersectorial. • Sistemas de seguimiento y monitoreo territorial.
Pertinencia territorial, intercultural y política docente situada	Baja adecuación del sistema educativo a la diversidad sociocultural	Desarrollar un modelo educativo contextualizado, con una política docente pertinente a los territorios y culturas	• Formación docente contextualizada. • Incentivos para el ejercicio docente en zonas vulnerables. • Fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe.
Condiciones efectivas de aprendizaje e inclusión digital	Déficits en infraestructura, recursos educativos y conectividad	Garantizar condiciones materiales y digitales adecuadas para el aprendizaje, articuladas a un enfoque pedagógico	• Plan de infraestructura priorizado. • Política de conectividad educativa integral. • Desarrollo de recursos digitales y fortalecimiento de capacidades docentes. • Fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica articulada a economías territoriales.
Articulación entre educación, desarrollo y empleo (enfoque de ciclo de vida)	Desvinculación entre formación educativa, desarrollo productivo y trayectorias laborales	Integrar la educación con el desarrollo económico y el empleo mediante sistemas de formación continua, reconocimiento de aprendizajes y articulación con sectores productivos	• Sistemas de formación continua y certificación de competencias laborales. • Alianzas entre sector educativo y productivo para alinear oferta formativa y demanda laboral.

6. Conectividad educativa: de la cobertura al uso significativo

La conectividad educativa debe ser entendida como parte de las condiciones estructurales del aprendizaje y no como un componente aislado. Esto implica superar una visión centrada exclusivamente en el acceso a Internet y avanzar hacia un enfoque integral.

Una política de conectividad educativa debe estructurarse en cinco componentes:

1. Rectoría pública clara, con metas, financiamiento y responsabilidades definidas.
2. Estándares nacionales de conectividad significativa, que incluyan calidad, estabilidad, red interna y equipamiento.
3. Arquitectura digital interna y ecosistemas híbridos, que permitan el uso de recursos online y offline.
4. Articulación entre infraestructura, plataformas y capacidades, incluyendo formación docente y uso pedagógico de tecnologías.
5. Estrategias territoriales diferenciadas, que respondan a la diversidad geográfica y fortalezcan redes educativas locales.

7. Educación y viabilidad democrática

La relación entre educación y democracia en el Perú es constitutiva, no meramente instrumental. La educación no solo amplía capacidades individuales o contribuye a la productividad, sino que cumple un papel central en la

formación de ciudadanía, la construcción de legitimidad institucional y la sostenibilidad del orden democrático. Históricamente, ha sido un componente clave en la configuración del Estado y de la comunidad política, aunque marcada por tensiones persistentes entre inclusión y exclusión, así como entre el reconocimiento de la diversidad y las tendencias a la homogeneización.

En este marco, la calidad de la democracia depende en gran medida de la capacidad del sistema educativo para garantizar condiciones de equidad y reconocimiento. Trayectorias educativas desiguales no solo afectan los aprendizajes, sino que tienden a reproducir relaciones asimétricas de poder y a limitar la posibilidad de una deliberación pública informada. Asimismo, los niveles educativos se asocian estrechamente con el acceso a oportunidades económicas, lo que incide en la participación política y en la percepción de legitimidad de las instituciones. Las brechas entre ámbitos urbanos y rurales, niveles socioeconómicos y grupos lingüísticos profundizan estas desigualdades, restringiendo el ejercicio pleno de la ciudadanía para amplios sectores de la población.

Desde esta perspectiva, la educación no puede abordarse como una política sectorial aislada, sino como un componente central de la arquitectura democrática. Un sistema que no compensa desigualdades ni asegura trayectorias educativas completas contribuye a reproducir una democracia limitada y segmentada.

Referencias

- Acosta, F. (2025). *Escenarios y desafíos contemporáneos de la educación secundaria en América Latina*. En É. da Silva Silveira et al. (Eds.), *Ensino médio, educação integral e tempo ampliado na América Latina: escenarios e desafios contemporâneos* (Vol. 2). Editora CRV.
- Alonso-Pastor, A., Olaya Acosta, G., & Calmet, E. (2025). Segregación educativa y desigualdad social en el Perú: Un análisis espacial en el nivel secundario. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. <https://doi.org/10.15366/reice2025.23.1.001>
- Benavides, M., León, J., & Etesse, M. (2014). *Desigualdades educativas y segregación en el sistema educativo peruano: Una mirada comparativa de las pruebas PISA 2000 y 2009*. GRADE.
- Cuenca, R., & Urrutia, C. E. (2019). Explorando las brechas de desigualdad educativa en el Perú. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 24(81), 431–461.
- Díaz Díaz, H. (2026). *Política peruana en uno de los momentos más difíciles. Informe de educación*.
- Eguren, M., de Belaunde, C., & González, N. (2024). *Diversos y desiguales: Doscientos años de escuela pública en el Perú*. Ministerio de Cultura del Perú.
- Entreculturas. (2024). *Educación rural: Entre el olvido y la reivindicación*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2025). *Perú: Indicadores de educación según departamentos, 2014–2024*.
- Observatorio de la Educación Peruana. (2023). *Balance 2023 de la educación peruana*. Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
- Rojas, V., Campos, A., Cueto, S., & Sánchez, A. (2024). *Interrupción escolar y vulnerabilidad educativa: Datos, estudios y recomendaciones para la educación básica en el Perú*. GRADE.
- Villegas, F. (2025). *Evaluación de la escritura en escuelas rurales multigrado: logros y dificultades de estudiantes de educación primaria*. GRADE.

Propuesta para construir una industria nacional de inteligencia artificial en el Perú

Ángel Feijoo

Resumen

El Perú se acerca a una decisión histórica. La inteligencia artificial no es solo una herramienta para mejorar sectores existentes: también está creando una nueva capa industrial global. En los próximos años, los países no competirán únicamente por usar IA, sino por diseñarla, adaptarla, desplegarla y capturar una parte del valor económico que genere.

La propuesta central de este documento es que el Perú adopte una política de Estado con dos objetivos simultáneos:

1. Aprovechar la IA para elevar la productividad y calidad de los servicios públicos y de los sectores productivos existentes.
2. Construir una nueva industria nacional de IA, con capacidades científicas, tecnológicas y empresariales suficientes para crear soluciones de uso interno y exportables.

La idea fuerza es clara: el Perú no debe resignarse a ser solo consumidor de inteligencia artificial extranjera. Debe aspirar a producir conocimiento, modelos, aplicaciones y empresas capaces de competir en nichos donde sí puede construir ventajas.

Para ello se propone como horizonte una meta de déficit comercial cero en IA: compensar progresivamente los pagos al exterior por software, modelos y servicios de IA con producción nacional, sustitución competitiva de importaciones tecnológicas y exportaciones peruanas de soluciones basadas en IA.

1. Contexto y posicionamiento

La inteligencia artificial representa un fenómeno sin precedentes por cinco razones principales.

1.1. Es una tecnología de propósito general

Puede integrarse en educación, salud, minería, agricultura, finanzas, logística, justicia y administración pública. Su impacto no se limita a un solo sector: reorganiza simultáneamente muchos de ellos.

1.2. Está creando nuevos mercados

La IA no solo mejora procesos existentes. También genera mercados nuevos: modelos, agentes, automatización cognitiva, copilotos, robótica inteligente, infraestructura de datos y servicios intensivos en IA.

1.3. Tiende a concentrar poder

Las ventajas en cómputo, datos, talento y capital generan efectos acumulativos. Quienes lideran pueden ampliar rápidamente su distancia. Para países como el Perú, llegar tarde puede tener un costo estructural.

1.4. Reconfigura la competitividad de las naciones

A los factores clásicos de competitividad se suma ahora la capacidad de crear, adaptar y gobernar IA. Esa capacidad será cada vez más determinante para la productividad nacional y el posicionamiento internacional.

1.5. Su velocidad de cambio es extraordinaria

La IA evoluciona más rápido que muchos marcos institucionales, educativos y regulatorios. Esto exige políticas públicas más ágiles, experimentales y revisables.

El riesgo de una inserción pasiva

El riesgo de una inserción pasiva es que el Perú adopte inteligencia artificial solo como comprador de licencias, plataformas y servicios

desarrollados en el exterior, sin construir capacidades propias para capturar valor, desarrollar talento ni fortalecer su autonomía tecnológica. Aunque ese camino podría generar algunas mejoras de productividad en el corto plazo, también consolidaría una dependencia estructural, aumentaría la salida de divisas y dejaría al país en una posición subordinada dentro de la nueva economía global. Por eso, la disyuntiva es estratégica: dejar pasar esta ola tecnológica o aprovecharla para iniciar una nueva etapa de industrialización basada en conocimiento, con mayor capacidad de decisión y mejores oportunidades de desarrollo.

Lecciones para el Perú

De la comparación internacional emergen ocho lecciones principales:

- a. La IA debe ser política de Estado, no programa aislado.
- b. No basta con regular: hay que construir capacidad.
- c. El Estado puede crear mercado mediante compras públicas y pilotos.
- d. La infraestructura importa tanto como el talento.
- e. La escala regional también cuenta.
- f. La especialización es más realista que la dispersión.
- g. La cuestión lingüística y cultural es estratégica.
- h. La geopolítica de la IA premia a quienes se mueven temprano.

Posicionamiento deseable del Perú

El Perú debería proponerse un rol claro: ser líder regional en aplicaciones de IA para economías basadas en recursos naturales, biodiversidad, diversidad territorial, turismo, servicios públicos complejos y multilingüismo.

Esto permitiría construir ventajas en:

- a. Minería inteligente y sostenible
- b. Agroindustria y agricultura de precisión
- c. Biotecnología, recursos genéticos y productos naturales
- d. Logística y cadenas exportadoras
- e. Salud pública, medicamentos naturales y educación personalizada
- f. Gobierno digital
- g. Gestión del turismo, gastronomía, marketing turístico y experiencias inmersivas
- h. Tecnologías lingüísticas para español peruano y lenguas originarias
- i. Soluciones para agua, clima, biodiversidad y gestión de riesgos

Ese posicionamiento sería realista, útil para el país y exportable a otras economías con desafíos similares.

2. Pilares para su desarrollo

2.1. Consideraciones para la educación

Si el Perú quiere una industria nacional de IA, la política educativa no puede limitarse a enseñar a usar herramientas. Debe formar capacidades para comprender, crear, adaptar, evaluar y gobernar sistemas inteligentes.

Educación básica

En educación básica deben fortalecerse cuatro capacidades: pensamiento lógico y computacional, comprensión básica de datos y algoritmos, criterio ético frente a sistemas inteligentes y capacidad de trabajar con IA sin perder autonomía intelectual.

Educación técnica y superior

Los institutos y centros tecnológicos deben formar talento intermedio altamente demandado por una industria de IA: técnicos en datos, despliegue de modelos, automatización, integración de software y ciberseguridad. Las universidades, por su parte,

deben actualizar carreras, crear programas interdisciplinarios y vincular tesis y laboratorios con problemas reales del país.

Formación docente y talento avanzado

No habrá transformación educativa sin apoyo intensivo a los docentes. Se requiere un plan nacional de formación en uso pedagógico de IA, rediseño de evaluación y enseñanza de fundamentos de computación.

Además, el Perú necesita un programa agresivo de becas, repatriación y atracción de talento para maestrías, doctorados y estancias posdoctorales en áreas críticas de IA.

Propuesta educativa concreta

Se recomienda establecer un Plan Nacional de Talento para la Era de la IA con metas sobre alfabetización, capacitación docente, modernización de institutos, nuevas maestrías y doctorados, becas e inserción laboral en la industria nacional de IA.

2.2. Consideraciones para la investigación científica, la infraestructura y los datos

Un país sin investigación propia puede usar tecnología, pero difícilmente liderarla, adaptarla en profundidad o capturar una parte alta del valor agregado. Por eso, la construcción de una industria nacional de IA requiere fortalecer la base científica del país.

Áreas prioritarias

El Perú debería priorizar una cartera acotada pero ambiciosa:

- aprendizaje automático y aprendizaje profundo;
- procesamiento del lenguaje natural para español peruano y lenguas originarias;
- visión por computadora para minería, agricultura, salud, industrias del mar y biodiversidad;

- robótica y automatización;
- IA para optimización logística, energética e industrial;
- IA para clima, agua, riesgos y territorio;
- seguridad, evaluación y auditoría de sistemas de IA;
- ética, derecho y gobernanza de IA.

Centros de excelencia e infraestructura

Se recomienda crear o fortalecer centros nacionales de excelencia en IA con financiamiento plurianual, gobernanza profesional y exigencia de resultados. Estos centros deben reunir universidad, empresa y Estado.

La investigación en IA requiere además cómputo, almacenamiento, repositorios de datos y colaboración internacional. Si esas capacidades son escasas, la brecha científica crecerá.

Propuesta científica concreta

Se recomienda lanzar una Iniciativa Nacional de Ciencia para la IA y la Inteligencia de Datos, con horizonte de diez años, que incluya centros de excelencia, fondos competitivos, redes temáticas, becas doctorales y posdoctorales, acceso compartido a infraestructura computacional y evaluación internacional periódica.

2.3. Consideraciones para el desarrollo tecnológico

La industria de IA no se construye solo con ideas, sino con infraestructura, datos, software, interoperabilidad y capacidad de desplegar soluciones confiables.

Pensar en cadena de valor

El Perú debe mirar la IA como una cadena de valor con varias capas: infraestructura física y digital, datos, talento técnico, investigación y desarrollo, modelos y

plataformas, aplicaciones sectoriales e integración comercial.

No es necesario liderar todas las capas, pero sí desarrollar capacidades suficientes en varias de ellas para evitar una dependencia absoluta.

Infraestructura computacional y datos

El Perú debe tratar el cómputo y los datos como infraestructura estratégica para la IA. Esto supone asegurar acceso a capacidad computacional para investigación y emprendimiento, y contar con una estrategia de datos que permita usar información pública y privada con reglas claras, interoperabilidad y resguardo de derechos. Sin datos de calidad y acceso seguro, el país no podrá desarrollar sistemas útiles para su propia realidad.

Regulación y compras públicas

La regulación debe ser clara, proporcional al riesgo y favorable a la innovación responsable, observando las prácticas anticompetitivas, desleales y abusivas del exterior. A la vez, el Estado debe usar compras públicas, pilotos y desafíos nacionales para crear mercado para empresas peruanas de IA.

Propuesta tecnológica concreta

Se recomienda crear un Programa Nacional de Infraestructura y Capacidades Tecnológicas para IA, con componentes de cómputo compartido, estrategia nacional de datos, laboratorios de prueba, sandboxes regulatorios, compras públicas de innovación y desarrollo de activos tecnológicos lingüísticos y sectoriales.

2.4 Consideraciones para la innovación y el emprendimiento

La industria nacional de IA no nacerá solo en universidades o ministerios. Necesita

empresas, fundadores, capital, clientes y mecanismos para pasar del laboratorio al mercado.

Cambiar el enfoque

No basta con promover adopción digital general. Hace falta una estrategia explícita para incubar, acelerar y escalar empresas intensivas en IA. El objetivo no debe limitarse a que startups peruanas usen herramientas extranjeras, sino a que algunas creen propiedad intelectual propia, productos diferenciados y servicios exportables.

Donde sí puede emprender el Perú

Las mejores oportunidades estarán probablemente en soluciones que combinen IA con conocimiento profundo de sectores específicos, como minería, agroexportación, govtech, healthtech, edtech, fintech, legaltech, climatech y biodiversidad.

Capital, escala e internacionalización

La brecha de capital sigue siendo un cuello de botella. Se recomienda un esquema que combine fondos públicos de coinversión con privados, capital semilla, venture capital orientado a deep tech, incentivos tributarios e instrumentos de internacionalización temprana.

Además, muchas startups mueren por falta de primeros clientes. Por eso es esencial construir puentes con minería, banca, agroindustria, telecomunicaciones, retail, salud y sector público.

La política tampoco debe concentrarse solo en Lima. El país puede desarrollar polos regionales conectados con vocaciones productivas específicas.

Propuesta concreta

Se recomienda crear una Estrategia Nacional de Startups y Scaleups de IA, que incluya aceleradoras especializadas, fondos

de coinversión público-privada, programas de compra pública temprana, alianzas con grandes empresas tractoras y apoyo a certificación, compliance e internacionalización.

3. Visión del Perú en el futuro

“Si se construye todo lo necesario para tener IA nacional para uso interno y para exportación, y si se alcanza el déficit comercial cero en IA”

Imaginemos al Perú dentro de una o dos décadas si esta estrategia se ejecuta con seriedad y continuidad.

3.1. Un país que usa IA, pero que también la produce

El Perú habría dejado de ser solo comprador de herramientas extranjeras. Contaría con empresas nacionales que desarrollan sistemas para minería, agricultura, logística, salud, educación, finanzas, gestión pública, turismo, medicina natural, gastronomía, bosques, biodiversidad y lenguas. Parte de esas soluciones se usarían internamente; parte se exportaría.

3.2. Un Estado más eficaz

Los servicios públicos serían más rápidos, personalizados y trazables. La gestión tributaria detectaría mejor evasión e informalidad. La salud pública usaría sistemas de priorización y apoyo clínico. La educación contaría con tutoría inteligente. La justicia y la administración pública reducirían tiempos muertos y carga burocrática.

3.3. Un ecosistema científico-tecnológico más robusto

Universidades, centros de investigación, startups y empresas grandes colaborarían en proyectos concretos. Habría doctorados de calidad, publicaciones relevantes, patentes, transferencia tecnológica y talento peruano retornando o colaborando desde el exterior.

3.4. Una nueva capa exportadora y menor salida neta de divisas

La meta de déficit comercial cero en IA significaría que el crecimiento de importaciones tecnológicas asociadas a IA estaría compensado por sustitución nacional competitiva, ventas externas de soluciones peruanas y mayor captura local de valor.

Alcanzar esa meta sería una señal de madurez tecnológica. No implicaría aislarse del mundo, sino participar en él en condiciones más favorables.

3.5. Más productividad, mejores empleos y más soberanía funcional

Si la estrategia educativa, científica y empresarial acompaña, el país podría crear ocupaciones nuevas de mayor complejidad, mejores salarios y trayectorias profesionales más sofisticadas.

El Perú no necesita aspirar a autosuficiencia total, pero sí a una mayor capacidad de decidir, adaptar, negociar y proteger sus intereses. Esa es la verdadera soberanía funcional en IA.

Más aún, el país empezaría a verse a sí mismo no solo como exportador de recursos o mercado consumidor, sino como creador de tecnología y conocimiento útil para el mundo.

4. Propuesta de organización institucional y hoja de ruta

Para que esta visión no quede en declaración, se requiere una arquitectura de implementación.

4.1. Conducción política

La estrategia debe contar con liderazgo al más alto nivel del Poder Ejecutivo. La IA no debe quedar encapsulada en un solo sector. Se necesita coordinación efectiva entre Presidencia del Consejo de Ministros, mi-

nisterios productivos, educación, economía y finanzas, ciencia, trabajo, comunicaciones y relaciones exteriores.

4.2. Consejo Nacional para la Transformación Productiva con IA

Se propone crear un espacio de conducción estratégica con representación de Estado, academia, empresa y sociedad civil, con funciones de priorización, seguimiento y evaluación.

4.3. Metas por horizontes

Primer horizonte: 24 meses

- Aprobar una estrategia nacional actualizada con foco productivo
- Lanzar el plan de talento
- Iniciar centros de excelencia
- Definir sectores prioritarios
- Abrir pilotos estatales de alto impacto
- Crear instrumentos de coinversión y compra pública innovadora

Segundo horizonte: 5 años

- Consolidar masa crítica de talento
- Desplegar infraestructura compartida
- Lograr primeras cohortes de startups escaladas
- Aumentar significativamente la adopción de IA en sectores prioritarios
- Construir activos lingüísticos y datos estratégicos nacionales
- Comenzar a medir sustitución de importaciones y exportaciones de IA

Tercer horizonte: 10 años

- Contar con ecosistema robusto y exportador
- Evidenciar mejoras sustantivas de productividad sectorial
- Mostrar mayor autonomía tecnológica funcional

- d. Acercarse o alcanzar la meta de balanza 0 en segmentos priorizados

4.4. Medición

Lo que no se mide no se gobierna. La estrategia debe tener indicadores en talento, investigación, infraestructura, adopción, creación empresarial, exportaciones, calidad regulatoria, uso estatal, inversión privada y balanza tecnológica asociada a IA.

Conclusión

La inteligencia artificial abre una oportunidad histórica, pero no neutral. Puede ampliar la dependencia o puede inaugurar una nueva etapa de desarrollo. Puede convertir al Perú en cliente permanente de tecnologías externas

o impulsarlo a construir una industria nacional capaz de servir al país y competir en el mundo.

La decisión no es tecnológica en sentido estrecho. Es política, económica y estratégica. Exige ambición, priorización y continuidad.

La IA no debe ser vista solo como herramienta para modernizar lo existente, sino como base para crear una nueva capacidad productiva nacional.

Esa es la apuesta de este documento: que el país gane productividad, soberanía funcional, mejores empleos, más ciencia, más empresas y una presencia internacional más fuerte; que no solo compre inteligencia artificial, sino que también la diseñe, la adapte, la gobierne y la exporte.

Políticas públicas para la construcción de un Perú emprendedor

Juan de Dios Guevara Campoy

1. Introducción y diagnóstico del ecosistema empresarial peruano

El Perú enfrenta una paradoja histórica: somos una de las economías con mayor espíritu emprendedor del mundo, pero arrastramos niveles de informalidad laboral que superan el 70% y una pobreza monetaria que afecta a casi un tercio de la población. A esto se suma una crisis demográfica y de talento: cerca de 1.5 millones de jóvenes peruanos son “NINIS” (ni estudian ni trabajan), mientras sufrimos un éxodo continuo de jóvenes profesionales altamente capacitados que migran al exterior por falta de oportunidades.

De los más de 3 millones de empresas en el Perú, el 99.6% son MYPEs. La tasa de mortalidad empresarial es alarmante: el 80% de los nuevos negocios no supera el segundo año. A nivel de internacionalización, apenas unas 10,000 empresas han exportado alguna vez.

Esta propuesta plantea una “Revolución Cultural Empresarial” para transitar de un “emprendimiento de supervivencia” a uno de “alto impacto”, reteniendo nuestro talento y aprovechando nuestra ubicación estratégica en el Pacífico Sur.

2. Visión al 2035: El Perú como País Empresario y Hub del Pacífico

El objetivo central de estas políticas es convertir al Perú en el principal hub logístico, tecnológico y de valor agregado de América del Sur. Para ello, proponemos una estrategia articulada en seis ejes fundamentales que integran el desarrollo de capacidades humanas, la descentralización productiva, la política industrial con modernización aduanera, el financiamiento para el desarrollo y la irrupción de la Inteligencia Artificial.

3. Ejes estratégicos de política pública

EJE 1: Descentralización Productiva mediante la Red Nacional “CDER”

El centralismo limeño (que concentra casi el 47% de las empresas) asfixia el potencial de las regiones. Se propone la creación por Ley de la Red de Centros de Desarrollo Empresarial con Responsabilidad Social (CDER), estableciendo un centro interconectado en cada una de las 25 regiones del país, con miras a expandirse a las 196 provincias.

- a. Ventanilla Única de Formalización y Gestión: Los CDER centralizarán los trámites de SUNAT, SUNARP, ministerios y licencias municipales, permitiendo la constitución legal de una empresa en un plazo máximo de 48 horas mediante plataformas digitales.
- b. Articulación de la Triple Hélice: La gobernanza de los CDER estará a cargo del Estado (proveedor de fondos semilla y facilidades), la Academia (universidades regionales aportando investigación y desarrollo) y el Sector Privado (cámaras de comercio aportando mentoría y transferencia tecnológica).
- c. Mapeo y Desarrollo de Clústeres Territoriales: Cada CDER identificará las vocaciones productivas de su región (ej. acuicultura en el norte, agroexportación en la costa sur, biocomercio forestal en la Amazonía) para integrar a las MYPEs locales en cadenas de valor estandarizadas.

EJE 2: Inserción global y política industrial: El Programa “REMA”

El Perú cuenta con TLCs que nos dan acceso preferencial a más de 3,000 millones de consumidores en el mundo. Sin embargo, exportamos poco valor agregado. Con la consolidación del megapuerto de Chancay

y la modernización del Callao, el Perú debe convertirse en el “Centro de Manufactura de Avanzada del Pacífico”. Para ello, se exige la reglamentación y operatividad del programa REMA (Régimen de Elaboración, Manufactura y Almacenamiento).

Para aprovechar verdaderamente nuestros TLCs y evitar la trampa de los modelos basados en “ensamblaje simple” (que no generan el “origen” exigido por los tratados y operan como enclaves que no aumentan el ingreso per cápita nacional), el REMA se sustentará en 6 factores críticos de política industrial:

- a. Alta Creación de Valor Local: La manufactura exigirá la incorporación progresiva de diseño, ingeniería y una profunda transformación de materias primas peruanas, alejándose del simple ensamblaje.
- b. Fuerte Articulación Productiva: Las grandes plantas manufactureras deberán integrar obligatoriamente a las MYPEs nacionales en sus cadenas de suministro.
- c. Activación de Fuerzas de Propagación: Transferencia de tecnología, estándares de calidad y conocimientos gerenciales hacia el tejido industrial doméstico.
- d. Crecimiento de la Contribución de Insumos Locales: Incentivar agresivamente el crecimiento y la sofisticación de los insumos locales para reducir la propensión a importar partes, reteniendo la riqueza en el país.
- e. Ruptura del Modelo de Enclave: Las Zonas Económicas Especiales (ZEE) estarán profundamente permeadas e integradas con la economía territorial circundante.
- f. Desarrollo de Capacidades Tecnológicas Endógenas: Beneficios focalizados a las operaciones que inviertan en I+D local y capaciten a la fuerza laboral peruana.

Bajo esta visión de política industrial, la operatividad del régimen será la siguiente:

- **Definición y Funcionamiento del REMA:** Esta figura permitirá a empresas domiciliadas en el Perú recibir temporalmente mercancías del exterior para ser transformadas y manufacturadas sustancialmente por encargo de empresas no domiciliadas. Al calificar como “exportaciones de servicios”, estas operaciones logísticas e industriales se liberan del pago del IGV, reduciendo costos operativos y mejorando la liquidez. Como paso inmediato, mientras SUNAT define el procedimiento operativo final del REMA, estas operaciones se canalizarán ágilmente a través del régimen de Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo.
- **Aprovechamiento Estratégico de las Reglas de Origen (TLCs):** Una manufactura simple no pasa el filtro de origen de los TLCs. Por ello, el régimen impulsará la integración de crecientes insumos locales. Al sumar el componente laboral, la energía, partes, empaques y materias primas peruanas, se generará el “salto arancelario” o el “valor de contenido regional” requerido. Así, el producto final adquiere indiscutiblemente el “origen peruano”, permitiendo importar componentes globales, transformarlos profundamente en el Perú y exportarlos libres de aranceles a Estados Unidos, Europa o Asia.
- **Zonas Económicas Especiales (ZEE) Integradas:** El REMA se ejecutará prioritariamente dentro de parques industriales adyacentes a puertos, aeropuertos y corredores bioceánicos, generando empleo formal masivo y encadenamientos productivos donde las MYPEs locales actuarán como proveedoras estratégicas.

EJE 3: Revolución educativa, rescate NINI y retención de talento

Las empresas son tan competitivas como lo son las personas que las integran.

- a. **Inclusión del Emprendimiento en la Curricula Nacional:** Desde la educación secundaria y técnica, se debe enseñar a “pensar con las manos”. El currículo incluirá formación obligatoria en habilidades duras (planes de negocio, finanzas, STEM, programación) y habilidades blandas (liderazgo, trabajo en equipo, inteligencia emocional y resiliencia).
- b. **Copa Perú del Emprendimiento:** Institucionalizar un campeonato nacional anual de innovación empresarial dirigido a escolares e institutos superiores, premiando a los ganadores con capital semilla real provisto por un fondo mixto.
- c. **Programa Nacional de Recapacitación MYPE:** Subsidios estatales para que las MYPEs contraten consultorías en gestión, comercio internacional y transformación digital. Este gasto será deducible al 150% del Impuesto a la Renta para incentivar la profesionalización.
- d. **Programa “Joven Productivo” (Rescate NINI):** Implementación de un Sistema de Formación Dual subsidiado. El Estado cubrirá el 50% del sueldo mínimo durante los primeros 12 meses para empresas que contraten y capaciten técnicamente a jóvenes NINIS, integrándolos a la economía formal.
- e. **Programa “Retorno de Talento”:** Incentivos fiscales, visados ágiles para cónyuges extranjeros y acceso directo al “Fondo de Competitividad” con tasas preferenciales para jóvenes profesionales peruanos en el exterior que regresen al país para fundar startups de base tecnológica o integrarse como mentores en la Red CDER.

EJE 4: Financiamiento para el Desarrollo y la Competitividad

La falta de liquidez y el alto costo del crédito asfixian a las MYPEs.

- a. **Fondo de Competitividad del Bicentenario:** Constitución de un fondo estatal de garantía (enfocado en innovación y crecimiento a largo plazo) para inyectar capital de trabajo a tasas preferenciales. El acceso exigirá la presentación de un Plan de Negocios validado por un CDER.
- b. Programa de Saneamiento y Formalización Tributaria: Las MYPEs informales o endeudadas podrán sincerar sus pasivos con SUNAT y fraccionarlos a largo plazo sin intereses moratorios, a cambio de ingresar a la formalidad y someterse a capacitación empresarial obligatoria.
- c. Factoring Dinámico Nacional: Obligatoriedad legal para que las facturas emitidas por MYPEs a grandes empresas y al Estado sean pagadas o descontadas en un plazo máximo de 30 días.

EJE 5: Transformación digital y la “IA con Corazón Inca”

El Perú no puede permitirse llegar tarde a la disrupción tecnológica. La IA debe democratizarse.

- a. IA Aplicada a Sectores Estratégicos: Implementar modelos de IA locales. Por ejemplo, “Agro 4.0” (alertas climáticas y de plagas vía SMS/WhatsApp para pequeños agricultores) y “Telemedicina Rural Asistida por IA” (diagnósticos rápidos en postas alejadas).
- b. Soberanía Tecnológica e Inclusión Lingüística: Financiar el desarrollo de Modelos de Lenguaje Grande (LLMs) entrenados con datos locales y en lenguas

originarias (Quechua, Aimara, lenguas amazónicas) para romper la barrera del idioma en la economía digital.

- c. Infraestructura Digital Habilitante: Declarar de interés nacional la expansión de redes 5G, fibra óptica y cobertura satelital (ej. Starlink) en el 100% de los distritos del país.

EJE 6: Compras estatales como motor de la MYPE Innovadora

- a. Reserva de Mercado Tecnológico: Establecer que un 20% de las compras públicas de tecnología, software y servicios digitales deba adjudicarse exclusivamente a startups y MYPEs tecnológicas peruanas.
- b. Criterio de “Calidad y Valor Social” sobre “Precio Más Bajo”: Modificar la Ley de Contrataciones para otorgar puntajes adicionales a empresas que demuestren certificaciones de calidad ISO, prácticas de economía circular y formalidad laboral comprobada.

4. Plan de Acción Inmediato (Primeros 100 Días)

Para que estas políticas no queden en promesas a largo plazo, el nuevo gobierno debe dar señales claras de cambio hacia la inversión y el emprendimiento desde el día 1:

- Días 1-30: Creación del Alto Comisionado para la Competitividad Empresarial y publicación del Reglamento Operativo del REMA.
- Días 31-60: Lanzamiento del “Borrón y Cuenta Nueva Productiva”, el programa “Joven Productivo” (NINIS) y firma de convenios para los 3 primeros CDER.
- Días 61-100: Reglamentación del Fondo de Competitividad y anuncio de la “Copa Perú del Emprendimiento”.

Conclusión

El Perú tiene los recursos naturales, la historia de resiliencia, la posición geográfica y el capital humano para ser una potencia económica de primer nivel en el hemisferio sur. La pobreza es inaceptable en un país tan rico. Al implementar este conjunto de políticas públicas —sustentadas en una sólida política industrial—, pasaremos de la

inercia a la acción, forjando un ecosistema donde hacer empresa deje de ser un acto de supervivencia heroica y se convierta en la vía más segura y digna para alcanzar la prosperidad de toda la nación. Como decía Johann Wolfgang Von Goethe: “Pensar es fácil, actuar es difícil, pero poner nuestros pensamientos en acción es lo más difícil del mundo”. Es hora de actuar.

Políticas para enfrentar la informalidad

Santiago Roca y Fernando Villaran

El problema

En el sentido más amplio de la palabra, la informalidad se refiere al fenómeno por el cual unidades o agentes económicos no están registrados o evaden las reglas o normas que regulan la actividad económica. Los principales tipos de informalidad se refieren a la informalidad laboral y a la informalidad tributaria, pero también existe informalidad en el cumplimiento de las normas para entrar, operar o salir del negocio; así como informalidad en las normas que regulan el sistema de pesos y medidas, reglamentos técnicos y reglas de libre competencia, competencia desleal y protección al consumidor, entre otras. Además de referirse a individuos, la informalidad puede referirse a empresas, mercados o ramas de actividad, sectores, o territorios.

La informalidad laboral se mide a través del número de trabajadores que evaden las normas laborales en comparación con el total de la PEA. Estos trabajadores pueden ser autónomos o estar laborando en empresas formales o informales, ya que en ambos tipos de empresa se puede estar incumpliendo la legislación laboral. El número de empresas informales tendrá que medirse en relación al total de empresas que existe en el país. Y si hablamos, por ejemplo, de la informalidad en un mercado o sector específico, se tendrá que calcular en relación a las empresas en ese mercado o sector.

En términos gruesos, según el MTPE y el INEI, alrededor del 70% de la PEA son informales, de las cuales dos terceras partes son explicadas por la **informalidad tributaria de los autónomos** y una tercera parte por la **informalidad laboral de los asalariados**. Limpiando estas cifras de redundancia, la informalidad se estima en alrededor del 60% de la PEA. En el caso de las empresas, el 87% de las empresas son informales y contribuyen con el 19% del PBI. Algunos sectores tienen mayor informalidad que otros, por ejemplo,

el sector transporte y comunicaciones tiene el 92% de sus empresas informales y contribuyen con 39% del PBI del sector. En el mercado de transporte interprovincial de pasajeros 53% del mercado es formal y 47% es informal.

Se podría seguir mostrando otras cifras, lo relevante sin embargo es observar que la informalidad es sumamente elevada en comparación con sus similares de la mayoría de países en el mundo. Demasiados actores económicos incumplen las reglas y obligaciones en el Perú, y generan un daño significativo en términos de bienestar de los trabajadores, ingresos fiscales, caos en la libre competencia y en la eficiencia, la productividad y el bienestar de los consumidores.

Causas de la informalidad

La primera causa de la informalidad es la incapacidad del sector moderno para generar suficientes puestos de trabajo. Ello como consecuencia de la falta de creación de bienes de capital, financiamiento y conocimiento empresarial, que ponga a la población activa a trabajar. Hay muchas personas en relación a máquinas y financiamiento, es decir, la dotación relativa de recursos está desincronizada. El excedente relativo de personas obliga a uno a “**recursearse**” evadiendo beneficios laborales, tributos y normas en general. La estructura productiva del país también está desalineada, los sectores dinámicos son la minería y el sector financiero, pero estos sectores generan poco valor agregado y atraen poco empleo, no contribuyendo a reducir el excedente relativo de mano de obra.

En segundo lugar, la informalidad se establece en empresas con muy baja productividad ya que sus ingresos no les alcanza para pagar todas sus obligaciones laborales y tributarias y se ven obligados a evadir. Los informales se dedican a actividades que no requieren mucho capital y los márgenes son

escasos o inexistentes. En estas actividades hay rendimientos decrecientes, no hay sinergias ni economías de escala, no se necesita conocimiento, etc, por ejemplo, puestos en seguridad municipal y ciudadana, servicios básicos, limpieza, comercio básico, empleadas domésticas, conserjes, choferes, cuidadores, etc., todas actividades de escasa calificación. A menor productividad, mayor propensión a evadir costos para así poder subsistir, introduciéndose uno en la informalidad.

Una tercera causa, los aspectos legales e institucionales. Si las regulaciones del Estado son inapropiadas, excesivas o injustas, los agentes económicos no las cumplirán. Si no existen instituciones que protegen los derechos y las que se encargan de hacer cumplir las normas (fiscalizar) no funcionan, mayor será entonces la propensión a evadir.

La cuarta causa se refiere a elementos socioculturales. La distancia por ejemplo entre las reglas y normas escritas y aquellos valores, creencias y costumbres no escritas que se propagan entre las personas en la realidad. Si se honra a la cultura del aprovechamiento, el dar la vuelta, la falta de consideración, la astucia, la picardía, la celebración de la evasión, etc. Mientras mayor sea esa distancia o **desconfianza vertical**, mayor será la informalidad. De otro lado está la **desconfianza horizontal**, si uno observa que el vecino incumple y se beneficia y nadie lo sanciona, entonces yo también emulo dicho comportamiento.

Una quinta causa está vinculado a la ética y moralidad; por ejemplo, utilizar la función pública para la ganancia privada cobrando dádivas por aprobaciones para entrar al mercado; la captura de las instituciones para moldear las normas; y si los bienes o servicios que se reciben del Estado no se equiparán a las

contribuciones e impuestos, mayores serán las propensiones a evadir, y consecuentemente la informalidad.

Por último, están los aspectos organizacionales a nivel de la empresa y asociaciones entre empresas. Una precaria o inadecuada organización empresarial no permite que la curva de aprendizaje funcione ni que las micro, pequeñas y medianas empresas puedan obtener economías de escala, economías externas, y economías de alcance, que ayuden a ser más eficiente a la empresa. La fusión de empresas en asociaciones de empresas y de cooperativas pueden ayudar a las micro empresas o negocios personales a ser más eficientes y obtener mayores márgenes y mayor productividad, lo que ayudaría a no tener necesidad de incumplir las normas y requerimientos del mercado.

No se tiene información ni esta propuesta es el lugar para investigar acerca del peso de cada una de estas causas para explicar la informalidad, pero no hay duda que algunas son más importantes que otras, dependiendo del mercado, la localización geográfica, el sector, el tipo de bien o servicio, y otras características.

Aclaración respecto al sector informal y las economías criminales

En la literatura se hace una diferenciación entre informal e ilegal. Se deja claro que el ilegal es el que no tiene permiso o autorización para entrar al mercado o negocio (en el caso de transporte interprovincial terrestre se requiere, por ejemplo, además de buses de tal tamaño, terminales, auxilio básico, talleres, paraderos, etc). El informal, de otro lado, es el que tiene autorización para operar porque cumple las normas de entrada, pero incumple algunas de las **normas generales** de toda empresa (normas laborales, tributarias,

libre competencia y otras), o incumple las **normas específicas del sector** (número de horas máxima por chofer, calidad de llantas, repuestos, etc) o incumple los procedimientos administrativos (luces de tránsito, velocidad en la carretera, etc). En su conjunto cualquier incumplimiento de todas estas regulaciones son actos ilícitos. sujetos a sanciones administrativas o judiciales si son detectados. Hasta los formales están sujetos a sanciones por estos actos ilícitos excepto el no tener permiso para operar, en cuyo caso, ya no sería un negocio legal sino ilegal.

Las actividades ilegales o informales son ilícitas, pero no son actividades prohibidas o criminales. Una actividad criminal ocurre cuando uno entra en cuestiones delictivas, opera en espacios prohibidos, daña la vida, la salud, el ambiente, o corrompe y amenaza la seguridad nacional. Las actividades criminales desconocen la autoridad nacional, y a menudo se enmarcan con organizaciones criminales, buscando instaurar su propia gobernanza; por eso están penadas con cárcel, están sujetas al derecho penal.

Debe quedar claro entonces, que esta propuesta de política pública esta delimitada solo para las transacciones ilícitas, sean estas de empresas informales o ilegales, mas no de actividades criminales. Los informales o los ilegales no son criminales. Debe quedar clara la diferenciación.

El Estado y las políticas para combatir la informalidad

El rol del Estado no es exógeno sino endógeno al sistema, dado lo “socialmente integradas” que se encuentran las prácticas informales en la sociedad, las cuales están profundamente enraizadas y son consecuencia de las estructuras, instituciones, valores y relaciones sociales existentes.

Para enfrentar la informalidad el Estado requiere de un conjunto de acciones o políticas y de tiempo para ir aplicándolas. Las principales son:

- a. Conducción estratégica del Estado para resolver la dotación desincronizada de recursos.
- b. Acciones para elevar la productividad.
- c. Mejorar la función normativa del Estado
- d. La función de promoción: incentivos y compensaciones
- e. Políticas para transformar la propensión a evadir, de proveedores y consumidores
- f. La función de fiscalizar o hacer cumplir la ley
- g. Emprendimiento y organización empresarial
- h. Política frente a fracasos institucionales

a. Conducción estratégica para resolver la dotación desincronizada de recursos

Si una economía tiene dotación desincronizada de recursos, es decir, excedente de población en relación a maquinaria y equipo, financiamiento, conocimientos técnicos y empresariales, etc., y esto genera problemas para crear empresas y empleo; se puede ejecutar políticas que aumenten más rápidamente los recursos relativamente escasos. Por ejemplo, promover la inversión en nuevos bienes capital, habilitar tierras, ampliar la enseñanza de mayor variedad de habilidades técnicas para incentivar la entrada a nuevos negocios, o expandir el crédito y dirigirlo hacia la compra de activos fijos que estén amarrados a la capacidad de producir. De esta manera aumentan más los recursos escasos, facilitando el empleo del recurso abundante, se va sincronizando la dotación relativa de recursos. De otro lado, se podría también, variar la intensidad de la utilización relativa de los recursos, por ejemplo, en vez de abrir las puertas solo a la gran minería que utiliza poca mano de

obra, impulsar paralelamente un modelo de mediana y pequeña minería que utilice más mano de obra por unidad de capital, favoreciendo la utilización del recurso abundante. Asimismo, se podría promover la relocalización de la población trabajadora a zonas donde se genera más dinamismo por efecto de políticas activas de demanda o de oferta. Finalmente, promover políticas que retengan la población laboralmente preparada y que incentive la migración de la menos preparada, buscando reducir el excedente poblacional.

b. Acciones para elevar la productividad

La productividad se refiere a la producción que se genera con los mismos insumos o factores de producción. Se puede aumentar la productividad si produces más bienes y servicios con los mismos insumos (más eficiencia) o si mejoras la calidad de los factores y aumenta la producción en mayor proporción. Además del trabajo, el capital y la tecnología, el tiempo y la energía, son los factores más importantes en el Perú. A continuación, algunas propuestas para aumentar la productividad de los factores y la productividad media total. Se sugiere concentrar estas políticas en las pequeñas y micro empresas porque son ellas donde se concentra en mayor proporción la informalidad.

En la calidad de la infraestructura y el capital: deducciones tributarias por CAPEX tecnológico, leasings favorables, subvenciones ligadas a resultados, mejor logística ligada a infraestructura más eficiente, energía más económica. En capital humano: mayor formación técnica y habilidades productivas, incentivar movilidad laboral, atracción de talentos nacionales y extranjeros. En tecnología e innovación: mayor

digitalización, transferencia tecnológica, innovación empresa-universidad, automatización de procesos.

En el factor tiempo y conectividad: disminución del tiempo del transporte y de los procesos logísticos para transportar o conectar los insumos y los bienes y servicios. En gestión empresarial: formación en operaciones, producción, logística, finanzas, procesos, separar propiedad de gestión, consejo de expertos, acceso a crédito y a equity. También capacidades para impulsar la asociatividad entre pequeñas y micro empresas sea a través de cooperativas o mini fusiones empresariales para aumentar el tamaño de las empresas.

Se trata que la producción de bienes y servicios aumente por unidad de cada factor, y crezca la productividad media total de todos los factores.

Desde enfoque más globales y sectoriales se trata de promover políticas industriales que seleccionen actividades económicas con ventaja competitiva y comparativa de mayor valor; proponer el fortalecimiento y expansión de los CITE (Centros de Innovación y Transferencia de Tecnología), una política nacional de innovación y otras de mejora de la calidad, la creación de parques industriales, y el financiamiento promocional de las Mipymes. Los servicios empresariales pueden ser brindados por instituciones públicas, privadas o mixtas de carácter nacional, en estrecha relación con las universidades y los centros educativos. A modo de ejemplo se tienen los casos de la SBA (Small Business Administration) de Estados Unidos, el SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa) en Brasil, la SMBA (Small and Medium Business Administration) de Corea del Sur y CORFO (la Corporación de Fomento) de Chile.

A nivel transversal se trata de revertir la actual tendencia al deterioro de la educación que viene impulsando el actual Congreso de la República, entregando la SUNEDU a las universidades de baja calidad y eliminando la meritocracia de los docentes en la educación básica. La educación es la variable clave que han utilizado todos los países desarrollados y los emergentes para crecer y diversificarse. También, para formar a la juventud en emprendimiento, actividades productivas, en servicios de alta tecnología digital y, finalmente, en creatividad (que viene del arte y la cultura), condición necesaria para la innovación tecnológica, el verdadero motor del desarrollo.

c. **Mejorar la función normativa del Estado**

Frente a los cambios frecuentes en las normas del régimen general y en las normas para entrar y operar en el mercado, se hace necesario evaluar los costos en las empresas y su posible impacto en aumentar o reducir la informalidad.

Asimismo, como consecuencia de los cambios relativos de una norma versus otra, se hace necesario evaluar su impacto sobre la desconfianza horizontal y la desconfianza vertical, así como en las propensiones a evadir de las unidades informales.

d. **La función de promoción: incentivos y compensaciones**

Utilizar políticas selectivas o enfocadas, que otorguen beneficios tributarios, aranceles, créditos o premios a todos aquellos que cumplan con sus obligaciones. Devolver impuestos, por ejemplo, permitirá reducir precios o aumentar excedentes, causando una mayor tasa de uso de los servicios en el corto plazo y mayor reinversión a largo plazo, disminuyendo los precios y aumentando la oferta, formalizando el mercado.

Acceso al crédito, subsidios, u otras formas de compensaciones directas a los operadores informales, podrían funcionar, al hacer que estos operadores crezcan y no permanezcan en el mismo tamaño y escala, que no les permite cubrir sus costos y tengan que evadir.

e. Políticas para transformar la propensión a evadir, de proveedores y consumidores

En el lado de la demanda, por ejemplo, en el caso del transporte de pasajeros, los niveles de ingreso y las características socio culturales y percepciones sobre seguridad, riesgo y confort, que los consumidores están dispuestos a aceptar a cambio de menores precios o más cortos tiempos de viaje, influyen sobre la informalidad. Políticas para aumentar la valoración que los pasajeros tienen de la seguridad, de reducir la incomodidad o el tiempo de espera, pueden reducir significativamente la propensión a evadir de los consumidores.

Por el lado de la oferta, la propensión a evadir de los proveedores puede reducirse a través de políticas que cambien sus valores socio culturales y morales en su relación con el Estado. O a través de cambios en sus percepciones de desconfianza horizontal y desconfianza vertical, producto de políticas públicas.

f. La función de fiscalizar o hacer cumplir la ley

Hacer cumplir la ley por parte de las autoridades se vuelve indispensable y obligatorio en los casos que afecten la vida de las personas, pero en el caso de incumplimiento de tributos y normas laborales pueden ser otras variables las que crean la informalidad (los consumidores no pueden pagar por el servicio y aceptar cualquier calidad del mismo) por lo que hay que resolver la

falta de ingresos de los consumidores, para enfrentar el problema.

Asimismo, métodos de fiscalización más estrictos para hacer cumplir la ley, originan a veces mayor fragmentación organizacional, subdividiéndose las pequeñas empresas en cada vez más pequeñas micro unidades, haciendo la fiscalización cada vez más complicada.

El observar y hacer cumplir la ley en normas de competencia y pesos y medidas y su impacto en los niveles de formalización, dependerá de la participación de mercado, el comportamiento anticompetitivo y tipo de operador que comete la transgresión.

g. Emprendimiento y organización empresarial

El fomento de asociaciones de micro y pequeñas empresas informales de manera que puedan alcanzar tamaños mínimos necesarios para aumentar su productividad, invertir más, implementar una mejor administración y alcanzar economías de escala y alcance, son clave para la rentabilidad del negocio, aumentando el uso de recursos por operador y reduciendo la necesidad de evadir normas por la mayor productividad que obtienen como cooperativa o asociación. Otras políticas para aumentar el tamaño de las micro y pequeñas empresas son indispensables para combatir la informalidad, como por ejemplo financiamiento para cubrir compras de bienes de capital y procedimientos industriales.

h. Política frente a fracasos institucionales

Las políticas para combatir la corrupción, fortalecer la autoridad y resolver las deficiencias en los procedimientos son esencialmente necesarias. La falta de coordinación entre autoridades crea conflictos y

daña la formalización. Disputas por ejemplo entre autoridades como ocurre a menudo con la autoridad de libre competencia son nocivas contra la formalización.

El fortalecimiento institucional a través de: i) la reducción de las diferencias entre leyes y normas escritas y no escritas, ii) la sensación de ser tratados por las autoridades en forma injusta, y, iii) la percepción de que las contribuciones que uno hace al fisco son compensadas por los bienes y servicios públicos que uno recibe, ayuda a los agentes económicos a cumplir con sus obligaciones y no incumplir las reglas y regulaciones.

Think Tank para combatir la informalidad

Se propone la creación de un Think Tank permanente para pensar y que se encargue de coordinar el diseño y la ejecución de las políticas contra la informalidad. Este Think Tank debe estar integrado por representantes de los principales ministerios de la producción (agricultura, industria, minería, comercio, construcción, entre otros) donde ocurre la informalidad, representantes de los gremios de la pequeña y micro empresa, así como del mundo académico e intelectual. El Think Tank debe reportar directamente al Presidente de la República.

Sobre los autores

KURT BURNEO FARFÁN

Economista (JUNMSM) Magister en Economía (PUCP) Doctor en Administración y Dirección Empresas Universidad Ramon Lul, Esade España, Fue Director en el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington EEUU, Ex Director en el BCRP, ex Vice Ministro de Hacienda y Presidente del Banco de la Nación. Ex Ministro Produce y Ex Ministro de Economía y Finanzas, Consultor en el área de economía y finanzas actualmente es profesor e investigador en CENTRUM PUCP.

ANTONIO CASTILLO GARAY

Licenciado en Economía Universidad de Lima, Master en Dirección y Gestión de Empresas Internacionales Universidad Autónoma de Barcelona-España, Maestría en Administración y Negocios Internacionales. Beca OEA, México, Marketing Internacional. Instituto de Comercio Exterior de Italia, Florencia, Italia. Actualmente Director Institucional y Gerente General de la Sociedad Nacional de Industrias. Ha sido Consejero Económico Comercial del Perú en Brasil 2009- Octubre 2019, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo; Director Promoción de Inversiones 2007-2008, PROINVERSION; Gerente General 2007 Sierra y Selva Exportadora; Vice Ministro de Industrias 2004- Octubre 2006 Ministerio de la Producción; Gerente General y Fundador 1996- Marzo 2002 Comisión para la promoción de exportaciones PROMPEX hoy PROMPERU; Gerente General 2002 – Febrero 2004 Asociación de exportadores ADEX; Consultor Naciones Unidas-OMC-ITC. 1993'1994 Programas Oferta Exportable; Director Promoción Económica 1989- 1995 Asociación latinoamericana de integración ALADI-Uruguay.

NELLY CLAUX ALFARO

Licenciada en sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú y egresada de la Maestría en Gestión de Políticas Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha seguido el curso de posgrado en Sociología de la Educación de CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales). Cuenta con amplia experiencia en la gerencia de programas sociales transfronterizos en América del Sur, así como en la dirección de iniciativas de derechos de niños, niñas y adolescentes, con énfasis en protección y educación. Dispone de una extensa práctica en gestión de proyectos, pasando por el diseño, formulación, implementación, monitoreo y evaluación de los mismos. Destaca en investigación social, diseño de sistemas de monitoreo y acompañamiento a equipos.

Posee conocimiento práctico en el desarrollo de políticas educativas con enfoques de género, interculturalidad y derechos de la infancia. Ha asesorado a instituciones públicas y privadas en la ejecución de propuestas piloto. Docente universitaria, asociada y expresidenta de Foro Educativo (2018-2020). Miembro del Colectivo EPJA Transformadora. Exconsejera del Fondo para la Sociedad Civil de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE). Miembro del Grupo Impulsor Marco de Gobernanza de la Educación para Personas Jóvenes y Adultas.

ÁNGEL FEIJOO HERMOZA

afeijoo@acadexia.pe

Ingeniero Electrónico por la PUCP, MBA por la University of North Carolina at Chapel Hill y candidato a Doctor en Educación por la Universidad Peruana Cayetano Heredia. Tecnólogo, conferencista internacional y expositor en temas de inteligencia artificial generativa aplicada a educación, investigación e innovación (I+D+i). Cofundador y gerente general de Acadexia Perú y fundador de los grupos de estudio futurX. Ha sido consultor en transformación digital y ciencia de datos en el sector público (SIS), líder de innovación en Migraciones y evaluador de licenciamiento senior en SUNEDU. Cuenta con experiencia ejecutiva en Estados Unidos y Perú en desarrollo de nuevos servicios tecnológicos y soluciones logísticas. Fundador de Novapro, donde impulsó proyectos de innovación educativa como el primer museo virtual 3D peruano. Instructor de cursos y talleres en tecnologías emergentes para diversos públicos y articulador de iniciativas entre los sectores privado, público y académico. Autor de publicaciones y ponente en eventos nacionales e internacionales sobre inteligencia artificial.

EDUARDO GONZÁLEZ VIAÑA

Escritor, catedrático, periodista, abogado, diplomático. A los 25 años, obtuvo el Premio Nacional de Literatura del Perú con su libro Batalla de Felipe en la casa de las palomas (Losada) Entre su alrededor de 70 libros de cuentos, ensayos y novelas se destacan Identificación de David, Habla, Sampedro, Sarita Colonia viene volando (1990) y Frontier Woman [La mujer de la frontera] (1995). Su novela El largo camino de Castilla (2020) relata un episodio de la vida juvenil de este personaje de la historia peruana que tiempo después, como presidente, aboliría la esclavitud y fundaría las primeras instituciones de la república. Kutimuy, Garcilaso (Lima, 2021) es una novela sobre la vida del Inca Garcilaso de la Vega, a quien se considera como “el primer mestizo biológico y cultural de América. A ese libro le han sucedido “Kachkanirraqmi, Arguedas” (2023) “El poder de la ilusión: Memorias” (2024) y El ancho mundo (2025). Ya se anuncia “Manuela Sáenz en la luna de Paita”. Es Miembro de Número de la Academia Norteamericana de la Lengua Española (ANLE) de la Academia de la Lengua del Perú y Correspondiente de la Real Academia Española.

JUAN DE DIOS GUEVARA CAMPOY

Licenciado en Economía, Universidad Nacional Agraria La Molina. Postgrado en Economía y Dirección de Empresas en el Instituto de Estudios Superiores de la Empresa (IESE) Barcelona-España. Máster en Gestión Gerencial, de la Escuela de Alta Dirección y Administración (EADA) Barcelona, España. Máster en Comercio Exterior, de la Escuela de Administración de Empresas (EAE) Barcelona España. Candidato a doctor en Economía Internacional de la Universidad de Barcelona. Ex Director fundador y Presidente de la Cámara de Comercio Peruano-Brasileña (CAPEBRAS). Ex Director de

la Cámara de Comercio de Lima (CCL). Ex Director de la Asociación de Exportadores (ADEX). Ex Profesor del Centro Interamericano de Comercialización (CICOM) de la Organización de Estados Americanos (OEA), de universidades e instituciones nacionales e iberoamericanas. Embajador para la Paz (Federación para la Paz Universal- UPF). Consultor. Empresario.

MANUEL IGUÍÑIZ ECHEVARRIA

Sociólogo por la Universidad Nacional de San Marcos y la Universidad París 8. Con investigación en educación, experiencia en las asociaciones civiles, la docencia universitaria y el Estado. Ocupando la presidencia de Tarea, la Asociación Nacional de Centros y Foro Educativo. En la gestión pública, ocupe los cargos de Vice ministro de Gestión Institucional en el Ministerio de Educación y Director Nacional de Educación de Adultos. Asimismo, la Gerencia de Programa del Gobierno Regional de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Libros publicados: Situación y política educativa en Madre de Dios (UARM. 2018). Nuevas oportunidades educativas. Política y gestión en la Educación Básica Alternativa, en coautoría con Luis Salazar (TAREA y UARM 2016). La educación de los ciudadanos. Política educativa en Lima Metropolitana, en coautoría con Arturo Miranda (TAREA. 2011). Descentralización del sistema educativo (TAREA 2008); Elecciones y educación. El proceso electoral nacional del 2006. (Foro Educativo. 2006); Política educativa y democracia en el Perú. (UNMSM y TAREA, 2005); Dos miradas a la gestión de la escuela pública, en coautoría con Claudia Dueñas (TAREA. 1998); Materiales para pensar la descentralizaron educativa, en coautoría con Daniel del Castillo (TAREA 1995).

AGUSTÍN HAYA DE LA TORRE

agustinhaya@gmail.com

Licenciado en Sociología (PUCP), Máster en Desarrollo Económico en América Latina (Universidad Internacional de Andalucía, España) y Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Radboud, Países Bajos). Ejerce la docencia desde 1973. Fue Profesor Ordinario de las cátedras de Sociología Política y Sociología del Desarrollo en la Facultad de Ciencias Sociales de la UNMSM. Igualmente, en esta misma Facultad fue Coordinador de la Maestría en Política Social. Fue Diputado en dos períodos consecutivos: 1980-1985 y 1985-1990, donde integró las Comisiones de Economía y Relaciones Exteriores del Congreso de la República. También se desempeñó como Delegado ante el Parlamento Latinoamericano y el Parlamento Andino. Presidente de la Asociación Civil Foro Democrático (2001 – 2003). Presidente de la Comisión Nacional de Planificación y Desarrollo del Partido Aprista Peruano (2004 – 2005). Miembro de la Dirección Nacional de Política del Partido Aprista Peruano. Director Ejecutivo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (agosto 2006 – 4 agosto 2008). Presidente del Consejo Directivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2008-2011). Entre sus obras se incluyen “Dictadura y democracia: crisis del Estado republicano”, “Análisis de propuestas de gobernabilidad nacional y regional”, “Ensayos de sociología política”, y “La Dictadura del Crimen

BALDO KRESALJA ROSSELLÓ

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Magíster en Administración de Negocios por la Universidad ESAN, con estudios de posgrado en la Universidad de Wisconsin, EE.UU. Profesor Principal de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Académico de Número de la Academia Peruana de Derecho. Ex Ministro de Justicia.

SANDRO MARCONE

smarcone@culturadigital.pe

Fundador y Gerente General de CulturaDigital.pe Columnista en Perú 21. Pionero en el Internet peruano desde la Red Científica Peruana (RCP). Ha sido Director Ejecutivo del Proyecto Huascarán, Director General de Tecnología Educativa y miembro del comité directivo del Consejo Nacional de Educación en el MINEDU. Director de Tecnología en PRODUCE y Presidente del Comité Digital del MTC. Miembro fundador de Para Governarnos Mejor y docente de posgrado en la UCSUR. Cómo consultor ha trabajado para organismos internacionales como el BID, Banco Mundial, UNESCO y UNICEF en relación a la transformación digital en la educación. Diversas publicaciones en relación a políticas públicas sobre lo digital: <http://sandromarcone.blogspot.com> / <https://peru21.pe/autor/sandromarcone/> <https://ucsur.academia.edu/SandroMarccone>

MARIO LÓPEZ KITANO

Ingeniero Electricista, Universidad Nacional de Ingeniería y Contador Público Universidad Inca Garcilaso de la Vega, con más de 43 años de experiencia en el sector energético, con amplia experiencia en la gerencia y desarrollo de estudios y proyectos de redes eléctricas en alta y muy alta tensión, con sólida experiencia en la gestión de personal. Reconocida experiencia en desarrollos de negocios y proyectos: estudios de mercados, planificación estratégica, desarrollo tecnológico, finanzas, evaluación económica financiera de proyectos y relaciones públicas. Desarrollo de negocios dentro del marco de inversiones directas en proyectos de generación renovables, térmicas y de transmisión de electricidad en alta y muy alta tensión. Sólida experiencia en dirección de proyectos energéticos.

ARMANDO MENDOZA NAVA

“Economista por la Pontificia Universidad Católica, con Maestría en Economía y Finanzas internacionales por Brandeis University, así como estudios de postgrado en políticas de desarrollo en Michigan State University, Central European University y Maastricht University. Cuenta con una extensa experiencia profesional en el ámbito nacional e internacional en las áreas de planeamiento, ejecución y evaluación de políticas públicas, docencia e investigación aplicada, siendo investigador asociado del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – DESCO y del Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES. Su trabajo e interés se concentra en las temáticas de políticas sociales y reducción de las desigualdades, presupuesto público y política fiscal, descentralización y desarrollo territorial, siendo autor de diversas publicaciones en los temas mencionados.”

MARTÍN MOYA DELGADO

Antropólogo por la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, con maestría en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú y estudios concluidos de maestría en Filosofía con mención en Ética y Política por la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Su trabajo se sitúa en la intersección entre educación, interculturalidad y teoría política, con especial énfasis en las tensiones entre Estado, diversidad cultural y producción de sentido en sociedades contemporáneas. Cuenta con más de dos décadas de experiencia en el diseño, implementación y evaluación de políticas

educativas en contextos rurales e indígenas. Ha sido asesor en el Ministerio de Educación del Perú y consultor de UNICEF, donde contribuyó al desarrollo de políticas de educación intercultural bilingüe, sistemas de monitoreo y estrategias de atención educativa en territorios amazónicos y andinos. Ha colaborado con diferentes organismos en la formulación de modelos de gestión educativa territorial, planes educativos locales y procesos de fortalecimiento institucional. Su trayectoria combina investigación, gestión pública y consultoría estratégica. Actualmente es vicepresidente de Foro Educativo y es autor de estudios y ensayos sobre educación intercultural, políticas públicas y diversidad cultural en el Perú.

ALEJANDRO NARVÁEZ LICERAS

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid, con formación de posgrado en auditoría económica y financiera, y una trayectoria de más de tres décadas en la academia, la gestión pública y la dirección empresarial. Se ha desempeñado como docente universitario en instituciones como la Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico, Universidad la Sorbona de París, Universidad Carlos III de Madrid, Universidad Austral de Chile. Es actualmente profesor Principal de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos UNMSM. Ha sido presidente del Directorio de Petroperú (en dos periodos) y la dirección ejecutiva de FONCODES. Ha ejercido funciones en el ámbito universitario como rector de la Universidad Nacional Micaela Bastidas de Apurímac. Es actualmente director del Instituto Internacional de economía y Finanzas de la UNMSM y autor de libros y artículos publicados en revistas indexadas y especializadas. Su historial académico, profesional y sus contribuciones intelectuales puede verse en www.alejandronarvaez.com

SANTIAGO ROCA TAVELLA

srocat@pucp.edu.pe santifranroca@gmail.com

Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Economía de la PUCP, Lima, Perú; Master of Arts y PhD en Economía de la Cornell University, NY. USA Actualmente, profesor e investigador en CENTRUM Católica, Graduate Business School, PUCP. Ha sido profesor principal de economía de la Escuela de Administración de Negocios para Graduados, ESAN y director del Centro de Innovación, Propiedad Intelectual, Competencia, Consumidor y Comercio, (CEPIC). Miembro de la Comisión Consultiva para la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) encargada de elaborar la nueva política e institucionalidad para dinamizar la CTI en el Perú. Coautor con Carolyn Deere (Oxford University) de la evaluación de los programas de asistencia técnica de la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), Ginebra. Senior Advisor, de la División de Competencia de la United Nations Conference for Trade and Development, UNCTAD, Suiza. Ocupó el cargo de presidente del directorio del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual, INDECOPI, donde antes fue Vocal del Tribunal de Defensa de la Competencia. Ha sido profesor visitante en Arizona State University y en la Pennsylvania State University, y Lecturer en el Instituto de Estudios Sociales de la Haya, Holanda. Fue, el Jefe del Equipo del Plan de Gobierno de Cambio 90, el partido político que llevó a la Presidencia de la República a Alberto Fujimori en 1990. Autor de una docena de libros y una centena de artículos académicos.

JUAN FRANCISCO ROJAS LEO

jrojasl@pucp.pe jfrojas@rojasleoabogados.pe

Abogado, especialista en Derecho Público, con una Maestría concluida en Derecho Constitucional. Formado en pre y post grado en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor de pregrado en Derecho Administrativo y Derecho de la Competencia en la Pontificia Universidad Católica del Perú; Universidad de Lima; y Universidad Nacional Mayor de San Marcos, donde es miembro del claustro docente de las tres universidades. Ex Presidente del Tribunal del INDECOPI (Sala de Defensa de la Competencia 2001-2006) y ex miembro del directorio de SILSA y Ex Director de SEDAPAL, empresa de agua y alcantarillado de Lima. Actualmente es miembro del Estudio de abogados “Rojas Leo Abogados”.

ROCÍO SILVA SANTISTEBAN

Activista, escritora, profesora universitaria, ha sido Congresista de la República de Perú por la coalición de izquierda Frente Amplio (2020-2021). En 2006 se doctoró en Literatura por la Universidad de Boston, también es diplomada en Género y graduada en Derecho y Ciencia Política. Ha sido consultora en temas de derechos humanos, género y conflictos ecoterritoriales para UNICEF, OXFAM, Red Muqui, DIAKONIA, IWGIA, Terre des Hommes, entre otras. Entre 2011 – 2015 tuvo a su cargo la dirección ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Perú. Ha publicado y editado varios libros de ficción, periodismo y académicos, el último es Mujeres y conflictos ecoterritoriales (Entrepueblos 2025). Es profesora principal de la Universidad Ruiz de Montoya y TPA de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es miembro del Pacto Ecosocial del Sur y actualmente directora de DEMUS – Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer.

JOSÉ TÁVARA MARTÍN

Doctor of Philosophy en la Universidad de Massachusetts Amherst, Estados Unidos, Master en gestión y política universitaria en la Universitat de Barcelona - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y Magister en Economía en la PUCP. Realizó estudios de pregrado en Ingeniería Industrial y de Sistemas en la Universidad Nacional de Ingeniería. Actualmente es Profesor Principal del Departamento de Economía de la PUCP, miembro del Directorio del Banco Central de Reserva del Perú e integra la Asamblea de Asociados del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA). Se ha desempeñado en el servicio público como Adjunto al Defensor del Pueblo, Viceministro de Comunicaciones, Vicepresidente del OSIPTEL, miembro del Consejo Consultivo de Radio y TV, vocal del Tribunal de Apelaciones en Energía y Minería y Director del OSINERGMIN. Ha sido Presidente del CIES, investigador visitante en el Political Economy Research Institute-University of Massachusetts, el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals y el St Antony's College-University of Oxford. Investigador y consultor en MACROCONSULT, DESCO y la Comisión Episcopal de Acción Social. Cuenta con publicaciones sobre desarrollo productivo, políticas de competencia y economía política de la regulación, entre otros.

DANTE VERA MILLER

Director Fundador de la empresa consultora V&C Analistas. Consultor Senior con más de 30 años de experiencia en análisis social, político y territorial; especializado en viabilidad social de proyectos de inversión, seguridad ciudadana, economías ilegales, lucha contra la corrupción y fortalecimiento de la

gobernanza democrática. Con más de 20 años de trayectoria en la gestión y prevención de conflictos sociales, especialmente en territorios de alta complejidad y áreas vinculadas a economías criminales y seguridad nacional. Ha liderado iniciativas claves en conflictividad social, seguridad fronteriza y control de economías ilegales como asesor de los Ministerios del Interior y de Energía y Minas.

Co autor con R. Valdés y C. Basombrio de los libros “Minería No Formal” y “Economías criminales” publicados por CHS, autor de diversos artículos como entrevistas y presentaciones en foros y seminarios (PERUMIN36) sobre pequeña minería y minería artesanal, proceso de formalización, minería ilegal y organizaciones criminales.

FERNANDO VILLARÁN DE LA PUENTE

Ingeniero Industrial por la UNI y Master en Economía por la PUCP. Actualmente es profesor principal de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM), profesor de la UNI y presidente de la firma SASE Consultores. Ha sido ministro de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), Presidente de la Comisión Organizadora del CEPLAN, miembro del Consejo Nacional de Educación (CNE), Decano de la Facultad de Ingeniería y Gestión de la UARM, funcionario del BID y Director de COFIDE. Autor de 14 libros sobre Pequeña y Micro Empresa, Innovación Tecnológica, Empleo, Emprendimiento, Desarrollo Sostenible y la Crisis financiera mundial, así como de cientos de artículos en diversos medios sobre estos temas.

VÍCTOR ZAMORA MESÍA

Médico graduado en Medicina (Universidad Nacional Mayor de San Marcos), con Maestrías en Gerencia, Planificación y Políticas de Salud (Universidad de Leeds, Reino Unido) y en Docencia Universitaria y Gestión Educativa (Universidad Tecnológica del Perú) y estudios de posgrado en Economía de la Salud (Universidad Pompeu Fabra, España). Experiencia directiva en todos los niveles del sistema de salud peruano, incluyendo haber sido ministro de salud durante la pandemia COVID-19. Amplia labor en cooperación internacional (OPS/OMS, UNFPA, DFID/UK, USAID), consultoría estratégica, investigación aplicada y docencia de posgrado en la Universidad Peruana Cayetano Heredia y la Pontificia Universidad Católica del Perú. Autor y coautor de libros y artículos sobre gobernanza, resiliencia y equidad en salud, entre los que destaca el libro “Historia, Salud y Globalización”. Actualmente se desempeña como Gerente General de Gobierno Consultores SAC.

NICOLÁS ZEVALLOS TRIGOSO

Criminólogo con 20 años de trayectoria en asuntos públicos sobre crimen y seguridad en América Latina. En la función pública, ha sido Viceministro de Seguridad Pública, Jefe de Gabinete de Asesores en el Ministerio del Interior y Director de Asuntos Técnicos en la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). En el ámbito académico, cuenta con medio centenar de publicaciones, que incluyen libros y artículos en revistas indexadas sobre criminología, crimen organizado y economías ilegales. Como consultor internacional, ha ejecutado más de 80 proyectos de investigación y asesoría para organismos públicos y privados nacionales e internacionales centrados en el análisis de amenazas criminales y control del delito. Coordina la Maestría en Criminología de la Universidad Peruana Cayetano Heredia. Es el Fundador y Director de Asuntos Públicos del Instituto de Criminología.

MARIO ZOLEZZI CHOCANO

Sociólogo urbano, por la Pontificia Universidad Católica del Perú, bachiller en Ciencias Sociales y licenciado en Sociología. Consultor en Desco Ciudadano, ha sido jefe del Programa Urbano del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo Desco. Fue profesor del curso Realidad Social Peruana (Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP) del Taller de Análisis Urbano (Magister de Renovación Urbana de Arquitectura, Universidad Nacional de Ingeniería UNI). Regidor dos períodos en la Municipalidad Metropolitana de Lima y alcalde del distrito de Barranco. Secretario de Desarrollo Urbano en la Municipalidad Metropolitana de Lima e integrante del directorio del Fondo de Inversiones Metropolitanas INVERMET. También del directorio de la Comisión Nacional de Propiedad Social (representante del Ministerio de Vivienda). Compartió el Consejo Directivo del Instituto de Urbanismo y Planeamiento del Perú; en el ámbito internacional miembro del Comité Técnico Asesor del Premio Internacional para las Mejores Prácticas (Best Practices) Dubai 2000 (Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos HABITAT) y en dos períodos miembro del Consejo directivo de Hábitat International Coalition HIC, representando a ONGs urbanas de países andinos. Autor y coautor de libros y artículos sobre tópicos urbanos, de vivienda, participación y asuntos municipales publicados por DESCO. Delegado Oficial a la Conferencia Internacional Población y el Futuro Urbano, Naciones Unidas, Barcelona. mario.zolezzi@gmail.com

G12

Kurt Burneo Farfán
Antonio Castillo Garay
Nelly Claux Alfaro
Ángel Feijoo Hermoza
Juan de Dios Guevara Campoy
Eduardo Gonzáles Viaña
Agustín Haya de la Torre
Baldo Kresalja Rosselló
Mario López Kitano
Armando Mendoza Nava

Martin Moya Delgado
Alejandro Narváez Licerias
Santiago Roca Tavella
Juan Francisco Rojas Leo
Rocío Silva Santisteban
José Távara Martin
Dante Vera Miller
Fernando Villaran de la Puente
Víctor Zamora Mesía
Mario Zolezzi Chocano