



Estudios Económicos de la OCDE PERÚ

SEPTIEMBRE 2023



Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Nota de Turquía

La información del presente documento en relación con “Chipre” se refiere a la parte sur de la Isla. No existe una sola autoridad que represente en conjunto a las comunidades turcochipriota y grecochipriota de la Isla. Turquía reconoce a la República Turca del Norte de Chipre (RTNC). Mientras no haya una solución duradera y equitativa en el marco de las Naciones Unidas, Turquía mantendrá su postura frente al “tema de Chipre”.

Nota de todos los Estados Miembros de la Unión Europea que pertenecen a la OCDE y de la Unión Europea
Todos los miembros de las Naciones Unidas, con excepción de Turquía, reconocen a la República de Chipre. La información contenida en el presente documento se refiere a la zona sobre la cual el Gobierno de la República de Chipre tiene control efectivo.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2023), *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f67c8432-es>.

ISBN 978-92-64-94751-1 (impresa)
ISBN 978-92-64-37550-5 (pdf)
ISBN 978-92-64-35561-3 (HTML)
ISBN 978-92-64-49106-9 (epub)

Publicado originalmente en inglés por la OCDE con el título: OECD (2022), *OECD Economic Surveys: Peru 2023*, OECD Economic Surveys, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/081e0906-en>.

Esta traducción ha sido encargada por la OCDE. Las únicas versiones oficiales son los textos en inglés y/o francés.

Imágenes: Portada © natalie_dc/Shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2023

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

Agradecimientos

Este Estudio Económico ha sido elaborado por Paula Garda, Michael Koelle y Elena Vidal bajo la supervisión de Aida Caldera Sánchez. Anne Legendre y Juan Pablo Ugarte han colaborado en la investigación, Karimatou Diallo en la edición y François Iglesias y Laura Fortin en la comunicación. El Estudio se ha beneficiado de los útiles comentarios de Álvaro Pereira e Isabell Koske, Director y Directora Adjunta de la Subdirección de Estudios por Países del Departamento de Economía, Alberto González-Pandiella y Nicolas Gonne del Departamento de Economía, y colegas de las Direcciones de Política y Administración Tributarias, Asuntos Financieros y Empresariales, Desarrollo, Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, Medio Ambiente, Gobernanza Pública, Relaciones Globales y Asuntos Jurídicos de la OCDE.

El 25 de enero de 2022, el Consejo de la OCDE decidió iniciar las conversaciones de adhesión con Perú, así como con otros cinco países: Argentina, Brasil, Bulgaria, Croacia y Rumanía. El 10 de junio de 2022, el Consejo adoptó a nivel ministerial la Hoja de Ruta para el Proceso de Adhesión de Perú [C/MIN(2022)22/FINAL], en la que se establecen los términos, condiciones y proceso para la adhesión de Perú. De acuerdo con esta hoja de ruta, 24 comités técnicos de la OCDE, compuestos por expertos responsables de la formulación de políticas de cada uno de los 38 miembros de la OCDE, llevarán a cabo una evaluación en profundidad de la legislación, las políticas y las prácticas de Perú en relación con los instrumentos jurídicos de la OCDE y las mejores políticas y prácticas de la OCDE que abarcan múltiples ámbitos de la política gubernamental, incluida la política económica, pero también el mercado laboral y la política social, la educación y la salud.

El objetivo general del proceso de adhesión a la OCDE es promover la convergencia de Perú con los estándares, las mejores políticas y las mejores prácticas de la OCDE, lo que redundará en mejores resultados para los Miembros de la OCDE, así como para Perú y sus ciudadanos. A lo largo del proceso de adhesión, la OCDE trabajará estrechamente con Perú para apoyar la adopción de reformas duraderas con este fin.

El Estudio Económico de Perú se debatió en una reunión del Comité de Revisión Económica y Desarrollo (EDRC) el 11 de julio de 2023 y se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. La fecha de corte de los datos utilizados en la Estudio es el 14 de septiembre de 2023. Este es el primer Estudio Económico de Perú. La información sobre otros Estudios Económicos y su elaboración está disponible en <https://www.oecd.org/economy/surveys/>.

La publicación de este documento, así como el análisis y las recomendaciones que contiene, no prejuzgan en modo alguno los resultados de la revisión de Perú por parte del Comité de Revisión del Desarrollo Económico como parte de su [proceso de adhesión a la OCDE](#).

Índice

Agradecimientos	3
Resumen ejecutivo	10
1 Perspectivas de políticas clave	17
Alcanzar niveles de vida más elevados exige ambiciosas reformas estructurales	18
La economía es resiliente, pero hay riesgos importantes	22
La actividad económica se ha ralentizado y la inflación sigue siendo alta	22
El crecimiento económico seguirá siendo débil en un entorno de incertidumbre	27
Los riesgos a corto y largo plazo son considerables	28
Los riesgos para la estabilidad financiera parecen contenidos	31
El marco macroeconómico podría continuar reforzándose	34
Se precisan reformas para aumentar la eficiencia de las finanzas públicas	36
La política fiscal debe seguir siendo prudente y reconstituir los amortiguadores fiscales	36
Implementar una reforma fiscal integral para abordar desafíos de larga data	40
Aumentar la eficacia del gasto público mediante una reforma a las finanzas de gobiernos subnacionales	46
Una agenda de reforma tributaria políticamente viable a largo plazo	49
Afrontar los riesgos del cambio climático para promover un crecimiento sostenible e inclusivo	50
Perú debe reducir drásticamente sus emisiones para que lleguen a ser nulas en términos netos	50
Hay que intensificar los esfuerzos para revertir la deforestación	51
Reducir las emisiones de GEI procedentes de la energía y el transporte	53
Bibliografía	57
2 Impulsar el crecimiento a largo plazo	61
Introducción: Retos del crecimiento a largo plazo en Perú	62
Análisis del entorno empresarial en Perú	64
Fomentar mercados competitivos e innovadores	67
Promover mercados competitivos con una política de competencia eficaz	67
Reducir los costos de cumplimiento de la normativa	71
Avanzar en la modernización de la política regulatoria	74
Potenciar la inclusión financiera y promover la competencia financiera	76
Diversificar las exportaciones y ascender en la cadena de valor	78
Mejorar la innovación y el apoyo a la I+D	81
Reforzar el Estado de derecho	83
Continuar la lucha contra la corrupción	83
Mejorar el desempeño del sistema judicial	88
Mejorar la capacidad del Estado para ejecutar inversiones públicas y prestar servicios	92
Cerrar las brechas de infraestructuras exige una importante inversión pública	92
Retomar la reforma del servicio civil	95
Reforzar la contratación pública	98

Mejorar la gobernanza y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno	100
Reforzar la gobernanza de la inversión pública en infraestructuras	102
Bibliografía	105

3 Todos juntos: por un crecimiento más inclusivo en Perú 112

Introducción	113
La pobreza y la desigualdad siguen siendo elevadas	115
La informalidad generalizada dificulta la convergencia hacia niveles de vida más altos	117
Reformas del mercado laboral para mejorar la calidad del empleo	122
La rígida regulación laboral impide a muchos trabajadores acceder a empleos de calidad	122
El salario mínimo es relativamente alto comparado con el salario mediano	123
Los elevados costos laborales no salariales son una barrera para la formalización	126
Lograr protección social universal reduciendo los incentivos a la informalidad	128
La protección social está fragmentada y adolece de escasa financiación y cobertura	128
Intensificar la lucha contra la pobreza	129
Reforzar la protección ante la pérdida de empleo	133
Garantizar pensiones adecuadas para todos	134
Garantizar el acceso universal a servicios de salud de alta calidad	139
Facilitar el acceso a una educación y formación de alta calidad es clave para la equidad y la productividad	142
Abordar la desigualdad en el acceso a la educación	142
Mejorar la calidad de la educación	144
Mejorar la transición de la educación al mercado laboral	147
Bibliografía	149

Cuadros

Cuadro 1. El crecimiento económico se recuperará gradualmente	11
Cuadro 1.1. Indicadores macroeconómicos	27
Cuadro 1.2. Posibles factores de gran vulnerabilidad a mediano plazo	28
Cuadro 1.3. Principales elementos actuales del marco fiscal peruano	35
Cuadro 1.4. Regímenes tributarios para empresas en Perú	43
Cuadro 1.5. Impacto fiscal ilustrativo a largo plazo de las recomendaciones	49
Cuadro 1.6. Principales hallazgos y recomendaciones	55
Cuadro 2.1. Distribución de los jueces por tipo de nombramiento	90
Cuadro 2.2. Principales hallazgos y recomendaciones	104
Cuadro 3.1. Costos laborales no salariales por tamaño de empresa	127
Cuadro 3.2. Transferencias monetarias de emergencia en respuesta a la pandemia de COVID-19	132
Cuadro 3.3. Los sistemas paralelos de pensiones contributivas en Perú	135
Cuadro 3.4. Principales hallazgos y recomendaciones	148

Gráficos

Gráfico 1. El crecimiento se ha desacelerado	11
Gráfico 2. Los ingresos tributarios son bajos	12
Gráfico 3. El Estado de derecho puede mejorar	13
Gráfico 4. La informalidad es generalizada	14
Gráfico 1.1. El rápido crecimiento económico estuvo acompañado de un notable progreso social	19
Gráfico 1.2. La convergencia ha sido lenta y muchas personas carecen de servicios públicos básicos	20
Gráfico 1.3. Las reformas estructurales elevarían considerablemente el crecimiento y los ingresos	22
Gráfico 1.4. La actividad económica se ralentizó a principios de 2023 en un contexto de conflictividad social y fenómenos climatológicos	23
Gráfico 1.5. El déficit por cuenta corriente se amplió en un contexto de deterioro de los términos de intercambio	25

Gráfico 1.6. Las expectativas de inflación están disminuyendo, pero siguen muy por encima del objetivo	26
Gráfico 1.7. La creación de empleo ha vuelto a los niveles anteriores a la pandemia, pero la calidad ha empeorado	26
Gráfico 1.8. Los servicios representan una gran parte del empleo y la informalidad prevalece en todos los sectores	27
Gráfico 1.9. La minería y China juegan un papel importante en las exportaciones peruanas	29
Gráfico 1.10. Perú dispone de mecanismos para hacer frente a shocks externos adversos	30
Gráfico 1.11. Indicadores de estabilidad financiera	33
Gráfico 1.12. La dolarización financiera sigue siendo considerable	34
Gráfico 1.13. Luego de los fuertes estímulos implementados durante la pandemia, se está llevabdi a cabo una consolidación fiscal gradual	37
Gráfico 1.14. El perfil de la deuda pública sigue siendo saludable, pero su composición ha empeorado	38
Gráfico 1.15. La deuda pública es sostenible en el escenario de base, pero existen riesgos	39
Gráfico 1.16. Los ingresos fiscales son bajos y su composición presenta un sesgo hacia los impuestos indirectos	40
Gráfico 1.17. El elevado incumplimiento de las obligaciones tributarias obstaculiza la recaudación de impuestos	42
Gráfico 1.18. La multiplicidad de regímenes fiscales crea distorsiones en el impuesto corporativo	44
Gráfico 1.19. Pocos peruanos pagan el impuesto a la renta de las personas físicas	45
Gráfico 1.20. La recaudación del impuesto a las propiedades es relativamente baja	45
Gráfico 1.21. Existen importantes desequilibrios en Perú entre los ingresos y los gastos de las gobiernos subnacionales	48
Gráfico 1.22. El financiamiento de los gobiernos subnacionales no aborda las disparidades regionales	48
Gráfico 1.23. Se necesitan medidas ambiciosas para lograr la neutralidad en emisiones de carbono de aquí a 2050	51
Gráfico 1.24. El cambio de uso del suelo y la silvicultura son los principales causantes de emisiones de GEI	52
Gráfico 1.25. Los combustibles fósiles representan una parte importante de la generación de energía	53
Gráfico 2.1. El crecimiento se aceleró con el auge de las materias primas y posteriormente se ralentizó	62
Gráfico 2.2. Perú destaca por su estabilidad macroeconómica y su apertura comercial	64
Gráfico 2.3. Las exportaciones de bienes y servicios crecen por encima del resto de la región	65
Gráfico 2.4. Normativas restrictivas, competencia limitada e instituciones débiles perjudican el entorno empresarial	66
Gráfico 2.5. La escasa capacidad del Estado dificulta la realización de proyectos que cierran las brechas de infraestructuras	67
Gráfico 2.6. La concentración es elevada en varios sectores	69
Gráfico 2.7. Hay margen para hacer que la normativa sea más favorable a la competencia	71
Gráfico 2.8. El acceso al financiamiento es bajo en términos relativos	77
Gráfico 2.9. El gasto en I+D es bajo	82
Gráfico 2.10. Indicadores de corrupción	84
Gráfico 2.11. Desempeño del sistema judicial	89
Gráfico 2.12. Muchos peruanos siguen sin tener acceso a servicios públicos básicos	93
Gráfico 2.13. Se requiere una elevada inversión para eliminar la brecha de infraestructuras	94
Gráfico 2.14. Existen grandes diferencias regionales en la calidad de las infraestructuras públicas	95
Gráfico 2.15. Los contratos administrativos de servicios dominan la función pública	96
Gráfico 2.16. La contratación pública representa una gran parte del gasto público	99
Gráfico 2.17. Los presupuestos de apertura de los gobiernos subnacionales subestiman sistemáticamente los fondos disponibles	101
Gráfico 3.1. La reducción de la pobreza ha sido considerable en las dos últimas décadas	113
Gráfico 3.2. La pandemia de COVID-19 invirtió una prolongada tendencia a la baja de la pobreza y la desigualdad	116
Gráfico 3.3. La participación laboral femenina es relativamente alta, pero disminuyó durante la pandemia	118
Gráfico 3.4. La informalidad es obstinadamente alta y afecta más a las personas vulnerables	119
Gráfico 3.5. Si bien es cierto que los trabajos informales se están recuperando más rápidamente, fueron los que más sufrieron durante la pandemia	120
Gráfico 3.6. Las tasas de informalidad varían enormemente en función de las características socioeconómicas	121
Gráfico 3.7. Los empleos informales normalmente son de peor calidad	121
Gráfico 3.8. La protección del empleo es bastante estricta en Perú, especialmente para los contratos temporales	123
Gráfico 3.9. El salario mínimo es relativamente alto	124

Gráfico 3.10. Una gran parte de los trabajadores cobra un salario inferior al mínimo	125
Gráfico 3.11. Las cotizaciones a la seguridad social son elevadas, sobre todo en el caso de trabajadores con bajos ingresos	127
Gráfico 3.12. El sistema de protección social deja fuera a muchas personas	128
Gráfico 3.13. El gasto social es bajo	129
Gráfico 3.14. Los programas de transferencias monetarias dejan a muchos hogares pobres sin ningún apoyo	130
Gráfico 3.15. Las transferencias monetarias de emergencia ayudaron a mitigar el impacto del COVID-19 en términos de pobreza y pérdida de ingresos	131
Gráfico 3.16. El sistema de pensiones tiene poca cobertura	135
Gráfico 3.17. El sistema de pensiones es poco generoso	137
Gráfico 3.18. El acceso a la cobertura sanitaria es casi universal, pero desigual	140
Gráfico 3.19. El sistema de salud carece de financiación suficiente	141
Gráfico 3.20. El nivel educativo es relativamente alto	142
Gráfico 3.21. El bajo rendimiento académico en Perú está estrechamente ligado al entorno socioeconómico	145

Recuadros

Recuadro 1.1. Una mirada a la historia económica del Perú	18
Recuadro 1.2. Actuaciones para mitigar el impacto del aumento de los precios de los alimentos y la energía y la ralentización del crecimiento	24
Recuadro 1.3. Fortalecimiento de la administración tributaria mediante el uso de tecnologías innovadoras y la recolección de datos	41
Recuadro 1.4. Los orígenes de la descentralización política y fiscal en Perú	46
Recuadro 2.1. Medición del grado de competencia en Perú	68
Recuadro 2.2. Ventanillas únicas para crear una empresa	72
Recuadro 2.3. Evaluaciones de impacto regulatorio e implicación de las partes interesadas en países de la OCDE	75
Recuadro 2.4. Cómo Perú se convirtió en el mayor exportador de arándanos del mundo en una década	79
Recuadro 2.5. La experiencia de Costa Rica en el aprovechamiento de la IED para forjar una economía moderna y diversificada	80
Recuadro 2.6. Diversificación económica regional: el caso de Arequipa	81
Recuadro 2.7. El modelo de las tres líneas de defensa del control interno	86
Recuadro 2.8. El sistema judicial peruano	90
Recuadro 2.9. La función pública peruana	96
Recuadro 3.1. Las caras de la informalidad en Perú	120
Recuadro 3.2. Política social en Perú y los retos y las respuestas frente a la pandemia de COVID	130
Recuadro 3.3. Educación infantil para alumnos de entornos vulnerables en Perú	143
Recuadro 3.4. La reforma de la carrera magisterial de 2012	146

Siga las publicaciones de la OCDE en:



<https://twitter.com/OECD>



<https://www.facebook.com/theOECD>



<https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/>



<https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary>




<https://www.oecd.org/newsletters/>

Este libro contiene...

StatLinks 

¡Un servicio que transfiere ficheros Excel®
utilizados en los cuadros y gráficos!

Busque el logotipo **StatLink**  en la parte inferior de los cuadros y gráficos de esta publicación. Para descargar la correspondiente hoja de cálculo Excel®, solo tiene que escribir el enlace en la barra de direcciones de su navegador o bien hacer clic sobre el enlace que figura en la edición electrónica del libro.

Estadísticas básicas de Perú, 2022*

(Las cifras entre paréntesis se refieren al promedio de la OCDE)**

TERRITORIO, POBLACIÓN Y CICLO ELECTORAL					
Población (millones)	34.0		Densidad de población por km ²	26.6	(38.8)
Menores de 15 años (%)	26.0	(17.2)	Esperanza de vida (años, 2021)	72.4	(78,7)
Mayores de 65 años (%)	8.4	(18.0)	Hombres (2021)	70.1	(75,9)
Población migrante internacional (% de la población, 2019)	2.4	(13.2)	Mujeres (2021)	74.7	(81,7)
Crecimiento promedio de los últimos 5 años (%)	1.5	(0.4)	Última elección general	Junio de 2021	
ECONOMÍA					
Producto interno bruto (PIB)			Participación en el valor agregado (% , 2021, OCDE: 2022)		
En precios corrientes (miles de millones de USD)	241.8		Agricultura, silvicultura y pesca	7.9	(2.8)
En precios corrientes (miles de millones de PEN)	930.4		Industria, incluida la construcción	38.1	(28.3)
Crecimiento real promedio de los últimos cinco años (%)	2.0	(1,6)	Servicios	54.1	(68.8)
Per cápita (miles de USD PPA, 2021)	13.8	(57.3)			
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Porcentaje del PIB					
Gasto (OCDE: 2021)	23.6	(46.2)	Deuda financiera bruta (OCDE: 2021)	33.8	(107.4)
Ingresos (OCDE: 2021)	22.1	(38.7)	Deuda financiera neta (OCDE: 2021)	21.0	(68.7)
CUENTAS EXTERNAS					
Tipo de cambio (PEN por USD)	3.85		Principales exportaciones (% de las exportaciones totales de mercancías, 2021)		
Tipo de cambio PPA (EE.UU. = 1, 2021)	1.87		Materias primas no comestibles, excepto combustibles	39.2	
En porcentaje del PIB			Alimentos y animales vivos	20.0	
Exportaciones de bienes y servicios	29.4	(33.5)	Materias primas y transacciones, no especificadas en otra parte	15.0	
Importaciones de bienes y servicios	29.1	(34.9)	Principales importaciones (% de las importaciones totales de mercancías, 2021)		
Balanza por cuenta corriente	-4.1	(-1.0)	Maquinaria y equipo de transporte	31.5	
			Productos manufacturados	17.0	
			Productos químicos y conexos, no especificados en otra parte	16.3	
MERCADO LABORAL, COMPETENCIAS E INNOVACIÓN					
Tasa de empleo (personas de 15 años y más, %, 2021, OCDE: 2022)	68.3	(57,5)	Tasa de desempleo, Encuesta de la Fuerza Laboral (personas de 15 años y más, %, 2021, OCDE: 2022)	5.1	(5,0)
Hombres (2021, OCDE: 2022)	75.4	(65,4)	Jóvenes (15-24 años, %, 2021, OCDE: 2022)	9.5	(10,9)
Mujeres (2021, OCDE: 2022)	61.2	(50,2)	Desempleados de largo plazo (1 año y más, %, 2021, OCDE: 2022)	0.0	(1,2)
Tasa de participación (personas de 15 años y más, %, 2021, OCDE: 2022)	71.9	(60,9)	Población de 25-64 años con educación terciaria (% , 2018, OCDE: 2021)	21.9	(39,9)
Promedio de horas trabajadas por año (2014, OCDE: 2021)	2,186	(1,736)	Gasto interno bruto en I+D (% del PIB, 2020)	0.2	(3,0)
MEDIO AMBIENTE					
Suministro total de energía primaria per cápita (tep, 2020, OCDE: 2021)	0.7	(3,8)	Emisiones de CO ₂ por quema de combustible per cápita (toneladas, 2020, OCDE: 2021)	1.3	(7,9)
Renovables (% , 2020, OCDE: 2021)	28.8	(11,6)	Captación de agua per cápita (1 000 m ³ , 2020)	1.7	
Exposición a contaminación atmosférica (más de 10 µg/m ³ de PM _{2,5} , % de la población, 2019)	98.4	(61,7)	Residuos municipales per cápita (toneladas, 2021, OCDE: 2020)	0.2	(0,5)
SOCIEDAD					
Desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini, 2021, OCDE: último disponible)	0.402	(0,315)	Resultados en educación (puntuación PISA, 2018)		
Brecha de pobreza a 6,85 USD al día (PPA 2017, %, 2021)	11.6	(5,0)	Lectura	401	(485)
			Matemáticas	400	(487)
Gasto público y privado (% del PIB)			Ciencias	404	(487)
Cuidado de la salud (2020, OCDE: 2022)	6.3	(9,3)	Proporción de mujeres en el Congreso (%)	40.0	(32,5)
Educación (% del ingreso nacional bruto, INB, 2021)	3.5	(4,4)			

*El año indicado entre paréntesis si es distinto del año en el título de este cuadro.

**Cuando el agregado de la OCDE no aparece en la base de datos usada como fuente, se calcula un promedio simple de la OCDE a partir de la información más reciente disponible, si se cuenta con datos sobre al menos el 80% de los países miembros.

Fuente: Cálculos basados en datos extraídos de las bases de datos de las siguientes organizaciones: OCDE, Agencia Internacional de la Energía, Organización Internacional del Trabajo, Fondo Monetario Internacional, Naciones Unidas y Banco Mundial.

Resumen ejecutivo

El crecimiento se ha ralentizado

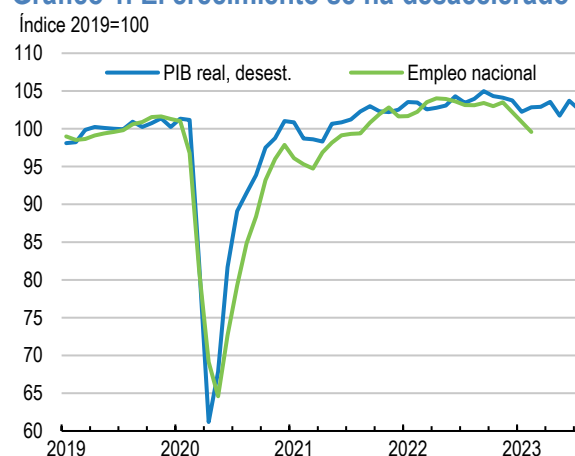
La solidez de las instituciones macroeconómicas de Perú, en particular las reglas fiscales, un Banco Central independiente y una robusta regulación financiera, han propiciado un elevado crecimiento económico, garantizado la estabilidad macroeconómica y reducido notablemente la pobreza en las dos últimas décadas. Esto ha permitido al país mitigar los efectos económicos y sociales de los grandes shocks de los últimos años. Tras una importante recesión provocada por la pandemia de COVID-19, la economía remontó rápidamente, pero desde entonces se ha ralentizado fuertemente (Gráfico 1), como consecuencia del menor crecimiento mundial debido a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, una mayor incertidumbre política, alta inflación, condiciones financieras restrictivas y, más recientemente, disturbios sociales generalizados y condiciones meteorológicas extremas. Al mismo tiempo, la economía se ha visto apoyada por los altos precios de los metales.

El impacto de estos shocks se ha manifestado en presiones inflacionistas, y el alza de precios ha castigado con dureza a muchas familias vulnerables. Gracias al rápido endurecimiento de la política monetaria, las expectativas de inflación han empezado a moderarse y la inflación se ha ido desacelerando, aunque sigue siendo alta. El Banco Central deberá mantener una posición restrictiva para que la inflación vuelva al objetivo de manera sustentable. Si bien el empleo ha recuperado los niveles anteriores a la pandemia, la calidad de los puestos de trabajo se ha deteriorado aún más, lo que, unido a las presiones inflacionistas, podría traducirse en un aumento persistente de la pobreza y la desigualdad.

Se prevé que la economía crezca un 1,1% este año y que aumente gradualmente hasta un 2,7% en 2024 (Cuadro 1). Las elevadas tasas de interés e inflación, junto con la incertidumbre política, limitarán el consumo privado y la inversión. Los esfuerzos del gobierno por relanzar la inversión en infraestructuras y varios proyectos de colaboración público-privada anunciados apoyarán la inversión.

La recuperación del turismo y la producción de cobre impulsará las exportaciones. Se prevé que la inflación siga desacelerándose gradualmente y alcance el rango objetivo del 1-3% a principios de 2024. Los riesgos asociados al endurecimiento de las condiciones financieras a escala mundial se ven amortiguados por las grandes reservas de divisas y el bajo nivel de deuda pública. El sector financiero se mantiene robusto, con bancos bien capitalizados y grandes reservas de liquidez. La incertidumbre política y nuevos brotes de protestas sociales siguen siendo los principales riesgos para la economía.

Gráfico 1. El crecimiento se ha desacelerado



Fuente: BCRP e Instituto Nacional de Estadística e Informática.

StatLink <https://stat.link/ogmftz>

Cuadro 1. El crecimiento económico se recuperará gradualmente

	2022	2023	2024
Producto interno bruto	2.7	1.1	2.7
Consumo privado	3.5	0.8	2.1
Formación bruta de capital fijo	0.7	-5.0	1.8
Exportaciones	6.0	13.5	5.7
Importaciones	4.2	-2.8	2.6
Tasa de desempleo	4.4	4.7	4.0
Índice de precios al consumo (4T vs. 4T)	8.4	5.2	2.6
Índice de precios al consumo subyacente (4T vs. 4T)	5.7	3.6	2.6
Balance fiscal	-1.7	-2.4	-2.0
Deuda pública (bruta, % del PIB)	33.8	33.6	33.5

Fuente: Perspectivas Económicas de la OCDE, actualización, agosto 2023.

Las frecuentes catástrofes naturales – intensificadas por el cambio climático– provocan daños en las infraestructuras,

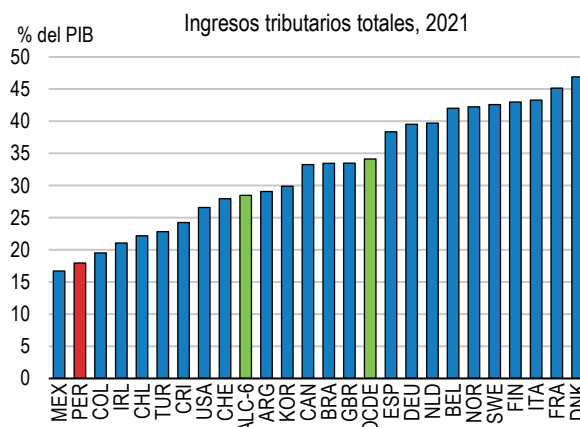
agravan las perturbaciones en la cadena de suministro y contribuyen a la inflación, lo que, en última instancia, reduce el crecimiento a mediano plazo. Se prevé que *El Niño*, un fenómeno natural cada vez más frecuente, sea moderado este año, pero no deja de representar una amenaza, ya que puede evolucionar rápidamente y acabar provocando lluvias torrenciales y pérdidas económicas susceptibles de poner en peligro la consolidación fiscal. Para combatir el cambio climático, Perú se ha comprometido a alcanzar la neutralidad en emisiones de carbono en 2050. La próxima adopción de una estrategia para la transición climática, con hitos y políticas concretas, constituye una oportunidad para conseguir esta ambiciosa meta. El logro de los objetivos de emisión dependerá, en gran medida, de los avances en la lucha contra la deforestación, fuente clave de emisiones, y el mayor uso de fuentes de energía renovables.

Una política fiscal prudente y el firme compromiso con las reglas fiscales han permitido contar con grandes amortiguadores que han ayudado al país a navegar los shocks recientes. Un programa de estímulo puesto en marcha recientemente pretende impulsar la inversión, proteger a los hogares de la elevada inflación y prestar apoyo a una economía débil, respetando al mismo tiempo las reglas fiscales. En adelante, la política fiscal debe seguir siendo prudente, en consonancia con la consolidación fiscal prevista, y restablecer los amortiguadores fiscales para estar en condiciones de hacer frente a futuros shocks, incluyendo desastres naturales.

Para satisfacer la creciente demanda de servicios sociales e infraestructuras, preservando simultáneamente la sostenibilidad fiscal, será necesario mejorar la eficiencia del gasto y elevar los ingresos tributarios. Los ingresos tributarios, en 17% del PIB, son bajos en comparación con otros países (Gráfico 2). Un bajo cumplimiento de las obligaciones fiscales, alta informalidad, un gasto tributario significativo, un catastro incompleto y anticuado y un umbral elevado para empezar a pagar el impuesto a la renta de las personas físicas contribuyen a la baja recaudación de impuestos. La complejidad de los múltiples regímenes del impuesto a las empresas provoca una elevada evasión fiscal, fomenta la

informalidad, incentiva a las empresas a seguir siendo pequeñas y conlleva una baja productividad.

Gráfico 2. Los ingresos tributarios son bajos



Nota: América Latina y el Caribe (ALC-6) es una media simple de ARG, BRA, CHL, COL, CRI y MEX. Fuente: OCDE, Base de datos mundial de ingresos tributarios.

StatLink  <https://stat.link/eqc9wx>

Las reformas estructurales son clave para impulsar el crecimiento de largo plazo

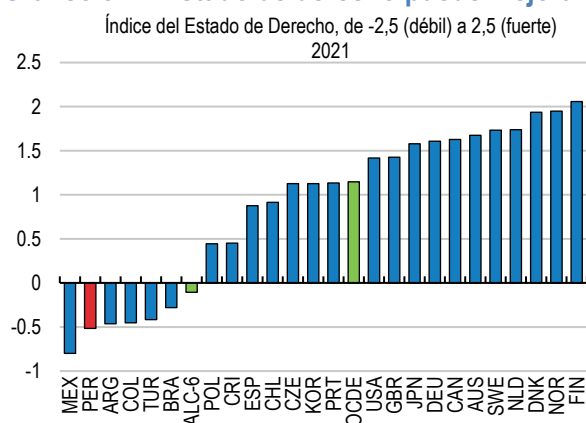
La estabilidad macroeconómica y la apertura comercial han favorecido un fuerte crecimiento de los sectores exportadores de materias primas. Sin embargo, la economía peruana se ha debilitado en la última década y la convergencia con los países de la OCDE se ha estancado. Para reactivar el crecimiento, hacerlo más generalizado y mejorar el nivel de vida de todas las personas, es necesario seguir reforzando los factores habilitadores básicos del crecimiento.

Perú cuenta con un próspero sector privado, pero la escasa competencia, debida al predominio de un pequeño número de grandes grupos empresariales, es motivo de preocupación. En 2021 se introdujo un esquema general de control de operaciones de fusiones, que supone un paso en la buena dirección. La autoridad de competencia de Perú, que goza de buena reputación, podría reforzarse aún más para mejorar la aplicación de las políticas de competencia. La escasa competencia obedece, al menos en parte, a los excesivos costos de

cumplimiento de la normativa. La creación de ventanillas únicas que integren los procedimientos nacionales y subnacionales para crear una empresa contribuiría a reducir los costos de las regulaciones para las empresas formales.

Un Estado de derecho débil Gráfico 3) genera un entorno empresarial insuficientemente estable y predecible, lo cual desalienta la inversión, el comercio y el espíritu emprendedor. Fortalecer la independencia y la eficiencia del poder judicial –incluyendo la sustitución de jueces interinos por permanentes, con criterios claros acerca del mandato y las perspectivas de carrera– y el avance en la digitalización y la interoperabilidad de los sistemas de información de los tribunales, podrían constituir una piedra angular de una agenda de reformas más amplia para mejorar el Estado de derecho.

Gráfico 3. El Estado de derecho puede mejorar



Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI).
StatLink <https://stat.link/gsa9lv>

La elevada corrupción obstaculiza la capacidad del gobierno para implementar políticas, recaudar impuestos y hacer cumplir leyes y regulaciones. Es esencial una estrategia integral para disuadir eficazmente la corrupción, incluido el fortalecimiento de las medidas de integridad preventivas existentes, combinándolas con reformas en diversas áreas que desalienten, prevengan y sancionen la corrupción. Las áreas clave para reforma son la justicia y el servicio civil. Esto no solo mejorará la rendición de cuentas y eficacia del sector público, sino que también fomentará la confianza en las instituciones y promoverá la cohesión social.

La capacidad del Estado para llevar a cabo la tan necesaria inversión pública y prestar servicios públicos de alta calidad se ve limitada por una función pública fragmentada. La excesiva dependencia de contratos administrativos de servicios da lugar a una elevada rotación de personal, pérdida de experiencia e insuficiente disuasión contra la corrupción. Hace falta un impulso renovado para implementar eficazmente la reforma del servicio civil de 2013, cuyos avances han sido limitados.

Para mejorar la calidad de los servicios públicos y resolver las desigualdades regionales, es necesario reestructurar la descentralización fiscal. Esto implica definir claramente las responsabilidades de las administraciones nacionales y subnacionales, y otorgar gradualmente más poderes tributarios a las regiones. Mejorar las capacidades, efectividad y coordinación de la planificación de inversiones públicas, especialmente a nivel local, jugará un papel crucial en la mejora de la implementación y eficiencia de las inversiones en infraestructura.

Reducir la informalidad es una prioridad clave

Perú tiene uno de los niveles de informalidad más altos de América Latina (Gráfico 4), ya que afecta a cerca del 80% de los trabajadores, cuyo acceso a la protección del empleo o a las prestaciones de la seguridad social es limitado. La elevada informalidad dejó a trabajadores sin protección durante la pandemia de COVID-19 y es uno de los principales factores que perpetúan la desigualdad y la pobreza, lo que hace necesario una agenda comprehensiva de reformas.

El bajo acceso a una educación de alta calidad y los altos costos laborales de la formalización son impulsores claves de la informalidad. Los bajos resultados educativos, los altos costos no salariales que financian las prestaciones de la seguridad social del sector formal, una estricta regulación de la protección del empleo y un salario mínimo relativamente alto –cuyo nivel se aproxima al salario mediano– encarecen los empleos formales y generan un círculo vicioso que perpetúa la informalidad y la exclusión. Mejorar la observancia de la legislación laboral y fiscal, la

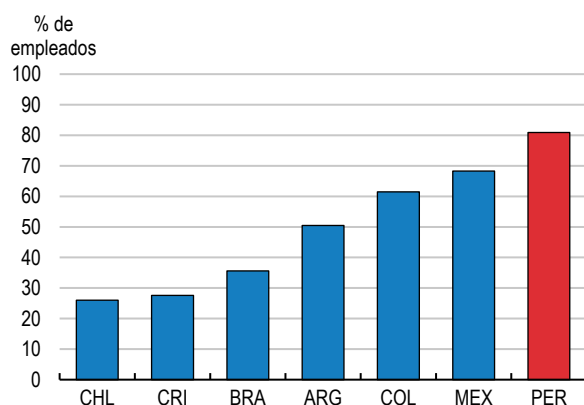
simplificación del régimen de tributación corporativa y el marco regulatorio de las empresas también son importantes para reducir la informalidad.

Ampliar el acceso a una educación de alta calidad es crucial para aumentar la productividad, reducir las brechas de género en el mercado laboral y promover la formalidad.

Los cierres prolongados de escuelas a causa del COVID-19 han empeorado los deficientes niveles educativos y las desigualdades preexistentes, dadas las significativas disparidades en el grado de preparación digital. El acceso generalizado a una educación infantil de alta calidad no está disponible para todos los niños, en particular en las zonas rurales y en situación de vulnerabilidad. Mejorar ese acceso a la educación de alta calidad en todos los niveles exige reforzar la calidad de la enseñanza y la infraestructura escolar, sobre todo en las regiones desfavorecidas.

Para abordar con éxito los desafíos futuros e implementar la agenda comprehensiva de reformas estructurales que es necesaria, es esencial construir consensos y fomentar la estabilidad política.

Gráfico 4. La informalidad es generalizada



Nota: Los trabajadores informales son aquellos que no cotizan al sistema de pensiones. 2021 o último año disponible. Fuente: Base de datos SIMS del BID.

StatLink  <https://stat.link/302oqs>

Para reducir la informalidad y ampliar la protección social será necesario que todos los peruanos dispongan de un nivel básico de protección social. Esto exige ampliar la cobertura de las transferencias monetarias condicionadas y las pensiones sociales y el sistema de salud, mientras que un conjunto más amplio de prestaciones beneficia a quienes pueden contribuir más. Reducir las contribuciones sociales en el caso de trabajadores con bajos ingresos será clave para impulsar la formalización.

PRINCIPALES HALLAZGOS	PRINCIPALES RECOMENDACIONES
Recalibrar las políticas macroeconómicas y reformar el sistema tributario	
La inflación general y subyacente, y las expectativas de inflación en un horizonte de 12 meses están disminuyendo, pero siguen elevadas y superan el objetivo de inflación.	Mantener una política monetaria restrictiva para que la inflación vuelva a situarse de forma sostenible en el objetivo.
La deuda pública ha aumentado. La economía se ha recuperado de la recesión provocada por la pandemia, pero últimamente se ha ralentizado en un contexto de conflictos sociales.	La política fiscal debe apoyar la política monetaria en la lucha contra la inflación. Mantener el ritmo de consolidación fiscal en línea con los planes fiscales actuales y restablecer colchones fiscales.
La recaudación tributaria equivale actualmente al 17% del PIB y es insuficiente para lograr mejoras sustanciales en protección social y servicios públicos, como la sanidad y la educación, así como para conseguir un crecimiento más inclusivo y sostenible. Las deficiencias en la recaudación de impuestos provocan pérdidas anuales de ingresos superiores al 5% del PIB.	Reforzar la administración tributaria y reducir la evasión fiscal mediante un mayor uso de tecnologías de la información y la verificación cruzada de información entre distintas fuentes.
La existencia de múltiples y complejos regímenes tributarios ha contribuido a una baja recaudación tributaria corporativa, a un alto grado de informalidad y a una baja productividad.	Racionalizar los regímenes de tributación corporativa para las pequeñas empresas mediante la fusión de los regímenes intermedios.
La descentralización fiscal es incompleta. El sistema adolece de una falta de delimitación clara de las funciones de gasto entre el gobierno nacional y los subnacionales y de un sistema de financiación de las administraciones públicas subnacionales que provoca distorsiones, lo que, en última instancia, agrava las desigualdades regionales.	Clarificar las responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno. Llevar a cabo una reforma integral de las finanzas de los gobiernos subnacionales que incluya la concesión gradual de más competencias tributarias a nivel regional.
Impulsar el crecimiento a largo plazo	
Muchos mercados están dominados por un reducido número de grandes empresas. La concentración del mercado ya existía antes de la reciente introducción de un régimen general de control de las operaciones de concentración empresarial.	Reforzar la aplicación de la legislación de defensa de la competencia y mejorar la detección de cárteles y abusos de posición dominante.
Los obstáculos a la creación de una empresa se deben en gran medida a los retrasos y complejidades en la obtención de licencias y permisos municipales de funcionamiento y construcción.	Introducir ventanillas únicas que integren los trámites municipales y nacionales para crear una empresa.
La elevada corrupción afecta significativamente al entorno empresarial, al Estado de derecho y a la capacidad de implementación de las políticas. Son pocas las irregularidades detectadas que culminan con un procesamiento. Las medidas anticorrupción de carácter preventivo están menos desarrolladas. Se han introducido recientemente, pero hay margen de mejora.	Establecer una estrategia integral para una disuasión eficaz de la corrupción mediante el fortalecimiento de las medidas preventivas anticorrupción y la implementación de reformas complementarias en áreas clave de justicia, servicio civil, contratación pública, gobernanza de infraestructura y transparencia regulatoria.
El sistema judicial carece de transparencia, accesibilidad, eficacia e imparcialidad. El gran número de expedientes pendientes y los largos retrasos obstaculizan la administración de justicia. La corrupción judicial es elevada. El recurso excesivo a jueces interinos genera ineficiencias y conflictos de intereses.	Reducir la proporción de jueces interinos, sustituyéndolos por puestos de carrera.
El Servicio Civil está fragmentado y depende en exceso de contratos de servicios ad hoc, con una elevada rotación y escasos incentivos para la carrera profesional. La implementación de la reforma del servicio civil ha sido lenta.	Mejorar los incentivos individuales e institucionales para que los funcionarios transiten al nuevo servicio civil.
Las brechas de infraestructuras requieren una inversión significativa. Los gobiernos subnacionales tienen la responsabilidad de ejecutar la mayoría de los proyectos de infraestructuras, pero se enfrentan a problemas de ejecución presupuestaria y muchos proyectos locales no guardan conexión con los planes nacionales.	Mejorar la calidad técnica de la planificación nacional de infraestructuras y la coordinación y coherencia de los planes nacionales con la ejecución de los proyectos locales de infraestructuras.
Fomentar la inclusión	
Alrededor del 80% de los trabajadores tienen empleos informales. Esto les priva del acceso a muchas prestaciones de la seguridad social, además de reducir la productividad y los ingresos tributarios.	Establecer una estrategia integral para fomentar la formalización, que incluya una reducción de los costos laborales no salariales, en particular en el caso de los trabajadores con ingresos bajos, una normativa laboral más flexible en materia de contratos indefinidos, el refuerzo de la capacitación, una aplicación más estricta de la legislación y mejoras en la administración tributaria.
La pobreza, del 26%, está por encima de los niveles anteriores a la pandemia. La pandemia ha puesto de manifiesto importantes lagunas en la protección social, sobre todo para los trabajadores informales. Los programas de apoyo a los ingresos están bien establecidos, pero la cobertura y las prestaciones son bajas.	Ampliar la cobertura y las prestaciones de los programas de transferencia monetarias para los pobres, tomando como base el actual programa de transferencia monetarias condicionadas Juntos.

La cobertura de las pensiones es baja.	Ampliar la cobertura y las prestaciones del régimen no contributivo de pensiones.
El acceso al sistema sanitario está muy fragmentado. El sistema sanitario público, insuficientemente financiado, ofrece cobertura gratuita a la población desfavorecida, mientras que los trabajadores formales pagan cotizaciones por servicios de calidad similar.	Mejorar el acceso a servicios sanitarios de calidad mediante la integración de las múltiples aseguradoras públicas, recurriendo en mayor medida a los ingresos tributarios generales.
Una gran proporción de maestros no alcanza los requisitos mínimos de calidad. Las escuelas desfavorecidas, de las zonas rurales, tienen dificultades para atraer a maestros cualificados.	Seguir mejorando la formación inicial, la contratación y la selección de los maestros, y promover ascensos y recompensas basados en los méritos, incluidos incentivos para la reasignación de maestros a escuelas desfavorecidas.
Reforzar el crecimiento verde	
Perú tiene objetivos ambiciosos y se han puesto en marcha varias políticas en este ámbito. Se está elaborando una estrategia integral a largo plazo para la transición ecológica.	Actualizar y aprobar una estrategia de transición climática dotada de hitos y políticas concretas para alcanzar objetivos y emisiones netas cero.
Los objetivos de las contribuciones determinadas a nivel nacional son ambiciosos, pero se precisan mayores esfuerzos para alcanzarlos. Las señales de los precios del carbono son insuficientes para impulsar la transición hacia un mayor uso de fuentes de energía renovables.	Acelerar los avances en la descarbonización de la economía mediante regulaciones más estrictas y señales de precios más coherentes, incluyendo un impuesto al carbono, mientras se apoya los hogares vulnerables con transferencias monetarias focalizadas y temporales.
La deforestación ha aumentado y el logro de los objetivos actuales de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero exigirá un fuerte descenso de la deforestación.	Aumentar los recursos dedicados a actividades de conservación, reforestación, forestación y aplicación de la ley contra la deforestación.

1 Perspectivas de políticas clave

Los sólidos marcos de políticas macroeconómicas e institucionales de Perú, junto con reformas estructurales, como la liberalización del comercio y la apertura a la inversión extranjera, contribuyeron a un fuerte crecimiento económico y a una notable reducción de la pobreza en las dos décadas previas a 2019. Fruto de todo ello, el país experimentó uno de los mejores desempeños macroeconómicos de América Latina, lo que le ayudó a amortiguar las consecuencias económicas y sociales de las crisis recientes. Sin embargo, Perú todavía adolece de una elevada informalidad, disparidades regionales y un acceso inadecuado a los servicios públicos. La convergencia hacia niveles de vida más elevados se ha ralentizado, por lo que reviste suma importancia impulsar la productividad y la inversión. La pandemia de COVID-19 ha agravado las deficiencias estructurales en ámbitos como la sanidad, la educación y la protección social. Para mejorar el nivel de vida de todos los peruanos será necesario llevar a cabo ambiciosas reformas estructurales, tales como mejorar la regulación y la competencia, fortalecer la gobernanza y el Estado de derecho, ofrecer protección social universal y elevar los resultados en educación. Aunque la consolidación fiscal prevista garantiza la sostenibilidad de la deuda, es necesario implementar una reforma que aumente la eficiencia del gasto y los ingresos tributarios para hacer frente a retos de larga data en el ámbito social y de infraestructuras. Un plan a largo plazo para implementar estas reformas reduciría la pobreza y la desigualdad y fomentaría la convergencia de ingresos con los países de la OCDE.

Alcanzar niveles de vida más elevados exige ambiciosas reformas estructurales

La evolución macroeconómica de Perú en las dos últimas décadas ha sido una de las más destacadas de América Latina. Durante la década de 1980, el país sufrió una grave crisis económica marcada por la hiperinflación, desequilibrios fiscales y el aumento de la deuda externa (Recuadro 1.1). Sin embargo, en la década de 1990, Perú puso en marcha un amplio conjunto de ambiciosas reformas estructurales, que incluyeron la liberalización del comercio, la apertura a la inversión extranjera y el desarrollo de sectores clave como la minería, la agricultura y el turismo. Estas reformas, respaldadas por la adopción de un sólido marco de política macroeconómica, que comprende reglas fiscales, una institución fiscal independiente, un Banco Central autónomo y una robusta estructura de regulación financiera, desempeñaron un papel fundamental en el fomento del crecimiento económico y la preservación de la estabilidad macroeconómica. La participación de Perú en varios acuerdos comerciales regionales e internacionales ha reforzado las relaciones comerciales, impulsado las exportaciones y elevado la competitividad en los mercados mundiales, al tiempo que ha permitido al país aprovechar las favorables condiciones económicas mundiales y el superciclo de las materias primas.

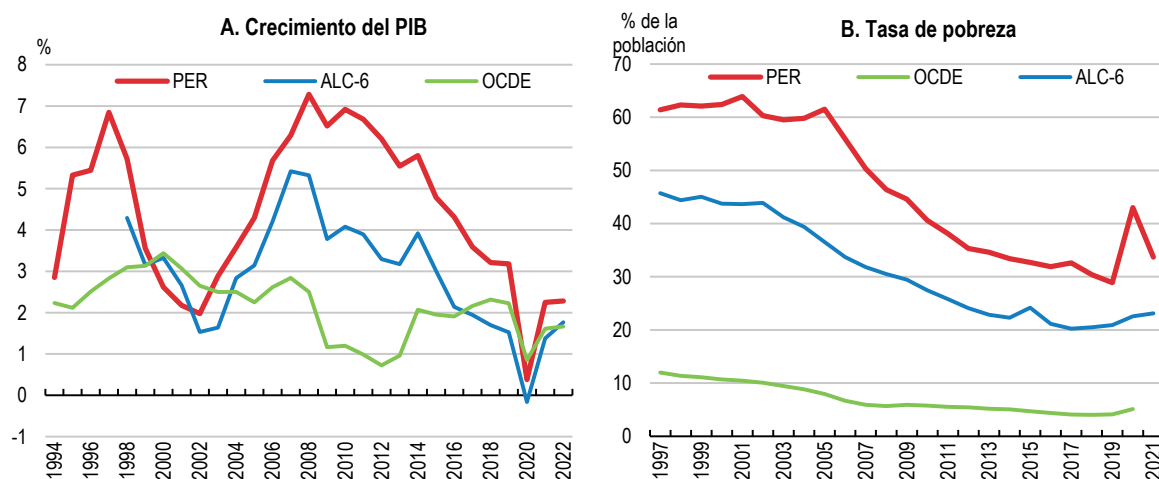
Recuadro 1.1. Una mirada a la historia económica del Perú

El Perú tiene una larga historia de dependencia económica de las materias primas, lo que ha llevado a una serie de auges y caídas antes de las reformas comprehensivas macroeconómicas e institucionales de los años noventa. La economía del país se ha basado en la exportación de diversos productos básicos como guano, cobre y otros minerales como plata, zinc y estaño. Durante los períodos de auge, impulsados por la alta demanda mundial y el aumento de los precios, el Perú experimentó un rápido crecimiento económico, lo que condujo al desarrollo de infraestructura y a un aumento de la inversión. Sin embargo, estos períodos de prosperidad a menudo fueron seguidos por caídas abruptas cuando los precios internacionales de las materias primas colapsaron o experimentaron fluctuaciones significativas. Tales crisis resultaron en crisis económicas, recesiones profundas y mayores desafíos sociales.

La década de 1980 en el Perú fue un período particularmente complejo, marcado por una grave crisis económica, a menudo denominada la "Década Perdida", caracterizada por una fuerte caída del crecimiento económico, un deterioro de las condiciones de vida, una pobreza generalizada y un malestar social. Las raíces de esta crisis se remontan a las décadas anteriores (1940-1970), cuando el país acumuló una importante deuda externa para financiar proyectos de infraestructura e implementó políticas de industrialización y sustitución de importaciones para fomentar el crecimiento industrial. A medida que el país se volvió fuertemente dependiente de los préstamos externos, el aumento de las tasas de interés globales a principios de los años 1980 hizo cada vez más difícil el servicio de la deuda. Además, una recesión económica mundial provocó una caída de los precios internacionales de las materias primas, incluidos el cobre y la plata, lo que redujo los ingresos por exportaciones y puso a prueba la capacidad del Perú para generar divisas. La combinación de estos factores, junto con una inflación que alcanzó niveles hiperinflacionarios debido a políticas fiscales expansivas, una moneda sobrevaluada y un crecimiento de la oferta monetaria, desestabilizó aún más la economía. La situación se vio agravada por la inestabilidad política, los conflictos internos y el surgimiento de grupos terroristas liderados por Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru. La crisis persistió hasta principios de la década de 1990, lo que generó la necesidad de reformas económicas para estabilizar la economía, establecer un marco de políticas e instituciones macroeconómico sólido y sentar las bases para medidas de liberalización posteriores. Las reformas y medidas de estabilización implementadas durante este período (descritas en el párrafo anterior) sentaron las bases para el crecimiento y desarrollo económicos posteriores (como se describe a continuación).

De este modo, Perú se convirtió en una de las economías con mayor crecimiento y más estables y resiliente de América Latina (Gráfico 1.1, Panel A). Con una tasa media de crecimiento anual del 5,1% entre 2002 y 2019, Perú mantuvo su dinamismo económico durante un largo periodo, propiciando el progreso hacia niveles de vida más altos. La deuda pública se redujo sustancialmente (hasta el 26% del PIB en 2019), lo que permitió un amplio acceso a los mercados internacionales de capitales, y se crearon grandes amortiguadores macroeconómicos. Con su régimen de metas de inflación, Perú logró una tasa de inflación media del 2,6% en las dos décadas previas a 2019, la más baja entre los países sudamericanos, al tiempo que atrajo una importante inversión extranjera directa. El crecimiento económico sostenido, unido a la aplicación de programas sociales y a la mejora del acceso a la educación y la sanidad, propició una fuerte reducción de la pobreza (Gráfico 1.1, Panel B). La mayoría de los indicadores sociales experimentaron mejoras significativas, como la esperanza de vida, que pasó de 70 años en 2000 a 76 años en 2019. La experiencia de Perú es un ejemplo de cómo un marco macroeconómico robusto, acompañado de reformas estructurales e inversiones en programas sociales, puede contribuir a un crecimiento económico sostenido, a la reducción de la pobreza y a la mejora de los indicadores sociales.

Gráfico 1.1. El rápido crecimiento económico estuvo acompañado de un notable progreso social



Nota: El Panel A muestra la media móvil de 5 años. El Panel B muestra la tasa de pobreza a 6,85 dólares al día (PPA de 2017), ALC-6 es la media no ponderada de ARG, BRA, CHL, COL, CRI y MEX.

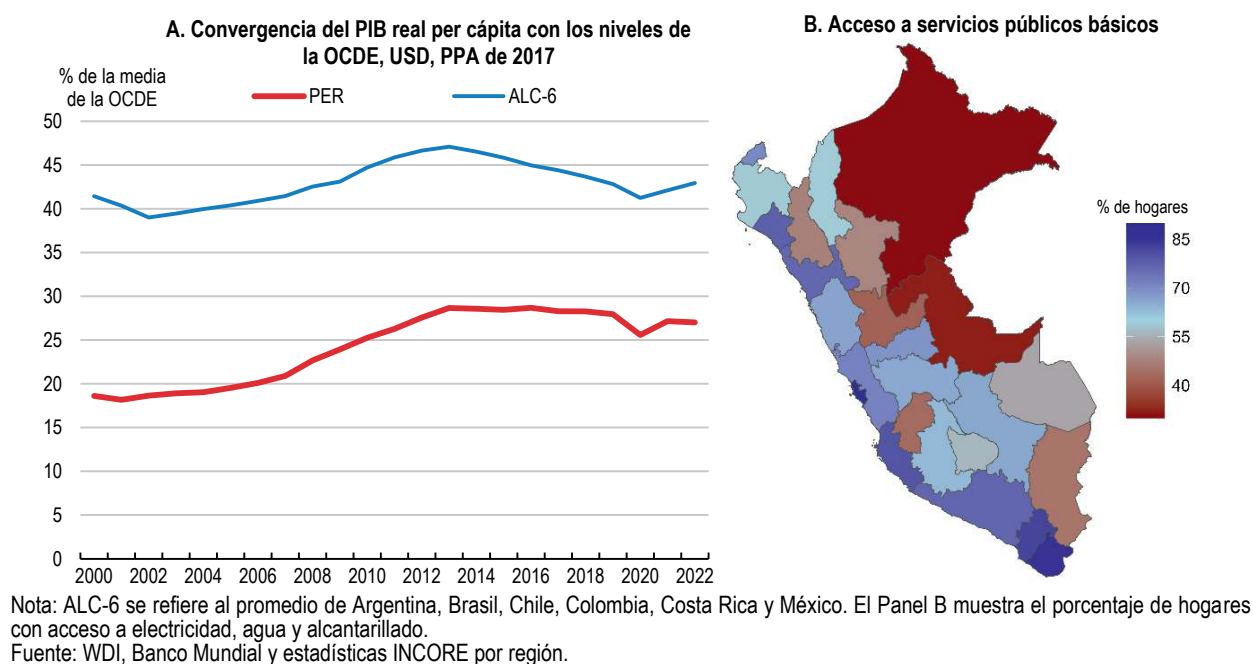
Fuente: Banco Central de Perú, Indicadores de Desarrollo Mundial (WDI) del Banco Mundial.


StatLink  <https://stat.link/9j5cf4>

A pesar de estos logros tan notables, Perú todavía se enfrenta a importantes retos económicos y sociales. La convergencia hacia niveles de vida más altos se ha desacelerado tras el final del auge de los precios de las materias primas en 2015 (Gráfico 1.2, Panel A). Desde 2020, la economía peruana se ha enfrentado a múltiples shocks de gran magnitud. La pandemia de COVID-19 tuvo un tremendo impacto tanto en vidas como en los medios de sustento, provocando un mayor exceso de mortalidad y una contracción económica más acentuada que en la mayoría de los países del mundo. La pandemia también aumentó la pobreza y perturbó de forma generalizada la enseñanza. Sin embargo, gracias al gran apoyo de las políticas adoptadas, la economía se recuperó rápidamente en 2021, aunque la fuerte demanda interna y problemas en la cadena de suministro llevaron la inflación por encima del rango objetivo por primera vez desde 2016. La guerra entablada por Rusia contra Ucrania en 2022 generó nuevas presiones inflacionistas, perturbaciones en la cadena de suministro mundial y escasez de fertilizantes, con el consiguiente aumento de los precios de los alimentos y la energía, que castigo con dureza a muchas familias vulnerables. Además, conflictos sociales ligados a la incertidumbre política y eventos climatológicos a principios de 2023 causaron importantes pérdidas económicas, acentuando las presiones inflacionistas y la desaceleración económica.

En respuesta a estos *shocks*, el Gobierno utilizó el margen fiscal acumulado durante las décadas anteriores para evitar un impacto aún más profundo de la pandemia y de sus posteriores secuelas; la retirada de este paquete de estímulo tras la crisis es una prueba más del robusto marco macroeconómico de Perú y de la capacidad de recuperación de su economía. Sin embargo, la pandemia puso crudamente de manifiesto debilidades estructurales preexistentes, como una elevada proporción de informalidad laboral y empresarial (más del 75% de los trabajadores y el 90% de las empresas de menos de 5 trabajadores), que supone no tener acceso a mecanismos de protección social, ahorro o crédito, incluido el avalado por el Estado. La pandemia exacerbó las disparidades de género preexistentes en el mercado laboral, impactando de manera desproporcionada en las mujeres trabajadoras. También hay marcadas diferencias regionales en el acceso a los servicios públicos básicos, como la electricidad, el agua y el alcantarillado, así como déficits de infraestructuras, lo cual contribuye a las grandes desigualdades y deja a muchos peruanos en situación de vulnerabilidad ante las crisis (Gráfico 1.2, Panel B). Además, en Perú viven 1,4 millones de migrantes y refugiados venezolanos, muchos de los cuales aún no han finalizado su proceso de regularización migratoria y tienen empleos informales. La limitada capacidad del sector público a nivel nacional y subnacional dificulta la prestación de servicios públicos y la provisión de infraestructuras de calidad, entorpece los mecanismos de respuesta y obstaculiza la eficiencia del gasto y la inversión pública. La deficiente gestión de la inversión pública, la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y las lagunas en la capacidad del servicio civil son algunos de los aspectos que más inciden en esta situación. Inestabilidad política y frecuentes escándalos de corrupción en los que se ven envueltos políticos y líderes empresariales son motivo de preocupación para los ciudadanos y han erosionado la confianza en el gobierno (INEI, 2022^[1]). Además, el país se enfrenta a importantes retos ambientales, ya que está muy expuesto al cambio climático y a las catástrofes naturales.

Gráfico 1.2. La convergencia ha sido lenta y muchas personas carecen de servicios públicos básicos



StatLink  <https://stat.link/fxqz4w>

Para abordar estos retos, es esencial que los responsables de formular políticas trabajen en colaboración con todo el espectro político, creando consensos para restablecer la confianza, fomentar la estabilidad política e intensificar los esfuerzos para llevar a cabo reformas estructurales encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento y dar respuesta a la pobreza, la desigualdad y las deficiencias de los sistemas educativo, sanitario y de pensiones. Sin embargo, la crisis política que se vive desde 2016 —con la

sucesión de varios presidentes y frecuentes cambios en el Congreso y los ministerios— ha generado una notable inestabilidad política y ha impedido que se realicen reformas estructurales muy necesarias para potenciar el crecimiento económico y la protección social. Algunos países han emprendido reformas del sistema político para aumentar la participación ciudadana y a fomentar la estabilidad del sistema político. Estas reformas suelen incluir una mejora de la representación mediante reformas electorales y un incremento de la transparencia y la gobernanza a través de medidas anticorrupción.

En el marco del proceso de adhesión a la OCDE, Perú tiene la posibilidad de desarrollar una amplia agenda de reformas de largo plazo para diseñar el futuro de su sociedad y su economía en los próximos años. Esta agenda debe partir de un claro orden de prioridades de reforma, seguir una determinada secuencia y tener en cuenta toda la evidencia disponible, tanto a nivel nacional como internacional, además de procurar preservar lo que ha funcionado bien en el pasado, como el robusto y eficaz marco macroeconómico, que ha sido una de las piedras angulares del crecimiento económico de Perú. Las reformas con efectos positivos sobre la productividad y la inversión pueden generar los ingresos y la recaudación tributaria que se precisan para avanzar en el camino hacia una prosperidad más ampliamente compartida en Perú. Reforzar la gobernanza y el Estado de derecho debe ser una prioridad para reducir la incertidumbre y los costos de transacción para las empresas, facilitando su crecimiento, así como para combatir la corrupción y restaurar la confianza en el gobierno.

Las existentes necesidades sociales exigen reformas que garanticen que los beneficios del crecimiento se compartan de forma generalizada. El pequeño tamaño del sector público peruano y la escasa eficiencia de su gasto limitan su capacidad para ofrecer mejores servicios públicos y oportunidades para todos, así como para reducir las desigualdades. Una reforma tributaria destinada a aumentar los ingresos ha de ser progresiva y tratar de disminuir las grandes desigualdades regionales. Reducir la informalidad generalizada es esencial para garantizar el acceso universal a una protección social de calidad. Resulta primordial mejorar la cobertura y las prestaciones del sistema de pensiones, sobre todo después de los seis retiros extraordinarios de los fondos de pensiones desde 2020. Hay un gran margen en la educación pública para reducir las diferencias de acceso y calidad. Aprovechar nuevas oportunidades, como el fomento de la generación de energías renovables, y al mismo tiempo adaptarse y mitigar los riesgos del cambio climático y los desastres naturales, aumentará la resiliencia de la economía y la sociedad.

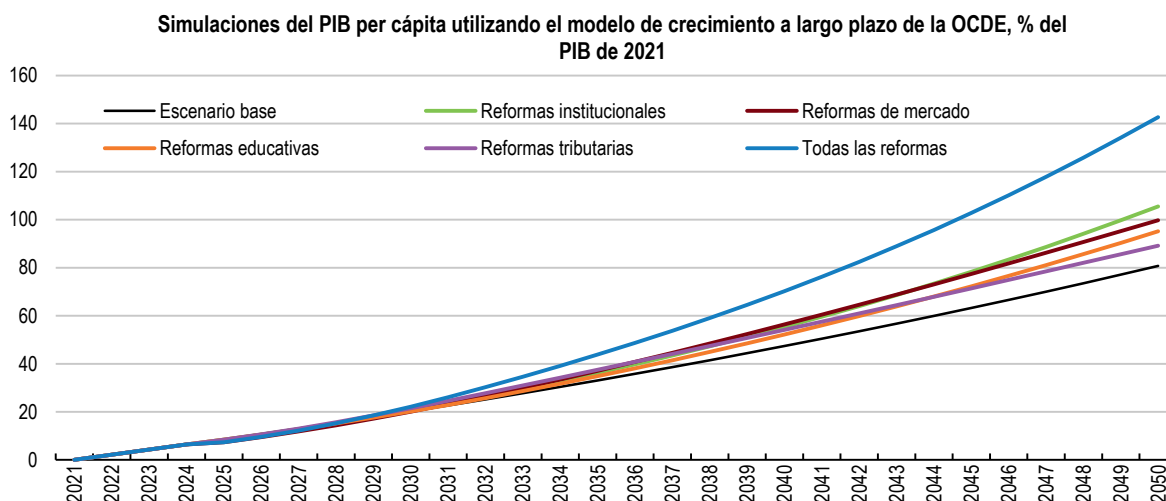
Las reformas estructurales pueden contribuir a mejorar significativamente los niveles de vida. Las simulaciones basadas en el modelo de crecimiento a largo plazo de la OCDE (Guillemette and Turner, 2018^[2]) sugieren que un ambicioso paquete de reformas —que fortalezca el entramado institucional de Perú, mejore la regulación y la competencia a nivel nacional, eleve los resultados educativos y reforme los impuestos— podría duplicar prácticamente el PIB per cápita para 2050 con respecto a un escenario sin reformas que implique mantener el crecimiento del PIB per cápita de la última década (Gráfico 1.3). Pese a la considerable incertidumbre que rodea a estas simulaciones, éstos son efectos de gran magnitud, y bastarían para volver a una senda de convergencia de ingresos respecto a los países de la OCDE.

En este contexto, los principales mensajes contenidos en el Estudio son:

- La consolidación fiscal prevista respalda la política monetaria para abordar la alta inflación y es clave para preservar la sostenibilidad de la deuda, pero es necesario aumentar la eficiencia del gasto público y llevar a cabo una reforma tributaria integral que permita aumentar gradualmente los ingresos públicos de manera progresiva para así mejorar los servicios públicos, eliminar las disparidades regionales y brindar mejores oportunidades a todos los peruanos.
- Incrementar los niveles de vida y el crecimiento a largo plazo dependerán del aumento de la productividad y la inversión mediante el fomento de la competencia, la innovación y la diversificación de las exportaciones, así como la mejora de las infraestructuras, la gobernanza y el Estado de derecho. Combatir la corrupción y mejorar las capacidades del Estado, tanto a nivel nacional como subnacional, favorecerían la eficiente prestación de servicios públicos de calidad.

- Si se quiere lograr una prosperidad más ampliamente compartida, será necesario reforzar los incentivos a la creación de empleo formal, reduciendo los costos laborales no salariales, flexibilizando la regulación del empleo indefinido, ampliando gradualmente el acceso a servicios de alta calidad en educación, sanidad y pensiones y aplicando cambios profundos en los regímenes de seguridad social. La estabilidad política y la construcción de consensos serán fundamentales para poder implementar una agenda de reformas estructurales comprehensiva.

Gráfico 1.3. Las reformas estructurales elevarían considerablemente el crecimiento y los ingresos



Nota: La proyección "Base" representa la trayectoria del PIB per cápita potencial en Perú según las estimaciones actuales del crecimiento potencial, sin ningún efecto derivado de reformas. El escenario "Reformas institucionales" incluye reformas para fortalecer las instituciones y hacerlas más inclusivas, mediante una aproximación gradual a lo largo del tiempo del Índice de Estado de Derecho (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, 2015^[3]) al primer cuartil actual de los países de la OCDE para 2050. El escenario "Reformas del mercado" implica una mejora de la regulación del mercado de productos para hacerla más favorable a la competencia y situarla –tomando como medida el indicador de regulación del mercado de productos (PMR, por sus siglas en inglés) de la OCDE– en el primer cuartil de los países de la OCDE, así como un aumento del gasto en I+D hasta el 1% del PIB, todo ello para 2030. El escenario "Reforma educativa" sitúa los resultados de los estudiantes y los niveles educativos en la media de la OCDE para 2060. El escenario "Reforma tributaria" sitúa la fiscalidad de las empresas en línea con el decil superior de los países de la OCDE y la cuña fiscal (diferencia entre el costo de contratar un empleado y el sueldo que éste percibe) en línea con la de Chile.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el modelo de crecimiento a largo plazo de la OCDE (Guillemette and Turner, 2018^[2]).

StatLink <https://stat.link/8ra5dm>

La economía es resiliente, pero hay riesgos importantes

La actividad económica se ha ralentizado y la inflación sigue siendo alta

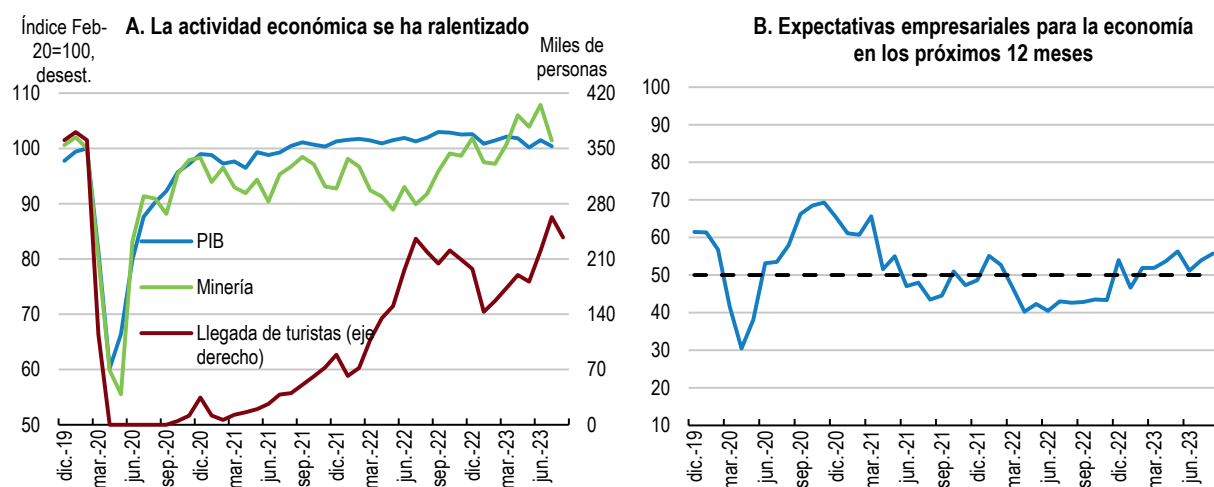
La economía se ha desacelerado tras la fuerte recuperación que siguió a la pandemia de COVID-19 (Gráfico 1.4). Tras sufrir una profunda recesión en 2020, cuando el PIB cayó un 11% debido a la pandemia, la economía se recuperó con fuerza y creció un 13,3% en 2021. A finales de 2021, el PIB superaba en un 2% los niveles anteriores a la pandemia. En 2022, la economía creció a una modesta tasa del 2,7%, por debajo del promedio del 3,2% registrado entre 2016 y 2019. La desaceleración fue especialmente pronunciada en el segundo semestre del año, cuando la economía sólo creció un 1,7% debido a la elevada incertidumbre política, la inflación y la ralentización de la demanda exterior provocada por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. La tasa de crecimiento se redujo aún más a finales de 2022, en un contexto de conflictos sociales, la actividad económica se contrajo un 0,4% en el primer trimestre y 0.5% en el segundo trimestre del 2023 interanual.

El escaso crecimiento de 2022 refleja el desvanecimiento del repunte posterior al COVID, así como el efecto disruptivo de las protestas sociales en la industria minera. Los conflictos mineros han alcanzaron los niveles más altos desde 2017, paralizando la construcción y la producción en el sector. La baja

confianza empresarial se tradujo en un descenso de la inversión privada. El poder adquisitivo de los hogares se vio mermado por la elevada inflación y el aumento de los costos de financiamiento, que lastraron el consumo privado, mientras que el éxito de la campaña de vacunación contra el COVID-19 – el 85% de la población estaba totalmente vacunada en diciembre de 2022– y varias rondas de retiros extraordinarios de los fondos privados de pensiones y desempleo lo respaldaron. Otros factores que explican la ralentización del crecimiento son el retiro del estímulo fiscal inyectado en tiempos de pandemia, la escasez de fertilizantes, la erosión de las grandes mejoras de los términos de intercambio y la ralentización de la demanda exterior en el marco de la guerra de Rusia contra Ucrania.

Los conflictos sociales, que duraron desde finales de 2022 hasta principios de marzo de 2023, han afectado a la economía, provocando daños en las infraestructuras, un marcado descenso del turismo y una caída de la producción minera. Además, en el mes de marzo un ciclón causó pérdidas económicas por las lluvias torrenciales en la región norte y El Niño, un fenómeno meteorológico extremo, ha afectado negativamente la pesca y la agricultura en el segundo trimestre del año. La contracción del PIB en el primer semestre de 2023 se explica por un menor crecimiento del consumo privado (0,3% interanual) y una fuerte caída de la inversión privada (-9% interanual) en ausencia de nuevos megaproyectos mineros. El sector turístico, que representó el 4% del PIB en 2019, se vio muy dañado por las protestas y aún no ha recuperado los niveles previos a la pandemia. La agricultura, la pesca y la construcción también se vieron muy castigadas en la primera mitad del año. La minería, que representa el 10% del PIB, se vio afectada con algunas minas de cobre suspendiendo su actividad en enero y febrero. Sin embargo, ya ha rebotado al disiparse los conflictos sociales y los bloqueos de carreteras y una nueva mina de cobre, *Quellaveco*, inició sus operaciones comerciales. Este resurgimiento queda patente en el aumento del 12% en el primer semestre del año. Un incremento significativo de la inversión pública de la administración central en la primera mitad de 2023 ha contribuido a mitigar la ralentización económica, a pesar del descenso de la inversión de las administraciones subnacionales. El descenso de la inversión de los gobiernos subnacionales fue menor que en otros primeros años de gobierno de autoridades regionales y municipales.

Gráfico 1.4. La actividad económica se ralentizó a principios de 2023 en un contexto de conflictividad social y fenómenos climatológicos



Fuente: INEI, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y BCRP.

StatLink  <https://stat.link/ekqohr>

Las presiones inflacionistas en 2022 se debieron a los elevados precios de los alimentos y la energía, la depreciación de la divisa y problemas en las cadenas de valor mundiales, en sintonía con las tendencias mundiales. La guerra que se libra en Ucrania exacerbó las presiones inflacionistas; la escasez de fertilizantes que perjudicó a la producción agrícola y empeoró los términos de intercambio de Perú

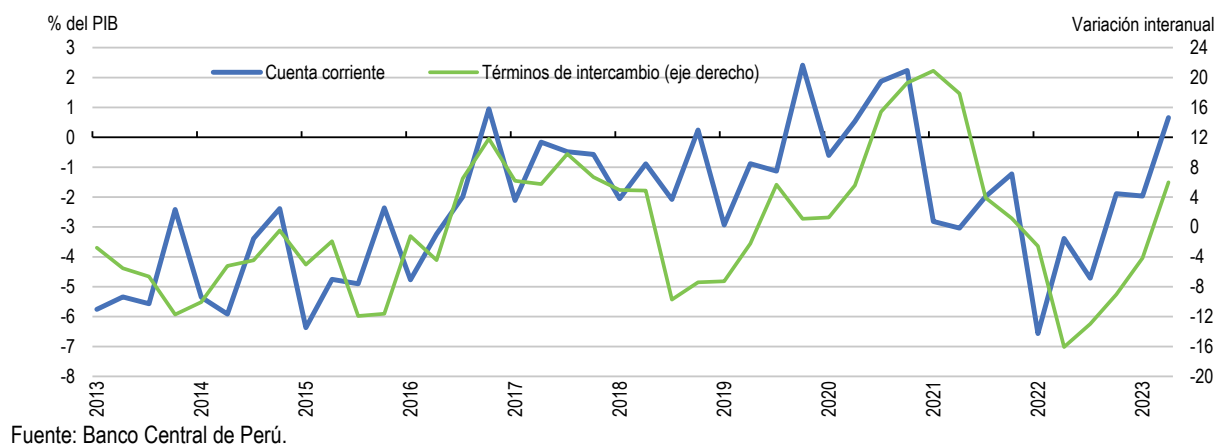
(Gráfico 1.5). Como consecuencia de ello, el déficit por cuenta corriente aumentó hasta situarse en el 4% del PIB en 2022, superando los niveles históricos. A principios de 2023, los bloqueos de carreteras, las protestas sociales, las fuertes lluvias y la gripe aviar aumentaron aún más las presiones inflacionistas. Sin embargo, la tasa de inflación anualizada durante periodos más cortos ha disminuido desde mediados de 2022. La inflación castiga con especial dureza a los más vulnerables: los hogares extremadamente pobres soportaron un incremento de precios 5 puntos porcentuales superior al del hogar medio (OECD et al., 2022^[4]). Para contrarrestar el impacto de la subida de los precios de la energía y los alimentos y la ralentización de la economía, el Gobierno ha aplicado varias medidas temporales focalizadas de amplio alcance desde 2022 (Recuadro 1.2).

Recuadro 1.2. Actuaciones para mitigar el impacto del aumento de los precios de los alimentos y la energía y la ralentización del crecimiento

En 2022, el Gobierno tomó varias medidas para minimizar el impacto de la inflación en los consumidores. Estas medidas incluyeron la prórroga del Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles hasta diciembre de 2022 y el aumento temporal del valor de los vales de descuento del Fondo de Inclusión Social Energético para la compra de gas licuado de petróleo para uso doméstico. También se aplicaron medidas fiscales como la exoneración del Impuesto Selectivo al Consumo a las gasolinas y la exoneración del Impuesto General a las Ventas (IGV) a productos de primera necesidad durante tres meses. Conforme se fueron eliminando estas medidas, se ampliaron con carácter temporal la cobertura y las prestaciones de los programas de transferencias monetarias. Además, para hacer frente a la escasez y al elevado costo de los fertilizantes, el Gobierno adquirió y entregó fertilizantes nitrogenados a los productores agrícolas de todo el país.

Recientemente, el Gobierno lanzó una serie de programas de estímulo llamados *Con Punche Perú* (0,8% del PIB) con el objetivo de respaldar la actividad económica y contener el impacto de los altos precios de los alimentos, ante las adversas condiciones externas y la conflictividad política y social. Se trata del segundo programa de estímulo; el primero arrancó en septiembre de 2022 con el nombre de *Impulso Perú*. El programa de estímulo, *Con Punche Perú* lanzado en diciembre 2022, y su versión actualizada en la primera mitad de 2023 (*Con Punche Emergencia-FEN* y *Con Punche Perú 2*), tienen por objetivo principal apoyar a los hogares de bajos ingresos, a través de aumentos temporales y focalizados de los beneficios de ciertos programas sociales. También se propone estimular las economías regionales y revitalizar sectores tan castigados como el turismo y la agricultura. La mayor parte del financiamiento se destinará a impulsar proyectos de infraestructuras públicas, como regadíos, redes de gas natural, hospitales y escuelas. El programa pretende reforzar la industria naval, promover la inversión en puertos y aeropuertos, así como fomentar el transporte público sostenible. Para apoyar a las pequeñas y medianas empresas (pymes), el programa permite el retraso de pagos en los préstamos y la puesta en marcha de programas de crédito avalados por el Estado para micro y pequeñas empresas. Las autoridades también persiguen eliminar los trámites burocráticos que obstaculizan la actividad económica privada, sobre todo en la industria minera. Para neutralizar el efecto de la ralentización prevista de la ejecución del presupuesto público por parte de los nuevos Gobiernos Regionales y Locales, el Gobierno central está aumentando la asistencia técnica y contratando a gestores de proyectos experimentados para mejorar la ejecución de los proyectos. El Ministerio de Economía y Finanzas trabaja actualmente en otras medidas para promover la inversión pública y privada, como la simplificación de los procesos de obtención de licencias, el fomento de la colaboración público-privada y la actualización del catastro. Además, el Gobierno ampliará ciertas exenciones fiscales, como la devolución del IGV a los turistas internacionales y a las importaciones de bienes destinados al proyecto de Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao.

Gráfico 1.5. El déficit por cuenta corriente se amplió en un contexto de deterioro de los términos de intercambio



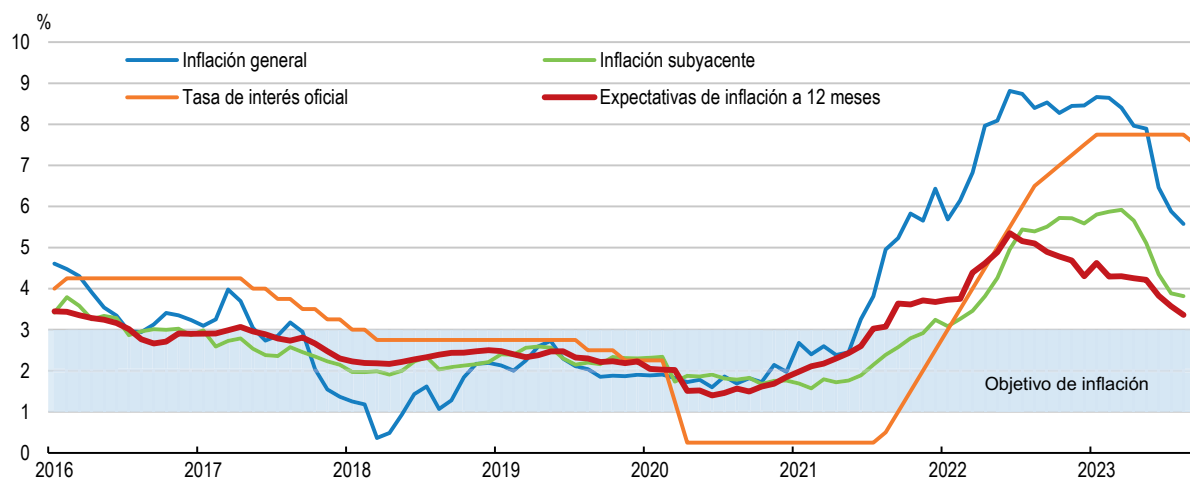
Fuente: Banco Central de Perú.

StatLink <https://stat.link/0zu1kt>

Para contrarrestar las presiones inflacionistas surgidas desde la pandemia, la política monetaria ha elevado activamente la tasa de interés entre diciembre de 2020 y febrero de 2023, acumulado una subida total de 725pb (Gráfico 1.6). Este aumento de tasas encareció notablemente las condiciones financieras y llevaron la tasa de interés real ex ante del -0,1% en diciembre de 2019 a casi un 2,8% en diciembre de 2022. La inflación ha empezado a descender desde el punto de inflexión máximo del 8,8% alcanzado en junio de 2022, pero sigue por encima del objetivo, ubicándose en del 5,6% en agosto de 2023. La autoridad monetaria redujo la tasa de política en 25 puntos básicos en septiembre de 2023 al 7.5% después de mantener la tasa en el mismo nivel durante siete meses, ya que las expectativas de inflación mostraron una tendencia a la baja y la actividad económica se desaceleró. La inflación subyacente también está disminuyendo a un 3.8% en agosto, desde el pico del 5,9% que registró en marzo, y los precios tanto de bienes como de servicios están cayendo lentamente. Los precios de la energía han bajado y factores internos, como la gripe aviar y la escasez de fertilizantes, están empezando a disiparse. Las expectativas de inflación a doce meses se están relajando (3,4% en agosto), y la brecha de producción sigue siendo negativa. En adelante, las tasas de interés oficiales deben mantenerse altas para reconducir la inflación al nivel fijado como meta y anclar firmemente las expectativas de inflación. Se puede continuar bajando modestamente las tasas de interés, siempre que las presiones inflacionistas se moderen claramente y las expectativas de inflación vuelvan al objetivo.

El empleo ha vuelto a los niveles prepandémicos, pero su calidad ha empeorado y la informalidad ha superado los niveles previos al COVID-19 (Gráfico 1.7, Panel A). La tasa de desempleo bajó del 7,4% en 2020 al 4,3% en 2022, pero todavía excede los niveles anteriores a la pandemia. El empleo de los más jóvenes (hasta 24 años) y en las empresas con más de 50 trabajadores aún no se ha recuperado. Aunque el empleo femenino ha vuelto a los niveles anteriores a la pandemia, su crecimiento ha sido más lento que el de los hombres y principalmente en empleos informales (Gráfico 1.7, Paneles B y C). Uno de los motivos es que el sector servicios, una de las principales fuentes de empleo (Gráfico 1.8, Panel A), aún no ha recuperado los niveles de empleo prepandémicos, y esto es especialmente cierto en el caso de las mujeres. Otra razón es que muchas mujeres que abandonaron el mercado de trabajo tras el gran impacto de la pandemia de COVID-19, a causa del cierre prolongado de las escuelas y para cuidar a los ancianos, todavía no se han reincorporado a la vida laboral. La tasa de actividad femenina, pese a ser superior a la de otros países de América Latina, ascendía al 63,5% a finales de 2022, frente al 79% de los hombres, y sigue por debajo del 65,6% de 2019. El acceso limitado a guarderías de calidad restringe aún más la participación de las mujeres en el mercado laboral. Aunque la informalidad está muy extendida en todos los empleos y sectores (Gráfico 1.8, Panel B), las mujeres tienen más probabilidades de ocupar empleos informales, ya que su tasa de informalidad es 7 puntos porcentuales superior a la de los hombres.

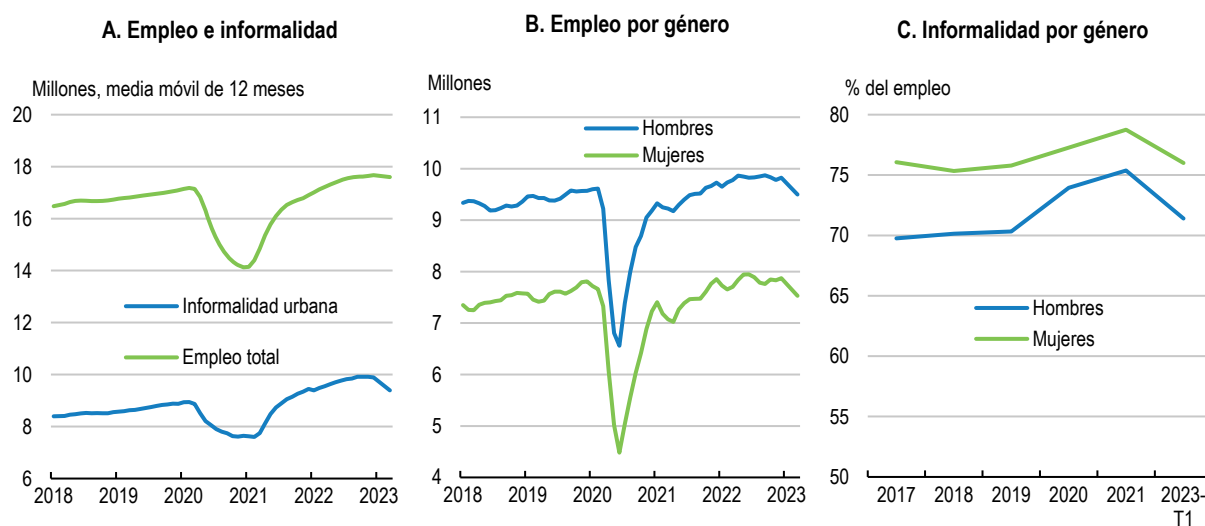
Gráfico 1.6. Las expectativas de inflación están disminuyendo, pero siguen muy por encima del objetivo



Nota: La inflación se refiere al área de Lima Metropolitana.
Fuente: INEI y Banco Central de Perú.

StatLink <https://stat.link/ayrh1x>

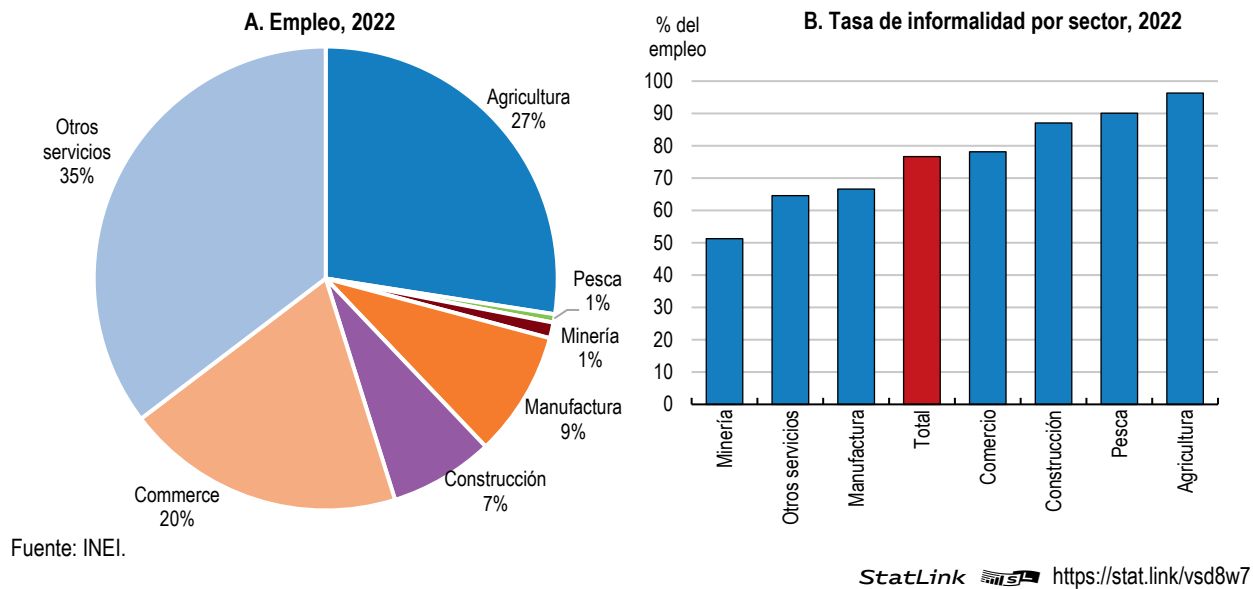
Gráfico 1.7. La creación de empleo ha vuelto a los niveles anteriores a la pandemia, pero la calidad ha empeorado



Fuente: INEI.

StatLink <https://stat.link/7idc2m>

Gráfico 1.8. Los servicios representan una gran parte del empleo y la informalidad prevalece en todos los sectores



El crecimiento económico seguirá siendo débil en un entorno de incertidumbre

El crecimiento económico será de 1,1% en 2023, creciendo gradualmente a 2,7% en 2024 (Cuadro 1.1). La incertidumbre política, los fenómenos meteorológicos extremos y las elevadas tasas de interés e inflación están limitando el consumo privado y la inversión. Los esfuerzos del Gobierno por relanzar la inversión en infraestructuras y varios proyectos de colaboración público-privada anunciados apoyarán la inversión. Aunque se prevé que la inversión pública a nivel subnacional sea limitada, debido a una alta rotación tras las elecciones locales, las iniciativas del Gobierno nacional para proporcionar formación a las autoridades locales mitigarán este efecto en cierta medida. Se estima que la inflación convergerá lentamente hacia el objetivo de un rango entre el 1% y el 3% a principios de 2024, lo que permitiría relajar la política monetaria y favorecería el consumo de los hogares y la inversión. La recuperación del turismo y la producción de cobre impulsarán las exportaciones. Esto, unido a la mejora de la balanza de servicios, gracias a la normalización del turismo y a una menor repatriación de beneficios de la inversión extranjera (por la bajada de los precios de los metales), reducirá el déficit por cuenta corriente.

Cuadro 1.1. Indicadores macroeconómicos

Cuentas nacionales (Variación porcentual, deflactado, precios de 2015)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Producto interno bruto (PIB)	2.5	3.9	2.3	-10.8	13.3	2.7	1.1	2.7
Consumo privado	2.8	3.8	3.2	-9.7	12.3	3.5	0.8	2.1
Consumo público	2.9	2.9	3.6	8.5	5.2	-0.9	2.6	1.2
Formación bruta de capital fijo	1.1	4.8	2.9	-16.5	34.2	0.7	-5.0	1.8
Variación de existencias ¹	-0.3	0.2	-0.5	-1.7	-0.6	0.0	-3.2	0.1
Demanda interna total	2.0	4.0	2.6	-10.6	15.2	2.3	-3.9	2.1
Exportaciones de bienes y servicios	9.1	3.4	0.3	-16.3	19.1	6.0	13.5	5.7
Importaciones de bienes y servicios	7.1	3.6	1.6	-15.4	26.2	4.2	-2.8	2.6
Exportaciones netas ¹	0.5	-0.1	-0.4	-0.2	-2.0	0.4	4.6	0.7
Otros indicadores (tasas de crecimiento, salvo que se indique otra cosa)								
Tasa de desempleo (% de la población activa)	4.3	4.0	4.0	7.7	5.9	4.4	4.7	4.0
Índice de precios al consumidor	2.8	1.3	2.1	1.8	4.0	7.9	6.8	3.2

Índice de precios al consumidor 4T vs. 4T	1.4	2.2	1.9	2.0	6.4	8.5	5.2	2.6
Índice de precios al consumidor subyacente	2.5	2.1	2.4	1.9	2.2	4.7	4.6	2.9
Índice de precios al consumidor subyacente 4T vs. 4T	2.1	2.2	2.3	1.8	3.2	5.6	3.6	2.6
Balanza por cuenta corriente (% del PIB)	-0.8	-1.2	-0.6	1.1	-2.3	-4.1	-1.8	-1.6
Balance fiscal (% del PIB) ²	-3.0	-2.3	-1.6	-8.9	-2.5	-1.7	-2.4	-2.0
Balance primario (% del PIB) ²	-1.8	-1.0	-0.2	-7.3	-1.0	-0.1	-0.8	-0.3
Deuda del sector público (bruta, % del PIB) ²	24.7	25.6	26.6	34.6	35.9	33.8	33.6	33.5

1. Contribución a las variaciones del PIB real.

2. Previsiones del Ministerio de Economía y Finanzas en su Marco Macroeconómico Multianual 2024-2027.

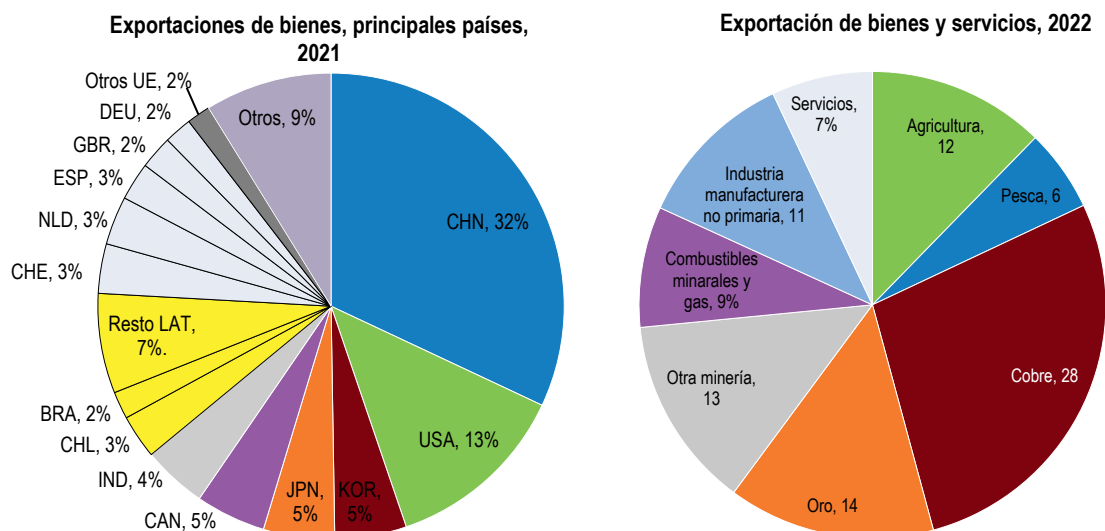
Fuente: Proyecciones de la OCDE, Base de Datos de Perspectivas Económicas de la OCDE, INEI, Banco Central, MEF- Marco Macroeconómico Multianual 2024-2027.

Los riesgos a corto y largo plazo son considerables


En la coyuntura actual, tanto los riesgos internos como los externos son especialmente elevados y presentan un sesgo a la baja (Cuadro 1.2). Desde el exterior, la persistencia de presiones inflacionistas en economías avanzadas podría exigir un endurecimiento de las condiciones financieras. Cambios repentinos en la confianza de los mercados financieros mundiales, posiblemente relacionados con sorpresas en la trayectoria de la política monetaria en las economías avanzadas o con la reciente volatilidad financiera, podrían limitar las entradas de capitales y aumentar los costos de financiamiento para economías emergentes como Perú. Las tensiones geopolíticas mundiales podrían provocar una mayor depreciación de la moneda, lo cual aumentaría las presiones inflacionistas. Una mayor desaceleración en China a la esperada, principal socio comercial y destino de cerca del 30% de las exportaciones de Perú (Cuadro 1.2; también Gráfico 1.9), es otro de los riesgos para el crecimiento, y podría empeorar los términos de intercambio, ampliando el déficit por cuenta corriente, aunque éste está financiado en gran medida por inversión extranjera directa (Gráfico 1.10, Panel A). Además, la deuda externa ha aumentado significativamente (Gráfico 1.10, Panel B), aunque partía de un nivel bajo, lo que eleva la vulnerabilidad a las condiciones financieras mundiales. La exposición de Perú a cambios bruscos en los precios del cobre y otros minerales es otra fuente de vulnerabilidad, si bien parece poco probable que se produzcan descensos de precios a largo plazo, dado que el cobre es un insumo clave para la transición energética mundial hacia la electricidad generada con recursos renovables. Estos riesgos se ven mitigados por cuantiosas reservas de divisas (Gráfico 1.10, Panel C), que equivalen a alrededor del 71% de la deuda externa o el 30% del PIB de 2022, un sector financiero robusto, un amplio acceso a los mercados internacionales de capitales y bajos niveles de deuda pública. Estos amortiguadores se ven complementados por un acuerdo de dos años en el marco de la Línea de Crédito Flexible del FMI. Los riesgos de signo positivo para el crecimiento son la subida sostenida de los precios de las materias primas, una tasa de crecimiento mundial más elevada y una recuperación de la economía china más rápida de lo previsto.

Cuadro 1.2. Posibles factores de gran vulnerabilidad a mediano plazo

Factores de incertidumbre	Posible resultado
Catástrofes naturales y riesgos ambientales relacionados con el cambio climático.	Lluvias extremas, sequías, inundaciones, transmisión de infecciones víricas, inseguridad alimentaria e hídrica, racionamiento de agua, daños en las infraestructuras con impacto negativo en el PIB per cápita y sostenibilidad fiscal.
Incertidumbre política interna y conflicto social prolongados e intensificados.	La incertidumbre política podría provocar una parálisis de los procesos de reforma, estrangular la inversión privada y generar salidas de capital.
Brusca desaceleración o recesión mundial y menor crecimiento económico en China.	Disminución de los precios de exportación, deterioro de los términos de intercambio y descenso de las exportaciones y del crecimiento.
Aumento de la tensión financiera mundial.	Fuga de capitales en busca de mercados más seguros, provocando una mayor depreciación de la moneda, un deterioro de las perspectivas de la deuda externa denominada en dólares y un aumento repentino de la prima de riesgo.

Gráfico 1.9. La minería y China juegan un papel importante en las exportaciones peruanas


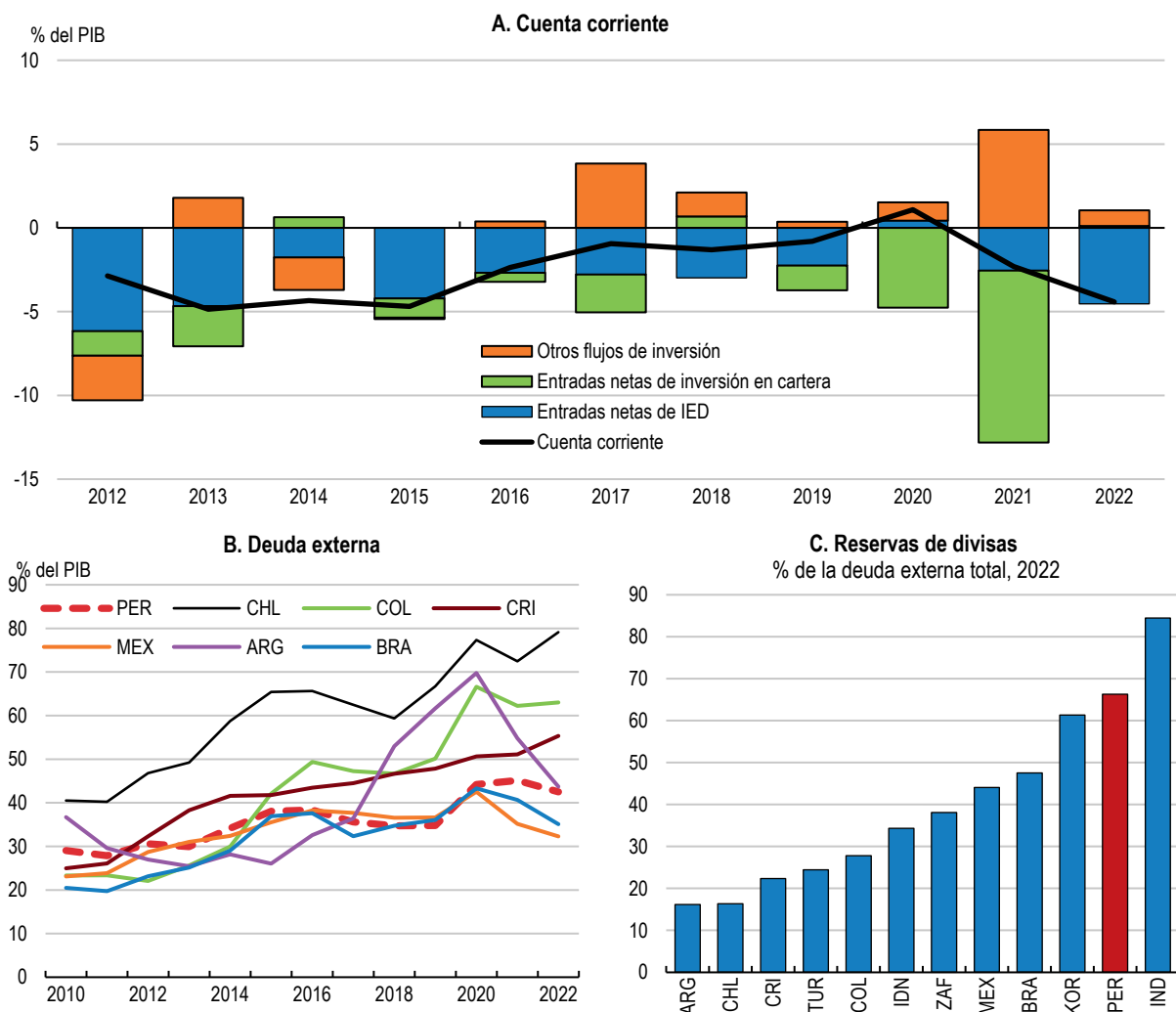
Fuente: Banco Central de Perú y Comtrade.

StatLink  <https://stat.link/hb9pfo>

A largo plazo, los factores internos de vulnerabilidad para el crecimiento económico de Perú incluyen una prolongada inestabilidad política y nuevos brotes de conflicto social. Las débiles perspectivas económicas, la elevada inflación y la fragmentación política aumentan el riesgo de nuevos disturbios sociales y enfrentamientos políticos. El país vive una crisis política desde 2016, con la sucesión de seis presidentes y frecuentes cambios en el Congreso y los ministerios. Esto ha desembocado en una debilidad institucional que podría acabar paralizando las reformas estructurales tan necesarias para fomentar el crecimiento económico y corregir desigualdades sociales profundamente arraigadas. Una inestabilidad política persistente también puede elevar los costos de financiamiento y deteriorar las perspectivas de la deuda, como reflejan las recientes revisiones a la baja de las perspectivas de calificación de la deuda por parte de Standard and Poor's (diciembre de 2022) y Moody's (enero de 2023). Por el contrario, mayor estabilidad política podría fomentar la creación de consensos en torno a reformas estructurales, disipar la incertidumbre política interna y conducir a un mayor crecimiento económico.

Por su diversidad geográfica y de ecosistemas, Perú es vulnerable a los riesgos ambientales, en particular a los relacionados con el cambio climático y las catástrofes naturales. Actividades humanas como la deforestación, la minería ilegal, la degradación del suelo y la contaminación han aumentado la exposición a catástrofes naturales tales como inundaciones, corrimientos de tierras y sequías. Entre 2003 y 2021, Perú experimentó más de 61.000 emergencias por fenómenos naturales, incluyendo terremotos, sequías y deslizamientos de tierra (MINAM, 2023^[5]). *El Niño*, un fenómeno meteorológico extremo y frecuente, ha incrementado las inundaciones en todo el país y sigue constituyendo un riesgo de primer orden para las perspectivas. En esta ocasión las repercusiones económicas podrían ser limitadas, ya que se prevé que su intensidad sea moderada. El cambio climático también afecta a la disponibilidad de agua (crucial para la agricultura, el consumo humano y la producción de energía), ya que Perú depende en gran medida del agua procedente del deshielo de los glaciares. Los hogares rurales de bajos ingresos están más expuestos a las catástrofes naturales y al impacto del cambio climático, lo que aumenta la desigualdad inducida por el clima (World Bank, 2023^[6]).

Gráfico 1.10. Perú dispone de mecanismos para hacer frente a shocks externos adversos



Fuente: Base de datos WEO del FMI, Banco Central de Perú.

StatLink <https://stat.link/9suto6>

El cambio climático podría provocar la desaparición de muchas especies, aumentar la vulnerabilidad de los bosques y provocar grandes pérdidas económicas, afectando negativamente al bienestar de millones de peruanos. Se calcula que por cada grado que aumenta la temperatura se pierde un punto porcentual de tasa de crecimiento del PIB per cápita anual (Chirinos, 2021^[7]). El cambio climático también repercutirá en la valoración de los activos y constituye un importante riesgo fiscal contingente. Por ejemplo, en 2017, un episodio moderado de *El Niño* restó alrededor de 1,7 puntos porcentuales al crecimiento económico de ese año, al dañar carreteras, viviendas, puentes, zonas agrícolas, instituciones educativas, canales de riego, caminos rurales e instalaciones sanitarias (World Bank, 2022^[8]). El potencial estrés hídrico también podría provocar importantes pérdidas de PIB (CIES, 2021^[9]). Los reguladores financieros deben seguir trabajando para incorporar los riesgos relacionados con el clima y los fenómenos naturales a sus pruebas de estrés y a sus herramientas de supervisión de la estabilidad financiera. El Ministerio de Economía y Finanzas también debería cuantificar el impacto fiscal y los riesgos asociados al cambio climático en sus proyecciones plurianuales.

Los riesgos para la estabilidad financiera parecen contenidos

A pesar de los desafíos que plantean los mercados financieros mundiales (como el aumento de los riesgos y la volatilidad), la incertidumbre política doméstica y menores perspectivas de crecimiento, el sistema financiero peruano ha demostrado su capacidad de resiliencia gracias a su sólido marco regulatorio. Aunque algunas medidas macro-prudenciales se relajaron durante la pandemia, en los dos últimos años se han reintroducido requisitos más estrictos en materia de reservas y capital para adecuarlos a las normas internacionales, como Basilea III. En febrero de 2023, el coeficiente de capital básico o Tier 1 era del 12,9%, un nivel que excede el requisito del 6%, aunque es inferior al de otras economías emergentes y avanzadas (Gráfico 1.11, Paneles A y B). Las utilidades bancarias han vuelto a los niveles previos a la pandemia (Gráfico 1.11, Panel C) y las pruebas de estrés indican que el sistema financiero peruano puede sobrellevar situaciones adversas (SBS, 2022^[10]). Desde enero de 2023 está en vigor una nueva estructura de capital para los bancos, que incluye colchones de conservación de capital y de riesgo sistémico, en línea con lo dispuesto en Basilea III. Sin embargo, en un entorno de endurecimiento de las condiciones financieras, las autoridades deben vigilar de cerca las carteras de los bancos y los estándares de concesión de préstamos. Asimismo, podrían adoptarse otras medidas para reforzar la supervisión de los grupos financieros, así como requisitos para la planificación de la resolución de bancos y grupos financieros nacionales de importancia sistémica.

Los bancos peruanos están bien capitalizados y los riesgos de crédito parecen contenidos. La cartera de créditos se ha recuperado y ahora supera los niveles pre-pandémicos. Sin embargo, con el retiro gradual de las medidas de apoyo a los prestatarios —como cuantiosos préstamos avalados por el Estado y condiciones flexibles de ajuste de los préstamos— y el endurecimiento monetario, la tasa de crecimiento del crédito se ha desacelerado rápidamente y se ha vuelto negativa para las empresas (Gráfico 1.11, Panel D). Los factores que explican esta tendencia son la baja confianza de las empresas, el aumento del costo de la deuda y precaución en el sistema financiero. El porcentaje de préstamos de riesgo dudoso respecto al total ha ido en aumento y, en el 4%, es elevado desde una perspectiva histórica y superior al promedio de la OCDE, especialmente en el caso de las PYMEs (por encima del 8%). Sin embargo, la dotación de reservas es sólida (Gráfico 1.11, Paneles E y F) e implicaba una tasa de cobertura de préstamos morosos del 113% a mediados de 2022 (SBS, 2022^[10]). La tasa de morosidad de las PYMEs y la morosidad de las éstas no deberían plantear un riesgo importante, ya que las PYMEs concentran el 26% de todos los préstamos. Las instituciones de microfinanciamiento rural siguen presentando debilidades (incluso resultados negativos), relacionadas en gran medida con carteras insuficientemente diversificadas, y podrían necesitar mantener un acceso continuado a facilidades especiales de préstamo, que hasta ahora han contenido los riesgos (IMF, 2023^[11]). No obstante, la amenaza de contagio es insignificante, ya que las microentidades suponen menos del 0,5% de los activos totales del sistema financiero.

Desde 2020, se han realizado retiros extraordinarios de las cuentas de pensiones privadas en seis ocasiones por un monto total equivalente a la mitad de los activos del sistema de pensiones y a cerca del 10% del PIB, lo cual obligó a los fondos de pensiones a vender activos de largo plazo, de modo que se ha reducido la profundidad del mercado financiero y se han consumido ahorros para pensiones de los hogares. Chile ha vivido una experiencia similar. Con estas medidas, inicialmente se quería prestar ayuda a los hogares en el contexto de la pandemia de COVID-19. Si bien es cierto que contribuyeron a limitar la contracción de la demanda interna, redujeron significativamente el valor de los activos en manos de los fondos de pensiones. Esto, a su vez, mermó la capacidad del mercado local para absorber deuda pública y financiar los déficits fiscales, de modo que el Estado ha aumentado su endeudamiento en los mercados externos y en moneda extranjera, deteriorando la composición de su deuda. Las tasas de interés locales a largo plazo han aumentado y los plazos al vencimiento de los bonos emitidos por los bancos, las empresas y el Tesoro se han acortado (BCRP, 2021^[12]). Nuevos retiros de fondos de pensiones podrían provocar una reducción abrupta de las cotizaciones de los activos de renta fija y variable, afectando así

al valor de compañías de seguros, fondos de inversión, bancos y Administradoras de Fondos de Pensiones, en perjuicio de la estabilidad macrofinanciera del país. De cara al futuro, es necesaria una reforma integral del sistema de pensiones para abordar los problemas de muy baja cobertura y beneficios que el sistema arrastra desde hace tiempo. No obstante, limitar los retiros anticipados de los fondos de pensiones a casos específicos previstos por la ley, como se analiza en el Capítulo 3 del presente Estudio, será clave para disfrutar de los beneficios de unos mercados financieros más profundos.

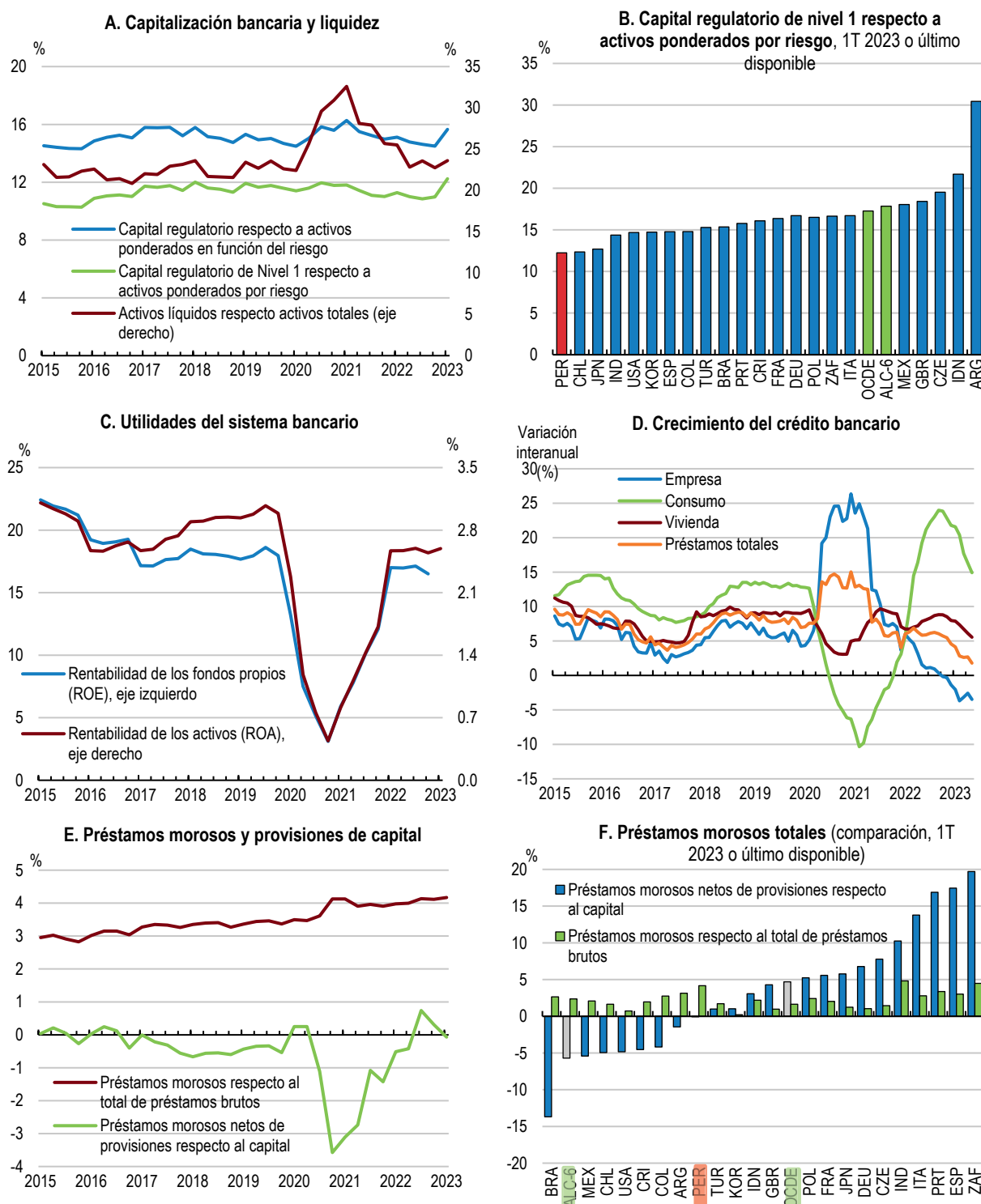
El sector financiero está expuesto a la volatilidad del tipo de cambio debido a la importante proporción de créditos y depósitos denominados en dólares, que es mayor que en muchos mercados emergentes (Gráfico 1.12), aunque se ve mitigada por las elevadas exigencias de reservas. Los préstamos en moneda extranjera representaban el 24% del crédito total en noviembre de 2022. Las empresas y los hogares peruanos tienen una proporción de créditos en divisas sobre depósitos del 142% y el 17%, respectivamente. La elevada dolarización del sector empresarial se concentra en las grandes y medianas empresas (55% y 26%, respectivamente, del total de créditos). Sin embargo, éstas suelen tener acceso a instrumentos de cobertura, y el riesgo de crédito cambiario –que mide el grado del crédito en dólares concedido a no generadores de dólares– ascendía al 15% y al 12%, respectivamente. Aun así, la exposición cubierta varía según los sectores. Por ejemplo, las industrias de servicios, electricidad y suministro de agua tienen mayores exposiciones no cubiertas (IMF, 2023^[11]). A pesar de la importante dolarización de los depósitos (35%), los bancos disponen de reservas líquidas de divisas suficientes para protegerse contra la depreciación de la moneda.

Desde principios de la década de 2000, los reguladores del sector financiero de Perú han aplicado varias medidas de desdolarización con el propósito de reducir el riesgo cambiario directo que asume el sector bancario (IMF, 2022^[13]), y la dolarización ha disminuido significativamente (Gráfico 1.12, Panel A). Entre los factores que contribuyeron al proceso de desdolarización, cabe destacar la estabilidad macroeconómica, el desarrollo del mercado de capitales en moneda local (incluida la emisión de deuda pública y corporativa a largo plazo denominada en soles) y políticas macro prudenciales, como mayores requisitos de reservas para los depósitos en dólares (García-Escribano, 2011^[14]). En 2013, el Banco Central inició un programa de desdolarización, que combinaba requisitos en materia de reservas (basados en límites al saldo de crédito en moneda extranjera) con una serie de nuevos instrumentos destinados a proporcionar liquidez en moneda nacional y una cobertura cambiaria para convertir préstamos en dólares a soles, contribuyendo a acelerar la desdolarización (BCRP, 2019^[15]). La dolarización total del crédito se redujo del 41% en diciembre de 2014 al 20% en diciembre de 2021. La dolarización del crédito a los hogares disminuyó notablemente; del 36% al 9% en el crédito hipotecario y del 71% al 13% en el crédito para la compra de vehículos en el periodo citado.

La persistente (aunque ahora más reducida) dolarización justifica frecuentes intervenciones del Banco Central en el mercado de divisas para evitar una volatilidad excesiva (Gráfico 1.12, Panel B), obstaculiza la transmisión de la política monetaria y conlleva riesgos para la estabilidad financiera. Las intervenciones responden a grandes shocks y a la presencia de fricciones, como mercados cambiarios poco profundos o descalces sustanciales de los tipos de cambio, que de otro modo podrían poner en peligro los objetivos del Banco Central de mantener la estabilidad financiera y de precios. El porcentaje de días en los que el Banco Central intervino en el mercado de divisas disminuyó desde 2016 hasta alcanzar un mínimo del 4% en 2019. En los últimos años ha aumentado de nuevo, llegando al 59% en 2022, y las intervenciones a través de swaps han adquirido más relevancia (en volumen) que las intervenciones en el mercado al contado. Dados los descalces cambiarios existentes y la poca profundidad de los mercados de divisas, la intervención en el mercado de divisas es apropiada, dadas las volátiles condiciones actuales del mercado derivadas de la situación financiera mundial, la incertidumbre política doméstica, y los retiros de los fondos de pensiones. Estas intervenciones permiten reducir los riesgos inherentes a la dolarización financiera sin afectar a la tendencia del tipo de cambio real, cimentando la estabilidad financiera necesaria para el crecimiento a largo plazo (BCRP, 2021^[16]). Más recientemente, impulsado por la tendencia a la apreciación del sol peruano desde junio de 2023, ha habido un mayor uso de intervenciones cambiarias

en el mercado de swaps. El tipo de cambio en Perú es el menos volátil de América Latina y se encuentra entre los más estables del conjunto de mercados emergentes.

Gráfico 1.11. Indicadores de estabilidad financiera

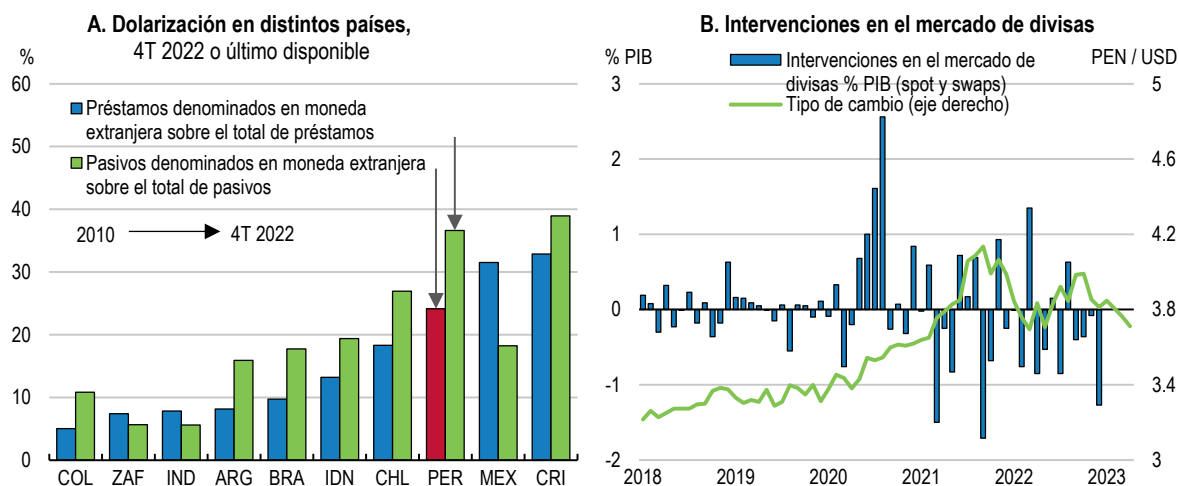


Nota: ALC-6 es la media no ponderada de ARG, BRA, CHL, COL, CRI y MEX.
Fuente: Banco Central, CEIC, BPI.

Limitar gradualmente las intervenciones en el mercado de divisas a eventos focalizados y condicionados en el mercado de divisas permitirían a los agentes económicos internalizar mejor los riesgos cambiarios e incentivaría el desarrollo de mercados locales de divisas, reduciendo los desajustes entre monedas y fomentando la desdolarización. Implementar menos intervenciones y más focalizadas, particularmente basadas en las condiciones del mercado, y fomentar un mercado más profundo alentaría al sector privado a desarrollar instrumentos de cobertura (IMF, 2023^[11]). Aunque muchos participantes económicos en Perú tienen coberturas naturales como la facturación en dólares, un mercado de divisas a plazo más profundo beneficiaría a la mayoría que aún requiere acceso a opciones de cobertura. Esta medida permitiría que el tipo de cambio desempeñara un papel más importante como amortiguador y reforzaría la transmisión de la política monetaria. Esto también contribuiría a la diversificación de las exportaciones, apoyando el crecimiento de las exportaciones no tradicionales (Adler, Magud and Werner, 2017^[17]).

Con el fin de facilitar el desarrollo de instrumentos de cobertura y una mayor desdolarización, es importante desarrollar un mercado de divisas y de derivados financieros más profundo. Esto puede lograrse estableciendo un marco regulador que garantice el correcto funcionamiento de los mercados de derivados y proporcione directrices claras a los participantes en el mercado. Asimismo, el desarrollo de plataformas de negociación, cámaras de compensación y sistemas de liquidación es crucial para facilitar las transacciones de derivados, que han ido en aumento desde 2014. Las autoridades pueden colaborar con las instituciones financieras y otras partes interesadas para instaurar asociaciones e iniciativas que promuevan el desarrollo del mercado de derivados financieros, en particular en lo que se refiere a las pequeñas y medianas empresas, para quienes el uso de estas herramientas suele ser más costoso. Por ejemplo, el Banco de Desarrollo de Brasil ofrece asistencia técnica a las PYMEs sobre estrategias de gestión de riesgos.

Gráfico 1.12. La dolarización financiera sigue siendo considerable



Fuente: FMI, FSI; Banco Central de Perú; Adler, Gustavo, Kyun Suk Chang, Rui C. Mano, y Yuting Shao. 2021. "Foreign Exchange Intervention: A Dataset of Public Data and Proxies", Documento de Trabajo del FMI Serie 21/47, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C.

StatLink  <https://stat.link/afnqr1>

El marco macroeconómico podría continuar reforzándose

La política monetaria en Perú se ha construido una gran credibilidad, gracias a un sólido historial de mantenimiento de las expectativas de inflación ancladas, con un objetivo de inflación del 2% y un rango de tolerancia de 1 punto porcentual. Desde la década de 1990s, el Banco Central es autónomo y esta independencia ha sido fundamental para garantizar la estabilidad macroeconómica y financiera del país y ha desempeñado un papel decisivo durante la recesión producida por la pandemia y los shocks más recientes. El Banco apoyó la recuperación, bajando la tasa de interés de la política monetaria y

proporcionando una importante liquidez, lo cual resultó clave para salvaguardar la estabilidad financiera y facilitar la concesión de créditos. Más recientemente, ha aumentado oportunamente la tasa de interés de referencia para contener las presiones inflacionistas que aparecieron a partir de 2021.

Aunque la gobernanza del Banco Central se ajusta en general a las mejores prácticas internacionales y ofrece sólidas garantías jurídicas para la autonomía operativa y la rendición de cuentas, su autonomía podría reforzarse aún más. El Directorio está compuesto por siete miembros. El poder ejecutivo nombra a cuatro de ellos, incluido el presidente, con sujeción a la aprobación del Congreso, mientras que el Congreso selecciona a tres. Ningún miembro del Directorio puede ser destituido salvo por causa justificada. Sin embargo, la coincidencia del nombramiento del presidente y demás miembros del Directorio con el mandato presidencial supone una amenaza potencial para la autonomía del Banco Central y lo expone al riesgo de interferencias políticas, aunque hasta ahora no se hayan producido.

Un marco fiscal robusto, respaldado por reglas fiscales y una institución fiscal independiente (Cuadro 1.3), ha contribuido a unas finanzas públicas sólidas, un bajo nivel de deuda pública y un amplio espacio fiscal. El actual marco fiscal de Perú, instaurado en 1999 para estabilizar la economía y promover el crecimiento, se basa en reglas fiscales que regulan el déficit, el gasto público y la deuda pública. Estas reglas se consagraron en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, que se actualizó en 2013 y desde entonces se ha reforzado con medidas de transparencia y rendición de cuentas. En 1999 se creó el Fondo de Estabilización Fiscal que permitió acumular importantes amortiguadores fiscales durante el superciclo de las materias primas. En 2016, se estableció un Consejo Fiscal para garantizar el cumplimiento del marco. El marco fiscal de Perú se considera un modelo de buenas prácticas en gestión fiscal y ha contribuido a convertir al país en un líder en gobernanza económica en América Latina.

Cuadro 1.3. Principales elementos actuales del marco fiscal peruano

	Instrumento	Descripción
Reglas fiscales	Regla de la deuda del sector público no financiero.	La deuda pública no puede superar el 30% del PIB. En casos excepcionales de volatilidad financiera, y siempre que se cumplan las demás reglas, puede desviarse temporalmente hasta 4 puntos porcentuales del PIB.
	Regla del déficit del sector público no financiero.	El déficit fiscal no debe superar el 1,0% del PIB.
	Regla del gasto no financiero del sector público.	El crecimiento anual del gasto no financiero del sector público no financiero queda limitado por el crecimiento promedio de los últimos 20 años (15 años anteriores, el actual y 4 años de previsión) del crecimiento real anual de la economía más 1 p.p.
	Regla del gasto del gobierno general.	El crecimiento del gasto corriente de las administraciones públicas, excluyendo el gasto de mantenimiento, está limitado por el crecimiento promedio de 20 años del crecimiento real anual de la economía menos 1 p.p., y no puede crecer más que el gasto no financiero.
	Reglas para los gobiernos regionales y locales.	Saldo total de deuda \leq media anual de los ingresos corrientes totales de los últimos 4 años; ingresos corrientes totales \geq gastos corrientes no financieros.
Gestión macroeconómica	Cláusulas de excepción.	En periodos de emergencia nacional o crisis internacional, o cuando el PIB real esté disminuyendo, las reglas pueden suspenderse o modificarse. Para ello, el gobierno deberá presentar al Congreso un proyecto de ley que deberá señalar expresamente la vía de retorno a los parámetros regulares.
	Fondo de Estabilización Fiscal.	El fondo se financia con recursos remanentes en las cuentas del Tesoro, una vez deducidas las contribuciones a la Reserva Secundaria de Liquidez, una parte de los ingresos procedentes de las concesiones y una parte de los ingresos por privatizaciones. Los recursos pueden utilizarse para financiar gastos cuando se prevén menores ingresos, cuando el PIB real está disminuyendo o en condiciones de emergencia nacional o crisis internacional.
Marco institucional, transparencia y rendición de cuentas	Marco Macroeconómico Multianual, que incluye una evaluación explícita de las contingencias y un análisis del riesgo fiscal: documento en el que el Gobierno debe hacer públicas las previsiones macroeconómicas en las que se basa el presupuesto público para el año en curso y los siguientes. Actualización del Marco Macroeconómico Multianual. Declaración sobre el Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal. Informes de seguimiento. Consejo Fiscal Independiente.	

Fuente: Secretaría de la OCDE.

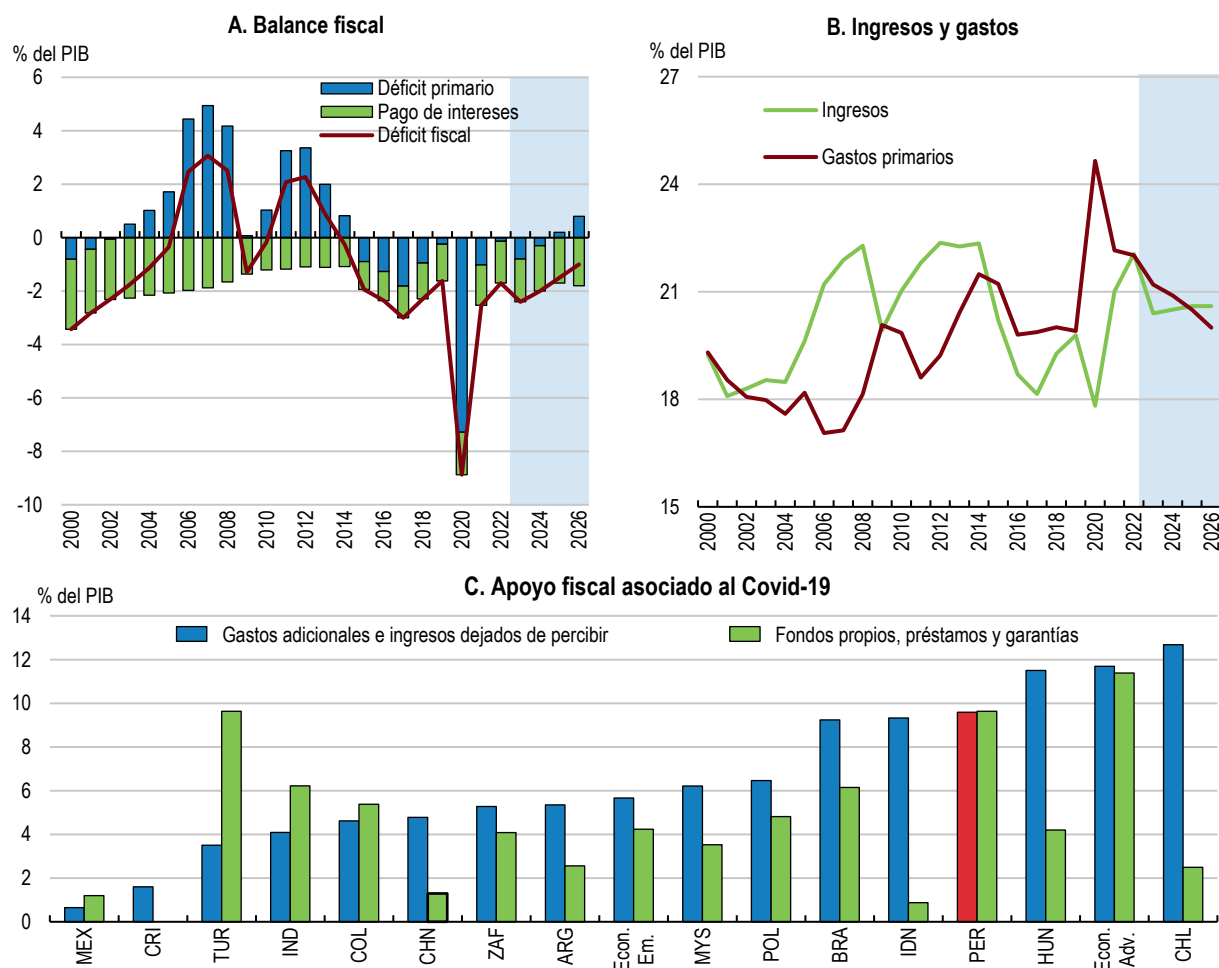
El Consejo Fiscal desempeña un papel clave y constructivo en el apoyo al marco fiscal de Perú desde su creación (IADB, 2019^[18]). Las opiniones no vinculantes de la institución sobre la estrategia fiscal, el cumplimiento de las reglas fiscales, la evaluación de las previsiones presupuestarias y los riesgos fiscales emergentes son públicos, oportunos y objetivos. Reformas recientes han reforzado la independencia del Consejo Fiscal, como la reciente incorporación del requisito de que el comité esté formado por cinco miembros con capacidades técnicas demostradas, que son nombrados por el Ministerio de Economía y Finanzas a partir de una primera selección propuesta por el Consejo Fiscal. El presidente del Consejo Fiscal es designado por los miembros del Consejo Fiscal. La Secretaría Técnica del Consejo Fiscal se considera ahora equivalente a un Organismo Público Regulador, lo que le permite pagar salarios más altos al personal técnico y aumentar así su capacidad técnica. Sin embargo, aún hay margen para mejorar su independencia operativa. Consultar sistemáticamente al Consejo Fiscal a la hora de modificar las reglas fiscales y responder públicamente a sus opiniones fomentaría la transparencia y la rendición de cuentas, ya que la regla de déficit ha sido modificada, suspendida o emendada con frecuencia. La ley obliga al Gobierno a consultar al Consejo Fiscal con ocasión de la formulación del marco macroeconómico multianual, previo a su aprobación por el Congreso. Sin embargo, este requisito no se extiende a su posterior actualización, para lo cual el Consejo Fiscal puede dar su opinión después de la publicación. Solicitar aportes antes de la publicación de la actualización sería beneficioso para el fortalecimiento de las finanzas públicas. Otras experiencias de consejos fiscales de la OCDE indican que, para reforzar aún más la independencia operativa, el Consejo podría celebrar audiencias más regulares ante el Parlamento y someterse a evaluaciones externas por parte de expertos nacionales o internacionales, de conformidad con los principios de la OCDE sobre instituciones fiscales independientes. Dotado de recursos suficientes, el Consejo Fiscal también podría desempeñar un papel en la supervisión de las reglas fiscales subnacionales. Un buen ejemplo de ello es la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal de España (AIReF). La AIReF es una de las pocas instituciones fiscales independientes que se encarga no sólo de verificar el cumplimiento de las reglas de la administración central, sino también vigilar el cumplimiento de las reglas en el ámbito subnacional/regional. Las evaluaciones de sostenibilidad fiscal de la AIReF tienen un enfoque regional, ya que las Comunidades Autónomas están sujetas a umbrales de déficit presupuestario dada la elevada descentralización fiscal del país (OECD, 2020^[19]).

Se precisan reformas para aumentar la eficiencia de las finanzas públicas

La política fiscal debe seguir siendo prudente y reconstituir los amortiguadores fiscales

El sólido marco fiscal permitió al Gobierno inyectar un audaz estímulo equivalente al 10% del PIB para apoyar a la economía durante la pandemia de COVID-19. A medida que se retiraron los gastos relacionados con la pandemia y aumentaron los ingresos impulsados por la recuperación y los altos precios del cobre, el déficit presupuestario se redujo, pasando del 8,9% del PIB en 2020 al 2,5% en 2021 y al 1,7% en 2022, mientras que la deuda ascendió al 33,8% del PIB en 2022. Actualmente, se contempla una consolidación fiscal gradual para garantizar la sostenibilidad fiscal a mediano plazo (Gráfico 1.13). Se prevé que las reglas fiscales —que tras una suspensión de dos años se reinstauraron en 2022 con un periodo de transición— reduzcan la deuda por debajo del 30% del PIB en 2030 y el déficit fiscal al 1% del PIB en 2026. Se estima que el déficit fiscal alcanzará el 2,4% del PIB en 2023, que dentro del límite previsto en la regla fiscal (2,4% del PIB), lo que implica un impulso fiscal moderado destinado a estimular la economía, mejorar la cohesión social y mitigar el impacto de las protestas sociales. La estrategia fiscal de las autoridades para 2024-26 contempla una consolidación fiscal gradual de aproximadamente medio punto porcentual del PIB al año.

Gráfico 1.13. Luego de los fuertes estímulos implementados durante la pandemia, se está llevabdi a cabo una consolidación fiscal gradual

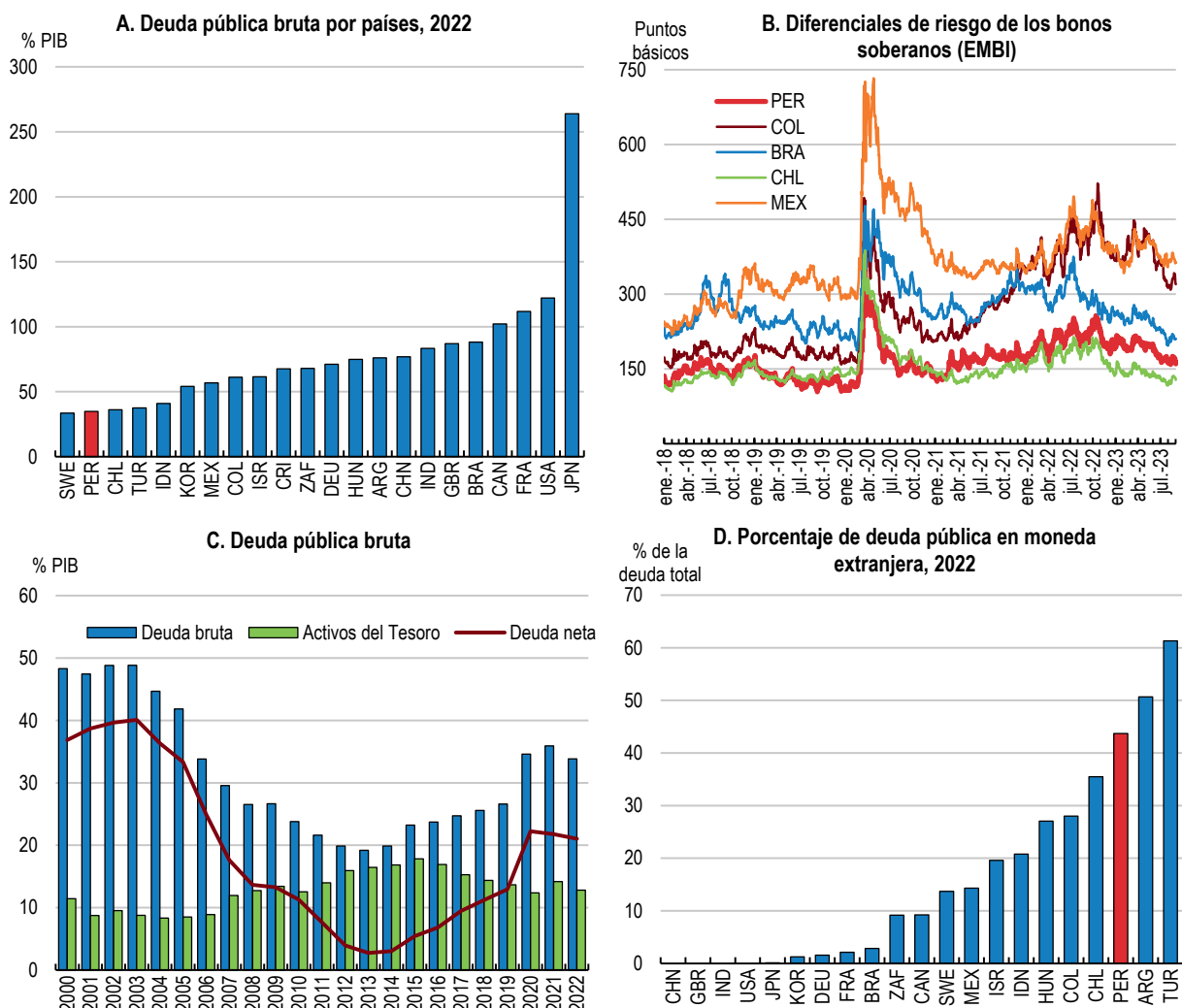


Nota: Las zonas sombreadas reflejan las previsiones del Gobierno recogidas en el *Marco Macroeconómico Multianual 2024-2027*.
Fuente: Banco Central de Perú; Ministerio de Economía y Finanzas, *Marco Macroeconómico Multianual 2024-2027* (MMM, 2023^[20]).

StatLink <https://stat.link/zonaty>

En comparación con otras economías emergentes, la deuda pública de Perú sigue siendo baja (Gráfico 1.14, Panel A), aunque los ingresos fiscales también son modestos en términos relativos. El vencimiento medio de la deuda pública peruana es de 13 años, y la percepción que el mercado tiene de los bonos del Tesoro peruano sigue siendo favorable en relación con otros países de la región (Gráfico 1.14, Panel B), y ello a pesar de que los costos de financiamiento han aumentado debido a una política monetaria más restrictiva. Sin embargo, la deuda pública ha ido en aumento desde 2013 (Gráfico 1.14, Panel C) y está más expuesta a los riesgos cambiarios, ya que la deuda pública bruta de Perú en moneda extranjera ha crecido hasta el 51,6% del total de la deuda pública en 2022 desde el 31,8% en 2019 (Gráfico 1.14, Panel D).

Gráfico 1.14. El perfil de la deuda pública sigue siendo saludable, pero su composición ha empeorado



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas; FMI, Base de Datos de Perspectivas de la Economía Mundial; BPI.

StatLink <https://stat.link/6vbk10>

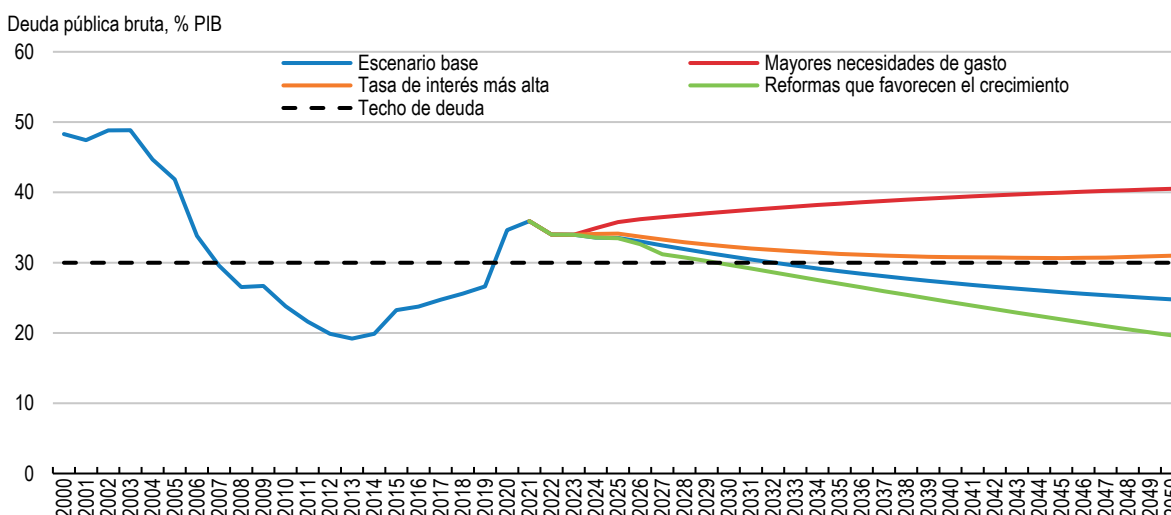
Para que la política fiscal disponga de margen de actuación en tiempos de recesión será clave restaurar los amortiguadores fiscales, que son también necesarias para proteger a Perú del impacto presupuestario de potenciales desastres naturales, crisis de los precios de las materias primas y la materialización de pasivos contingentes. El enorme gasto efectuado durante la pandemia se financió recurriendo a ahorros del Fondo de Estabilización Fiscal y a nuevas emisiones de deuda, que elevaron la deuda bruta en 9 puntos porcentuales del PIB entre 2019 y 2021, hasta el 35,9% del PIB. El tamaño del Fondo de Estabilización apenas alcanzaba el 0,6% del PIB en 2022, mientras que antes de los estragos causados por el fenómeno natural conocido como *El Niño* en 2017 llegaba al 4,5% del PIB. Los pasivos contingentes proceden principalmente de garantías estatales en contratos de asociación público-privada, estimadas en un 1,8% del PIB en 2021, y de los préstamos avalados que se formalizaron durante la pandemia (0,6% del PIB).

Un riesgo fiscal importante es la inestabilidad financiera de Petroperú, una empresa petrolera estatal que suministra casi el 50% del combustible del mercado nacional. Petroperú es la única empresa estatal en Perú que no está bajo la jurisdicción de un fondo llamado FONAFE, que ejerce derechos de propiedad

sobre todas las demás empresas estatales nacionales. La gestión del FONAFE generalmente está alineada con las mejores prácticas de la OCDE. El Gobierno ha aprobado recientemente una aportación de capital de 4.000 millones de soles peruanos y una operación de endeudamiento a corto plazo por importe de hasta 500 millones de dólares estadounidenses (0,2% del PIB) para garantizar la seguridad energética nacional, lo que constituye un pasivo contingente directo. Sin embargo, los problemas del balance de Petroperú a largo plazo siguen siendo preocupantes. Petroperú también se enfrenta a desafíos relacionados con el medioambiente y la gobernanza, y hay acusaciones de injerencia política en sus operaciones y su gestión. Las autoridades deben reforzar la supervisión, adoptar una estrategia para restablecer la viabilidad de la compañía o desprenderse de la participación estatal, así como mejorar la transparencia, las prácticas de gestión financiera y la responsabilidad ambiental, en línea con los principios de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas y los principios de Gobierno Corporativo de la OCDE.

A mediano plazo, se prevé que la planeada gradual consolidación fiscal establezca el ratio de deuda pública sobre el PIB por debajo del límite del 30% y preserve la sostenibilidad de la deuda (Gráfico 1.15, línea azul). Una subida de las tasas de interés, posiblemente relacionada con la evolución de los mercados financieros mundiales y la incertidumbre política doméstica, llevaría a una trayectoria de deuda más elevada, ligeramente por encima del techo máximo del 30% del PIB (línea naranja). El impacto de tasas de interés más altas es relativamente limitado, ya que más del 80% de la deuda pública está contraída a tasas de interés fijas y con una duración media de 13 años. El aumento permanente del gasto, incluido el derivado de la posibilidad de que el Congreso apruebe iniciativas de gasto no financiado, exigirá reformas más profundas para aumentar los ingresos y preservar la sostenibilidad de la deuda. De lo contrario, la deuda pública bruta superaría el 40% del PIB en 2040 (línea roja). Por último, el paquete de reformas estructurales para estimular el crecimiento recogido en el Gráfico 1.3 elevaría el crecimiento y, por tanto, reduciría visiblemente el ratio de la deuda respecto al PIB (línea verde), con un descenso sostenido que situaría la deuda pública en el 20% del PIB en 2050.

Gráfico 1.15. La deuda pública es sostenible en el escenario de base, pero existen riesgos



Nota: En el escenario de los planes fiscales actuales del Gobierno, se supone un crecimiento del PIB como el indicado en el Cuadro 1.1 y del 2,9% a partir de entonces. Los cálculos incluyen el gasto público en salud y pensiones relacionado con el envejecimiento. El escenario de mayores necesidades de gasto supone un 1% adicional del PIB, mientras que la recaudación de ingresos se mantiene constante en % del PIB. El escenario de tasas de interés más altas supone 0,6 puntos porcentuales adicionales para la tasa de interés implícita en la deuda pública bruta. Por último, el escenario de mayor crecimiento supone un crecimiento medio a largo plazo del 3,9% en 2025-2027 y del 4,8% a partir de 2028, en línea con el impacto de realizar todas las reformas en el Gráfico 1.3.

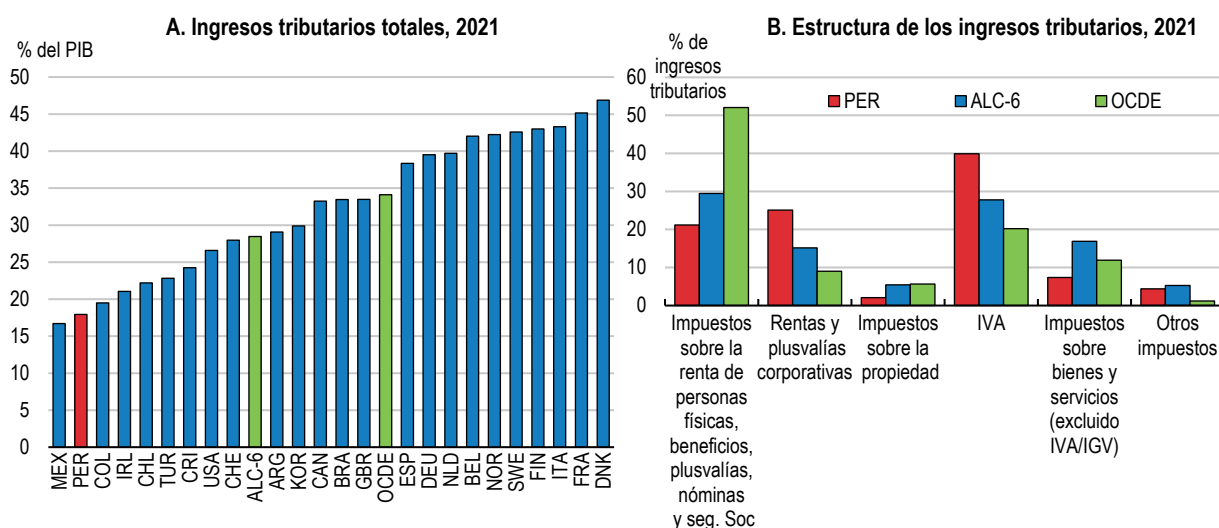
Fuente: Cálculos de la OCDE.

StatLink  <https://stat.link/fs5ezl>

Implementar una reforma fiscal integral para abordar desafíos de larga data

El sistema fiscal peruano se caracteriza por una presión fiscal relativamente baja y una base imponible reducida. La relación impuestos/PIB es del 17%, muy inferior al promedio de la OCDE del 34% y al de latinoamericana del 30% (Gráfico 1.16, Panel A), e insuficiente para satisfacer las crecientes necesidades sociales y reforzar la indispensable inversión pública en infraestructuras, educación y salud. Como en otros países latinoamericanos, Perú depende en gran medida de impuestos indirectos, como el Impuesto General a las Ventas (IGV), mientras que los países de la OCDE con ingresos más elevados se nutren en mayor medida de ingresos procedentes de los impuestos que gravan la renta, así como de las cotizaciones a la seguridad social (Gráfico 1.16, Panel B). Aunque apoyarse en los impuestos indirectos puede ser beneficioso desde la perspectiva del crecimiento económico, conlleva una baja progresividad del sistema fiscal (OECD et al., 2023^[21]).

Gráfico 1.16. Los ingresos fiscales son bajos y su composición presenta un sesgo hacia los impuestos indirectos



Nota: La relación impuestos/PIB mide los ingresos tributarios (incluidas las contribuciones a la seguridad social pagadas al gobierno en general) como proporción del producto interno bruto (PIB). Año 2020 para la OCDE en el Panel B. ALC-6 es la media simple de ARG, BRA, CHL, COL, CRI y MEX.

Fuente: OCDE, Base de Datos Mundial de Ingresos Fiscales; y OCDE, Estadísticas de Ingresos en América Latina y el Caribe.

StatLink  <https://stat.link/8x3if0>

Uno de los principales retos asociados a la fiscalidad en Perú es la reducida base imponible. Un número significativo de empresas y particulares no participan (o lo hacen sólo parcialmente) en la economía formal y el sistema tributario, lo que se traduce en un bajo nivel de cumplimiento de las obligaciones fiscales. A pesar de los recientes esfuerzos encaminados a reducir la evasión fiscal y mejorar el funcionamiento de la administración tributaria, la evasión fiscal sigue siendo alta y le cuesta a Perú aproximadamente el 5,5% del PIB (Sunat, 2022^[22]; Sunat, 2022^[23]). El incumplimiento en el Impuesto General a las Ventas (IGV) asciende a más del 2,6% del PIB, uno de los porcentajes más elevados de América Latina (Gráfico 1.17). Al mismo tiempo, las exenciones y las tasas reducidas en el IGV tienen un costo igual al 1% del PIB (Arias, 2021^[24]); la tasa media del IGV se encuentra en el 18%. Algunos bienes y servicios están exonerados de IGV, entre ellos los libros, los periódicos y las revistas, así como algunos productos agrícolas, la prestación o uso de servicios en el país y la primera venta de bienes inmuebles con un valor inferior a USD 47.000. Hasta diciembre de 2024 está vigente una tasa de IGV temporalmente reducida del 10% para determinados restaurantes y hoteles. Aumentar el cumplimiento y limitar el alcance de las exenciones y

las tasas reducidas —compensando a los hogares más pobres a través del sistema de transferencias— podría elevar los ingresos por IGV y, al mismo tiempo, disminuir las distorsiones y subsanar problemas de equidad. Por otro lado, el incumplimiento del impuesto a la renta de sociedades es más elevado, y ascendía al 33,1% de la recaudación potencial en 2021 (Sunat, 2022^[22]), superando los niveles de Colombia, Chile y México.

Se podría lograr una mayor recaudación fortaleciendo y modernizando la administración tributaria peruana, comenzando por reforzar el capital humano, los sistemas de información y el uso de tecnologías avanzadas, así como la calidad del registro de contribuyentes, con una sistemática verificación cruzada de la información procedente de distintas fuentes y la continua mejora y generalización de la facturación electrónica (Recuadro 1.3). La plena aplicación de las reformas de 2022, como la introducción de un registro tributario digital, y el aprovechamiento de las herramientas de macrodatos (big data) parecen medidas prometedoras. Para seguir avanzando, es necesario incorporar buenas prácticas tributarias a las regulaciones nacionales, en particular las relacionadas con la lucha contra la evasión y el fraude fiscal nacional e internacional. Por ejemplo, Perú se adhirió al Marco Inclusivo sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios en 2017, y a la solución de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía en octubre de 2021.

Recuadro 1.3. Fortalecimiento de la administración tributaria mediante el uso de tecnologías innovadoras y la recolección de datos

Algunos países están adoptando técnicas avanzadas de tratamiento y automatización de datos para mejorar su gestión tributaria y el registro e identificación de los contribuyentes. La Agencia Tributaria sueca lanzó en mayo de 2021 un servicio de evaluación de riesgos basado en la inteligencia artificial (IA) para las solicitudes de registro de empresas. Cataloga las solicitudes utilizando factores de riesgo preestablecidos y las tramita según corresponda.

Italia utiliza el análisis de datos (data analysis) y el aprendizaje automático (machine learning) para estimar la brecha del IVA. Argentina ha desarrollado una declaración de IVA simple y proforma y ha introducido un libro de IVA digital, que contiene detalles de las facturas entrantes y salientes de una empresa para cada periodo de IVA, con el fin de mejorar el grado de cumplimiento. Francia emplea IA y fotografías aéreas para detectar construcciones no declaradas.

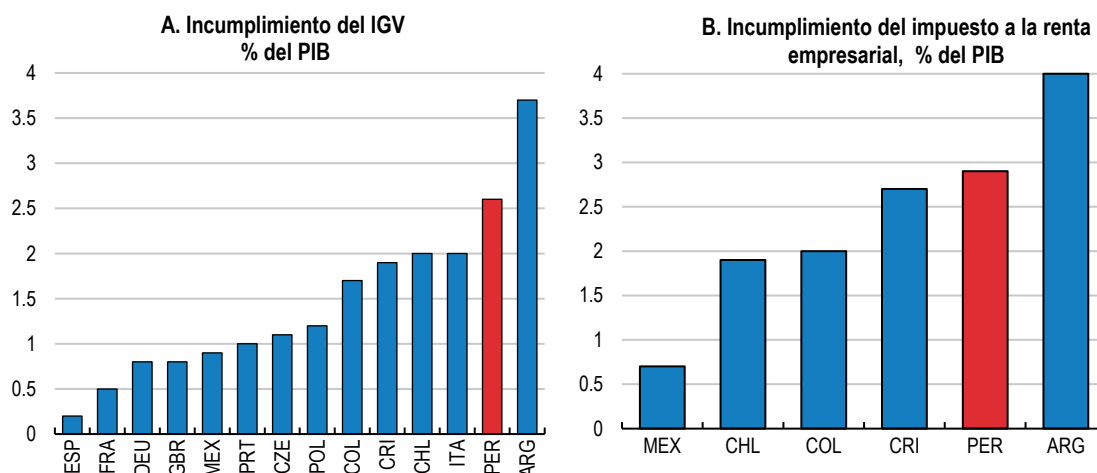
Algunos países han mejorado las estrategias de gestión de la deuda tributaria para evitar que ésta se produzca. El sistema SIPER de Argentina clasifica a los contribuyentes en función de factores de riesgo para permitir el uso de medidas de recaudación focalizadas y procesos judiciales acelerados. Los contribuyentes reciben una notificación de su categoría y tienen la oportunidad de rectificar errores. En EE.UU., la agencia tributaria (Internal Revenue Service - IRS) utiliza modelos predictivos para agilizar la gestión de expedientes, prediciendo el comportamiento de los contribuyentes y evaluando la probabilidad de pago, el riesgo de cumplimiento futuro y los importes de pago previstos.

Fuente: (OECD, 2022^[25]).


Los gastos tributarios contribuyen en una menor recaudación tributaria en Perú. Los gastos tributarios ascendieron al 2,0% del PIB en 2022 (MMM, 2022^[26]). Los mayores gastos tributarios incluyen exoneraciones de impuestos a la venta e importación de productos agrícolas y a la prestación de servicios educativos, exoneración del IGV en la región amazónica y excepciones en las reglas de la Compensación por Tiempo de Servicios (fondo que mitiga las contingencias que puedan sufrir los trabajadores formales en caso de extinción del vínculo laboral). Muchos de estos gastos tributarios no están bien orientados, de modo que benefician a los más ricos y no cumplen sus objetivos (Arias, 2021^[24]). Se podrían generar importantes ingresos tributarios llevando a cabo una evaluación en profundidad de los gastos tributarios, con la finalidad de conservar únicamente los que contribuyan en términos económicamente eficientes al

logro de objetivos bien formulados y de eliminar progresivamente el resto, con su sustitución, en caso necesario, por transferencias específicas a la población más vulnerable. También podrían revisarse los regímenes fiscales del IGV, de la renta de las personas físicas y de las plusvalías para eliminar numerosas deducciones y exoneraciones que menoscaban la equidad y la recaudación fiscal, incluidos los mecanismos de recaudación del IGV a los servicios digitales (Schatan et al., 2021^[27]; Arias, 2021^[24]).

Gráfico 1.17. El elevado incumplimiento de las obligaciones tributarias obstaculiza la recaudación de impuestos



Nota: Para Perú, año 2021. Panel A: 2017, salvo para CRI y MEX (2016). Panel B: ARG 2005, CHL 2009, CRI 2015, COL y MEX 2016.
Fuente: Secretaría de la OCDE, basada en (Cepal, 2020^[28]; Sunat, 2022^[22]; Sunat, 2022^[23]) y (OECD et al., 2022^[29]).

StatLink  <https://stat.link/iw80k3>

La existencia y complejidad de múltiples regímenes tributarios empresariales en Perú ha contribuido a una menor recaudación de dicho impuesto, una elevada evasión, un alto grado de informalidad y una baja productividad. En la actualidad, existen tres regímenes simplificados para las pequeñas empresas, con sus propias categorías y cargas fiscales en función del tamaño de la empresa (Cuadro 1.4). Estos regímenes tributarios especiales engloban aproximadamente 1,2 millones de contribuyentes activos, es decir, el 92% del total, y aportan unos ingresos fiscales que apenas representan el 0,3% del PIB o el 8% del total del impuesto corporativo. Aunque el régimen tributario de las pequeñas empresas se diseñó para simplificar y reducir los costos de cumplimiento de las obligaciones fiscales y favorecer la formalización de pequeñas empresas, ha creado enormes oportunidades para el arbitraje, la subdivisión artificial de empresas, la declaración de datos que no corresponden a la realidad y la evasión fiscal (Ardanaz et al., 2020^[30]; OECD, 2016^[31]). Se puede encontrar un ejemplo de efectos no deseados de los múltiples regímenes del impuesto a la renta empresarial de Perú en la reforma de 2016, que introdujo el tercer régimen para las pequeñas empresas, el RMT. Esta reforma pretendía introducir progresividad en la tributación y mejorar los incentivos a la formalización, pero, en la práctica, ha provocado una migración fuera del régimen general (Arias, 2021^[24]) (Gráfico 1.18). Los regímenes tienen también umbrales de renta relativamente altos para pertenecer a ellos. Esto ha dado lugar a la generalización de pequeñas empresas de baja productividad que concentran una gran cantidad del empleo, pero tienen pocos incentivos para crecer.

Cuadro 1.4. Regímenes tributarios para empresas en Perú

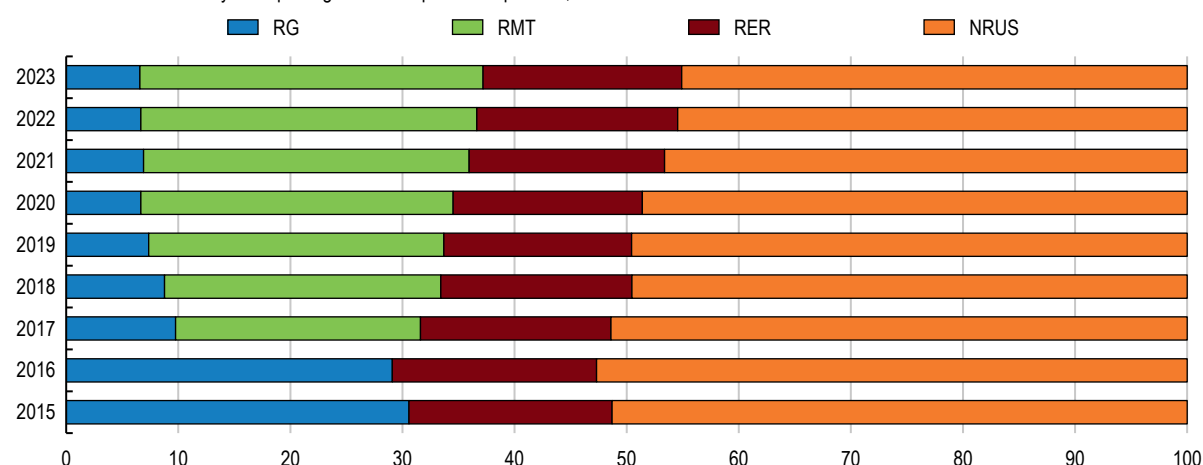
Régimen	Cobertura	Umbral	Pago	Obligaciones contables	Otros
Nuevo Régimen Único Simplificado (NRUS).	Personas físicas que venden mercancías o servicios a consumidores finales.	Ingresos brutos o adquisiciones inferiores a 60.000 PEN o 96.000 PEN anuales (según la categoría), lo que equivale a 2,5 y 4,0 veces el PIB per cápita.	El impuesto corporativo y el IGV como una tasa única basada en los ingresos y las adquisiciones. 20 o 50 PEN (5-13 USD) mensuales.	Ninguna.	Sólo pago mensual. Sólo emite recibos de pago, no emite facturas a efectos del IGV.
Régimen Especial del Impuesto a la Renta (RER).	Personas físicas o jurídicas dedicadas a actividades extractivas, industriales, comerciales, de servicios o agrícolas.	Ingresos netos anuales o compras de hasta 525.000 PEN (142.000 USD), que equivale a 21,7 veces el PIB per cápita.	Pago del 1,5% de los ingresos netos e IGV.	Sólo registros de compras y ventas.	Declaración mensual. Los costos y gastos empresariales, incluyendo nóminas, no se deducen.
Régimen MYPE Tributario (RMT).	Personas físicas o jurídicas.	Ingresos netos anuales inferiores a 1.700 Unidades Impositivas Tributarias o UIT (7,8 millones de PEN), equivalentes a 294,7 veces el PIB per cápita.	10% para las 15 primeras UIT de ingresos netos; 29,5% para las adicionales hasta 1.700 UIT e IGV.	Registros de compras y ventas, libro diario, libro mayor, libro de inventarios y balances.	Declaración mensual y anual.
Régimen general (RG).	Todo.	Todo.	29,5% sobre los beneficios e IGV.	Registros de compras y ventas, libro diario, libro mayor, libro de inventarios y balances.	Declaración mensual y anual.

Fuente: Secretaría de la OCDE basada en (Schatan et al., 2019^[32]).

Para reducir los costos de cumplimiento y fomentar la formalidad empresarial, Perú necesita racionalizar los regímenes para las pequeñas empresas y, al mismo tiempo, impedir que los grandes contribuyentes utilicen un régimen para eludir impuestos. Los regímenes tributarios para las pequeñas empresas deben incentivar a las empresas informales a entrar en la economía formal y a las pequeñas empresas formales a crecer e integrarse en el régimen tributario general (Mas-Montserrat et al., 2023^[33]). Tomando como base las buenas prácticas de la OCDE en el diseño de posibles regímenes de impuestos, Perú podría evaluar y reconfigurar sus regímenes, tal vez sustituyendo los tres actuales por uno solo (o probablemente dos). El impuesto de sociedades también podría basarse en las utilidades netas, lo que, en principio, animaría a los contribuyentes a declarar sus costos y gastos, mejorando los incentivos a la formalización. La simplificación del sistema también permitiría agilizar el control y la verificación y aumentaría la recaudación tributaria, en particular si la reforma indujera a las empresas más grandes a declarar sus utilidades en el régimen tributario general, además de los efectos positivos sobre la formalización, la productividad y el crecimiento.

Gráfico 1.18. La multiplicidad de regímenes fiscales crea distorsiones en el impuesto corporativo

Distribución de los contribuyentes por régimen del impuesto corporativo, %.



Nota: El RG es el régimen general, el NRUS es el régimen para microempresas y autónomos, mientras que el RMT y el RER son los dos regímenes intermedios para pymes. Véase en el cuadro 1.4 una descripción de los regímenes.

Fuente: Secretaría de la OCDE a partir de datos de la Sunat.

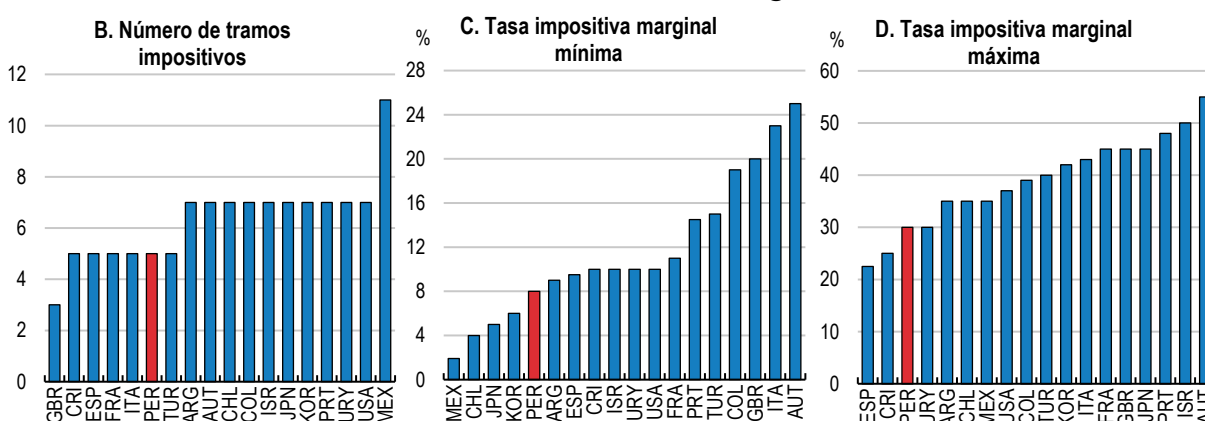
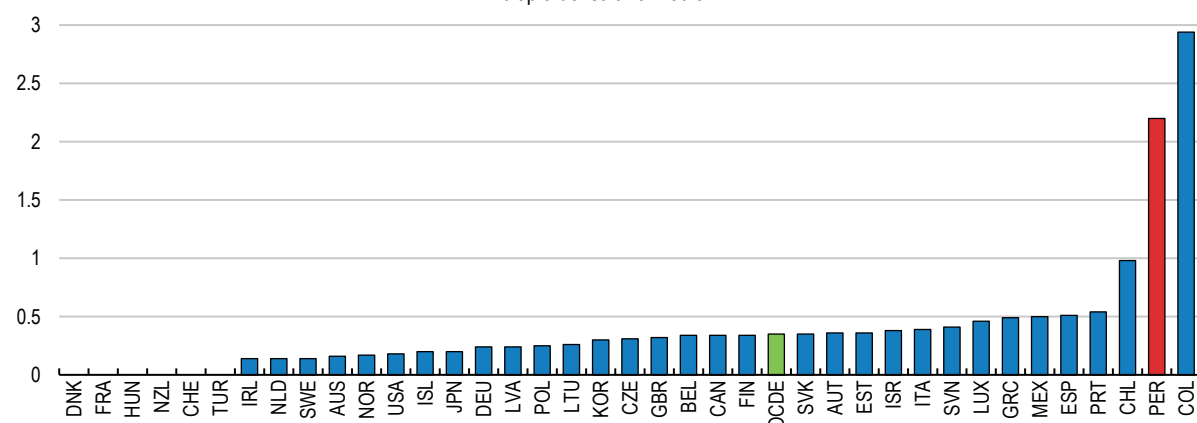
StatLink  <https://stat.link/tk1lh4>

Los limitados ingresos fiscales de Perú también pueden atribuirse a su bajísima recaudación a través del impuesto a la renta de las personas físicas en comparación con los países de la OCDE, un problema común a todos los países latinoamericanos. La recaudación del impuesto a la renta de las personas físicas en Perú es más de cuatro veces inferior a la media de la OCDE, lo cual limita la redistribución (Barreix, Bés and Roca, 2012^[34]; Jaramillo, 2013^[35]; Lustig, 2016^[36]). Existe un gran potencial para incorporar a más personas al régimen del impuesto a la renta de las personas físicas sin afectar a la mitad inferior de la distribución de la renta. El elevado umbral para el pago de este impuesto (Gráfico 1.19) implica que solo el 8% de los trabajadores contribuyen al impuesto a la renta de las personas físicas (World Bank, 2023^[6]), y en 2017 un 78,2% de los contribuyentes declararon rentas sujetas a un impuesto marginal nulo y otro 14% rentas gravadas al tramo impositivo marginal más bajo, con el resultado de una tasa impositiva efectiva del 5,6 % para el conjunto de los contribuyentes (IMF, 2020^[37]). El umbral mínimo donde se empieza a pagar el impuesto a la renta podría disminuir gradualmente con el tiempo, en paralelo a una reducción de la tasa impositiva de entrada para hacer el sistema más progresivo. Tal reforma ampliaría la base imponible y establecería un escalonamiento más progresivo de las tasas.

La baja recaudación del impuesto a la propiedad se debe a la falta de un catastro actualizado y completo (Gráfico 1.20). La evidencia sugiere que las tasaciones de la propiedad utilizadas como base para determinar las obligaciones fiscales se encuentran hasta un 200-300% por debajo de los precios de mercado (BCRP, 2019^[38]). En 2021, sólo el 15% de todas las municipalidades tenían catastros completos y actualizados (CPC, 2022^[39]). El Banco Mundial ha prestado asistencia técnica a algunas municipalidades seleccionadas de seis ciudades con gran potencial de generación de impuestos para mejorar sus catastros urbanos. El gobierno tiene planes para actualizar y completar el catastro gradualmente, con el objetivo de disponer de un catastro actualizado de 100 municipalidades en 2023 y una cobertura completa de todo el país en 2030, pero los progresos en la implementación han sido lentos. Seguir avanzando en la implementación de catastros y realizar una revisión exhaustiva de los valores catastrales permitiría a las municipalidades reforzar la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles. La experiencia de otros países sugiere que un aumento de impuestos sobre la propiedad se podría topar con la resistencia de la opinión pública, dada su gran visibilidad. A fin de mejorar su aceptación pública, los incrementos de impuestos que se deriven de una nueva tasación deben ser graduales, y también podrían considerarse disposiciones especiales de desgravación fiscal sobre bienes inmuebles para reducir las limitaciones de asequibilidad de personas con ingresos bajos o activos ilíquidos.

Gráfico 1.19. Pocos peruanos pagan el impuesto a la renta de las personas físicas

A. Umbral de ingresos al que los contribuyentes empiezan a pagar el impuesto a la renta
Múltiplo del salario medio



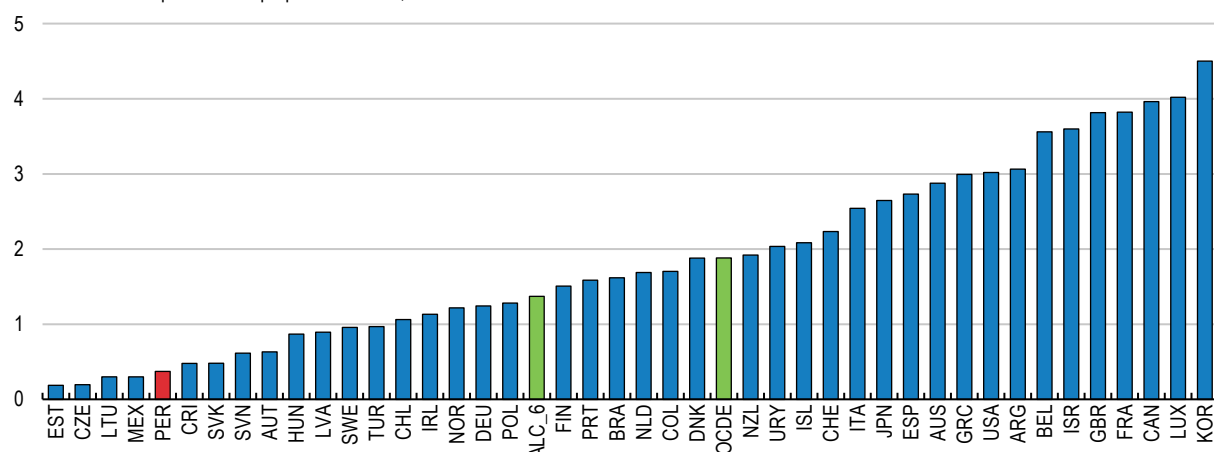
Nota: Los cálculos para Perú se basan en un ingreso laboral medio mensual de 1.327,5 PEN a nivel nacional en 2021. El umbral para empezar a pagar el impuesto sobre la renta de las personas físicas es de 34.650 PEN anuales.

Fuente: INEI y OCDE, Impuestos sobre los salarios 2021, disponible en <https://doi.org/10.1787/83a87978-en>.

StatLink <https://stat.link/yk89jx>

Gráfico 1.20. La recaudación del impuesto a las propiedades es relativamente baja

Recaudación del impuesto a las propiedades 2021, % del PIB



Nota: ALC-6 es la media no ponderada de ARG, BRA, CHL, COL, CRI y MEX.

Fuente: OCDE, Base de Datos de Estadísticas de Ingresos Fiscales; y cálculos del personal del FMI.

StatLink <https://stat.link/d956m4>

Aumentar la eficacia del gasto público mediante una reforma a las finanzas de gobiernos subnacionales

La incompleta descentralización fiscal de Perú (Recuadro 1.4.) ha contribuido a la escasa eficiencia del gasto e inversión públicas. Como ha constatado la OCDE (2016^[40]), el sistema de descentralización adolece de dos problemas principales: una falta de delimitación clara de las funciones de gasto entre la administración nacional, las regiones y las municipalidades y un sistema de financiamiento de las gobiernos subnacionales que provoca distorsiones y, en última instancia, acentúa las desigualdades regionales en términos de desarrollo económico, pobreza y acceso a infraestructuras, educación y sanidad. La región costera, que incluye la capital, Lima, es la más desarrollada y próspera del país, con niveles relativamente altos de infraestructuras, crecimiento económico e indicadores de desarrollo humano. La sierra y selva, en cambio, están menos desarrolladas, disponen de bajos niveles de infraestructuras y tienen un acceso limitado a los servicios básicos (como se muestra en el Gráfico 1.2, Panel B). Las disparidades también se reflejan en los niveles de ingresos, y la región costera es la que presenta el PIB per cápita más alto. Perú, con importantes necesidades de gasto y grandes desigualdades económicas, debe asignar los gastos eficientemente para cerrar sus brechas de capital humano, infraestructuras, sistema sanitario y aumentar su potencial de crecimiento.

Recuadro 1.4. Los orígenes de la descentralización política y fiscal en Perú

El país tiene un sistema subnacional de dos niveles: departamentos o regiones y municipalidades (distritales y provinciales). La reforma de descentralización ha establecido gobiernos regionales política y administrativamente autónomos, elegidos para un mandato de cuatro años, con un límite de un mandato. Actualmente, hay 25 departamentos a nivel regional, mientras que el nivel local tiene dos subniveles: municipalidades provinciales (196) y municipalidades distritales (1.671). Este sistema municipal de dos niveles es poco común en los países de la OCDE.

Perú inició su proceso de descentralización política y fiscal a principios de la década de 2000, fijándose como principales objetivos aumentar la eficiencia del sector público y mejorar la toma de decisiones de forma democrática mediante el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, el proceso de descentralización fiscal de Perú se estancó en 2005, cuando la formación de macrorregiones fue rechazada en referéndum. Según el plan de descentralización original, los 25 gobiernos regionales debían consolidarse en 12 macrorregiones que actuarían como nivel intermedio de gobierno. Además, no se ha podido aplicar un nuevo procedimiento de reparto de ingresos del impuesto a la renta y el Impuesto General a las Ventas (IGV), ya que estaba condicionado a la formación de las macrorregiones. Aunque no se puede hablar de un grado ideal de descentralización, existe un amplio consenso respecto a que el proceso de descentralización fiscal en Perú está incompleto (World Bank, 2017^[41]; OECD, 2016^[40]; IMF, 2016^[42]; Contraloría General de la República, 2014^[43]).

Fuente: Secretaría de la OCDE basada en (World Bank, 2017^[41]).

En Perú, no existe una distribución clara de las responsabilidades de gasto entre las gobiernos nacionales, regionales y locales, de modo que se producen incoherencias y solapamientos en la asignación de responsabilidades, sin que haya mecanismos formales de coordinación intergubernamental, lo cual reduce la rendición de cuentas (OECD, 2016^[40]). Además, los gobiernos regionales disponen de una autonomía limitada para asignar las transferencias que reciben del gobierno central. Su poder es limitado a la hora de ajustar los servicios públicos a los contextos locales o de coordinar la provisión de bienes y servicios públicos entre las municipalidades de sus jurisdicciones (World Bank, 2017^[41]). El actual sistema de transferencias y un alto grado de fragmentación local ofrecen pocos incentivos para crear plataformas de prestación de servicios o proyectos de infraestructura con economías de escala que benefician a múltiples jurisdicciones (Barco, Chávez and Olivas, 2021^[44]), y muchas municipalidades carecen de la escala y la capacidad técnica necesarias para una prestación de servicios eficaz (World Bank, 2017^[41]).

El proceso de descentralización también se ha visto obstaculizado por las limitadas competencias de los gobiernos subnacionales en materia de planificación e implementación de políticas públicas, así como ejecución del gasto, especialmente en zonas rurales (OECD, 2016^[40]), como se destaca en el Capítulo 2 de este Estudio. Los gobiernos subnacionales a menudo carecen de la experiencia técnica y la capacidad institucional necesarias para desempeñar eficazmente sus responsabilidades. Esto obstaculiza su capacidad para abordar los desafíos y necesidades únicos de las comunidades locales, especialmente en áreas rurales y remotas donde el acceso a infraestructura y servicios básicos es limitado. Mejorar las competencias y capacidades de los gobiernos subnacionales es crucial para promover el desarrollo inclusivo, mejorar la prestación de servicios y fomentar el crecimiento económico regional en todo el país.

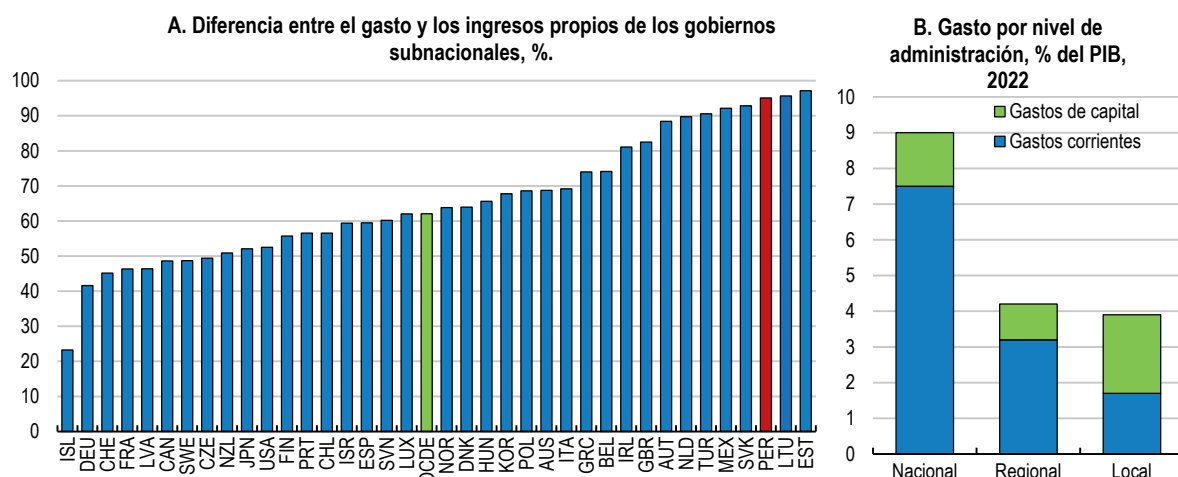
Perú presenta una de las mayores disparidades entre ingresos propios y gastos de los gobiernos subnacionales (Gráfico 1.21, Panel A). Los gobiernos subnacionales sólo captan el 5% de la recaudación tributaria total (Barco, Chávez and Olivas, 2021^[44]), mientras que son responsables del 30% del gasto corriente y del 60% de la inversión pública (Gráfico 1.21, Panel B), y las transferencias del gobierno nacional son la fuente de financiamiento más importante. Esto hace que la carga de recaudar ingresos tributarios recaiga casi exclusivamente en el gobierno central, lo que reduce los incentivos para que las entidades subnacionales presten servicios de buena calidad de forma eficiente. Esta gran disparidad entre gastos e ingresos propios también podría estar desincentivando la generación de ingresos a nivel subnacional, dado el costo político que supone recaudar impuestos y los recursos necesarios para administrarlos. Los gobiernos subnacionales se ocupan principalmente de impuestos a la propiedad, como los que gravan bienes inmuebles y vehículos. Sin embargo, la recaudación de estos impuestos es relativamente baja, como se ha mencionado en la subsección anterior.

Los ingresos y gastos subnacionales varían enormemente entre regiones y municipalidades, lo que provoca grandes desigualdades (OECD, 2016^[40]). Aunque el gobierno central proporciona a gobierno subnacionales dos transferencias para mejorar la equidad fiscal, su pequeña magnitud y las fórmulas de distribución limitan la capacidad de éstas para reducir disparidades. Además, las transferencias del gobierno central que distribuyen los ingresos en función del punto de origen de los recursos (por ejemplo, las regalías), agravan los desequilibrios porque los ingresos van principalmente a las provincias y regiones donde se generan, en lugar de basarse en la necesidad de gasto o en la capacidad fiscal. Esto provoca un importante efecto regresivo, ya que municipalidades con menos necesidades financieras reciben más recursos (Gráfico 1.22) (World Bank, 2017^[41]).

La experiencia en otros países de la OCDE muestra que la descentralización de los ingresos puede reducir las disparidades regionales (Blöchliger, Bartolini and Stossberg, 2016^[45]; Kim and Dougherty, 2018^[46]). Perú se beneficiaría de otorgar más poder tributario a los gobiernos regionales, empezando por los impuestos sobre los bienes inmuebles, con vistas a ceder a largo plazo más responsabilidad a los gobiernos regionales para fijar de forma independiente impuestos a la renta y al valor agregado (IGV). Esto mejoraría los incentivos para recaudar impuestos y utilizar los recursos disponibles de forma más eficiente. Las municipalidades deberían sacar más provecho del impuesto a la propiedad, ya que existe un gran potencial y actualmente los ingresos son muy bajos desde una perspectiva internacional (Gráfico 1.20). Al mismo tiempo, es preciso ajustar el sistema de transferencias, de tal modo que incentive la recaudación de impuestos, por ejemplo, limitando el aumento de las transferencias o condicionando una parte de las mismas al incremento de la recaudación de impuestos. El sistema de transferencias debe tener en cuenta las necesidades de gasto a nivel subnacional y la capacidad fiscal para subsanar los desequilibrios fiscales entre gobiernos regionales y locales. Perú podría extraer algunas lecciones de la reforma de Colombia de 2011. Uno de los principales cambios introducidos por dicha reforma fue la modificación del reparto de las regalías, con el fin de aumentar los recursos destinados a regiones y municipalidades de ingresos bajos. El nuevo sistema de transferencias redistribuye ingresos tributarios entre los gobiernos subnacionales en función de factores como la población, la pobreza, las necesidades de inversión, la capacidad institucional y el cumplimiento de determinados objetivos.

La eficiencia del gasto público podría mejorarse adicionalmente abordando las ineficiencias técnicas de la contratación pública y el servicio civil. Se estima que estas ineficiencias equivalen a entre el 1,2% (BCRP, 2023^[47]) y el 2,5% del PIB (Izquierdo, Pessino and Vuletin, 2018^[48]). Aunque estas ineficiencias en materia de gasto son relativamente reducidas en comparación con otros países de América Latina, la implementación de reformas para mejorar la contratación pública y el servicio civil, como se expone en el Capítulo 2, podría implicar un importante ahorro potencial.

Gráfico 1.21. Existen importantes desequilibrios en Perú entre los ingresos y los gastos de las gobiernos subnacionales

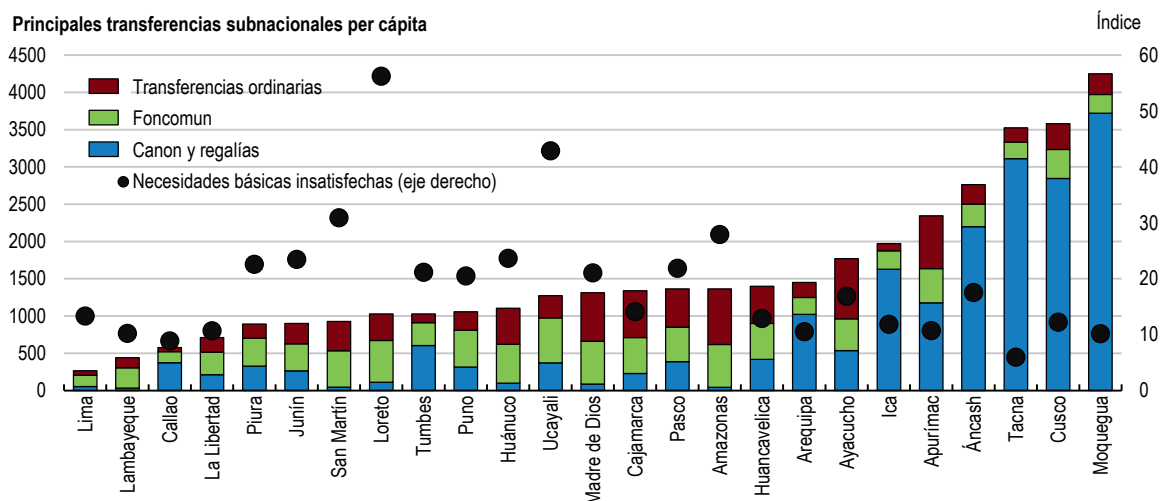


Nota: El Panel A muestra la brecha fiscal vertical de los gobiernos subnacionales definida como $[(\%) \text{ gasto del gobierno subnacional} - (\%) \text{ ingreso del gobierno subnacional}] / (\%) \text{ gasto del gobierno subnacional}$. Año 2018 para los países de la OCDE y 2022 para Perú.

Fuente: Banco Central de Perú; (Barco, Chávez and Olivas, 2021^[44]), OCDE (2020), "Subnational Government Structure and Finance"; OCDE, Base de Datos de Estadísticas Regionales, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00531-en>.

StatLink <https://stat.link/jfjn1r>

Gráfico 1.22. El financiamiento de los gobiernos subnacionales no aborda las disparidades regionales



Nota: Los datos corresponden a 2021. FONCOMUN es un fondo de compensación municipal guiado por un criterio redistributivo a favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y comunidades urbanas marginales del país. Algunas de las necesidades básicas insatisfechas son: calidad de la vivienda, ausencia de hacinamiento en la vivienda, acceso a servicios sanitarios, asistencia a la escuela y dependencia económica.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en datos del Ministerio de Economía y Finanzas y del INEI.

StatLink <https://stat.link/ugjae6>

Una agenda de reforma tributaria políticamente viable a largo plazo

Todas las reformas tributarias analizadas en este capítulo deben verse como la dirección y los objetivos de largo plazo que debe perseguir el país, y no como una agenda de corto plazo. Aumentar los ingresos públicos en torno al 5,5% del PIB es una meta ambiciosa que supone un gran desafío (Cuadro 1.5) y debe ir acompañada de un aumento de la eficiencia del gasto e inversión públicas. En el corto plazo, mejorar la gobernanza de la inversión en infraestructura será clave para mejorar las capacidades de implementación y cerrar gradualmente la brecha en infraestructura (ver Capítulo 2). Para que las reformas tributarias sean políticamente viables será necesario establecer una secuencia clara y proceder a su implementación de forma gradual. Perú podría elaborar una agenda de reformas clara y detallada, vinculando la reforma tributaria a reformas sociales (analizadas en el Capítulo 3), con lo que no sólo se recaudarían los ingresos necesarios, sino que, además, se verían especialmente beneficiadas las personas de la mitad inferior de la distribución de los ingresos, lo cual redundaría en un mayor apoyo a las reformas.

Una prioridad clave sería fusionar los regímenes tributarios intermedios para pequeñas y medianas empresas, ya que favorecería la formalización de empresas, mejoraría la equidad y la productividad e incrementaría la recaudación tributaria. La base impositiva podría ampliarse aboliendo o eliminando gradualmente los gastos tributarios ineficientes. Se podría implementar gradualmente un catastro en todo el país, junto con un sistema adecuado de valoración de propiedades. Paralelamente, las autoridades podrían centrarse en digitalizar y mejorar el funcionamiento de la administración tributaria, así como en reforzar la aplicación y el cumplimiento de la normativa. Los ingresos derivados de esta reforma aumentarán sólo gradualmente y alcanzarán su máximo potencial en el mediano plazo. A medio y largo plazo, el umbral de ingresos para pagar impuestos que gravan la renta de las personas físicas podría reducirse poco a poco. Para maximizar los ingresos potenciales, estas reformas fiscales propuestas deben ir acompañadas de mejoras en la eficiencia del gasto. Con el fin de preservar la sostenibilidad fiscal, será crucial asegurarse de que estas reformas efectivamente generan los ingresos previstos antes de implementar aumentos permanentes del gasto. En este sentido, el aumento del gasto social sólo debería realizarse gradualmente una vez que se disponga de ingresos permanentes. Con la implementación de estas reformas y el fortalecimiento de la gobernanza, la competencia y el entorno empresarial (como se expone en el Capítulo 2), el país podría entrar en un círculo virtuoso de mayor recaudación tributaria, menor informalidad y aumento de la productividad y la equidad.

Cuadro 1.5. Impacto fiscal ilustrativo a largo plazo de las recomendaciones

Recomendación	Impacto estimado en el balance fiscal
Mejorar la recaudación y la administración de impuestos	+2,3% del PIB
Reducir los gastos tributarios	+1,0% del PIB
Incorporar a más personas al impuesto a la renta, por ejemplo, rebajando el umbral mínimo y aplicando tasas más progresivas.	+1,0% del PIB
Actualizar y completar el catastro	+0,9% del PIB
Fusionar los regímenes tributarios intermedios de las pequeñas y medianas empresas	+0,3% del PIB
Adoptar un paquete de reformas de la protección social como el descrito en el Capítulo 3, que incluya:	
- Un programa de transferencias monetarias para pobres y desempleados	-1,1% del PIB
- Una prestación de pensión universal	-1,5% del PIB
- Cobertura universal de servicios sanitarios de alta calidad	-1,2% del PIB
Mejorar la calidad de la educación a través de la capacitación de maestros	-0,6% del PIB
Reformas institucionales, incluyendo el servicio civil, la lucha contra la corrupción, competencia y regulación	-0,3% del PIB
Aumentar los recursos dedicados a la lucha contra la deforestación	-0,2% del PIB
Cambio neto en el balance fiscal	+0,6% del PIB

Nota: Este ejercicio tiene como objetivo ilustrar posibles medidas a través de las cuales Perú podría recaudar ingresos tributarios y asignarlos a propósitos específicos. Es importante señalar que estas sugerencias no sirven como una lista de recomendaciones a implementar. La determinación final de las estimaciones de gasto dependerá del tipo específico de reforma que se lleve a cabo. Los impactos fiscales estimados se calculan partiendo de los escenarios de referencia de la Figura 1.3 y la Figura 1.15.

Fuente: Estimaciones de la OCDE.

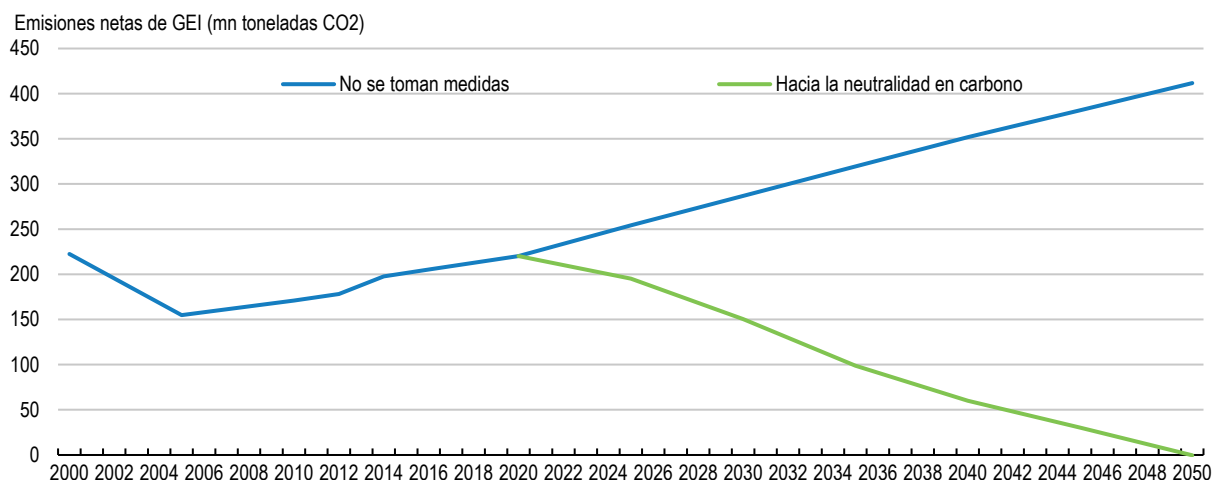
Afrontar los riesgos del cambio climático para promover un crecimiento sostenible e inclusivo

Perú debe reducir drásticamente sus emisiones para que lleguen a ser nulas en términos netos

El país es muy vulnerable a los efectos del cambio climático, ya que el aumento de la frecuencia y la gravedad de los fenómenos meteorológicos extremos generan grandes costos económicos y sociales, como se destaca la página 28. Perú ha venido dando pasos significativos hacia el cumplimiento de los compromisos fijados en el Acuerdo de París de 2015 sobre el Cambio Climático. Ha mejorado su marco institucional ambiental, permitiendo una mejor aplicación, coordinación, seguimiento y evaluación de la adaptación. En 2018, Perú consagró su estrategia de cambio climático en la Ley Marco sobre Cambio Climático. Publicó su Plan Nacional de Adaptación en 2021 y declaró una emergencia climática nacional en 2022. El Gobierno se propone –a condición de contar con apoyo internacional– reducir las emisiones en un 40% de aquí a 2030 con respecto a un escenario en el que sigue actuando como hasta la fecha. El objetivo incondicional es del 30% en relación con esa misma hipótesis de seguir como hasta ahora. Sin embargo, esto implica un aumento significativo con respecto a las emisiones de 2015. Las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (CND) de Perú en el marco del Acuerdo de París aspiran a llegar a cero emisiones netas de CO₂ en 2050. El Gobierno está tomando importantes medidas para hacer frente al cambio climático, como, por ejemplo, 84 iniciativas de adaptación y 64 de mitigación en diversos sectores, con especial énfasis en la energía y los cambios en el uso del suelo. Además, está en marcha el desarrollo de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, con un horizonte hasta 2050, que pretende proporcionar directrices y facilitar una acción climática integral a largo plazo en todos los niveles de gobierno. La estrategia a largo plazo que se está elaborando para descarbonizar la economía de aquí a 2050 brindará la oportunidad de efectuar una actualización con hitos, políticas y prioridades concretados en sintonía con los objetivos, lo que aportaría más certidumbre y de ese modo estimularía la reducción de emisiones y la necesaria inversión en infraestructuras. Perú está tratando de involucrar al sector privado a través de una Estrategia de Financiamiento Verde, con iniciativas como Huella de Carbono Perú y la Hoja de Ruta de las Finanzas Verdes (2021), que aspiran a cumplir los objetivos de las CNDs. Está en desarrollo la formulación de una Estrategia de Financiamiento Climático, que pretende ofrecer orientaciones para una mayor movilización de recursos en favor de medidas de adaptación y mitigación más eficaces. Alcanzar la neutralidad en carbono exigirá profundas transformaciones en todos los sectores de la economía (Gráfico 1.23).

Dada la alta vulnerabilidad del Perú a eventos climáticos extremos más frecuentes y severos, existe una necesidad urgente de ampliar las políticas de adaptación climática para mitigar los posibles impactos devastadores y salvaguardar las comunidades, la infraestructura y los recursos naturales del país. Las políticas clave de adaptación podrían incluir mejorar la resiliencia de infraestructuras y servicios públicos críticos (principalmente transporte, salud y agua); promover una planificación urbana resiliente; y construir un sistema de protección social que pueda adaptarse a las crisis. Un enfoque crucial en la adaptación es fomentar el desarrollo del sector de seguros privado, que puede proporcionar protección financiera crítica y mecanismos de riesgo compartido a individuos, empresas y comunidades contra los crecientes riesgos que plantean los fenómenos climáticos extremos más frecuentes y severos. Por ejemplo, en los últimos años, Chile ha implementado varias iniciativas para abordar los riesgos relacionados con el clima, incluido un contrato de seguro contra terremotos firmado recientemente por USD 630 millones con el Banco Mundial. El seguro permitiría a Chile recibir pagos en caso de ciertos eventos sísmicos de alta intensidad que causen daños materiales al país y a sus finanzas públicas. Chile también tiene acceso al Fondo de Adaptación que proporciona recursos financieros a iniciativas que mejoran la capacidad del país para hacer frente a los impactos climáticos, incluidas inversiones en infraestructura, investigación y gestión de riesgos. En 2022, Chile lanzó el Fondo Naturaleza, con el objetivo de promover la conservación de la naturaleza, combatir el cambio climático y abordar los desafíos de la desertificación en el país.

Gráfico 1.23. Se necesitan medidas ambiciosas para lograr la neutralidad en emisiones de carbono de aquí a 2050



Nota: Simulaciones basadas en un modelo de evaluación de la senda de descarbonización para Perú elaborado por el BID. Los escenarios "sin medidas" muestran una trayectoria ilustrativa de las emisiones en caso de que no se adopten medidas de mitigación más allá de las ya aplicadas antes de 2018. Un escenario de neutralidad en emisiones de carbono plantea un proceso transformador para todos los sectores, basado en las medidas contempladas en las CNDs peruanas de 2015, y describe una trayectoria para conseguir llegar a cero emisiones netas de GEI en 2050.

Fuente: (IADB, 2021^[49]).

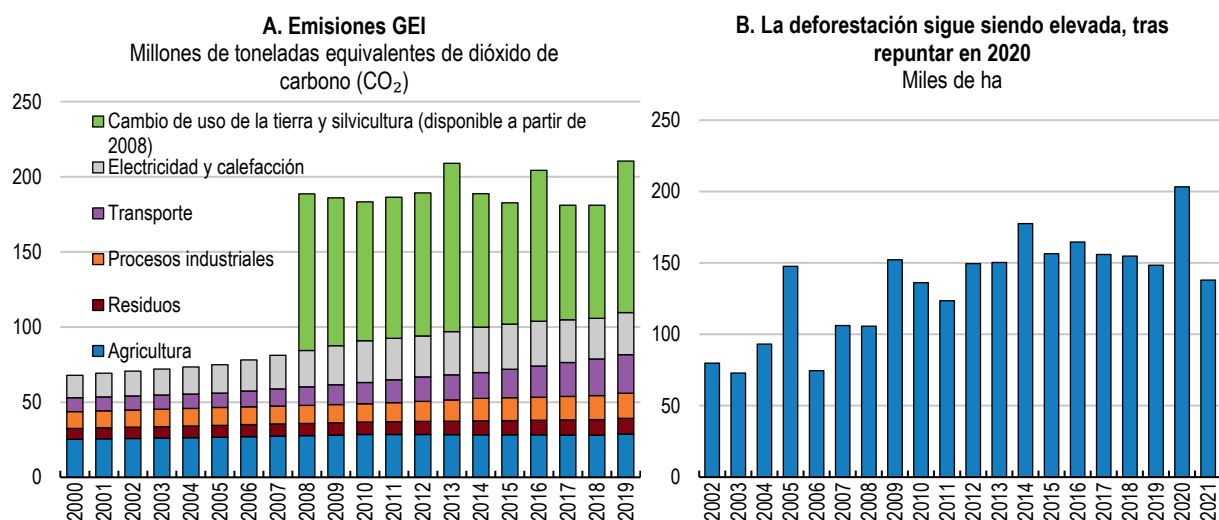
StatLink  <https://stat.link/sfrplj>

Hay que intensificar los esfuerzos para revertir la deforestación

El logro de los objetivos de emisiones dependerá sobre todo de los avances en la lucha contra la deforestación, que es el factor que más contribuye a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). El cambio de uso de la tierra y la silvicultura fueron responsables del 49% de las emisiones de GEI en 2019 debido a la deforestación (Gráfico 1.24, Panel A). Esto es especialmente relevante para Perú, ya que más del 50% del país está cubierto por la selva amazónica, que alberga gran variedad de especies de flora y fauna. Entre 2010 y 2019, se deforestaron 1,5 millones de hectáreas y en 2020 la superficie deforestada fue de 200.000 hectáreas, la más alta de los últimos 20 años (Gráfico 1.24, Panel B).

Entre las causas de la deforestación se encuentran la expansión de la frontera agrícola, a menudo para la agricultura extensiva de pequeña escala y baja productividad, la simple apropiación de tierras con la esperanza de un futuro título de propiedad, la construcción de carreteras y las actividades extractivas ilegales o informales (OECD et al., 2022^[41]). La agricultura informal extensiva a pequeña escala es una de las principales causas de deforestación en la selva amazónica, debido a que los agricultores vulnerables se adentran en los bosques en busca de suelo productivo (IADB, 2021^[49]; World Bank, 2022^[8]). La apropiación ilegítima de tierras —el 50% de la región amazónica no tiene dueño— y la ausencia de planificación del uso de la tierra explican buena parte de la deforestación (De La Torre et al., 2021^[50]). Las CNDs de Perú proponen reducir las emisiones de GEI del sector forestal, centrándose en paliar la deforestación, con planes para proteger 10 millones de hectáreas frente a la deforestación para 2030 (MINAM, 2022^[51]). El gobierno ha anunciado varias medidas en el marco de las CNDs para hacer frente a la deforestación, incluyendo la asignación de títulos de propiedad de la tierra a las comunidades indígenas y la introducción de procesos técnicos de producción que permitan aumentar sus beneficios económicos (MINAM, 2018^[52]). Sin embargo, la mayoría de las medidas no cuentan con el financiamiento adecuado (CIES, 2021^[9]). Los esfuerzos institucionales de Perú para frenar la deforestación también comprenden el apoyo financiero a proyectos empresariales sostenibles y un sistema de detección precoz basado en imágenes por satélite. Sin embargo, la aplicación de la ley en las regiones remotas del Amazonas es deficiente.

Gráfico 1.24. El cambio de uso del suelo y la silvicultura son los principales causantes de emisiones de GEI



Fuente: Ministerio del Ambiente, Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero; <https://infocarbono.minam.gob.pe/annios-inventarios-nacionales-gei>; Ministerio del Ambiente – Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.

StatLink  <https://stat.link/3kfaht>

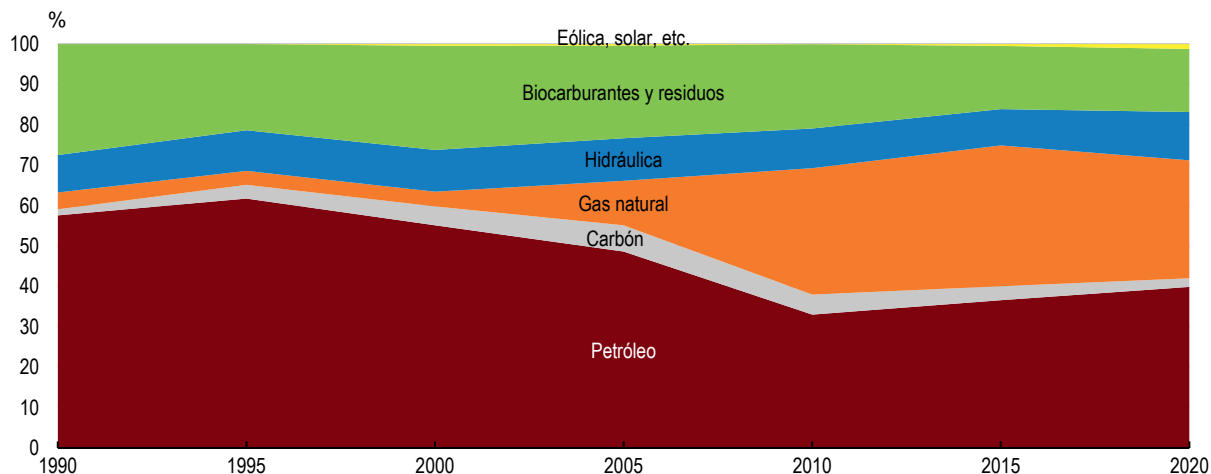
Para combatir la deforestación, Perú puede recurrir a medidas centradas en la naturaleza, que permitan hacer frente a los riesgos del cambio climático y restaurar las tierras degradadas, como el turismo integrado en el medio natural y los sistemas silvopastoriles. La restauración de humedales costeros o la rehabilitación de manglares podrían aumentar la capacidad de almacenamiento de carbono y, al mismo tiempo, mitigar los efectos de las tormentas, las inundaciones y las sequías (OECD, 2021^[53]). La selva amazónica puede actuar como un sumidero vital de carbono. Para ello, será necesario asignar derechos y concesiones forestales, invertir en conservación, reforestación y forestación e introducir sistemas agroforestales. Se podrían tomar en consideración iniciativas interesantes, como la adoptada en Brasil en forma de créditos en condiciones preferentes para inversiones en agricultura (OECD, 2021^[54]). La lucha contra la minería ilegal e informal podría mejorar la protección de zonas naturales y frenar la deforestación. El ejército peruano ha sido desplegado para combatir la minería ilegal de oro y otras actividades ilícitas en la Amazonia, pero con un éxito limitado debido a la falta de experiencia o formación de los militares en la aplicación de la legislación ambiental. La limitada capacidad estatal –por la falta de recursos financieros y humanos de los organismos encargados de hacer cumplir la ley– y la escasa coordinación entre distintos entes públicos obstaculizan estos esfuerzos (Global Forest Watch, 2019^[55]). La promulgación de la Ley del Derecho a la Consulta Previa es bienvenida (CIES, 2021^[9]), en la medida que implicar a grupos específicos en el debate podría ayudar a gestionar objetivos en pugna; en particular a las comunidades indígenas, cuyos medios de vida podrían verse afectados por cambios en las prácticas forestales u otras medidas relativas al suelo (OECD, 2021^[53]). Sin embargo, sigue siendo esencial fortalecer la seguridad territorial de los pueblos indígenas que viven en los bosques amazónicos, mediante la concesión de títulos de propiedad y la demarcación de territorios a través de la implementación de un registro nacional de propiedades. Perú también podría mejorar el programa de transferencias monetarias a las poblaciones nativas que protegen los bosques y adoptar un sistema de pago por servicios ambientales, como el que ha contribuido con éxito a reducir la deforestación en Costa Rica (OECD, 2023^[56]).

Reducir las emisiones de GEI procedentes de la energía y el transporte

Las acciones de Perú para transitar hacia una matriz energética más sostenible siguen sin ser suficientes para alcanzar el objetivo de cero emisiones netas de gases de efecto invernadero. Si bien es cierto que la matriz energética está más descarbonizada que en la mayoría de los países de la OCDE, buena parte de la energía primaria procede de combustibles fósiles (70% frente al promedio del 77,4% de la OCDE) y el 43% del consumo final sigue dependiendo del petróleo, principalmente debido al transporte público y privado. La importancia del gas natural ha ido en aumento desde el descubrimiento de los yacimientos de gas natural de Camisea a finales de la década de 1980 (Gráfico 1.25). La generación térmica de electricidad a partir del gas de Camisea proporciona más de un tercio del suministro eléctrico de Perú. La energía hidráulica también es una fuente importante de electricidad (58%), pero, pese a tratarse de una fuente de energía renovable, es muy vulnerable a la disponibilidad de agua y al impacto del cambio climático (ECLAC, 2014^[57]; OECD, 2021^[53]).

Es necesario un mayor esfuerzo para aumentar el uso de fuentes de energías renovables variables (por ejemplo, solar, eólica, mareomotriz o undimotriz). En la actualidad, las fuentes de energías renovables no convencionales variables representan el 9,1% de la generación total de electricidad. Perú tiene un enorme potencial para generar electricidad a partir de fuentes de energías renovables variables no convencionales, en particular la energía solar, que podría reducir los costos energéticos a largo plazo y aumentar la eficiencia energética (World Bank, 2022^[8]). El potencial solar es uno de los más elevados del mundo, con una irradiación diaria superior a 5,5 kilovatios hora por metro cuadrado (kWh/m²) y de 7kWh/m² en las zonas meridionales (MINAM, 2023^[5]). La legislación establece como objetivo para 2030 producir el 20% de toda la electricidad a partir de fuentes de energías renovables variables (por ejemplo, eólica, solar, mareomotriz o undimotriz). Aunque actualmente existen algunas iniciativas alentadoras, como el uso de la energía solar para paliar el desabastecimiento energético en zonas aisladas y rurales (MINAM, 2018^[52]), no se han celebrado subastas de recursos energéticos renovables desde 2016. El Gobierno se ha centrado principalmente en aumentar la producción de gas natural. Aunque las emisiones de CO₂ (por unidad de energía producida) del gas natural son alrededor de un 40% inferiores a las del carbón y en torno a un 20% inferiores a las del petróleo, el país debe intensificar los esfuerzos y la promoción a favor del uso de fuentes de energías renovables no convencionales para alcanzar la neutralidad en emisiones de carbono.

Gráfico 1.25. Los combustibles fósiles representan una parte importante de la generación de energía



Fuente: Balances energéticos mundiales de la AIE.

StatLink  <https://stat.link/lyqrxs>

Reducir las emisiones del transporte es esencial para alcanzar el objetivo de cero emisiones netas en 2050, ya que se trata del sector en el que más deprisa están creciendo las emisiones. El transporte también contribuye enormemente a los altos niveles de contaminación atmosférica, y Perú ocupa el peor lugar en América Latina y el 26° en el mundo, según el informe de 2021 sobre la calidad del aire en el mundo. El sector del transporte fue responsable del 48% de las emisiones de carbono (sin contar el cambio de uso del suelo) y del 73% del consumo final de petróleo en 2020. El Gobierno prevé que el transporte público y los vehículos propulsados con diésel pasen a utilizar gas natural, que es el combustible menos intensivo en carbono. No obstante, el gas natural generó el 35% de las emisiones totales de CO₂ en 2020 (IEA, 2023^[58]). El Gobierno también se ha fijado como meta que el 5% del parque móvil público sea eléctrico en 2030. Se ha avanzado en este ámbito y, por ejemplo, en Lima se han realizado experiencias piloto con autobuses eléctricos. Acelerar la electrificación de la flota de vehículos privados y públicos ofrece un gran potencial para reducir las emisiones del transporte y los costos de mantenimiento. Los avances en el establecimiento de una red sólida de estaciones de carga serán cruciales para respaldar la adopción generalizada de vehículos eléctricos proporcionando una infraestructura conveniente y accesible. Perú también podría beneficiarse de una mayor inversión en hidrógeno verde, ya que sus excepcionales condiciones climáticas son adecuadas para una producción competitiva de hidrógeno verde. El hidrógeno verde podría ayudar en la descarbonización de procesos de la industria y el transporte pesado, donde esta tarea presenta mayor dificultad; tal es el caso de la minería y la pesca, dos sectores clave para la economía peruana. La adopción de normas ISO relativas al hidrógeno y el establecimiento de un marco regulatorio fiable podrían aportar más seguridad a los inversores de cara a los cambios que se avecinan. De este modo, el país estaría preparado para cuando la tecnología de producción sea más competitiva y la demanda de hidrógeno aumente (OECD, 2022^[59]; IEA, 2021^[60]).

Para seguir avanzando en la descarbonización de la economía, además de adoptar regulaciones más estrictas, Perú tendrá que asegurarse de que se transmiten señales de precios coherentes. Perú no aplica un impuesto explícito al carbono. Los ingresos por impuestos ambientales en Perú tan sólo representaron el 0,5% del PIB en 2020 —muy por debajo de la media del 1,6% de la OCDE e inferior a los de otros países de la región— y la mayoría de esos ingresos procedían de impuestos especiales que gravan los combustibles. Los impuestos especiales a los combustibles, una forma implícita de tarificación del carbono, tan sólo abarcaban el 27,6% de las emisiones en 2021. En 2021 no hubo subvenciones a los combustibles fósiles, mientras que en 2018 cubrían el 0,5% de las emisiones (OECD, 2022^[61]). Perú ha introducido varios mecanismos de financiamiento para incentivar los esfuerzos de descarbonización. Entre ellos, cabe destacar la emisión de bonos verdes para financiar iniciativas de energías renovables, un programa que proporciona recursos a proyectos que se ajustan a criterios ambientales y sociales para la preservación de áreas naturales protegidas, y transferencias de efectivo dirigidas a hogares que participan en proyectos residenciales respetuosos con el medioambiente (OECD et al., 2022^[4]).

Los impuestos al carbono y los sistemas de comercio de derechos de emisión podrían ser elementos cruciales del conjunto de políticas climáticas. Ambos pueden ser instrumentos eficientes en términos de costos para reducir las emisiones de GEI, incentivar al sector privado para que invierta en mitigación del cambio climático y modificar el comportamiento de los consumidores y las empresas en favor de energías y modos de transporte más limpios. En países en desarrollo, los impuestos al carbono tienen importantes ventajas prácticas con respecto a los sistemas de comercio de emisiones, debido a la facilidad de administración, la certidumbre de precios (que favorece la inversión), el potencial para recaudar ingresos significativos y la cobertura de un espectro más amplio de fuentes de emisiones (Parry, Black and Zhunussova, 2022^[62]). Al igual que otros países latinoamericanos (como Argentina, Chile, Colombia y México), Perú se beneficiaría de la aplicación de un impuesto explícito al carbono. La fijación de un precio inicial con una trayectoria predefinida de incrementos anuales a lo largo de la próxima década daría seguridad a las empresas y les permitiría planificar inversiones y evitar encontrarse con activos inutilizados, en tanto que los consumidores también podrían adaptarse. Además, la cobertura del impuesto al carbono podría aumentarse gradualmente de acuerdo con una estrategia predefinida (OECD, 2021^[63]).

OECD, 2021^[54]). Por ejemplo, en Colombia inicialmente el impuesto se aplicaba al 25% de las emisiones nacionales y el gravamen era tan sólo de 5 dólares por tonelada de CO₂, pero el Gobierno ha considerado recientemente un aumento gradual del impuesto y su ampliación al carbón. Chile también estableció inicialmente un impuesto al carbono de 5 dólares por tonelada de CO₂ y está contemplando elevarlo como parte de la próxima reforma fiscal verde en la segunda mitad de 2023. La cobertura de la tipología de las emisiones también ha aumentado gradualmente con el tiempo. La recaudación obtenida con los impuestos al carbono podría redirigirse a mitigar el impacto en los hogares vulnerables, financiar programas de reforestación e inversiones relacionadas con las energías renovables.

Cuadro 1.6. Principales hallazgos y recomendaciones

PRINCIPALES HALLAZGOS	RECOMENDACIONES (las principales figuran en negrita)
Recalibrar las políticas macroeconómicas	
La inflación general, la subyacente y las expectativas de inflación a 12 meses han empezado a disminuir, pero siguen siendo elevadas y superan el objetivo establecido.	Mantener una política monetaria restrictiva para que la inflación vuelva de forma sostenible al objetivo.
La gobernanza del Banco Central se adhiere a las mejores prácticas internacionales, pero el nombramiento del Directorio coincide con el mandato presidencial, lo que acaba afectando a la autonomía del Banco.	Asegurarse de que el mandato de los miembros del Directorio del Banco Central no coincida con el del Gobierno y llevar a cabo renovaciones escalonadas.
La deuda pública ha aumentado. La economía se ha recuperado de la recesión causada por la pandemia, pero últimamente se ha ralentizado en un contexto de conflictividad social.	La política fiscal debería respaldar la política monetaria para hacer frente a la alta inflación. Mantener el ritmo de consolidación fiscal en línea con los planes fiscales actuales para recomponer las reservas fiscales
Perú tiene un marco regulatorio financiero sólido que ha dado lugar a un sistema financiero resiliente durante la reciente volatilidad financiera global, condiciones financieras más estrictas e inestabilidad política interna.	Continuar monitoreando de cerca las carteras bancarias y los estándares crediticios.
La dolarización sigue siendo elevada; el crédito en dólares representa el 25% del crédito total y los depósitos en dólares el 30% de los depósitos totales.	Continuar preservando la flexibilidad del tipo de cambio y limitar gradualmente las intervenciones para evitar cambios bruscos en el tipo de cambio. Promover un mercado de divisas y de derivados financieros más profundo, mejorando su marco regulatorio, desarrollando una sólida infraestructura financiera y fomentando la educación financiera, en particular de las pymes.
Reforma tributaria	
La recaudación tributaria equivale actualmente al 17% del PIB y es insuficiente para lograr mejoras sustanciales en protección social y servicios públicos, como la sanidad y la educación, así como para conseguir un crecimiento más inclusivo y sostenible. Las deficiencias en la recaudación de impuestos provocan pérdidas anuales de ingresos superiores al 5% del PIB.	Reforzar la administración tributaria y reducir la evasión fiscal mediante un mayor uso de tecnologías de la información, y la verificación cruzada de información procedente de distintas fuentes.
Los gastos tributarios contribuyen a la baja recaudación tributaria de Perú.	Realizar una evaluación exhaustiva de los gastos tributarios, manteniendo sólo aquellos que tengan un impacto positivo (y eficiente en términos de costos) sobre objetivos bien definidos de las políticas.
La baja recaudación del impuesto a la renta personal se debe a que son pocos los que pagan, lo que limita la redistribución. Hay un amplio margen para aumentar la progresividad.	Reducir el umbral de ingresos a partir del cual los contribuyentes empiezan a pagar impuestos a la renta, eliminando exenciones y reforzando la progresividad de las tasas impositivas.
La baja recaudación del impuesto que grava las propiedades se debe a la falta de un catastro y un sistema de tasación de la propiedad actualizados y completos.	Acelerar la actualización del catastro y ampliarlo a todas las municipalidades, elaborando también una serie de normas y procedimientos de tasación de la propiedad para su aplicación coherente en todo el país.
La existencia de múltiples y complejos regímenes tributarios ha contribuido a una baja recaudación tributaria corporativa, a un alto grado de informalidad y a una baja productividad.	Racionalizar los regímenes de tributación corporativa para las pequeñas empresas mediante la fusión de los regímenes intermedios.
La descentralización fiscal es incompleta. El sistema adolece de una falta de delimitación clara de las funciones de gasto entre el gobierno nacional y los subnacionales y de un sistema de financiación de las administraciones públicas subnacionales que provoca distorsiones, lo que, en última instancia, agrava las desigualdades regionales.	Clarificar las responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno. Llevar a cabo una reforma integral de las finanzas de los gobiernos subnacionales que incluya la cesión gradual de más competencias fiscales a las regiones. Mejorar aspectos del funcionamiento y el fomento de la equidad en las transferencias subnacionales, estableciendo y aplicando fórmulas claras y mensurables para la asignación de las transferencias, dando más peso a los indicadores sociales y a las necesidades de inversión, y reforzando los incentivos para prestar mejores servicios.

Conseguir un crecimiento más sostenible y verde

La vulnerabilidad del Perú al cambio climático y los peligros naturales lo hace altamente susceptible a posibles impactos sobre el crecimiento económico, las cuentas fiscales y la estabilidad financiera.	Incorporar los riesgos relacionados con el clima y los peligros naturales en las pruebas de estrés y el seguimiento de la estabilidad financiera. Integrar la evaluación del impacto fiscal del cambio climático en las proyecciones plurianuales.
Perú tiene objetivos ambiciosos y ha puesto en marcha varias políticas en este ámbito. Se está elaborando una estrategia integral a largo plazo para la transición ecológica.	Actualizar y aprobar una estrategia de transición climática dotada de hitos y políticas concretas para alcanzar los objetivos y emisiones netas cero.
Los objetivos de las contribuciones determinadas a nivel nacional son ambiciosos, pero se precisan mayores esfuerzos para alcanzarlos. Las señales de los precios del carbono son insuficientes para impulsar la transición hacia un mayor uso de fuentes de energía renovables. La mayor parte del uso de energía primaria (70%) proviene de combustibles fósiles.	Acelerar los avances en la descarbonización de la economía mediante regulaciones más estrictas y señales de precios más coherentes, incluyendo un impuesto al carbono, mientras se apoya los hogares vulnerables con transferencias monetarias focalizadas y temporales. Incrementar y diversificar el uso de fuentes de energía renovables.
La deforestación ha aumentado y el logro de los objetivos actuales de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero exigirá un fuerte descenso de la deforestación.	Asignar derechos y concesiones forestales y desarrollar un registro de la propiedad de la tierra. Aumentar los recursos dedicados a actividades de conservación, reforestación, forestación y aplicación de la ley contra la deforestación.

Bibliografía

- Adler, G., N. Magud and A. Werner (2017), *Terms-of-Trade Cycles and External Adjustment*, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/02/13/Terms-of-Trade-Cycles-and-External-Adjustment-44655>. [17]
- Ardanaz, M. et al. (2020), *Growth-friendly Fiscal Rules?: Safeguarding Public Investment from Budget Cuts through Fiscal Rule Design*, Inter-American Development Bank, <https://doi.org/10.18235/0002211>. [30]
- Arias, L. (2021), *Política fiscal y tributaria frente a la pandemia global del coronavirus*, <https://cies.org.pe/publicaciones/politica-fiscal-y-tributaria-frente-a-la-pandemia-global-del-coronavirus/>. [24]
- Barco, D., P. Chávez and K. Olivas (2021), *Promoviendo mayor eficacia y menor desigualdad a través de la descentralización*. [44]
- Barreix, A., M. Bés and J. Roca (2012), *Resolviendo la trinidad imposible de los impuestos al consumo: el IVA personalizado*, <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1456>. [34]
- BCRP (2023), *Recuadro 2. Ineficiencias del gasto público. Reporte de Inflación Marzo 2023.*, Banco Central de Reserva del Perú. [47]
- BCRP (2021), *Recuadro 5. Intervención cambiaria y tipo de cambio real.*, Banco Central de Reserva del Perú. [16]
- BCRP (2021), *Reporte de Estabilidad Financiera*. [12]
- BCRP (2019), *Recuadro 5. Efectos del programa de desdolarización del BCRP. Reporte de Inflación Marzo 2019.* [15]
- BCRP (2019), *Reporte de Inflación*, <https://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reportes-de-inflacion.html>. [38]
- Blöchliger, H., D. Bartolini and S. Stossberg (2016), “Does Fiscal Decentralisation Foster Regional Convergence?”, *OECD Economic Policy Papers*, No. 17, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jlr3c1vcqmr-en>. [45]
- Cepal (2020), *Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe*. [28]
- Chirinos, R. (2021), *Efectos económicos del cambio climático en el Perú*, <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2021/documento-de-trabajo-009-2021.pdf>. [7]
- CIES (2021), *Política ambiental y del cambio climático*, Peru Debate. [9]
- Contraloría General de la República (2014), *Estudio del proceso de descentralización en el Perú, desde una perspectiva del control gubernamental*, https://www.lampadia.com/assets/uploads_documentos/9d9ee-contraloria_informe_final_2606.pdf. [43]
- CPC (2022), *Informe de Competitividad 2022*. [39]

- De La Torre, D. et al. (2021), “A deep decarbonization pathway for Peru’s rainforest”, *Energy Strategy Reviews*, Vol. 36, p. 100675, <https://doi.org/10.1016/j.esr.2021.100675>. [50]
- ECLAC (2014), *Climate change in Peru seen affecting the fishing, High Andes’livestock and agricultural sectors the most*. [57]
- Garcia-Escribano, M. (2011), “Factores que impulsan la desdolarización en el Perú”, *Revista Estudios Económicos*, Vol. 1/21, pp. 23-40. [14]
- Global Forest Watch (2019), *Triumphs and Challenges of Using Deforestation Alerts in Peru*, Global Forest Watch, <https://www.globalforestwatch.org/blog/people/triumphs-and-challenges-of-using-deforestation-alerts-in-peru/>. [55]
- Guillemette, Y. and D. Turner (2018), “The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060”, *OECD Economic Policy Papers*, No. 22, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b4f4e03e-en>. [2]
- IADB (2021), *Costos y beneficios de la carbono-neutralidad en Peru: una evaluacion robusta*. [49]
- IADB (2019), *Reglas fiscales resilientes en América Latina*. [18]
- IEA (2023), , <https://www.iea.org/countries/peru>. [58]
- IEA (2021), *Hydrogen in Latin America: from near-term opportunities to large scale deployment*, <http://www.iea.org/t&c/> (accessed on 25 April 2022). [60]
- IMF (2023), *Peru 2023 Article IV consultation*, International Monetary Fund. [11]
- IMF (2022), *Peru: Article IV*. [13]
- IMF (2020), *Peru IMF Article IV. Selected Issues*. [37]
- IMF (2016), *PERU 2016 ARTICLE IV CONSULTATION*. [42]
- INEI (2022), *Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza de las Instituciones, Julio-Diciembre 2022*, Instituto Nacional de Estadística e Informática, <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/gobernabilidad-febrero-2023-j.pdf>. [1]
- Izquierdo, A., C. Pessino and G. Vuletin (2018), *Better Spending for Better Lives How Latin America and the Caribbean Can Do More with Less*, Interamerican Development Bank, Washington, DC, <http://www.iadb.org/DIA2018spending> (accessed on 25 January 2019). [48]
- Jaramillo, M. (2013), “The Incidence of Social Spending and Taxes in Peru”, *Public Finance Review*, Vol. 42/3, pp. 391-412, <https://doi.org/10.1177/1091142113496134>. [35]
- Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi (2015), “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues”, *Hague Journal on the Rule of Law* 2011 3:2, Vol. 3/2, pp. 220-246, <https://doi.org/10.1017/S1876404511200046>. [3]
- Kim, J. and S. Dougherty (eds.) (2018), *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Paris/Korea Institute of Public Finance, Seoul, <https://doi.org/10.1787/9789264302488-en>. [46]

- Lustig, N. (2016), "Inequality and Fiscal Redistribution in Middle Income Countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa", *Journal of Globalization and Development*, Vol. 7/1, <https://doi.org/10.1515/jgd-2016-0015>. [36]
- Mas-Montserrat, M. et al. (2023), "The design of presumptive tax regimes", *OECD Taxation Working Papers*, No. 59, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/141239bb-en>. [33]
- MINAM (2023), *Sistema Nacional de información ambiental (SINAM)*, <https://sinia.minam.gob.pe/informacion/estadisticas>. [5]
- MINAM (2022), *PROGRAMA NACIONAL DE CONSERVACIÓN DE BOSQUES PARA LA MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO*. [51]
- MINAM (2018), *Catálogo de medidas de mitigación*. [52]
- MMM (2023), *Marco Macroeconomico Multianual 2024-2027*, https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100869&lang=es-ES&view=article&id=3731. [20]
- MMM (2022), *Marco Macroeconomico Multianual 2023-2026*. [26]
- OECD (2023), *OECD Economic Survey: Costa Rica*, <https://doi.org/10.1787/8e8171b0-en>. [56]
- OECD (2022), "Innovation and Industrial Policies for Green Hydrogen", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, Vol. 125. [59]
- OECD (2022), *Pricing Greenhouse Gas Emissions: Turning Climate Targets into Climate Action. Country note for Peru.*, OECD Series on Carbon Pricing and Energy Taxation, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e9778969-en>. [61]
- OECD (2022), *Tax Administration 2022: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1e797131-en>. [25]
- OECD (2021), *Effective Carbon Rates 2021: Pricing Carbon Emissions through Taxes and Emissions Trading*, OECD Series on Carbon Pricing and Energy Taxation, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/0e8e24f5-en>. [63]
- OECD (2021), *Strengthening adaptation-mitigation linkages for a low-carbon, climate-resilient future*, OECD Environment Policy Papers, No. 23, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/6d79ff6a-en>. [53]
- OECD (2021), *The Annual Climate Action Monitor: Helping Countries Advance Towards Net Zero*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/5bcb405c-en>. [54]
- OECD (2020), *Assesing Chile's analytical framework for long-term fiscal sustainability*. [19]
- OECD (2016), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264264670-en>. [31]
- OECD (2016), *OECD Territorial Reviews: Peru 2016*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264262904-en>. [40]
- OECD et al. (2022), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2022*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/58a2dc35-en-es>. [29]

- OECD et al. (2023), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a7640683-en>. [21]
- OECD et al. (2022), *Latin American Economic Outlook 2022: Towards a Green and Just Transition*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3d5554fc-en>. [4]
- Parry, I., S. Black and K. Zhunussova (2022), *Carbon Taxes or Emissions Trading Systems?: Instrument Choice and Design*, <https://www.imf.org/en/Publications/staff-climate-notes/Issues/2022/07/14/Carbon-Taxes-or-Emissions-Trading-Systems-Instrument-Choice-and-Design-519101>. [62]
- Rossini, R., Z. Quispe and E. Serrano (2014), “Intervención cambiaria en el Perú: 2007 a 2013”, *Revista Estudios Económicos*, Vol. 27/27, pp. 9-24. [64]
- SBS (2022), *Informe de Estabilidad del Sistema Financiero*, <https://www.sbs.gob.pe/estadisticas-y-publicaciones/publicaciones/-informe-de-estabilidad-del-sistema-financiero>. [10]
- Schatan, R. et al. (2019), *Tax Regime for Small Taxpayers and Special Economic Zones in Peru*. [32]
- Schatan, R. et al. (2021), *Proposals for the 2022 Tax Reform in Peru: Mining Sector Fiscal Regime, Capital Gains, and IGV on Digital Services*, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/03/21/Peru-Technical-Report-Proposals-for-the-2022-Tax-Reform-Mining-Sector-Fiscal-Regime-Capital-515496>. [27]
- Sunat (2022), *Incumplimiento en el impuesto general a las ventas 2021*. [23]
- Sunat (2022), *Incumplimiento global en el impuesto a la renta de tercera categoría del RG y el RMT 2021*. [22]
- World Bank (2023), *Rising Strong: Peru Poverty and Equity Assessment*, <https://www.worldbank.org/en/country/peru/publication/resurgir-fortalecidos-evaluacion-de-pobreza-y-equidad-en-el-peru>. [6]
- World Bank (2022), *Peru Country Climate and Development Report*, World Bank Group, <http://hdl.handle.net/10986/38251>. [8]
- World Bank (2017), *Peru : Building a More Efficient and Equitable Fiscal Decentralization System.*, <http://hdl.handle.net/10986/32431>. [41]

2 Impulsar el crecimiento a largo plazo

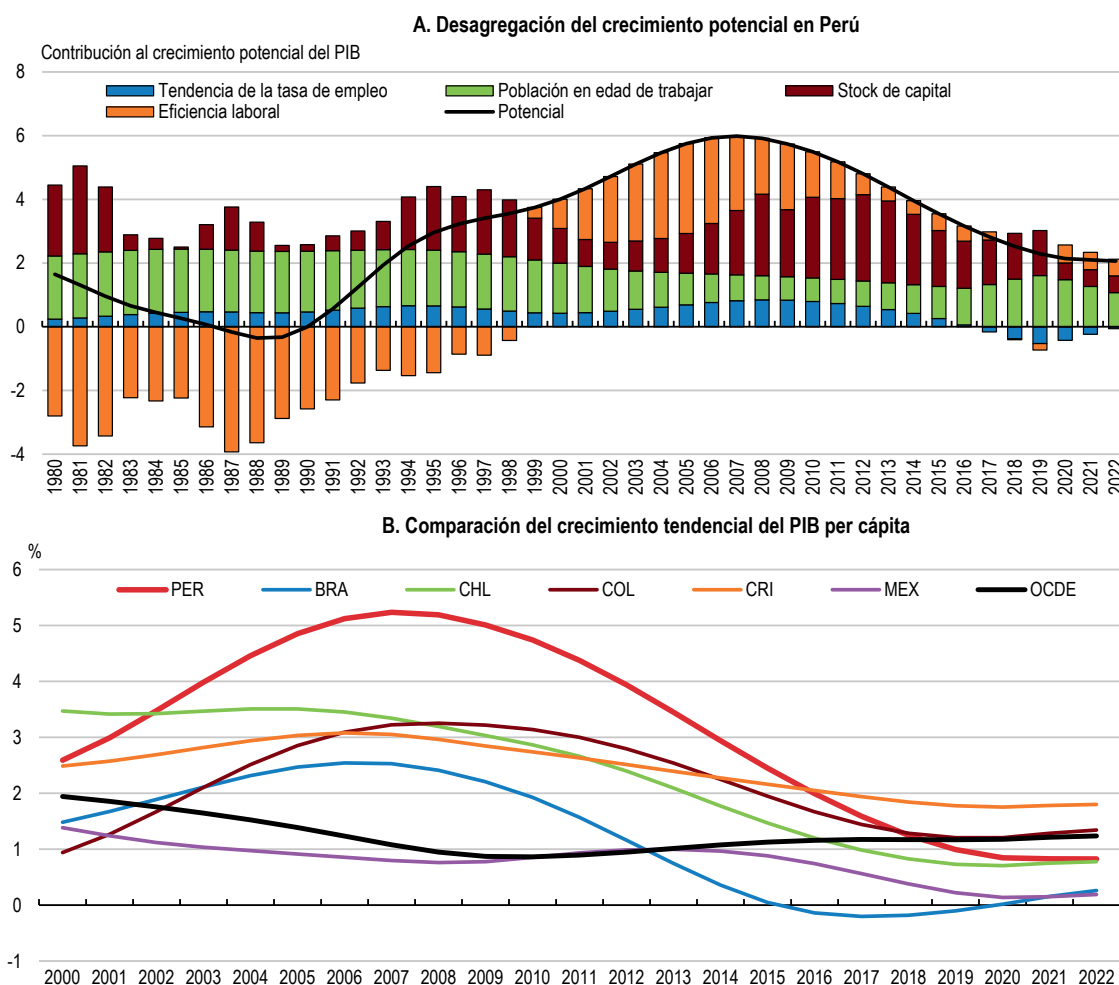
Michael Koelle

Tras dos décadas de fuerte desempeño económico, impulsado principalmente por las exportaciones de materias primas, el crecimiento se ha desacelerado considerablemente. Un nuevo impulso al crecimiento de la productividad y la inversión necesita el respaldo de una economía con una amplia base empresarial innovadora y competitiva. Esto exigirá reformas estructurales para que los mercados se vuelvan más competitivos e innovadores, fortaleciendo el Estado de derecho y la capacidad ejecutoria del Estado. Reforzar la fiscalización de las normas de competencia, luchar contra la corrupción, modernizar la función pública y aumentar la independencia y eficacia del poder judicial son tareas prioritarias para mejorar el entorno empresarial y las infraestructuras públicas. Estas reformas situarían a Perú en una senda de crecimiento sostenible que elevaría el nivel de vida de toda la población.

Introducción: Retos del crecimiento a largo plazo en Perú

En las últimas décadas, Perú ha experimentado un importante crecimiento económico, que ha estado entre los más elevados de América Latina. Entre 2002 y 2019, la economía creció en torno al 5,1% anual, de media, y el PIB per cápita se duplicó con creces. Esto facilitó una convergencia de los niveles de vida hacia los promedios regionales y de la OCDE. Tras la denominada "década perdida" de 1980 (Gráfico 2.1) –caracterizada por hiperinflación, impago de la creciente deuda externa, crisis financiera y una profunda recesión– la inversión y la productividad se recuperaron gracias a la estabilización económica y las reformas estructurales, así como al refuerzo de las instituciones con el retorno a la democracia en 2001. Políticas macroeconómicas sólidas, la apertura a la inversión extranjera y al comercio, y algunos de los yacimientos minerales más ricos del mundo colocaron a Perú en disposición de beneficiarse enormemente del auge mundial de las materias primas de finales de la década de 2000. El crecimiento se vio entonces impulsado en gran medida por la inversión minera, pero también se extendió a otros sectores, como la construcción y los servicios. Perú se incorporó al grupo de países de renta media-alta en 2008 (OECD, 2015^[1]).

Gráfico 2.1. El crecimiento se aceleró con el auge de las materias primas y posteriormente se ralentizó



Nota: El PIB potencial y el PIB tendencial se han obtenido con un filtro Hodrick-Prescott (HP).

Fuente: Feenstra, Robert C., Robert Inklaar y Marcel P. Timmer (2015), "The Next Generation of the Penn World Table" *American Economic Review*, 105(10), 3150-3182, disponible para su descarga en www.ggdc.net/pwt; Cálculos de la OCDE; BCRP; OCDE, Base de Datos de Perspectivas Económicas.

StatLink  <https://stat.link/d0e8p2>

Sin embargo, el crecimiento de Perú se desaceleró a partir de 2014, con el fin del superciclo de las materias primas. El crecimiento del PIB se frenó hasta alrededor del 2,5% anual, y el del PIB per cápita hasta el 0,8%, por debajo de la media de la región y de la OCDE. Con ello se desaceleró el proceso de convergencia del nivel de vida peruano al de las economías más avanzadas (como se expone en el Capítulo 1). Justo antes de la pandemia, en 2019, el PIB per cápita de Perú, ajustado por las diferencias de precios (paridad del poder adquisitivo), ascendía a menos del 30% del promedio de los países de la OCDE. La pandemia, que provocó una caída de la actividad más profunda en Perú que en la mayoría de los demás países, supuso un nuevo retroceso en la convergencia de ingresos y significó un duro golpe económico para los más pobres (Capítulo 3).

Impulsar un crecimiento sostenible a largo plazo es esencial para lograr mejoras duraderas en los niveles de vida y reducir la pobreza y la informalidad. Esto requiere revitalizar el crecimiento de la productividad y la inversión en un contexto económico global menos favorable que en la década de 2000. Además, el prolongado episodio de ralentización económica muestra que los anteriores motores del crecimiento —una población económicamente activa en expansión, la acumulación de capital y el sector exportador de materias primas— resultan insuficientes para sostener un mayor progreso socioeconómico (OECD, 2015^[1]). Dinamizar la economía hacia niveles de ingresos elevados requiere fomentar la productividad a través de una mayor competencia e innovación y una mejor asignación de los recursos, así como una reactivación de la inversión pública y privada en sectores cada vez más diversificados y de mayor valor agregado.

La naturaleza dual de la economía peruana, alimentada por altas tasas de informalidad, constituye un lastre para el crecimiento. Coexisten pocas empresas de gran tamaño y elevada productividad laboral con un amplio sector informal de baja productividad constituido en su mayoría por pequeñas empresas que emplean a cerca del 75% de todos los trabajadores (véase el Capítulo 3). Un sector informal de gran tamaño y unas diferencias de productividad entre empresas grandes y pequeñas muy significativas merman la productividad agregada en Perú (World Bank, 2022^[2]). Al mismo tiempo, el gran costo de la formalidad, causado por un conjunto de regulaciones demasiado estrictas y una fiscalización poco eficaz, incentiva a las empresas informales a seguir siendo pequeñas e improductivas (Ulysees, 2018^[3]). Esto se traduce en un círculo vicioso en el que la informalidad generalizada se convierte en la norma.

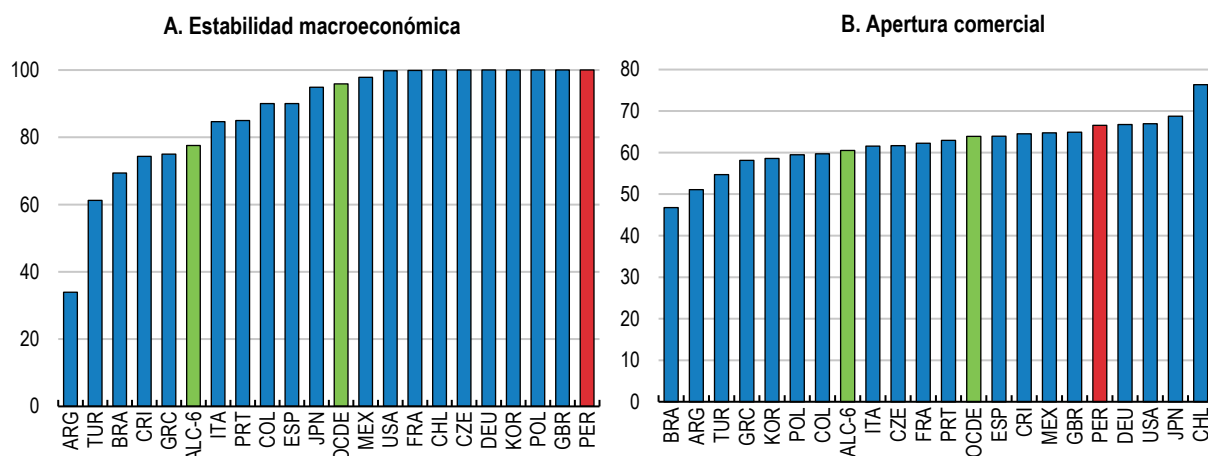
Avanzar hacia una economía de altos ingresos basada en el conocimiento y la innovación —respaldados por una amplia base de empresas productivas y formales— requiere un conjunto de nuevas condiciones adecuadas. Las anteriores rondas de reformas se centraron sobre todo en un pequeño número de instituciones públicas que se convirtieron en "islas de eficiencia" (Guerra García, 1999^[4]) con el fin de garantizar un marco de condiciones favorables —como estabilidad macroeconómica, acceso al capital y previsibilidad regulatoria— para la relativamente pequeña economía formal, especialmente en el sector de las materias primas. Sin embargo, conseguir un entorno empresarial que respalde el desarrollo y el crecimiento de la productividad de una parte mucho más amplia y diversa de la economía exige reformas de mayor alcance.

En la siguiente sección se establecen las áreas prioritarias de reforma, a partir de un análisis del entorno empresarial de Perú. En el resto del capítulo se examinan sucesivamente estos ámbitos y se presentan recomendaciones de reforma detalladas: promover mercados competitivos e innovadores, reforzar el Estado de derecho y mejorar la capacidad del Estado para realizar inversiones públicas y prestar servicios.

Análisis del entorno empresarial en Perú


Perú goza de gran prestigio internacional por su estabilidad macroeconómica y su apertura comercial (Gráfico 2.2). Esto refleja la solidez de sus instituciones económicas, derivada de una política fiscal sostenible y prudente, un banco central independiente, un marco de regulación financiera sólido y una autoridad de supervisión financiera bien reconocida. Todo ello ha mantenido la deuda en niveles bajos y ha contribuido a la acumulación de importantes reservas de divisas que respaldan el compromiso del país con la libre circulación de capitales. Además, Perú ha introducido robustos mecanismos protectores de la inversión privada, como convenios de estabilidad jurídica con los inversionistas.

Gráfico 2.2. Perú destaca por su estabilidad macroeconómica y su apertura comercial



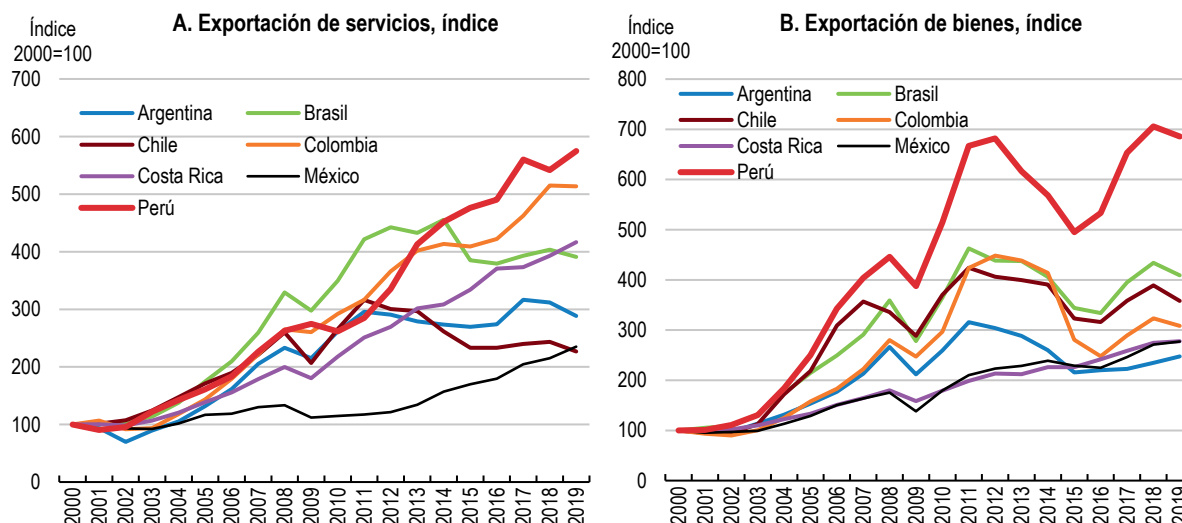
Nota: ALC-6 es la media no ponderada de ARG, BRA, CHL, COL, CRI y MEX. Los datos corresponden a 2019.

Fuente: Índice de Competitividad Global 4.0 del Foro Económico Mundial.

StatLink  <https://stat.link/cup4fy>

Perú ha seguido una política de apertura económica sistemática que incluye la liberalización del comercio. Sus aranceles figuran entre los más bajos de la región y son similares a los de Chile. Perú es miembro integrante de varias alianzas comerciales regionales, como la Alianza del Pacífico, la Comunidad Andina y el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico, y es miembro de 24 tratados de libre comercio bilaterales y multilaterales. Las exportaciones de bienes y servicios han crecido más rápidamente en Perú que en cualquier otro país de la región en las dos últimas décadas (Gráfico 2.3). Esto ha elevado la penetración comercial al 47% del PIB en 2019, una proporción cercana a la media de ALC, pero superior a la de otros países sudamericanos, como Argentina, Brasil y Colombia, que se encuentran a distancias igualmente grandes de los centros económicos mundiales. Sin embargo, aunque la expansión hacia agroexportaciones no tradicionales ha tenido éxito, las exportaciones están muy concentradas en productos básicos, sobre todo con destino a China (véase el Capítulo 1), lo que reclama una diversificación gradual de las exportaciones y una mejora de la posición de Perú en las cadenas globales de valor.

Gráfico 2.3. Las exportaciones de bienes y servicios crecen por encima del resto de la región



Nota: Índice de exportaciones de bienes y servicios de la balanza de pagos, en dólares estadounidenses corrientes.

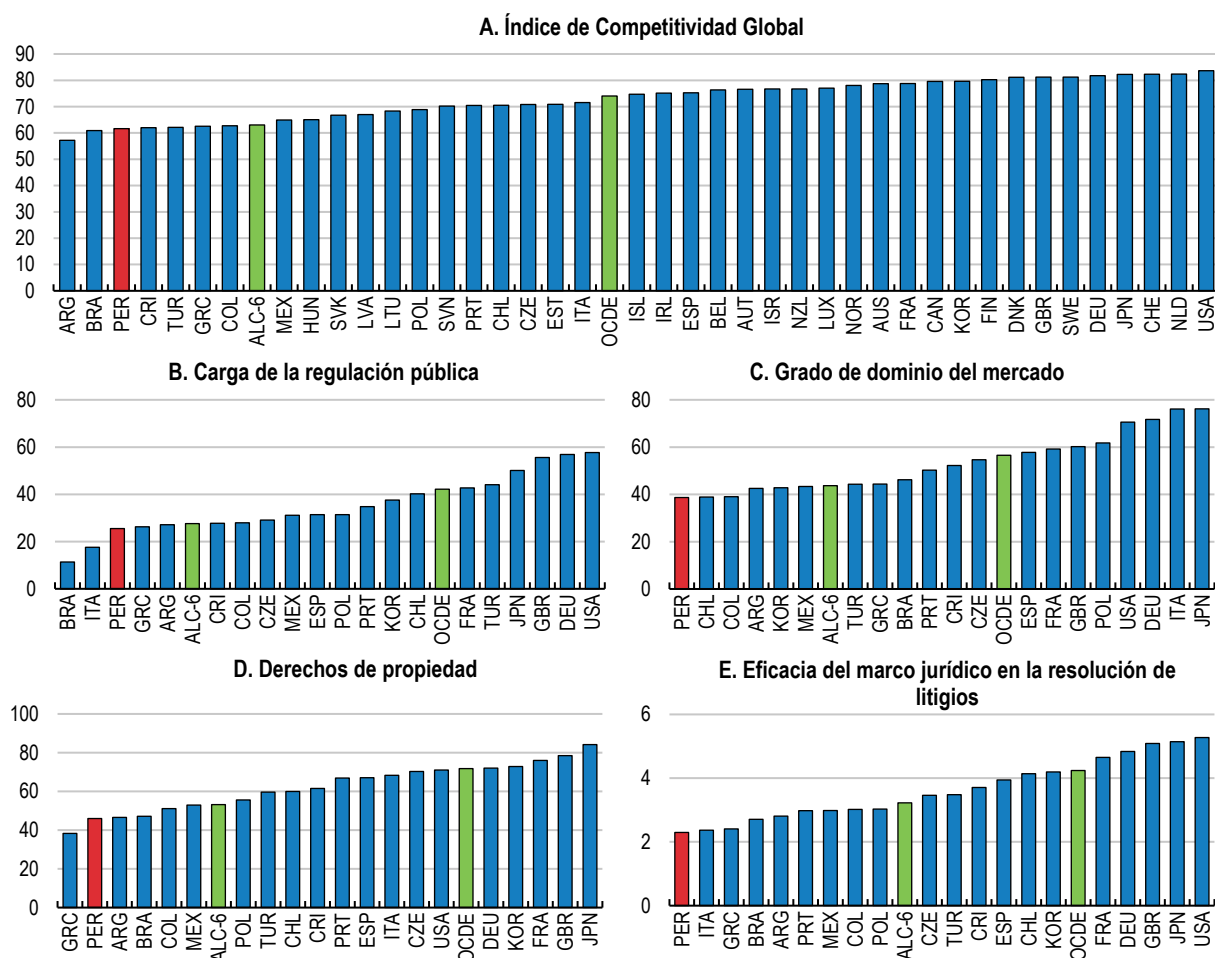
Fuente: (Arnold et al., 2023^[5]); WITS.

StatLink  <https://stat.link/v3plhc>

A pesar de estas claras fortalezas, que han sustentado el gran crecimiento de Perú hasta hace poco, la competitividad general de su economía está por detrás de la de los países de la OCDE, incluidos países comparables de la región como Chile, Colombia, Costa Rica y México (Gráfico 2.4, Panel A). Entre los distintos factores que lastran la actividad empresarial destacan dos áreas. En primer lugar, las regulaciones onerosas y la escasa competencia reducen el dinamismo del mercado, desincentivan la inversión y limitan la innovación y la "destrucción creativa", cimientos del crecimiento de la productividad (Gráfico 2.4, Paneles B y C). La percepción de una elevada carga de regulación gubernamental probablemente responda a una combinación de factores: elevados costes de cumplimiento de la normativa, escasa calidad de la regulación y aplicación deficiente y desigual. El elevado grado de posición dominante en el mercado refleja una alta concentración en muchos sectores.

En segundo lugar, la debilidad del Estado de derecho reduce el atractivo del entorno empresarial de Perú. Se supone que un Estado de derecho fuerte no sólo protege a los particulares de la arbitrariedad y la violación de los derechos de propiedad por parte del Estado, sino que también garantiza la igualdad de condiciones en las interacciones económicas entre particulares. Asegura la seguridad de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos (Acemoglu, Johnson and Robinson, 2001^[6]; Johnson, McMillan and Woodruff, 2002^[7]), incentivos necesarios para la inversión y la innovación del sector privado. Sin embargo, en Perú, la elevada corrupción y un sistema judicial impredecible e ineficaz hacen que los derechos de propiedad, en la práctica, sean percibidos por la comunidad empresarial como débiles (Gráfico 2.4, Panel D). La escasa eficacia del marco jurídico en la resolución de litigios (Gráfico 2.4, Panel E) limita la disposición de las empresas a asumir el riesgo de, por ejemplo, firmar contratos con socios comerciales desconocidos, o emplear a trabajadores en régimen formal, dada la elevada inseguridad jurídica en torno a la interpretación de la estricta normativa de protección del empleo. Podría decirse que estos riesgos disuaden aún más la llegada al mercado de nuevos actores, debido a que carecen de la información, la experiencia y los contactos necesarios para desenvolverse en el mundo empresarial peruano, lo que contribuye al escaso dinamismo y competencia del mercado. Según el modelo a largo plazo de la OCDE, un Estado de derecho más sólido tendría efectos particularmente importantes en el impulso del crecimiento a largo plazo (Capítulo 1).

Gráfico 2.4. Normativas restrictivas, competencia limitada e instituciones débiles perjudican el entorno empresarial



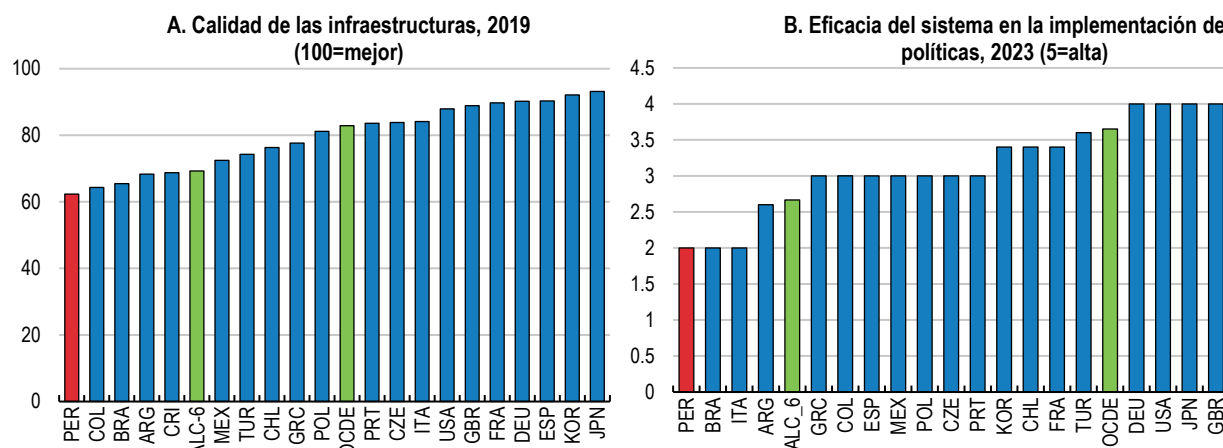
Nota: El Panel A muestra un indicador general del entorno empresarial (el Índice de Competitividad Global) y los Paneles B-E muestran subindicadores seleccionados. Los indicadores se nutren de diversas fuentes de datos, incluida la Encuesta de Opinión de Ejecutivos, y su escala va de 0 (peor) a 100 (mejor). Los datos corresponden a 2019. ALC-6 es la media no ponderada de ARG, BRA, CHL, COL, CRI y MEX. Fuente: Índice de Competitividad Global 4.0 del Foro Económico Mundial.

StatLink  <https://stat.link/q2i1hy>

Por último, la competitividad de Perú se ve frenada por la mala calidad de sus infraestructuras (Gráfico 2.5, Panel A). A pesar de las importantes inversiones y los considerables avances de la última década, en la que hubo una notable actividad de construcción y modernización vial, en particular en grandes carreteras nacionales, todavía persiste un importante déficit de infraestructuras. El mal estado de las carreteras limita el acceso de los productores a los mercados nacionales e internacionales en muchas regiones, especialmente en la sierra y en la selva. Los pocos ferrocarriles que existen se utilizan principalmente para transportar mineral desde las minas ubicadas en la sierra hasta el mar. La congestión en las principales arterias comerciales y en el área metropolitana de Lima –que alberga los puertos aéreos y marítimos más importantes para el comercio internacional– aumenta los tiempos y costos de transporte, que también se ven incrementados por ineficiencias y cuellos de botella en la cadena logística. La mala calidad de las escuelas y los hospitales, así como la limitada cobertura de la banda ancha fija y móvil frenan la mejora del capital humano. La principal limitación para construir más y mejores infraestructuras públicas es la escasa capacidad ejecutoria del Estado (Gráfico 2.5, Panel B). En Perú, es complicado implementar políticas debido a la escasa coordinación que hay entre instituciones y niveles de gobierno,

una función pública fragmentada que se caracteriza por un capital humano deficiente y una alta rotación, corrupción elevada, e incentivos difusos y una débil rendición de cuentas de los funcionarios públicos. En términos más generales, la insuficiente capacidad del Estado constituye un obstáculo de primer orden para la creación de un marco institucional favorable a una economía de mercado innovadora y diversificada (OECD, 2015^[1]; World Bank, 2022^[2]; IMF, 2022^[8]).

Gráfico 2.5. La escasa capacidad del Estado dificulta la realización de proyectos que cierran las brechas de infraestructuras



Nota: ALC-6 es la media no ponderada de ARG, BRA, CHL, COL, CRI y MEX.

Fuente: Foro Económico Mundial, Índice de Competitividad Global 4.0.; y Economist Intelligence Unit.

StatLink  <https://stat.link/s2jhpj>

Partiendo de este análisis de las condiciones empresariales de Perú, en el presente capítulo se proponen recomendaciones de reformas para estimular el potencial de crecimiento de la economía, basadas, cuando resulta posible, en trabajos previos de la OCDE con Perú. La siguiente sección analiza cómo hacer que los mercados sean más competitivos e innovadores: a través de una política de competencia más fuerte, la simplificación administrativa, una política regulatoria más adecuada, la inclusión financiera, políticas de I+D, y un mejor aprovechamiento de la apertura comercial de Perú para fomentar mayor innovación y diversificación. La sección que sigue propone dos vías fundamentales para fortalecer el Estado de derecho y crear así un entorno jurídico y regulatorio más predecible: la reforma del sistema judicial y la intensificación de la lucha contra la corrupción. La última sección examina cómo hacer que el Estado sea un promotor más eficiente de inversión y servicios públicos de alta calidad. La reforma de la función pública es clave para ello, complementada con otras reformas encaminadas a reforzar la contratación pública, la gobernanza y la coordinación en distintos niveles de gobierno, y a modernizar la gestión y el financiamiento de los proyectos del sector público. En el Capítulo 3 se analizan otros factores importantes para el crecimiento, como la capacitación, la educación y la formación, así como reformas del mercado laboral.

Fomentar mercados competitivos e innovadores

Promover mercados competitivos con una política de competencia eficaz

Perú cuenta con un próspero sector privado, en el que abundan las empresas competitivas a escala internacional. Su régimen en materia de competencia es activo y, en términos generales, se ajusta a las normas y prácticas reconocidas internacionalmente. El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), es un organismo fuerte y bien establecido, que

goza de buena reputación tanto a nivel nacional como internacional (OECD, 2018^[9]). El Indecopi está facultado para aplicar la legislación sobre competencia en todos los sectores económicos, excepto en el de telecomunicaciones, que es potestad del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL).

La introducción de un régimen general de control de las concentraciones en 2021 supuso un paso importante en el fomento de la competencia. En la mayoría de las jurisdicciones latinoamericanas existen en la actualidad mecanismos de control de las operaciones de concentración (OECD, 2022^[10]). En virtud del nuevo régimen peruano, las fusiones y adquisiciones de empresas con un volumen de negocios combinado superior a unos 130 millones de dólares estadounidenses requieren, con carácter previo, notificación explícita, examen y autorización del Indecopi. Anteriormente, el control de las operaciones de concentración se limitaba al sector eléctrico. En 2022 (primer año completo de funcionamiento del régimen), el Indecopi recibió 20 notificaciones de operaciones de concentración.

Sin embargo, muchos mercados de Perú están dominados por unos pocos grupos empresariales de gran tamaño, y ello se traduce en una elevada concentración y una baja percepción de competencia (véase el Gráfico 2.4, Panel C). La alta concentración del mercado se constata especialmente en algunos sectores y productos próximos al consumidor final, como bebidas y productos lácteos (Recuadro 2.1), pero también se observa en productos y sectores de insumos, como el acero y el cemento (Durand, 2017^[11]). Además, muchas empresas con grandes cuotas de mercado en segmentos individuales, como farmacias, cadenas de distribución minorista y bancos, forman parte de un conglomerado (Salazar Vega, 2017^[12]). Una concentración elevada limita el número de competidores en un mercado y, de esta forma, confiere a las empresas un poder de mercado que puede traducirse en precios más altos y menos innovación en la calidad y diferenciación de los productos. Esto tiene efectos negativos sobre el poder adquisitivo y el bienestar de los consumidores. Además, una competencia limitada en los primeros eslabones de la cadena de valor puede provocar distorsiones y pérdidas de productividad en otros posteriores (Bourlès et al., 2013^[13]).

La concentración del mercado es en parte consecuencia de la consolidación y las fusiones que tuvieron lugar en los años anteriores a la introducción, muy reciente, del régimen general de control previo de las operaciones de concentración. De hecho, las posiciones dominantes en el mercado de algunas empresas son el resultado de fusiones de alto nivel realizadas precisamente justo antes de la entrada en vigor del citado régimen. Un ejemplo notorio fue la fusión de los dos mayores grupos farmacéuticos minoristas – con una cuota de mercado combinada de más del 80%– apenas dos años después de que el Indecopi sancionara la concertación de precios por parte de dichas empresas. Otros factores, como el tamaño relativamente pequeño del mercado en términos de poder adquisitivo y el alto nivel de informalidad, frenan la entrada de nuevas empresas que podrían competir con los grandes operadores bien establecidos.

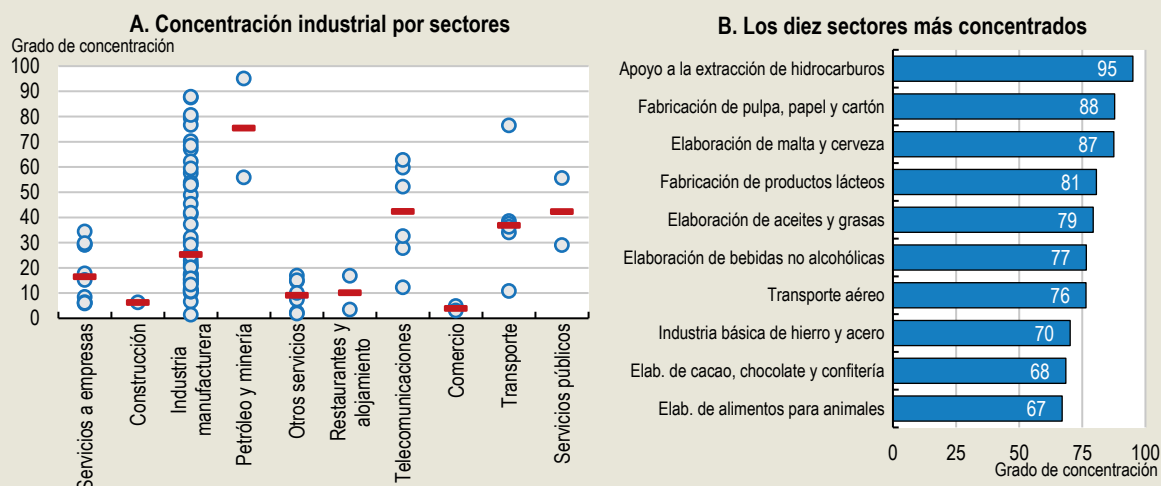
Recuadro 2.1. Medición del grado de competencia en Perú

A pesar de la impresión generalizada y de los testimonios anecdóticos de elevada concentración, en realidad apenas hay evidencia empírica sobre el grado de competencia existente en Perú. Los datos disponibles se limitan a encuestas de percepción (por ejemplo, del Foro Económico Mundial) o a estudios empíricos de sectores específicos, como los estudios de mercado del Indecopi. En cambio, sí se dispone de datos empíricos comparables y exhaustivos sobre la concentración industrial en las economías avanzadas de Europa y Norteamérica (De Loecker, Eeckhout and Unger, 2020^[14]; Gutiérrez and Philippon, 2018^[15]; Bajgar et al., 2023^[16]), así como en otros países de América Latina (Eslava, Meléndez and Urdaneta, 2021^[17]).

Los resultados del trabajo empírico que se llevó a cabo para este Estudio sugieren un alto grado de concentración en varios sectores del país (Gráfico 2.6). La concentración se mide como la cuota de valor agregado de las cuatro mayores empresas de cada sector (definido al nivel de dos dígitos). El


análisis se basa en datos a nivel de empresa de la Encuesta Económica Anual de 2019. La participación en la encuesta es obligatoria para las grandes compañías, lo que garantiza una representación adecuada de las mayores empresas de cada sector. Sin embargo, como la cobertura de pequeñas empresas es limitada, la información sobre el valor agregado total de un sector procedente de la encuesta se complementa con datos de las cuentas nacionales.

Gráfico 2.6. La concentración es elevada en varios sectores



Nota: La concentración se expresa como la cuota de valor agregado correspondiente a las cuatro mayores empresas de cada sector a nivel de dos dígitos, según las clasificaciones de la contabilidad nacional peruana (ratio de concentración CR4). Los datos se refieren al ejercicio 2018.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Encuesta Económica Anual (EEA) de 2019 del INEI.

StatLink  <https://stat.link/7u0r1i>

La concentración es especialmente elevada en los sectores que fabrican productos de consumo básico, como lácteos, bebidas y aceite de cocina, o prestan servicios esenciales, como las telecomunicaciones (Gráfico 2.6, Panel B). Estos productos se enfrentan a una competencia internacional limitada y tienen pocos sustitutos nacionales. Por lo tanto, una alta concentración implica un mayor potencial para limitar la competencia y traducirse en precios más elevados para los consumidores. Por el contrario, sectores como la construcción, la alimentación y el alojamiento, al igual que el comercio, presentan escasa concentración, lo que refleja la presencia de muchos competidores en estos sectores.

Fuente: Garda, Koelle y Ugarte (de próxima publicación), "Industry Concentration in Peru". *Documento técnico de referencia*.

Dado el alto grado de concentración que tradicionalmente existe en algunos mercados, Perú requiere contar con una política de competencia eficaz que haga cumplir las normas relativas a los cárteles y al abuso de posición dominante, y que promueva la competencia. La política de competencia es potestad del Indecopi. La estructura del Indecopi es peculiar, ya que combina una división de competencia (con alrededor de 50 funcionarios) y una división mucho más grande (con alrededor de 1.300 funcionarios) que se ocupa de la protección al consumidor, las prácticas comerciales y de competencia desleales, y los derechos de propiedad intelectual. El Indecopi engloba el Centro Regional de la OCDE para la Competencia en América Latina, que ofrece formación y asesoramiento en materia de políticas a especialistas en competencia, reguladores y jueces de la región.

Si bien el Indecopi tiene personalidad jurídica independiente, una trayectoria institucional consolidada y reconocimiento público, además de gozar de una alta autonomía funcional, técnica, presupuestaria y administrativa, el marco legal que rige los nombramientos de altos cargos podría fortalecerse a fin de salvaguardar a la institución del riesgo de injerencia política, dados los importantes intereses económicos

que están en juego en sus decisiones. Así lo ha recomendado con anterioridad la OCDE (OECD, 2004^[18]; OECD, 2018^[9]). En concreto, los procedimientos formales deben garantizar que los procesos de contratación de altos cargos se basen en criterios de mérito, sean abiertos, se desarrollen de forma escalonada y estén delegados por el gobierno en un comité de selección independiente con una amplia base. El Consejo Directivo, de designación política, no debe tener autoridad en la selección de personal.

El riesgo de concertación de precios y otras formas de comportamiento de cártel es mayor en mercados más concentrados, especialmente en los oligopolios con un número reducido de empresas de tamaño similar (World Bank, 2021^[19]). Indecopi interviene con determinación en la lucha contra la colusión (cárteles) y cada año detecta y sanciona varios casos, pero podría ser más activo en otras áreas, como el abuso de posición dominante. El hecho de que el Indecopi haya sancionado múltiples casos de abuso de posición dominante en cada año transcurrido desde 2021, luego de una pausa de 15 años en la imposición de este tipo de sanciones, es una señal positiva en esta dirección.

Muchas autoridades de defensa de la competencia están facultadas para imponer medidas correctivas, ya sea como condición para aprobar una operación de concentración o como sanción por prácticas contrarias a la competencia. Las autoridades de defensa de la competencia peruanas pueden imponer medidas correctivas tanto conductuales (p. ej., programas de cumplimiento normativo), que se utilizan con frecuencia, como estructurales (p. ej., órdenes de separación estructural o de desinversión). El Indecopi no ha impuesto hasta ahora ninguna medida correctiva de carácter estructural (como la desinversión de determinados activos o líneas de negocio), pero, en principio, está facultado para hacerlo. Varios países, entre ellos Estados Unidos y muchas jurisdicciones europeas, han hecho un uso estratégico de medidas correctivas estructurales para acabar con cuasi monopolios históricos. No obstante, cabe señalar que la imposición de soluciones estructurales, al margen del control de las concentraciones (cuando se utilizan con regularidad como condición para la autorización de una concentración), es poco frecuente y, por lo general, se considera el último recurso, debido a la considerable injerencia en los derechos de propiedad privada que implicaría (OECD, 2022^[20]).

El Indecopi podría plantearse aumentar el número de estudios de mercado que realiza y publica. Los estudios de mercado son muy valiosos, especialmente en el contexto peruano de una persistente alta concentración, porque brindan información a las autoridades sobre el funcionamiento del mercado, la dinámica competitiva, las regulaciones que facilitan conductas contrarias a la competencia o dificultan la entrada al mercado, e incluso pueden revelar indicios de conductas potencialmente anticompetitivas (World Bank, 2021^[19]). Varios de los procedimientos abiertos por el Indecopi por prácticas contrarias a la competencia tuvieron su origen en información y datos obtenidos a partir de un estudio de mercado. Los estudios de mercado señalan además a los participantes en el mercado que existe vigilancia y transparencia, desalentando las prácticas contrarias a la competencia. También contribuyen a fomentar una cultura de competencia entre las partes interesadas y el público en general (OECD, 2018^[9]). Según el Indecopi, entre 2015 y 2022 se publicaron 14 estudios de mercado, un promedio cercano a 1,5 por año, frente a los promedios regionales y de la OCDE de 2 a 3 por año.

Los recursos asignados a la división de competencia del Indecopi parecen insuficientes para el desempeño de sus funciones. Con 46 funcionarios, es decir, aproximadamente 1,4 por cada millón de habitantes, el tamaño de la división de competencia es significativamente inferior al promedio de los organismos de competencia de la región (4 por millón) y de la OCDE (9 por millón) (OECD, 2022^[10]). Además, los miembros de la comisión que dictamina sobre los casos elaborados por la Secretaría Técnica sólo trabajan a tiempo parcial, lo que dificulta la especialización y profesionalización de su función y también conlleva riesgos relativos a su independencia. Aunque el presupuesto de la división de competencia aumentó un 60% para cubrir la responsabilidad adicional de evaluación previa a operaciones de concentración, su presupuesto por empleado (alrededor de 50.000 euros) sigue siendo sólo la mitad de la media latinoamericana y un tercio de la media de la OCDE. A diferencia de lo que sucede en otras instituciones económicas especializadas (como el Banco Central y el supervisor bancario), los sueldos del

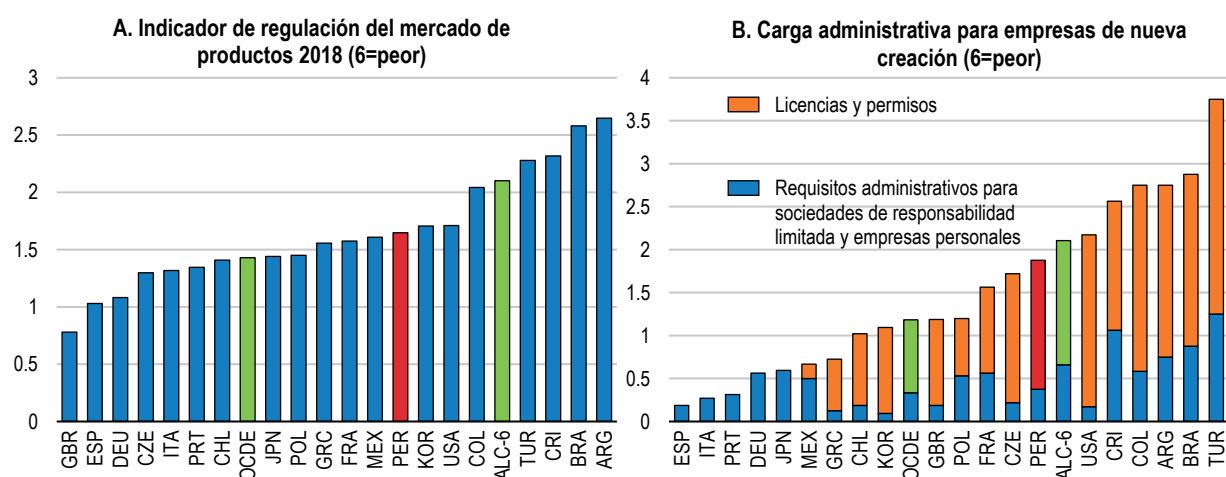
Indecopi no están desvinculados de la escala salarial general del sector público. Esto crea dificultades para atraer y retener a personal altamente cualificado y especializado.

Un conjunto de recursos adecuado requiere tanto recursos propios del Indecopi, como transferencias del Estado. Entre 2014 y 2022, el Indecopi dependió enteramente de sus ingresos propios para financiarse; aproximadamente la mitad de su recaudación proviene de multas, y el resto de otras tasas cobradas a los usuarios (especialmente en las divisiones distintas de la de competencia). Si bien es cierto que la recaudación directa respalda la autonomía del Indecopi, la alta dependencia de las multas puede generar incentivos perversos en el Indecopi. Además, estos recursos pueden ser muy volátiles y estar condicionados por las sanciones impuestas en unos pocos casos de infracción a gran escala. En la mayoría de los países de la OCDE, los organismos de defensa de la competencia se financian con ingresos públicos generales. En los países en los que se autofinancian (parcialmente), estos organismos suelen depender de una combinación de fuentes, como las tasas por registro de operaciones de concentración (por ejemplo, Canadá y Estados Unidos), porcentajes asignados de la recaudación del impuesto de sociedades (por ejemplo, Italia y Turquía) o transferencias de los reguladores del sector (por ejemplo, Portugal). En 2023, el Ministerio de Hacienda volvió a acordar una contribución con cargo a los presupuestos públicos generales. Una transferencia anual recurrente del presupuesto del Estado, que proporcionaría al Indecopi una fuente de ingresos estable y predecible a largo plazo, le permitiría adoptar un enfoque más estratégico y de largo plazo para su amplio mandato, que incluye la promoción y fiscalización de la competencia.

Reducir los costos de cumplimiento de la normativa

Las regulaciones del mercado de productos son más favorables a la competencia en Perú que en la media de América Latina, pero siguen siendo más restrictivas que en el conjunto de la OCDE, lo que sugiere un margen de mejora (Gráfico 2.7, Panel A). Esto es especialmente cierto en lo que respecta a la carga administrativa asociada a la obtención de licencias y permisos para las empresas de nueva creación (Gráfico 2.7, Panel B). Esta carga puede suponer un obstáculo para la creación de una empresa formal y abocar a los empresarios a la economía sumergida o impedirles entrar en el mercado. Facilitar la concesión de licencias a las empresas es, por tanto, fundamental para reducir los costos de cumplimiento de la normativa.

Gráfico 2.7. Hay margen para hacer que la normativa sea más favorable a la competencia



Nota: ALC-6 es la media no ponderada de ARG, BRA, CHL, COL, CRI y MEX.

Fuente: OCDE, Base de Datos de Indicadores de Regulación del Mercado (PMR) de 2018.

StatLink  <https://stat.link/8wdm2y>

En los últimos años, Perú ha promulgado varias reformas para agilizar la concesión de licencias a empresas. Los obstáculos que todavía dificultan la creación de una empresa se deben en gran medida a la complejidad y los retrasos en la obtención de licencias y permisos municipales de actividad y construcción, que difieren considerablemente de una municipalidad a otra (World Bank, 2022^[2]). Los últimos cambios legales que imponen el uso de procedimientos unificados para determinados trámites administrativos locales han tardado en aplicarse (CPC, 2022^[21]). Durante los primeros meses de la pandemia de Covid-19, se produjo un fuerte aumento del uso de una plataforma que ya existía para el registro de empresas (SID-SUNARP) a través de internet –que simplifica algunos trámites, aunque no todos, para crear una empresa– y desde entonces su utilización se ha mantenido alta. Sin embargo, a pesar de estas mejoras, por el momento no existe una ventanilla única para crear una empresa, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en Chile o en Colombia. Existen diferentes modelos de ventanilla única, como los de México, España y Suecia, que integran trámites nacionales y subnacionales (Recuadro 2.2) y podrían ser buenos ejemplos para Perú.

Recuadro 2.2. Ventanillas únicas para crear una empresa

En **México**, aunque todavía no existe una ventanilla única nacional para crear una empresa, algunas administraciones públicas subnacionales, como la de Ciudad de México y el estado de Yucatán, ofrecen ventanillas únicas totalmente digitales que integran trámites municipales, regionales y nacionales. La ventanilla única en Yucatán abarca también transacciones de terrenos y permisos de construcción.

En **España**, CIRCE es una ventanilla única del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo dirigida a pequeñas empresas, tanto para la creación de empresas como para diversas tareas administrativas de funcionamiento de las empresas. CIRCE ofrece una plataforma única en línea que interactúa con otros organismos públicos, como la Seguridad Social. Se ha efectuado una integración con los municipios participantes para solicitar licencias locales.

En **Suecia**, la ventanilla única *verksamhet* está gestionada conjuntamente por la agencia de empleo, la oficina de registro de empresas, la agencia tributaria y la agencia para el crecimiento económico y regional. Integra información y datos sobre las ayudas públicas disponibles para los empresarios, tanto relativas al funcionamiento de la empresa (p.ej., finanzas y contabilidad), como a asuntos personales (p. ej., pensiones).

Fuente: Verksamhet; CIRCE; y OCDE (2021): “OECD and the Government of the State of Yucatan launch the Digital Window for investment”: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecd-and-yucatan-launch-the-digital-window-for-investment.htm>.

Una regulación mal diseñada reduce los incentivos para que las empresas crezcan y sean más productivas. A este respecto, destacan dos tipos de regulaciones que se han tratado en otros apartados del presente Estudio. En primer lugar, el diseño del sistema del impuesto corporativo, con múltiples regímenes tributarios para las pequeñas empresas, incentiva a las empresas a seguir siendo pequeñas (véase el Capítulo 1). Las empresas se subdividen en unidades más pequeñas –una forma de organización claramente menos eficiente– para poder acogerse a regímenes fiscales más favorables. La unificación de estos regímenes del impuesto sobre sociedades, tal como se recomienda en el Capítulo 1, mejoraría los incentivos al crecimiento de las empresas prósperas y al logro de una mayor productividad a través del aumento de la eficiencia empresarial. En segundo lugar, la alta informalidad laboral de Perú disminuye la productividad debido a los escasos incentivos a la acumulación de capital humano, por ejemplo, a través de la formación en el trabajo (Jaramillo and Escobar, 2022^[22]). La alta informalidad también perjudica la competencia en Perú, al igual que en otros países de América Latina (Eslava, Meléndez and Urdaneta, 2021^[17]), pues reduce el número de empresas formales (y relativamente grandes) que operan en cada mercado, ya que las empresas informales (no sujetas a costosas regulaciones e impuestos) ejercen una competencia desleal contra las empresas formales. Una legislación

laboral estricta, en particular una normativa que obliga a readmitir a un trabajador tras un despido juzgado ilícito por un tribunal laboral, reduce los incentivos para contratar trabajadores fijos y formales (véase el Capítulo 3). Este tipo de normativa de readmisión es poco común en los países de la OCDE y, teniendo en cuenta las deficiencias del sistema judicial (véase más adelante), podría constituir una barrera innecesaria.

De manera más general, en la división del Indecopi no dedicada a asuntos de competencia existe un mecanismo ya establecido para revisar y eliminar regulaciones excesivas, a través de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas. La comisión puede desechar requisitos, tasas y restricciones incluidos en normativas o prácticas administrativas que obstaculicen de forma ilegal o injustificada el acceso a una actividad económica o su ejercicio. Los asuntos son presentados ante la comisión por las partes interesadas y el público en general, o son investigados de oficio por el Indecopi, en ocasiones a través de sus oficinas regionales. Se trata de un mecanismo de gran alcance, ya que la comisión consigue eliminar unas 670 barreras burocráticas al año y ofrece, además, incentivos para que las entidades revisen y eliminen voluntariamente más barreras burocráticas antes incluso de plantearlas a la comisión (unas 6.000 al año). El mecanismo podría reforzarse aún más reformando el estricto requisito profesional que obliga a los procuradores de los gobiernos locales a recurrir todos los casos, sin tener en cuenta los fundamentos para ello. Si bien es cierto que durante el proceso de apelación el dictamen del Indecopi sigue vigente, estas apelaciones automáticas son costosas y aumentan la incertidumbre regulatoria. Según el Indecopi, la mayoría de sus decisiones son confirmadas en última instancia. La introducción de un mecanismo de seguimiento sistemático de las decisiones relativas a la eliminación de obstáculos administrativos, la creación de una nueva comisión consultiva permanente sobre la calidad regulatoria y un aumento significativo de la formación de los funcionarios públicos en materia de cargas administrativas son mejoras recientes bienvenidas. Sin embargo, los recursos de la comisión y de su secretaría técnica se han visto sometidos recientemente a una gran presión debido al notable aumento de casos, por lo que sería conveniente considerar un incremento de los recursos. Las mesas de trabajo para el diálogo sectorial, en las que participan agentes públicos y privados, son otro mecanismo utilizado en Perú para identificar cuellos de botella normativos y administrativos.

Las autoridades podrían ir un paso más allá y adoptar en mayor grado enfoques estratégicos para revisar las posibles barreras administrativas, con vistas a fomentar activamente la competencia. Por ejemplo, Colombia, con la asistencia técnica de la OCDE, llevó a cabo una revisión sistemática de las regulaciones del sector de las bebidas, que aportó recomendaciones específicas para eliminar o sustituir normativas (DNP, 2022^[23]). Por su parte, Chile, Australia y Portugal realizaron amplios estudios de los procedimientos de concesión de licencias en sectores estratégicos y sus efectos sobre la inversión y la expansión de las empresas, que desembocaron en reformas de simplificación normativa (Cavassini et al., 2022^[24]). En Perú, estas revisiones regulatorias sectoriales podrían integrarse sistemáticamente en los estudios de mercado del Indecopi, que ya formulan recomendaciones sobre la conducta de mercado de empresas privadas y entidades públicas. El Indecopi recibe actualmente asistencia técnica del Grupo del Banco Mundial para revisar la competencia en determinados sectores a nivel regional. El desarrollo en curso de una Política Nacional de Competencia, la revisión prevista de las cadenas de trámite, así como la futura aplicación de evaluaciones a posteriori del impacto de las regulaciones, brindan oportunidades adicionales para afianzar tales planteamientos estratégicos. Será importante garantizar que estos nuevos desarrollos sean complementarios y que haya interacción con la comisión del Indecopi. En términos más generales, la experiencia de algunos países de la OCDE con consejos nacionales de productividad podría ser útil para Perú. Estas instituciones hacen un seguimiento de las tendencias, evalúan las políticas y formulan recomendaciones para mejorar la productividad y la competitividad (Cavassini et al., 2021^[25]). Por ejemplo, en Australia y Chile los consejos nacionales de productividad, en el marco de su mandato más general, se encargaron de elaborar estudios sobre licencias.

Avanzar en la modernización de la política regulatoria

Perú ha realizado importantes progresos en su marco de política regulatoria en los últimos años. En sintonía con las recomendaciones propuestas por la OCDE en su Estudio de Política Regulatoria (OECD, 2016^[26]), se ha instaurado un órgano de supervisión regulatoria en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y se han creado por ley varios instrumentos para elevar la calidad regulatoria a través de la mejora de la transparencia, la previsibilidad y la evaluación. Entre ellos figuran la simplificación de trámites administrativos, la valoración *ex ante* del impacto de la regulación, la evaluación *ex post* y la implicación de las partes interesadas. Esto está en consonancia con los principios clave de la *Recomendación del Consejo de 2012 sobre política regulatoria y gobernanza*.

El primer paso hacia la mejora del marco de política regulatoria en Perú consistió en realizar un análisis de la calidad regulatoria de los procedimientos administrativos, centrándose en los más extendidos y con mayor impacto económico. El resultado fue la simplificación y normalización de muchos procedimientos. Según la PCM, el proceso de análisis se repetirá automáticamente cada tres años. Ello brindará un importante mecanismo para elevar la calidad del acervo de regulaciones existentes, sobre todo mientras no se aplique activamente una evaluación *ex post* sistemática.

Tras un periodo de transición, en el que se pusieron a prueba en algunas entidades públicas (por ejemplo, agencias regulatorias) con el apoyo de la OCDE, en 2022 se hizo obligatorio al análisis de impacto regulatorio (AIR) *ex ante*. En la primera fase, toda la legislación primaria propuesta por 55 entidades públicas del Estado, incluidos todos los ministerios, debe someterse a una AIR. Está previsto que otras entidades estatales y los gobiernos subnacionales sigan este planteamiento en una fase posterior. Las AIR requieren un análisis exhaustivo del problema normativo en cuestión, una evaluación basada en datos empíricos de posibles soluciones alternativas con sus correspondientes costos y beneficios económicos, sociales y ambientales, y el desarrollo de criterios de seguimiento y evaluación (PCM, 2021^[27]). Una Comisión de Calidad Regulatoria –formada por el órgano de supervisión de la PCM, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos– se encarga del control de calidad y evalúa y aprueba las propuestas de AIR presentadas por los ministerios. De conformidad con las mejores prácticas, la Comisión puede devolver las AIR con deficiencias para su revisión (OECD, 2021^[28]). En mayo de 2023, una nueva Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria unificó las distintas disposiciones legales.

La participación efectiva de los distintos actores afectados es un elemento importante de una buena política regulatoria, ya que establece un mecanismo de intercambio de información con quienes soportan los costos o se benefician de las normativas (OECD, 2021^[28]). Aunque ya existían algunas formas de contacto con todos los actores afectados, como la prepublicación de propuestas legislativas, la plena aplicación de la EIR obligará a las autoridades a involucrar activamente a todos los afectados. Con la introducción de una agenda regulatoria anual en 2023, las partes interesadas tendrán una mejor visión de conjunto y más tiempo para prepararse y así participar de forma significativa en las propuestas regulatorias. Se trata de un avance alentador que supondrá un aumento significativo de la implicación de los actores afectados en Perú.

Tras estos importantes cambios positivos en el marco normativo, el reto ahora radica en su aplicación conforme a las mejores prácticas, empezando por los principales organismos del Estado que participaron en la primera fase. Es esencial que las autoridades hagan un seguimiento y continúen mejorando el proceso gracias a las experiencias de esta implantación de la AIR. Perú también podría beneficiarse de las experiencias de otros países. México, por ejemplo, cuenta con un proceso bien establecido y sistemático de AIR e participación de los actores afectados que no sólo está más avanzado que el de otros países latinoamericanos, sino que también se considera una buena práctica en comparación con el conjunto de la OCDE. El registro central en línea de México contiene todas las prepublicaciones de normativas, las AIR completadas y las respuestas de las autoridades (OECD, 2020^[29]).

Las AIR exigen un alto nivel de capacitación técnica de los funcionarios. Aunque el órgano de supervisión regulatoria ha impartido una sólida formación a los funcionarios y ofrece asistencia técnica, podría ser necesario ampliar la preparación y capacitación a otras entidades más allá del centro de gobierno (ministerios clave cercanos al poder ejecutivo, por ejemplo, la PCM o el Ministerio de Economía y Finanzas), especialmente en los gobiernos locales. Además, las AIR recurren a una gran cantidad de datos a la hora de estimar los costos y beneficios para los distintos agentes económicos y grupos sociales, lo que podría crear un cuello de botella. Teniendo en cuenta los importantes recursos y el tiempo que requiere la elaboración de una AIR, las autoridades deben garantizar que se use acorde al alcance y al posible impacto de la regulación examinada; México y Corea, por ejemplo, exigen que la AIR sea proporcional al impacto previsto de la normativa (véase el Recuadro 2.3).

La gestión de una reforma tan ambiciosa pasa por fortalecer la Comisión de Calidad Regulatoria y dotarla de recursos suficientes para mantener una Secretaría Técnica de alta calidad. La Secretaría no sólo debe realizar el control de calidad, sino que también debe ofrecer formación, asistencia técnica a las autoridades encargadas de la ejecución y labores de seguimiento y evaluación. Si bien está prevista una importante auditoría independiente de la reforma al cabo de cuatro años, será igualmente importante realizar un seguimiento ininterrumpido del establecimiento de la AIR con el fin de documentar los ajustes necesarios y las posibles mejoras. Además, el éxito de la evaluación prevista depende de la disponibilidad de datos estadísticos adecuados para medir el impacto de la AIR en las empresas, los ciudadanos y otras partes interesadas.

Una limitación del nuevo marco de política regulatoria es que sólo es obligatorio para las leyes y normativas propuestas por el Ejecutivo, no por el Congreso; una situación similar a la de muchos países de la (OECD, 2021^[28]). Los congresistas cuentan con una secretaría que les asesora sobre los aspectos jurídicos y constitucionales de los proyectos de ley, pero no sobre los aspectos presupuestarios, económicos o sociales. Aunque cada proyecto de ley recibe un dictamen formal de la comisión competente del Congreso, la limitada capacidad técnica lo reduce en la práctica a una comprobación de los requisitos formales (OECD, 2016^[26]). Por ejemplo, de una muestra de proyectos de ley debatidos en la Comisión Económica del Congreso, el 94% no iban acompañados de un análisis costo-beneficio (CPC, 2022^[21]). Una opción para reforzar la capacidad técnica y analítica sería crear un servicio de análisis económico y social propio del Congreso. Tal servicio estaría a disposición de los congresistas, y se podría recurrir a él para solicitar asesoramiento y apoyo de expertos técnicos. Por ejemplo, en Estados Unidos, la Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO, por sus siglas en inglés), además de su función como institución fiscal independiente (IFI), facilita a senadores y congresistas evaluaciones independientes y no partidistas de los costos e impactos de los proyectos de ley (OECD, 2016^[30]). En el Reino Unido, la Unidad de Supervisión de la Cámara de los Comunes (Scrutiny Unit) presta apoyo a la evaluación de los proyectos de ley por parte de comisiones parlamentarias, y coordina la evaluación selectiva a posteriori de la legislación. En Suecia, una unidad similar, que colabora estrechamente con las comisiones parlamentarias, también puede encargar evaluaciones a expertos externos.

Recuadro 2.3. Evaluaciones de impacto regulatorio e implicación de las partes interesadas en países de la OCDE

La práctica de la AIR en **México** comprende el uso de umbrales para llevar a cabo análisis que sean proporcionales al impacto previsto de la regulación. Las evaluaciones especializadas analizan los efectos sobre la competencia, la gestión de riesgos, el comercio y los derechos de los consumidores, entre otros. Las autoridades tienen la obligación de responder por escrito a los comentarios recibidos durante las consultas públicas a las que son sometidas las propuestas normativas. Las respuestas a los comentarios se añaden a la propuesta regulatoria, accesible al público.

La reforma de la política regulatoria de Corea de 2018 introdujo el requisito de que el análisis sea proporcional a la relevancia de la regulación. La consulta a las partes interesadas se lleva a cabo por distintas vías, como conferencias virtuales, reuniones públicas, correo electrónico y cartas. Dos centros públicos de investigación independientes prestan apoyo al análisis coste-beneficio, ofrecen orientación y formación y realizan evaluaciones de la política regulatoria.

Fuente: OCDE (2021), Indicadores de Política Regulatoria y Gobernanza, 2021: Corea y México.

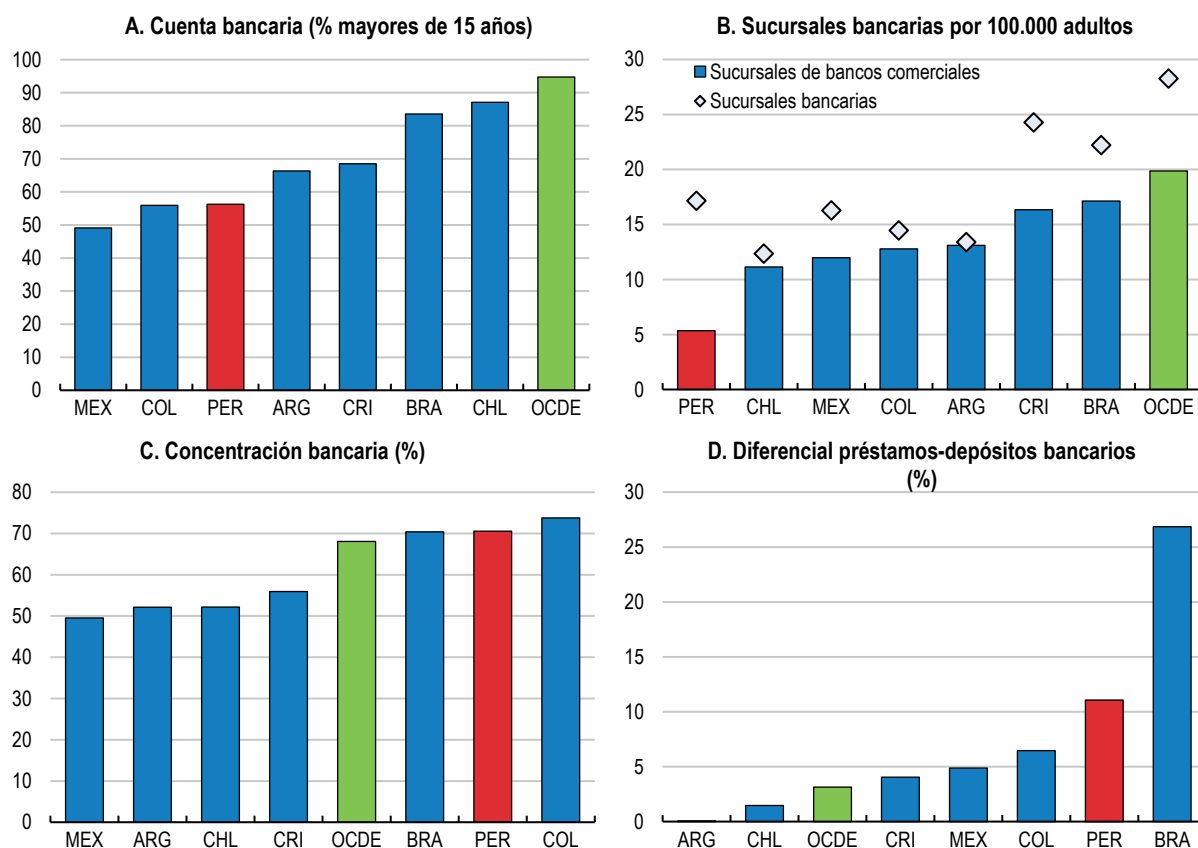
Potenciar la inclusión financiera y promover la competencia financiera

La inclusión financiera y las tecnologías para realizar pagos digitales pueden favorecer una mayor competencia, al ampliar las posibilidades de elección de los consumidores a través de mejor información y acceso al financiamiento, y al atraer a más participantes a las plataformas y los mercados formales. Se ha constatado que las tecnologías de pago sin efectivo han mejorado la competitividad de los distribuidores minoristas tradicionales y el cumplimiento de las obligaciones fiscales en México (Higgins, forthcoming^[31]), fomentando así la competencia y la formalización. Asimismo, la abundante información sobre transacciones económicas inherente a la tecnología financiera puede reducir la economía informal y los flujos financieros ilícitos (OECD, 2018^[32]). La formulación de políticas debe orientar estas tendencias y garantizar que sean beneficiosas para estimular la competencia.

La inclusión financiera en Perú es baja (Gráfico 2.8). Pocos peruanos tienen acceso a una cuenta bancaria, una tarjeta de crédito o una sucursal bancaria. En cierta medida, esto refleja la escasa oferta de servicios bancarios comerciales fuera de las grandes ciudades, ya que muchas ciudades de provincia sólo están atendidas por el *Banco de la Nación*, de propiedad estatal. A diferencia de otros bancos estatales de América Latina, el *Banco de la Nación* no compite con bancos privados, sino que gestiona las transacciones financieras del Estado y lleva a cabo la implementación de políticas de inclusión financiera para lo cual ofrece cuentas corrientes y de ahorro básicas. Actualmente se está desplegando la *Cuenta DNI* –una cuenta de ahorro digital para todos los ciudadanos (empezando por las personas en situación de pobreza o pobreza extrema) accesible simplemente con el documento nacional de identidad (DNI)– y se está integrando con sistemas nuevos de pago digital (véase más adelante). Sin embargo, la baja inclusión financiera también es un reflejo del limitado grado de conocimientos financieros, confianza en las instituciones financieras y cultura financiera, como ha puesto de relieve la generalización de las retiradas anticipadas de ahorro de los fondos de pensiones.

El sistema bancario comercial privado está relativamente concentrado (Gráfico 2.8, Panel C). Esto no implica necesariamente que los bancos tengan poder de fijación de precios en todos los segmentos del mercado, ya que las asociaciones regionales de crédito y ahorro, las cooperativas, las instituciones de microfinanza y diversos proveedores de crédito al consumo no pertenecientes al sector bancario compiten en diferentes áreas del mercado. La presencia de este tipo de instituciones financieras no bancarias es mayor en Perú que en el resto de la región (Gráfico 2.8, Panel B). Sin embargo, la experiencia del segmento de préstamos a pequeñas empresas en Perú muestra que una mayor concentración de prestamistas restringe el acceso al financiamiento, especialmente para potenciales empresas de nueva incorporación, lo que a su vez conduce a una mayor concentración y una menor competencia en los mercados de productos (Burga and Céspedes, 2021^[33]). En términos más generales, la competencia bancaria es importante para el crecimiento, al fomentar la denominada destrucción creativa (Bertrand, Schoar and Thesmar, 2007^[34]).

Gráfico 2.8. El acceso al financiamiento es bajo en términos relativos



Nota: En el Panel B, en "Sucursales bancarias" se incluyen bancos comerciales e instituciones financieras no bancarias (asociaciones de crédito y ahorro, cooperativas, entidades de microfinanza). En el Panel C, la concentración se refiere a la proporción de activos en manos de los 3 mayores bancos. Información del año 2021.

Fuente: Banco Mundial, Base de Datos Global Index; Banco Mundial, Base de Datos de Desarrollo Financiero Global; Fondo Monetario Internacional, Encuesta de Acceso Financiero (FAS).

StatLink  <https://stat.link/1hdnaq>

Los sistemas de pago en Perú se han caracterizado tradicionalmente por una falta de competencia que se traduce en altas tasas de interés en las tarjetas de crédito y elevadas comisiones (INDECOPI, 2021^[35]). Durante mucho tiempo, hubo en el mercado adquirentes integrados verticalmente que gestionaban en condiciones de exclusividad tarjetas de un único emisor; Visa (69% de las tarjetas) y su adquirente Niubiz (76% de los pagos con tarjeta) tenían la mayor cuota de mercado. En 2020, los adquirentes cambiaron a un modelo multitarjeta, pero siguen integrados verticalmente con los emisores de tarjetas, lo que reduce los incentivos a favor de la competencia en condiciones de igualdad. El crecimiento exponencial de las billeteras digitales durante la pandemia ha alterado los sistemas de pago en Perú y ha aumentado la proporción de transacciones sin efectivo. La autoridad monetaria, que había sentado las bases regulatorias para estos avances mucho antes de la pandemia (Vega and Vásquez, 2022^[36]), actuó de forma oportuna e impulsó la interoperabilidad de las billeteras digitales para fomentar la competencia y consolidar la adopción de sistemas de pago sin efectivo. Habrá que seguir vigilando la evolución competitiva de este dinámico mercado y determinar si son necesarias nuevas medidas regulatorias; para ello, el Banco Central y la autoridad de defensa de la competencia podrían establecer un sistema de información conjunto.

La mayoría de las tarjetas de pago y de las cuentas de billetera digital son emitidas por bancos pertenecientes a uno de los principales conglomerados industriales peruanos, que cuentan con fuerte presencia en sectores de consumo, como seguros, supermercados, comercio minorista no alimentario,

farmacias y elaboración de productos alimentarios. Esto proporciona a los conglomerados empresariales acceso a volúmenes potencialmente elevados de datos sobre clientes que pueden ayudarles a obtener una ventaja frente a sus competidores en muchos mercados. El acceso privilegiado a datos, especialmente por parte de empresas en disposición de actuar como "guardianes" del acceso a los mercados, es una de las cuestiones más preocupantes desde el punto de vista de la competencia en relación con los conglomerados (OECD, 2020^[37]) y, de modo más en general, en los mercados digitales (Nicoletti, Vitale and Abate, 2023^[38]; OECD, 2022^[39]). Estos motivos de preocupación se extienden a plataformas como las aplicaciones de reparto a domicilio y de taxi, muy activas en Perú. Sería útil que las autoridades hicieran un seguimiento de estos mercados –como el efectuado por el Indecopi a través del estudio de mercado del sector Fintech en marzo de 2023– y obtuvieran información sobre el uso de estos datos privados, con el fin de evaluar las posibles implicaciones para la competencia.

Diversificar las exportaciones y ascender en la cadena de valor

Las exportaciones están muy concentradas en bienes primarios y productos básicos (véase el Capítulo 1). La minería, la agricultura y la energía representan el 85% de todas las exportaciones. El suelo peruano es rico en yacimientos minerales, y el país es el segundo productor mundial de cobre y uno de los principales exportadores de oro, plata, zinc, plomo y estaño. Esta sólida posición se explica por unas dotaciones naturales privilegiadas, pero también por la implementación decisiva de políticas que promueven la estabilidad macroeconómica. También contribuyen las sólidas garantías constitucionales a la seguridad de las inversiones extranjeras y nacionales, en forma de acuerdos de estabilidad jurídica que prevalecen más allá de los cambios legislativos durante un período de tiempo acordado. En cambio, los tratados de libre comercio favorecen en menor medida las exportaciones de minerales, puesto que los aranceles unilaterales de los principales importadores ya son en su mayoría muy bajos.

Esta fuerte especialización en materias primas limita la complejidad y el valor agregado de las exportaciones peruanas. Perú ocupa el puesto 105 de 130 en el Índice de Complejidad Económica a escala mundial. Se sitúa en los primeros peldaños de las cadenas globales de valor (CGV), lo que significa que una gran parte de las exportaciones peruanas se transforman en terceros países en otros bienes de exportación (es decir, presenta una elevada participación "hacia adelante" en las CGV). Esto, y el hecho de que China sea su mayor socio comercial, hizo que Perú se beneficiara enormemente del auge de las exportaciones y la construcción en China (Arnold et al., 2023^[5]). La otra cara de la moneda es que la economía peruana también es muy vulnerable a las fluctuaciones de la economía china. Esto se volvió a poner de manifiesto recientemente durante la pandemia, pero también después de 2014, cuando el superciclo mundial de las materias primas llegó a su fin (véase el Epígrafe 2.1.).

Diversificar gradualmente las exportaciones y elevar la posición de Perú en las cadenas de valor mundiales constituye todo un reto. Si bien se vislumbran oportunidades de futuro, especialmente en la minería cuprífera y la producción de litio (que será esencial para la transición ecológica mundial), incorporar productos más diversificados y complejos al conjunto de las exportaciones impulsaría la productividad y reforzaría la solidez de la economía. En Perú, ya se han logrado buenas experiencias en agroindustria, turismo, metalmecánica y silvicultura, que pueden servir de ejemplo de diversificación y modernización con éxito de la estructura productiva (OECD, 2016^[40]). Esto contribuiría a crear empleos de mayor calidad y a aumentar los ingresos, sobre todo en los sectores manufacturero y de servicios, un reto importante para la economía peruana (véase el Capítulo 3). Se han desarrollado con éxito experiencias de diversificación en el sector primario, en el que Perú se ha orientado hacia productos agrícolas de alto valor. El país se ha convertido en uno de los principales exportadores mundiales de productos hortícolas frescos, como espárragos, uvas y arándanos (Recuadro 2.4). En otros productos básicos, como el plátano o el café, Perú ha optado por nichos más selectos, como el comercio justo, los productos ecológicos y los de origen único. Perú también ha aumentado sus exportaciones de servicios, sobre todo en el ámbito del turismo, aprovechando su rico patrimonio cultural y arqueológico y su creciente

reputación como destino culinario. Sin embargo, las exportaciones de servicios siguen representando sólo el 5% del comercio total, un porcentaje similar al de otros países.

Hay margen para aprovechar la apertura tanto al comercio como a los flujos internacionales de capitales con el fin de diversificar y mejorar aún más las exportaciones peruanas. Los datos empíricos sobre la diversificación de las exportaciones agrícolas señalan la importancia de varios factores propicios interrelacionados: los tratados de libre comercio abren mercados exteriores a nuevos productos (Mincetur, 2015^[41]); instituciones estatales fuertes, como los organismos de control sanitario y fitosanitario, ayudan a las empresas exportadoras a cumplir los estrictos requisitos de conformidad y certificación de los mercados de exportación (Vásquez, 2015^[42]); infraestructuras complementarias, como proyectos de riego a gran escala, reducen los costos de producción y comercialización (Monjarás Saldaña, 2014^[43]); los regímenes fiscales y laborales especiales dirigidos al sector agrícola también tienen este efecto (Castellares and Martínez, 2023^[44]); y las agencias de promoción de las exportaciones ayudan a las empresas a establecerse en mercados extranjeros (Volpe Martincus and Carballo, 2008^[45]). Además, otros factores ya comentados en este capítulo, como mejoras de las infraestructuras de transporte (puertos, aeropuertos y sus congestionadas carreteras de acceso), el refuerzo del entorno empresarial y la simplificación regulatoria, aumentarían los incentivos de compañías privadas a invertir en sectores con alto potencial exportador.

Recuadro 2.4. Cómo Perú se convirtió en el mayor exportador de arándanos del mundo en una década

Perú empezó a producir arándanos por primera vez en 2010. Para el año 2020, se había convertido en el mayor exportador y el segundo productor mundial. En 2022, el sector exportó por valor de 1.400 millones de dólares (el 0,6% del PIB y el 2% de las exportaciones) y empleó a 120.000 trabajadores durante la temporada alta. Los arándanos fueron introducidos desde Chile por un agroempresario peruano, que los adaptó de forma óptima a las condiciones locales en colaboración con universidades peruanas y extranjeras. El clima templado de Perú permite su producción durante todo el año con altos rendimientos.

Al principio, la mayor parte de la producción se concentró en la costa norte de Perú, donde los proyectos de irrigación a gran escala acababan de transformar franjas desérticas en tierras agrícolas productivas. La producción y exportación de arándanos estuvo encabezada por empresas que ya habían adquirido experiencia y forjado cadenas de suministro como exportadores líderes de otros productos hortícolas frescos, entre ellos uvas, espárragos y paltas. Desde entonces, la producción se ha extendido a otras regiones costeras. El sector es muy dinámico y atrae a muchos nuevos competidores, de modo que la cuota de mercado de la empresa más grande se redujo del 60% en 2013 a menos del 20% en la actualidad.

Fuente: BID (2022), Los arándanos y la promesa de la innovación agrícola en América Latina. <https://blogs.iadb.org/ideas-matter/en/blueberries-and-the-promise-of-agricultural-innovation-in-latin-america/> y <http://arandanosperu.pe>.

El éxito de otros países como Costa Rica (véase el Recuadro 2.5) en la diversificación de las exportaciones, incluso mediante la atracción estratégica de inversión extranjera directa (IED), hace patente la importancia de prestar más atención a las agrupaciones (clústeres) industriales y a las cadenas de suministro nacionales. Las interacciones entre las empresas nacionales y las multinacionales a las que abastecen generaron importantes beneficios indirectos en términos de productividad y empleo en Costa Rica (Alfaro-Ureña, Manelici and Vasquez, 2022^[46]). En la República Checa, la atracción estratégica de IED con un alto potencial de innovación y la creación de empresas conjuntas entre compañías multinacionales y empresas locales contribuyeron al éxito del país a la hora de generar efectos secundarios positivos en distintos ámbitos (OECD, 2020^[47]). A menudo, estos efectos indirectos tienen carácter local (Greenstone, Hornbeck and Moretti, 2010^[48]), razón por la cual países como Costa Rica y

la República Checa hacen hincapié en estrategias que promuevan clústeres de empresas. Sin embargo, cualquier estrategia de diversificación de las exportaciones también debe tener en cuenta las limitaciones que suponen las especiales condiciones geográficas de Perú, en particular su ubicación apartada (Salinas, 2021^[49]). Profundizar en la integración regional, en particular con los países de la Alianza del Pacífico, donde las distancias entre puertos son mucho más cortas, entraña un potencial especialmente significativo en Perú. Las redes multinacionales de IED que ya existen podrían constituir un punto de partida prometedor, dada la importancia de las compañías multinacionales para el comercio internacional (Cadestin et al., 2018^[50]).

Recuadro 2.5. La experiencia de Costa Rica en el aprovechamiento de la IED para forjar una economía moderna y diversificada

La transformación productiva de Costa Rica hizo que el país pasara de ser una economía basada en la exportación de materias primas agrícolas, a convertirse, en una primera fase, en un destino privilegiado del ecoturismo y en un importante productor de microchips, y, últimamente, en un exportador líder de instrumentos médicos, TIC y otros servicios de consultoría intensivos en conocimiento. Un flujo estable de IED, sobre todo en el sector manufacturero y procedentes de Estados Unidos, ha promovido este cambio hacia exportaciones de mayor valor agregado.

El éxito de Costa Rica en la diversificación económica es el resultado de condiciones favorables, en muchos casos respaldadas por políticas decididas. La estabilidad macroeconómica y los compromisos adquiridos hace tiempo de apertura al comercio y a los flujos de capital, una situación geográfica favorable –cercana a los principales mercados– y una sólida protección de los derechos de propiedad hacen del país un destino atractivo para la inversión. Costa Rica utilizó las zonas francas para dirigir de forma transparente su apoyo a sectores estratégicos de alto valor agregado y crear clústeres económicos, potenciando las conexiones de la cadena de valor y los beneficios indirectos, también para las empresas nacionales. Por último, instituciones públicas fuertes y eficaces, especialmente las agencias de promoción de la inversión y la exportación no sólo ayudan a las empresas extranjeras a establecerse, sino que también promueven activamente los vínculos entre empresas, en particular con las nacionales. Las evaluaciones sugieren que estos programas lograron generar beneficios indirectos (Rodríguez-Alvarez and Monge-González, 2013^[51]). Costa Rica evaluó periódicamente dichas políticas de apoyo y las adaptó a las circunstancias cambiantes. Por último, condiciones propicias como una infraestructura adecuada, estabilidad política, acceso universal a la salud y la educación y un fuerte compromiso con la sostenibilidad contribuyeron a atraer inversores extranjeros.

Fuente: (OECD, 2023^[52]; OECD, 2016^[53]) *Estudios económicos de la OCDE: Costa Rica*.

Para el éxito de las exportaciones, es importante contar con una cadena logística que funcione bien y que conecte clústeres de exportaciones con las terminales de transporte marítimo y aéreo. La evidencia empírica de Perú arroja luz sobre, por ejemplo, la importancia de las carreteras que conectan las regiones productoras con los puertos (Volpe Martincus, Carballo and Cusolito, 2017^[54]) y de un sistema de tramitación de transacciones comerciales eficaz, en particular en materia aduanera (Carballo et al., 2023^[55]). Perú ha realizado importantes avances en estos ámbitos, por ejemplo, con la introducción de una ventanilla aduanera única y aplicaciones en línea para estimar los retrasos en los trámites de aduana en tiempo real. Asimismo, se han reducido considerablemente los plazos de tramitación de los controles sanitarios y fitosanitarios de las exportaciones agrícolas, aunque aún queda margen de mejora. Sin embargo, la congestión del tráfico en torno a los puertos, especialmente en el Callao, que gestiona el 50% del volumen total de mercancías transportadas por vía marítima y el 90% del volumen total de contenedores, incrementa los costos logísticos (CPC, 2022^[21]). Es necesario proseguir y priorizar iniciativas como la ampliación de los puertos regionales y la construcción de carreteras de circunvalación. Además, cuando las condiciones geográficas lo permitan, por ejemplo, a lo largo de la costa, la inversión

en ferrocarril –como el proyecto propuesto para el transporte combinado de pasajeros y mercancías a través de una línea que conecte Lima con las regiones vecinas– contribuiría a la descongestión y, al mismo tiempo, ayudaría a avanzar en la descarbonización (véase el Capítulo 1). Las conexiones intermodales con el transporte de mercancías por carretera, por ejemplo, desde las zonas agrícolas de la sierra, podrían aumentar aún más la utilidad del ferrocarril. En general, el desarrollo de zonas de exportación y de logística de exportación deben coordinarse estrechamente para evitar cuellos de botella (véase en el Recuadro 2.6 el estudio de un caso en Arequipa).

Recuadro 2.6. Diversificación económica regional: el caso de Arequipa

Arequipa, la segunda ciudad más grande de Perú, con cerca de un millón de habitantes en su área metropolitana (un 10% del tamaño de Lima), es la capital de una región cuya superficie duplica aproximadamente la de Irlanda. Aunque la minería aporta casi una cuarta parte del PIB de la región, sectores como la construcción y las TIC han crecido con especial fuerza en los últimos años. Arequipa alberga varias universidades de renombre –entre ellas una pública bien dotada gracias al canon minero– que proveen de licenciados cualificados, especialmente en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, y realizan actividades de investigación que contribuyen a la innovación en la región.

El gobierno regional tiene previsto fomentar las exportaciones de servicios de alta tecnología mediante la creación de un polo minero y la apertura de un parque empresarial tecnológico. Un proyecto de irrigación a gran escala habilitaría nuevas tierras agrícolas para la producción orientada a la exportación, pero lleva años paralizado. La mejora de las infraestructuras, especialmente las interconexiones con los puertos marítimos, reduciría los costos de transporte y la contaminación ambiental.

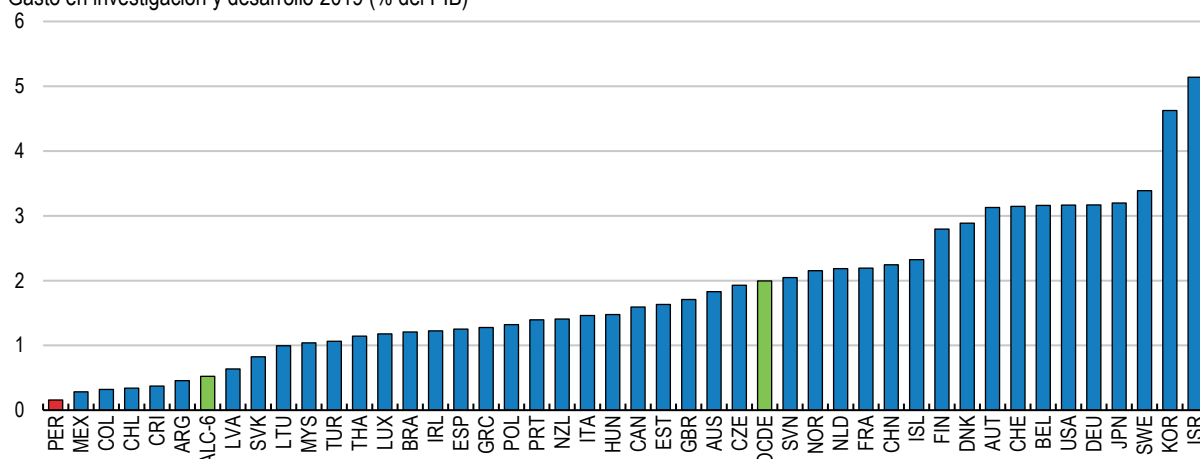
Mejorar la innovación y el apoyo a la I+D

La innovación y la adopción de nuevas tecnologías son elementos clave para elevar la productividad de los sectores y las empresas. El gasto público y privado en investigación y desarrollo (I+D) es bajo (Gráfico 2.9). En 2019, Perú solo dedicó el 0,16% del PIB a I+D, menos que cualquier otro país de la región y bastante menos que el promedio de los países de la OCDE, que ronda el 2%. Sin embargo, esto constituye una mejora en el tiempo: en 2012, sólo el 0,06% del PIB se destinó a I+D. La pandemia evidenció aún más la importancia de la inversión pública en ciencia, tecnología e innovación. Desde entonces, el financiamiento científico público ha seguido aumentando (Bertelsmann Stiftung, 2022^[56]). Sin embargo, las carencias de capital humano, sobre todo a nivel regional, la fragilidad de los derechos de propiedad intelectual y una cultura científica aún incipiente, que no genera una masa crítica de investigación básica, limitan los incentivos para dedicarse a la I+D (CONCYTEC, 2020^[57]).

El Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (CONCYTEC) y el Ministerio de la Producción (PRODUCE) ofrecen a empresas y centros de investigación distintos instrumentos de apoyo a la I+D. Algunos de ellos son la concesión de subvenciones competitivas para investigación básica y aplicada, incentivos fiscales a la I+D y centros de apoyo a empresas, como los Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (CITE) regionales. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo brindan apoyo internacional al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de Perú y a la adopción de tecnología por parte de las empresas del sector privado.

Gráfico 2.9. El gasto en I+D es bajo

Gasto en investigación y desarrollo 2019 (% del PIB)



Nota: ALC-6 es la media no ponderada de ARG, BRA, CHL, COL, CRI y MEX.

Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial (WDI).

StatLink  <https://stat.link/w6kyh8>

Casi todos los países de la OCDE ofrecen incentivos fiscales para estimular la I+D realizada por empresas privadas. La evidencia a nivel internacional ha mostrado que se trata de una herramienta eficaz (Guceri and Liu, 2019^[58]), especialmente en el caso de las empresas más pequeñas que, por lo general, están sujetas a mayores trabas financieras (Dechezleprêtre et al., forthcoming^[59]; OECD, 2020^[60]). En Perú, en 2016 se introdujeron incentivos fiscales a la I+D en forma de desgravaciones más favorables del gasto en I+D, en línea con las recomendaciones del Estudio Multidimensional inicial de la OCDE (OECD, 2015^[11]). Sin embargo, el interés mostrado ha sido limitado - en 2019 solo se gastó alrededor del 18% del financiamiento total disponible para incentivos fiscales a I+D, a pesar de que la mayoría de las solicitudes presentadas por las empresas fueron aprobadas (CONCYTEC, 2022^[61]). Con el tiempo se han realizado varios ajustes, como el incremento de la tasa de desgravación hasta el 240% para empresas pequeñas y medianas en la última versión del programa (2023-2025). Las autoridades deben seguir evaluando el programa para obtener información sobre su impacto y realizar ajustes en futuras versiones. Por ejemplo, una de las deficiencias es la limitada capacidad para transferir deducciones fiscales en el tiempo, lo que reduce los incentivos a la participación de pequeñas empresas y empresas de nueva creación, susceptibles de tener pérdidas u obligaciones tributarias limitadas durante varios años. Para corregir esto, Perú podría seguir los pasos de países como Chile, Colombia y México y convertir en crédito fiscal al menos parte de la desgravación mejorada del gasto en I+D. Una medida adicional que va un paso más allá –utilizada, por ejemplo, en Australia, Canadá, Noruega y el Reino Unido, y propuesta en Chile– sería hacer que los créditos fiscales fueran reembolsables, al menos para las pequeñas empresas (OECD, 2022^[62]).

La investigación y la innovación todavía son incipientes en Perú. Por ejemplo, los artículos en revistas científicas o las solicitudes de patentes en relación con la población están por debajo de los niveles generales de los países de la OCDE, y la gran mayoría (92%) de las solicitudes de patentes son presentadas por no residentes (CONCYTEC, 2023^[63]). Perú está modernizando su sistema de apoyo a la ciencia, la tecnología y la innovación. Esto incluye la elaboración de una nueva política nacional de ciencia, tecnología e innovación, y un proyecto integrado con el apoyo del Banco Mundial con tres ejes estratégicos: economía sostenible y resiliencia al cambio climático, salud y transformación digital. El reto para Perú será crear una masa crítica de investigación de alta calidad que resulte, al mismo tiempo, relevante para abordar los retos estructurales del país. Además, aunque la mayor disponibilidad de programas de becas en la última década contribuyó a aumentar el número de postgraduados peruanos

formados en universidades extranjeras líderes mundiales, uno de los retos reside en atraer e integrar a estos científicos en las instituciones de investigación peruanas. Estos investigadores también suelen tener vínculos con instituciones extranjeras, que podrían resultar útiles para aumentar la colaboración internacional en materia de investigación. Un ejemplo a tener en cuenta en Perú es el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de México, que otorga por concurso reconocimientos académicos, incentivos económicos y condiciones más favorables para la investigación.

Perú podría mejorar la vinculación de sus políticas de I+D con otros objetivos de política industrial, como la ampliación de la diversificación (véase más arriba), la mejora de la seguridad alimentaria o la transición a una producción energética neutra en emisiones de carbono. Todos estos ámbitos requieren un alto grado de innovación, así como la adopción de tecnologías avanzadas. Para alcanzar estas metas, Perú necesita aumentar la capacidad de adquirir conocimientos en ciencias ambientales y campos afines – incluida la formación técnica y científica (véase el Capítulo 3)– y desarrollar ecosistemas de innovación en estas áreas. Por ejemplo, como se detalla en el Capítulo 1, Perú alberga un alto potencial en energías renovables, como la solar y la eólica, y en tecnologías de futuro, como el hidrógeno verde. Este potencial podría explotarse para aumentar la participación en la minería sostenible, de cara a la previsible demanda asociada a la transición ecológica mundial (por ejemplo, de cobre y litio). Los conflictos sociales en la minería también suelen girar en torno a cuestiones ambientales (seguridad del agua, contaminación del aire y del agua), que podrían evitarse con tecnologías de producción más avanzadas y limpias desde el punto de vista ambiental. A este respecto, Perú podría aprovechar la mayor disponibilidad de financiamiento internacional para el desarrollo y la adopción de tecnologías limpias.

Reforzar el Estado de derecho

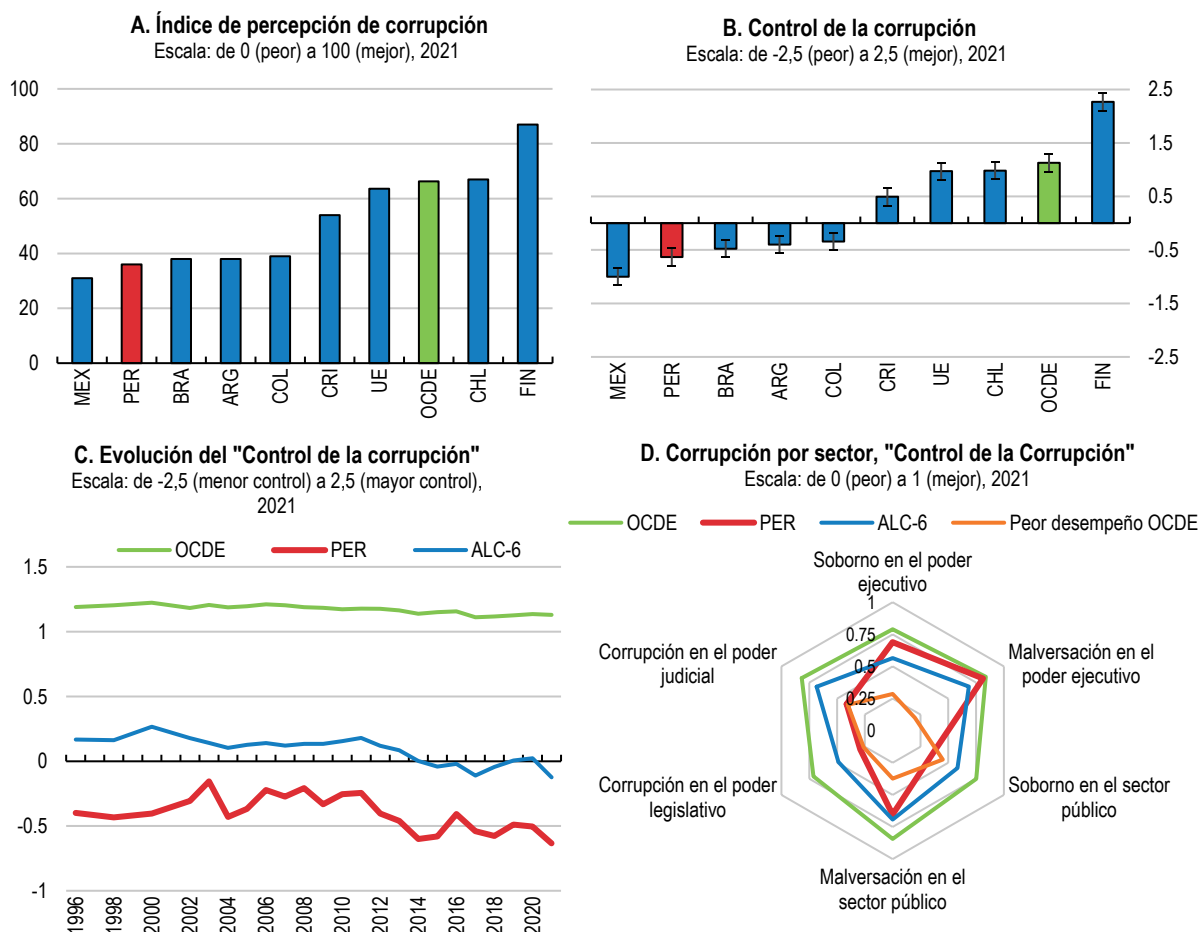
Continuar la lucha contra la corrupción

La corrupción obstaculiza el crecimiento, al afectar a la provisión y la calidad de los bienes y servicios públicos, desviar recursos públicos, distorsionar la asignación de capital y mano de obra en la economía, reducir la capacidad del sector público para corregir externalidades y socavar la confianza en las instituciones públicas (Olken and Pande, 2012^[64]). Las formas de corrupción más nocivas son aquellas en las que los objetivos públicos no coinciden con intereses privados, ya que estos últimos pueden compartirse con los burócratas y pervertir los incentivos mediante el soborno (Banerjee, Mullainathan and Hanna, 2012^[65]). La corrupción genera condiciones de competencia desiguales que favorecen a las empresas que incurren en prácticas corruptas, otorgándoles una ventaja injusta sobre sus competidores. También puede elevar los costos de la actividad empresarial, al incrementar la burocracia e imponer gastos adicionales a las compañías, que se ven obligadas a pagar sobornos para conseguir contratos, permisos o licencias. Esto puede conllevar menor rentabilidad, una contracción de la inversión y, en última instancia, puede incidir negativamente en la productividad y limitar el crecimiento económico. La corrupción también socava la capacidad del sector público para aplicar políticas, recaudar ingresos y hacer cumplir leyes y normativas con arreglo a criterios de interés general.

Perú ha logrado algunos progresos en la aplicación de medidas anticorrupción en los últimos años (Shack, Pérez and Lozada, 2022^[66]). Partiendo de la Política y el Plan Nacionales de Integridad y Lucha contra la Corrupción, que están en proceso de actualización, y en consonancia con las recomendaciones del Estudio de la OCDE sobre Integridad de 2017 (OECD, 2017^[67]), las autoridades incorporaron la Secretaría de Integridad Pública (encargada de la lucha contra la corrupción) en la Presidencia del Consejo de Ministros, promulgaron una reforma electoral para reforzar los mecanismos internos de rendición de cuentas de los partidos, sistematizaron las declaraciones públicas de bienes e intereses de políticos y funcionarios, y reforzaron el sistema nacional de control. La Contraloría General de la República (CGR), en su calidad de entidad fiscalizadora superior, desempeña un papel clave en la formulación, orientación y ejecución de las políticas de control externo.

La percepción de corrupción sigue siendo alta en Perú (Gráfico 2.10). Además, los indicadores sugieren que el control de la corrupción se ha erosionado con el tiempo, tras alcanzar un punto de inflexión máximo poco después del restablecimiento de la democracia en 2001, propiciado a su vez por la revelación de pruebas de casos de corrupción generalizada que implicaron a altos cargos políticos, jueces y empresarios (McMillan and Zoido, 2004^[68]). En las encuestas de opinión, incluso durante la pandemia de COVID-19, los peruanos mencionan sistemáticamente la corrupción como el problema más importante al que se enfrenta el país. Los escándalos de soborno y tráfico de influencias a alto nivel han implicado a todos los poderes del Estado y podrían haber contribuido a aumentar la notoriedad de la corrupción. La mayoría de los presidentes de los últimos años se han enfrentado a procesos penales por presunta corrupción. El soborno en el sector público y la corrupción judicial son las áreas en las que Perú es especialmente vulnerable (Gráfico 2.10, Panel D).

Gráfico 2.10. Indicadores de corrupción



Nota: El Panel B muestra la estimación puntual y el margen de error. El Panel D muestra los subcomponentes sectoriales del indicador "Control de la corrupción" del Proyecto Variedades de Democracia. ALC-6 es la media no ponderada de ARG, BRA, CHL, COL, CRI y MEX. Fuente: Panel A: Transparencia Internacional; Paneles B y C: Banco Mundial, Indicadores Mundiales de Gobernanza; Panel D: Proyecto Variedades de Democracia (V-Dem) Dataset v12.

StatLink <https://stat.link/03e9gt>

Cada año se pierde cerca del 3% del PIB a causa de la corrupción, según la Contraloría General de la República (CGR, 2022^[69]; Shack, Pérez and Portugal, 2020^[70]). Esto representa alrededor del 14% del gasto público total, si bien hay disparidades notables entre distintos niveles del sector público, sectores y regiones. El desvío de fondos por corrupción equivale al 22% de todo el gasto en los gobiernos regionales,

el 30% en el sector del transporte y las comunicaciones, el 20% en el sector educativo y el 15% en el sector sanitario. Precisamente estos sectores son esenciales para cerrar las brechas en infraestructuras y en la provisión de servicios sociales a todos los peruanos (véase más adelante y en el Capítulo 3). Por lo tanto, la corrupción perjudica especialmente a los más vulnerables, privándoles de servicios públicos esenciales. El desvío de fondos suele ser más notable en las regiones del sur, en su mayoría pobres y rurales, que también reciben la mayor parte de los cánones mineros. Sin embargo, alcanza su nivel más alto en el Callao, parte del área metropolitana de Lima, donde el 40% de todo el gasto público se pierde por culpa de la corrupción.

Perú se encuentra inmerso en una importante remodelación de su Sistema Nacional de Control, iniciada con una reforma promulgada en 2017. Un elemento clave de esta reforma es la introducción gradual por parte de la CGR del "control concurrente", un mecanismo de supervisión continua a lo largo del ciclo de un proyecto. Este enfoque se aplicó de forma experimental en algunos grandes proyectos emblemáticos de infraestructuras, como las obras realizadas para los Juegos Panamericanos de 2019 celebrados en Lima.

En Perú, pocas irregularidades identificadas por las auditorías acaban con la imposición de sanciones para los funcionarios públicos implicados, incluso si la auditoría recomienda el procesamiento judicial (Shack, 2020^[71]). Esto refleja en gran medida las deficiencias del sistema judicial (analizadas en la siguiente subsección). La posibilidad de ser descubierto no es incentivo suficiente para desalentar la corrupción. Por lo tanto, los mecanismos preventivos destinados a disuadir, detectar y corregir irregularidades en una fase temprana del ciclo del proyecto son especialmente importantes en Perú y en América Latina en general. Algunos países de la región, como Colombia y Brasil, han adoptado recientemente mecanismos en esa línea, y otros como México están considerando su adopción (OECD, 2021^[72]). Además, la introducción de un sistema basado en la prevención, la corrección temprana y la gestión de riesgos representa un cambio cultural frente a un sistema de control tradicional y punitivo (CGR, 2021^[73]). Sin embargo, un sistema de este tipo requiere la colaboración de muchas instituciones (CGR, Secretaría de Integridad Pública, autoridades nacionales encargadas de la adjudicación de contratos e infraestructuras y oficinas de auditoría interna) para evitar la duplicidad o la pérdida de esfuerzos, como ha ocurrido en el pasado (OECD, 2017^[74]). Reforzar los vínculos y la interacción fluida entre las auditorías concurrentes y la política anticorrupción en general, por un lado, y mejorar el marco de la adjudicación de contratos públicos (véase más adelante), por otro, redundaría en cierta complementariedad y, en última instancia, en una mayor eficacia de los esfuerzos.

Los mecanismos de control externo promovidos por la Contraloría General de la República resultarían mucho más efectivos si estuvieran acompañados del fortalecimiento de las funciones de control interno de las entidades públicas. En más de la mitad de las entidades públicas peruanas los sistemas de control interno o no existen o son muy rudimentarios (CGR, 2022^[75]). Al parecer, uno de los principales problemas es la falta de rendición de cuentas y de adecuación del control interno a los objetivos y al funcionamiento cotidiano de las entidades (OECD, 2017^[67]). Muy pocas entidades cuentan con oficinas de auditoría interna que asesoren a la alta dirección sobre la adecuación de los procesos de control y la gestión de riesgos. La mayoría de los países de la OCDE utilizan un sistema de control interno a tres niveles, en el cual las oficinas de auditoría interna se complementan con funciones corporativas como el cumplimiento, las unidades de recursos humanos y contabilidad, y el control de los gerentes sobre sus áreas de responsabilidad; los elementos de cada nivel están definidos por estándares internacionales reconocidos (véase el Recuadro 2.7). Perú ha hecho importantes avances en esta dirección con el modelo de integridad preventivo promovido por la Secretaría de Integridad Pública (SIP). Uno de sus pilares son las Oficinas de Integridad Institucional, con funciones corporativas de apoyo a los órganos de línea y alta gerencia que, si bien reciben apoyo funcional por parte de la SIP, reportan en última instancia al más alto nivel dentro de cada entidad. Este es un paso en la dirección correcta, ya que fortalece la supervisión y el apoyo al proceso de gestión de riesgos de la entidad y, por lo tanto, contribuye a la prevención de la corrupción y la promoción de la integridad. Sin embargo, debería haber una separación de

responsabilidades de las funciones de auditoría y control (OECD, 2019^[76]). Un siguiente paso consistiría en el establecimiento de oficinas de auditoría interna, asesores independientes de alto nivel que reportan directamente al órgano rector de una entidad (es decir, la junta directiva o el ministerio del que depende una entidad) que proporcionarían un nivel adicional de seguridad.

El Gobierno debe garantizar además la coordinación de la política anticorrupción en todas las instituciones del Estado, con el objetivo final de mejorar su eficiencia y eficacia. En particular, Perú podría aprovechar la oportunidad para analizar el entorno institucional actual de su sistema de integridad e identificar posibilidades para mejorar su dirección, coordinación y coherencia. Es importante que el Gobierno asuma el liderazgo político de la orientación general de estas políticas y garantice un enfoque coherente en todas las entidades públicas pertinentes. Esto debería basarse en las mejores prácticas internacionales y en la información extraída de programas experimentales. Por ejemplo, las evaluaciones de los proyectos piloto de control concurrente sugieren una excelente relación costo/resultado, ya que por cada sol invertido se ahorran 6 soles en sobrecostos del proyecto (Shack, Portugal and Quispe, 2021^[77]). A pesar del éxito de los proyectos piloto, su escasa utilización se debe a la falta de recursos asignados. Antes de llevar a cabo auditorías concurrentes, más allá de los proyectos de mayor relevancia, será importante comprobar que su alcance guarda una proporcionalidad con el riesgo de corrupción y los recursos en juego en cada proyecto (OECD, 2020^[78]).

Recuadro 2.7. El modelo de las tres líneas de defensa del control interno

El estándar internacional general para los sistemas de control interno en entidades públicas sigue el modelo de “tres líneas de defensa” (OCDE, 2017^[67]; IIA, 2013^[79]):

- La **primera línea** corresponde a los mandos medios de las unidades operativas, quienes asumen y gestionan los riesgos en su área de responsabilidad. Esto incluye supervisar y monitorear a su personal.
- La **segunda línea** corresponde a funciones corporativas fuera de las unidades operativas, pero dentro de la jerarquía corporativa y cadena de control de cada entidad que proporcionan tareas especializadas que apoyan tanto a la línea gerencial como a la alta gerencia. Dichas funciones corporativas incluyen cumplimiento, recursos humanos, contabilidad y otras como las financieras o el control de calidad dependiendo del giro de actividad de cada entidad. Aquí se encuentran las Oficinas de Integridad Institucional del Perú.
- La **tercera línea** corresponde a la auditoría interna, una función que de acuerdo con estándares internacionales reconocidos ofrece evaluación y aseguramiento independiente de los procedimientos, la gobernanza y la gestión de riesgos de una entidad directamente al órgano de gobierno de la entidad (por ejemplo, junta directiva, ministerio responsable). La distinción clave con respecto a la segunda línea es el nivel de independencia de las actividades diarias y de las estructuras internas de gestión y presentación de informes de la entidad. Existen diferentes acuerdos: algunos países (como el Reino Unido y Brasil) optan por un modelo centralizado en el que una agencia gubernamental dedicada incorpora todas las unidades de auditoría interna, y otros tienen auditores internos adjuntos a cada entidad.

Los auditores externos adscritos a la entidad fiscalizadora superior (CGR en Perú) complementan estas funciones con el escrutinio y la supervisión. Es importante destacar que las entidades fiscalizadoras superiores no deberían participar en la auditoría interna; y en los países donde las funciones de auditoría interna están centralizadas, las mismas están adscritas a otras entidades (por ejemplo, el ministerio de finanzas del Reino Unido).

En cambio, en Perú existen Oficinas de Control Institucional (OCI) que dependen de la CGR, con un rol más orientado a supervisar y velar por el cumplimiento de la normativa que a asesorar a la dirección

sobre los procesos, y los funcionarios tienden a percibirlos como punitivos. Al mismo tiempo, la presencia de estas oficinas suele crear confusión, difuminar la responsabilidad y limitar la implicación de la dirección en el control interno, ya que estiman que es responsabilidad de la OCI.

Fuente: (OECD, 2017^[67]) Estudio de la OCDE sobre la Integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente.

En términos más generales, la lucha contra la corrupción requiere de una estrategia integral en la que las medidas de control preventivo se complementen con reformas del sector público que reducen las oportunidades de incurrir en actos de corrupción, garantizan una transparencia total para aumentar la probabilidad de detección y mejoran la concordancia de los incentivos privados de políticos y funcionarios con los objetivos de las políticas públicas. Es probable que el progreso en la lucha contra la corrupción sea gradual y se necesita voluntad política y perseverancia para mejorar continuamente las instituciones y políticas a lo largo de varios años. Las medidas incluyen el diseño de regulaciones, la simplificación de procedimientos administrativos, la reforma de la función pública, la adjudicación de contratos públicos, la descentralización, y la garantía de una fiscalización eficaz y efectiva por parte del poder judicial (OECD, 2018^[79]), temas todos ellos que se tratan en otras partes de este capítulo. Asimismo, una reorganización de las finanzas subnacionales debe contemplar la reducción de los incentivos y oportunidades de corrupción (véase el Capítulo 1). En general, deben redoblar los esfuerzos para reforzar los sistemas de integridad de las entidades subnacionales (OECD, 2021^[80]). Además, el buen funcionamiento institucional requiere un Servicio Civil profesional y ético como pilar fundamental, y los altos cargos de los organismos, ministerios y empresas públicas deben fomentar el comportamiento ético con el ejemplo. Por último, la simplificación y la unificación de los procedimientos administrativos, por ejemplo, en las compras públicas, reducirían el número de irregularidades detectadas que se deben a simples errores, mejorando la eficacia de los sistemas de control para disuadir la corrupción.

La regulación y la transparencia de los grupos de presión y del financiamiento político son herramientas importantes para garantizar la participación inclusiva y justa de diferentes actores en el proceso de toma de decisiones públicas, y evitar que intereses particulares se apoderen de las políticas (OECD, 2021^[81]; OECD, 2017^[82]). En Perú, la financiación política ilícita procedente de actividades económicas prohibidas, como el narcotráfico, la minería y la silvicultura ilegales, se considera un asunto relevante, al igual que la asociación de miembros del Congreso con intereses particulares, por ejemplo, en la educación privada. Perú fue pionero en la región al aprobar su Ley de Gestión de Intereses en 2003, y en los últimos años ha avanzado en varias áreas, como las declaraciones de bienes y de conflicto de intereses de los candidatos políticos, los registros públicos de visitantes en todas las entidades importantes, los "periodos de enfriamiento" (espera antes y después de ocupar ciertos cargos) que deben respetar los funcionarios públicos, y el establecimiento de sanciones penales para los receptores de financiación política ilícita o no declarada. Sin embargo, varias de las disposiciones ya promulgadas, como la celebración de elecciones primarias internas para designar a los candidatos de los partidos, aún no se han aplicado. Tales disposiciones serían especialmente importantes en el contexto de la debilidad crónica de los partidos políticos en Perú, que a menudo son muy personalistas, efímeros y carecen de una amplia base de afiliados (Levitsky and Cameron, 2003^[83]; Vergara and Augusto, 2022^[84]), por lo que son particularmente susceptibles de ser dominados por intereses particulares.

Mejorar el desempeño del sistema judicial

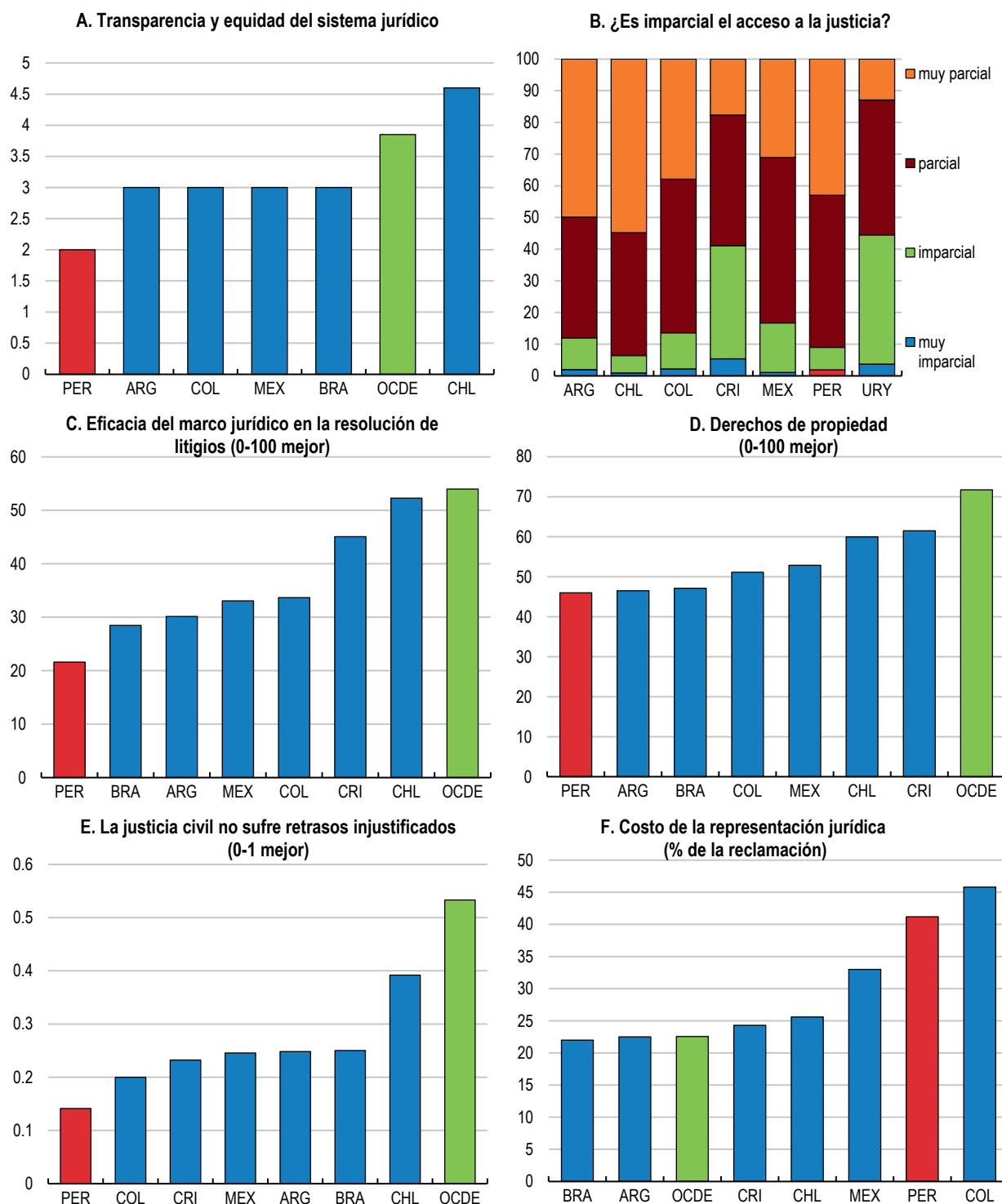
Un sistema judicial independiente y eficaz es vital para fomentar la confianza en una buena gobernanza y en las instituciones y crear un entorno empresarial atractivo (OECD, 2022^[85]; World Bank, 2017^[86]). La protección de los derechos de propiedad, la adecuada aplicación de las normativas y el cumplimiento de los contratos privados requieren un sistema judicial eficaz (Palumbo et al., 2013^[87]). A su vez, estas instituciones protegen los rendimientos de los inversores, reducen los costos de transacción y disuaden comportamientos oportunistas, incentivando así el ahorro, la inversión y los complejos intercambios económicos que son la base del comercio y la especialización. Está demostrado que la lentitud de los tribunales reduce significativamente el crecimiento económico, especialmente en sectores donde las relaciones contractuales con los proveedores son cruciales. (Amirapu, 2021^[88]). Unas instituciones judiciales accesibles, justas y eficientes también contribuyen a que el crecimiento sea más integrador, a disminuir la pobreza y la desigualdad y a potenciar las oportunidades (OECD, 2021^[89]).

El desempeño del sistema judicial peruano está por debajo de los países de la OCDE y también de otros pares de la región (Gráfico 2.11). Tanto las empresas como los ciudadanos consideran que el sistema judicial carece de transparencia y accesibilidad (Gráfico 2.11, Paneles A y B) y es ineficaz e ineficiente a la hora de resolver litigios (Gráfico 2.11, Panel C). Esto último refleja en parte los grandes retrasos en la resolución de expedientes y el elevado costo de la representación judicial. Los tribunales peruanos tienen que hacer frente a una importante acumulación de casos, que ha aumentado durante la pandemia de COVID-19 (Poder Judicial, 2022^[90]). Sin embargo, la mala imagen de la justicia no sólo refleja ineficiencias en su administración, sino también la percepción de falta de imparcialidad. Más del 80% de los peruanos no se sienten tratados en pie de igualdad ante la ley (Latinobarómetro, 2021^[91]). El control de la corrupción judicial es menor que en cualquier país de la OCDE (véase el Gráfico 2.10, Panel D).

Perú se halla actualmente inmerso en un ambicioso programa de modernización de su complejo y fragmentado sistema judicial (Recuadro 2.8). Tras anteriores intentos fallidos de reforma, las autoridades aprovecharon la ocasión a raíz de un escándalo de tráfico de influencias y corrupción a alto nivel en el poder judicial que recibió gran cobertura mediática (World Bank, 2019^[92]). Esto desembocó en el informe de la comisión Wagner y sus recomendaciones sobre la reforma de la justicia. Estas recomendaciones se reflejan en la vigente Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia, 2021-25, cuya aplicación se ha visto frenada hasta ahora por volatilidad política e inestabilidad en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

En Perú, una proporción significativa de los jueces (61%) está contratada bajo modalidades de corta duración y pueden ser destituidos fácilmente de su cargo (Cuadro 2.1). Este porcentaje aumentó bruscamente en 5 puntos porcentuales durante la pandemia de COVID-19 (CPC, 2022^[21]). Al margen del sistema de selección por méritos de los jueces titulares, existen dos mecanismos para el nombramiento de jueces interinos. En primer lugar, los jueces titulares pueden ser contratados con carácter interino para una función de nivel superior a aquella para la que fueron inicialmente nombrados (los llamados jueces provisionales). En segundo lugar, los jueces supernumerarios son contrataciones temporales que no se seleccionan mediante concurso público de méritos. Por ejemplo, podrían ser elegidos de la lista de candidatos que no superaron el proceso de selección. Un sistema similar se utiliza para los fiscales. En un intento por limitar la independencia judicial, el régimen autoritario generalizó el nombramiento de jueces interinos en la década de 1990 (Lovatón Palacios, 2017^[93]).

Gráfico 2.11. Desempeño del sistema judicial



Nota: Los datos se refieren a los últimos años disponibles. Panel A: 2021; Panel B: 2020; Panel C: 2019; Panel D: 2019; Panel E: 2022; Panel F: 2020. El Panel A refleja las percepciones de los líderes empresariales, mientras que el panel B se basa en entrevistas realizadas a ciudadanos por Latinobarómetro.

Fuente: Panel A: Economist Intelligence Unit, Business Environment Indicators; Panel B: Latinobarómetro; Panel C y D: Índice de Competitividad Global 4.0 del Foro Económico Mundial; Panel E: World Justice Project, Índice del Estado de Derecho; Panel F: Banco Mundial, Doing Business.

StatLink  <https://stat.link/dxbp9k>

Recuadro 2.8. El sistema judicial peruano

El sistema de justicia peruano consta de cinco instituciones constitucionalmente autónomas:

- El **Poder Judicial** es el poder independiente del Estado que administra justicia en todos los tribunales excepto el Tribunal Constitucional, y emplea a todos sus jueces.
- El **Tribunal Constitucional**, cuyos miembros son elegidos por el Congreso, es la última instancia en asuntos constitucionales, incluidos los derechos constitucionales individuales.
- El **Ministerio Público – Fiscalía de la Nación** investiga y enjuicia los casos penales, y emplea a todos los fiscales.
- La **Junta Nacional de Justicia (JNJ)** selecciona, nombra, evalúa y destituye a jueces y fiscales. Se creó en 2020 después de que su institución predecesora se viera inmersa en un gran escándalo de corrupción y tráfico de influencias.
- La **Academia de la Magistratura** forma y acredita a jueces y fiscales futuros y en ejercicio, y coopera con la CNJ en las evaluaciones del desempeño de éstos.

Además, el **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH)**, dependiente del Poder Ejecutivo, desarrolla y supervisa las políticas públicas en el sector de la justicia, protege los derechos humanos y garantiza el acceso a la justicia. Emplea a procuradores públicos, que representan los intereses del Estado ante los tribunales, y a defensores públicos; y aplica mecanismos alternativos de resolución de conflictos. El presupuesto de todas las instituciones del sistema de justicia lo propone el **Ministerio de Economía y Finanzas** y se somete a votación en el **Congreso**.

Fuente: (World Bank, 2019^[92]).

Cuadro 2.1. Distribución de los jueces por tipo de nombramiento

Junio de 2022

	Titular	Interino		Total
		Provisional	Supernumerario	
Jueces supremos	8 (14%)	48 (86%)	0	56
Jueces superiores	399 (50%)	377 (48%)	15 (2%)	791
Jueces especializados o mixtos	801 (40%)	320 (16%)	905 (45%)	2026
Juzgados de paz letrados	162 (25%)	0	481 (75%)	643
Total	1370 (39%)	745 (21%)	1401 (40%)	3516

Nota: Los tribunales especializados son competentes en un ámbito del Derecho (civil, penal, mercantil, laboral, administrativo, etc.). En las zonas rurales, pueden ser de jurisdicción mixta. Son la primera instancia para muchos casos. Los juzgados de paz se ocupan de disputas civiles de poca entidad, que no superan límites monetarios específicos, así como de asuntos de familia.

Fuente: Poder Judicial, *Boletín Estadístico Institucional No 02-2022, Anexo No 6*.

Esta dependencia excesiva de jueces interinos puede afectar a la independencia, la calidad y la eficacia del sistema judicial. En primer lugar, da lugar a una elevada rotación de jueces, por traslado, destitución o búsqueda de otro empleo más estable. La sustitución de un juez en mitad de un juicio puede afectar significativamente a la rapidez, eficacia, coherencia y previsibilidad de la resolución del caso. Una elevada rotación también limita la especialización de los jueces en áreas específicas del derecho o en características estructurales de los procesos, e impide la acumulación de capital humano, que es crucial para que un sistema de justicia desarrolle saber hacer especializado y adquiera mayor capacidad. En segundo lugar, los nombramientos interinos no se realizan mediante procesos de selección competitivos y pueden dar lugar a la designación de jueces no cualificados o sin experiencia. En tercer lugar, la

precariedad del empleo temporal y el poder poco transparente y arbitrario sobre los jueces que tienen otras partes interesadas de dentro y fuera del sistema de justicia menoscaban la independencia judicial y crean importantes conflictos de intereses. Esto es especialmente cierto en lo que se refiere a los nombramientos judiciales, dado el amplio grado de autonomía profesional que la función de juez precisa y el carácter vinculante y definitivo de las resoluciones judiciales a la hora de aplicar y hacer cumplir la ley. El carácter provisional de los jueces puede hacerlos más susceptibles a influencias externas y dar lugar a decisiones sesgadas o injustas y, posiblemente, a corrupción.

Hay varios elementos que amenazan con socavar la independencia de los jueces titulares (Figueroa Gutarra, 2020^[94]). Los procesos iniciales de nombramiento carecen de las garantías necesarias para un proceso justo, y el panel de contratación dispone de un gran poder discrecional. No existe una carrera profesional establecida para los jueces, ya sea a través de un sistema de ascensos basado en la antigüedad (habitual en países de tradición jurídica romanista) o mediante la participación en concursos profesionales abiertos para tribunales superiores (habitual en países de tradición jurídica anglosajona). Los jueces en activo deben renovar su nombramiento cada 7 años (y la evaluación de su actuación se realiza cada 3,5 años). La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dictaminado en repetidas ocasiones que esto constituye una violación del principio de independencia judicial consagrado en la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Para lograr una mayor autonomía del poder judicial, Perú podría plantearse reforzar la independencia de los jueces titulares y reducir el elevado recurso a los jueces interinos. Hay que tener en cuenta varias cuestiones interrelacionadas para alcanzar estos objetivos. En primer lugar, la creación de más puestos permanentes requiere una mejor planificación estratégica de los recursos humanos. Aunque muchos jueces interinos son asignados a tribunales supuestamente temporales encargados de descarga procesal, la naturaleza persistente de estos arreglos sugiere la existencia de carencias estructurales y no tanto puntuales. En segundo lugar, esfuerzos coordinados entre el Poder Judicial y el Ministerio de Economía y Finanzas podrían traducirse en un presupuesto más predecible y adecuado para el Poder Judicial. Para ello, habría que mejorar la identificación y la justificación de las necesidades presupuestarias del Poder Judicial. En tercer lugar, una definición más clara y transparente del proceso de nombramiento y de la carrera profesional de los jueces aumentaría su independencia, generaría incentivos profesionales contrarios a la corrupción y reduciría la necesidad de cubrir puestos de forma interina. En cuarto lugar, una mejora del proceso de evaluación del desempeño de los jueces podría contribuir a una gestión eficaz de los recursos humanos. En quinto lugar, al igual que en el caso de los funcionarios públicos (véase más adelante), unos salarios que reflejen mejor el grado de responsabilidad, en lugar del tipo de contrato, ayudarían a trazar itinerarios profesionales y a establecer los incentivos deseados.

El uso de sistemas modernos con tecnología digital en la tramitación de expedientes y la gestión de los tribunales puede mejorar la accesibilidad y la eficiencia de los tribunales (World Bank, 2019^[92]; OECD, 2020^[95]). Además, generan gran cantidad de datos estadísticos detallados, que aumentan la transparencia y pueden utilizarse para identificar mejor los cuellos de botella y orientar los recursos de forma más adecuada. Los sistemas digitales de tramitación de procedimientos judiciales se han introducido en muchos países de la OCDE, como Nueva Zelanda, Portugal y el Reino Unido, como parte de planes más amplios de modernización de los sistemas judiciales para hacerlos más eficientes y cercanos a los ciudadanos (OECD, 2020^[95]). En Perú, se está probando desde 2017 un sistema digital de tramitación de casos, el Expediente Judicial Electrónico. La evaluación de esta experiencia piloto sugiere un importante ahorro de tiempo y costos (World Bank, 2019^[92]). Sin embargo, las herramientas digitales se han introducido en general de forma aislada, por iniciativa de instituciones individuales del sistema judicial, y a veces también dentro de tribunales concretos. Además, este sistema aún no es interoperable, ni dentro del poder judicial a través de diferentes sistemas y aplicaciones informáticas, ni con otras instituciones judiciales que mantienen sus propios sistemas de gestión electrónica de expedientes. Por lo tanto, el todavía limitado grado de implementación no ayuda a reducirlos cuellos de botella existentes en un sistema con contribuciones simultáneas de diferentes actores para avanzar en los expedientes; además,

la necesidad de mantener sistemas digitales y analógicos de forma paralela puede incluso aumentar la carga de trabajo.

Perú podría considerar avanzar en la implementación del Expediente Judicial Electrónico, y hacer un esfuerzo especial para asegurar que sea interoperable entre todas las instituciones relevantes del sistema de justicia. Muchos países, entre ellos Colombia y España, han creado comisiones interinstitucionales especiales para coordinar la implantación de herramientas interoperables de justicia digital. En Perú, se presentó al Congreso un proyecto de ley para crear una Comisión Técnica Interinstitucional Permanente de Gobernanza de Datos e Interoperabilidad del Sistema de Justicia, pero no fue aprobado por mayoría. El Gobierno debe seguir alentando la cooperación de las instituciones judiciales para lograr la interoperabilidad. Al mismo tiempo, también debe promover la introducción a gran escala del sistema digital, teniendo presentes las lecciones aprendidas con los programas piloto. Deben dedicarse a ello recursos suficientes, inclusive en forma de hardware, software e infraestructura de red. El proceso también podría contar con el apoyo de la división de digitalización de la Presidencia del Consejo de Ministros, e integrarse en una estrategia digital general del Estado peruano.

El próximo Estudio de la OCDE sobre la Justicia en Perú, así como la evaluación técnica de la OCDE del sistema de justicia peruano, previa a la adhesión del país a la Organización, brindarán la oportunidad de identificar buenas prácticas y recomendaciones concretas para apoyar a Perú en sus esfuerzos de reforma para desarrollar un sistema de justicia moderno, independiente y eficaz.

Mejorar la capacidad del Estado para ejecutar inversiones públicas y prestar servicios

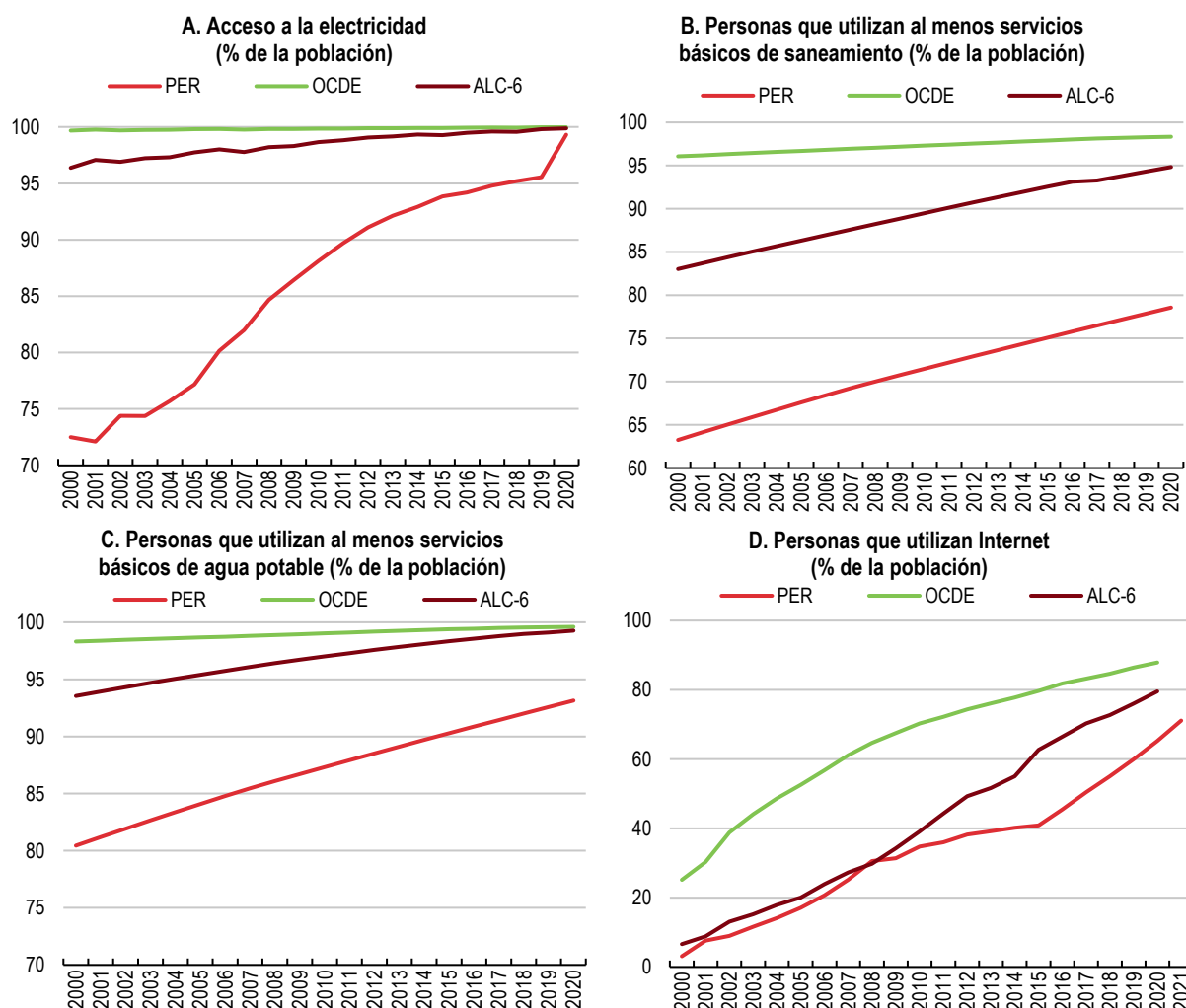
Cerrar las brechas de infraestructuras exige una importante inversión pública

A pesar de los grandes avances realizados en algunos ámbitos, sigue habiendo una gran brecha de infraestructuras. Esta brecha va más allá de la infraestructura digital moderna, como la banda ancha y las redes móviles de alta velocidad, o la infraestructura de transporte, como carreteras y ferrocarriles, e incluye servicios básicos como el agua potable y el saneamiento (Gráfico 2.12). Si bien se han logrado avances impresionantes, especialmente en electrificación y construcción de carreteras (la electrificación rural pasó del 56% en 2010 al 97% en 2020 y la superficie de carreteras asfaltadas se duplicó en el mismo periodo), las necesidades de inversión siguen siendo elevadas. Las complejas condiciones geográficas de Perú dificultan la implementación, pero será fundamental desarrollar la resiliencia al cambio climático y a los fenómenos naturales (como la actividad sísmica), ya que Perú es especialmente vulnerable, como se ha comentado en el Capítulo 1.

Se requieren inversiones enormes para corregir las carencias de infraestructuras. Se necesitaría una inversión de casi el 50% del PIB (alrededor de 360.000 millones de PEN a precios de 2019) para situar a Perú en los niveles medios de la OCDE en la mayoría de las áreas de infraestructura, y en los promedios regionales en infraestructura de transporte nacional (MEF, 2019^[96]). Estas cuantiosas inversiones no sólo requieren recursos fiscales adicionales (véase el Capítulo 1), sino también una mayor participación del sector privado en la financiación de los proyectos (véase más adelante); así como análisis costo-beneficio de alta calidad para priorizar los proyectos con mayor valor social-precio. Las principales necesidades de inversión, más del 20% del PIB, corresponden a las infraestructuras de transporte, en particular carreteras y ferrocarriles (Gráfico 2.13). Alrededor de un tercio ya se ha asignado a 72 megaproyectos, a los que se otorga prioridad a través de planes trianuales de infraestructuras. Sin embargo, la ejecución –incluso de las inversiones ya presupuestadas– es lenta: entre 2019 y 2022, solo se ejecutó alrededor del 12% (13.700 millones de PEN) de la inversión prevista en el plan de infraestructuras quinquenal (MEF, 2022^[97]). Si bien es cierto que la pandemia influyó, el ejemplo demuestra que Perú requiere, por un lado, planes de

infraestructuras más creíbles y realistas y, por otro, mejoras significativas en la capacidad de ejecución y la eficiencia de las inversiones. Además, el aumento de la vulnerabilidad a los desastres naturales que el cambio climático global implica para Perú resalta la necesidad de contar con infraestructura adicional moderna, resiliente y sostenible, tal como se reconoce en el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022-25. En la actualidad, la inversión pública asciende a cerca del 6% del PIB anual, casi el doble de la media de la OCDE (3,3%), pero la eficiencia de la inversión es baja.

Gráfico 2.12. Muchos peruanos siguen sin tener acceso a servicios públicos básicos



Nota: Los servicios básicos de abastecimiento de agua potable y saneamiento implican el acceso a instalaciones, pero no necesariamente una gestión segura de las mismas conforme a las normas sanitarias mundiales, lo que implicaría el cumplimiento de las directrices de la OMS sobre sustancias tóxicas y bacterianas, así como un tratamiento adecuado de las aguas residuales. ALC-6 es la media no ponderada de ARG, BRA, CHL, COL, CRI y MEX.

Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial (WDI).

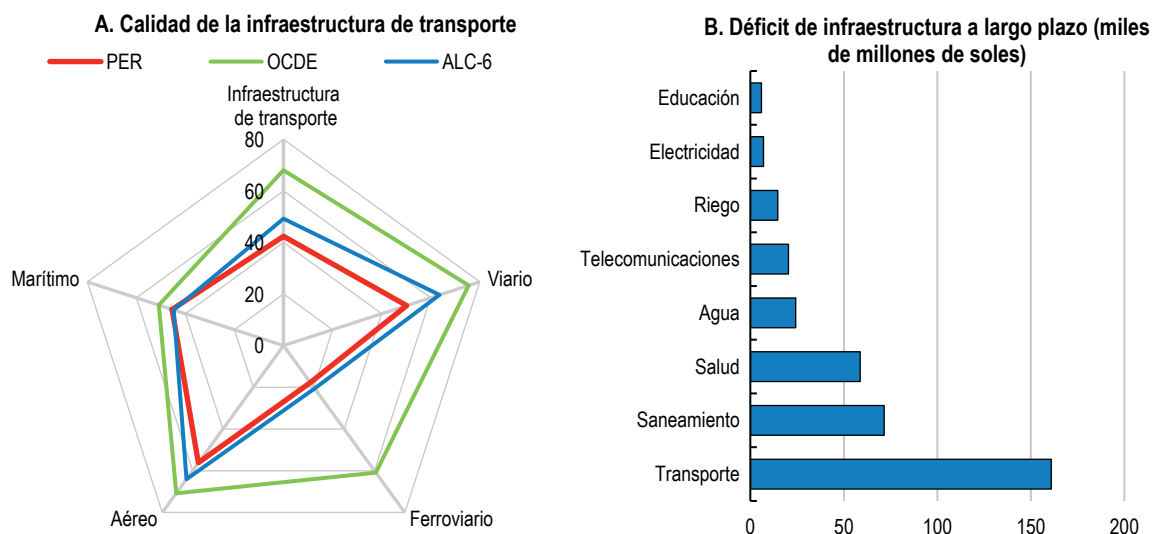
StatLink  <https://stat.link/8w3o1g>

El déficit de infraestructuras no se cubrirá únicamente con megaproyectos, sino también, y no menos importante, con un gran número de pequeñas obras públicas locales que no siempre forman parte del plan nacional de infraestructuras. La construcción y el mantenimiento de redes de agua y alcantarillado, hospitales y escuelas corren en su mayoría a cargo de las administraciones subnacionales. En conjunto, estos sectores representan la mitad de la brecha total de inversión (Gráfico 2.13, Panel B). Al mismo tiempo, existe una gran disparidad regional en la calidad de las infraestructuras físicas, como las escuelas (Gráfico 2.14). Muchos proyectos de obras públicas se abandonan o quedan inacabados ("elefantes

blancos"). Por ejemplo, esto afectó al 75% de todos los proyectos en un programa nacional de alcantarillado (Bancalari, 2020^[98]). Los proyectos abandonados no sólo privan a los ciudadanos de servicios esenciales y suponen un despilfarro de los escasos recursos públicos (contribuyendo así a la baja eficiencia general del gasto en Perú), sino que también pueden convertirse en un peligro para la salud. Incluso cuando llegan a buen puerto, los proyectos llevan mucho más tiempo del previsto. Entre los principales motivos del retraso y el abandono de proyectos destacan los procesos judiciales por irregularidades en los proyectos, ya sea debido a corrupción o a una mala gestión de estos últimos, como pueden ser especificaciones técnicas deficientes (OSCE, 2020^[99]). Elevar la cobertura y la calidad de las infraestructuras demanda, por tanto, mejorar la capacidad técnica, especialmente en los gobiernos subnacionales. También ayudaría seguir luchando contra la corrupción y aumentar la eficiencia judicial, así como disponer de mecanismos de control modernos que procuren corregir durante el proceso posibles deficiencias (véase más arriba).

La creación de un Estado moderno y eficaz, capaz de realizar inversiones y prestar servicios de alta calidad para las empresas y los ciudadanos de todo el país, exige ambiciosos paquetes de reformas en varios ámbitos clave. Entre ellos, cabe citar el Servicio Civil, la adjudicación de contratos públicos, la gobernanza y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, la planificación de infraestructuras a largo plazo, las finanzas públicas y la gestión de proyectos (inclusive la gobernanza en alianzas público-privadas). Ya se han sentado las bases jurídicas de muchas de estas reformas y se han creado unidades de apoyo en el gobierno central. La creación en curso de una Comisión Consultiva para el Desarrollo de la Infraestructura Nacional, inspirada en la Comisión Nacional de Infraestructura del Reino Unido, es otro paso positivo en esta dirección. El reto consiste ahora en aplicar plenamente estas reformas en todo el sector público y en el conjunto del país. Esto requerirá un liderazgo audaz desde la cúpula del Gobierno para convencer a todas las partes interesadas de la necesidad de cambiar comportamientos establecidos y adoptar las mejores prácticas de gestión moderna del sector público.

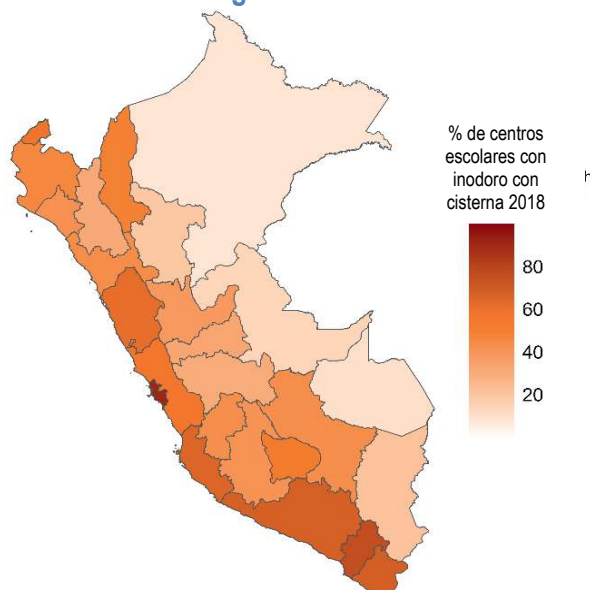
Gráfico 2.13. Se requiere una elevada inversión para eliminar la brecha de infraestructuras



Nota: El Panel B muestra las inversiones necesarias para cerrar la brecha con la media de la OCDE en saneamiento, agua, telecomunicaciones, aeropuertos, electricidad y educación; con los países de la Alianza del Pacífico en ferrocarriles; con los países de ingresos medios en carreteras; con los países de ingresos entre medios y altos en sanidad y riego; y con las economías exportadoras asiáticas en puertos marítimos. ALC-6 es la media no ponderada de ARG, BRA, CHL, COL, CRI y MEX.
Fuente: Índice de Competitividad Global 4.0 del Foro Económico Mundial y Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (MEF, 2019^[96]).

StatLink  <https://stat.link/m86rty>

Gráfico 2.14. Existen grandes diferencias regionales en la calidad de las infraestructuras públicas



Nota: Un retrete con cisterna se refiere a un inodoro conectado a un sistema público de alcantarillado, es decir, no a una fosa séptica o una letrina.

Fuente: INEI, *Encuesta Nacional a Instituciones Educativas*, 2018.

StatLink  <https://stat.link/ietfqk>

Retomar la reforma del servicio civil

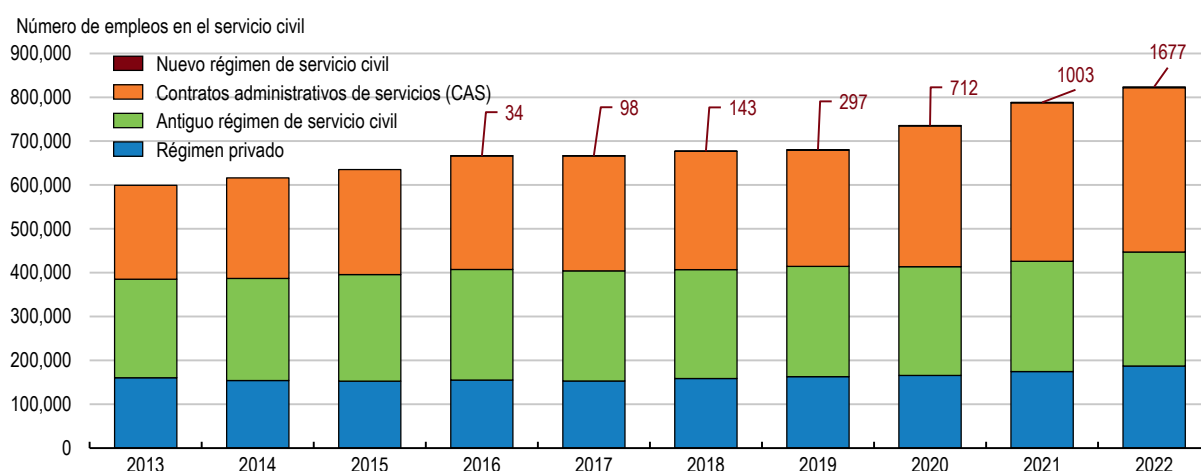
En todos los países, los funcionarios están en primera línea de la ejecución de la inversión pública y la prestación de servicios públicos (OECD, 2017_[100]). Los funcionarios deben estar capacitados para formular las especificaciones técnicas de los proyectos, gestionar la ejecución de éstos por contratistas y garantizar el mantenimiento y los suministros adecuados. Deben llevar a cabo los procesos de adjudicación de contratos públicos de manera que se maximice la utilidad del dinero público. La acumulación de experiencia y la continuidad les permiten gestionar proyectos con horizontes largos, planificar estratégicamente y desarrollar vínculos de confianza y mecanismos de coordinación con otras instituciones y partes interesadas. Los funcionarios también suelen tener motivaciones de carácter social y les mueve el orgullo de ofrecer bienes y servicios públicos (Ashraf et al., 2020_[101]). La ausencia de algunos o de todos estos elementos en Perú es uno de los principales motivos de los retrasos, los sobrecostos y el abandono de las obras públicas, así como de la insuficiente prestación de servicios públicos.

La función pública peruana está fragmentada y depende en exceso de contratos administrativos de servicios– CAS (Gráfico 2.15). Durante mucho tiempo, estos contratos han sido temporales, lo que ha dado lugar a una elevada rotación y a escasos incentivos profesionales, y ello ha obstaculizado seriamente la acumulación de experiencia y la capacidad a largo plazo para emprender las reformas necesarias e implementar políticas públicas. Tampoco ha disuadido suficientemente la corrupción. A veces, los contratos duraban pocos meses y la contratación era muy personalizada, hasta el punto de que a menudo se sustituían equipos enteros por otros fichajes nuevos cuando cambiaba un responsable (OECD, 2016_[102]). Todo ello engendra una cultura de lealtad personal al superior inmediato más que a la ley, la institución, la función pública o el interés público general. Los contratos de servicios también se utilizan con frecuencia para asignaciones políticas (que llegan muy por debajo del nivel político propiamente dicho de la administración) y recompensar a miembros del partido o a otras personas relacionadas con él con un cargo en la administración. La rotación de ministros (de media cada 8 meses), pero también de directores generales, el nivel profesional más alto (cada 12 meses) es alta y va en aumento (CPC,

2022^[21]). Por el contrario, en dos tercios de los países de la OCDE, incluso los funcionarios de más alto nivel permanecen en sus puestos cuando cambia el gobierno (OECD, 2016^[102]). En 1992 se "congeló" el anterior régimen del servicio civil (barra verde en el siguiente gráfico) y, aunque los puestos de este régimen aún pueden volver a cubrirse, no pueden crearse otros nuevos (véase el Recuadro 2.9)

En 2021, este complejo marco de la función pública se complicó aún más con la aprobación de nueva legislación en el Congreso y la posterior decisión del Tribunal Constitucional de convertir en indefinidos todos los contratos de servicios temporales que estaban en vigor en la fecha de promulgación de la ley. Todos los demás elementos del contrato –como la remuneración, las tareas y otros aspectos del puesto de trabajo– seguían siendo válidos, aunque se hubieran negociado individualmente, al margen de las escalas salariales y los marcos de recursos humanos de la función pública, generalmente atendiendo al carácter temporal del contrato. Por ejemplo, ni siquiera existe una edad de jubilación definida para los trabajadores con este tipo de contratos. Los trabajadores tienen derecho a permanecer indefinidamente en el puesto que ocupaban en marzo de 2021, con muy limitada movilidad, posibilidad de reasignación, ascenso o despido. A finales de 2021, volvió a ser posible contratar funcionarios temporales, pero sólo para cubrir nuevos puestos.

Gráfico 2.15. Los contratos administrativos de servicios dominan la función pública



Nota: Las cifras corresponden al número de funcionarios del nuevo régimen del servicio civil (Ley 30057) en cada año, representados por barras moradas.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo (MTPE), Anuario Estadístico Sectorial, 2013-2021.

StatLink <https://stat.link/n1qklg>

Recuadro 2.9. La función pública peruana

Antes de la reforma del servicio civil, existían tres regímenes contractuales principales en la administración pública:

- El "antiguo" régimen del servicio civil de carrera (DL 276), establecido en 1984, se "congeló" en 1992. Desde entonces no han podido abrirse nuevos puestos con arreglo al DL 276, pero los puestos existentes se renuevan y se contratan nuevos sustitutos con arreglo al tipo de contrato heredado.
- El régimen del "sector privado" (DL 728), creado en 1992, preveía un régimen de contratación indefinida de funcionarios en las mismas condiciones que en el sector privado. Debido a consideraciones presupuestarias, el crecimiento de este régimen prácticamente se ha detenido.

- **Los contratos administrativos de servicios (CAS, DL 1057)** permiten emplear a contratistas independientes para trabajar a tiempo completo en una institución pública. Los trabajadores disfrutaban de algunos derechos laborales, como vacaciones pagadas, bajas por enfermedad y maternidad, primas anuales y seguro médico.

En 2013 se aprobó una reforma del servicio civil (Ley 30057). La reforma introduce un nuevo régimen profesional de la función pública diseñado de conformidad con las mejores prácticas de la OCDE. Su aplicación se delegó en la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). Los principales elementos de la reforma son:

1. Profesionalización de la función pública mediante enfoques meritocráticos de contratación, retención y progresión laboral.
2. Restricción de los nombramientos políticos al 5% de todo el personal de cada entidad.
3. Normalización del marco laboral en familias de puestos y categorías salariales.
4. Consolidación y modernización de la gestión de los recursos humanos (GRH) y la formación.
5. Evaluación obligatoria del rendimiento, que condiciona la evolución de la carrera profesional y las decisiones de cese.

Fuentes: (OECD, 2016^[102]), *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú – Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*; (OECD, 2023^[103]) *Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú: Una revisión de pares de la OCDE*.

Este sistema limita considerablemente la creación de una función pública profesional, cualificada y experimentada que incorpore enfoques modernos de gestión pública y una cultura de integridad. Existe la opinión generalizada en la administración pública de que la elevada rotación de personal ha impedido acumular experiencia y otras formas de capital humano propias del puesto de trabajo. La falta de descripciones normalizadas de los puestos, criterios de contratación, escalas salariales y procesos competitivos y meritocráticos de contratación y evaluación del desempeño profesional contribuye a la inadecuación de las cualificaciones y entorpece la gestión moderna de los recursos humanos. Además, dificulta enormemente la evaluación por parte de un auditor externo, por ejemplo, de la idoneidad de las competencias y la experiencia de una persona contratada. El alto grado de dependencia personal de los contratistas empleados deja abierta la puerta al nepotismo y la corrupción. La práctica ausencia de trayectorias profesionales definidas en el servicio civil elimina un incentivo clave para que los funcionarios rindan en sus funciones (Bertrand et al., 2019^[104]).

La implementación de la reforma del servicio civil de 2013 (véase el Recuadro 2.9) ha sido muy deficiente. Diez años después de la aprobación de la ley de reforma, sólo unos 1.000 funcionarios (el 0,1% de la población objetivo) han transitado al nuevo régimen (representados como delgadas franjas rojas en el Gráfico 2.15). Sólo 14 instituciones (de un total de más de 2.500) han obtenido la certificación para contratar con arreglo al nuevo régimen (OECD, 2023^[103]); y sólo 8 lo han hecho. Un factor crítico es el complejo y oneroso proceso de certificación, que requiere la elaboración de varios instrumentos avanzados de planificación de la gestión de recursos humanos, incluido un completo mapeo de todas las funciones de la organización antes de poder contratar al primer funcionario conforme al nuevo régimen. Aunque este proceso se ha simplificado recientemente, según la Autoridad Nacional del Servicio Civil el nivel de complejidad sigue siendo suficiente para desalentar a las entidades a la hora de tramitar la certificación. Además, la conversión de contratos temporales en permanentes ha cambiado la lógica original de la reforma de la función pública, que debía comenzar con la transición de los trabajadores con contratos de servicios temporales. Además, la ausencia de plazos claros para completar el proceso y la ausencia de fondos asignados para la transición limita los incentivos institucionales y hace que la implementación se perciba como voluntaria y no obligatoria.

Otra limitación clave es la aparente falta de incentivos individuales para que la mayoría de los funcionarios transiten hacia el nuevo contrato. Un importante desincentivo tiene que ver con el tratamiento fiscal diferenciado. Los contratos de servicios tributan como rendimientos del trabajo por cuenta propia, que

disfrutan de una desgravación en el impuesto a la renta de las personas físicas muy superior a la de los ingresos salariales, y están dispensados de la afiliación obligatoria al régimen de pensiones. Más allá del hecho de que la remuneración del contrato de servicio se negocia fuera de cualquier marco de referencia, las comparaciones de remuneración se complican por el hecho de que, para algunos funcionarios, tan sólo el 10% de su ingreso bruto corresponde a salarios nominales (que a menudo están congelados en sus valores de principios de los años 1990), y la diferencia corresponde a diversos complementos y asignaciones. Esto complica las comparaciones retributivas y hace difusos los perfiles profesionales, además de crear un sector informal entre los propios empleados de la administración pública. En la mayoría de los países de la OCDE, la parte más importante de la remuneración del sector público está constituida por el salario base. Los complementos y otros conceptos retributivos desempeñan un papel más excepcional, para compensar condiciones de trabajo, competencias o responsabilidades específicas (OECD, 2021^[105]). Además, la escala salarial del contrato del nuevo servicio civil se fijó en 2014 y no se ha actualizado desde entonces. Asimismo, muchos funcionarios expresan preocupación por las consecuencias que tendrían las evaluaciones obligatorias de rendimiento profesional con arreglo al nuevo régimen de la función pública.

Es necesario dotar de nuevo impulso a la implementación de la reforma del servicio civil, con el apoyo político del más alto nivel y el respaldo de todo el aparato gubernamental. Adoptar un enfoque de implementación gradual y flexible, que dé prioridad a los incentivos individuales a la transición de funcionarios al nuevo régimen parece ser el camino más prometedor. Esto podría incluir el ofrecimiento de primas no recurrentes a los funcionarios por realizar la transición; la vinculación de la conversión a la progresión profesional; la concesión de una mayor holgura presupuestaria a cada entidad en función de las conversiones; la flexibilización de las categorías salariales y su adaptación a los requisitos de las distintas instituciones; así como incentivos no económicos. Esto podría requerir movilizar más recursos de los actualmente previstos, especialmente en el corto plazo, ya que las transiciones podrían dar lugar a una duplicidad temporal de gastos y porque muchos de los parámetros del marco, como los salarios, se establecieron hace una década. La mejora de los incentivos individuales debe complementarse con otras medidas, como la reasignación automática de puestos al nuevo tipo de contrato cuando queden vacantes por rotación natural.

Estos esfuerzos renovados deben ir acompañados de una evaluación sistemática e independiente para medir el progreso y poder tomar medidas informadas para ajustar la implementación de esta importante reforma. Esto podría incluir evaluar el éxito de diferentes parametrizaciones de contratos en las conversiones para ajustar la combinación de incentivos más efectiva. Por ejemplo, una iniciativa piloto en México utilizó métodos modernos de evaluación de impacto para evaluar los efectos de diferentes incentivos monetarios y no monetarios en la atracción de trabajadores del sector público (Dal Bó, Finan and Rossi, 2013^[106]). Las simulaciones de salarios netos y brutos bajo el sistema existente y las opciones de reforma adecuadas también pueden ayudar a evaluar el costo fiscal neto de la reforma.

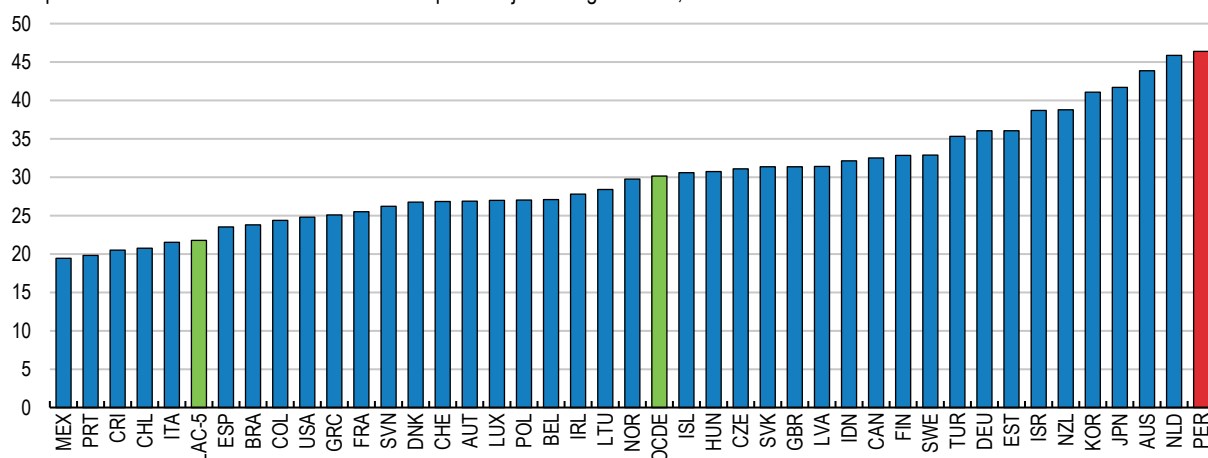
Reforzar la contratación pública

La adjudicación de contratos públicos desempeña un papel destacado en las actividades del sector público peruano. La mitad del gasto público se destina a la contratación pública, más que en ningún país de la OCDE (Gráfico 2.16). La contratación pública es también un factor crítico en el objetivo estratégico del Gobierno de cerrar las brechas de infraestructuras y prestación de servicios. Como han puesto de relieve las difíciles experiencias con la adquisición de equipos médicos y de protección durante la pandemia de COVID-19 y la imposibilidad de adquirir suministros alternativos de fertilizantes tras la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia, una contratación pública eficaz, eficiente y resiliente es esencial para proteger vidas y medios de sustento. Al mismo tiempo, en la mayoría de los países de la OCDE, la adjudicación de contratos públicos es una de las áreas con mayor riesgo de corrupción, lo que subraya la importancia de crear sistemas de contratación transparentes y con una sólida gestión de riesgos (OECD, 2016^[107]).

La contratación pública en Perú consta de un número relativamente elevado de actores, con funciones a veces contrapuestas: la central de compras públicas Perú Compras, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), las autoridades contratantes, la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas. El OSCE y el Ministerio desempeñan un firme papel central de supervisión y aprobación; definen partidas presupuestarias con gran detalle y mantienen sistemas electrónicos obligatorios de compras e inversiones del sector público. Al mismo tiempo, la contratación pública está descentralizada en más de 3.000 entidades, entre ellas más de 2.000 gobiernos subnacionales. Existe una ley de libertad de información sólida y bien conocida, y un alto grado de transparencia a través de las divulgaciones rutinarias. Por ejemplo, se hace pública la información tanto sobre los contratos individuales como sobre las estadísticas agregadas de las tendencias de contratación. Los medios de comunicación y el público en general las utilizan con frecuencia para vigilar la integridad en la contratación pública.


Gráfico 2.16. La contratación pública representa una gran parte del gasto público

Compras de las Administraciones Públicas como porcentaje de su gasto total, 2017



Nota: ALC-5 es la media no ponderada de BRA, CHL, COL, CRI y MEX. No se dispone de datos sobre ARG.

Fuente: (OECD, 2020^[29]) *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe*.

StatLink  <https://stat.link/d84oir>

Históricamente, la contratación pública en Perú se ha centrado más en asegurar el cumplimiento de los procedimientos que en impulsar la eficiencia y garantizar el máximo rendimiento a la hora de emplear dinero público (OECD, 2017^[74]). Cada año se pierde alrededor del 1,2-1,9% del PIB debido a ineficiencias en la contratación pública en Perú (BCRP, 2023^[108]). El Banco Mundial calcula que la aplicación de estrategias de contratación pública más eficientes conllevaría un ahorro presupuestario de hasta 0,4 puntos porcentuales del PIB (World Bank, 2017^[109]). Una nueva Ley de Contrataciones del Estado de 2014, y posteriores modificaciones legislativas introducidas en 2018, desplazaron el foco de atención hacia la eficiencia y el valor extraído con el dinero público y crearon Perú Compras. Los próximos pasos previstos son modificar la ley para incluir nuevos tipos de contratos que ya se han probado en proyectos entre gobiernos bajo legislación extranjera, y hacer mayor hincapié en el uso estratégico de la contratación pública para mejorar la sostenibilidad, la responsabilidad social corporativa y el apoyo a las empresas nacionales innovadoras. Estas medidas representan nuevos pasos en la buena dirección. Otras áreas importantes de mejora son el aumento del número de licitadores en los concursos públicos, para que el comprador público se beneficie de competencia y combatir la colusión en las licitaciones (OECD, 2021^[110]).

La contratación pública se beneficiaría del fortalecimiento del papel efectivo de las políticas definidas en la Ley de Contrataciones del Estado, como la compra centralizada. El principal objetivo de los sistemas de contratación centralizada en la OCDE es aumentar la eficiencia en las compras aprovechando el poder negociador de un gran comprador para obtener precios más bajos y reducir los costos de transacción (OECD, 2017^[74]). Paradójicamente, para lograrlo podría ser necesario dotar de más flexibilidad a las autoridades contratantes y reducir los procesos normativos excesivamente estrictos y engorrosos. Por ejemplo, a diferencia de Perú, en la mayoría de los países de la OCDE, el uso de acuerdos marco es obligatorio sólo para las autoridades contratantes a nivel central, pero voluntario a otros niveles (OECD, 2019^[111]). Los acuerdos voluntarios tienen que ser competitivos para incentivar a las autoridades locales a utilizarlos. Sin embargo, en Perú, las autoridades contratantes parecen encontrar formas de eludir los mecanismos teóricamente obligatorios que se consideran demasiado rígidos y burocráticos. Un tercio del volumen total de la contratación pública consiste en pequeños contratos de menos de 40.000 soles, que quedan fuera del ámbito de la Ley de Contrataciones del Estado, y este porcentaje ha aumentado considerablemente con el tiempo (OSCE, 2022^[112]; OSCE, 2018^[113]). Según la Contraloría General de la República, los contratos públicos tienden a dividirse en partes más pequeñas, simplemente para que queden por debajo del umbral de aplicación de dicha ley (CGR, 2023^[114]). Esto no sólo abre la puerta a la corrupción, sino que anula cualquier beneficio potencial de la compra al por mayor. Al mismo tiempo que hacen más atractivas las herramientas de compra centralizada, las autoridades deben detectar y sancionar el fraccionamiento de contratos realizado con intención de burlar la ley de contratación, supervisar la eficiencia de la contratación a nivel de cada entidad y utilizar las bases de datos de transacciones del Ministerio de Economía y Finanzas para promover activamente el uso de la contratación centralizada. Un mayor uso de los mecanismos de contratación centralizada también se vería facilitado por la mejora de las capacidades de planificación y la seguridad presupuestaria de las administraciones locales (véase más adelante), así como evitando la creación de nuevos regímenes especiales de compra.

Una mayor profesionalización de la función de contratación pública potenciaría su capacidad, facilitaría la planificación estratégica de los efectivos y ayudaría a difundir la visión estratégica del sistema nacional de contratación pública desde el Gobierno central hasta las instancias contratantes. Muchos países de la OCDE están trabajando actualmente en el desarrollo de una estrategia de profesionalización de la contratación pública. La contratación pública sólo está reconocida como profesión administrativa independiente en un tercio de los países de la OCDE (OECD, 2023^[115]). Requiere un perfil de cualificación específico que combine derecho, economía, administración pública y otros campos (OECD, 2017^[74]). Dado el gran número de entidades del sistema de contratación de Perú, una carrera profesional de contratación reconocida podría resultar en una mayor coherencia de las políticas, en la atracción de talento y en la acumulación y difusión de experiencia. Ya existe un programa de formación y certificación a cargo del OSCE que podría servir de base para tal fin. Una reciente evaluación –realizada con la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Contratación Pública (MAPS) de la OCDE– sugiere distintas actuaciones posibles para aumentar la profesionalización (OSCE, 2019^[116]). El avance en la aplicación de la reforma de la función pública apoyaría los esfuerzos de profesionalización de la contratación pública.

Mejorar la gobernanza y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno

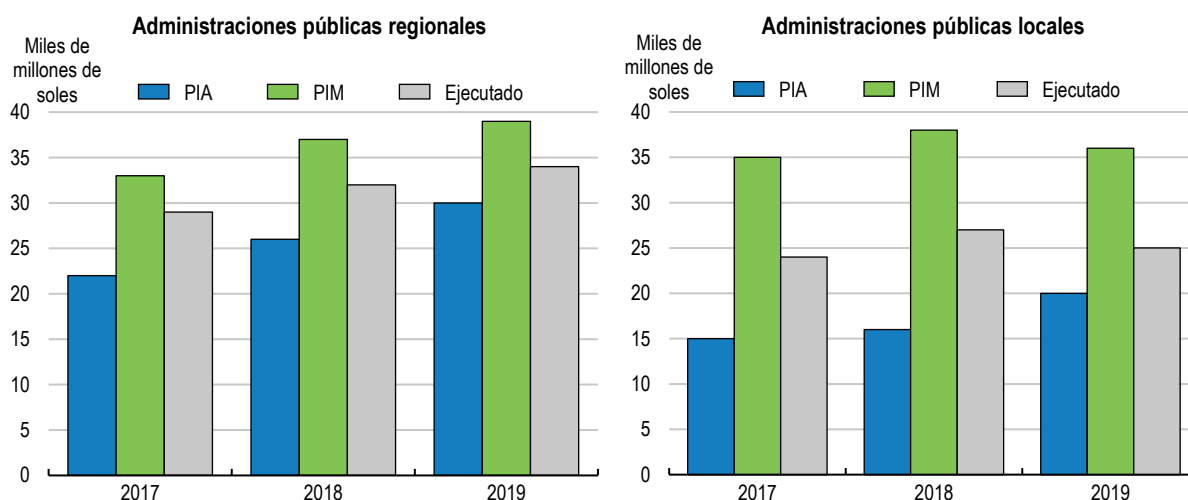
Los gobiernos subnacionales son responsables del 62% de la inversión pública en Perú, un porcentaje superior al observado en la mayoría de los países de la OCDE. Por lo general, sólo federaciones como México, Suiza, Australia o Alemania asignan una mayor proporción del gasto a entidades subnacionales. La mayor parte del gasto subnacional corresponde a los gobiernos locales, que en Perú son más de 1.800. La mayoría de estos gobiernos no disponen de recursos propios, sino que se les asigna una cuota del presupuesto nacional, a menudo vinculada a fuentes de ingresos específicas (OECD, 2023^[103]).

La previsión del presupuesto anual comprometido para las autoridades locales es escasa. Aunque existe un marco financiero plurianual a nivel nacional, y las partidas presupuestarias destinadas a entidades individuales, incluidas los gobiernos subnacionales, se definen a principios de cada año en el presupuesto

aprobado por el Congreso, las asignaciones finales de fondos sólo se concretan hacia el final del ejercicio fiscal. Mientras que en muchos países de la OCDE se efectúan pequeños ajustes interanuales, en Perú dichos ajustes representan, por término medio, más del 50% del presupuesto aprobado (CGR, 2022^[117]). En casos de variación extrema, el presupuesto final de los gobiernos locales puede llegar a duplicar o triplicar el importe inicial (Gráfico 2.17). Como esta diferencia es sistemática, el presupuesto inicial carece de credibilidad, todos los agentes dan por descontado que se aumentará; no obstante, las autoridades locales sólo pueden comprometer fondos cuando ellos estén efectivamente incluidos en un presupuesto formal, con lo cual esto limita enormemente su planificación anual (OECD, 2023^[103]). Éste es uno de los factores que incide en la baja capacidad de ejecución presupuestaria de los gobiernos locales, que en 2021 ascendió al 65% del presupuesto de final de año (Comex Perú, 2020^[118]).

Una mayor capacidad de predicción y de elaboración de planes de gasto anuales realistas facilitarían la ejecución presupuestaria de las administraciones subnacionales. Cerrar la brecha entre los presupuestos iniciales (PIA) y los de final de año (PIM) parece clave. Para ello, probablemente se necesiten medidas complementarias, como desvincular partidas individuales de gastos e ingresos, mejorar las previsiones iniciales de ingresos e introducir mecanismos eficaces de control presupuestario (OECD, 2023^[103]). Una mayor calidad técnica de las evaluaciones de los proyectos, especialmente en el caso de los de gran envergadura y complejidad, daría lugar a estimaciones de costos más realistas que podrían reflejarse ya en el presupuesto inicial. Otras recomendaciones de este Capítulo, como la mejora de los mecanismos de control interno en las instituciones públicas, la disuasión de la corrupción y la profesionalización de la función pública, probablemente contribuirían también al éxito de tales medidas, al elevar las capacidades y la rendición de cuentas de las administraciones locales. Además, esto podría sentar las bases para la asignación de recursos propios y transferencias (reguladas por normas) a los gobiernos subnacionales, que se encargarían de su gestión bajo su propia responsabilidad, como ocurre en la mayoría de los países de la OCDE.

Gráfico 2.17. Los presupuestos de apertura de los gobiernos subnacionales subestiman sistemáticamente los fondos disponibles



Nota: PIA = presupuesto institucional de apertura; PIM = presupuesto institucional modificado.

Fuente: (OECD, 2023^[103]) Gestión de las finanzas públicas en Perú: Una revisión de pares.

StatLink  <https://stat.link/q1pl6r>

Una mejor coordinación entre los gobiernos nacionales, regionales y locales aumentaría la eficiencia en varios ámbitos, como la planificación de inversiones y la contratación pública. En primer lugar, faltan mecanismos de coordinación entre los gobiernos regionales y las municipalidades. Los gobiernos regionales podrían asumir ese papel de coordinación dentro de su territorio, así como emprender más proyectos subregionales que benefician a varias municipalidades pero que superen la escala y la capacidad de las jurisdicciones locales individuales (tal y como se expone en el Capítulo 1). El programa "Microrregiones" de México, que aglutina las intervenciones de varios ministerios en un grupo de localidades rurales, con la participación de las comunidades locales y la rendición de cuentas a estas últimas, podría ser otro ejemplo para tomar en consideración (OECD, 2003^[119]). En segundo lugar, ni los proyectos de inversión de ministerios o gobiernos subnacionales ni los planes presupuestarios suelen estar vinculados a planes estratégicos ni a evaluaciones exhaustivas de las necesidades (OECD, 2016^[120]). El plan nacional de infraestructuras —a pesar de su orientación estratégica y de perseguir cerrar brechas— se centra en megaproyectos ejecutados a escala nacional, en los que los gobiernos subnacionales no toman parte (OECD, 2023^[103]). La reciente legislación que anima a los gobiernos subnacionales a estar alineados con el plan nacional constituye un paso en la buena dirección. Colombia, por ejemplo, establece las prioridades de los proyectos de infraestructuras de transporte a partir de un plan maestro unificado para el transporte que se basa en datos de alta calidad y métodos empíricos (OECD, 2023^[103]). Los planes de desarrollo subnacionales y sectoriales también podrían alinearse más estrechamente con las prioridades y objetivos de las políticas nacionales, como los articulados en el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad, el Plan Nacional de Competitividad y Productividad y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. La contratación pública podría beneficiarse de una mejor coordinación entre compradores como los gobiernos locales para agregar estratégicamente la demanda y conseguir mejores precios y condiciones a través de acuerdos marco y compras corporativas (OECD, 2017^[74]). Algo fundamental es que esto, de nuevo, exigiría a las entidades públicas ajustar los planes anuales a sus necesidades de contratación, en lugar de realizar compras reactivas a pequeña escala (OECD, 2021^[110]).

Reforzar la gobernanza de la inversión pública en infraestructuras

En Perú, el sector privado desempeña un papel importante en la inversión en infraestructuras. La participación del sector privado suele canalizarse a través de Asociaciones Público-Privadas (APP) y de Obras por Impuestos, un mecanismo en virtud del cual los proyectos de inversión pública son financiados y ejecutados por empresas privadas. En conjunto, estos mecanismos representan más del 1% del PIB en inversión en infraestructuras al año. Perú fue uno de los primeros en adherir, en 2016, a los Principios de la OCDE para la Gobernanza Pública de las Asociaciones Público-Privadas. También participan en la inversión en infraestructuras gobiernos extranjeros, a través de contratos Gobierno a Gobierno (G2G), que se suscribieron de forma pionera en Perú para la organización de los Juegos Panamericanos de 2019 y desde entonces se han extendido a otras áreas, como, por ejemplo, la provisión de hospitales equipados con Francia. Las APP y los acuerdos G2G suelen estar vinculados a grandes obras de infraestructura, como autopistas, puertos, aeropuertos, proyectos de regadío a gran escala y redes de transporte urbano, mientras que los proyectos de Obras por Impuestos suelen ser de menor volumen, por ejemplo, escuelas u obras viarias urbanas. El Gobierno peruano está ultimando la creación de una Autoridad Nacional de Infraestructura, para gestionar todos los grandes proyectos de infraestructuras y garantizar su resiliencia frente a catástrofes naturales.

Dada la magnitud de las necesidades de inversión en Perú y la importancia de respetar las reglas fiscales, la participación del sector privado reviste suma importancia. Además, debido a las limitaciones documentadas en cuanto a capacidad técnica y de gestión de proyectos a nivel nacional y subnacional, los onerosos procesos de contratación pública, la corrupción y los sustanciales sobrecostos y retrasos (incluidos los frecuentes litigios judiciales entre el Estado y las empresas constructoras), se considera que el sector privado (al igual que los gobiernos extranjeros) es más eficiente a la hora de ejecutar proyectos

(IFC, 2018^[121]). Otras ventajas son el reparto de riesgos entre agentes privados y públicos, y el hecho de que (en el caso de las APP y las Obras por Impuestos) la construcción inicial es prefinanciada por la contraparte privada, y sólo con el tiempo es reembolsada por el Estado mediante transferencias o la renuncia a ingresos. El Estado peruano, a través de su agencia de promoción de inversiones ProInversión, fomenta activamente la participación privada en proyectos de infraestructuras. Al mismo tiempo, la implementación privada de proyectos de asociación público-privada también podría presentar inconvenientes potenciales, incluidos incentivos desalineados, control inadecuado sobre los proyectos y sus costos, y contingencias fiscales implícitas (World Bank, 2017^[122]). Esto requiere acuerdos de gobernanza sólidos y eficaces para los proyectos de infraestructura pública.

Las autoridades deben seguir reforzando la buena gestión de los proyectos público-privados y G2G, garantizar una elección adecuada del mecanismo de ejecución del proyecto y desarrollar la capacidad del sector público. Esto comprende la evaluación continua y la mejora del valor extraído de la inversión, incluso a posteriori, cuando se conocen los costos reales de los proyectos. La nueva oficina central de gestión de proyectos contribuirá a afianzar la gestión de proyectos en la administración pública, y contribuirá a una gobernanza más sólida de los mismos. Uno de los retos pendientes es trasladar este saber hacia más allá de los megaproyectos, especialmente en los gobiernos locales y regionales. El mecanismo más utilizado en estos ámbitos, Obras por Impuestos, no tiene incorporado ningún componente de aprendizaje, aparte de cómo administrar el programa en sí (Backus, Proinversión & USAID, 2015^[123]), y muchas veces las empresas ejecutan proyectos que están muy alejados de su competencia empresarial principal (por ejemplo, una cervecería podría encargarse de suministrar una escuela a un gobierno local). Las autoridades también deberían evaluar la eficiencia de las Obras por Impuestos más allá de los plazos de ejecución, ya que la repercusión íntegra de los costos no ofrece incentivos para el ahorro de costos en la ejecución de proyectos.

Debería promoverse la transferencia de conocimientos y la capacitación de los gobiernos subnacionales para supervisar y, en su caso, ejecutar los proyectos. Por ejemplo, los gobiernos locales podrían involucrarse de forma más sistemática en los proyectos de infraestructuras de gestión centralizada acometidos en su territorio, tanto en las obras realizadas directamente como en las ejecutadas a través de las modalidades APP, G2G y Obras por Impuestos. El Contrato Plan de Colombia podría servir de modelo a las autoridades peruanas. Se trata de acuerdos vinculantes entre los diferentes niveles de gobierno para coordinar sus programas de inversiones y llegar conjuntamente a una lista definida de intervenciones (OECD, 2016^[120]; OECD, 2014^[124]). En el marco del Contrato, el gobierno subnacional goza de cierta autonomía para decidir cómo asignar el presupuesto establecido para lograr los objetivos del plan, colaborando en paralelo con los funcionarios nacionales. Esto contribuye a desarrollar competencias de implementación a nivel subnacional.

Un mejor seguimiento del progreso material de las obras de infraestructura ayudaría a avanzar en los proyectos. Actualmente, sólo se supervisa la ejecución presupuestaria de las obras públicas, no la física. Existe un sistema (Infobras) gestionado por la Contraloría General de la República que publica sistemáticamente información sobre la ejecución de los proyectos, pero se basa en la autodeclaración del estado de ejecución física, lo que lleva a una gran subestimación de los proyectos paralizados físicamente. Además, el Ministerio de Economía y Finanzas también supervisa los proyectos de inversión ejecutados pública y privadamente, incluidos aquellos priorizados en el plan nacional de infraestructura. La nueva oficina de gestión de proyectos podría encargarse de supervisar la ejecución de los proyectos con un enfoque basado en los riesgos, e intervenir ante la autoridad contratante para prestar apoyo cuando se detecten posibles interrupciones en los datos financieros. Esto requiere coordinación con la Contraloría General de la República, que, a través del nuevo mecanismo de auditoría concurrente, ya proporciona dicha supervisión desde una perspectiva de auditoría y control (y menos de gestión de proyectos), así como con otras entidades.

Cuadro 2.2. Principales hallazgos y recomendaciones

HALLAZGOS	RECOMENDACIONES (las principales figuran en negrita)
Fomentar mercados competitivos e innovadores	
Muchos mercados están dominados por un reducido número de grandes empresas. La elevada concentración del mercado ya existía antes de la reciente introducción de un régimen general de control de las operaciones de concentración empresarial.	Reforzar la aplicación de la legislación de defensa de la competencia y mejorar la detección de cárteles y abusos de posición dominante. Potenciar los incentivos para retener en mayor medida a los expertos cualificados en competencia.
Los obstáculos a la creación de una empresa se deben en gran medida a los retrasos y la complejidad en la obtención de licencias y permisos municipales de funcionamiento y construcción.	Crear un sistema de ventanillas únicas que integren los trámites municipales y nacionales para iniciar una empresa.
Se ha aprobado una nueva legislación sobre política regulatoria que incluye la participación de los actores afectados, el análisis del impacto regulatorio y la evaluación ex post, y se está implementando lentamente.	Garantizar la aplicación gradual efectiva de la nueva ley de política regulatoria, poniendo especial atención en la formación y capacitación de los funcionarios.
La inclusión financiera es baja y la concentración en los sistemas bancarios y de pago es alta. El mercado de los sistemas de pago experimentó una rápida transformación en tiempos de pandemia, con la entrada de nuevos sistemas de pago digitales.	Fomentar la competencia en el mercado de los sistemas de pago, por ejemplo, mediante la revisión de la normativa financiera.
La apertura al comercio es alta, pero en las exportaciones predominan los productos básicos, y existe gran dependencia de bienes y mercados de exportación específicos.	Diversificar gradualmente las exportaciones y mejorar la posición en las cadenas globales de valor, desarrollando la infraestructura logística y apoyando los clústeres industriales.
Reforzar el Estado de derecho	
La elevada corrupción afecta significativamente al entorno empresarial, al Estado de derecho y a la capacidad de implementación de las políticas. Son pocas las irregularidades detectadas que desencadenan un procesamiento. Las medidas anticorrupción de carácter preventivo se han introducido recientemente, pero hay margen de mejora.	Establecer una estrategia integral para una disuasión eficaz de la corrupción mediante el fortalecimiento de las medidas preventivas anticorrupción y la implementación de reformas complementarias en áreas clave de justicia, servicio civil, contratación pública, gobernanza de infraestructura y transparencia regulatoria. Reforzar los mecanismos de control interno y las auditorías concurrentes, asegurando su complementariedad en la prevención de la corrupción.
El sistema judicial carece de transparencia, accesibilidad, eficacia e imparcialidad. El gran número de expedientes pendientes y los largos retrasos obstaculizan la administración de justicia. La corrupción judicial es elevada. El alto grado de dependencia en jueces interinos genera ineficiencias y conflictos de intereses.	Reducir la proporción de jueces interinos, sustituyéndolos por puestos de carrera. Definir criterios claros para la titularidad y la promoción profesional de los jueces de carrera. Avanzar en la introducción de un sistema digital de gestión de expedientes que sea interoperable entre todas las instituciones del sistema judicial.
Mejorar la capacidad del Estado en materia de inversión pública y prestación de servicios	
El servicio civil está fragmentado y depende en exceso de contratos de servicios ad hoc, que implican una elevada rotación y escasos incentivos para la carrera profesional. Aún no se ha implementado una reforma de servicio civil.	Mejorar los incentivos individuales e institucionales para que los funcionarios transiten al nuevo régimen del servicio civil. Realizar evaluaciones de progreso e impacto de esta nueva etapa de implementación para informar cualquier ajuste adicional que pueda ser necesario.
Los instrumentos de compra centralizada están infrautilizados, y muchos contratos pequeños quedan por debajo del umbral de aplicación de la Ley de Contratación del Estado.	Hacer más atractivas las herramientas de compra centralizada, mediante la simplificación administrativa y proporcionando mayor flexibilidad a las autoridades contratantes. Sancionar el fraccionamiento innecesario de los contratos.
Las brechas de infraestructuras requieren una inversión significativa. Los gobiernos subnacionales tienen la responsabilidad de ejecutar la mayoría de los proyectos de infraestructuras, pero se enfrentan a problemas de ejecución presupuestaria y muchos proyectos locales no guardan conexión con los planes nacionales.	Mejorar la calidad técnica de la planificación nacional de infraestructuras y la coordinación y coherencia de los planes nacionales con la ejecución de los proyectos locales de infraestructuras. Mejorar el proceso presupuestario y garantizar un mecanismo presupuestario anual predecible y vinculante para los gobiernos subnacionales. Reforzar los mecanismos formales de coordinación entre niveles de gobierno y fortalecer el papel de los gobiernos regionales en la coordinación y planificación del desarrollo regional.
El sector privado y los gobiernos extranjeros desempeñan un papel clave en el desarrollo de infraestructuras, dadas las elevadas necesidades de inversión y las limitaciones presupuestarias. La capacidad ejecutoria del sector público es escasa, especialmente en los gobiernos subnacionales. La gobernanza y la evaluación del valor extraído con la inversión podrían mejorarse.	Dotar a la nueva Autoridad Nacional de Infraestructura de capacidad técnica y presupuesto. Promover la transferencia de conocimientos y la capacitación, especialmente en los gobiernos subnacionales.

Bibliografía

- Acemoglu, D., S. Johnson and J. Robinson (2001), “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”, *American Economic Review*, Vol. 91/5, pp. 1369-1401, <https://doi.org/10.1257/aer.91.5.1369>. [6]
- Alfaro-Ureña, A., I. Manelici and J. Vasquez (2022), “The Effects of Joining Multinational Supply Chains: New Evidence from Firm-to-Firm Linkages”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 137/3, pp. 1495-1552, <https://doi.org/10.1093/qje/qjac006>. [46]
- Amirapu, A. (2021), “Justice Delayed Is Growth Denied: The Effect of Slow Courts on Relationship-Specific Industries in India”, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 70/1, pp. 415-451, <https://doi.org/10.1086/711171>. [88]
- Arnold, J. et al. (2023), “Post-COVID-19 trade scenarios and priorities for Latin America”, *OECD Trade Policy Papers*, No. 266, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ea76ade5-en>. [5]
- Ashraf, N. et al. (2020), “Losing Prosociality in the Quest for Talent? Sorting, Selection, and Productivity in the Delivery of Public Services”, *American Economic Review*, Vol. 110/5, pp. 1355-1394, <https://doi.org/10.1257/aer.20180326>. [101]
- Backus, Proinversión & USAID (2015), *El mecanismo de Obras por Impuestos: Su aporte al desarrollo local y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales*. [123]
- Bajgar, M. et al. (2023), “Industry concentration in Europe and North America”, *Industrial and Corporate Change*, <https://doi.org/10.1093/icc/dtac059>. [16]
- Bancalari, A. (2020), *Can white elephants kill? Unintended consequences of infrastructure development in Peru*. [98]
- Banerjee, A., S. Mullainathan and R. Hanna (2012), *Corruption*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <https://doi.org/10.3386/w17968>. [65]
- BCRP (2023), *Reporte de Inflación: Marzo 2023*. [108]
- Bertelsmann Stiftung (2022), *BTI 2022 Country Report - Peru*. [56]
- Bertrand, M. et al. (2019), “The Glittering Prizes: Career Incentives and Bureaucrat Performance”, *The Review of Economic Studies*, <https://doi.org/10.1093/restud/rdz029>. [104]
- Bertrand, M., A. Schoar and D. Thesmar (2007), “Banking Deregulation and Industry Structure: Evidence from the French Banking Reforms of 1985”, *The Journal of Finance*, Vol. 62/2, pp. 597-628, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.2007.01218.x>. [34]
- Bourlès, R. et al. (2013), “Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence For OECD Countries”, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 95/5, pp. 1750-1768, https://doi.org/10.1162/rest_a_00338. [13]
- Burga, C. and N. Céspedes (2021), *Bank competition, capital misallocation, and industry concentration: Evidence from Peru*. [33]
- Cadestin, C. et al. (2018), “Multinational enterprises and global value chains: New Insights on the trade-investment nexus”, *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, No. 2018/05, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/194ddb63-en>. [50]

- Carballo, J. et al. (2023), *Import Processing and Trade Costs*, Inter-American Development Bank, <https://doi.org/10.18235/0004752>. [55]
- Castellares, R. and G. Martinez (2023), *The Impact of Special Tax and Labor Regimes on the Intensive and Extensive Margins of Small Agricultural Exporters*. [44]
- Cavassini, F. et al. (2022), “Pro-Productivity institutions at work: Country practices and new insights on their set-up and functioning”, *OECD Productivity Working Papers*, No. 32, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f5a3a2df-en>. [24]
- Cavassini, F. et al. (2021), “Pro-Productivity Institutions at Work: Country practices and new insights on their set-up and functioning”, *OECD Productivity Working Papers* 2021-29. [25]
- CGR (2023), *Principales resultados del análisis a las contrataciones sin proceso*. [114]
- CGR (2022), *Evaluación de la credibilidad presupuestal del gasto público en el Perú*. [117]
- CGR (2022), *Incidencia de la corrupción e inconducta funcional*. [69]
- CGR (2022), *Los esfuerzos en la lucha anticorrupción en contexto: Un análisis desde la experiencia de control gubernamental*. [75]
- CGR (2021), *La reforma del control gubernamental: Balance al trienio de su implementación*. [73]
- Comex Perú (2020), *Reporte Eficacia Del Gasto Público*. [118]
- CONCYTEC (2023), *Indicadores principales en CTI*. [63]
- CONCYTEC (2022), *Informe de la Ley No 30309: Beneficios tributarios por proyectos de I+D+I 2016-2019*. [61]
- CONCYTEC (2020), *Avances pasos 1 y 2: Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica al 2030*. [57]
- CPC (2022), *Informe de Competitividad 2022*. [21]
- Dal Bó, E., F. Finan and M. Rossi (2013), “Strengthening State Capabilities: The Role of Financial Incentives in the Call to Public Service*”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 128/3, pp. 1169-1218, <https://doi.org/10.1093/qje/qjt008>. [106]
- De Loecker, J., J. Eeckhout and G. Unger (2020), “The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications*”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 135/2, pp. 561-644, <https://doi.org/10.1093/qje/qjz041>. [14]
- Dechezleprêtre, A. et al. (forthcoming), “Do Tax Incentives Increase Firm Innovation? An RD Design for R&D, Patents, and Spillovers”, *American Economic Journal: Economic Policy*. [59]
- DNP (2022), *Evaluación de la competencias en el sector bebidas en Colombia*. [23]
- Durand, F. (2017), *Mercados concentrados: falla el mercado y falla el Estado?*, <https://otramirada.pe/sites/default/files/MercadosConcentrados.pdf>. [11]
- Eslava, M., M. Meléndez and N. Urdaneta (2021), *Market concentration, market fragmentation, and inequality in Latin America*. [17]

- Figuerola Gutarra, E. (2020), “La ratificación de jueces en el Perú: es compatible con la independencia judicial?”, *Revista Oficial del Poder Judicial*, Vol. 12/14, pp. 209-247, <https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/ropj/article/view/188/411>. [94]
- Greenstone, M., R. Hornbeck and E. Moretti (2010), “Identifying Agglomeration Spillovers: Evidence from Winners and Losers of Large Plant Openings”, *Journal of Political Economy*, Vol. 118/3, pp. 536-598, <https://doi.org/10.1086/653714>. [48]
- Guceri, I. and L. Liu (2019), “Effectiveness of Fiscal Incentives for R&D: Quasi-experimental Evidence”, *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 11/1, pp. 266-291, <https://doi.org/10.1257/pol.20170403>. [58]
- Guerra Garcia, G. (1999), *La Reforma del Estado en el Perú. Pautas para Reestructurar el Poder Ejecutivo*, Agenda Perú, Lima. [4]
- Gutiérrez, G. and T. Philippon (2018), *How European Markets Became Free: A Study of Institutional Drift*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <https://doi.org/10.3386/w24700>. [15]
- Higgins, S. (forthcoming), “Financial Technology Adoption: Network Externalities of Cashless Payments in Mexico”, *American Economic Review*. [31]
- IFC (2018), *Peru’s Works for Taxes Scheme: An Innovative Solution to Accelerate Private Provision of Infrastructure Investment*. [121]
- IMF (2022), *2022 Peru Article IV Consultation: Staff Report*. [8]
- INDECOPI (2021), *Estudio de Mercado de los Servicios de Pagos con Tarjetas en Perú*. [35]
- Jaramillo, M. and B. Escobar (2022), *Employment protection legislation and on-the-job training in an informal labor market: Evidence from Peru*. [22]
- Johnson, S., J. McMillan and C. Woodruff (2002), “Property Rights and Finance”, *American Economic Review*, Vol. 92/5, pp. 1335-1356, <https://doi.org/10.1257/000282802762024539>. [7]
- Latinobarómetro (2021), *Adios Macondo*. [91]
- Levitsky, S. and M. Cameron (2003), “Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori’s Peru”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 45/3, p. 1, <https://doi.org/10.2307/3177157>. [83]
- Lovatón Palacios, M. (2017), *Sistema de Justicia en el Perú*, <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/170663>. [93]
- Luna, J. et al. (eds.) (2022), *Fujimorismo and the Limits of Democratic Representation in Peru, 2006-2020*, Cambridge University Press. [84]
- McMillan, J. and P. Zoido (2004), “How to Subvert Democracy: Montesinos in Peru”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18/4, pp. 69-92, <https://doi.org/10.1257/0895330042632690>. [68]
- MEF (2022), *Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad*. [97]
- MEF (2019), *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad*. [96]
- Mincetur (2015), *Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX) 2025*. [41]

- Monjarás Saldaña, M. (2014), *Proyectos de irrigación y la agroexportación en el Perú*. [43]
- Nicoletti, G., C. Vitale and C. Abate (2023), “Competition, regulation and growth in a digitized world: Dealing with emerging competition issues in digital markets”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1752, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1b143a37-en>. [38]
- OECD (2023), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8e8171b0-en>. [52]
- OECD (2023), *Professionalising the public procurement workforce: A review of current initiatives and challenges*. [115]
- OECD (2023), *Public Financial Management in Peru: An OECD Peer Review*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d51d43b1-en>. [103]
- OECD (2022), *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*, Building Trust in Public Institutions, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b407f99c-en>. [85]
- OECD (2022), “Competition trends in Latin America and the Caribbean 2022”, *OECD Business and Finance Policy Papers*, No. 10, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/472518b6-en>. [10]
- OECD (2022), *Disentangling consummated mergers: Experiences and challenges*. [20]
- OECD (2022), *Market Power in the Digital Economy and Competition Policy*, <https://www.oecd.org/daf/competition/market-power-in-the-digital-economy-and-competition-policy.htm>. [39]
- OECD (2022), *OECD Economic Surveys: Chile 2022*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/311ec37e-en>. [62]
- OECD (2021), *Fighting Bid Rigging in the Health Sector in Peru: A Review of Public Procurement at EsSalud*. [110]
- OECD (2021), *Integrity in the Peruvian Regions: Implementing the Integrity System*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ceba1186-en>. [80]
- OECD (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>. [81]
- OECD (2021), *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cdc3bde7-en>. [89]
- OECD (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>. [28]
- OECD (2021), *Preventive and Concomitant Control at Colombia’s Supreme Audit Institution: New Strategies for Modern Challenges*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a2bdadf3-en>. [72]
- OECD (2021), *The Public Sector Pay System in Israel*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3b6ad37f-en>. [105]

- OECD (2020), *Conglomerate Effects of Mergers*. [37]
- OECD (2020), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/13130fbb-en>. [29]
- OECD (2020), *Innovation Diffusion in the Czech Republic: A Regional Approach*, <https://www.oecd.org/regional/Regional%20Innovation%20Diffusion%20-%20Czech%20Republic.pdf>. [47]
- OECD (2020), *Justice Transformation in Portugal: Building on Successes and Challenges*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/184acf59-en>. [95]
- OECD (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>. [78]
- OECD (2020), "The effects of R&D tax incentives and their role in the innovation policy mix: Findings from the OECD microBeRD project, 2016-19", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 92, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/65234003-en>. [60]
- OECD (2019), *Offices of Institutional Integrity in Peru: Implementing the Integrity System*. [76]
- OECD (2019), *Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1de41738-en>. [111]
- OECD (2018), *Integrity for Good Governance in Latin America and the Caribbean: From Commitments to Action*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264201866-en>. [79]
- OECD (2018), *OECD-IDB Peer Reviews of Competition Law and Policy: Peru*. [9]
- OECD (2018), *Tax and digitalisation*. [32]
- OECD (2017), *OECD Integrity Review of Peru: Enhancing Public Sector Integrity for Inclusive Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264271029-en>. [67]
- OECD (2017), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264065239-en>. [82]
- OECD (2017), *Public Procurement in Peru: Reinforcing Capacity and Co-ordination*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264278905-en>. [74]
- OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>. [100]
- OECD (2016), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264264670-en>. [40]
- OECD (2016), *OECD Economic Surveys: Costa Rica 2016: Economic Assessment*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-cri-2016-en. [53]

- OECD (2016), *OECD Public Governance Reviews: Peru: Integrated Governance for Inclusive Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264265172-en>. [102]
- OECD (2016), *OECD Territorial Reviews: Peru 2016*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264262904-en>. [120]
- OECD (2016), *Preventing Corruption in Public Procurement*. [107]
- OECD (2016), *Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264260054-en>. [26]
- OECD (2016), "United States Congressional Budget Office (CBO)", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2015/2. [30]
- OECD (2015), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 1. Initial Assessment*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264243279-en>. [1]
- OECD (2014), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264224551-en>. [124]
- OECD (2004), *OECD-ADB Peer Reviews of Competition Law and Policy: Peru*. [18]
- OECD (2003), *OECD Territorial Reviews: Mexico 2003*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264199354-en>. [119]
- Olken, B. and R. Pande (2012), "Corruption in Developing Countries", *Annual Review of Economics*, Vol. 4/1, pp. 479-509, <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080511-110917>. [64]
- OSCE (2022), *Memoria Institucional 2021*. [112]
- OSCE (2020), *Diagnóstico y Estrategia para la Gestión de Riesgos en Contratación Pública*. [99]
- OSCE (2019), *Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas del Perú Módulo de Profesionalización*. [116]
- OSCE (2018), *Memoria Institucional 2017*. [113]
- Palumbo, G. et al. (2013), "Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective", *OECD Economic Policy Papers*, No. 5, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k44x00md5g8-en>. [87]
- PCM (2021), *Manual para la Aplicación del Análisis de Impact Regulatorio Ex Ante (AIR)*. [27]
- Poder Judicial (2022), *Boletín Estadístico Institucional No. 02-2022*. [90]
- Rodriguez-Alvarez, J. and R. Monge-González (2013), *Impact Evaluation of Innovation and Linkage Development Programs in Costa Rica: The Cases of PROPYME and CR Provee*. [51]
- Salazar Vega, E. (2017), *Oligopolios: más de 50 grupos económicos están en la mira del Estado por concentración*, <https://ojo-publico.com/1631/mas-de-50-grupos-economicos-en-la-mira-por-concentracion>. [12]
- Salinas, G. (2021), *Proximity and Horizontal Policies: The Backbone of Export Diversification*. [49]

- Shack, N. (2020), *El Modelo de Control Concurrente como Eje Central de un Enfoque Preventivo, Célebre y Oportuno del Control Gubernamental en el Perú*, Gaceta Jurídica S.A. [71]
- Shack, N., J. Pérez and L. Lozada (2022), *Los esfuerzos en la lucha anticorrupción en contexto: Un análisis desde la experiencia del control gubernamental*. [66]
- Shack, N., J. Pérez and L. Portugal (2020), *Cálculo del tamaño de la corrupción y la conducta funcional en el Perú*, Contraloría General de la República. [70]
- Shack, N., L. Portugal and R. Quispe (2021), *El control concurrente: Estimando cuantitativamente sus beneficios*. [77]
- Ulyssea, G. (2018), "Firms, Informality, and Development: Theory and Evidence from Brazil", *American Economic Review*, Vol. 108/8, pp. 2015-2047, <https://doi.org/10.1257/aer.20141745>. [3]
- Vásquez, K. (2015), "Determinantes del crecimiento agroexportador en el Perú", *Revista Moneda*, Vol. 161. [42]
- Vega, M. and J. Vásquez (2022), "El Banco Central de Reserva del Perú y el desarrollo del sistema de pagos en el Perú", *Moneda*, Vol. 189, pp. 20-26. [36]
- Volpe Martincus, C. and J. Carballo (2008), "Is export promotion effective in developing countries? Firm-level evidence on the intensive and the extensive margins of exports", *Journal of International Economics*, Vol. 76/1, pp. 89-106, <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2008.05.002>. [45]
- Volpe Martincus, C., J. Carballo and A. Cusolito (2017), "Roads, exports and employment: Evidence from a developing country", *Journal of Development Economics*, Vol. 125, pp. 21-39, <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2016.10.002>. [54]
- World Bank (2022), *Peru Systematic Country Diagnostic Update*. [2]
- World Bank (2021), *Fixing Markets, Not Prices*, World Bank, <https://doi.org/10.1596/35985>. [19]
- World Bank (2019), *Project Appraisal on a Proposed Loan in the Amount of US\$85 Million to the Republic of Peru for Improving the Performance of Non-Criminal Justice Services*. [92]
- World Bank (2017), *Peru Public Expenditure Review*. [109]
- World Bank (2017), *Public-Private Partnerships Reference Guide, Version 3.0*. [122]
- World Bank (2017), *World Development Report 2017: Governance and the Law*, Washington, DC: World Bank, <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0950-7>. [86]

3

Todos juntos: por un crecimiento más inclusivo en Perú

Paula Garda

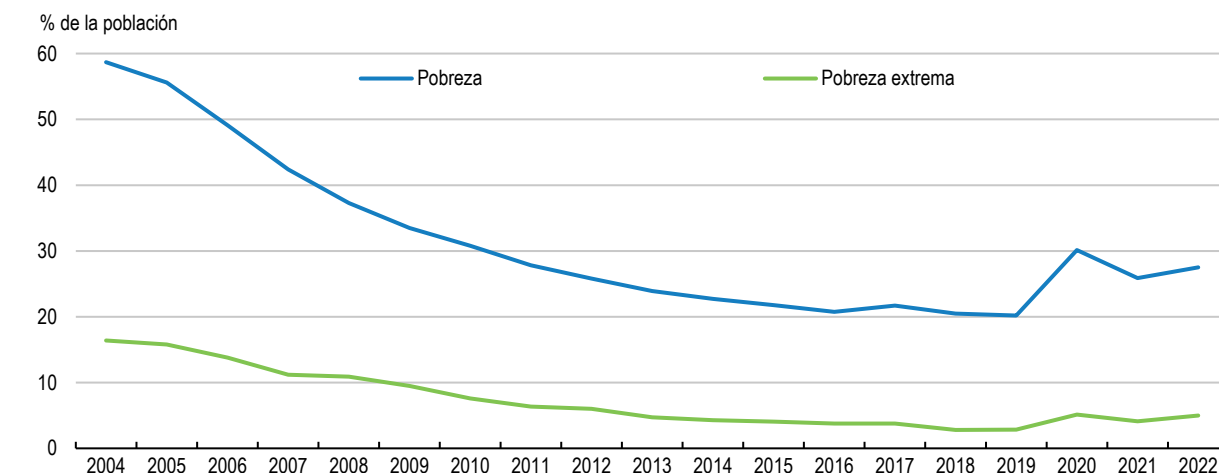
Elena Vidal

Perú ha experimentado una fuerte reducción de la pobreza y la desigualdad en las dos últimas décadas. Sin embargo, la pandemia de COVID-19 ha agravado las disparidades sociales del país, en particular debido a grandes brechas en protección social, una gran proporción de trabajadores informales –sin protección del empleo ni seguridad social– y un acceso desigual a la educación y los servicios sanitarios de alta calidad. La prevalencia del empleo informal, que afecta a más del 75% de la población ocupada, plantea importantes retos a la hora de reducir la pobreza, combatir las desigualdades y promover un crecimiento económico inclusivo. Para aumentar significativamente la formalización y la cobertura de la protección social, es necesario realizar reformas profundas de la seguridad social (incluyendo los sistemas de pensiones y salud) y de los regímenes de asistencia social, e introducir cambios en las políticas laborales, educativas y de formación. Estas reformas precisan recursos fiscales adicionales. Un programa de reformas políticamente viable debe ser gradual y seguir una secuencia y un orden de prioridades de reforma adecuados. Tales reformas no sólo permitirán disminuir la pobreza y las desigualdades, sino también impulsar la productividad.

Introducción

Perú ha logrado un éxito notable en la reducción de la pobreza en las dos últimas décadas. La pobreza se contrajo en 38 puntos porcentuales entre 2004 y 2019, un promedio de 2,5 puntos porcentuales al año (Gráfico 3.1), lo que constituye una de las caídas más pronunciadas de ese período en América Latina. El crecimiento económico sostenido y la estabilidad macroeconómica, favorecidos por un marco macroeconómico sólido y reformas estructurales, desempeñaron un papel crucial en la reducción de la pobreza.

Gráfico 3.1. La reducción de la pobreza ha sido considerable en las dos últimas décadas



Nota: tasas de pobreza con arreglo a la definición nacional, que se basa en cálculos efectuados a partir de la cesta básica de alimentos.

Fuente: INEI.

StatLink  <https://stat.link/vegpyf>

Sin embargo, la pandemia de COVID-19 también ha puesto de manifiesto importantes problemas estructurales, como la elevada proporción de trabajadores informales sin derecho a seguridad social, la escasa cobertura de los programas de asistencia social y el desigual acceso a la educación. Perú fue uno de los países más castigados, con altas tasas de infección y mortalidad, así como una importante contracción de la actividad económica. La amplia respuesta ante la situación de emergencia social fue crucial para evitar una caída más pronunciada de los ingresos; no obstante, Perú debe redoblar sus esfuerzos para evitar que los impactos causados por el COVID-19 se conviertan en permanentes y acentúen las desigualdades preexistentes.

El empleo informal generalizado en Perú, que afecta a más del 75% de los trabajadores, plantea importantes retos a la hora de reducir la pobreza, abordar las desigualdades y promover un crecimiento económico inclusivo. Los trabajadores informales carecen de protección laboral, baja por enfermedad y prestaciones de la seguridad social, lo que les hace vulnerables a la pobreza. Aunque la informalidad está muy extendida en toda la distribución de ingresos, muchos de estos trabajadores perciben salarios bajos, apenas pueden disponer de ahorros o crédito en tiempos de crisis, y tienen un acceso limitado a Internet y a herramientas digitales, así como a ayudas públicas (p. ej., subvenciones salariales y préstamos avalados por el Estado). Los trabajadores informales suelen estar expuestos a condiciones de vivienda precarias, y sufren problemas como el hacinamiento e instalaciones sanitarias inadecuadas. Las mujeres, los jóvenes y las zonas rurales enfrentan una mayor tasa de informalidad. Todos estos factores agravaron el impacto de la pandemia de COVID-19. Los trabajadores informales normalmente tienen un acceso limitado a la formación y suelen trabajar en empresas pequeñas y poco productivas que eluden ampliar sus negocios para así evitar ser detectados por las autoridades, lo que lastra la productividad y la recaudación de impuestos.

Muchos peruanos ejercen trabajos informales porque carecen de la educación y las cualificaciones necesarias para desempeñar empleos formales. El aprendizaje no sólo es deficiente, sino que, además, está muy condicionado por la situación socioeconómica de las familias, lo que perpetúa las desigualdades y la pobreza. El bajo rendimiento escolar es producto del acceso limitado a infraestructuras y materiales educativos de calidad, la insuficiente capacitación del profesorado y una financiación pública inadecuada. A menudo, la enseñanza superior no se ajusta a las necesidades del mercado laboral y ello provoca que las cualificaciones sean muchas veces inadecuadas. La pandemia ha empeorado la situación, ya que el prolongado cierre de escuelas ha supuesto una gran interrupción del aprendizaje y ha abierto brechas entre los que tenían acceso a la enseñanza a distancia y los que no.

Entre las múltiples raíces de la informalidad, tales como escaso acceso a una educación y formación de alta calidad, un marco institucional débil y escasa aplicación de las leyes, los elevados costos laborales destacan como un factor clave, y se traducen en una baja cobertura de la seguridad social. Los elevados costos laborales, derivados de estrictas regulaciones del empleo y altas cotizaciones sociales obligatorias (que financian prestaciones de la seguridad social como pensiones, sanidad y protección por desempleo), desincentivan la creación de empleo formal, sobre todo en el caso de los trabajadores vulnerables y con bajos ingresos. Los elevados costos no salariales, unidos a un salario mínimo relativamente alto (cercano al salario mediano) y a una regulación del empleo formal estricta y de gran complejidad, dejan a muchas personas con trabajos informales. Como el cumplimiento de las leyes y regulaciones es deficiente, las empresas eluden sistemáticamente los costos de la seguridad social, contratando a trabajadores asalariados de manera informal.

Con el objetivo de aumentar la cobertura de la protección social, las autoridades han creado múltiples regímenes que permiten a las empresas más pequeñas pagar cotizaciones e impuestos más bajos. Sin embargo, estos regímenes generan incentivos contraproducentes, al incentivar a las empresas a permanecer pequeñas e informales, con la consiguiente baja productividad. Un sistema sanitario fragmentado provoca deficiencias que disminuyen el acceso a servicios de alta calidad. La coexistencia de un régimen público de pensiones de reparto con un régimen privado de capitalización ha generado competencia en lugar de complementariedad, provocando ineficiencias y desigualdades en el acceso a un sistema con escasa cobertura y prestaciones de jubilación. La popularidad de los retiros de fondos de pensiones privados desde la pandemia indica descontento con el sistema de pensiones y conlleva una importante amenaza de pobreza en la vejez, que podría convertirse en un riesgo fiscal contingente.

Para corregir la falta de cobertura de protección social, en las dos últimas décadas Perú ha establecido pilares no contributivos en materia de pensiones y salud, que se han complementado con programas de asistencia social, como las transferencias monetarias condicionadas para luchar contra la pobreza. Sin embargo, las pensiones no contributivas y los programas de transferencias monetarias tienen bajos niveles de cobertura y beneficios debido a la escasez de presupuesto. El sistema de salud no contributivo brinda cobertura universal, pero fomenta la informalidad, al ofrecer a los trabajadores informales, gratuitamente o a un costo reducido, idénticas prestaciones sanitarias que a los trabajadores formales.

Se necesita una estrategia integral a largo plazo para aumentar significativamente la formalización y la cobertura de la protección social en Perú. Esto requiere profundas reformas de la seguridad social, incluyendo los sistemas pensionales y de salud, y de los regímenes de asistencia social, en paralelo a cambios en las políticas laborales, educativas y de formación. Estas reformas deben ir acompañadas de una mayor vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral y tributaria, así como de la flexibilización del mercado laboral y la reducción de los costos laborales no salariales, el fortalecimiento del marco institucional, la simplificación del sistema tributario y la mejora de la regulación del mercado de bienes. La puesta en práctica de estas reformas requiere recursos fiscales adicionales, pero Perú dispone de amplia holgura para lograrlos, dado que los ingresos tributarios peruanos son bajos en comparación con los estándares internacionales y latinoamericanos, y también hay margen para elevar la eficiencia del gasto, como se ha señalado en el Capítulo 1. Será esencial garantizar que estas reformas del gasto sean fiscalmente sostenibles. Para lograr esto, es necesario primero aumentar los ingresos públicos de forma

permanente, permitiendo una implementación gradual de reformas de gasto manteniendo al mismo tiempo la responsabilidad fiscal. Es probable que la remodelación de las instituciones y los marcos existentes, junto con la aplicación de reformas tributarias para garantizar ingresos adicionales, conlleve claros desafíos de economía política. Los beneficios de tales reformas —en forma de aumento del nivel de vida para todos, reducción de la informalidad, mayor recaudación de ingresos e incremento de la productividad— merecen la pena. La necesidad de revertir el impacto de la pandemia de COVID-19, así como el proceso que ha iniciado Perú para ser miembro de la OCDE, podrían actuar como catalizadores del necesario debate político sobre las reformas.

Un programa de reformas políticamente viable debe ser gradual y seguir una secuencia y un orden de prioridades adecuados. En primer lugar, se podrían reforzar gradualmente los programas de asistencia social, incluidas las pensiones no contributivas y los programas de lucha contra la pobreza. Una reforma integral de las pensiones debería abordar también las desigualdades existentes. En segundo lugar, la reducción gradual de los costos laborales asociados a la creación de empleo formal en el caso de los trabajadores de bajos ingresos disminuiría la informalidad y redundaría en aumentos de productividad, equidad y fortalecería las finanzas públicas. Para ello será necesario modificar gradualmente los regímenes actuales que imponen cotizaciones a la seguridad social según el tamaño de la empresa, y adoptar un sistema de cotizaciones sociales progresivas en función de los ingresos de los trabajadores. Mejorar el acceso a servicios de salud de alta calidad exigirá aumentar gradualmente la financiación del sistema sanitario con cargo a los impuestos generales y acabar con la fragmentación del sistema sanitario. La mejora en la calidad y el acceso a la educación debería realizarse gradualmente. Esto aumentaría la formalidad y la productividad, al tiempo que reduciría las desigualdades e impulsaría la participación femenina en la fuerza laboral. Reducir los costos laborales de los trabajadores de bajos ingresos no sólo beneficiaría particularmente a los trabajadores de bajos ingresos al impulsar el empleo formal, sino que también reduciría las desigualdades de género en el mercado laboral al impulsar la creación de trabajos formales para mujeres. Una comunicación clara de los costos y beneficios de las reformas también será decisiva para lograr el apoyo para llevar a cabo las reformas.

En este capítulo se analizan los retos y las deficiencias de los actuales marcos del mercado laboral, la protección social y la educación, y se revisan las posibilidades de actuación para impulsar el empleo formal, que es una de las prioridades más destacadas de las políticas de Perú. Los beneficios de las reformas examinadas deberían potenciarse mediante la adopción simultánea de medidas en otros ámbitos, en particular reformas encaminadas a impulsar la productividad y la inversión (estancadas y estructuralmente bajas), como se expone en el Capítulo 2 del presente Estudio Económico.

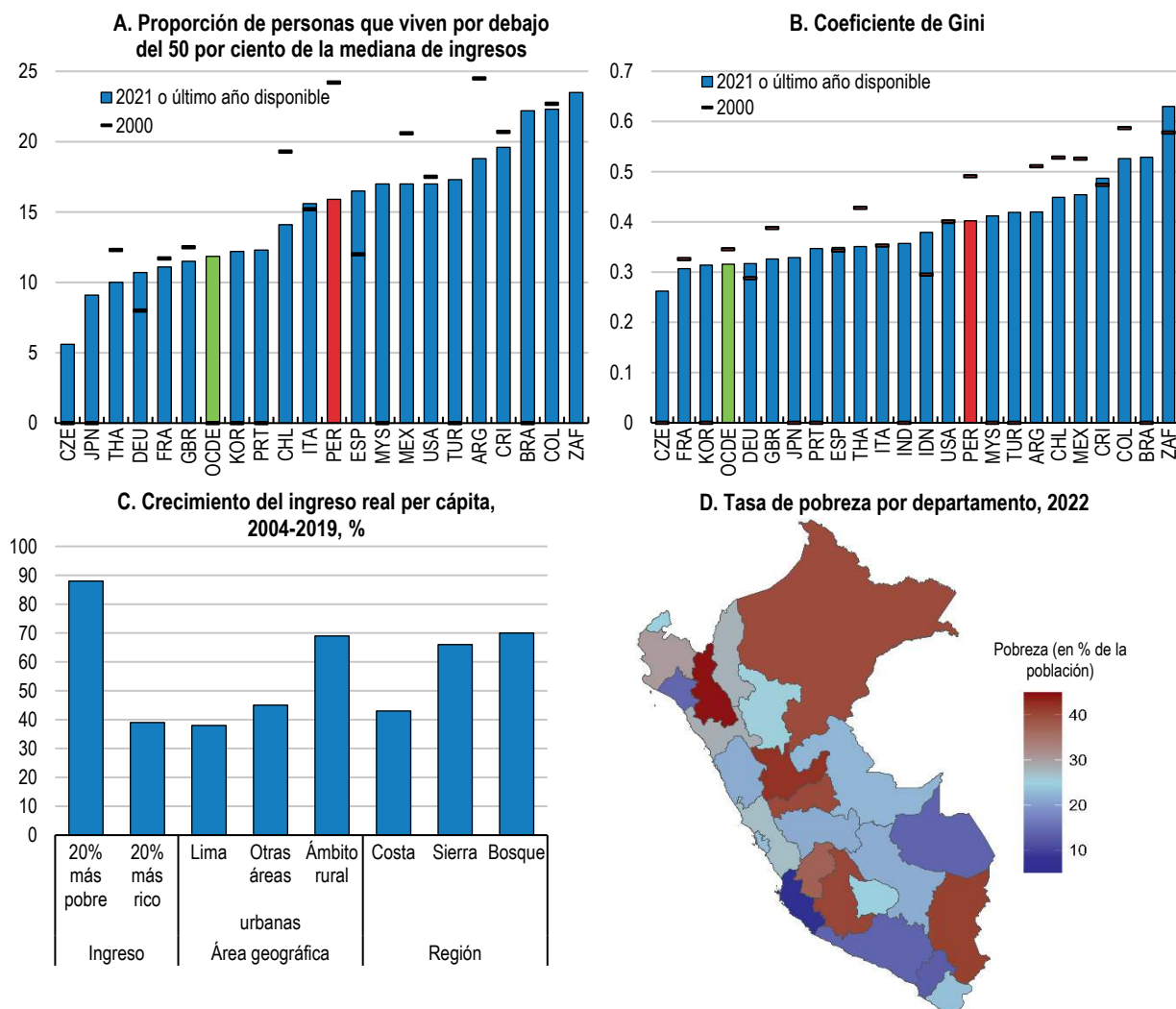
La pobreza y la desigualdad siguen siendo elevadas

La pobreza y la desigualdad han disminuido significativamente en Perú en las dos últimas décadas (Gráfico 3.2, Paneles A y B). La caída de la pobreza fue especialmente intensa durante el superciclo de los precios de las materias primas entre 2004 y 2015, pero, desde entonces, el ritmo de reducción de la pobreza se ha ralentizado, estancándose desde 2018, y llegó incluso a invertirse durante la pandemia y 2022. La desigualdad también ha caído en comparación con otros países latinoamericanos, sobre todo durante el período de bonanza de los precios de las materias primas (Gráfico 3.2, Panel B). La clase media, definida como aquella con ingresos diarios comprendidos entre 5 y 12,4 dólares, también creció significativamente durante el mismo periodo, en torno a 25 puntos porcentuales, hasta representar el 75% de la población, pero en 2017 el 42% de la población seguía siendo vulnerable a sumirse en la pobreza (de la Cruz, Manzano and Loterszpil, 2020^[1]).

El factor que más ha contribuido al descenso de la desigualdad ha sido la reducción de la desigualdad intra regional (Castillo, 2020^[2]). Aunque entre 2004 y 2019 el crecimiento económico benefició en mayor medida a las zonas más pobres del ámbito rural, la sierra y la selva (Gráfico 3.2, Panel C), estas regiones aún se enfrentan a disparidades persistentes y niveles de pobreza más elevados. Sin embargo, la pobreza

se ha vuelto cada vez más urbana. La pobreza en las zonas urbanas aumentó 6 puntos porcentuales entre 2011 y 2022, mientras que en las zonas rurales se redujo 15 puntos porcentuales. Por último, aunque los niveles de pobreza empezaron a descender de nuevo en 2021, siguen siendo elevados y experimentaron un aumento en 2022 debido a las intensas presiones inflacionistas, sobre todo en ciertas regiones (Gráfico 3.2, Panel D).

Gráfico 3.2. La pandemia de COVID-19 invirtió una prolongada tendencia a la baja de la pobreza y la desigualdad



Nota: En el Panel A, la pobreza se define como el porcentaje de personas que viven en un hogar que no alcanza el 50% de la mediana del ingreso familiar disponible per cápita (o, en algunos casos, del gasto de consumo). Esta medida de pobreza difiere de la definición nacional de pobreza del INEI, que se utiliza en el Panel D. El Panel D muestra la pobreza utilizando la definición nacional, basada en el cálculo de la cesta básica de bienes de consumo alimentario.

El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución de los ingresos (o, en algunos casos, del gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se desvía de una distribución perfectamente equitativa.

Fuente: INEI; Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial; OCDE, base de datos de distribución de ingresos.

StatLink  <https://stat.link/yrwqv5>

Perú es un país diverso, con una rica composición étnica. Los mestizos constituyen el grupo étnico más numeroso de Perú, con aproximadamente el 60% de la población, y en él se incluyen individuos de ascendencia mixta indígena y europea. La población quechua es el grupo indígena más numeroso, con aproximadamente el 20% de la población. Se calcula que la población aimara ronda el 5% de la población total. Según el Censo de 2017, los afroperuanos representan alrededor del 4% de la población y la población blanca –individuos de ascendencia principalmente europea– en torno al 6%. Las desigualdades económicas entre grupos étnicos también se han reducido en las dos últimas décadas, y el colectivo mestizo ha superado al blanco en gasto per cápita debido a la migración del campo a la ciudad y al mayor acceso a la educación. La población indígena también ha experimentado una reducción de la brecha de ingresos en relación con la población blanca, aunque a un ritmo más lento que la mestiza, en parte debido a una menor tasa de migración del campo a la ciudad (Salinas, Zamora and Chavez, 2022^[3]). No obstante, los pueblos indígenas y la población afroperuana suelen padecer índices de pobreza más elevados que el resto de la población. En 2021, la tasa de pobreza era entre 7 y 8 puntos porcentuales más alta para los indígenas y afroperuanos que para la población blanca o mestiza (World Bank, 2023^[4]).

En las últimas dos décadas, el crecimiento económico ha sido el principal promotor de la reducción de la pobreza y la desigualdad y también del aumento de la clase media en Perú (Mazeikaite, 2022^[5]; World Bank, 2023^[4]; OECD, 2016^[6]). Asimismo, los programas de asistencia social han desempeñado un papel crucial (Mazeikaite, 2022^[5]; Correa, 2021^[7]). Las transferencias en especie, en particular los servicios educativos y sanitarios, también han ayudado significativamente a elevar el nivel de vida (Lustig, 2016^[8]). Sin embargo, los impuestos y las transferencias tuvieron un impacto redistributivo relativamente menor en comparación con otros pares de América Latina debido al bajo gasto social (Lustig, 2016^[8]; Jaramillo, 2013^[9]).

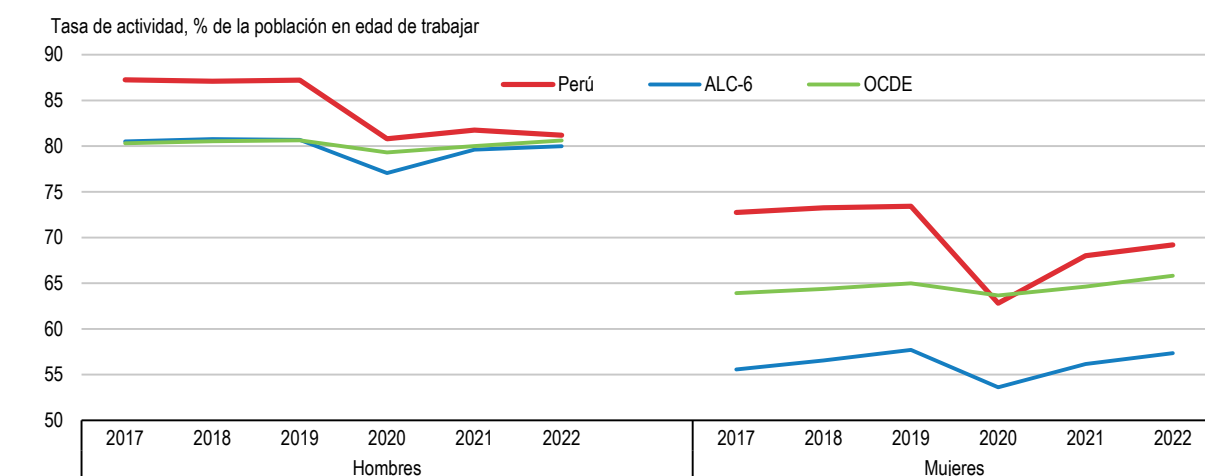
La informalidad generalizada dificulta la convergencia hacia niveles de vida más altos

A pesar de haber disminuido en las dos últimas décadas gracias al crecimiento económico, la informalidad sigue siendo persistentemente elevada e incluso volvió a aumentar en 2019 (Gráfico 3.4, Panel A). Aproximadamente tres de cada cuatro trabajadores son informales, y aún más en el caso de mujeres y las áreas rurales, una de las proporciones más elevadas de América Latina (Gráfico 3.4, Panel B). Aunque la informalidad está presente en toda la distribución de ingresos, los hogares de bajos ingresos son en su mayoría informales (Gráfico 3.4, Panel B), y la informalidad se asocia a altos niveles de pobreza, desigualdad de ingresos y exclusión social (Recuadro 3.1), sobre todo en las regiones de la sierra y la selva, donde las tasas de informalidad superan el 85% (Gráfico 3.4, Panel C). Las pequeñas empresas, por lo general, son informales y suelen tener una mayor proporción de trabajadores informales (Gráfico 3.4, Panel D). Las empresas más grandes, que suelen estar formalmente establecidas, también contratan trabajadores de manera informal. Más de la mitad de la población vive en un hogar que depende exclusivamente del empleo informal, mientras que otro 30% vive en hogares con al menos un trabajador informal (OECD et al., 2021^[10]). Las altas tasas de informalidad son la otra cara de la moneda de la baja tasa de desempleo, que registró un promedio del 3,9% en el periodo comprendido entre 2015 y 2019 y aumentó al 5,7% en 2021. Los trabajadores suelen recurrir al trabajo informal, a menudo por cuenta propia, para mantener sus ingresos durante los periodos de desempleo.

La persistencia de desigualdades entre hombres y mujeres en el mercado laboral socava el bienestar económico y social. Aunque la brecha en la tasa de participación entre hombres y mujeres es relativamente baja en comparación con otros países de América Latina y de la OCDE (Gráfico 3.3, aumentó del 17% en 2019 al 20,5% en 2020). Las mujeres que trabajan suelen ocupar puestos de menor calidad. Las mujeres tienen más probabilidad de trabajar por cuenta propia (38%, frente al 35% de los hombres) y en empleos informales (75%, frente al 68% de los hombres). La informalidad entre las mujeres se agudizó con la pandemia de COVID-19 y es una causa importante de las disparidades entre hombres

y mujeres en el mercado laboral (OECD, 2022^[11]). Alrededor del 22,1% de las mujeres son trabajadoras familiares no remuneradas o tienen empleos domésticos, frente a sólo un 5,7% de los hombres. Las mujeres soportan una mayor carga de responsabilidades en cuidados en el hogar, lo que limita aún más sus perspectivas laborales y su desarrollo. Estas diferencias entre hombres y mujeres se traducen en divergencias de ingresos procedentes del trabajo. La brecha salarial entre géneros ya era significativa antes de la pandemia. En 2019 las mujeres ganaban, de media, un 12% menos que los hombres. Sin embargo, esta diferencia aumentó hasta el 19% durante la pandemia, y la disparidad llega incluso al 23% en el caso de las mujeres de hogares con hijos en edad escolar. El acceso a servicios de cuidado infantil de alta calidad es insuficiente y muy desigual en toda la distribución de ingresos, lo que agrava el impacto de la pandemia en la situación laboral de las mujeres.

Gráfico 3.3. La participación laboral femenina es relativamente alta, pero disminuyó durante la pandemia



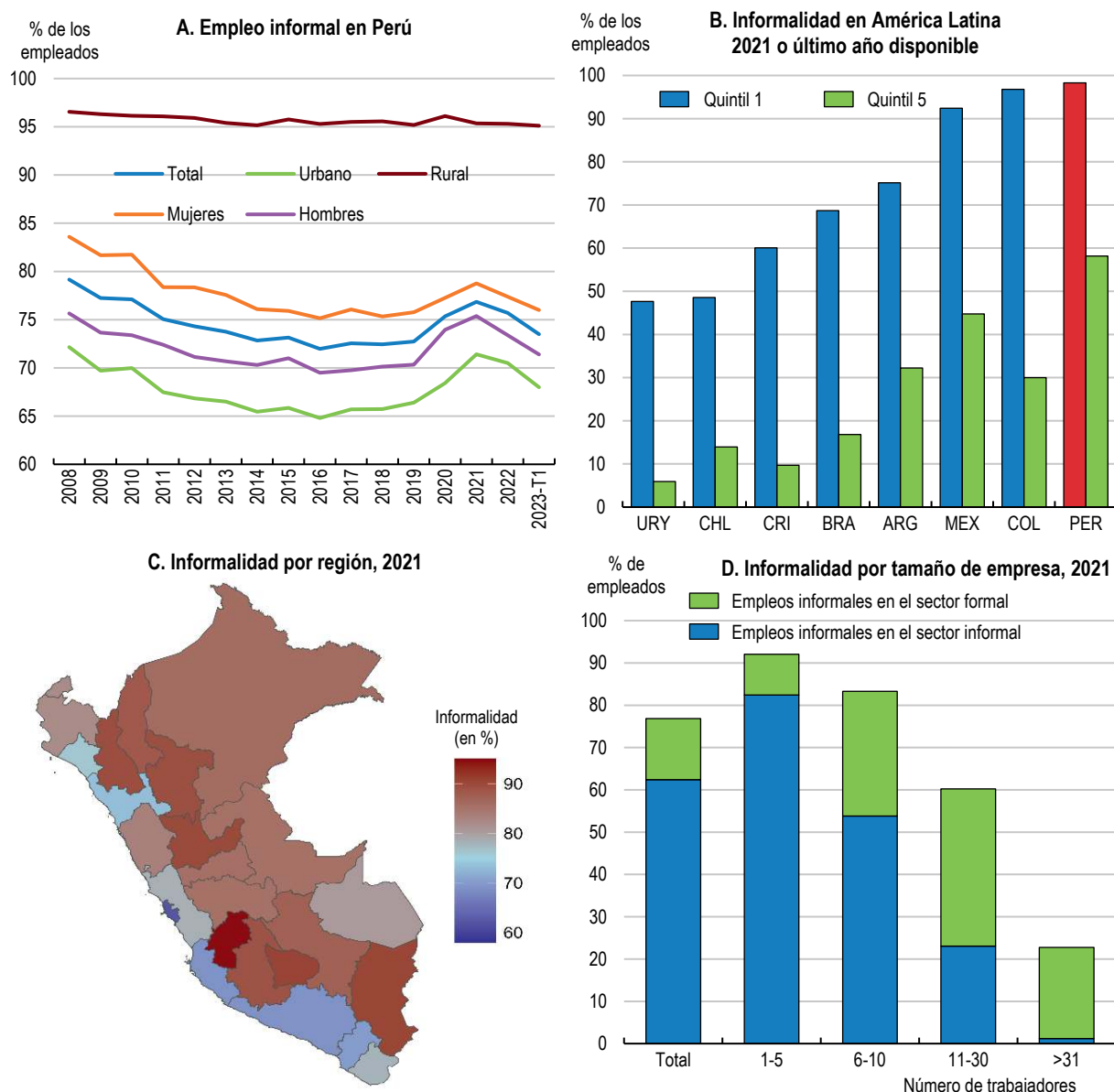
Nota: ALC-6 es la media no ponderada de ARG, BRA, CHL, COL, CRI y MEX.

Fuente: Base de Datos ILOSTAT; OCDE, Base de Datos EPA.

StatLink  <https://stat.link/a4tqvb>


La etnia y la condición de emigrante son también factores que contribuyen a las disparidades del mercado laboral y a la informalidad en Perú. La informalidad es muy alta entre los indígenas (89%) y los afroperuanos (82%). Los inmigrantes venezolanos también son vulnerables. Había más de 1,4 millones residentes en Perú en 2022, y a pesar de su potencial para contribuir a la economía, tropiezan con importantes barreras. Aunque la mayoría están en edad de trabajar y tienen más años de educación que la media peruana, el 94% de los inmigrantes venezolanos ocupan empleos informales y carecen de acceso a una vivienda adecuada y a un seguro médico. Los ingresos por hora de los trabajadores venezolanos son aproximadamente un 37% inferiores a los de sus homólogos peruanos en funciones similares. La seguridad laboral de estos trabajadores se ve aún más amenazada por su condición de inmigrantes y por su limitada capacidad para convalidar sus títulos académicos, lo que agrava su vulnerabilidad en el mercado laboral (World Bank, 2023^[4]).

Gráfico 3.4. La informalidad es obstinadamente alta y afecta más a las personas vulnerables



Nota: Los Paneles A, C y D muestran la definición de informalidad del INEI, que incluye a empresarios y trabajadores por cuenta propia cuya unidad productiva no está registrada ante las autoridades fiscales; a los asalariados sin aportaciones a la seguridad social; y a los trabajadores familiares no remunerados, independientemente de la naturaleza formal o informal de la unidad productiva en la que trabajan. En el Panel B, los trabajadores informales se definen como aquellos que no cotizan al sistema de pensiones. En el Panel D, el empleo informal fuera del sector informal se refiere a trabajos informales en sectores institucionales que son, por definición, formales.

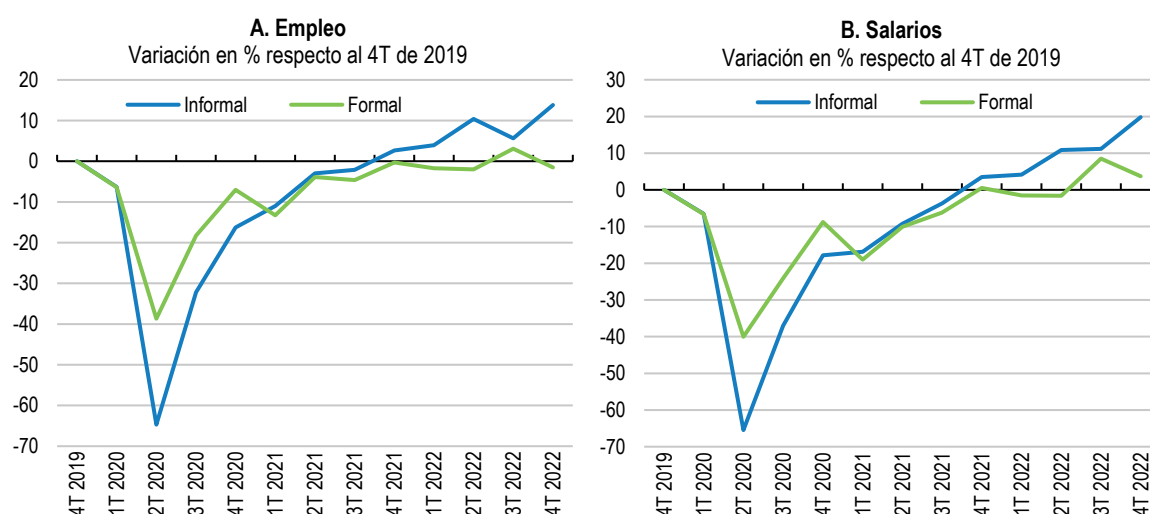
Fuente: INEI; BID, Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS).

StatLink  <https://stat.link/zatdlm>

La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de una parte importante de los trabajadores informales. A menudo carecen de ahorros y de acceso a prestaciones de desempleo y suelen desempeñar trabajos que no pueden realizarse a distancia, lo que se tradujo en pérdidas de empleo e ingresos mayores que en el caso de los trabajadores formales en los primeros meses de la pandemia (Gráfico 3.5). Las mujeres y los jóvenes se vieron afectados de forma desproporcionada por la pandemia, al desempeñar con más frecuencia trabajos informales. La participación de las mujeres en la población activa se redujo de forma drástica, principalmente porque tuvieron que atender a niños y ancianos, ante

el cierre de escuelas y el menor apoyo de los sistemas de asistencia (World Bank, 2023^[4]). Transcurridos los primeros meses de la pandemia, los trabajadores informales no pudieron permitirse seguir las recomendaciones de salud pública de quedarse en casa, lo que se tradujo en altas tasas de contagio de COVID-19. Desde que la economía empezó a recuperarse, los empleos informales están liderando el crecimiento del empleo, lo que amenaza con aumentar la informalidad de forma permanente y ampliar las brechas de ingresos y calidad del empleo. La pandemia de COVID-19 ha tenido un profundo impacto en la pobreza y la desigualdad, y ni siquiera desde 2021 se han revertido totalmente estos efectos. Aunque la actividad económica ha vuelto a los niveles anteriores a la pandemia, la pobreza y la desigualdad no lo han hecho.

Gráfico 3.5. Si bien es cierto que los trabajos informales se están recuperando más rápidamente, fueron los que más sufrieron durante la pandemia



Fuente: OIT, Base de Datos Ilostat; COMEX.

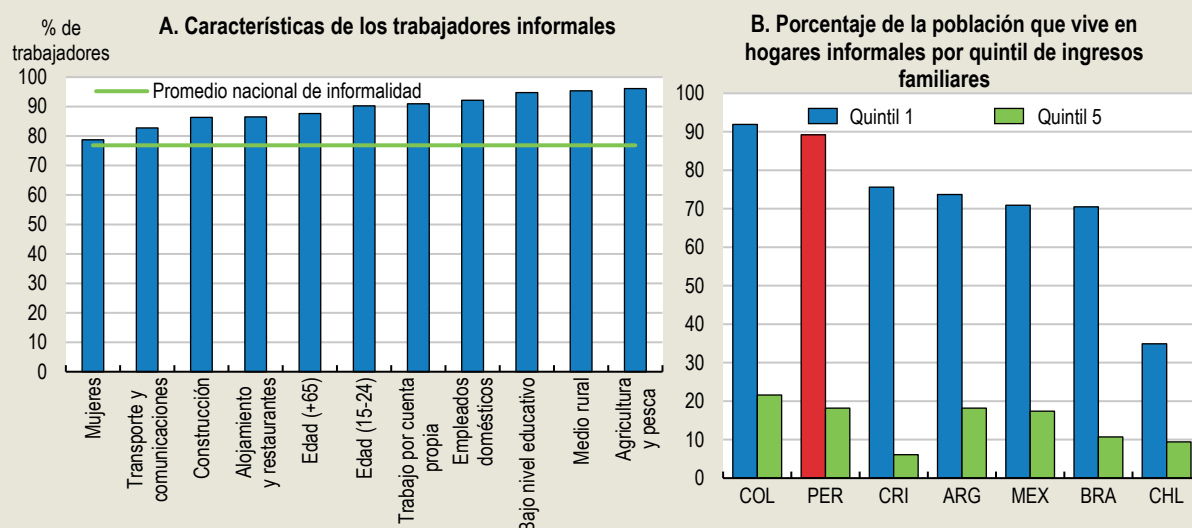
StatLink  <https://stat.link/9ghf1r>

Recuadro 3.1. Las caras de la informalidad en Perú

No existe una definición internacional única de empleo informal. Sin embargo, una definición generalmente aceptada es la de un modo de trabajo que ni tributa, ni está inscrito en un registro oficial, ni cumple la normativa laboral. La informalidad laboral no siempre es ilegal, y algunos tipos de trabajadores, como los autónomos y los trabajadores (y empleadores) domésticos, no están obligados a cotizar a los sistemas de pensiones o de salud. Las empresas también pueden ser informales si no se dan de alta en la administración tributaria o no llevan una contabilidad formal, lo que suele implicar no pagar las cotizaciones a la seguridad social de sus trabajadores.

El empleo informal está muy estratificado por características socioeconómicas (Gráfico 3.6, Panel A). Los trabajadores rurales, así como los trabajadores jóvenes y los de edad avanzada, tienen más probabilidades de ocupar empleos informales. El trabajo por cuenta propia en Perú, en el 38% del total, es uno de los más elevados de la OCDE y América Latina, y la mayoría de estos empleos son informales. Los trabajadores informales se encuentran sobre todo en el sector agrícola, el comercio minorista, la hostelería y la construcción. La correlación entre baja cualificación e informalidad es elevada, y la tasa de informalidad disminuye a medida que los trabajadores alcanzan niveles de educación más elevados.

Gráfico 3.6. Las tasas de informalidad varían enormemente en función de las características socioeconómicas

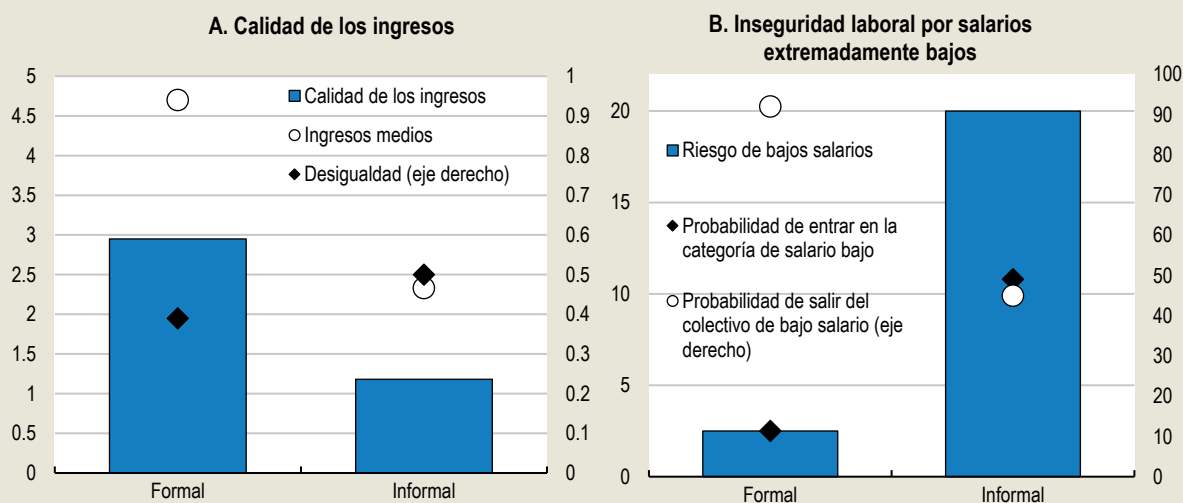


Nota: En el Panel A, los datos corresponden a 2021; en el Panel B, a 2018. En un hogar informal, todos los miembros activos tienen un trabajo informal. Los quintiles se basan en el consumo o los ingresos totales mensuales de los hogares.

Fuente: Cálculos de la OCDE a partir de datos del INEI e Indicadores clave de Informalidad basados en los Individuos y sus Hogares (KIIBIH), de la OCDE.

StatLink <https://stat.link/d01alc>

Gráfico 3.7. Los empleos informales normalmente son de peor calidad



Nota: La informalidad se delimita utilizando la definición legal, es decir, un trabajador se considera informal si no cotiza a ningún régimen de pensiones ni acumula derechos a una pensión de jubilación en la vejez. Sólo se tienen en cuenta los trabajadores por cuenta ajena. No se estima la inseguridad en el mercado de trabajo debida al desempleo, dado que no hay un seguro de desempleo para los trabajadores informales. El índice de la OCDE de calidad de los ingresos combina el nivel de ingresos y su distribución entre los trabajadores. Los ingresos medios corresponden a ingresos netos por hora y la desigualdad se mide por el índice de Atkinson. El riesgo de salarios extremadamente bajos muestra la probabilidad de que los ingresos de una persona se sitúen por debajo del umbral de salario bajo en un momento dado. El umbral de salario bajo se fija en 1 USD PPA en términos de ingreso neto por hora de trabajo y corresponde a un ingreso disponible per cápita de 2 USD PPA al día en un hogar típico de cinco miembros con un único perceptor de ingresos que trabaja a tiempo completo.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) para 2014 (OECD, 2019^[12]).

En los hogares con ingresos más bajos, todos sus miembros suelen tener empleos informales, lo cual les hace muy vulnerables a las crisis (Gráfico 3.6, Panel B). Los trabajadores informales generalmente tienen ingresos más bajos e inestables, lo que limita su capacidad para hacer frente a importantes contratiempos en los ingresos. En 2021, los trabajadores informales ganaban, de media, un 40% menos que sus homólogos formales, y la incidencia de ingresos del trabajo extremadamente bajos es más alta entre los primeros (Gráfico 3.7). Si bien la mayoría de los empleos informales se concentran en empresas informales o en trabajos por cuenta propia, en 2019 uno de cada cuatro empleos informales se encontraba en empresas formales (Ñopo, 2021^[13]).

La informalidad es tanto causa como consecuencia de la baja productividad. Muchas empresas y trabajadores autónomos evitan a menudo ampliar sus negocios para evitar ser detectados por los organismos reguladores. La mayoría de los empleos informales se concentran en pequeñas empresas con una alta prevalencia de labores poco cualificadas y de escasa productividad. Más del 80% de los trabajadores están empleados en empresas con menos de cinco trabajadores. La tasa de informalidad de estas empresas, medida por su registro en la administración tributaria, ascendía al 86% en 2021, según la Cámara de Comercio Exterior del Perú (Comex, 2022^[14]), lo cual guarda una estrecha correlación con el bajo nivel de cumplimiento de las normas de contratación de trabajadores formales, y los estándares sanitarios. Esto hace que los ingresos se mantengan bajos y merma la productividad (Ñopo, 2021^[13]).

Reformas del mercado laboral para mejorar la calidad del empleo

La rígida regulación laboral impide a muchos trabajadores acceder a empleos de calidad

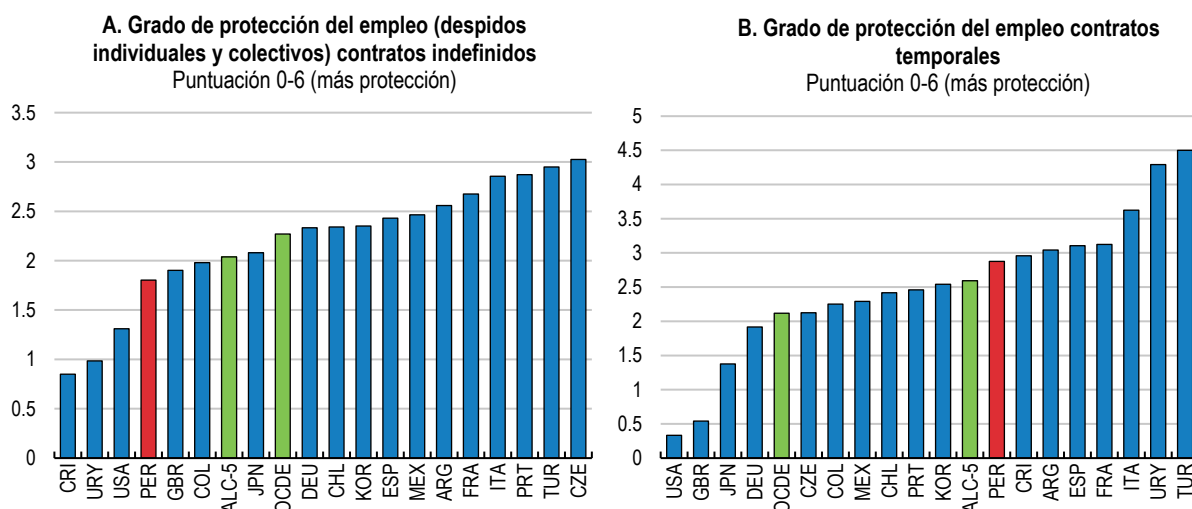
En Perú, la regulación laboral para los contratos indefinidos es ligeramente menos estricta que en el promedio de la OCDE y en la mayor parte de América Latina (Gráfico 3.8, Panel A). Sin embargo, una normativa sobre reincorporación de trabajadores despedidos, poco común en los países de la OCDE y de América Latina, limita las posibilidades de que las decisiones de despido sean admitidas como justificadas (por ejemplo, por mala conducta, incapacidad o razones económicas). Si un trabajador lleva el caso a los tribunales y el despido se considera improcedente, la reincorporación es casi automática y prevalece sobre la indemnización, lo que desincentiva la contratación de trabajadores indefinidos y con contrato formal. La experiencia muestra que, para sortear este problema, las empresas optan por contratar trabajadores de manera informal o con contratos formales a tiempo limitado, lo que genera una mayor rotación de trabajadores, desincentiva la inversión en formación y reduce la productividad y los ingresos de los trabajadores (Jaramillo, Aknibacud and de la Flor, 2017^[15]).

Una gran asimetría de la regulación entre contratos indefinidos y temporales (Gráfico 3.8, Paneles A y B), junto con la escasa vigilancia del cumplimiento de las normas laborales, hace que haya una elevada proporción de empleos informales y de contratos temporales formales (OECD, 2020^[16]). Alrededor del 80% de los empleados formales son empleados con contratos de duración determinada o regímenes especiales (de corta duración), frente al promedio del 12% en un país típico de la OCDE, lo que da lugar a una elevada rotación laboral, comparable, no obstante, a la de México y Brasil (Jaramillo and Campos, 2021^[17]). El sistema de inspección laboral es débil, ya que carece de suficientes recursos financieros, infraestructuras, inspectores y formación del personal (Leyva De Amat, 2020^[18]). Además, el marco jurídico, con sus más de 1.800 páginas, es difícil de entender y, por tanto, de cumplir y fiscalizar. El monitoreo resulta muy difícil a causa de los múltiples regímenes especiales y las excepciones totales o parciales en materia de contratación (Ñopo, 2021^[13]).

La legislación de protección del empleo debe reformarse para reducir las marcadas diferencias de regulación entre contratos indefinidos y temporales, que incentiva la informalidad y el uso excesivo de contratos temporales, con el resultado de una rotación elevada en el mercado laboral. El Gobierno podría


plantearse aliviar la carga de la protección que ofrecen los contratos indefinidos. En el caso de los despidos individuales, podrían flexibilizarse las barreras legales todavía vigentes que impiden a los empresarios alegar despido procedente y, entre los motivos que justifican un cese, podrían reconocerse circunstancias económicas adversas. Además, será clave mejorar la garantía de cumplimiento de la normativa laborales. También hacen falta servicios públicos de empleo más eficaces y una mayor cobertura de la formación para el trabajo para apoyar a los trabajadores en los periodos de transición laboral.

Gráfico 3.8. La protección del empleo es bastante estricta en Perú, especialmente para los contratos temporales



Nota: Los datos corresponden a 2019. El Panel A se refiere a la versión 4 del indicador de legislación de protección del empleo (EPL); el Panel B, a la versión 3. ALC-5 es la media no ponderada de ARG, CHL, COL, CRI y MEX.

Fuente: OCDE, Base de Datos de Indicadores de Protección del Empleo.

StatLink  <https://stat.link/ts904u>

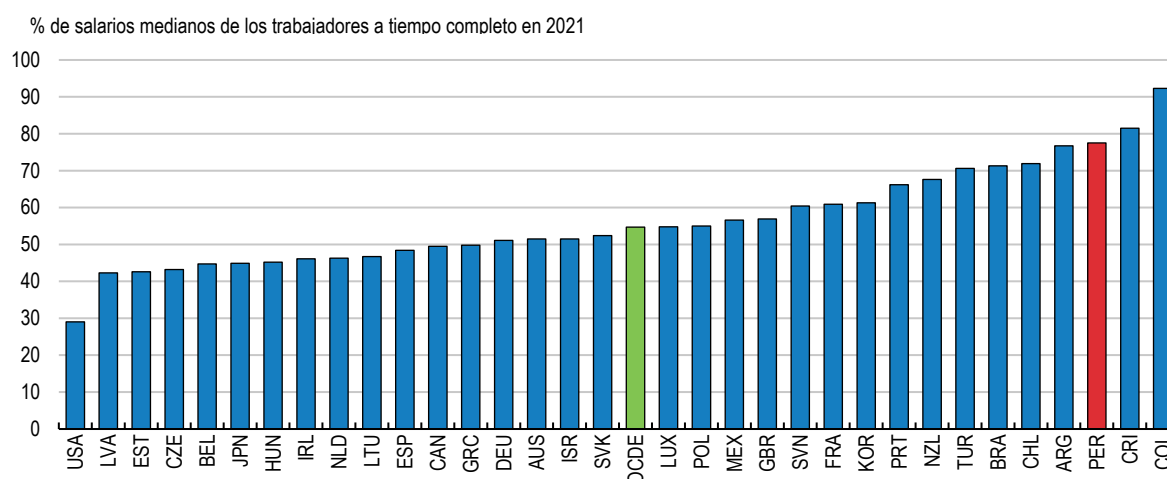
El salario mínimo es relativamente alto comparado con el salario mediano

Desde 2022, el salario mínimo mensual de Perú (*Remuneración Mínima Vital*) se encuentra en 1.025 PEN, aproximadamente 280 USD. Entre abril de 2018 y abril de 2023, el salario mínimo sólo aumentó en una ocasión, en 2022, y en abril de 2023 el salario mínimo real se situaba un 7% por debajo de los niveles anteriores a la pandemia. Sin embargo, el salario mínimo en Perú, equivalente al 77,5% del salario mediano y al 58,7% del salario medio para los empleados a tiempo completo en 2021 (Castellares et al., 2022^[19]), es elevado en comparación con las economías de la OCDE (Gráfico 3.9). Menos de la mitad de la población gana el salario mínimo, y el porcentaje es menor entre los trabajadores por cuenta propia, las mujeres, los trabajadores informales, los jóvenes, los trabajadores poco cualificados y los trabajadores rurales (Gráfico 3.10). La normativa sobre el salario mínimo se orienta principalmente a los trabajadores asalariados y no es aplicable a los autónomos y a los trabajadores domésticos. El porcentaje de trabajadores que ganan por debajo del salario mínimo disminuyó entre 2007 y 2015, pero ha ido creciendo desde entonces (Gráfico 3.10).

Los salarios mínimos legales son una herramienta clave de los gobiernos para influir en los niveles salariales. El elevado salario mínimo debe considerarse en el contexto de la escasa afiliación sindical y el limitado papel de la negociación colectiva en Perú (donde sólo el 6% de los trabajadores del sector privado están sindicados), ya que es una de las pocas vías que tienen los sindicatos para mejorar las condiciones

laborales (OECD, 2016^[20]). Sin embargo, las presiones para aumentar el salario mínimo no deben pasar por alto su impacto en los trabajadores informales y el hecho de que puede reducir las perspectivas de empleo formal, en particular para los trabajadores poco cualificados, los jóvenes y la población residente en regiones rurales y menos desarrolladas. La evidencia internacional muestra que los aumentos moderados del salario mínimo suelen tener un pequeño impacto en el empleo, pero pueden tener efectos más negativos en grupos vulnerables como los jóvenes (OECD, 2015^[21]). En los países en desarrollo con una alta proporción de empleo informal, los salarios mínimos elevados que no se hacen cumplir de forma efectiva pueden provocar que los empleados pierdan su empleo o pasen de trabajar de manera formal a hacerlo informalmente (Nataraj et al., 2013^[22]; Del Carpio and Pabon, 2017^[23]). Algunos estudios internacionales muestran que los incrementos del salario mínimo pueden reducir la desigualdad salarial (Engbom and Moser, 2018^[24]; Maurizio and Vázquez, 2016^[25]). Sin embargo, fijar un salario mínimo demasiado alto puede provocar la pérdida de empleos y favorecer la transición hacia la informalidad, con efectos distributivos no deseados (Jaramillo, 2013^[9]).

Gráfico 3.9. El salario mínimo es relativamente alto



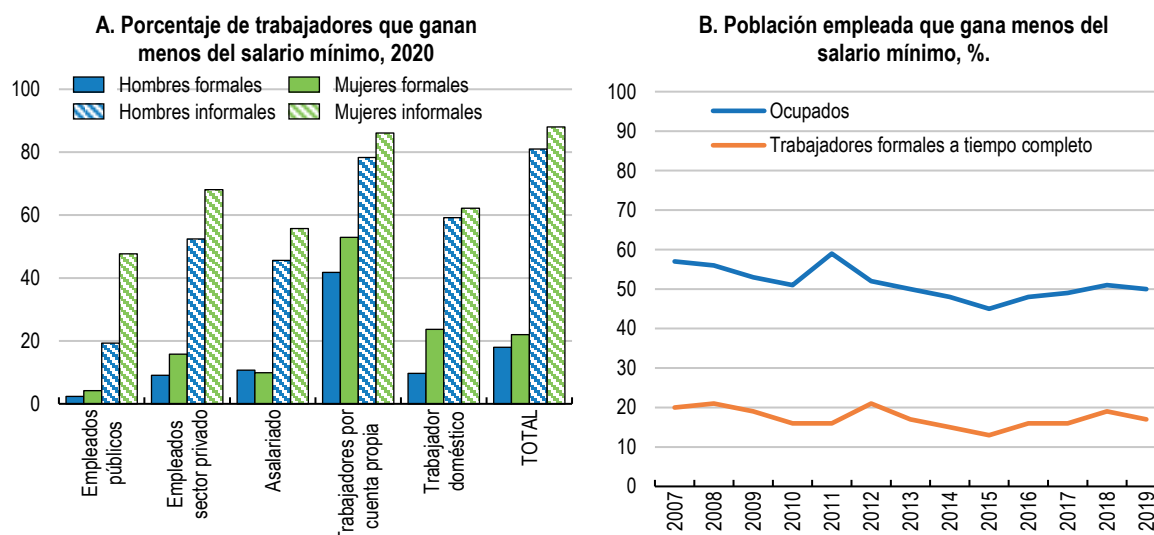
Nota: Los datos de Argentina y Brasil corresponden a 2019. Para Perú, el salario corresponde al empleo principal de un trabajador por cuenta ajena que cumple más de 40 horas semanales según el cálculo de (Castellares et al., 2022^[19]).

Fuente: OCDE, Base de Datos de Perspectivas de Empleo. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios); Organización Internacional del Trabajo (OIT), Base de Datos sobre Condiciones de Trabajo y Legislación Laboral; Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina.

StatLink  <https://stat.link/8x3htm>


El impacto de los aumentos del salario mínimo depende de varios factores, como su nivel actual, su carácter vinculante, su grado de cumplimiento y control de la observancia, la competencia en los mercados de trabajo y de productos y el comportamiento de los empleadores (OECD, 2018^[26]; OECD, 2022^[27]). En Perú, los resultados de los estudios realizados son mixtos: algunos sugieren efectos negativos en el empleo total y un incremento de la informalidad tras el aumento del salario mínimo (Cespedes, 2006^[28]; Cespedes and Sanchez, 2013^[29]; Del Valle, 2009^[30]; Jaramillo, 2012^[31]), mientras que otros señalan un impacto ligeramente positivo o nulo en la generación de empleo asalariado (MTPE, 2022^[32]). Los sectores económicos y las regiones con mayor ratio de salario mínimo sobre salario medio suelen tener porcentajes más elevados de informalidad (Castellares et al., 2022^[19]).

Gráfico 3.10. Una gran parte de los trabajadores cobra un salario inferior al mínimo



Nota: Ingresos procedentes del trabajo en la ocupación principal. El Panel B excluye a los trabajadores familiares no remunerados y a los empleados sin ingresos.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en Encuestas de Hogares del INEI (2020); Ñopo (de próxima publicación) y (Ñopo, 2021^[13]).

StatLink  <https://stat.link/7pimv0>

En adelante, los aumentos del salario mínimo podrían decidirse atendiendo a criterios técnicos y tomando en consideración el impacto sobre el empleo y la informalidad. El Consejo Nacional del Trabajo, dependiente del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y dirigido por el propio ministro, agrupa a las organizaciones de trabajadores y empresarios más representativas. Su principal responsabilidad es proponer ajustes del salario mínimo, mientras que la decisión final corresponde al poder ejecutivo. Además de los asuntos relacionados con el salario mínimo, en el Consejo se tratan políticas laborales, el fomento del empleo y la protección social para impulsar el desarrollo nacional y regional.

En 2007 se aprobó una metodología para ajustar el salario mínimo en función de la inflación y la productividad, pero nunca se ha aplicado formalmente. Aunque las autoridades intentaron fijar en 2019 criterios técnicos para aumentar el salario mínimo de forma previsible, esto quedó postergado debido a la pandemia de COVID-19. Es importante proseguir los esfuerzos para establecer criterios técnicos y objetivos que sirvan de referencia para aumentar el salario mínimo en función de la inflación y la productividad en el futuro. Podría crearse una secretaría técnica dentro del Consejo o una comisión independiente para hacer un seguimiento de la evolución del mercado laboral y de la productividad y formular recomendaciones sobre el aumento del salario mínimo, a semejanza de lo que hacen otros países de la OCDE, como Francia, Alemania y el Reino Unido (Low Pay Commission UK, 2018^[33]; Eurofound, 2018^[34]; Vacas-Soriano, 2019^[35]). Esta comisión estaría integrada por expertos del mercado de trabajo, nombrados mediante un proceso de selección riguroso y transparente diseñado para minimizar la influencia política. Tendría capacidad para definir su propio programa de trabajo y acceso a los datos y recursos que considere oportunos, lo que le permitiría recopilar y analizar la información de forma independiente. Su asesoramiento se utilizaría para establecer criterios de aumento del salario mínimo y supervisar su repercusión en el empleo y en los puestos de trabajo informales. Esta comisión ayudaría a garantizar la objetividad y la transparencia del proceso de determinación del salario mínimo.

Perú también podría considerar la posibilidad de establecer un salario mínimo diferenciado por edad o región para así favorecer la formalización de trabajadores jóvenes y poco cualificados en zonas rurales. Un salario diferenciado facilitaría la incorporación de los jóvenes al mercado laboral y reduciría el desempleo (OECD, 2019^[12]). Aunque las prácticas en materia de salario mínimo varían de un país a otro dentro de la OCDE, muchos tienen un salario mínimo que difiere por grupo de edad (en reconocimiento

de que los jóvenes suelen tener menos experiencia, de modo que el salario mínimo constituye un mayor obstáculo para el empleo) y/o por región (para tener en cuenta las diferencias en el costo de la vida y las condiciones locales del mercado laboral). Un sistema de salarios mínimos diferenciados, que permita una aplicación gradual de las diferencias y los aumentos, como en Australia o los Países Bajos, limita los riesgos de despido y favorece la progresión profesional de los jóvenes trabajadores. En América Latina, algunos países, como Chile, diferencian el salario mínimo según la edad. En Uruguay, los salarios mínimos se determinan en función de la categoría profesional en consejos salariales tripartitos a nivel sectorial. Diferenciar el salario mínimo implicaría un cambio constitucional que dificulta políticamente esta reforma y la necesidad de lograr un amplio consenso en el debate político. Además, se justifica un seguimiento y una evaluación continuos al implementar los salarios mínimos para evitar posibles inconvenientes.

Los elevados costos laborales no salariales son una barrera para la formalización

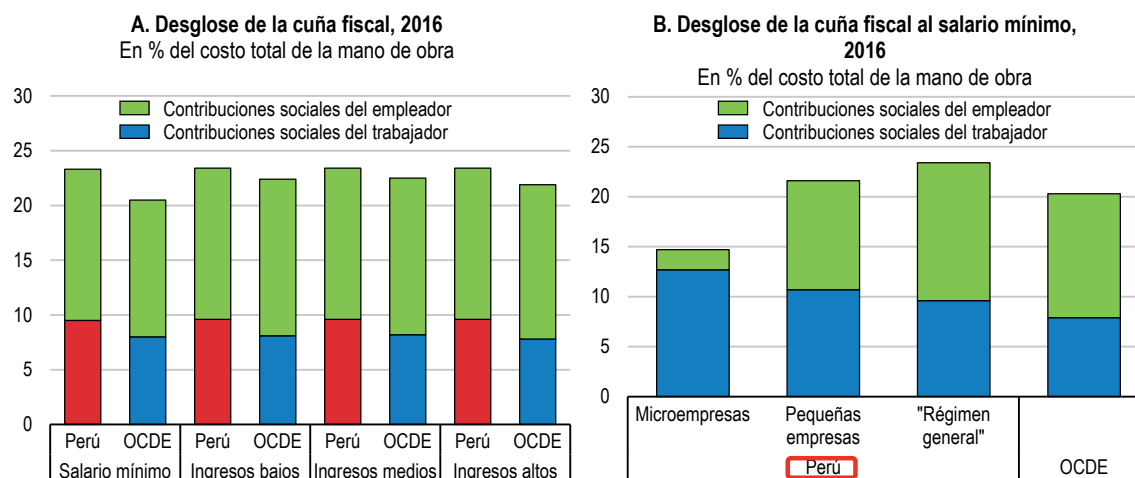
Las cotizaciones a los sistemas de salud y pensiones, que recaen tanto en el trabajador como en el empleador, ascienden en Perú al 23,4% en el caso de trabajadores con ingresos medios. Este porcentaje es ligeramente superior al promedio de la OCDE. Sin embargo, la diferencia entre la OCDE y Perú es mayor en el caso de los trabajadores con ingresos bajos y los que perciben el salario mínimo (Gráfico 3.11, Panel A). Aunque las cotizaciones a la seguridad social no parezcan excesivamente elevadas, a menudo el empresario y el trabajador acuerdan no hacer aportaciones para pensiones y salud, de tal forma que el empresario reduce sus costos laborales y el trabajador aumenta su retribución neta, lo que fomenta la informalidad. Las cotizaciones a la seguridad social ponen trabas a la formalidad, sobre todo en los colectivos de ingresos bajos: para los trabajadores asalariados informales en el primer decil de la distribución de ingresos, las cotizaciones a la seguridad social pueden ascender al 124% de sus ingresos laborales, por lo que resulta inasequible (OECD, 2019^[36]).

Existen regímenes especiales, con cotizaciones a la seguridad social más bajas (Cuadro 3.1) para los trabajadores por cuenta propia o los asalariados de microempresas y pequeñas empresas (Gráfico 3.11, Panel B). Los trabajadores por cuenta propia que declaran sus ingresos a las autoridades tributarias cotizan menos al sistema de salud, pero si pertenecen a un hogar pobre están exentos. Las cotizaciones para las pensiones son voluntarias en el caso de los trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, estas cotizaciones representan el 90% de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia del cuarto decil, por lo que constituyen una clara barrera para la formalización (OECD, 2019^[36]). Otras normativas relativas a las prestaciones por desempleo, las vacaciones anuales pagas, la redistribución de utilidades y los subsidios familiares también son considerablemente más elevadas para las empresas medianas y grandes.

Aunque estos regímenes especiales y la diferencia de costos se establecieron para fomentar la creación de empresas y de empleo formales, añaden complejidad y generan fuertes distorsiones que desincentivan el crecimiento de las empresas o promueven su fragmentación en pequeñas unidades (Garicano, Lelarge and Van Reenen, 2016^[37]; Dabla-Norris et al., 2018^[38]) y fomentan el empleo informal (Dabla-Norris et al., 2018^[38]). Sería importante reducir las cotizaciones sociales correspondientes a los trabajadores con ingresos bajos, evitando al mismo tiempo grandes saltos en función del tamaño de las empresas. Una posibilidad sería abandonar los regímenes basados en el tamaño de la empresa y optar por cotizaciones a la seguridad social progresivas en función de los ingresos de los trabajadores. Esto eliminaría los factores que actualmente desincentivan el crecimiento y la formalización de las empresas, al tiempo que incentivaría la formalización laboral de forma fiscalmente neutra. Los datos extraídos de la reforma de 2012 en Colombia muestran la importancia de disminuir los costos laborales no salariales para reducir la informalidad (Bernal et al., 2017^[39]; Morales and Medina, 2017^[40]; Garlati-Bertoldi, 2018^[41]). Varios países de la OCDE, incluidos Francia y Alemania, han implementado estrategias para fomentar el empleo de trabajadores de bajos ingresos reduciendo sus contribuciones sociales para este grupo (Cahuc and Carcillo, 2012^[42]; Galassi, 2021^[43]). Se ha demostrado que las cotizaciones sociales más bajas para los


trabajadores de bajos ingresos en Alemania impulsan el empleo femenino (Konle-Seidl, 2021^[44]). De manera similar, Chile ha introducido programas destinados a formalizar a los trabajadores vulnerables, particularmente jóvenes y mujeres, a través de subsidios al empleo que cubren una parte del total de las contribuciones sociales y han demostrado ser efectivos para promover el empleo formal (Bravo and Rau, 2013^[45]).

Gráfico 3.11. Las cotizaciones a la seguridad social son elevadas, sobre todo en el caso de trabajadores con bajos ingresos



Nota: Los datos se refieren a personas solteras sin hijos, con edades comprendidas entre 15 y los años y que trabajan por cuenta ajena en el sector formal. Ingresos bajos equivalen al 67% del salario medio, ingresos medios al 100% e ingresos altos al 167%. En Perú, las cotizaciones universales obligatorias a cargo del empresario comprenden el Seguro de Enfermedad y las aportaciones a la Compensación por Tiempo de Servicio (prestación por desempleo). Las contribuciones a cargo del trabajador son las cotizaciones al régimen de pensiones.

Fuente: Los datos para la OCDE provienen de Impuestos sobre los Salarios 2017, los datos para Perú son cálculos de la OCDE basados en la información proporcionada en el Cuestionario de Políticas del MTPE y la ENAHO 2016.

StatLink  <https://stat.link/shygk8>

Cuadro 3.1. Costos laborales no salariales por tamaño de empresa

Cotizaciones empresariales a la Seguridad Social de los trabajadores (% salario bruto)	Microempresas	Pequeñas empresas	Régimen general
Salud (EsSalud)	0,8% (complementado con subvenciones estatales)	9%	9%
Prestaciones por desempleo (CTS)	-	4.2%	9.7%
Seguro de vida	-	0.6%	0.6%
Seguro de riesgo laboral	-	1.2%	1.3%
Fondo para Formación	-	-	0.8%
Vacaciones	-	8.3%	17.3%
Bonus	-	-	-
Subsidio familiar	-	-	10% del salario mínimo
Indemnización por despido	0,33 por mes de salario hasta 3 salarios	0,66 por mes de salario hasta 4 salarios	1,5 por mes de salario hasta 12 salarios
Redistribución de utilidades	-	Se aplica	Se aplica
Cotizaciones a la seguridad social aportadas por los trabajadores (% salario bruto)			
Pensiones	13%	13%	13%

Nota: La participación en los beneficios rige para las empresas de más de 20 trabajadores y depende del sector de actividad. A los efectos de la legislación laboral, las microempresas son aquellas con ingresos anuales inferiores a 150 Unidades Impositivas Tributarias (UIT, que equivale aproximadamente a USD 1.200), las pequeñas empresas son aquellas con ingresos anuales entre 150 UIT (aproximadamente USD 180.000) y 1.700 UIT (aproximadamente USD 2 millones), y las empresas con ingresos superiores entran en el Régimen General.

Fuente: OCDE a partir de (Nopo, 2021^[13]).

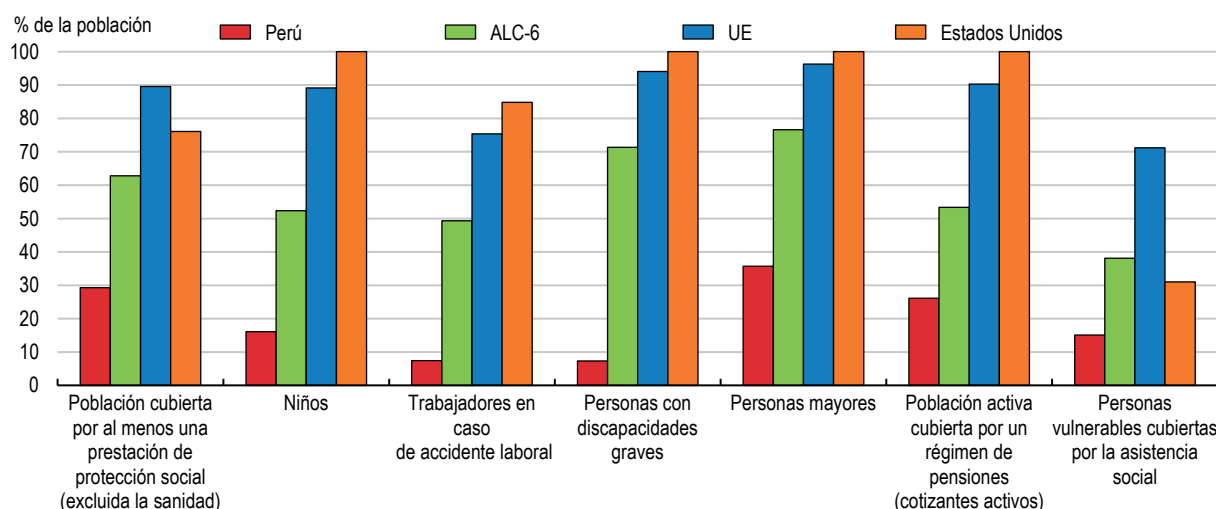
Lograr protección social universal reduciendo los incentivos a la informalidad

La protección social está fragmentada y adolece de escasa financiación y cobertura

Perú tiene un sistema de protección social bien establecido, pero son muchos los retos que afronta, como la fragmentación, la escasa financiación y la baja cobertura, además del hecho de que su diseño incentiva la informalidad. El sistema abarca programas de salud, pensiones y alivio de la pobreza, pero no hay seguro de desempleo. Las prestaciones contributivas de la "seguridad social" están destinadas a los trabajadores formales, mientras que las "políticas de asistencia social" no contributivas prestan apoyo a los pobres. Perú también cuenta con un sistema sanitario semicontributivo para algunos trabajadores, como los trabajadores por cuenta propia, en el que el Estado financia parte de la cotización social. El resultado de esta configuración es una segmentación de la mano de obra en dos categorías: trabajadores formales amparados por prestaciones contributivas y normativas de protección del empleo, y trabajadores informales, beneficiarios de programas de asistencia social no contributiva en caso de ser pobres. La elevada informalidad hace que las prestaciones de protección social no contributivas sean necesarias. Estas prestaciones proporcionan una ayuda vital a los más vulnerables, pero sustentan el sector informal y perpetúan la fragmentación del sistema de protección social.

Esta estructura también genera ineficiencias en la prestación de servicios y lagunas en la cobertura (Gráfico 3.12). Los trabajadores con ingresos más altos suelen estar protegidos por regímenes contributivos y los trabajadores con ingresos más bajos por regímenes no contributivos, pero una amplia población con ingresos laborales intermedios –vulnerable a encontrarse en situación de pobreza y que entra y sale con frecuencia de la formalidad– queda desprotegida, salvo en lo que respecta a la sanidad, cuya cobertura es universal. El bajo gasto social en comparación con las economías desarrolladas y otros países latinoamericanos equiparables (Gráfico 3.13) es otro de los principales factores que explican los grandes déficits de cobertura en materia de protección social.

Gráfico 3.12. El sistema de protección social deja fuera a muchas personas



Nota: 2020 o último año disponible. Las personas vulnerables se definen como todos los niños y los adultos no cubiertos por prestaciones contributivas y las personas por encima de la edad de jubilación que no perciben pensiones contributivas. ALC-6 es la media no ponderada de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México.

Fuente: OIT, Base de Datos Mundial sobre la Protección Social, basada en la Encuesta de Seguridad Social (SSI); ILOSTAT.


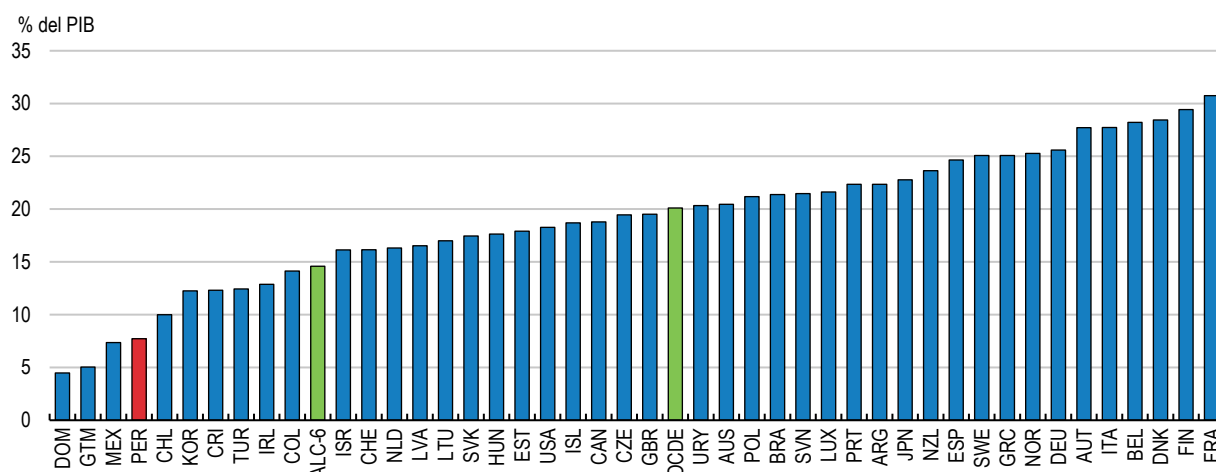
StatLink  <https://stat.link/6dvrek>

Gráfico 3.13. El gasto social es bajo



Nota: Año 2019. El gasto social abarca los gastos de vejez, viudedad, incapacidad, salud, familia, desempleo, vivienda, apoyo activo al mercado laboral y otros ámbitos de la política social. Comprende prestaciones en metálico, provisión directa de bienes y servicios no monetarios y exenciones fiscales con fines sociales. ALC-6 es la media no ponderada de ARG, BRA, CHL, COL, CRI y MEX.

Fuente: OCDE, Base de Datos de Gasto Social; CEPAL.

StatLink  <https://stat.link/biuyg1>

Intensificar la lucha contra la pobreza

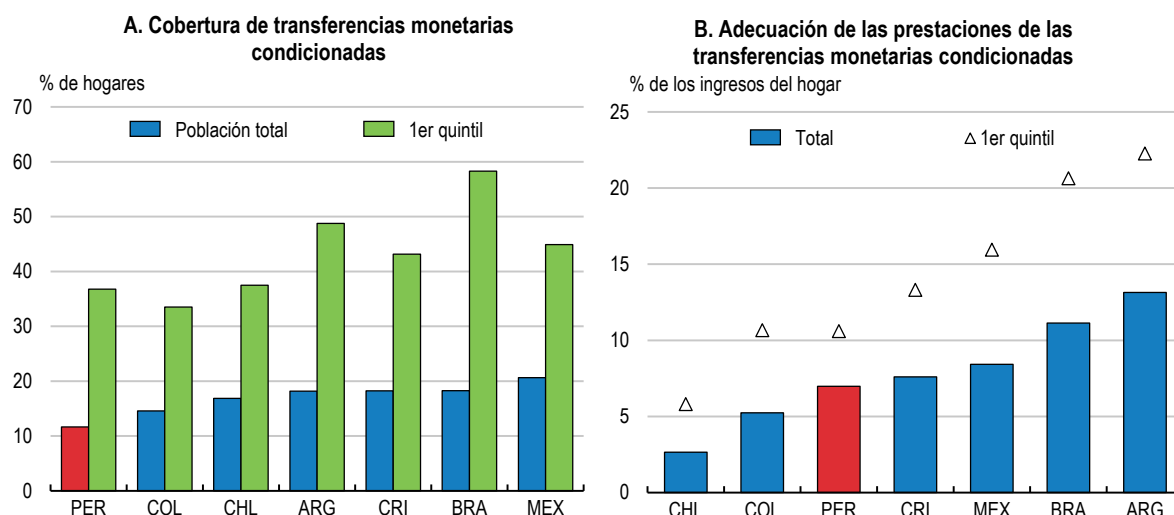
Desde los años 1990, Perú ha aumentado el gasto social para combatir la pobreza, ha ampliado la cobertura de los servicios sociales y ha desarrollado programas sociales focalizados. Sin embargo, los programas de transferencias monetarias siguen caracterizándose por una cobertura baja y beneficios bajos, lo que deja a muchos hogares sin ningún tipo de ayuda. "Juntos", el principal programa de lucha contra la pobreza, es un instrumento de transferencias monetarias condicionadas introducido en 2005 para las familias peruanas que viven en la extrema pobreza en el ámbito rural. Su objetivo es promover el desarrollo de capital humano y romper el ciclo de pobreza mediante la concesión de incentivos monetarios a los hogares con al menos un miembro identificado como destinatario del programa, como mujeres embarazadas o niños/adolescentes, siempre que el hogar se encuentre dentro de la clasificación socioeconómica de pobreza o pobreza extrema y resida en un distrito con una incidencia de la pobreza superior al 40%. Los datos demuestran que *Juntos* aumentó la demanda de revisiones médicas para los niños, incrementó el consumo de los hogares y redujo los niveles de pobreza (Perova and Vakis, 2012^[46]). También tuvo repercusiones favorables en los resultados nutricionales, cognitivos y educativos (Sánchez, Meléndez and Behrman, 2020^[47]; Sánchez and Jaramillo, 2012^[48]; Gaentzsch, 2020^[49]).

A pesar de sus efectos positivos, una pequeña proporción de las familias peruanas se benefició de *Juntos* (Gráfico 3.14 3.14), y el gasto es bajo (0,1% del PIB en 2021). Los niveles de las prestaciones también son bajos, lo que limita su impacto sobre las familias y la pobreza. *Juntos* entrega 100 PEN (26 USD) mensuales por hogar, importe equivalente al 30% del umbral de pobreza en 2021, uno de los más bajos de los mercados emergentes (ILO, 2017^[50]), donde de media asciende a 78 USD (Gentilini et al., 2021^[51]). La prestación no tiene en cuenta las características de los hogares y el monto no se ha actualizado desde 2005, lo que ha acarreado una pérdida de poder adquisitivo.

Juntos se rediseñó en 2021 para mejorar su cobertura e impacto. El programa se dirige ahora a hogares extremadamente pobres, independientemente de su ubicación geográfica, y ofrece prestaciones complementarias para incentivar un mayor desarrollo del capital humano y mejorar la salud. Una transferencia para la primera infancia de 50 PEN adicionales está condicionada a la utilización de servicios sanitarios básicos, y un programa piloto ofrece una transferencia de 80 PEN adicional para los hogares con hijos en la escuela secundaria en las zonas con mayores tasas de abandono escolar.


La pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de adoptar medidas de mayor alcance para proteger a las poblaciones vulnerables. Si bien las transferencias monetarias de emergencia ayudaron a mitigar el impacto del COVID-19 en términos de pobreza y pérdida de ingresos (Gráfico 3.15 y Recuadro 3.2.), se necesitan soluciones más permanentes para combatir la pobreza y hacer frente a la pérdida de ingresos en períodos de adversidad.

Gráfico 3.14. Los programas de transferencias monetarias dejan a muchos hogares pobres sin ningún apoyo



Nota: Los datos corresponden a 2019.

Fuente: Banco Mundial, Atlas de Protección Social: Indicadores de Resiliencia y Equidad (ASPIRE).

StatLink  <https://stat.link/5ez4r2>

Recuadro 3.2. Política social en Perú y los retos y las respuestas frente a la pandemia de COVID

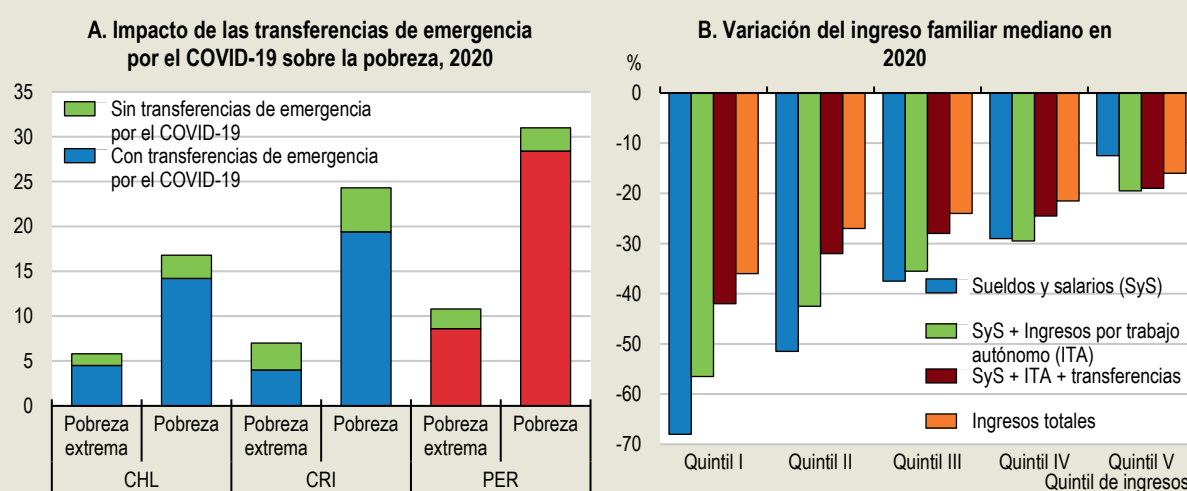
Actualmente, la política social se canaliza a través de siete programas sociales de alcance nacional, entre los que destacan *Juntos* (transferencias monetarias condicionadas), *Pensión 65* (pensión no contributiva), *Qali Warma* (comidas y meriendas nutritivas para niños en escuelas públicas y centros de desarrollo infantil temprano) y *Contigo* (transferencia no condicionada para personas con discapacidades severas que se encuentran en situación de pobreza). El presupuesto social asignado a estos programas rondaba el 0,5% del PIB en 2021.

Para responder a la pandemia de COVID-19, las autoridades adoptaron diversas medidas de emergencia (como la entrega de vales de comida, la creación de nuevos programas de transferencia monetarias y la ampliación de los ya existentes para prestar apoyo a los hogares vulnerables y fomentar el distanciamiento social), pero todas ellas tenían carácter temporal y se fueron eliminando progresivamente. Estos programas iban dirigidos a hogares pobres y a los trabajadores informales no cubiertos por políticas sociales ni por otros programas en respuesta a la pandemia. Hay pruebas de que estos mecanismos ayudaron a prevenir aumentos significativos de la pobreza y pérdidas de ingresos en todos los tramos de ingresos (Gráfico 3.15), en particular en el caso de la población rural, los pueblos indígenas y los afroperuanos (World Bank, 2023^[4]). Sin embargo, su implementación inicial adoleció de escasa cobertura, dificultades para llegar a las poblaciones vulnerables y retrasos significativos en la prestación de ayuda durante la crisis (Correa, 2021^[7]). Conforme avanzaba la pandemia, las autoridades ampliaron los programas de forma selectiva (Cuadro 3.2), orientándolos a diferentes grupos vulnerables

y llegando finalmente a 8,4 millones de hogares (el 63% de todos los hogares de Perú). Aunque las medidas de mitigación más importantes se aplicaron en 2020, el Gobierno mantuvo sus esfuerzos en 2021, en particular a través del programa *Bono Yanapay*, que amplió la cobertura al 67% de los hogares (World Bank, 2023^[4]). Sin estas prestaciones, la tasa de pobreza habría sido 2 puntos porcentuales más alta en 2021, ya que el 84,1% de los hogares pobres tuvieron acceso a las transferencias monetarias introducidas en tiempos del COVID-19.


El retraso de los programas de transferencias monetarias vinculados a la pandemia puede atribuirse, al menos en parte, a la falta de un registro de hogares completo y actualizado. Hubo que fusionar e incluso crear varias bases de datos entre mediados de marzo y principios de junio para poder identificar a los hogares vulnerables, incluidos los trabajadores con ingresos volátiles o bajos, que en muchos casos tienen empleos informales. Ante esta situación, el Gobierno permitió que los hogares excluidos se inscribieran o actualizaran su situación socioeconómica en la plataforma del Registro Nacional de Hogares y pudieran optar a la transferencia, lo que añadió 3,8 millones de hogares a la base de datos de beneficiarios.

Gráfico 3.15. Las transferencias monetarias de emergencia ayudaron a mitigar el impacto del COVID-19 en términos de pobreza y pérdida de ingresos



Nota: Panel A. Los países cubiertos incluyen aquellos con preguntas en la encuesta de hogares que permiten identificar las transferencias de emergencia realizadas en respuesta a la pandemia COVID-19. Panel B: La tasa de variación compara el ingreso mediano de 2020 con el de 2019 y expresa la diferencia en porcentaje. La lectura del gráfico es acumulativa: la primera barra representa los ingresos familiares medios por persona procedentes de sueldos y salarios pagados por un tercero (empleador); la segunda barra añade los ingresos procedentes del trabajo por cuenta propia; la tercera barra suma los ingresos correspondientes a transferencias y la última barra agrega todas las demás fuentes de ingresos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

StatLink  <https://stat.link/q6dypl>

Durante la pandemia también hubo que resolver problemas de implementación debidos a la escasa inclusión financiera, y se lograron avances significativos para que las transferencias monetarias llegaran a todos los necesitados. Inicialmente, la entrega se realizaba a través de ventanillas bancarias y no por mecanismos digitales, lo que provocaba aglomeraciones y una mayor propagación del COVID-19. Conforme fue creciendo el registro de beneficiarios, se introdujeron más modalidades de pago, como el ingreso en cuentas bancarias, cajeros automáticos o a través de agentes de banca móvil, y el uso de empresas de transporte de valores para llegar a los hogares situados en zonas de difícil acceso. La puesta en marcha de la "Cuenta DNI" a finales de 2021, como se destaca en el Capítulo 2 de este estudio, dio un impulso a la inclusión financiera. Esta cuenta de ahorro bancaria digital permite a las familias recibir transferencias o cualquier otra prestación del Estado.

Cuadro 3.2. Transferencias monetarias de emergencia en respuesta a la pandemia de COVID-19

	Introducción	Destinatarios	Cobertura (millones de hogares)	Prestación
Bono Yo Me Quedo en Casa	Marzo de 2020	Pobres y extremadamente pobres.	2,7	760 PEN (218 USD) en 2 pagos
Bono Trabajo Independiente	Marzo de 2020	Trabajadores autónomos no pobres que viven en hogares con ingresos de hasta 1200 PEN (343 USD).	0,78	
Bono Rural	Abril de 2020	Pobres y extremadamente pobres en zonas rurales.	1,1	
Bono Familiar Universal	Mayo de 2023	Zonas rurales y urbanas, que no han obtenido transferencias de efectivo anteriormente.	3,8	
Ampliación de prestaciones en los programas existentes (Bono 600 y Yanapay)	2020 – 2022	Pobres o extremadamente pobres o ya cubiertos por programas sociales existentes.		350 PEN (92 USD)

Fuente: (Gálvez Vargas, 2021^[52]).

Para brindar mejor apoyo a los más pobres, es crucial ampliar el alcance y los beneficios de los programas de transferencias monetarias. Una opción sería aumentar la cobertura de *Juntos* para incluir a todas las personas que viven en la pobreza y concederles una prestación equivalente al umbral de pobreza extrema. Esto costaría alrededor del 2,4% del PIB de 2021. Otra alternativa para tomar mejor en consideración las características de los hogares, reducir pobreza y contener los costos fiscales sería transformar *Juntos* en un régimen de ingreso mínimo garantizado para la población menor de 65 años. Esto implicaría una transferencia monetaria periódica para complementar los ingresos familiares. Este programa podría desarrollarse a partir de *Juntos* y financiarse con ingresos tributarios generales (en el Capítulo 1 se analizan opciones para aumentar la recaudación tributaria). Si se fija un ingreso mínimo garantizado en el umbral de pobreza, un cálculo ilustrativo, realizado a partir de encuestas de hogares, indica que dicho programa tendría un costo equivalente al 1,1% del PIB de 2021 (Ñopo, de próxima publicación) o el 1% neto del gasto en *Juntos*. La ventaja de elegir el umbral nacional de pobreza, calculado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, es que los ingresos mínimos se ajustarían automáticamente a las variaciones de los precios de la cesta básica de alimentos. Cuando haya niños en el hogar, la transferencia monetaria podría estar condicionada a la adquisición de capital humano y a comportamientos deseables en materia de salud, como en *Juntos*, para así incentivar la inversión en educación y salud. La cuantía de la prestación también puede tener en cuenta la edad y el nivel educativo de los niños. Por último, con el tiempo también podría adecuarse a los costos de vida de las distintas localidades de Perú.

Para seguir incentivando el trabajo formal y evitar que los beneficiarios se resistan a aceptar un trabajo formal por miedo a perder su prestación, también debería contemplarse una fase de transición en la que el valor de la transferencia a la que se renuncia sea inferior a los ingresos adicionales obtenidos. En el caso de los que ya trabajan, podría fomentarse un mayor número de horas trabajadas, o mejores empleos, reduciendo la prestación en una cuantía inferior a los ingresos adicionales que se obtengan. Evaluaciones sistemáticas de impacto ex ante y ex post permitirían estimar los efectos sobre la tasa de actividad formal y ajustar el diseño, en caso necesario. Además, sería deseable vincular las transferencias monetarias a conductas individuales que promuevan futuros resultados laborales, como la finalización de los estudios, la formación y la participación en servicios públicos de empleo para ayudar a las familias a superar la pobreza.

Una alternativa a la propuesta de un esquema de ingreso mínimo garantizado es un impuesto a la renta negativo o un crédito fiscal por ingresos del trabajo, que ha mostrado tener efectos positivos sobre la tasa de actividad, la reducción de la pobreza y la disminución de la informalidad en Estados Unidos y en algunos países en desarrollo (Hoynes and Patel, 2017^[53]; Gunter, 2013^[54]). La principal diferencia entre

el esquema propuesto y el impuesto a la renta negativo es que este último se financia directamente a través de un impuesto progresivo a la renta que podría compensar las contribuciones a la seguridad social, incentivando la formalidad laboral (Acosta, Pienknagura and Pizzinelli, 2022^[55]). La ventaja de los programas de transferencias monetarias condicionadas es que ofrecen más flexibilidad para supeditar la transferencia a comportamientos educativos y sanitarios positivos.

Con independencia del enfoque seguido, el sistema de información social aún podría mejorarse mediante la recopilación frecuente de datos relevantes con el fin de detectar adecuadamente los hogares vulnerables y mejorar la agilidad para actuar eficientemente ante situaciones de crisis que castigan a los hogares, como la pandemia de COVID-19 o desastres naturales. Es necesario proseguir los importantes esfuerzos realizados recientemente para actualizar el registro social, sobre todo en lo relativo a la recolección de datos para identificar con precisión a los grupos minoritarios y los hogares vulnerables. El método utilizado actualmente para poner al día el registro consiste principalmente en realizar entrevistas en persona. Sin embargo, mediante encuestas telefónicas periódicas se podría hacer un seguimiento más frecuente de los hogares. Se ha constatado en el ámbito internacional que otros métodos, como la inclusión de hogares a instancias del beneficiario, conllevan mejoras en varios aspectos del proceso, como la satisfacción con el programa y una mayor flexibilidad a la hora de identificar a los beneficiarios (Hanna, Khan and Olken, 2018^[56]). Por ejemplo, si las comunidades locales verifican la lista final de beneficiarios, se pueden añadir a ella hogares que hayan quedado excluidos. Los hogares que se ajustaran a los requisitos podrían inscribirse en una oficina, y sólo los que estuvieran cerca del umbral de elegibilidad necesitarían una verificación a domicilio.

También es necesario adaptar el *Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)* para poder llegar eficazmente a los hogares pobres y vulnerables. La elegibilidad se basa en las condiciones materiales del hogar y en las características del cabeza de familia, como el tipo de vivienda, el suministro de agua, la situación laboral y la tenencia de electrodomésticos. Sin embargo, el hecho de que un criterio del sistema sea no cotizar al sistema de salud genera incentivos que van en contra del empleo formal, y crea un importante impuesto implícito. A largo plazo, el sistema de focalización también podría tratar de detectar la pobreza temporal para mejorar su capacidad de respuesta y resiliencia.

Reforzar la protección ante la pérdida de empleo

Perú no cuenta con un sistema de seguro de desempleo y son muy pocos los trabajadores que disponen de alguna protección para sus ingresos en caso de pérdida del empleo. Los principales mecanismos de protección son la indemnización por fin de servicio y las cuentas individuales de ahorro para el desempleo. Las cuentas individuales de ahorro para desempleo (*Compensación por Tiempo de Servicios*) son financiadas por el empleador y son obligatorias para empresas medianas y grandes, pero no para empresas pequeñas y microempresas. Por ello, estos instrumentos suelen estar reservados a los trabajadores con contratos a tiempo indeterminado, que constituyen el 5% de la mano de obra total y pertenecen principalmente a los deciles más altos de la distribución de ingresos (de la Cruz, Manzano and Loterszpil, 2020^[1]). En 2021, sólo el 40% de los trabajadores asalariados del sector privado estaba cubierto por este mecanismo. Esto deja a una proporción significativa de la población en situación de vulnerabilidad ante la pérdida de empleo. Además, la posibilidad de retirar fondos correspondientes a la Compensación por Tiempo de Servicio para fines no relacionados con el desempleo sugiere que este mecanismo no sirve en la práctica de protección contra la pérdida del empleo. En realidad, funciona más como un sistema de ahorro obligatorio.

Los programas de transferencias monetarias, como el ingreso mínimo garantizado antes mencionado, podrían ofrecer protección a los trabajadores durante periodos de desempleo. Por ejemplo, para los trabajadores que ganan el salario mínimo, una prestación equivalente al umbral de pobreza implicaría una tasa de sustitución no desdeñable del 40%. Esto supondría un costo adicional del 0,1% del PIB si todos los trabajadores desempleados tuvieran que estar cubiertos durante tres meses (la duración media del desempleo). Para los trabajadores que cobren más que el salario mínimo, un pilar contributivo podría

completar el ingreso mínimo garantizado y proporcionar prestaciones suplementarias que permitan alcanzar una tasa de sustitución más acorde con la de otros países de la OCDE (60% de promedio). Este pilar contributivo podría basarse principalmente en las cuentas individuales de desempleo existentes, o ser mixto, como sucede en Chile, donde el ahorro individual se complementa con un fondo de solidaridad financiado por cotizaciones patronales e impuestos generales. La ventaja de las cuentas individuales de ahorro para el desempleo es que limitan el riesgo moral e incentivan a los trabajadores a evitar la pérdida del empleo y a reincorporarse rápidamente al trabajo (ILO, 2019^[57]; OECD, 2018^[26]). Sin embargo, las cuentas individuales de desempleo no prevén la distribución de riesgos. Las personas con menor capacidad contributiva corren un mayor riesgo de desempleo y tienen una protección más débil, por lo que los programas de transferencias monetarias, como el ingreso mínimo garantizado, podrían servir de suelo mínimo de protección. Otra opción propuesta por la OIT es introducir un sistema de prestaciones por desempleo basado en cotizaciones individuales del 1,16% del salario de todos los trabajadores asalariados con contrato indefinido o temporal a un fondo común de desempleo (ILO, 2022^[58]).

Reforzar la protección mediante el programa transferencias monetarias protegería a todos los trabajadores contra el desempleo, incluidos los autónomos, que no suelen cotizar a los regímenes de seguro de desempleo. También tendría la ventaja añadida de reducir los costos laborales para los empleadores y fomentar la creación de trabajos formales. En la actualidad, los empleadores tienen la obligación de aportar alrededor del 9,8% de los salarios a las cuentas individuales de ahorro para el desempleo, un porcentaje elevado en comparación con un promedio del 2,8% en los países avanzados o del 1,5% en las economías emergentes (ILO, 2019^[57]). Por ejemplo, en Chile las cotizaciones a cargo de trabajadores y empleadores ascienden a un máximo del 3% de los salarios en un esquema muy similar al existente en Perú. Además, restringir los retiros de las cuentas de ahorro individuales a casos de despido y consignar cualquier aportación extra como derecho a pensión en el momento de la jubilación ayudaría a lograr el objetivo original del sistema de protección durante la fase de desempleo. Las cotizaciones también pueden limitarse a un número máximo de años necesarios para acumular recursos suficientes para cubrir las contingencias del desempleo, como es el caso de Chile, donde el límite es de 11 años.

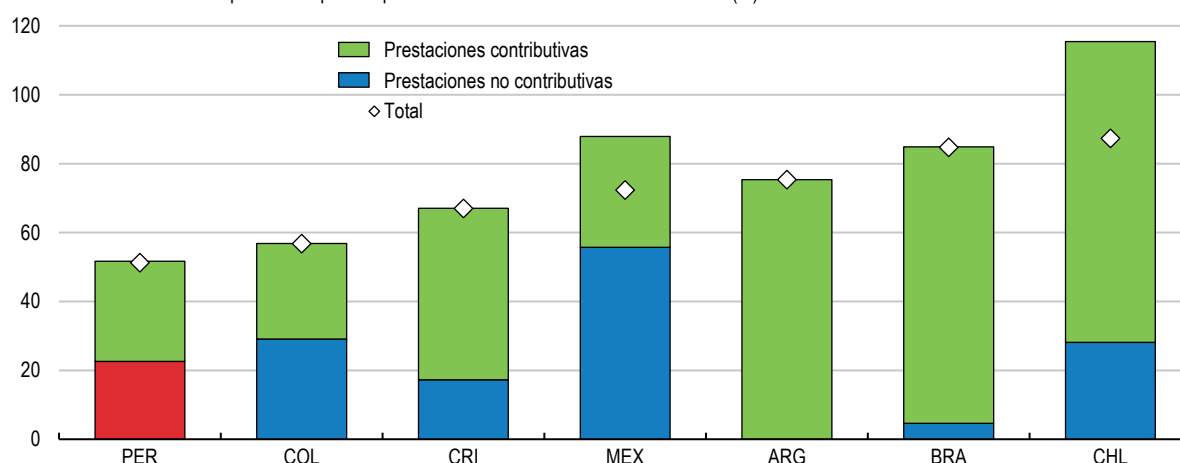
Todos los trabajadores desempleados –que hayan ocupado con anterioridad empleos informales o formales– deben inscribirse en los *Centros de Empleo* (servicios de intermediación del mercado laboral) para que les asistan en la búsqueda de empleo y formación. Para eso, habrá que reforzar los servicios de orientación e intermediación laboral, incluida mejor capacitación del personal, y ayudar a los desempleados a inscribirse en los programas de transferencias monetarias o subsidios de desempleo mientras reciben apoyo en su búsqueda de empleo. En la actualidad, los Servicios Públicos de Empleo carecen de personal suficiente y es necesario reforzar la contratación y los programas de cualificación de los trabajadores sociales (OECD, 2019^[12]) para prestar un apoyo eficaz.

Garantizar pensiones adecuadas para todos

Una consecuencia de la informalidad generalizada es que muy pocas personas tienen derecho a una pensión de jubilación en Perú (Gráfico 3.16). El sistema de pensiones peruano consta de dos regímenes contributivos paralelos y un pequeño régimen no contributivo denominado *Pensión 65*. También existen regímenes especiales para las fuerzas armadas, la policía y los funcionarios públicos. En 2019, menos de la mitad de la población mayor de Perú cobraba pensiones (Gráfico 3.16); un 26,1% percibía pensiones contributivas y un 21,1% no contributivas. Los dos regímenes contributivos paralelos, uno público y otro privado, se rigen por normas diferentes y no hay coordinación ni integración entre las instituciones supervisoras (Cuadro 3.3). Los trabajadores formales pueden elegir libremente a qué sistema cotizan, pero muy pocos lo hacen. En 2021, el 18% de los trabajadores cotizaba al régimen privado y el 8% al público, en su mayoría trabajadores de ingresos altos.

Gráfico 3.16. El sistema de pensiones tiene poca cobertura

Población de 65 años o más que declara percibir prestaciones contributivas o no contributivas (%)



Nota: 2021 o último año disponible.

Fuente: BID, SIMS.

StatLink <https://stat.link/sp6ey7>

Cuadro 3.3. Los sistemas paralelos de pensiones contributivas en Perú

	Sistema Nacional de Pensiones (SNP)	Sistema Privado de Pensiones (SPP)
Propiedad de las cotizaciones	Fondo común.	El contribuyente es el único propietario de los fondos a través de su cuenta individual.
Cálculo de la pensión	Las prestaciones se determinan en función de la media de los últimos 60 salarios mensuales. La tasa de sustitución específica varía en función de la edad del individuo.	La pensión será el resultado del ahorro acumulado, que crecerá en función del valor de las cotizaciones y de la rentabilidad obtenida por ellas.
Pensión máxima	Limitada. Hasta el 100% de la remuneración de referencia y actualmente hasta un importe máximo de 893 PEN o 236 USD (siempre que se haya cotizado durante al menos 20 años).	
Pensión mínima	A partir de los 65 años y sólo si ha cotizado durante al menos 20 años, es de 500 PEN al mes, lo que equivale al 50% del salario mínimo o a un 20% por encima del umbral de pobreza.	Los nacidos antes de diciembre de 1945 tienen derecho a un complemento hasta alcanzar la misma pensión mínima que en el SNP. En 2023 se creó la pensión mínima, que permite al afiliado fijar voluntariamente una meta de ahorro con miras a una jubilación con una pensión mínima, y su monto no puede ser inferior a la cesta básica de consumo.
Tiempo mínimo de cotización para la jubilación	20 años para obtener una pensión completa. Pensiones proporcionales disponibles para aquellos con al menos 10 años (PEN 250) o 15 años (PEN 350).	No se exige un tiempo mínimo de cotización para percibir una pensión de jubilación.
Contribuciones obligatorias	13% de la remuneración mensual.	10% de la remuneración mensual, más la prima del seguro (1,74%) y la comisión que cobran las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) como porcentaje del salario o de los activos gestionados (entre 1,47 y 1,69 según la AFP).
Modalidades de pensión y retiradas de dinero	Única preestablecida.	Los trabajadores pueden elegir la modalidad de pensión que mejor se adapte a sus necesidades: retiro programado, renta vitalicia familiar, renta temporal con renta vitalicia diferida. Desde 2016, existe la posibilidad de retirar hasta el 95,5% del fondo acumulado en el momento de la jubilación, que suele ser la opción preferida. Antes de la jubilación, se permite utilizar hasta el 25% del fondo para el pago de la cuota inicial de hipotecas y para amortizar deudas hipotecarias.
Institución supervisora	Oficina de Normalización Previsional (ONP) – organismo público descentralizado del Ministerio de Economía y Finanzas.	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

Fuente: Secretaría de la OCDE basada en Ñopo (de próxima publicación).

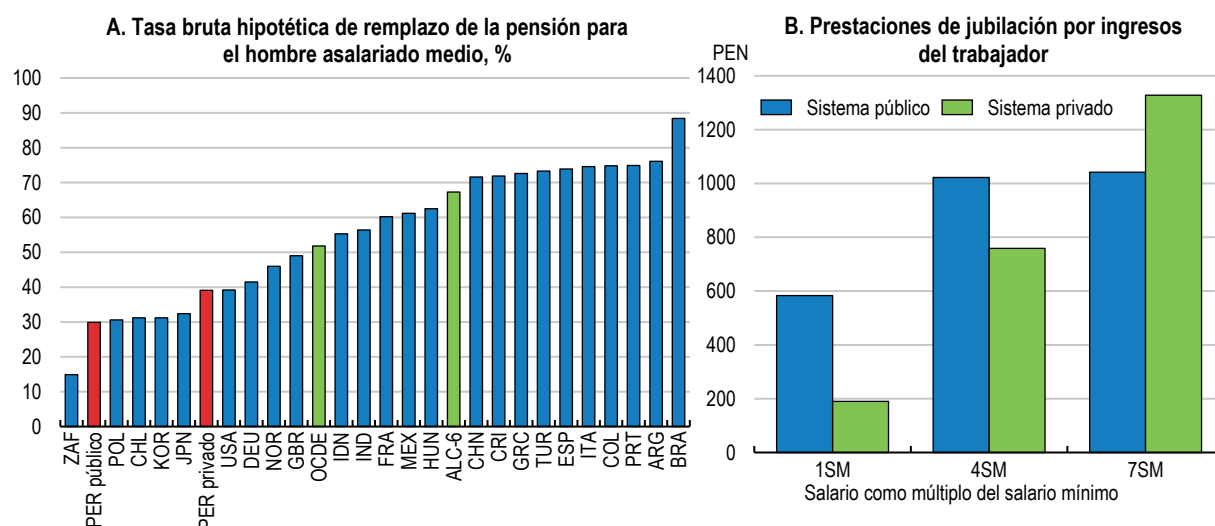
La escasa cobertura de las pensiones en Perú se debe en gran medida a la elevada informalidad y a la baja regularidad de las cotizaciones. Aproximadamente el 50% de los hombres en edad de trabajar en Perú nunca han cotizado al sistema de pensiones, y entre las mujeres esta proporción es aún mayor, en torno al 75%. Quienes cotizan no lo hacen sistemáticamente debido a la frecuente rotación laboral hacia el sector informal (Jaramillo and Campos, 2021^[17]). De hecho, en promedio, los trabajadores cotizan durante el 36% de su vida activa, mientras que los del quintil más bajo de ingresos lo hacen tan sólo el 28% en el sistema privado de pensiones (Bernal, 2020^[59]). La pandemia ha agravado esta situación debido a los seis retiros extraordinarios de fondos de pensiones privados que se sucedieron entre 2020 y 2022 (por un importe equivalente al 10% del PIB) y que han dejado sin pensión al 80% de los afiliados (2,3 millones de trabajadores). Si bien al principio de la pandemia estos retiros podían justificarse por la fuerte ralentización de la actividad económica, los retiros posteriores siguieron esquilmando el sistema privado de pensiones, cuyos activos pasaron del 22% del PIB en 2020 a alrededor del 12% en 2022.

No todos los trabajadores que cotizan al sistema público llegan a percibir una pensión. El sistema exige al menos 20 años de cotización y sólo uno de cada cinco trabajadores cumple este requisito, normalmente los pertenecientes al quintil más alto de ingresos (Ñopo, 2021^[13]). Una reforma de 2021 facilitó el acceso a quienes tuvieran al menos 10 años cotizados, pero son muy pocos los cotizantes que cumplen este umbral mínimo. Los que no satisfacen los requisitos no reciben ninguna prestación ni reembolso, lo que implica una redistribución de ingresos desde los trabajadores con ingresos bajos hacia los de ingresos altos.

Tanto los regímenes contributivos públicos como privados de Perú ofrecen prestaciones bajas (Gráfico 3.17, Panel A). Además, trabajadores con trayectorias profesionales similares pueden percibir pensiones diferentes en cada uno de los dos regímenes (Gráfico 3.17, Panel B). En el sistema público, las pensiones mínimas y máximas solo se han actualizado en una ocasión (en 2019), lo que ha provocado una gran pérdida de poder adquisitivo y tasas de reemplazo extremadamente bajas. En el sistema privado, las reducidas tasas de reemplazo, inferiores al 30% (Freudenberg and Toscani, 2019^[60]), se deben a la baja tasas de cotización obligatoria en comparación con los estándares internacionales, los bajos ingresos laborales y la escasa frecuencia de las cotizaciones debido a la informalidad. Como las pensiones tienen un máximo (que es relativamente bajo) en el sistema público, los trabajadores con ingresos elevados tienden a afiliarse al sistema privado. Si bien los trabajadores con bajos ingresos preferirían permanecer en el sistema público para acceder a la pensión mínima, los estrictos requisitos para jubilarse les disuaden. Los retiros anticipados del sistema privado son posibles en numerosas situaciones (OECD, 2019^[61]). La mayoría de las personas (95%) retira casi todo el ahorro acumulado (hasta el 95,5%) al alcanzar la edad de jubilación (Ñopo, 2021^[13]), ya que está permitido. Así, el sistema privado se ha convertido en una forma de ahorrar hasta la edad de jubilación, socavando uno de los principales objetivos de un sistema de pensiones, que es proteger a las personas en la vejez, más allá del momento de la jubilación.

El programa de pensiones no contributivas, *Pensión 65*, cubre principalmente a los trabajadores más pobres, lo que deja a muchos trabajadores en situación de vulnerabilidad, sin ninguna prestación de jubilación. Aunque ha conseguido aliviar la pobreza extrema en la vejez, las prestaciones y la cobertura siguen siendo bajas (125 PEN mensuales o 32 USD, el 36 % del umbral de pobreza o el 13 % del salario mínimo en 2021). Si bien es cierto que la cobertura se ha ampliado desde el inicio del programa hace once años, a finales de 2022 solo beneficiaba al 24% de los ancianos (627.924 perceptores). Las prestaciones se han mantenido sin cambios desde el inicio del programa, pese a que el costo mensual de la cesta de alimentos por persona en el umbral de la pobreza extrema ha aumentado en más de un 38%. A pesar del aumento de presupuesto, el gasto sigue siendo bajo, con un presupuesto igual al 0,1% del PIB (0,45% del presupuesto público) en 2021.

Gráfico 3.17. El sistema de pensiones es poco generoso



Nota: Panel A: Año 2019. Muestra las hipotéticas tasas brutas de reemplazo basadas en las características y normas de los sistemas de pensiones actuales. Se calculan para una persona que entra en el mercado laboral a los 20 años y desarrolla toda su carrera profesional hasta la edad legal de jubilación. Se supone una inflación de los precios del 2,5%, un crecimiento real de los ingresos del 2% y una tasa de retorno real del 3,5%. El Panel B, es un ejemplo del cálculo para un trabajador que se afilió al sistema entre 1994 y 2019, cuenta con 20 años de cotización y con una "densidad de cotización" del 77%. Compara las prestaciones que recibirían los trabajadores en el sistema nacional de pensiones o en el sistema privado de pensiones con una rentabilidad de la AFP Integra (interés de la renta vitalicia = 3%). ALC-6 es la media no ponderada de ARG, BRA, CHL, COL, CRI y MEX.

Fuente: Modelos de pensiones de la OCDE y (Nopo, 2021^[13]).

StatLink  <https://stat.link/loxgq1>

Una reforma integral del sistema de pensiones para mejorar la cobertura, aumentar las prestaciones y hacer frente a la informalidad es necesaria. Es preciso ampliar la cobertura y las prestaciones de la pensión no contributiva. Una opción sería ofrecer una pensión mínima universal no contributiva a todos los residentes de 65 años o más. Por ejemplo, proporcionar una pensión mínima universal equivalente al umbral de pobreza a todos los peruanos con más de 65 años –alrededor de 3 millones de personas– costaría el equivalente al 1,6% del PIB (1,5% del PIB neto del gasto actual en *Pensión 65*), porcentaje que aumentaría hasta el 1,8% del PIB en 2050. Dicha prestación brindaría una tasa de reemplazo del 40% a los perceptores del salario mínimo. Para favorecer la creación de empleo formal, esta pensión mínima se financiaría con impuestos generales, lo que exigiría movilizar ingresos tributarios adicionales, cuyas opciones para recaudar más ingresos se discuten en el Capítulo 1. La instauración de un régimen de pensión mínima universal de este tipo ofrece la ventaja de poder reducir las tasas de cotización dentro del sistema contributivo para los trabajadores con bajos ingresos, fomentando así el empleo formal.

Para complementar la pensión no contributiva, los trabajadores cotizarían al sistema de pensiones, cuya afiliación sería automática y obligatoria para todos los trabajadores. Para preservar los incentivos a la formalización, las tasas de cotización obligatorias podrían hacerse progresivas; más bajas para los trabajadores de salarios inferiores al mínimo (donde los incentivos a la informalidad importan más) y gradualmente más elevadas para los salarios más altos. Las tasas de cotización podrían calcularse para alcanzar tasas de reemplazo de al menos el 50% de los ingresos previos a la jubilación, cerca de la tasa de reemplazo media de la OCDE para los hombres (59%), a fin de garantizar pensiones adecuadas y sostenibilidad fiscal. Esto podría implicar cotizaciones muy bajas, cercanas a cero, para los trabajadores con ingresos más reducidos, y cotizaciones superiores a las actuales para los trabajadores con ingresos más elevados. Por último, un tercer nivel de ahorro voluntario individual podría complementar los otros dos pilares.

Una forma de combatir la informalidad y reducir los costos laborales alternativa a las tasas de cotización progresivas sería subvencionar las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores de ingresos bajos y medios (OECD, 2019^[61]), e ir disminuyendo la subvención en función de los ingresos. La experiencia de Chile muestra que la subvención de las cotizaciones sociales ha aumentado el empleo formal de los grupos vulnerables (OECD, 2022^[62]). Se corre el riesgo de incentivar la permanencia en la informalidad o la infradeclaración de ingresos, por lo que debe diseñarse con sumo cuidado.

La fragmentación de los sistemas contributivos de pensiones de carácter público y privado también necesita una profunda reforma para abordar la complejidad, las ineficiencias y las desigualdades, tal y como se analiza en el Estudio de la OCDE sobre el Sistema de Pensiones (OECD, 2019^[61]). Ante tales desafíos, en julio de 2022, se encargó a una Comisión Multisectorial, integrada por los Ministerios de Trabajo, Economía y Finanzas, el Consejo de Ministros, el Banco Central y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, la elaboración de informes técnicos de evaluación del sistema de pensiones y la preparación de una propuesta de reforma.

Una de las prioridades debe ser eliminar la competencia existente entre los sistemas público y privado y hacer que las prestaciones sean complementarias. El sistema contributivo podría basarse en la provisión pública o privada, en ambas o en el establecimiento de cuentas nocionales, como se hace en otros países de la OCDE. Mantener la provisión de pensiones privadas como sistema principal tiene la ventaja de contribuir al desarrollo de los mercados financieros locales y de establecer un vínculo claro entre cotizaciones y prestaciones, incentivando a los trabajadores a cotizar regularmente. La pensión mínima universal antes mencionada también podría diseñarse de forma que ofrezca tanto los incentivos adecuados para cotizar al sistema de pensiones como prestaciones de jubilación más elevadas conforme aumente el número de años cotizados.

Para aumentar la cobertura de las pensiones de los trabajadores autónomos, podrían implantarse cotizaciones obligatorias de forma gradual, como se hace en otros países de América Latina y en varios países de la OCDE. También podría estudiarse la posibilidad de mejorar los incentivos para aumentar las contribuciones voluntarias. Por ejemplo, mediante la afiliación automática a una cuenta de pensión voluntaria. Asimismo, podrían mejorarse los incentivos financieros para las contribuciones voluntarias. Esto debería ir acompañado de un calendario progresivo de contribuciones, y de mecanismos de recaudación innovadores, utilizando tecnología avanzada, como los teléfonos inteligentes, para facilitar la aportación, o a través de las facturas de los servicios públicos (por ejemplo, teléfono móvil, agua, electricidad). Fomentar el ahorro a largo plazo abre la puerta a la posibilidad de ahorrar cantidades más pequeñas, algo que no suele ocurrir, debido a los elevados costos de transacción (Bosch et al., 2019^[63]). Las innovaciones tecnológicas también pueden ayudar a llegar a quienes no tienen ningún contacto con los sistemas de ahorro tradicionales. Entre los ejemplos que encontramos en países miembros de la OCDE, cabe citar una plataforma llamada "Millas para el Retiro" en México, que fomenta el ahorro para la jubilación de los trabajadores autónomos y con bajos ingresos. En Chile, la plataforma U-Zave asigna ahorro a un fondo mutuo personal a través de las compras realizadas en comercios asociados al sistema. De forma similar, una start-up española desarrolló una aplicación móvil llamada "*Pensumo*" o "Pensión por Consumo", que permite a los afiliados ahorrar mediante compras en comercios asociados y participando en actividades socialmente responsables (por ejemplo, iniciativas de reciclaje y seguridad vial).

Son necesarias otras reformas al sistema privado de pensiones, como se expone en la Revisión de las pensiones de la OCDE (OECD, 2019^[61]). Una cuestión prioritaria sería limitar los retiros anticipados de las cuentas individuales para así mejorar las prestaciones de jubilación. Los retiros anticipados podrían quedar restringidas a las cotizaciones voluntarias o a casos extremos, como una enfermedad terminal. Entre otras prioridades figura la optimización del periodo de acumulación de activos, mediante un ajuste de la estrategia de inversión por defecto para adoptar un enfoque del ciclo de vida más idóneo. También es importante alinear costos y comisiones y fomentar la competencia mediante una mejor transparencia y notificación de los costos y las comisiones correspondientes a los fondos de pensiones. Además, poner

límites a la frecuencia con que se cambia de fondo y de proveedor podría contribuir a evitar el aumento de costos derivado de transferencias innecesarias. En general, la reforma de las pensiones también se beneficiaría de cambios en ciertos parámetros, como limitar la jubilación anticipada, eliminar la diferencia de 5 años entre hombres y mujeres para la jubilación anticipada y vincular la edad de jubilación a la esperanza de vida.

Garantizar el acceso universal a servicios de salud de alta calidad

En las últimas décadas, Perú ha realizado importantes avances hacia la cobertura de salud universal (Gráfico 3.18, Panel A). Según el registro del seguro sanitario universal, la cobertura de salud aumentó del 37% en 2004 al 95% en 2019, pero persisten desigualdades socioeconómicas y geográficas, (Gráfico 3.18, Paneles B y C). Los servicios hospitalarios están muy concentrados en zonas urbanas, y algunas regiones tienen peor acceso a la atención sanitaria que otras (OECD, 2017^[64]). Perú presenta una baja densidad de trabajadores sanitarios per cápita, 16,8 por cada 10.000 habitantes en 2021, que es muy inferior a la de América Latina (23) y la OCDE (30) (World Bank, 2021^[65]) y está desigualmente distribuida por el territorio nacional (Gráfico 3.18, Panel D).

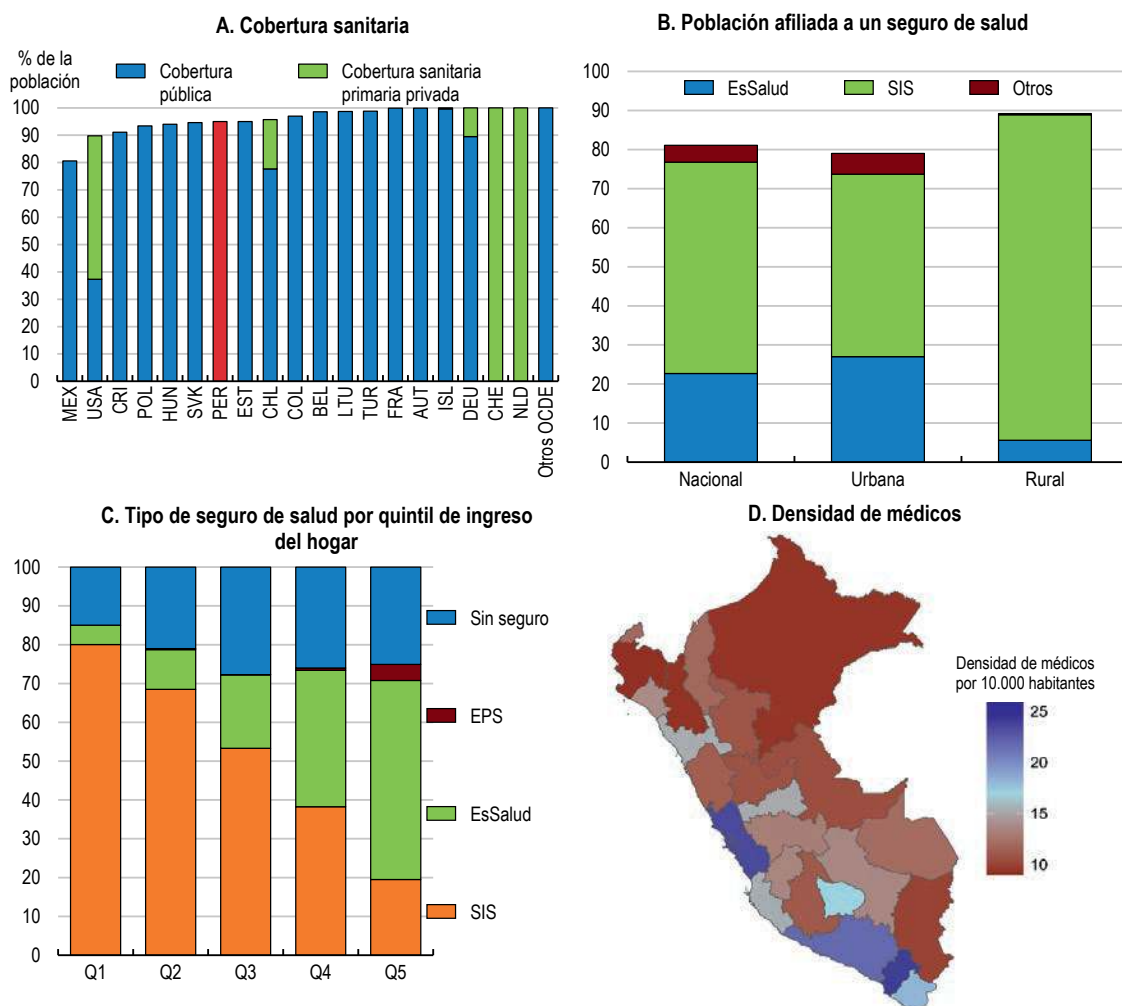
La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto que el sistema de salud está desbordado. Perú ha sido el país del mundo con mayor número de muertes por cada millón de habitantes, con más de 6.000 (según Our World in Data). La edad y la región de residencia han sido los principales determinantes de la probabilidad de morir por COVID-19, mientras que las tasas de mortalidad fueron homogéneas en toda la distribución de ingresos (World Bank, 2023^[4]). Las deficientes infraestructuras de atención primaria y hospitalaria, la falta de personal especializado y los problemas de gobernanza son algunas de las posibles explicaciones (Schwalb and Seas, 2021^[66]). Durante la pandemia, las visitas a los centros sanitarios disminuyeron significativamente, ya que el sistema se vio desbordado por los casos de COVID-19, y en 2021 todavía no se habían recuperado los niveles previos a la pandemia (World Bank, 2023^[4]). Incluso antes de la pandemia, muchas personas confiaban en las farmacias para resolver sus necesidades de servicios de salud, en lugar de acudir a proveedores de atención médica acreditados; el 45% de la población que precisaba atención no acudía a un centro de salud, y la cifra ascendió al 55% en 2021.

El sistema de salud de Perú está muy fragmentado, y existen múltiples regímenes y normas diferentes. El sistema se compone de tres regímenes: uno no contributivo, denominado Sistema Integral de Salud (SIS); uno contributivo denominado Seguro Social de Salud (EsSalud); y complementos de carácter privado a través de las Entidades Prestadoras de Salud (EPS). El sistema no contributivo (SIS) cubre en torno al 60% de la población, correspondiente en su mayoría a los percentiles más bajos de ingresos y a trabajadores informales, y se financia principalmente con impuestos generales. Parte de este sistema también es semicontributivo, ya que los microempresarios y los autónomos no pobres pueden afiliarse cotizando una pequeña cantidad (aunque constituyen una minoría de los afiliados al SIS). El régimen contributivo, EsSalud, cubre al 26% de la población, en su mayoría trabajadores con salarios altos, y se financia exclusivamente con cotizaciones laborales. Sólo el 3% de la población con mayores ingresos tiene un seguro médico privado. Cada sistema presta los mismos servicios a su población afiliada y cuenta con su propio presupuesto, todos operan en paralelo, sin coordinación de funciones, y son gestionados por distintos ministerios, con una limitada tutela efectiva del Ministerio de Salud.

Los regímenes sanitarios prestan servicios diferentes, lo que provoca desigualdades. El SIS ofrece una amplia cobertura primaria, pero con infraestructuras y equipos inadecuados (Phillips, 2022^[67]). Por ejemplo, el SIS cuenta con 40 centros de atención primaria por cada 100.000 afiliados, mientras que EsSalud sólo tiene cuatro, lo cual conlleva mayores tiempos de espera para conseguir cita. Por otro lado, en EsSalud la provisión de servicios de salud más complejos es superior (Ñopo, 2021^[13]) y la cobertura de costos es más alta (Seinfeld et al., 2021^[68]). En consecuencia, los "gastos de bolsillo" (pagos que asume el paciente durante las atenciones) pueden diferir significativamente en función del sistema y suelen ser más elevados para los hogares afiliados al SIS en el caso de enfermedades complejas.

La financiación del sistema de salud incentiva la informalidad (Torres, 2021^[69]). Mientras que el sistema no contributivo (SIS) proporciona acceso gratuito, en EsSalud hay que aportar un 9% del salario mensual (a partir del salario mínimo) de los trabajadores formales. Sin embargo, la satisfacción de los usuarios con ambos sistemas es similar (Ñopo, 2021^[13]). Esto significa que los trabajadores formales pagan por lo que los informales reciben gratis o a muy bajo costo, y hace que las cotizaciones al sistema de salud sean vistas como un impuesto a la formalidad por parte de trabajadores y empleadores. El sistema de salud presenta otras complicaciones que dan lugar a incentivos no adecuados. Por ejemplo, los regímenes semicontributivos que obligan a los autónomos y microempresarios a pagar por una cobertura idéntica a la de los regímenes gratuitos.

Gráfico 3.18. El acceso a la cobertura sanitaria es casi universal, pero desigual



Nota: Para Perú, año 2021. El Panel A se refiere a 2019, los datos de Perú son del registro del seguro universal de salud de 2021. Los Paneles B y C muestran datos de las encuestas de hogares. El SIS es el sistema de salud no contributivo, EsSalud es el sistema contributivo y las EPS son instituciones privadas.

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares; OCDE, Estadísticas Sanitarias, 2021.

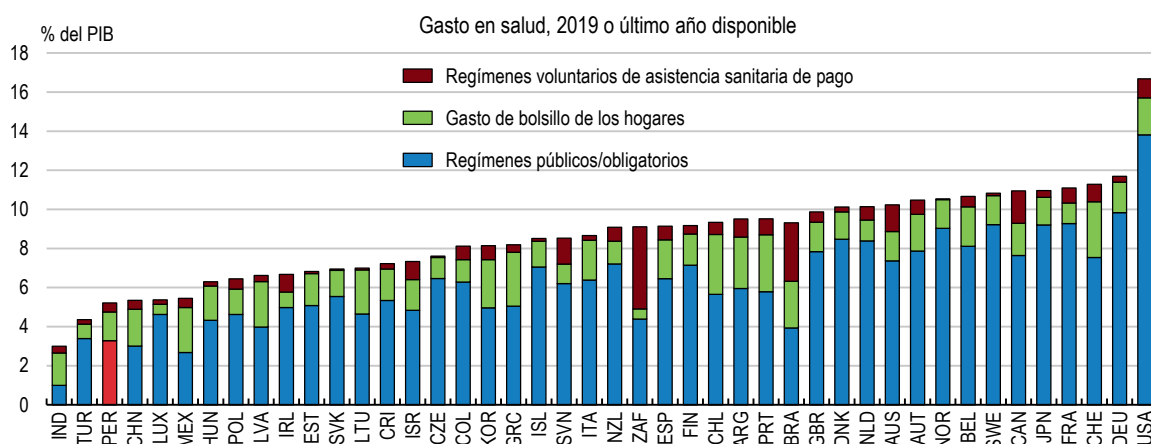
StatLink  <https://stat.link/dilyjp>

Además, la sanidad pública en Perú está insuficientemente financiada y los recursos están fragmentados en los diferentes subsistemas, lo que provoca desigualdades en el acceso. Si bien el gasto público en salud aumentó hasta el 3,3% del PIB en 2019 (Gráfico 3.19), dicho gasto no ha seguido el ritmo de expansión de la cobertura. A efectos comparativos, el gasto per cápita en EsSalud es un 40% superior al gasto per cápita en el SIS (World Bank, 2021^[65]). Aunque las ineficiencias técnicas —como los problemas


de capacidad del sector público señalados en el Capítulo 2– pueden explicar en parte el bajo gasto público, la insuficiente financiación sigue siendo un problema evidente que se traduce en un elevado gasto de bolsillo. El gasto de bolsillo en sanidad (equivalente al 30% del gasto sanitario total) es uno de los más elevados de la OCDE. El gasto de bolsillo recae principalmente en los hogares más ricos, pero sólo porque pueden permitirse esos gastos, lo que significa que los hogares más pobres carecen de acceso a determinados servicios.

Para lograr el acceso universal a servicios sanitarios de alta calidad y reducir las desigualdades y los incentivos a la informalidad, es necesario aumentar el gasto público en salud. Según el Banco Mundial, se necesita un 1,2% adicional del PIB para lograr la universalización y aumentar la calidad de los servicios sanitarios (World Bank, 2021^[65]). Dado que la financiación de la sanidad a través de cargas laborales desincentiva la creación de empleo formal, sería útil aumentar la financiación procedente de los impuestos generales. En el Capítulo 1, se examinan las opciones para aumentar la tributación general. Para potenciar los incentivos a la formalización, las cotizaciones sanitarias en el caso de los trabajadores con bajos ingresos podrían ser reducidas, sobre todo en niveles próximos al salario mínimo, que es donde más cuentan los incentivos a la formalización. Un plan progresivo de cotizaciones al sistema de salud podría basarse en los ingresos de los trabajadores, trasladando una mayor parte de la carga a los tramos de ingresos más altos, desde la zona próxima al salario mínimo; las aportaciones partirían de cero para los trabajadores pobres e irían aumentando para los grupos de ingresos más elevados (World Bank, 2021^[65]).

Gráfico 3.19. El sistema de salud carece de financiación suficiente



Fuente: OCDE, Base de Datos de Gasto y Financiación Sanitarios (Health Expenditure and Financing).

StatLink  <https://stat.link/v0r1qk>

Resolver las ineficiencias y desigualdades actuales pasa por fortalecer la coordinación entre las múltiples aseguradoras públicas e integrar gradualmente estos los sistemas paralelos existentes. Esto podría lograrse mediante un mayor uso de acuerdos de intercambio de servicios entre SIS y EsSalud, la estandarización de tipologías de proveedores de atención sanitaria en todos los subsistemas y el establecimiento de normas mínimas de calidad (OECD, 2017^[64]). En junio de 2019 se aprobaron las directrices para los intercambios de servicios, y algunas instituciones han empezado a aplicarlas. Sin embargo, las dificultades que plantea la definición de los servicios y su alcance obstaculizan su adopción generalizada. Durante la pandemia de COVID-19, se dio un impulso al intercambio de servicios de salud, que debería continuar en el futuro. La legislación podría definir mejor los niveles de coordinación para guiar las acciones conjuntas de las aseguradoras públicas. Una mayor integración de los sistemas requeriría mancomunar todos los recursos financieros disponibles, distribuirlos entre los regímenes de seguro existentes en función de un valor por afiliado predefinido –ajustado de acuerdo a riesgos de salud y parámetros sanitarios– y desarrollar una tarifa común para las prestaciones generales que facilite la movilidad de los asegurados entre las distintas redes de proveedores. Un sistema público de salud

unificado de acceso universal y con un conjunto común de prestaciones sanitarias de alta calidad podría complementarse con seguros privados voluntarios regulados; un esquema seguido en algunos países de la OCDE, como Francia.

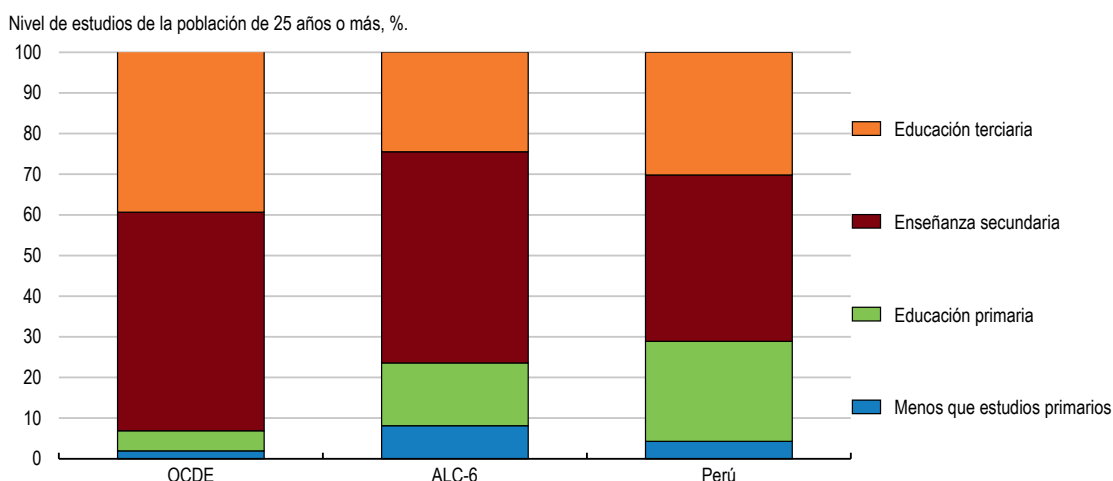
La cobertura de salud universal no puede alcanzarse sin mejorar la calidad de los servicios de salud. Una tutela eficaz por parte del Ministerio de Salud será esencial para marcar las prioridades sanitarias y establecer una metodología estándar de cálculo de tarifas con el fin de mejorar la compraventa de servicios (OECD, 2017^[64]; World Bank, 2021^[65]). Reforzar la coordinación y la coherencia de los servicios prestados entre las aseguradoras públicas permitiría lograr economías de escala y reducir desigualdades e ineficiencias en el acceso a la asistencia sanitaria. Debería instaurarse un marco normativo que establezca un plan de prestación de servicios y una estructura tarifaria comunes, con mecanismos que garanticen su cumplimiento por parte de aseguradoras y proveedores de servicios. También es imperativa una infraestructura de datos transparente que garantice el cumplimiento de estándares de calidad y de resultados, reduzca los retrasos en los pagos y haga un seguimiento de los costos. Mejorar las infraestructuras sanitarias y la densidad del personal sanitario es esencial, como también lo es optimizar su distribución por todo el territorio peruano.

Facilitar el acceso a una educación y formación de alta calidad es clave para la equidad y la productividad


Abordar la desigualdad en el acceso a la educación

Una educación de alta calidad es clave para aumentar la productividad y reducir las desigualdades. Una mano de obra bien formada puede contribuir a disminuir la informalidad laboral, ya que una mayor productividad de los trabajadores permite pagar costos laborales más elevados. A pesar de que el gasto público en educación es bajo en Perú (2,7% del PIB en 2018, en comparación con un promedio del 4,4% en la OCDE), el país ha logrado avances notables en el acceso a la educación básica universal, y al menos el 96% de los adultos completaron la educación primaria en 2020, superando así a otros países latinoamericanos (Gráfico 3.20). El impacto de la pandemia de COVID-19 en el nivel educativo en Perú ha sido significativo. Las estimaciones del Banco Mundial indican que se perdieron 1,7 años de escolarización ajustados en función del aprendizaje, una de las tasas más altas de la región (World Bank, 2023^[4]).

Gráfico 3.20. El nivel educativo es relativamente alto



Nota: 2020 o último año disponible: ALC-6 es la media no ponderada de ARG, BRA, CHL, COL, CRI y MEX. Fuente: OCDE e INEI.

StatLink  <https://stat.link/0klt4d>

Priorizar el acceso universal a una educación infantil de alta calidad resulta decisivo para mejorar los resultados educativos en etapas posteriores de la vida, sobre todo para los niños de hogares con bajos ingresos (Alcázar, 2020^[70]; Karoly, 2005^[71]). La educación y la atención en la primera infancia también son cruciales para desarrollar las capacidades de los futuros alumnos y facilitar la participación de ambos progenitores en el mercado laboral (OECD, 2023^[72]), en particular, de las mujeres. En 2022, el 6,4% de los niños de 0 a 2 años estaban inscritos en *Cuna Más*, una iniciativa a gran escala para el desarrollo infantil temprano que ha ofrecido buenos resultados escolares (OECD, 2019^[12]). Si bien la cobertura para niños de 3 a 5 años mejoró significativamente del 77% en 2013 al 94% en 2019 (INEI, 2022^[73]), los cierres de escuelas relacionados con la pandemia provocaron una caída en las tasas de escolarización hasta aproximadamente un 85% en 2020 y 2021, con una leve recuperación en 2022 (90%). Existen grandes disparidades en el acceso a la educación infantil de alta calidad, y las zonas rurales y remotas quedan rezagas. El Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI) ha facilitado el acceso de los niños de entornos vulnerables, pero ha resultado ser menos eficaz en términos de calidad educativa que las escuelas formales (Recuadro 3.3). El acceso a las escuelas formales de educación infantil sigue siendo reducido para las familias con pocos ingresos de zonas rurales remotas, ya que dichas escuelas se encuentran principalmente en áreas urbanas y las vías de comunicación y de transporte son limitadas. Para mejorar el acceso de los niños a la educación y la atención temprana es necesario ampliar los servicios educativos para niños de 0 a 2 años, incluyendo el programa de cuidado diurno *Cuna Más*. Además, aumentar la accesibilidad de los niños de 3 a 5 años a las escuelas públicas formales de educación temprana exigiría una mayor inversión para ampliar la capacidad y el número de escuelas formales en todo el país. Aunque el programa PRONOEI ha contribuido a facilitar el acceso de los niños de entornos vulnerables, un refuerzo de la financiación de las instituciones podría mejorar los resultados y permitir su transformación en escuelas formales en el futuro. Estas reformas reducirían la pobreza, aumentarían la movilidad social y la integración (OECD, 2018^[74]) y ayudarían a prevenir el abandono escolar (Heckman and Masterov, 2007^[75]; OECD, 2016^[76]). Además, las madres –para quienes la asequibilidad de la educación infantil es la principal barrera para acceder al mercado laboral– tendrían más incentivos para buscar trabajo.

Recuadro 3.3. Educación infantil para alumnos de entornos vulnerables en Perú

En Perú, la educación infantil es obligatoria para los niños de 3 a 5 años. El Ministerio de Educación supervisa los programas de educación infantil, que se llevan a cabo a través de una combinación de escuelas públicas y privadas, y organizaciones comunitarias. El Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI) es un programa público de educación infantil, cuyo objetivo es brindar de forma integral atención y educación a los niños de zonas rurales y remotas, donde el acceso a la educación formal es limitado. En estos centros, los profesores suelen ser miembros de la comunidad que reciben formación para impartir educación y atención en la primera infancia a niños en sus comunidades locales, y muchas veces se trata de madres de la propia comunidad. Los educadores comunitarios de PRONOEI trabajan en estrecha colaboración con los padres para promover el desarrollo de los niños, y a menudo se encargan de organizar y dirigir actividades de aprendizaje y de preparar comidas nutritivas.

El programa ha sido decisivo para promover la educación en la primera infancia en zonas remotas y rurales de Perú, al facilitar el acceso a la educación a niños que, de otro modo, no recibirían este servicio. Los datos sugieren que el programa PRONOEI tiene efectos positivos en los resultados educativos y en el desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños, en comparación con los que no reciben educación, especialmente en el caso de los niños que proceden de entornos desfavorecidos y tienen un acceso limitado a la educación. Sin embargo, los alumnos de PRONOEI suelen obtener peores resultados que los alumnos que han asistido a centros escolares (Cueto and Díaz, 1999^[77]; Cueto et al., 2016^[78]). Esto se explica, al menos en parte, porque los educadores de PRONOEI carecen de educación formal, más allá del nivel secundario, y su formación posiblemente no sea tan amplia o

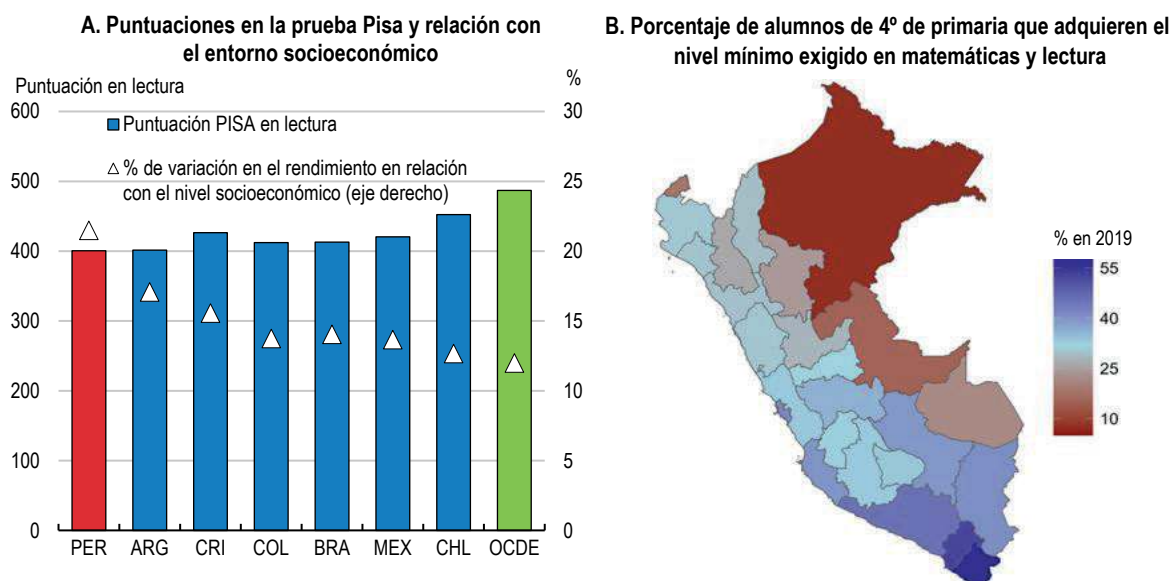
rigurosa como la de los docentes de escuelas formales. Otros retos tienen que ver con la permanencia de los educadores formados en el programa PRONOEI, sobre todo en zonas donde las oportunidades de promoción y desarrollo profesional son reducidas. Infraestructuras inadecuadas y escasos recursos financieros para la ejecución de los programas contribuyen a que los resultados educativos sean deficientes.

El acceso a la educación secundaria ha mejorado, y en 2021 el 41% de la población de 25 años o más había recibido educación secundaria, frente al 36% en 2010 (INEI, 2022^[73]); un porcentaje que excede el de algunos países latinoamericanos y se acerca al promedio de la OCDE. Sin embargo, la exclusión educativa sigue siendo preocupante. La brecha de género en el nivel de estudios sigue siendo relativamente alta, ya que el 34% de las mujeres mayores de 25 años, frente al 42% de los hombres, completan la educación secundaria (INEI, 2022^[73]). Las obligaciones laborales de las adolescentes fuera de la escuela y los embarazos en la adolescencia son los principales factores que explican el abandono escolar femenino, especialmente en el medio rural (OECD, 2022^[11]). En el ámbito rural, sólo el 32% de la población completa la enseñanza secundaria y el 8% la superior. Aunque los programas de transferencias monetarias condicionadas y de becas, como *Juntos* y PRONABEC (becas y préstamos educativos para estudiantes con talento procedentes de entornos pobres), han reducido la exclusión, siguen existiendo disparidades entre regiones y grupos étnicos. Por ejemplo, los estudiantes de Lima alcanzan un nivel educativo superior al de los estudiantes de regiones vulnerables (INEI, 2022^[73]), y las personas de comunidades indígenas estudian, en promedio, cuatro años menos que aquellas que hablan español. Estas desigualdades se han visto agravadas por la pandemia. Según el Ministerio de Educación, la tasa media de escolarización en la educación secundaria pasó del 90% en 2019 al 56% en 2020, y las personas de entornos vulnerables se vieron más afectadas. Un apoyo académico focalizado podría reducir la exclusión educativa. Por ejemplo, extender el programa de educación bilingüe para niños indígenas a la educación secundaria, dando prioridad a aquellas áreas geográficas donde se encuentra el mayor número de niños con un dominio limitado del español, ayudaría a reducir el abandono escolar. La ampliación del programa *Jornada Escolar Completa*, dando preferencia a los alumnos de entornos vulnerables, también contribuiría a proporcionar apoyo académico y un entorno seguro. Debe prestarse especial atención a la calidad de la enseñanza impartida durante este horario ampliado. Las transferencias monetarias condicionadas, como las que ofrece el programa *Juntos*, podrían resultar una herramienta útil si se condicionan las ayudas a la prevención de embarazos de adolescentes y al fomento de la asistencia regular y a la finalización de los estudios (OECD, 2019^[12]).

Mejorar la calidad de la educación

Aunque en la última década se han producido avances sustanciales en el rendimiento escolar, persisten los retos relacionados con la calidad y la equidad. Los resultados escolares de Perú siguen estando por debajo de la media de la OCDE y de otros pares latinoamericanos (Gráfico 3.21). El rendimiento de los alumnos está muy condicionado por su estatus socioeconómico, y los alumnos de educación primaria procedentes de entornos socioeconómicos modestos tienen un 16% menos de probabilidad de llegar al nivel educativo mínimo exigido en matemáticas (Alcázar, 2020^[70]). El origen étnico y la ubicación geográfica también influyen claramente en los resultados del aprendizaje. Las diferencias de cualificación entre hombres y mujeres también son significativas. Una mayor proporción de chicas de 15 años obtienen resultados inferiores a la media en matemáticas y ciencias en comparación con sus compañeros varones, mientras que las chicas obtienen mejores resultados que los chicos en lectura. Esto se refleja en las posteriores decisiones educativas y profesionales de las mujeres; en 2019, el 25% de las licenciadas universitarias habían estudiado una titulación de ciencia, tecnología, ingeniería o matemáticas, frente a más del 35% de los licenciados varones (OECD, 2022^[11]).

Gráfico 3.21. El bajo rendimiento académico en Perú está estrechamente ligado al entorno socioeconómico



Fuente: OCDE, Base de Datos PISA de 2018 e INEI.

StatLink <https://stat.link/jd6b7z>

La pandemia profundizó la desigualdad educativa. El gobierno puso en marcha rápidamente un programa de educación a distancia (*Aprendo en Casa*) y distribuyó tabletas con acceso a Internet al 24% de los alumnos de primaria y secundaria (*Plan Cierre de Brecha Digital*) para hacer frente al prolongado cierre de las escuelas. Sin embargo, menos del 50% de los alumnos de primaria tenían un ordenador en casa y sólo el 25% de los hogares tenían acceso a Internet. Los estudiantes de entornos vulnerables se vieron especialmente perjudicados, ya que sólo el 17% de ellos utilizó herramientas digitales para conectarse a las clases, frente al 59% de los estudiantes de hogares con mayores ingresos (IPE, 2021^[79]). Incluso los estudiantes que participaron en clases virtuales experimentaron un declive en los resultados académicos; se constató una caída media del 14% en el rendimiento en lectura y matemáticas entre 2019 y 2021 (MINEDU, 2021^[80]). La proporción de estudiantes con resultados por debajo del nivel mínimo en la prueba PISA aumentó al menos un 22% con respecto a la edición de 2018 (IPE, 2021^[79]). Para corregir esto será necesario un apoyo académico y de tutoría personalizado a cargo de profesores bien preparados, otorgando prioridad a aquellos alumnos más desaventajados. Un ejemplo son los programas de recuperación extraescolar o de verano, que han demostrado su eficacia en Finlandia, Portugal, Francia o la India. Las autoridades también podrían ampliar la cobertura del *Plan de Cierre de Brecha Digital* para garantizar que todos los estudiantes del país tengan acceso a las tecnologías digitales y las aprovechen de forma activa.

Incrementar el acceso a una educación de alta calidad exige mejorar la calidad de la enseñanza, el material didáctico y las infraestructuras. La esperada reforma magisterial de 2012 pretendía mejorar la calidad educativa, ofreciendo condiciones laborales más atractivas y una promoción profesional basada en los méritos (Recuadro 3.4), mientras que un programa de incentivos monetarios (*Bono escuela*) puesto en marcha en 2014 recompensaba a los profesores en función de los logros de los alumnos. Sin embargo, es necesario proseguir los esfuerzos para reforzar los itinerarios profesionales del profesorado, ya que sólo el 64% de los docentes cumplen los requisitos mínimos de calidad exigibles en la enseñanza secundaria (UNESCO, 2023^[81]). Es fundamental mejorar la calidad de la formación inicial del profesorado. Condiciones de trabajo difíciles, formación inadecuada y salarios más bajos que en otras profesiones limitan el atractivo de la profesión docente en Perú (UNESCO, 2017^[82]).

Recuadro 3.4. La reforma de la carrera magisterial de 2012

En 2012, el gobierno aprobó *Ley de Reforma Magisterial* con el objetivo de mejorar la calidad de la enseñanza y el desarrollo profesional de los docentes. La reforma introdujo nuevos criterios de evaluación y requisitos de desarrollo profesional para los profesores, así como un nuevo sistema para promover y recompensar el buen desempeño. El nuevo sistema basa la selección y promoción del personal docente en evaluaciones periódicas obligatorias de desempeño. A partir de estas evaluaciones, los profesores pueden explorar oportunidades para moverse horizontal y verticalmente por el sistema. A diferencia de lo que establecía la antigua ley, los profesores pueden ser despedidos tras tres suspensos en las evaluaciones de desempeño, una medida que pretende retener a los docentes más valiosos. La nueva ley amplía el número de competencias docentes evaluables, y ahora se incluyen las prácticas pedagógicas innovadoras, la gestión institucional, la formación del profesorado y la investigación e innovación. La ley también simplifica la gestión de las nóminas y establece subidas salariales fijas vinculadas a las evaluaciones de desempeño. La reforma ha contribuido a mejorar la calidad del profesorado y el rendimiento de los alumnos, al tiempo que ha aumentado los incentivos para el desarrollo profesional. Sin embargo, los retrasos en su aplicación y los aumentos salariales no vinculados a evaluaciones meritocráticas podrían dificultar la motivación de los profesores.

Fuente: (OECD, 2016^[83]; UNESCO, 2017^[82]; SOPLA, 2014^[84]).

También es necesario que el número de candidatos a profesores se ajuste mejor a las necesidades del sistema educativo, sobre todo en zonas rurales, donde hay una gran proporción de estudiantes de etnias indígenas. Mientras que en las zonas urbanas se presentan demasiados candidatos a plazas públicas de profesor, en las zonas rurales hay un problema de escasez, y en 2020 únicamente se cubrieron el 11% de los puestos ofertados (World Bank, 2022^[85]). Por este motivo, los profesores interinos, que carecen de la cualificación requerida, tienden a ocupar puestos que los titulares, con más cualificación, rechazan, normalmente en escuelas de entornos vulnerables. Los profesores con alta cualificación de centros de educación infantil de Chile, Dinamarca, Turquía y Noruega tienen un 11% más de probabilidades de enseñar a alumnos de entornos desfavorecidos (OECD, 2019^[86]). Además, el número de escuelas multigrado en el medio rural es elevado, y el 78,3% de todas las escuelas primarias cuenta con un solo profesor para toda la educación primaria (CIES, 2021^[87]). Satisfacer las distintas necesidades de todos los alumnos en los centros multigrado requiere profesores con una alta cualificación y especialización en muchas materias. Reasignar profesores muy cualificados a los centros más desfavorecidos, mejorar las condiciones de trabajo y reducir el número de cursos que debe impartir un docente permitiría acortar la brecha en el rendimiento académico. Perú podría inspirarse en la experiencia del sistema de Corea del Sur, con planes de asignación y rotación obligatoria de docentes en función de las necesidades de cada escuela, e incentivos adicionales para atraer buenos profesores a escuelas desfavorecidas, como por ejemplo un complemento salarial, clases más reducidas, menos horas lectivas, crédito adicional para futuros ascensos a puestos administrativos y la posibilidad de elegir la siguiente escuela en la que trabajar (OECD, 2018^[88]; IDB, 2020^[89]).

Una infraestructura escolar adecuada es crucial para fomentar la implicación en la educación y mejorar los resultados académicos. Sin embargo, en Perú solo el 26,2% de todas las aulas de las escuelas públicas de preescolar, primaria y secundaria estaban en buenas condiciones en 2018, y el porcentaje era aún menor, un 24%, en las escuelas rurales (INEI, 2018^[90]). Alrededor del 60% de las escuelas de todo el país carecen de algún servicio básico; el 40% no tienen agua, el 36% no disponen de sistemas de desagüe y el 30% carecen de electricidad, lo que dificulta el proceso de aprendizaje. En 2014, la Secretaría de Educación creó el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (Pronied) con el objetivo de reducir las carencias en infraestructura educativa. Sin embargo, su aplicación ha sido deficiente debido a la escasa coordinación entre el gobierno nacional y los subnacionales y a la baja capacidad de ejecución.

En 2021, el 30% del presupuesto asignado al Pronied y a los gobiernos regionales no llegó a ejecutarse. Las reformas para mejorar la contratación pública, reducir la corrupción y optimizar el proceso presupuestario y la coordinación, analizadas en el Capítulo 2, son fundamentales a este respecto.

Mejorar la transición de la educación al mercado laboral

El acceso a la enseñanza superior ha aumentado en Perú, pero en detrimento de la calidad. El 30% de la población peruana mayor de 25 años posee un título universitario, una proporción más elevada que en muchos otros países latinoamericanos. Sin embargo, más del 80% de la población de 16 a 25 años presenta los niveles más bajos de competencia en lectoescritura y cálculo, según la encuesta PIAAC de la OCDE (OECD, 2023^[91]). Además, el número de universidades en activo casi se ha duplicado, de 74 en 2000 a 139 en 2019 (OECD, 2016^[83]), aunque muchas de ellas no están reguladas, lo que conlleva una relajación de los requisitos de admisión y una escasa cualificación de los estudiantes (OECD, 2019^[12]). En 2020, el gobierno lanzó la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva, con el objetivo principal de que, en el año 2030, al menos el 50% de los jóvenes del país accedan a una educación terciaria, especialmente el colectivo de jóvenes procedentes de entornos vulnerables. La ley de instituciones de enseñanza superior de 2014 intentó mejorar la regulación y la calidad en todos los programas y organismos, creando una entidad responsable de garantizar estándares mínimos de calidad. Hasta ahora, 92 universidades y dos escuelas de postgrado han cumplido los requisitos mínimos de calidad en la fase inicial del proceso de concesión de licencias para impartir enseñanza superior. Sin embargo, sólo 73 institutos de enseñanza cumplen los criterios de calidad. Es imprescindible seguir aumentando la calidad de estas instituciones mediante el refuerzo de los mecanismos de garantía de calidad y el apoyo a los procesos de mejora continua.

Perú necesita fortalecer su sistema de educación y formación profesional (EFP), que actualmente no está bien diseñado para satisfacer las necesidades del mercado laboral (OECD, 2019^[12]). La demanda de trabajadores de alta cualificación ha ido superando a la oferta. Los programas de EFP podrían aumentar la oferta de las profesiones más demandadas, como por ejemplo, los técnicos informáticos, los trabajadores de cuidado personal o los profesionales sanitarios. El sistema de EFP de Perú se caracteriza por la existencia de buenas escuelas sectoriales (por ejemplo, en la industria manufacturera, la construcción y el turismo), pero éstas únicamente representan en torno al 15% de los estudiantes matriculados en EFP. El resto de los centros públicos y privados no sectoriales no son tan buenos, ofrecen muy pocas oportunidades de adquirir competencias avanzadas y de ellos salen técnicos poco cualificados y con escasa práctica laboral. Implicar a las empresas en el diseño y la gestión de los programas de escuelas no sectoriales y ofrecer prácticas formativas podría ajustar mejor la capacitación a las demandas del mercado laboral, generando a su vez más oportunidades de aprendizaje en el entorno laboral. Una mayor actividad de capacitación en centros de trabajo aumentaría la empleabilidad y reduciría los desajustes en las cualificaciones. Algunos países de la OCDE ofrecen incentivos financieros y fiscales para ofrecer aprendizajes en sistemas de FP dual. Por ejemplo, en Francia los estudiantes reciben ayuda financiera y las empresas reciben incentivos financieros y fiscales para contratar aprendices, aliviando las limitaciones financieras y potencialmente promoviendo el empleo formal. Los empresarios también deberían desempeñar un papel más activo en el diseño y la aplicación de políticas activas en el mercado laboral, y en los programas universitarios para así mejorar la calidad y la adecuación de las cualificaciones.

Cuadro 3.4. Principales hallazgos y recomendaciones

PRINCIPALES HALLAZGOS	RECOMENDACIONES (las principales figuran en negrita)
Reformas del mercado laboral para reducir la informalidad	
Alrededor del 80% de los trabajadores tienen empleos informales. Esto les priva del acceso a muchas prestaciones de la seguridad social, además de reducir la productividad y los ingresos tributarios.	Establecer una estrategia integral para fomentar la formalización, que incluya una reducción de los costos laborales no salariales, en particular en el caso de los trabajadores con ingresos bajos, una normativa laboral más flexible en materia de contratos indefinidos, el refuerzo de la capacitación, una aplicación más estricta de la legislación y mejoras en la administración tributaria.
Una normativa sobre reincorporación de trabajadores despedidos poco habitual en los países de la OCDE y de América Latina dificulta que las decisiones de despido sean admitidas como justificadas, lo cual desincentiva los contratos indefinidos formales.	Reformar la normativa sobre reincorporación de trabajadores despedidos para que los empresarios puedan alegar despidos procedentes, incluso por motivos económicos.
Un salario mínimo relativamente alto reduce las perspectivas de los trabajadores con bajos ingresos de obtener un empleo formal, sobre todo en el caso de las mujeres, los jóvenes y los trabajadores rurales.	Crear una comisión permanente para orientar las modificaciones futuras del salario mínimo en función de mecanismos objetivos y de su impacto en el empleo informal.
Ampliar la cobertura de la protección social	
La pobreza, en el 26%, está por encima de los niveles anteriores a la pandemia. La pandemia ha puesto de manifiesto importantes carencias en la protección social, sobre todo para los trabajadores informales. Los programas de apoyo a los ingresos están bien establecidos, pero la cobertura y las prestaciones son bajas.	Ampliar la cobertura y las prestaciones de los programas de transferencias monetarias para los pobres, tomando como base el actual programa de transferencias monetarias condicionadas <i>Juntos</i>.
Faltan estadísticas actualizadas sobre las poblaciones vulnerables y un seguimiento que permita identificar adecuadamente a estas poblaciones y sus necesidades. El registro social de hogares mejoró durante la pandemia, pero muchas veces no refleja los cambios de ingresos en tiempo real y deja fuera a algunos hogares vulnerables.	Recoger sistemáticamente datos sobre grupos minoritarios, hogares en zonas remotas y hogares vulnerables. Seguir mejorando el registro social de hogares mediante la integración de bases de datos administrativas, el uso de datos en tiempo real y el empleo de herramientas digitales.
El sistema de selección de los hogares que pueden acogerse a los programas sociales incentiva la informalidad, ya que un requisito es no estar cotizando al sistema de salud.	Eliminar el requisito de no estar cotizando al sistema de salud para acceder a los programas sociales.
La cobertura de las pensiones es baja.	Ampliar la cobertura y las prestaciones del régimen no contributivo de pensiones.
El sistema contributivo de pensiones es complejo y fragmentado.	Complementar el régimen no contributivo de pensiones con un sistema contributivo de pensiones que acabe con el solapamiento entre los regímenes contributivos de pensiones existentes.
Los retiros de fondos de pensiones reducen la cobertura y las prestaciones de las pensiones y han dejado al 80% de los afiliados sin ahorros para la jubilación. La mayoría de la gente retira el 95,5% de los ahorros al alcanzar la edad de jubilación en forma de capital, de tal modo que quedan completamente expuestos al riesgo de longevidad.	Restringir las retiradas de fondos de pensiones a casos extremos (como una enfermedad terminal) y al ahorro voluntario, y sustituir el pago único al alcanzar la edad de jubilación por prestaciones periódicas en concepto de pensión.
El acceso al sistema de salud está muy fragmentado. El sistema público de salud, insuficientemente financiado, ofrece cobertura gratuita a la mayor parte de la población desfavorecida, mientras que los trabajadores formales pagan cotizaciones por servicios de calidad similar.	Mejorar el acceso a servicios sanitarios de calidad mediante la integración de las múltiples aseguradoras públicas, recurriendo en mayor medida a los ingresos tributarios generales. Permitir las contribuciones voluntarias a seguros privados para complementar los servicios de salud.
Mejorar el acceso a una educación de calidad	
La educación preescolar es clave para obtener mejores resultados posteriormente durante el ciclo educativo, especialmente en el caso de los niños vulnerables, pero el acceso a una educación preescolar pública de alta calidad es escaso y se ha reducido aún más con el cierre de las escuelas durante la pandemia de COVID-19. Esto también repercute negativamente en la situación de las mujeres en el mercado laboral.	Ampliar el acceso a una educación infantil de alta calidad, dando prioridad a los niños vulnerables.
Los mejores resultados en educación corresponden sobre todo a estudiantes aventajados en zonas urbanas y entornos socioeconómicos favorecidos.	Establecer programas focalizados de apoyo y tutoría para estudiantes de entornos vulnerables a cargo de maestros bien preparados.
Una gran proporción de los maestros no alcanza los requisitos mínimos de calidad. Las escuelas desfavorecidas de zonas rurales tienen dificultades para atraer a maestros cualificados.	Seguir mejorando la formación inicial, la contratación y selección de los maestros, y promover ascensos y recompensas basados en el mérito, incluidos incentivos para la reasignación de maestros a escuelas desfavorecidas.
La baja calidad de los centros de enseñanza terciaria es generalizada, sobre todo en la educación y formación profesionales, y los programas no se ajustan a las necesidades del mercado laboral.	Reforzar el compromiso de las empresas y los interlocutores sociales en la definición de los estándares de los programas de formación profesional dual, e impulsar la participación en el aprendizaje en el entorno laboral.

Bibliografía

- Acosta, S., S. Pienknagura and C. Pizzinelli (2022), *Tax Policy for Inclusive Growth in Latin America and the Caribbean*, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/01/21/Tax-Policy-for-Inclusive-Growth-in-Latin-America-and-the-Caribbean-511829>. [55]
- Alcázar, L. (2020), *Poor education and precarious jobs in Peru: Understanding who is left behind and why*. [70]
- Bernal, N. (2020), *El sistema de pensiones en el Perú. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*, CEPAL. [59]
- Bernal, R. et al. (2017), “Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes: Firms’ Employment and Wages after the Colombian 2012 Tax Reform”, *IDB Technical Note*, No. 1268, Inter-American Development Bank. [39]
- Bosch, M. et al. (2019), *How to Promote Retirement Savings for Low-Income and Independent Workers: The Cases of Chile, Colombia, Mexico and Peru*, Inter-American Development Bank, <https://doi.org/10.18235/0002016>. [63]
- Bravo, D. and T. Rau (2013), *Effects of Large-scale Youth Employment Subsidies: Evidence from a Regression Discontinuity Design*. [45]
- Cahuc, P. and S. Carcillo (2012), *Les conséquences des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires*, <https://sciencespo.hal.science/hal-03461125/document>. [42]
- Castellares, R. et al. (2022), “El salario mínimo, la inflación y el empleo en el Perú”, *Moneda*, Vol. 190, <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-190/moneda-190-04.pdf>. [19]
- Castilleja-Vargas, L. and M. Deza (eds.) (2020), *Cómo acelerar el crecimiento económico y fortalecer la clase media: Perú*, Inter-American Development Bank, <https://doi.org/10.18235/0002604>. [1]
- Castillo, L. (2020), *Regional Dynamics of Income Inequality in Peru*, <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2020/documento-de-trabajo-004-2020.pdf>. [2]
- Céspedes, N. (2006), “Efectos del salario mínimo en el mercado laboral peruano”, *Revista de Estudios Económicos*. [28]
- Céspedes, N. and A. Sanchez (2013), *Minimum wage and job mobility*, Banco Central de Reserva del Perú. [29]
- CIES (2021), *Políticas para una educación equitativa e inclusiva*. [87]
- Comex (2022), *EL 86% DE LAS MYPES PERUANAS FUERON INFORMALES EN 2021 Y SUS VENTAS FUERON UN 27% MENORES QUE LAS DE 2019, PESE A REACTIVACIÓN ECONÓMICA*, <https://www.comexperu.org.pe/articulo/el-86-de-las-mypes-peruanas-fueron-informales-en-2021-y-sus-ventas-fueron-un-27-menores-que-las-de-2019-pese-a-reactivacion-economica#:~:text=As%C3%AD%2C%20en%202021%2C%20la%20informalidad,empresas%20informales%20que%20>. [14]

- Correa, N. (2021), *Protección social y lucha contra la pobreza*, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). [7]
- Cueto, S. and J. Díaz (1999), "Impacto de la educación inicial en el rendimiento en primer grado de primaria en escuelas públicas urbanas de Lima", *Revista de Psicología*, Vol. 17/1, pp. 73-91, <https://doi.org/10.18800/psico.199901.004>. [77]
- Cueto, S. et al. (2016), *Education trajectories: from early childhood to early adulthood in Peru*, <https://repositorio.grade.org.pe/handle/20.500.12820/443>. [78]
- Dabla-Norris, E. et al. (2018), "Size Dependent Policies, Informality and Misallocation", *IMF Working Papers*, Vol. 18/179, p. 1, <https://doi.org/10.5089/9781484372340.001>. [38]
- Del Carpio, X. and L. Pabon (2017), *Implications of Minimum Wage Increases on Labor Market Dynamics : Lessons for Emerging Economies*, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26468>. [23]
- Del Valle, M. (2009), "Imapcto del ajuste de la Remuneración Mínima Vital sobre el empleo y la informalidad", *Revista Estudios Económicos*, Vol. 16, pp. 83-102. [30]
- Engbom, N. and C. Moser (2018), *Earning Inequality and the Minimum Wage: Evidence from Brazil*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, <https://doi.org/10.21034/iwp.7>. [24]
- Eurofound (2018), *Wage developments in the EU and the impact of Germany's minimum wage*, <https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/wpef18051.pdf>. [34]
- Freudenberg, C. and F. Toscani (2019), "Informality and the Challenge of Pension Adequacy", *IMF Working Papers*, Vol. 19/149, p. 1, <https://doi.org/10.5089/9781498318525.001>. [60]
- Gaentzsch, A. (2020), "Do conditional cash transfers (CCTs) raise educational attainment? An impact evaluation of *Juntos* in Peru", *Development Policy Review*, Vol. 38/6, pp. 747-765, <https://doi.org/10.1111/dpr.12468>. [49]
- Galassi, G. (2021), *Labor Demand Response to Labor Supply Incentives: Lessons from the German Mini-Job Reform*. [43]
- Gálvez Vargas, S. (2021), *Cash transfers during the pandemic in Peru: Lessons and policy recommendations*, <https://psj.lse.ac.uk/articles/98/galley/125/download/>. [52]
- Garicano, L., C. Lelarge and J. Van Reenen (2016), "Firm Size Distortions and the Productivity Distribution: Evidence from France", *American Economic Review*, Vol. 106/11, pp. 3439-3479, <https://doi.org/10.1257/aer.20130232>. [37]
- Garlati-Bertoldi, P. (2018), "Payroll Taxes, Social Security and Informality. The 2012 Tax Reform in Colombia", <http://www.dotec-colombia.org/index.php/series/416-universidad-javeriana-bogota/vniversitas-economica/16722-pablo-adrian-garlati-bertoldi>. [41]
- Gentilini, U. et al. (2021), *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19 : A Real-Time Review of Country Measures*. [51]
- Gunter, S. (2013), "STATE EARNED INCOME TAX CREDITS AND PARTICIPATION IN REGULAR AND INFORMAL WORK", *National Tax Journal*, Vol. 66/1, pp. 33-62, <https://doi.org/10.17310/ntj.2013.1.02>. [54]

- Hanna, R., A. Khan and B. Olken (2018), *Targeting the Poor*, [56]
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2018/12/pdf/developing-economies-and-social-protection-hanna.pdf>.
- Heckman, J. and D. Masterov (2007), “The Productivity Argument for Investing in Young Children”, *NBER Working Paper*, No. 13016, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, USA, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=978407 [75]
 (accessed on 21 January 2020).
- Hoynes, H. and A. Patel (2017), “Effective Policy for Reducing Poverty and Inequality?”, *Journal of Human Resources*, Vol. 53/4, pp. 859-890, <https://doi.org/10.3368/jhr.53.4.1115.7494r1>. [53]
- IDB (2020), *Seleccionar y asignar docentes en América Latina y el Caribe*. [89]
- ILO (2022), *Propuesta de desarrollo e implementación del Esquema Integral de Protección ante el Desempleo*. [58]
- ILO (2019), *Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options*. [57]
- ILO (2017), *World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*. [50]
- INEI (2022), *Indicadores de educación según departamentos*. [73]
- INEI (2018), *Principales resultados de la encuesta nacional a instituciones educativas de nivel inicial, primaria y secundaria*. [90]
- IPE (2021), *Efectos del COVID-19 en la educación*, <https://www.ipe.org.pe/portal/efectos-del-covid-19-en-la-educacion/>. [79]
- Jaramillo, M. (2013), “The Incidence of Social Spending and Taxes in Peru”, *Public Finance Review*, Vol. 42/3, pp. 391-412, <https://doi.org/10.1177/1091142113496134>. [9]
- Jaramillo, M. (2012), *Ajustes del mercado laboral peruano ante cambios en el salario mínimo: La experiencia de la década de 2000*, [31]
<http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/ddt63.pdf>.
- Jaramillo, M., J. Aknibacud and L. de la Flor (2017), *Los efectos desprotectores de la protección del empleo: el impacto de la reforma del contrato laboral del 2001*. [15]
- Jaramillo, M. and D. Campos (2021), *La dinámica del mercado laboral peruano. Creación y destrucción de empleos y flujos de trabajadores*, GRADE. Grupo de Análisis para el Desarrollo. [17]
- Karoly, L. (2005), “The Economics of Investing in Universal Preschool Education in California.”, Vol. 1st ed., RAND Corporation, JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/10.7249/mg349pf>. [71]
- Konle-Seidl, R. (2021), “Precarious but popular? The German mini-job scheme in comparative research on work and welfare”, *Journal of International and Comparative Social Policy*, Vol. 37/3, pp. 293-306, <https://doi.org/10.1017/ics.2021.11>. [44]
- Leyva De Amat, G. (2020), *La masificación de los contratos temporales en el Perú: cuando la excepción se vuelve la regla*. [18]

- Low Pay Commission UK (2018), *National Minimum Wage: Low Pay Commission 2018 Report*, [33]
<https://www.gov.uk/government/publications/national-minimum-wage-low-pay-commission-2018-report>.
- Lustig, N. (2016), "Inequality and Fiscal Redistribution in Middle Income Countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa", *Journal of Globalization and Development*, Vol. 7/1, <https://doi.org/10.1515/jgd-2016-0015>. [8]
- Maurizio, R. and G. Vázquez (2016), "Distribution effects of the minimum wage in four Latin American countries: Argentina, Brazil, Chile and Uruguay", *International Labour Review*, Vol. 155/1, pp. 97-131, <https://doi.org/10.1111/ilr.12007>. [25]
- Mazeikaite, G. (2022), *Income Growth in Peru: who is on Board and who is Left Behind?*. [5]
- MINEDU (2021), *Estudio Virtual de aprendizajes EVA 2021*. [80]
- Morales, L. and C. Medina (2017), "Assessing the Effect of Payroll Taxes on Formal Employment: The Case of the 2012 Tax Reform in Colombia", *Economía Journal*, Vol. 18/1, pp. 75-124, <https://muse.jhu.edu/article/676997/pdf>. [40]
- MTPE (2022), *Impacto del incremento de la remuneración mínima en el sector asalariado formal privado*,
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3625219/BEL%2053%20Impacto%20de%20la%20RMV_VF.pdf?v=1663087524. [32]
- Nataraj, S. et al. (2013), "THE IMPACT OF LABOR MARKET REGULATION ON EMPLOYMENT IN LOW-INCOME COUNTRIES: A META-ANALYSIS", *Journal of Economic Surveys*, Vol. 28/3, pp. 551-572, <https://doi.org/10.1111/joes.12040>. [22]
- Ñopo, H. (2021), *Políticas de protección social y laboral en el Perú. Una espiral de buenas intenciones, malos resultados y peores respuestas*, GRADE. [13]
- OECD (2023), *Joining Forces for Gender Equality: What is Holding us Back?*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/67d48024-en>. [72]
- OECD (2023), *Skills in Latin America: Insights from the Survey of Adult Skills (PIAAC)*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5ab893f0-en>. [91]
- OECD (2022), *Gender Equality in Peru: Towards a Better Sharing of Paid and Unpaid Work*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e53901b5-en>. [11]
- OECD (2022), *Minimum wages in times of rising inflation*,
<https://www.oecd.org/employment/Minimum-wages-in-times-of-rising-inflation.pdf>. [27]
- OECD (2022), *OECD Economic Surveys: Chile 2022*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/311ec37e-en>. [62]
- OECD (2020), *OECD Responsible Business Conduct Policy Reviews: Peru*, OECD publishing, <https://www.oecd.org/fr/industrie/inv/mne/oecdresponsiblebusinessconductpolicyreviewsonperu.htm>. [16]
- OECD (2019), *Investing in Youth: Peru*, Investing in Youth, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264305823-en>. [12]

- OECD (2019), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 3. From Analysis to Action*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c6c23d2c-en>. [36]
- OECD (2019), *OECD Reviews of Pension Systems: Peru*, OECD Reviews of Pension Systems, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e80b4071-en>. [61]
- OECD (2019), *Providing Quality Early Childhood Education and Care: Results from the Starting Strong Survey 2018*, TALIS, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/301005d1-en>. [86]
- OECD (2018), *Effective Teacher Policies: Insights from PISA*, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264301603-en>. [88]
- OECD (2018), *Engaging Young Children: Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care*, Starting Strong, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264085145-en>. [74]
- OECD (2018), *Good jobs for all in a changing world of work: The OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, Paris. [26]
- OECD (2017), *OECD Reviews of Health Systems: Peru 2017*, OECD Reviews of Health Systems, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264282735-en>. [64]
- OECD (2016), *Low-Performing Students: Why They Fall Behind and How To Help Them Succeed*, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264250246-en>. [76]
- OECD (2016), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264264670-en>. [6]
- OECD (2016), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Colombia 2016*, OECD Reviews of Labour Market and Social Policies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264244825-en>. [20]
- OECD (2016), *OECD Skills Strategy Diagnostic Report*. [83]
- OECD (2015), “Recent labour market developments with a focus on minimum wages”, in *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-5-en. [21]
- OECD et al. (2021), *Latin American Economic Outlook 2021: Working Together for a Better Recovery*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5fedabe5-en>. [10]
- Perova, E. and R. Vakis (2012), “5 Years in Juntos: New Evidence on the Program’s Short and Long-Term Impacts”, *Economía*, Vol. 35/69, pp. 53-82, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/economia/article/view/2710> (accessed on 15 December 2022). [46]
- Phillips, F. (2022), *En qué página de la agenda del gobierno está la cobertura universal de salud (CUS)?*, Instituto Peruano de Economía, <https://www.ipe.org.pe/portal/en-que-pagina-de-la-agenda-del-gobierno-esta-la-cobertura-universal-de-salud-cus-desafio-peru/>. [67]
- Salinas, G., Y. Zamora and C. Chavez (2022), “Closing Peru’s Ethnic Gaps Amidst Sustained Economic Growth”, *IMF Working Papers*, Vol. 2022/180, p. 1, <https://doi.org/10.5089/9798400220333.001>. [3]

- Sánchez, A. and M. Jaramillo (2012), *Impacto del programa Juntos sobre nutrición temprana*. [48]
- Sánchez, A., G. Meléndez and J. Behrman (2020), “Impact of the Juntos Conditional Cash Transfer Program on Nutritional and Cognitive Outcomes in Peru: Comparison between Younger and Older Initial Exposure”, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 68/3, pp. 865-897, <https://doi.org/10.1086/701233>. [47]
- Schwalb, A. and C. Seas (2021), “The COVID-19 Pandemic in Peru: What Went Wrong?”, *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, Vol. 104/4, pp. 1176-1178, <https://doi.org/10.4269/ajtmh.20-1323>. [66]
- Seinfeld, J. et al. (2021), *Cambios en el sistema de salud centrados en el ciudadano*, Consorcio de Investigación Económica y Social, <https://cies.org.pe/publicaciones/cambios-en-el-sistema-de-salud-centrados-en-el-ciudadano/>. [68]
- SOPLA (2014), *Los Desafíos de Educación Preescolar, Básica y Media en América Latina, Los Desafíos de Educación Preescolar, Básica y Media en el Perú.* [84]
- Torres, J. (2021), “Unintended Effects From the Expansion of the Non-Contributory Health System in Peru”, *IMF Working Papers*, Vol. 2021/106, p. 1, <https://doi.org/10.5089/9781513572758.001>. [69]
- UNESCO (2023), *The UNESCO Institute for Statistics*, <http://sdg4-data.uis.unesco.org/>. [81]
- UNESCO (2017), *Accountability in education in Peru*. [82]
- Vacas-Soriano, C. (2019), *Labour market change Spain’s minimum wage hike: Context and possible effects*, Eurofound, <https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/wpef19063.pdf>. [35]
- World Bank (2023), *Rising Strong: Peru Poverty and Equity Assessment*, <https://www.worldbank.org/en/country/peru/publication/resurgir-fortalecidos-evaluacion-de-pobreza-y-equidad-en-el-peru>. [4]
- World Bank (2022), *Peru Systematic Country Diagnostic Update*. [85]
- World Bank (2021), *Financiamiento para la cobertura universal de salud en el Perú después de la COVID-19*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/272151632979757783/pdf/Financiamiento-para-la-Cobertura-Universal-de-Salud-en-el-Peru-Despues-de-la-COVID-19.pdf>. [65]

Estudios Económicos de la OCDE

PERÚ

El sólido marco macroeconómico de Perú ha impulsado un crecimiento económico sustancial y la reducción de la pobreza en las últimas dos décadas. Si bien la economía se recuperó rápidamente de la pandemia, esta reveló debilidades estructurales, como la alta informalidad y marcadas disparidades regionales en el acceso a servicios públicos. Más recientemente, el crecimiento se ha desacelerado y la inflación sigue siendo alta aunque está disminuyendo. Mirando hacia el futuro, los principales desafíos para aumentar la productividad y la inversión incluyen fortalecer la competencia, mejorar el marco regulatorio, diversificar las exportaciones y mejorar la infraestructura. Mejoras en la gobernanza y el estado de derecho son pilares esenciales para lograr un crecimiento sostenible a largo plazo y la cohesión social. Expandir el acceso a una educación de calidad, reducir las contribuciones sociales, especialmente para los trabajadores de bajos ingresos, y proporcionar un nivel básico de protección social universal para todos los trabajadores, formales e informales por igual, ayudaría a reducir la amplia informalidad y las desigualdades. Esto requerirá aumentar los ingresos tributarios y mejorar la eficiencia del gasto. Los desafíos y riesgos ambientales son importantes, pero también ofrecen oportunidades significativas para el futuro. Para abordar los desafíos ambientales, Perú necesita frenar la deforestación y aprovechar su potencial de energía renovable para reducir la dependencia de los combustibles fósiles.

CARACTERÍSTICAS ESPECIALES: AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD, AMPLIAR LA PROTECCIÓN SOCIAL, REDUCIR LA INFORMALIDAD LABORAL

