

The background image is a composite. The top portion shows a scenic view of a turquoise lake in a mountain valley, with a small boat and people in the distance. The bottom portion shows a modern green and white train at a station platform. The word "PERÚ" is overlaid in large white letters across the middle of the image.

PERÚ

**OPORTUNIDADES
PARA LA RECUPERACIÓN
Y EL CRECIMIENTO
SOSTENIBLE Y RESILIENTE**

Autores: Tomás Bermúdez, María Cecilia Deza, Javier Beverinotti y Kenji Moreno



CONTENIDO

Oportunidades
para la
recuperación
y el crecimiento
sostenible y
resiliente

P

Prólogo

1

Perú:
del éxito económico a la búsqueda de
nuevas fuentes de crecimiento sostenible

2

Posicionando a la productividad como
motor del crecimiento y el desarrollo

3

Aprovechar la oportunidad para una
recuperación verde, sustentable e inclusiva

4

Fortaleciendo las instituciones para un
gobierno más eficiente

Perú

es un referente de éxito económico en la región. Después de la recesión de finales de los ochenta y la estabilización de los noventa, el país capitalizó las reformas implementadas en diferentes frentes para sentar las bases del crecimiento y la movilidad social observados en la primera década del presente milenio. En este camino, un contexto externo favorable otorgó un impulso adicional, permitiéndole captar inversiones e importantes recursos fiscales necesarios para lograr una reducción sin precedentes en las tasas de pobreza y pobreza extrema.

Si bien el crecimiento es condición necesaria para el desarrollo, no es suficiente. La desigualdad no se redujo en la misma magnitud que la pobreza, lo que indica que persisten brechas de ingreso que responden a asimetrías en el acceso a educación básica y superior, salud y servicios de infraestructura económica y social, en grupos históricamente vulnerables y nuevos colectivos, como los migrantes venezolanos que llegaron a Perú en busca de mejores oportunidades. Como resultado de ello, se generaron bajos niveles de productividad, condiciones laborales precarias, y la consolidación de la informalidad como la modalidad más común de trabajar y hacer negocios.

La baja productividad es también resultado de una asignación de recursos poco eficiente, producto de una agenda pendiente en innovación, digitalización e inclusión financiera. Detrás de estos resultados se encuentran debilidades institucionales que deben ser corregidas, como la baja capacidad recaudatoria e ineficiencias en la gestión del gasto público que limitan el potencial de las políticas públicas.

La irrupción de la pandemia del covid-19 puso en evidencia las falencias estructurales de la economía peruana, amplificando sus efectos económicos y sociales.

Durante el primer semestre de 2020 se observó una recesión de magnitudes históricas, pero la economía se viene recuperando rápidamente dados los esfuerzos del gobierno por emprender una reactivación sin descuidar la prevención de nuevos contagios y rebrotes.

Consolidar la recuperación y retomar una senda de crecimiento compatible con la convergencia de ingresos requerirá que se aceleren las reformas necesarias para mejorar la calidad del capital humano, reducir la informalidad, brindar servicios de infraestructura de calidad, promover la innovación y la transformación digital y aprovechar las oportunidades de nuevos negocios que traerá la reconfiguración de las cadenas de valor en la post pandemia. La hoja de ruta establecida en el Plan Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) y el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC) es un paso importante en la dirección correcta.

BIDeconomics Perú es el producto de una serie de estudios y trabajos analíticos que busca, desde una perspectiva multisectorial, sentar las bases para romper las inercias y perseguir nuevas fuentes de reactivación y crecimiento en épocas tan trascendentales como las que vivimos actualmente.

Tomás Bermúdez

Representante del Banco
Interamericano de Desarrollo
en Perú

 @tomasber

1. Perú: del éxito económico a la búsqueda de nuevas fuentes de crecimiento sostenible

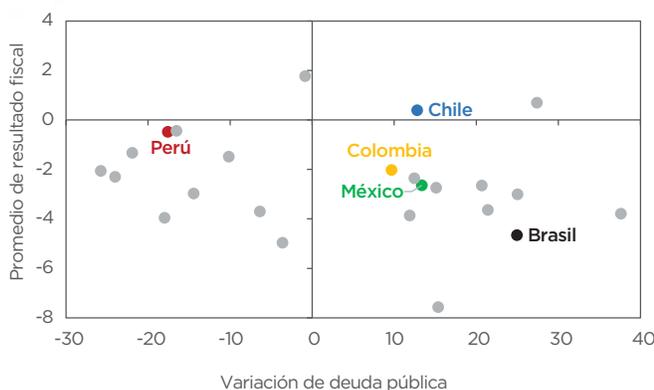
Perú ha sido uno de los casos de mayor éxito económico reciente en la región, resultado de reformas estructurales clave que sentaron las bases para el crecimiento y la movilidad social observados en la década pasada. Estas reformas se centraron en:

1. Potenciar la participación del sector privado en la provisión de bienes públicos, como infraestructura en sectores clave
2. El fortalecimiento de las finanzas públicas, a través del diseño de un marco integral de responsabilidad fiscal
3. Otorgar autonomía al Banco Central de Reserva para la política monetaria y la introducción del esquema de metas de inflación y de flotación administrada del tipo de cambio
4. La apertura comercial y financiera

Producto de estas reformas, junto con un ciclo externo favorable que se tradujo en un boom de precios de materias primas que Perú exporta:

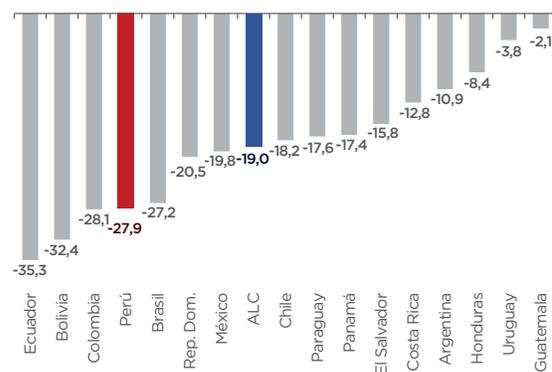
1. Se logró un **crecimiento de 5,5% en promedio entre 2000-2013**
2. El ingreso per cápita pasó de US\$ 1.940 en 2000 a US\$ 6.631 en 2013 y a US\$ 6.958 en 2019
3. El país obtuvo el **grado de inversión en 2008**
4. Perú logró un **equilibrio fiscal y una de las mayores reducciones de deuda en la región desde 2000** (gráfico 1), acompañada de una mejora en el perfil del saldo de la deuda
5. **La tasa de pobreza se redujo en casi 30 p.p.**, de 48% en 2000 a 20,7% en 2018 (gráfico 2)
6. **La clase media pasó de representar la mitad de la población en 2000 a casi el 80% en 2018** (gráfico 3)

G1. Déficit fiscal y deuda pública (% PIB), 2000-2019



Fuente: FMI.

G2. Reducción de la pobreza entre 2000 y 2018 (p.p.)



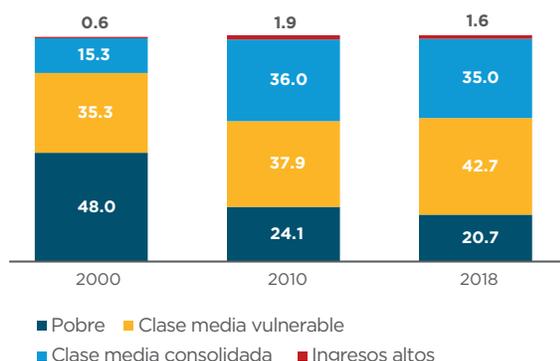
Fuente: Sociómetro BID.



Sin embargo, la desigualdad se redujo en menor magnitud. El coeficiente de Gini tuvo poca variación, pasando de 0,49 en 2000 a 0,45 puntos en 2018.

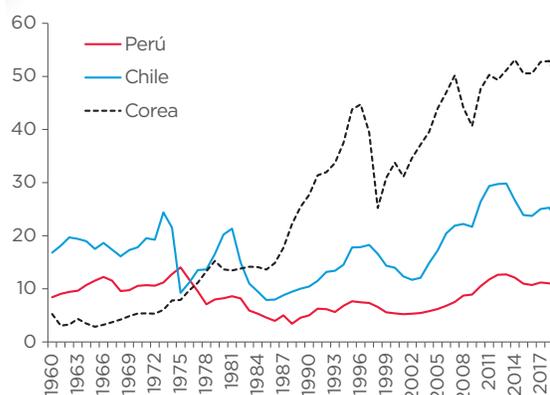
Tras varios años de crecimiento, la inversión y el crecimiento se han desacelerado. Las limitadas ganancias de productividad desde 1960 no han permitido una convergencia de ingresos a economías de mayor desarrollo (gráfico 4).

G3. Niveles socioeconómicos (% de la población)



Fuente: Sociómetro BID.

G4. PIB per cápita (% PIB per cápita de EE. UU.)



Fuente: Banco Mundial

La pandemia del covid-19 encontró a un país en desaceleración, pero con sólidos fundamentos macroeconómicos, los que le permitieron diseñar un paquete de apoyo económico cercano al 20% del PIB.

Los impactos económicos y sociales de la pandemia serán de una magnitud considerable, pero la recuperación se viene dando de manera rápida. Utilizando las proyecciones oficiales, estimamos que los niveles de ingreso per cápita pre-pandemia se recuperarán en 2023.

Las restricciones fiscales que serán herencia de la pandemia urgen avanzar en una agenda de reformas estructurales que

permitan retomar el camino del crecimiento sostenible en el plazo más corto. Desde la perspectiva del BID, una estrategia de este tipo debe priorizar la búsqueda de nuevos motores del crecimiento, a través de:

 Inversiones productivas para el cierre de las brechas de infraestructura social y económica: la brecha económica y social de largo plazo se estima en casi 50% del PIB.

 Propiciar aumentos de productividad a través de la formalización laboral y el crecimiento empresarial: las microempresas representan casi la totalidad del universo empresarial y dan empleo a 7 de cada 10 trabajadores (gráfico 5).



Mejorar las habilidades de la fuerza laboral en todo el ciclo de vida: infancia, educación básica, superior y la formación para el trabajo para adecuarla a los requerimientos del mercado laboral.



Maximizar las oportunidades del comercio exterior para diversificar la canasta exportadora hacia productos con mayor complejidad y con potencial de *nearshoring* (gráfico 6).



Convertir la crisis en una oportunidad para una recuperación sustentable y baja en carbono.



Aprovechar la oportunidad que la migración venezolana, por sus características, representa para el capital humano y la productividad¹, buscando su completa integración social y económica.

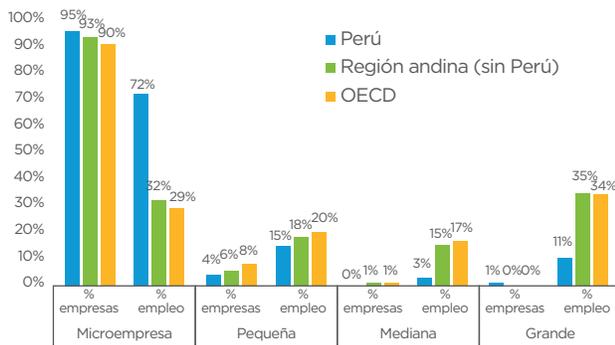


Fortalecer las instituciones para procurar una provisión eficiente de bienes y servicios públicos.



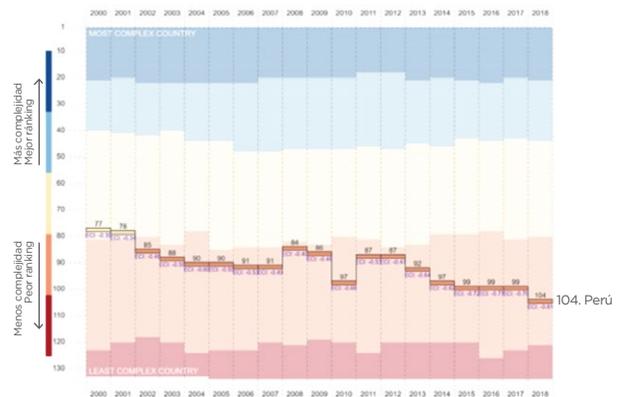
La hoja de ruta de reformas establecidas en el Plan Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) es un esfuerzo en la dirección correcta.

G5. Distribución de empresas y empleo, por tamaño de empresa en la región andina y la OCDE



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE, PRODUCE, fuentes oficiales de los países

G6. Ranking de complejidad de productos exportados



Fuente: The Atlas of Economic Complexity (Universidad de Harvard).



1- Según la ENPOVE, el 80% de la población migrante venezolana se encuentra en edad de trabajar (18-59 años) y el 57,9% de ellos cuenta con estudios superiores (educación terciaria).

2.

Posicionando a la productividad como motor del crecimiento y el desarrollo



Escanea aquí para saber más

El retorno a la senda de crecimiento sostenido dependerá de que se prioricen reformas estructurales que sitúen a la productividad como el nuevo motor del crecimiento.

Nuestro diagnóstico:

- 🔍 **En Perú, 3 de 4 trabajadores labora en la informalidad.** Ello se asocia a bajos niveles de productividad y escasa protección ante riesgos de pérdida de empleo, enfermedad y pobreza en la vejez. Este sector fue el más golpeado por el confinamiento, y solo los estratos de mayor ingreso pudieron adaptarse mediante el trabajo remoto. (gráfico 7).
- 🔍 **Los impactos del covid-19 en el mercado laboral han sido desproporcionadamente más fuertes para las mujeres,** por su mayor participación en sectores golpeados como comercio y servicios, así como por su propensión a trabajar en la informalidad, en microempresas, y en jornadas a tiempo parcial.
- 🔍 **Otros colectivos afectados han sido la población indígena y afrodescendiente y el colectivo migrante venezolano,** por tener tasas de informalidad superiores al 80%.
- 🔍 **La legislación laboral dificulta la creación de empleo formal de calidad.** A manera de ejemplo, los costos de despido representan 225 días (el promedio regional es de 139 días).
- 🔍 El alcance de la **fiscalización** de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) es limitado:
 - Después de 2017 solo 20,000 empresas fueron inspeccionadas, cuando las microempresas son 3,7 millones.
- 🔍 **La estrategia de formalización no necesariamente promueve el crecimiento de las firmas:** más del 90% de empresas se encuentra en algún régimen tributario simplificado. Además, el registro en SUNAT no necesariamente garantiza el acceso a financiamiento, pues **solo el 6% de las MIPYME registradas en la SUNAT lo están también en el sistema financiero** y el 45% de las microempresas enfrenta algún tipo de restricción de acceso al crédito.
- 🔍 Las empresas siguen percibiendo la formalización como costosa y con muy pocos beneficios tangibles: **más del 80% de unidades productivas no se formaliza porque no lo considera necesario o porque su escala de operaciones no lo hace factible.**
- 🔍 Perú enfrenta el reto de **proveer un adecuado aseguramiento previsional, debido a la fragmentación del sistema de pensiones actual, así como incorporar al amplio segmento informal.**

🔍 Solo el 30% de las MIPYME contaba con una página web para ofertar sus productos y solo el 2,4% distribuía sus productos en línea (gráfico 8).

🔍 Sin embargo, el universo empresarial peruano es muy heterogéneo, en especial en los tramos de menor tamaño: allí conviven empresas de distintos niveles de preparación (gráfico 9) y, por tanto, distintas necesidades.



Escanea aquí para saber más

🔍 La educación superior presenta desafíos en cobertura (el 36% de los egresados de educación básica transita a la educación superior)² y calidad (un cuarto de las personas con educación superior no universitaria se encuentra subempleada, y el 65% de las universidades no está capacitada para brindar educación virtual).

🔍 El esfuerzo innovador no alcanza a buena parte del parque empresarial y requiere ser articulado a las prioridades nacionales:

- Las empresas solo invierten el 2,2% de sus ventas en actividades de innovación
- Solo el 4,2% de las empresas que realizan actividades de innovación han accedido a los fondos públicos.
- Existe poca articulación entre los actores del sistema de innovación y espacio para maximizar el impacto de los CITE e INACAL.³
- La minería puede aportar a la innovación si las empresas integran el eslabón de equipos, tecnología y servicios a sus cadenas productivas.

🔍 A pesar de los avances en el cierre de las brechas de acceso a infraestructura, los desafíos para la provisión del servicio son crecientes:

- Solo el 15% de la red secundaria y el 7% de la red vecinal de transporte se encuentra en buen estado.
- La movilidad urbana es afectada por la congestión vial y el bajo grado de uso de transporte público masivo, como el Metropolitano y la Línea 1 del Metro (6%).
- Casi el 70% de la población utiliza el transporte convencional (buses, microbuses y combis).
- Más de la mitad de las empresas reporta experimentar apagones eléctricos y el 30% considera que el servicio eléctrico es una de las principales dificultades para los negocios.
- Existe espacio para captar inversiones adicionales en APP por 0,4% - 0,8% del PIB.
- El 52% de la población se encuentra en áreas con cobertura 4G, inferior al promedio regional (66%) y de la OCDE (97%). El 63% de los hogares de Lima Metropolitana dispone de Internet, pero en la zona rural la ratio es de 6%

2- <https://blogs.iadb.org/educacion/es/futuroeducacion-superiorperu/>

3- Crespi y Castillo (2020)



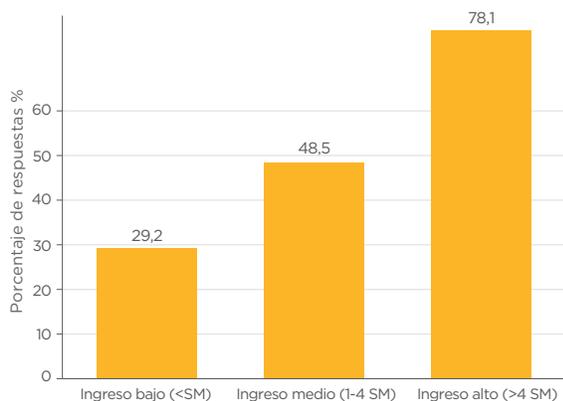


Desafíos logísticos impiden el aprovechamiento de las oportunidades derivadas de la reconfiguración de las cadenas de valor:

- El tiempo de despacho aduanero para importar es comparativamente elevado (gráfico 10).
- Persisten dificultades de conectividad y congestión en el acceso a los principales puertos, como el del Callao.
- Falta de capital humano especializado para el desarrollo de sectores con potencial como el Sector de Servicios Globales (SSG).

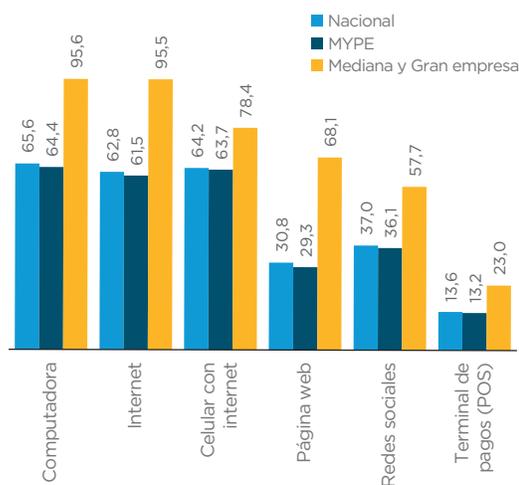


G7. Individuos que pudieron hacer teletrabajo durante la pandemia (% de respuestas)



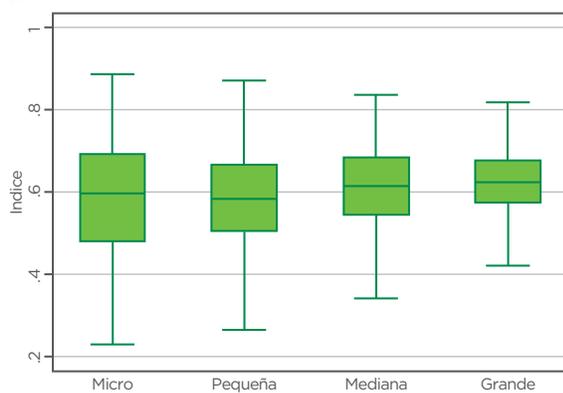
SM: salario mínimo.
Fuente: Bottan, Hoffmann y Vera-Cossio (2020).

G8. Principales TICs utilizadas por tamaño de empresa, 2016. (% de respuestas)



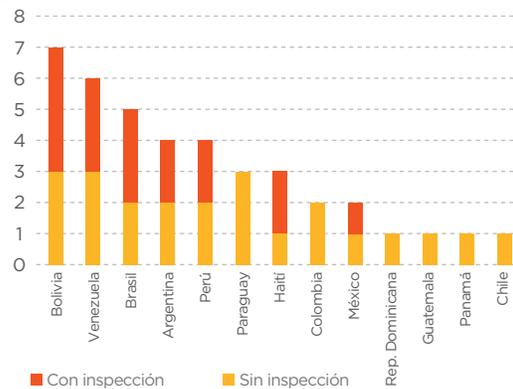
Fuente: ENE 2017.

G9. Dispersión en el índice de preparación de las empresas



Fuente: Beverinotti y Deza (2020) en base a encuestas Empresariales del Banco Mundial.

G10. Tiempo de despacho aduanero para importar (días)



Fuente: Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial 2018 y Volpe Martincus (2016).

¿Qué proponemos?



En el corto plazo, proteger el empleo formal y continuar apoyando a los trabajadores vulnerables. En el mediano y largo plazo, acelerar las reformas para reducir la informalidad laboral y avanzar hacia un sistema de aseguramiento social integral:

- Expandir el apoyo económico a los sectores vulnerables mientras dura la emergencia, desarrollando un registro de beneficiarios para una mejor focalización de los esfuerzos.
- Continuar apoyando políticas activas de mercado de trabajo mediante subsidios a la contratación formal, especialmente en sectores más susceptibles de despido.
- Apoyar la inserción laboral a través de programas de orientación y capacitación laboral y los del Centro de Empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).
- Revisar y actualizar la legislación laboral, atendiendo los aspectos que ejercen mayor presión sobre los costos laborales no salariales para las empresas.
- Introducir mejoras tecnológicas para facilitar la fiscalización laboral de la SUNAFIL en base al uso de datos administrativos.
- Reforzar la formación para el trabajo, avanzando con la implementación del Marco Nacional de Cualificaciones para la convalidación de conocimientos.
- Diseñar un sistema integral de aseguramiento para la clase media, evaluando la introducción de un seguro de desempleo condicionado a participación en programas de inserción laboral e implementar un mecanismo de trabajo temporal anticíclico.
- Avanzar hacia un sistema único de pensiones mejorando la cobertura presente y futura, repensando los parámetros del sistema e incorporando a los independientes e informales.
- Promover la inclusión de las mujeres en el mercado laboral formal, expandiendo la provisión y financiamiento de los servicios

de cuidado diurno, promoviendo su inserción en carreras no tradicionales en ciencia y tecnología, y resolviendo las asimetrías de información que obstaculizan los emprendimientos liderados por mujeres.

- Regularizar la permanencia de los migrantes y asegurar su acceso a los mercados laborales y la seguridad social, así como facilitar el proceso de convalidación de títulos.



Promover no solo la formalización, también el crecimiento empresarial:

- Mejorando la percepción sobre los beneficios de la formalidad, acompañando el proceso de formalización con asistencia técnica para el acceso a mercados y la adopción de prácticas gerenciales que ayuden a superar la “valla de la calidad”.
- Ampliando el financiamiento a las empresas, en especial las de menor tamaño. Además del apoyo público para capital de trabajo mediante garantías, es necesario expandir el financiamiento para comercio exterior, inversión, equipos y digitalización.
- Avanzando en la implementación de la Política Nacional de Inclusión Financiera y las medidas del PNCP para la regulación de la industria Fintech.
- Ordenando la institucionalidad del sistema de innovación estableciendo una visión de largo plazo y fortaleciendo la institucionalidad del ITP, el INACAL y la gestión de los CITE.
- Diversificando el financiamiento a la innovación mediante fondos concursables, créditos blandos y garantías; apoyar la Mesa Ejecutiva de Innovación y promover el capital humano científico, implementando la Ley del Investigador Científico.
- Identificando nuevos sectores con potencial exportador, generando el capital humano necesario, removiendo las barre-

ras logísticas y modernizando la infraestructura de los principales puertos del país (como el Callao) y el acceso a los mismos.

Promover una oferta educativa superior de calidad, inclusiva y adaptada a los retos post covid-19:

- Acelerar la implementación de la Ley Universitaria y la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior como mecanismo para asegurar la calidad y la alineación de la educación superior a las necesidades actuales del mercado laboral.
- Brindar mejor información para la búsqueda de opciones de carrera para los jóvenes.
- Ampliar los programas de becas y créditos (como PRONABEC) y fomentar un acceso equitativo, incluyendo a la población indígena y afrodescendiente.
- Priorizar la implementación de la matrícula digital y centralizada, y fortalecer el uso de tecnologías en la pedagogía y la gestión a nivel nacional y subnacional.

Mejorar la calidad de los servicios de infraestructura, al tiempo que se cierran las brechas de cobertura:

- Priorizar ampliaciones de capacidad y logística del transporte, planificar un Sistema Integrado de Transporte (SIT) con integración tarifaria, y promover el uso de medios alternativos, eficientes y limpios de transporte, garantizando la seguridad.
- Mejorar la calidad de la prestación del servicio eléctrico, fortaleciendo el marco institucional, la regulación y modernizando a las empresas públicas, incorporando la generación con recursos renovables, simplificando la gestión de la transmisión e introduciendo innovación tecnológica en la distribución y comercialización.
- Fortalecer el ciclo de las APPs desde la aplicación de los Planes Multianuales de Inversión, procurando una adecuada asignación de riesgos entre sector público y privado, la gestión adecuada de terrenos y permisos, el uso de los contratos estándar, migrando hacia un sistema de pagos por disponibilidad, el ordenamiento de las competencias para evitar la duplicidad de roles y fortaleciendo el rol evaluador de PROINVERSIÓN.
- Avanzar en el cierre de la brecha digital, continuando con la expansión de Internet mediante conexiones regionales, el tendido de redes 5G y considerar inversiones en zonas remotas en las licitaciones.



3.

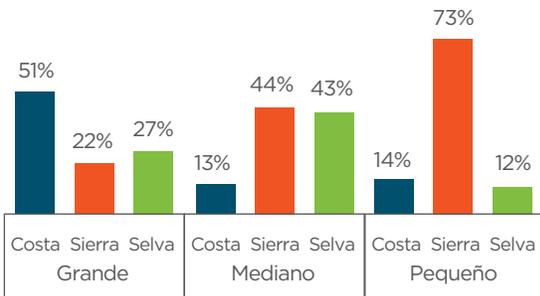
Aprovechar la oportunidad para una recuperación verde, sustentable e inclusiva

*La crisis de la pandemia representa una **oportunidad única para impulsar una recuperación inclusiva, verde, baja en carbono y resiliente a los riesgos de desastres naturales y eventos de cambio climático.***

Nuestro diagnóstico:

- 🔍 La productividad del sector primario aumentó 74% entre 1990 y 2018, pero **sigue siendo baja con relación a la región y a los países de ingreso medio alto.**
- 🔍 **Grandes empresas agroexportadoras de la costa conviven con pequeños productores** (gráfico 11) de la sierra, que laboran en la informalidad debido a la baja tenencia de títulos de propiedad, falta de infraestructura y financiamiento. La agricultura todavía representa una fuente de estrés hídrico en la zona de la costa.
- 🔍 La minería es un motor del crecimiento, pero al igual que en la agricultura, **la gran minería convive con la minería informal**, especialmente en la selva, a causa de la cual se han perdido alrededor de 460 hectáreas de bosques.
- 🔍 La minería formal explicó la **mitad de los conflictos sociales de 2016**, ocurridos en torno al manejo del agua, la biodiversidad y pocos beneficios percibidos a nivel local.
- 🔍 La **degradación ambiental tiene impactos económicos que rondan el 4% del PIB.**
- 🔍 La **contaminación del aire, en especial en las grandes ciudades como Lima, exacerbaba los impactos del covid-19** al elevar la susceptibilidad a afecciones respiratorias.
- 🔍 **Perú ha sido vulnerable a los desastres naturales y al cambio climático**, la mayoría de tipo hidrometeorológico. El FEN Costero de 2017, causó cuantiosas pérdidas humanas y daños económicos, especialmente en el norte del país. Un avance importante ha sido la creación del Programa Presupuestal de Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres (PREVAED) en 2010 y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) en 2012.
- 🔍 La **expansión urbana reciente se ha caracterizado por la construcción de vivienda informal**, haciéndolas vulnerables y poco resilientes a estos eventos (gráfico 12).
- 🔍 **El 46% del territorio es vulnerable o altamente vulnerable al cambio climático.** Por ello el país ha desarrollado la Ley Marco sobre Cambio Climático, las Contribuciones Nacionalmente Determinadas en el marco del Acuerdo de París, la Estrategia Nacional de Cambio Climático y el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios.

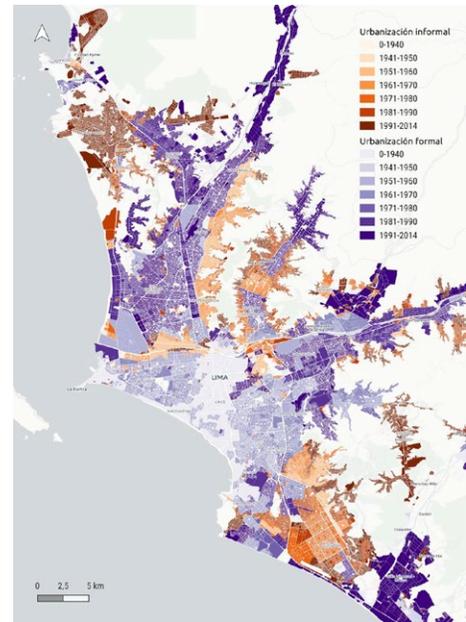
G11. Distribución de los tipos de productores por región natural, 2018



Fuente: INEI-ENAGRO 2018

G12. Consolidación urbana de Lima

Fuente: datos de Espinoza y Fort (2017).



¿Qué proponemos?

Impulsar la productividad y sostenibilidad agraria, mediante la provisión de bienes públicos, como infraestructura de transporte en la sierra y obras de irrigación en la costa, clarificación de los derechos de propiedad, el fortalecimiento del Sistema de Innovación Agraria y el acceso a alianzas, instrumentos digitales y financieros con fines productivos a lo largo de la cadena.

Implementar un plan de mitigación de la minería informal, a través del mapeo de áreas vulnerables; fortalecer los mecanismos de participación de la sociedad civil en la normativa ambiental y otros aspectos de las relaciones empresas-comunidad utilizando herramientas de economía del comportamiento, y emprender un plan de acción para resolver los casos de afectación de los derechos humanos causados por la minería informal.

Reforzar la gestión medioambiental, mejorando la coordinación institucional entre el MINAM, SENACE, Ministerio Público y Poder Judicial, así como la sostenibilidad operativa del OEFA. Reforzar la sistematización de la información medioambiental y el

sistema de evaluación ambiental y de licenciamiento para promover el uso de tecnologías limpias.

Aprovechar la oportunidad para una recuperación verde, avanzando en la implementación de las estrategias de descarbonización del Acuerdo de París a todo nivel de gobierno e integrar el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático a los planes de desarrollo nacional, subnacional e intersectorial.

Movilizar recursos a través de la estructuración de bonos verdes soberanos y temáticos para financiar inversiones sostenibles y resilientes y la adopción de energías renovables.

Mejorar la gestión del riesgo de desastres, consolidando la gobernabilidad del SINAGERD y fortaleciendo el funcionamiento de la Red Nacional de Alerta Temprana (RNAT) y el establecimiento de los Sistemas de Alerta Temprana (SAT) por parte de las entidades públicas, así como utilizar enfoques probabilísticos para el análisis del riesgo de desastres.

4.

Fortaleciendo las instituciones para un gobierno más eficiente



Escanea aquí para saber más

La base para implementar las políticas propuestas es el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la provisión de bienes y servicios públicos, procurando su modernización y digitalización en la nueva normalidad.

Nuestro diagnóstico:

- ❖ La reducción de la **desnutrición crónica** ha sido notable, pero sigue siendo elevada en las zonas rurales (20%) y solo el 74% de los menores de 36 meses cuenta con todas sus vacunas. Menos del 60% de los niños de 3 años se matricula en educación inicial.
- ❖ La **calidad de la educación básica ha tenido mejoras en la última década**: Perú ha registrado la mejora más grande de la región en la prueba PISA de lectura, matemáticas y ciencias (+10,3; +11,7 y +11,7 puntos entre 2009 y 2018, respectivamente)
 - Sin embargo, los logros son desiguales: la calificación de la prueba PISA 2018 de los estudiantes de **zonas rurales fue 73, 86 y 68 puntos inferior a los de zonas urbanas en matemática, lectura y ciencias, respectivamente**⁴.
- ❖ Existe escasez de docentes en número y calificación: **en 2017, el 70% de las vacantes se quedaron sin cubrir y solo el 10% aprobó la Prueba Única Nacional.**
- ❖ Casi **30% de las instituciones educativas** no contaba con materiales digitales o presentaba deficiencias en el almacenamiento de recursos educativos.
- ❖ El Estado debe prepararse para **aumentar la capacidad del sistema de educación pública**. El covid-19 obligaría a que muchos estudiantes migren de la educación privada a la pública por restricciones económicas, insatisfacción del servicio privado no presencial o la quiebra de instituciones privadas.
- ❖ El sistema de salud tiene una **cobertura nominal elevada** (94% de la población tiene algún tipo de seguro); sin embargo, persisten carencias en cobertura prestacional, calidad del servicio e infraestructura precaria:
 - El 62,4% de los asegurados pertenece al Sistema Integral de Salud (SIS), y solo 38% de los afiliados con alguna enfermedad busca asistencia médica.
 - Antes de la pandemia, Perú contaba con 13,6 médicos/10.000 habitantes, por debajo del promedio regional y de la OCDE, y un número de camas hospitalarias y de UCI inferior al de Argentina, Brasil y Chile.
 - El gasto per cápita en salud (US\$ 220 en 2017) es menor al promedio de la región y de la OCDE, y bajo para un país que necesita tratar enfermedades infeccio-

sas, crónicas y no transmisibles, y condiciones materno-infantiles.

- La fragmentación del sistema de salud (SIS, EsSalud, sector privado y gobiernos subnacionales) dificulta el avance hacia la cobertura universal.

La cobertura de agua por red pública supera el 90%, pero la calidad es desigual:

- Menos del 60% de la población tiene agua las 24 horas del día.
- El 95% de hogares urbanos tiene acceso a agua potable, pero en la zona rural este porcentaje es 76%.
- El 58% de las escuelas rurales tiene acceso a agua y 43% cuenta con servicios higiénicos en buen estado.
- Estas carencias dificultan las medidas de higiene durante la emergencia.

La baja capacidad recaudatoria limita la adecuada provisión de servicios públicos:

- La presión tributaria⁵ (17,2% del PIB) es baja comparada con: (i) su potencial (29,5% del PIB); (ii) el promedio de la región y pares como Argentina, Brasil y Uruguay (gráfico 13); y (iii) el promedio de la OCDE (34,3% del PIB).
- Este fenómeno se explica por:
 - La alta informalidad.
 - La generosidad del diseño del impuesto a la renta personal (IRP), con una pérdida de recursos de, al menos, 0,7% de PIB.
 - El 90% de empresas peruanas se encuentra en regímenes especiales.
 - La proliferación de beneficios tributarios: 2,2% del PIB.
 - Bases tributarias poco explotadas, como el predial y las rentas del capital.
 - Evasión: más del 30% en el Impuesto General a las Ventas (IGV), 24% en el IRP y 50% en el impuesto a la renta empresarial.
- La SUNAT tiene potencial para avanzar hacia la fiscalización basada en riesgo mediante el uso de los grandes datos derivados de la facturación electrónica.

Corrigiendo las ineficiencias del gasto público y su gestión podrían liberarse recursos para mayor inversión en capital físico y humano:

- Se detectan espacios de mejora en compras públicas, nómina salarial y transferencias focalizadas por 2,5% del PIB (gráfico 14).
- La creación del Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA) marcó un punto de quiebre para la mejora de la eficiencia de la gestión de las adquisiciones públicas, regulando todo el ciclo de entrega de servicios públicos, desde la planificación de las necesidades hasta la entrega, y las instancias relevantes.
- La creación del SIAF-RP para fortalecer la interoperabilidad de los sistemas de Administración Financiera del Sector Público (AFSP) es un avance para alinear la planificación con las políticas nacionales y sectoriales.

Lograr una ejecución eficiente de la inversión pública será crucial para la recuperación:

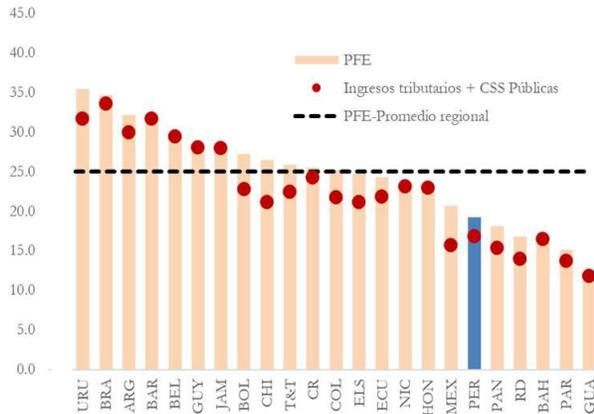
- La creación del sistema *invierte.pe* facilita las fases iniciales del ciclo de proyectos; sin embargo, no se ha logrado mejorar el grado de ejecución.
- Innovaciones como el modelamiento virtual de los proyectos (BIM), los convenios de gestión, acuerdos Gobierno a Gobierno (GaG) y los Proyectos Especiales de Inversión Pública (PEIP) son soluciones óptimas en el corto y mediano plazo.

Una vez superada la emergencia, será necesario establecer una **ruta para la recuperación de espacio fiscal y el marco de responsabilidad fiscal**, que sea gradual y favorable al crecimiento y la equidad.

4- MINEDU. 2020. Evaluación PISA 2018. Disponible en: http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2020/10/PPT-PI-SA-2018_Web_vf-15-10-20.pdf

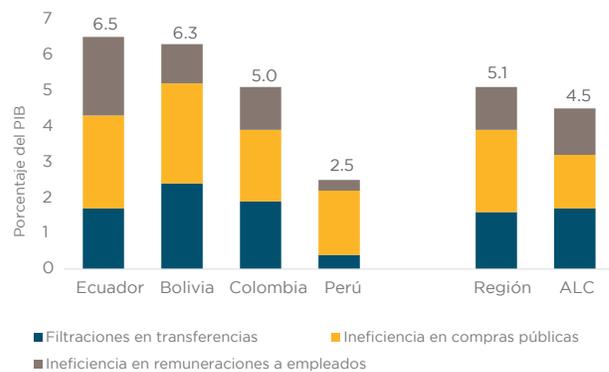
5- Definida como la suma de impuestos más contribuciones públicas a la seguridad social (BID-CIAT, 2019). Dato a 2018.

G13. Presión fiscal equivalente y carga tributaria en ALC, 2018 (% PIB)



Fuente: BID-CIAT (2019). Corresponde al gobierno general.

G14. Ineficiencias en el gasto público (% PIB)



Fuente: SUNAT

La limitada efectividad en la provisión de bienes y servicios públicos genera una baja confianza ciudadana en las instituciones:

- El 94% de los ciudadanos no confía en los líderes políticos
- El 96% siente que la corrupción es el principal problema que se debe resolver
- La seguridad ciudadana se ubica en segundo lugar (30%).

La creación de la Ley del Servicio Civil y la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) en 2013 fue un hito importante para la gestión de los recursos humanos del sector público, pero el avance en los últimos años se ha desacelerado:

- Solo 7 instituciones (de 303) se encuentran en la última etapa del proceso.
- Todavía un 70% de los puestos directos son cubiertos por cargos de confianza.
- El 40% de los servidores públicos tiene contratos temporales.
- La tasa de rotación del personal es de 75%, en promedio.

La creación de la **Oficina de Cumplimiento de Gobierno (OCG)** favorece el seguimiento y cumplimiento de las metas del gobierno, y la Secretaría de Gobierno Digital (SGD) es un avance hacia la transformación digital del estado.



¿Qué proponemos?

Priorizar la adecuada provisión de servicios de educación básica, salud y agua y saneamiento adaptados a la nueva normalidad:

- Incrementando el número de docentes, su calificación y los incentivos para atender zonas excluidas, brindando información amplia sobre las vacantes requeridas.
- Consolidar la educación híbrida, inspirada en el programa “Aprendo en Casa” creando contenidos multicanales que garantice el acceso de toda la población.
- Introducir la digitalización en las matrículas y los procesos de admisión.
- Seguir ampliando la infraestructura y capacidad del sistema de salud, reforzando el primer nivel de atención, vigilancia epidemiológica, laboratorios, inmunización y tratamiento de enfermedades no transmisibles.
- Introducir la telemedicina, la historia clínica electrónica y la conectividad en el manejo de las Redes Integradas de Salud (RIS) en el sistema de salud.
- Avanzar hacia la cobertura universal de salud, superando la fragmentación institucional, fomentando la integración presupuestal, la provisión de servicios en función de las necesidades de las personas, y fortaleciendo la rectoría del MINSA y la capacidad de los gobiernos subnacionales para el intercambio prestacional.
- Completar la cobertura de agua y saneamiento y la calidad de la prestación de los servicios con una visión de seguridad hídrica y resiliencia, involucrando a actores multisectoriales y fortaleciendo la capacidad financiera de las EPS y municipios.

Mejorar la capacidad recaudatoria y la eficiencia del gasto público para proveer bienes y servicios y garantizar la sostenibilidad fiscal:

- Racionalizar los incentivos tributarios, previa evaluación y análisis de sus impactos.
- Consolidar los regímenes tributarios, con parámetros que reflejen más cercanamente el tamaño empresarial y eviten oportunidades de arbitraje.
- Mejorar el diseño de la imposición directa, ampliando la base imponible, unificando las rentas del trabajo y del capital y actualizar la base imponible del impuesto predial.
- Eliminar las filtraciones en los gastos tributarios del IGV, que ascienden a 0,1% del PIB
- Revisar el desarrollo y gobernanza del SNA, alineando el catálogo de bienes y servicios a los clasificadores presupuestales y fortaleciendo la función del comprador público.
- Generar capacidades para la gestión de inversiones en las unidades ejecutoras en todo el ciclo del proyecto, desde la Programación Multianual hasta el monitoreo y la evaluación, tanto en los sistemas de inversión pública, como contrataciones, administración financiera y activos; y definir los casos de uso de las fichas técnicas.
- Apoyar la modernización de la SUNAT, adoptando técnicas de *big data* para el desarrollo de estrategias de fiscalización



basadas en perfiles de riesgo y, eventualmente, migrar hacia un modelo de gestión basado en el riesgo.

- Moverse hacia un modelo moderno y eficiente de CUT – que generaría ahorros por 0,31% del PIB- y avanzar en la completa integración del SIAF-RP con información en tiempo real y consistente, que vincule el presupuesto con la contabilidad.



Mejorar las instituciones clave para la nueva normalidad:

- Dotar a la OCG de la capacidad para brindar orientación, coherencia y estándares mínimos de calidad a todas las prioridades de gobierno, apoyando la planificación de CEPLAN, y realizar un seguimiento efectivo de las mismas.

- Apoyar la transformación digital en la provisión de servicios públicos, agilizando los procesos internos y fomentando la innovación pública, mediante el uso de la compra pública innovadora, dentro de un marco de ciberseguridad.

- Dotar a SERVIR de la fuerza operacional para acompañar a las entidades en la implementación de la Ley del Servicio Civil, manteniendo la centralización de la selección de directores hasta asegurar las capacidades adecuadas en las entidades.

- Ordenar los regímenes laborales especiales y realizar evaluaciones comprensivas de las brechas salariales del sector público coordinadas por la Dirección General de Gestión de los Recursos Humanos del MEF y SERVIR, y desarrollar una política de datos abiertos para las contrataciones competitivas.

- Fortalecer la capacidad del OCI y la rectoría del CGR para actualizar la normativa y acompañar a los tres niveles de gobierno para adoptar los componentes del Sistema de Control Interno.



**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

BIDeconomics Perú: oportunidades para la recuperación y el crecimiento sostenible y resiliente / Tomás Bermúdez, María Cecilia Deza, Javier Beverinotti, Kenji Moreno.
p. cm. - (Monografía del BID; 894)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Sustainable development-Peru. 2. Economic development-Social aspects-Peru. 3. Infrastructure (Economics)-Peru. 4. Human capital-Peru. 5. Peru-Economic policy. 6. Peru-Social policy. I. Bermúdez, Tomás. II. Deza, María Cecilia. III. Beverinotti, Javier. IV. Moreno, Kenji. V. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Países del Grupo Andino. VI. Serie. IDB-MG-894

Códigos JEL: E24, J24, O43, O13, Q53, O18, F13.

Palabras Clave: Perú, productividad laboral, pobreza, infraestructura, instituciones.

IDB-MG-00894

Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

