

**IPE** INSTITUTO  
PERUANO  
DE ECONOMÍA

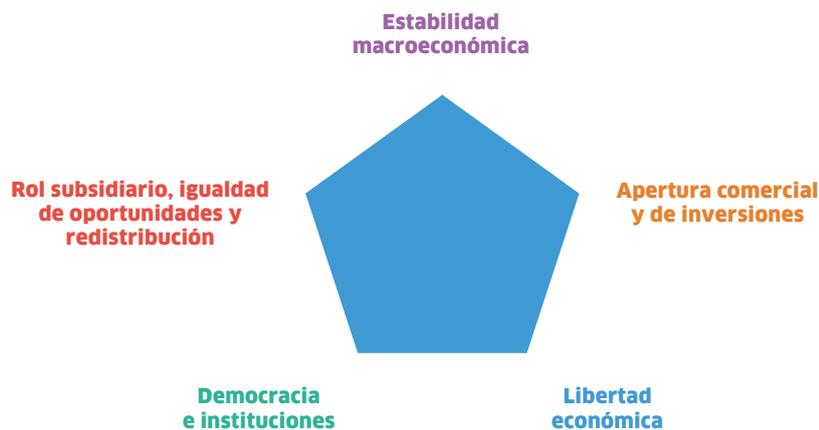
**ANÁLISIS DE PLANES  
DE GOBIERNO 2021-2026  
SEGÚN PILARES DEL  
DESARROLLO ECONÓMICO**

**Abril, 2021**

# INTRODUCCIÓN

El Instituto Peruano de Economía (IPE) ha identificado cinco pilares que son claves para la competitividad y el desarrollo de un país: (1) estabilidad macroeconómica; (2) apertura comercial y de inversiones; (3) libertad económica; (4) democracia e instituciones; y (5) rol subsidiario del Estado, igualdad de oportunidades y redistribución.

## Pilares para la competitividad y el desarrollo del país



Dada su importancia, en este documento, se evalúa si las propuestas incluidas en los planes de gobierno de siete de los partidos políticos que participan en las próximas elecciones están alineadas con los cinco pilares identificados. La finalidad de este análisis es contribuir al debate electoral y promover el voto informado.

## Partidos evaluados



Nota: Partidos en orden alfabético.

La metodología consiste en clasificar cada uno de los partidos en tres categorías según el nivel de alineamiento de sus propuestas con los cinco pilares: nivel de alineamiento adecuado (verde), nivel de alineamiento intermedio (amarillo), y nivel de alineamiento bajo (rojo). A continuación, se explica qué se debe entender por cada categoría.

## Clasificación de los partidos



## Limitaciones del estudio

- Este análisis no pretende ser exhaustivo respecto a todas las dimensiones de los planes de gobierno presentados. De esta manera, los resultados de este documento no deberían ser considerados como un indicador definitivo de la calidad de los planes de gobierno.
- Asimismo, el análisis solo se basa en los contenidos de los planes de gobierno de cada partido. No se evalúa lo dicho por los candidatos en otros medios.
- No se analiza la calidad de las propuestas de política ni su viabilidad fiscal específica.

# PILAR 1: ESTABILIDAD MACROECONÓMICA



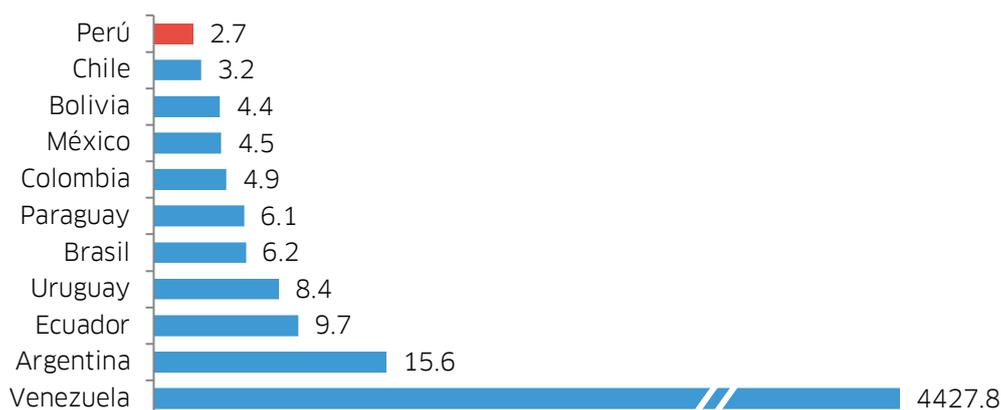
El pilar de Estabilidad macroeconómica se refiere a la capacidad de un país para mantener un déficit fiscal sostenible y pagar su deuda pública, así como para contar con una tasa de inflación controlada y un contexto de estabilidad monetaria. De este modo, está asociado con sostener una política fiscal responsable, así como una política monetaria prudente y que respete la autonomía de la autoridad monetaria.

Desde la Constitución de 1993, el cambio más relevante ha sido la imposibilidad del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) de servir como fuente de financiamiento del sector público. Es de esta forma que se fortaleció la autonomía del BCRP, la cual en la Constitución de 1979 corría el riesgo de ser perjudicada para favorecer a las necesidades de presupuestales de la administración gubernamental de turno. Con esta modificación se logró limitar la discrecionalidad del manejo de la política fiscal y monetaria del país.

Adicionalmente, para preservar la estabilidad en las finanzas públicas, desde la década de los noventa se implementaron reformas para simplificar la estructura tributaria y asegurar la responsabilidad en el uso de los recursos fiscales del Tesoro Público, las cuales establecieron los parámetros para un manejo óptimo y eficiente de los activos y pasivos del Estado.

Estas nuevas reglas de juego permitieron mantener un manejo más responsable tanto de la política monetaria y fiscal. En efecto, la inflación durante los últimos 20 años se ha ubicado dentro del rango meta del BCRP situándose en un 2.7%, mostrando el menor registro promedio en América del Sur. Cabe señalar que este mejor manejo monetario permitió también que el tipo de cambio sol-dólar muestre una menor volatilidad respecto a las monedas de otras economías de la región durante las últimas dos décadas.

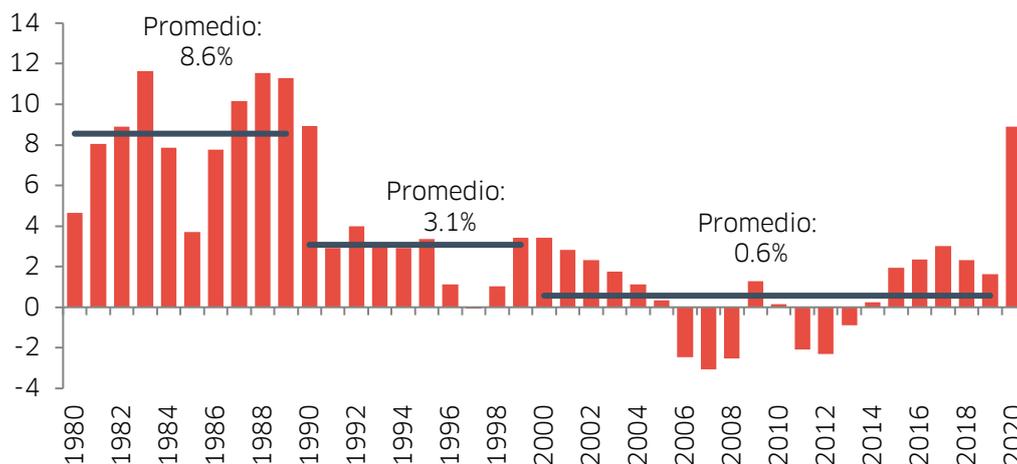
**América del Sur: Inflación promedio, 2000 - 2020**  
(en var. % promedio anual)



Fuente: FMI, institutos de estadística de cada país.

Asimismo, en el caso de las finanzas públicas, el déficit fiscal pasó de un promedio de 8.6% del PBI durante la década de los ochenta a un déficit promedio de 0.5% del PBI entre los años 2000 y 2019. Esta disciplina fiscal permitió que durante la crisis económica ocasionada por el COVID-19, el déficit fiscal pueda incrementarse a sus mayores niveles en los últimos 30 años sin perder la credibilidad de los mercados financieros sobre la sostenibilidad de este aumento, o generar repercusiones negativas sobre su calificación crediticia en moneda extranjera.

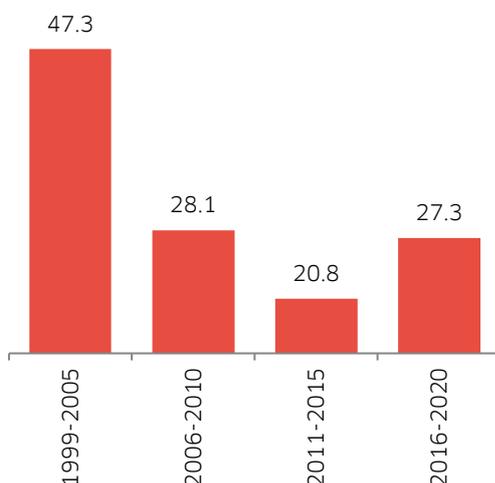
### Perú: Déficit fiscal, 1980 - 2020 (% del PBI)



Fuente: BCRP.

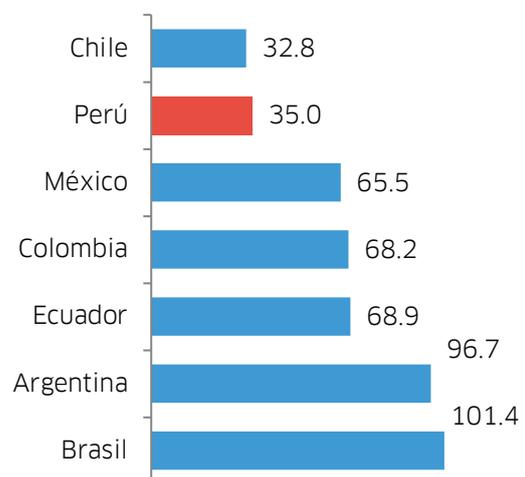
La mayor estabilidad del gasto público y el incremento de los ingresos del Gobierno permitieron la reducción drástica de la deuda pública desde la década de los noventa. Mientras que entre 1999 y el 2005, la deuda pública representó en promedio cerca del 47.3% del PBI, durante los últimos cinco años tuvo un nivel de 27.3% del PBI, en promedio, situándose como uno de los menores niveles entre los países de América Latina. Ello, a pesar del fuerte incremento registrado en el último año para poder contrarrestar los efectos del COVID-19.

### Perú: Deuda pública, 1999-2020 (promedio del período, % del PBI)



Fuente: BCRP.

### América Latina: Deuda pública, 2020 (% del PBI)



Fuente: FMI, BCRP.

Así, algunas medidas que podrían amenazar este pilar son aquellas que buscan interferir el accionar del BCRP o incrementar el gasto público sin considerar las restricciones presupuestales. Por el contrario, las medidas asociadas positivamente con el Pilar 1 son aquellas que están dirigidas a hacer más eficiente el gasto o a incrementar de forma responsable los ingresos del Estado.

# ACCIÓN POPULAR



**Propuesta:** En el plano de la estabilidad monetaria, el plan de gobierno de Acción Popular no menciona explícitamente propuestas que perjudiquen o fortalezcan la autonomía del BCRP. Sin embargo, se propone la regulación de tasas de interés activas<sup>1</sup>.

Por el lado fiscal, el plan de gobierno señala la necesidad de recuperar la fortaleza fiscal vulnerada por la respuesta a los efectos de la pandemia por COVID-19. Para ello se propone reconstruir en un año las reservas del Fondo de Estabilización Fiscal y la Reserva Secundaria de Liquidez, como también retomar niveles de endeudamiento público similares al 26% del PBI del año 2019. Además, se propone fortalecer la SUNAT para reducir los niveles de evasión fiscal.

**Análisis:** A pesar del compromiso por la estabilización de las cuentas fiscales, las propuestas reseñadas, así como otras en el plan de gobierno, demuestran cierta incongruencia.

En primer lugar, Acción Popular plantea una política fiscal expansiva, no cuantificada, para lograr la reactivación de la economía peruana, lo que incluye una promesa de cinco millones de empleos durante el período de gobierno. Si bien una propuesta de estímulo fiscal podría contribuir a la reactivación económica, la magnitud del estímulo fiscal será crucial para evaluar si la propuesta de reconstrucción de los ahorros públicos y rápida reducción de la deuda pública sería posible. Cabe mencionar que, según proyecciones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la deuda pública alcanzaría 37.6% del PBI en 2026, muy por encima del 26% prometido en el plan de gobierno.

Adicionalmente al estímulo fiscal, Acción Popular propone un presupuesto público en educación de 10% del PBI, muy por encima de los niveles actuales (3.8% del PBI en 2019 según el Banco Mundial). Este nivel de presupuesto requeriría recursos que representen hasta el 68.8% de toda la recaudación tributaria en 2020. Asimismo, se propone la creación del Fondo Especial Revolvente para el alivio de la pobreza, ante el esperado incremento de esta durante el 2020, aunque no ha sido cuantificado el tamaño que tendría este Fondo.

De esta manera, la promesa de reconstrucción de los ahorros públicos y de reducción de la deuda pública podría ser incongruente con los incrementos de gasto público también propuestos. Se requeriría, entonces, de un significativo incremento de la presión tributaria. Sin embargo, a pesar de que el plan de gobierno propone el fortalecimiento de la SUNAT para la disminución de la evasión fiscal, no se detallan estrategias ni metas claras para lograrlo.

**Resultado:** Se concluye que el partido tiene un bajo nivel de alineamiento con el Pilar 1. Esto se explica porque Acción Popular plantea medidas incongruentes con su objetivo de restablecer la estabilidad fiscal en el Perú y que podrían representar un riesgo para la misma.

# AVANZA PAÍS



## Propuesta:

Las propuestas macroeconómicas de Avanza País en el ámbito fiscal plantean el retorno del déficit del sector público no financiero hacia niveles menores que en el 2020, estabilizándolo en una senda que garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas y también permita preservar el grado de inversión. Para cumplir con este objetivo se propone incrementar los ingresos corrientes del sector público - con un mayor énfasis en los impuestos directos -, a través de una mejora en la administración tributaria, el aumento de impuestos a ciertos productos -no especificados- y la implementación de una reforma tributaria que será sometida a consulta nacional. Además, el plan contempla otras medidas como controlar el crecimiento de gastos corrientes y reducir las ineficiencias del gasto público que ascienden a 2.0% del PBI según el BID.

Estos planteamientos en el plano fiscal son complementados con la propuesta de mejorar la política de manejo de activos y pasivos del sector público, incluyendo la creación de un fondo soberano de riqueza. Este será operado bajo una administración privada e independencia administrativa y financiera, se encontrará orientado a poner en valor los activos del sector público, y además emitirá obligaciones soberanas para invertir en proyectos de infraestructura, capital humano, desarrollo tecnológico, innovación y el otorgamiento de capital semilla.

En el lado monetario, las propuestas comprenden observar el estricto cumplimiento de las metas de inflación y promover bajos niveles en la tasa de interés de referencia. Asimismo, se propone reforzar en coordinación con la SBS medidas macroprudenciales para asegurar la solvencia y liquidez de aquellos intermediarios expuestos a préstamos con garantías del Estado.

## Análisis:

La estrategia para garantizar la estabilidad macroeconómica propuesta por Avanza País posee objetivos que reflejan un alto grado de continuidad en las políticas que han venido implementándose durante los últimos 20 años en el Perú, las cuales le han permitido contar con una solidez fiscal y estabilidad monetaria superior a la de varios países de la región.

Uno de los aspectos más relevantes de esta propuesta es la creación de un fondo soberano de riqueza que podría representar algunos riesgos para la estabilidad macroeconómica si es que no se implementa de manera adecuada. Esto debido a que comprende la inversión de recursos del tesoro público - específicamente ahorros y activos tanto financieros como no financieros - en actividades de alto riesgo como el desarrollo de proyectos de infraestructura e incluso el otorgamiento de capital semilla a empresas informales que adopten un plan de formalización. Esto involucraría un cambio drástico en la administración de activos del sector público, que por el contrario durante los años de superávit fiscal ha tenido un manejo más prudente.

**Análisis:**

Cabe señalar que las propuestas para consolidar las cuentas fiscales se basan en un incremento de los ingresos tributarios y una reducción en la ineficiencia del gasto público que no tienen mayor desarrollo dentro del documento del plan de gobierno, dejando así la interrogante del cómo se llevarán a cabo estos planteamientos, y cómo se cumplirá el objetivo planteado de recuperar las finanzas públicas.

En el ámbito monetario no se plantea ninguna propuesta que vaya en contra de la autonomía del BCRP ni tampoco contra el régimen de metas explícitas de inflación que ha venido ejecutando desde inicios del 2000.

**Resultado:**

Las propuestas de Avanza País poseen un adecuado nivel de alineamiento con el Pilar 1, dado que están orientadas al objetivo de reducir el déficit fiscal y también mantener una inflación estable que se sitúe dentro del rango meta. Si bien la creación del fondo soberano de riqueza puede representar riesgos desde el frente fiscal para el manejo de los activos del tesoro público, en el ámbito monetario no se plantean propuestas que puedan atentar contra la autonomía del BCRP.

**FUERZA POPULAR****Propuesta:**

Fuerza Popular se compromete a lograr la consolidación fiscal a través de la eliminación del gasto superfluo, la reasignación del personal del sector público y la mejora en la eficiencia del gasto, especialmente en gobiernos locales. Además, plantea realizar una reforma tributaria que permita incorporar progresivamente a nuevos contribuyentes. El partido también propone auditar el manejo del Fondo de Estabilización Fiscal y devolver al BCRP el papel de supervisor de las reglas fiscales en el Perú. Así, se espera restaurar en el corto plazo el equilibrio de las cuentas fiscales que se vieron afectadas por la emergencia de la COVID-19.

Con respecto a las finanzas públicas, no obstante, destaca el hecho de que Fuerza Popular plantee algunas metas que podrían ser difíciles de cumplir dadas las restricciones presupuestales. En particular, el partido propone incrementar el presupuesto del sector salud y educación a 6% y 7% del PBI, respectivamente, en el 2026.

Con respecto a las políticas monetarias, Fuerza Popular plantea impulsar desde el BCRP medidas no convencionales, como los acuerdos de recompra (REPO) aplicados durante la pandemia. El partido sustenta su propuesta en el hecho de que las medidas aplicadas, por ejemplo, a través del programa Reactiva, no han beneficiado a quienes más lo necesitan: los sectores populares. En general, el partido considera que el BCRP actualmente se abstiene de proponer políticas no convencionales con efecto redistributivo neutro o por lo menos progresivo.

**Análisis:**

Algunas de las propuestas de Fuerza Popular podrían limitar la capacidad del partido para lograr la consolidación fiscal. Por ejemplo, la meta de destinar 7% del PBI a salud implicaría casi triplicar el presupuesto actual del sector en el 2026. Si bien la propuesta responde a la magnitud de las brechas sociales, el partido no cuenta con una estrategia clara de cómo se podría financiar dichas medidas sin incurrir en mayor déficit fiscal que ponga en riesgo la estabilidad macroeconómica. Además, según las proyecciones fiscales del MEF, no sería posible cubrir los más de S/100 mil millones que se necesitarían en los próximos cinco años para cubrir el gasto adicional.

Pese a ello, se considera que el partido sí considera importante la necesidad de lograr la consolidación fiscal. Para ello, ha propuesto, por ejemplo, la eliminación del gasto superfluo, la reasignación del personal del sector público y la mejora en la eficiencia del gasto. Además, Fuerza Popular ha planteado una reforma tributaria que atraiga nuevos contribuyentes, aunque su plan de gobierno no cuenta con una estrategia concreta en este aspecto.

Con respecto a la política monetaria, la idea de intervenir en el accionar del BCRP podría evitar que cumpla su meta de inflación. Además, ello podría estar en contra de lo que indica la Constitución: “[El Banco Central] tiene autonomía dentro del marco de su Ley Orgánica”. Asimismo, en el plan de gobierno, no se justifica el hecho de que se le agregue al BCRP la responsabilidad de supervisar las reglas fiscales ni se analiza cómo ello podría afectar sus demás tareas. Cabe notar, además, que esta función ya recae en el Consejo Fiscal, una comisión autónoma y técnica del sector público conformada por personas con amplia experiencia profesional que, para el cumplimiento de sus fines, cuentan con plena autonomía e independencia técnica.

**Resultado:**

Fuerza Popular plantea algunas medidas que podrían representar un riesgo para la estabilidad macroeconómica del Perú. Entre estas, se considera que la más importante es la de intervenir en las decisiones del BCRP sobre sus políticas monetarias. Con respecto a la estabilidad fiscal, si bien alguna de sus medidas podrían no ser financiables, el partido ha mostrado interés en contribuir a la consolidación fiscal y ha planteado diversas medidas para lograr ello. Por ello, se considera que Fuerza Popular cuenta con un nivel de alineamiento intermedio con el Pilar de Estabilidad Macroeconómica.

# JUNTOS POR EL PERÚ



## Propuesta:

Juntos por el Perú propone la aplicación de políticas macroeconómicas –monetarias y fiscales– expansivas para reactivar la economía y el empleo en el contexto de la crisis por COVID-19. En particular, en el ámbito monetario propone la aplicación de tasa de interés de referencia cero y la ampliación del programa de créditos garantizados por el gobierno “Reactiva Perú”. Asimismo, como parte de su plan de estímulo fiscal, propone la entrega de bonos mensuales a toda la población. Por último, plantea asignaciones presupuestales en base al PBI. Por ejemplo, para salud y educación básica propone destinar por lo menos el 6% del PBI en cada caso.

## Análisis:

El plan de gobierno de Juntos por el Perú, al proponer de fijar la tasa de interés de referencia en cero, pone en riesgo la autonomía e independencia del BCRP. Según la Constitución y la Ley Orgánica de esta institución, el BCRP es el encargado de fijar la tasa de interés de referencia para las operaciones interbancarias y, más aún, ningún poder del Estado puede interferir con sus labores ni decisiones.

En el contexto de la crisis por COVID-19, la autoridad monetaria redujo la tasa de interés de referencia a su mínimo histórico de 0.25%. Esto, junto con la aplicación de otros instrumentos de política monetaria no convencional entre los cuales destaca “Reactiva Perú”, contribuyó a la reducción de las tasas de interés a mínimos históricos.

Respecto a la propuesta de ampliar “Reactiva Perú”, cabe destacar que bajo este programa se emitieron S/60 mil millones en dos etapas (8% del PBI), de las cuales la segunda inició en julio del 2020. Asimismo, en la primera semana de marzo del 2021, se dispuso la ampliación del periodo de gracia para préstamos por un año más, lo cual beneficiaría a cerca de 800 mil empresas. Así, más que la ampliación de este programa, en un contexto de recuperación de la actividad económica se requieren medidas que contribuyan a preservar la cadena de pagos y el tejido empresarial, al tiempo que facilitan el repago de estos créditos.

En cuanto a las propuestas en materia fiscal, la entrega de bonos universales mensuales representa un riesgo para la estabilidad fiscal en un contexto en el que el déficit fiscal ascendió a 8.9% del PBI en 2020 y a 9% en enero de este año. Por ejemplo, la entrega de S/750 para los 9.2 millones de hogares del país durante dos meses costaría S/13,769 millones. Esto equivale al presupuesto total asignado a todos los bonos del gobierno desde que inició la pandemia y al 23% del déficit fiscal registrado en el 2020.

Por último, las asignaciones presupuestarias a salud y educación de 6% del PBI implican, en base al presupuesto asignado en 2019, duplicar el presupuesto a salud e incrementar el de educación en casi 50%. Esto, en el contexto actual representa un riesgo para la estabilidad fiscal y es contrario a los esfuerzos que se han anunciado para volver a la senda de consolidación fiscal en el mediano plazo.

**Resultado:**

Juntos por el Perú plantea medidas que podrían representar un riesgo para la estabilidad macroeconómica y fiscal del Perú. En el primer caso, la propuesta de fijar la tasa de interés de referencia en cero atenta contra la autonomía e independencia del BCRP, el ente encargado de fijar dicha tasa y mantener la estabilidad de precios. Por su parte, la propuesta de entregar bonos universales y fijar las asignaciones presupuestarias en base al PBI representan riesgos para la estabilidad fiscal. Ello, con mayor relevancia en el contexto actual en el que la pandemia ha afectado los ingresos tributarios del Estado y el gasto público se ha incrementado significativamente para contrarrestar el impacto de la pandemia, por ejemplo, por mayores transferencias gubernamentales para los hogares. Se concluye que el partido tiene un bajo nivel de alineamiento con el Pilar 1.

**PARTIDO MORADO****Propuesta:**

El plan de gobierno del Partido Morado resalta la importancia de mantener la estabilidad macroeconómica, pues considera que esta es la base para el crecimiento económico y el bienestar social, al permitir que la economía sea predecible para la inversión privada. Entre los aspectos monetarios, propone como estrategia continuar manteniendo una inflación baja y estable, así como la operatividad del sector financiero.

Respecto a la política fiscal, el plan establece como meta llegar a un déficit fiscal de 2% y una deuda pública de 25% hacia el 2026. Para ello, por un lado, señala que la racionalización del gasto público es uno de los pilares frente a la emergencia por COVID-19.

Por otro lado, presenta algunas alternativas para mejorar la recaudación tributaria. Entre ellas se encuentran la simplificación del régimen tributario, la reforma del régimen de impuesto a la renta y la eliminación o reducción significativa de los beneficios tributarios existentes. Además, también se plantea fortalecer la SUNAT mediante una reforma que le otorgue mayor autonomía, así como impulsar mejoras en la fiscalización de la evasión y elusión fiscal. Cabe mencionar que se establece una meta de recaudación tributaria de 18% del PBI al 2026.

**Analysis:**

El plan de gobierno del Partido Morado reconoce la importancia de mantener la estabilidad macroeconómica para el crecimiento del país y mejor del bienestar de las familias. En este sentido, no se identifican riesgos para la autonomía del BCRP ni para la operatividad del sistema financiero.

Por otro lado, si bien el partido señala la importancia de racionalizar el gasto público en el contexto actual, no se especifican medidas concretas para lograrlo. Por el contrario, se propone “cambiar la forma como se ha estado logrado el balance fiscal, que ha sido manteniendo niveles bajos e ineficientes del gasto público”. Ello resulta contradictorio y podría suponer un riesgo de incremento del gasto público.

El incremento del gasto público en un contexto en el que las cuentas fiscales se han deteriorado significativamente resulta inadecuado. Según el Consejo Fiscal, entidad autónoma adscrita al MEF, la provisión de servicios e infraestructura pública debe ser acorde con las finanzas del país, por lo que se debería pensar en disminuir los gastos innecesarios.

Finalmente, el plan presenta propuestas concretas orientadas a incrementar la recaudación tributaria. Entre ellas, la simplificación del régimen tributario, la reforma del régimen de impuesto a la renta y la eliminación o reducción significativa de los beneficios tributarios existentes. Además, también se plantea fortalecer la SUNAT mediante una reforma que le otorgue mayor autonomía, así como impulsar mejoras en la fiscalización de la evasión y elusión fiscal. Cabe mencionar que se establece una meta de recaudación tributaria de 18% del PBI al 2026.

A pesar de las propuestas en materia fiscal, se considera que las metas establecidas para las cuentas fiscales resultan difíciles de cumplir en el plazo previsto. Actualmente, el Perú ha alcanzado uno de los mayores niveles de deuda pública en su historia (35.4% del PBI) debido a la pandemia, por lo que resulta poco probable que este se reduzca a 26% hacia el 2020. Por el contrario, el último Marco Macroeconómico Multianual del MEF estima que la deuda pública se incrementaría hasta alcanzar un máximo de 39.1% en 2023 para luego reducirse progresivamente a 25.9% hacia el 2050.

**Resultado:**

Se considera que el Partido Morado tiene un adecuado nivel de alineamiento con el Pilar 1. Ello se debe a que el plan reconoce la importancia de mantener la estabilidad monetaria y fiscal en el país, y no presenta propuestas que puedan representar un riesgo al respecto. Más aún, se establecen metas concretas para el déficit fiscal y la deuda pública para el 2026.

## RENOVACIÓN POPULAR



**Propuesta:**

El plan de gobierno de Renovación Popular identifica a la inestabilidad económica-financiera como un problema a resolver. Ante ello, el partido propone garantizar medidas que permitan un crecimiento sostenido del PBI y una reducida inflación promedio para los próximos cinco años. En particular, el partido establece la meta de lograr que el PBI pase de crecer 2% anual a 7% en el 2026.

Además, entre las medidas de Renovación Popular que buscan incrementar los ingresos del Estado, se encuentra la eliminación de los distintos regímenes tributarios, la eliminación de las exoneraciones tributarias y la promulgación de una nueva Ley del Contribuyente, con normativa más clara. Cabe notar que el partido también plantea reducir la tasa de IGV, con el objetivo de reducir la informalidad y ampliar la recaudación.

El plan de gobierno de Renovación Popular no hace ninguna mención al BCRP y a la política monetaria. Sin embargo, el documento sí señala como objetivo garantizar un tipo de cambio que favorezca la exportación.

**Análisis:**

Renovación Popular reconoce la importancia de la estabilidad económica-financiera y de mantener un bajo nivel de inflación. Para ello, plantea medidas que buscan incrementar la recaudación tributaria. No obstante, algunas de sus propuestas podrían ser contraproducentes. Por ejemplo, si bien existe evidencia que en América Latina una reducción del IGV puede alentar la formalización (Lora y Fajardo, 2012), en este caso reducir la tasa de IGV podría perjudicar la trayectoria futura de ingresos tributarios y, así, poner en riesgo la sostenibilidad fiscal.

Con respecto a la política monetaria, si bien Renovación Popular no hace mención del BCRP, intervenir en el tipo de cambio vulneraría en cierta manera su autonomía para definir el régimen de intervención en el mercado cambiario. Ello podría representar un riesgo, pues podría limitar su capacidad de alcanzar su meta de inflación.

**Resultado:**

Se considera que Renovación Popular tiene un nivel de alineamiento intermedio con el Pilar de Estabilidad Macroeconómica. Ello se debe a que, si bien el partido reconoce la importancia de mantener esta estabilidad, algunas de sus medidas podrían vulnerar la autonomía del BCRP. Además, es importante resaltar el riesgo que podría resultar de reducir la tasa de IGV.

**VICTORIA NACIONAL****Propuesta:**

La propuesta de Victoria Nacional consiste en recuperar el equilibrio fiscal aplicando reglas de austeridad y orientadas a mejorar la eficiencia del gasto público. Se propone además sincerar las necesidades de endeudamiento y gasto público para un manejo responsable y transparente de los recursos fiscales. En el ámbito fiscal, se plantean como metas llegar al 2026 con un déficit fiscal como porcentaje del PBI de 2%, una deuda pública no mayor a 39% del PBI, e incrementar la presión tributaria en 3 puntos porcentuales del PBI. Se menciona también que la eficiencia y eficacia del gasto será impulsada a través de la promoción de programas presupuestales por resultados, con incentivos en asignación de recursos por buena gestión. Otras de sus propuestas es evitar que desde el Congreso de la República se adopten decisiones que perjudiquen la autonomía del BCRP, así como la sostenibilidad y estabilidad fiscal. Se plantea también redefinir la finalidad del Banco Central de Reserva por la de preservar la estabilidad macroeconómica, incluyendo la estabilidad monetaria, el nivel de actividad económica y de empleo.

**Análisis:**

Uno de los riesgos que se perciben desde esta propuesta de Gobierno es la intervención en las tasas de interés compensatorias máximas, competencia del BCRP. Pese a esto, la designación de funcionarios independientes en el Directorio del BCRP podría ayudar a mitigar este riesgo. Asimismo, agregar objetivos adicionales como el promover el pleno empleo y dinamizar la actividad económica, podría conducir al BCRP a desviar su atención sobre el objetivo principal de mantener una inflación estable y predecible para los agentes económicos. Otro de los riesgos que se identifica es la modificación de la Ley de Bancos y Empresas de Seguros con el objetivo de obligar a la SBS a justificar sus decisiones vinculadas a la concentración del sistema financiero sobre los criterios de razonabilidad y legalidad. A pesar de este riesgo, en el ámbito fiscal plantea una postura acorde con medidas para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y llevar tanto el déficit como la deuda pública a niveles previos de la crisis generada por el COVID-19.

**Resultado:**

Se considera que, si bien Victoria Nacional plantea algunas estrategias para promover la estabilidad macroeconómica en el ámbito fiscal, las propuestas del partido podrían representar un riesgo para la continuidad de las políticas que ha venido implementando el BCRP durante las últimas dos décadas referidas al cumplimiento de su régimen de metas explícitas de inflación, y también a su grado de autonomía en el diseño de la política monetaria. Por ello, se le asigna un nivel de alineamiento intermedio.

# PILAR 2: APERTURA COMERCIAL Y DE INVERSIONES



El pilar de apertura comercial y de inversiones está asociado con la facilidad para comerciar con el exterior. Además de la competitividad interna, ello depende de la existencia de acuerdos comerciales con otros países, del nivel de las tasas arancelarias y de otros impuestos, y de las trabas burocráticas que puedan limitar las exportaciones e importaciones, entre otros. Asimismo, este pilar está relacionado con la promoción de la inversión extranjera.

La apertura comercial ha beneficiado a empresarios y consumidores de una economía pequeña como la peruana, ayudándola a crecer. Las reformas emprendidas durante la década de los noventa acabaron con el sistema proteccionista a través de la simplificación arancelaria y paraarancelaria. Entre julio de 1990 y julio de 1992, el número de tasas arancelarias se redujo de 39 a tan solo 2. Más aún, actualmente el 70% de las partidas arancelarias son importadas a tasa 0%.

## Estructura arancelaria del Perú, 1990 - 2020

Julio 1990						Julio 1992			2020		
Tasa arancelaria	Partidas Arancelarias N.	%	Tasa arancelaria	Partidas Arancelarias N.	%	Tasa arancelaria	Partidas Arancelarias N°	%	Niveles arancelarios ad-valorem	Subpartidas Nacionales N°	%
5%			46%	410	7.8						
10%			47%	4	0.1						
15%	490	9.3	49%	13	0.2	15%	4779	73.7	0%	5564	71.4
16%	58	1.1	50%	1	0.0	25%	1704	26.3	6%	1546	19.8
18%	2	0.0	51%	302	5.7	Total	6483	100.0	11%	680	8.7
19%	253	4.8	52%	2	0.0				Total	7790	100.0
20%	8	0.2	56%	23	0.4						
21%	114	2.2	57%	4	0.1						
22%	1	0.0	58%	220	4.2						
25%	438	8.3	60%	1	0.0						
27%	15	0.3	61%	3	0.1						
30%	6	0.1	62%	2	0.0						
32%	61	1.2	66%	22	0.4						
33%	1	0.0	67%	100	1.9						
34%	659	12.5	71%	1	0.0						
35%	14	0.3	72%	15	0.3						
39%	12	0.2	74%	235	4.5						
40%	6	0.1	76%	6	0.1						
41%	717	13.6	79%	50	0.9						
44%	50	0.9	84%	939	17.8						
45%	7	0.1	Total	5265	100.0						

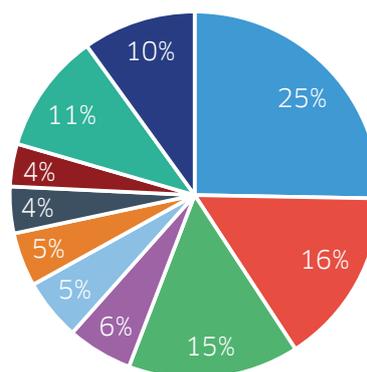
Fuente: Abusada, Ilescas y Taboada (2001); MEF.

A este proceso le siguió uno de integración económica con el mundo, que ha impulsado fuertemente el crecimiento del comercio exterior. En los últimos 20 años se han suscrito 21 acuerdos comerciales preferentes en todo el mundo, incluyendo las economías más grandes como EE.UU., China y la Unión Europea. Entre el 2000 y el 2019, el valor de las exportaciones ha tenido un crecimiento acumulado de 586% y el de las importaciones de 458%.

## Exportaciones por país de destino, 2014-2020

(% del total de exportaciones a países con acuerdos comerciales)

- China
- Estados Unidos
- Unión Europea
- EFTA
- Comunidad Andina
- Canadá
- Japón
- MERCOSUR
- Otros con TLC
- Otros sin TLC

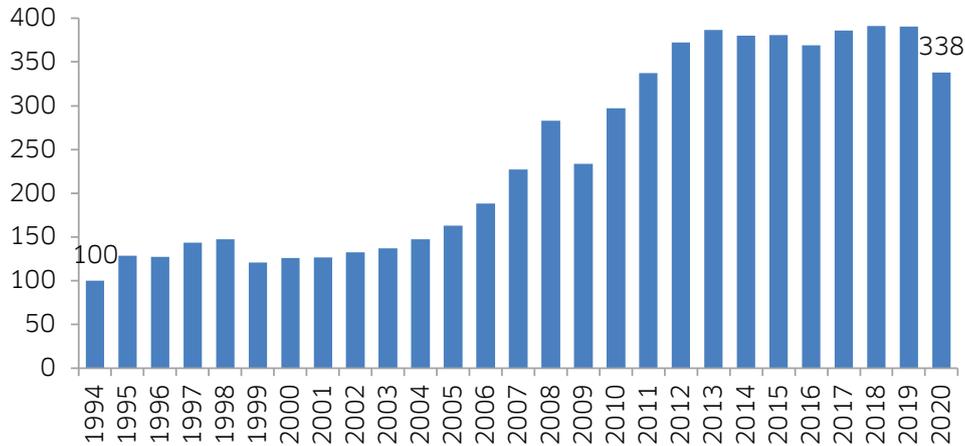


Fuente: ADEX-SUNAT.

En particular, el crecimiento de las importaciones, cuyo volumen se ha más que triplicado en los últimos 25 años, ha beneficiado a la economía nacional. Por un lado, los consumidores pueden acceder a una mayor variedad de opciones para un bien a un menor costo y con mayor calidad que los productos elaborados en Perú. Asimismo, la apertura promueve la competencia entre las empresas domésticas y las extranjeras, incentivando una mayor inversión privada nacional que favorece la adquisición de tecnología y capacidades productivas.

### Volumen de importaciones, 1994-2020

(en índice base 1994=100)

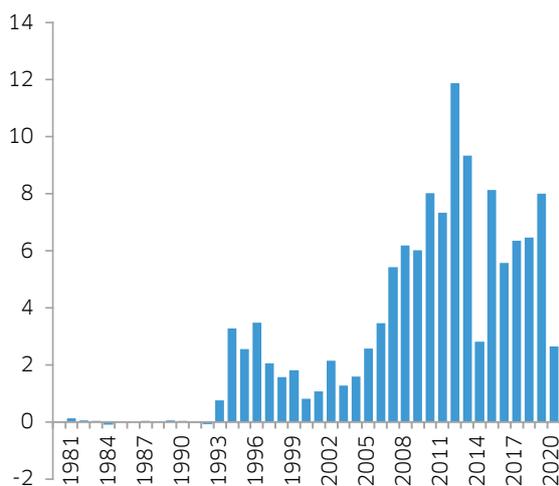


Fuente: BCRP.

Por otro lado, el artículo 63 de la Constitución de 1993 estableció la igualdad de trato para la inversión nacional y la extranjera. Desde entonces, la inversión extranjera ha aumentado significativamente impulsada, en gran parte, por el aumento de la inversión minera. Además, la reincorporación del Perú a la comunidad internacional ha permitido la entrada de capitales de largo plazo, que financian el déficit de cuenta corriente. De igual forma, se ha incrementado la inversión de las empresas nacionales en el extranjero. Solo entre 2010 y 2019 la inversión directa de capitales peruanos en el extranjero registró un promedio anual de US\$689 millones.

### Inversión extranjera directa neta, 1994-2020

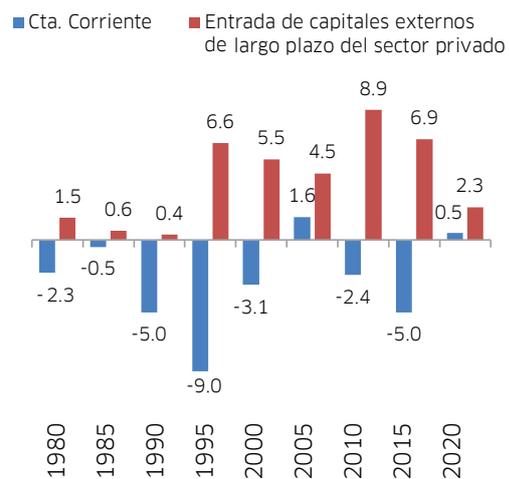
(en miles de millones de US\$)



Fuente: BCRP.

### Cta. Corriente y entrada de capitales extranjeros de largo plazo, 1980-2020

(en miles de millones de US\$)



Fuente: BCRP.

Algunos ejemplos de medidas que podrían atentar contra el Pilar 2 son aquellas que buscan poner un límite a las importaciones o exportaciones, romper tratados comerciales y reducir o limitar la inversión extranjera en el país. Por el contrario, las estrategias que fortalecen este pilar son aquellas que buscan promover el comercio internacional y volver más atractivo al país para la inversión extranjera.

## ACCIÓN POPULAR



### Propuesta:

El plan de gobierno de Acción Popular no tiene ninguna mención, positiva o negativa, acerca de los tratados de libre comercio de los que Perú forma parte, como tampoco se señala un rechazo o promoción a la inversión extranjera. Entre las pocas menciones, en la misión del plan, se señala que el modelo de desarrollo planteado por el partido sería uno de carácter exportador. Además, las propuestas de desarrollo de la agricultura tienen como objetivo la exportación de cultivos nativos.

Sin embargo, como estrategia para lograr reactivar la economía, se propone "(...) desglobalizar la economía en el Perú, priorizando y fortaleciendo el aparato productivo nacional en todo sentido" (Objetivo específico 3: Lograr la reactivación económica lo antes posible).

### Análisis:

La propuesta de "desglobalización" de la economía peruana no está suficientemente detallada, pero puede ser un indicio de un modelo de desarrollo basado en el proteccionismo de la industria nacional, a través del incremento de aranceles y otras barreras al libre comercio internacional. Si fuera este el caso, cabe recordar que este tipo de modelo, ejecutado durante las décadas de 1970 y 1980 en el Perú, tuvo un impacto negativo sobre la productividad nacional: de acuerdo con el BCRP, la productividad total de factores se redujo 1.1% promedio anual entre 1971 y 1980 y cayó 2.6% promedio anual en el período 1981-1990.

### Resultado:

Se concluye que el partido tiene un bajo nivel de alineamiento con el Pilar 2. Este nivel se debe a que la propuesta de "desglobalizar" la economía, si bien poco definida, podría sugerir un modelo de proteccionismo comercial o el incumplimiento de los tratados de libre comercio vigentes. Ambas medidas potenciales tendrían un impacto negativo sobre la recuperación de la economía y la productividad de largo plazo.

## AVANZA PAÍS



### Propuesta:

El plan de Avanza País señala que el comercio internacional ha sido afectado por la disminución en el crecimiento de la demanda de los principales socios comerciales del país. Asimismo, señala que actualmente los TLC cubren el 98% del comercio exterior y se encuentran negociando dos tratados importantes (TPP e India). De igual forma, menciona que los exportadores peruanos, principalmente los agroexportadores, han encontrado barreras de tipo no arancelario.

Ante esta situación, propone continuar desarrollando el comercio y la diversificación de destino y productos de exportación y continuar las negociaciones a fin de lograr una integración comercial para el total del comercio internacional y ampliación de nuevos productos. Asimismo, plantea fortalecer a los equipos negociadores del MINCETUR, PROMPERU y agencias regulatorias como SENASA y potenciar la presencia internacional de agregados agrícolas y aduaneros para facilitar el internamiento de los productos nacionales en el mercado internacional. Para fomentar la competencia en materia comercial, propone revisar las regulaciones que no la garanticen. Por último, como metas plantea concluir el proceso de integración comercial y posicionar al Perú como “hub” de turismo y gastronomía en la región.

En cuanto a promoción de la inversión, Avanza País señala que creará las condiciones para aumentar la inversión privada. Sin embargo, no hace ninguna mención a la importancia de promover la inversión extranjera.

**Análisis:**

Las propuestas de Avanza País son genéricas. De manera amplia, propone continuar con el desarrollo comercial y que garantizar la continuidad de las negociaciones comerciales pendientes. Asimismo, la propuesta de fortalecer los equipos de aquellas instituciones encargadas de las negociaciones y regulaciones comerciales no es clara y no especifica qué aspectos se buscan fortalecer. De igual forma, no se especifica qué regulaciones, que no garanticen la libre competencia, se revisarían para fomentarla. Por último, las metas carecen de sustento técnico, diagnóstico y objetivos estratégicos para alcanzarlas.

**Resultado:**

Se concluye que el plan de gobierno tiene un nivel de adecuación intermedio con el pilar 2. Si bien Avanza País no plantea riesgos para la apertura comercial y de inversiones, sus propuestas en materia comercial son genéricas y poco claras. Asimismo, no menciona medidas para promover la inversión extranjera.

## FUERZA POPULAR



**Propuesta:**

Según su plan de gobierno, Fuerza Popular se compromete a promover el crecimiento del sector de comercio exterior y fomentar las exportaciones, haciendo énfasis en los pequeños empresarios y próximos emprendimientos. Para ello, el partido propone una serie de medidas como priorizar a ciertas industrias y productos para promocionar, integrar las actividades de Promoción en el Exterior, incentivar la generación de mayor valor agregado y elaborar un Plan Nacional de Desarrollo Logístico. Cabe notar que, además, Fuerza Popular destaca en más de una ocasión la apertura comercial que se logró a partir de la Constitución de 1993.

Cabe notar que Fuerza Popular, en su plan de gobierno, no hace ninguna mención a la promoción de la inversión extranjera en el país o a los tratados de comercio firmados.

**Análisis:** No se identifica ningún riesgo asociado con el pilar de apertura comercial y de inversiones. Por el contrario, Fuerza Popular plantea algunas estrategias para promover la apertura comercial. No obstante, se debe tomar en cuenta que, en el caso de la estrategia de priorizar algunos productos o industrias, el partido debe tener cuidado de no aplicar medidas que puedan ir en contra de la libre competencia en el comercio internacional, como la aplicación de beneficios tributarios no justificados.

**Resultado:** Se considera que Fuerza Popular cuenta con un nivel de alineamiento intermedio con el Pilar de Apertura Comercial y de Inversiones. Ello se debe a que, si bien no se observan riesgos y su plan de gobierno contiene medidas concretas para promover el comercio, su plan de gobierno no menciona la inversión extranjera o a los tratados de libre comercio. Cabe notar que, además, el partido debe tener cuidado al aplicar sus medidas de promoción de las exportaciones para no afectar el libre comercio entre países.

## JUNTOS POR EL PERÚ



**Propuesta:** El plan de gobierno de Juntos por el Perú señala que los procesos de integración han estado marcados por una visión ideológica y no por los intereses del país y el Estado. Asimismo, señala que Perú no cuenta con una adecuada política de integración regional y que la política exterior y comercial no prioriza los intereses nacionales y se supedita a los intereses del gobierno de turno.

En esta línea, el plan de Juntos por el Perú señala que el modelo económico actual ha priorizado la liberalización comercial, negando al sector agropecuario las políticas públicas necesarias para su desarrollo. En particular, las propuestas sobre apertura comercial son: (1) fortalecer los procesos de integración con los países de la región, (2) reformular las políticas sobre cooperación bilateral, (3) revisar todos los Tratados de Libre Comercio, (4) formular e implementar una política para atender a los peruanos en el exterior, y (5) promover la solidaridad activa con los pueblos.

Por otro lado, como medida de reactivación propone usar salvaguardas y otras medidas antidumping permitidas por la Organización Mundial del Comercio (OMC) contra la importación de productos provenientes de países que desarrollan prácticas de competencia desleal. Esto, principalmente, para los productos agrarios, textiles y calzado.

Por último, la única mención a la promoción de la inversión extranjera se da en los objetivos generales donde señala que alientan la inversión privada y pública, nacional y extranjera, en función de los intereses nacionales, el desarrollo equilibrado de los mercados, entre otros factores.

**Análisis:**

Sobre el fortalecimiento de los procesos de integración con los países de la región, destaca la propuesta para reincorporar al Perú a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Actualmente, UNASUR –creado en 2008, en parte, para contrarrestar la influencia de EE. UU. en la región– está conformado solo por Venezuela, Guyana, Surinam y Bolivia<sup>2</sup>. Al respecto, cabe destacar que diversos especialistas han destacado la politización e ideologización del bloque y han cuestionado la dependencia de la integración regional de las afinidades políticas entre los gobiernos de la región<sup>3</sup>.

Respecto a la propuesta de revisar todos los TLC, cabe resaltar que nuestro país mantiene 15 de estos acuerdos comerciales con 17 países y la Unión Europea. En este sentido, la revisión de los TLC significa un riesgo para las relaciones exteriores del país y el comercio internacional. Ello podría frenar la apertura comercial impulsada desde los noventa que le ha permitido al Perú aumentar las exportaciones e importaciones, mejorar la competitividad y diversificar la cartera comercial. Por ejemplo, gracias a esta apertura hoy el Perú es el principal exportador de arándanos pese a la crisis. Asimismo, el Perú ocupa los primeros lugares en exportación de zinc, plomo, molibdeno, harina de pescado y aceite de pescado y cobre<sup>4</sup>.

Además, en cuanto a las políticas para atender a las comunidades peruanas en el exterior destaca la propuesta del “canon migratorio”. Esta propuesta tiene como objetivo incrementar la ayuda humanitaria y la inserción de peruanos en el exterior a partir de recursos del Estado, administrados por la Cancillería con la participación de los parlamentarios elegidos en el exterior, los parlamentarios andinos y las organizaciones de peruanos en el exterior. La propuesta señala que para la creación de este fondo se tomará en cuenta el valor de la entrada de remesas al país. El costo de dicho fondo –tomando en cuenta el valor de la entrada de remesas en 2019, que alcanzó un récord histórico (US\$3,326 millones) según el BCRP– se estima en cerca del 1.4% del PBI.

Por último, en relación a la propuesta de usar salvaguardas y otras medidas antidumping permitidas contra países que desarrollan prácticas de comercio desleales cabe mencionar que estas medidas son excepciones bajo los Acuerdos de la OMC<sup>5</sup>. Más aún, cabe destacar que la evaluación de casos de dumping y barreras comerciales está a cargo de la Comisión de Dumping, Subsidios y Eliminación de Barreras Comerciales no Arancelarias de INDECOPI. Este ente es el encargado, además, de extender los derechos antidumping hacia los mercados según corresponda en caso se comprueben las prácticas anticompetitivas. Así, los casos de dumping en calzado, tejidos, prendas de vestir e incluso biodiesel ya son evaluados por INDECOPI que cuenta con autonomía funcional, técnica, económica, presupuestal y administrativa. El uso de salvaguardas y otras medidas antidumping no responde directamente a los requerimientos del Ejecutivo ni menos a las políticas de reactivación ante la crisis por COVID-19.

**Resultado:**

Se considera que la propuesta de Juntos por el Perú sí plantea un riesgo para la apertura comercial y de inversiones. La propuesta de revisar todos los TLC y aplicar salvaguardas y otras medidas antidumping contra países que tienen prácticas desleales incluso como propuesta de reactivación representa un riesgo para la integración comercial y el desarrollo competitivo del mercado orientado hacia el exterior. En ese sentido, se considera que el alineamiento de su plan de gobierno con el Pilar 2 es bajo. Asimismo, cabe destacar que el plan no promueve medidas para incentivar la inversión extranjera.

**Propuesta:**

El plan de gobierno del Partido Morado resalta que el comercio exterior es uno de los principales motores de la economía peruana y que la política comercial del país es admirada en el mundo debido a su gran apertura de mercado. No obstante, precisa que esto no ha sido suficiente para consolidar una ruta exportadora diversificada, competitiva y eficiente.

Respecto a los tratados de comercio internacional, el plan señala que el tratado transpacífico (TPP) y otros TLC no constituyen necesariamente una amenaza, sino que más bien podrían representar una oportunidad para desarrollar la industria del país, en la medida que establecen la defensa de patentes en el largo plazo. Asimismo, el plan señala que se incrementará la participación del país en los foros internacionales (políticos y comerciales) con el objetivo de aumentar la capacidad de defensa de los intereses nacionales.

Para promover las exportaciones, el plan propone difundir información sobre rutas exportadoras competitivas a los emprendedores, con un lenguaje sencillo y claro para todos. Además, propone brindar capacitación sobre comercio exterior a las empresas a través de la Agencia Única de Innovación y Competitividad, y sobre los procesos de implementación de normas de calidad a través del Fondo de la Calidad. Se señala que las bases de la “nueva ruta exportadora” serán: las oficinas comerciales de exportación regional, los centros de entrenamiento exportador a nivel nacional y las oficinas comerciales del Perú en el mundo.

Por otro lado, el plan hace énfasis en la promoción de la inversión privada nacional y extranjera, principalmente en proyectos de infraestructura. Para ello, propone simplificar los procedimientos administrativos y reducir la tramitología; incrementar la promoción del régimen de Obras por Impuestos (OXI) en las regiones; mejorar la coordinación entre el gobierno y la empresa privada; consolidar la oferta pública en el mercado de capitales, entre otros.

**Análisis:**

En el plan de gobierno no se identifican propuestas que puedan limitar el comercio exterior o las inversiones. Por el contrario, se resalta de manera explícita la importancia de la apertura comercial, los tratados de libre comercio y la participación del país en foros internacionales.

Por otro lado, se presentan propuestas para la promoción de las exportaciones, orientadas, principalmente, a la mejora en el acceso a la información sobre “rutas exportadoras”, la capacitación y asistencia técnica a las empresas, y la identificación de nichos de mercado para los productos nacionales. Cabe señalar que, entre las medidas, no se ha identificado el riesgo de implementación de políticas proteccionistas.

Finalmente, resaltan las propuestas para la promoción de la participación de la inversión privada en infraestructura, lo cual resulta positivo para cerrar la brecha de infraestructura existente en el país.

**Resultado:** Se concluye que el plan de gobierno del Partido Morado está alineado con el pilar de apertura comercial y de inversiones. Ello debido a que no se identifican medidas que representen riesgos para este pilar. Por el contrario, el plan reconoce la importancia de la apertura comercial y de los tratados de libre comercio para el crecimiento del país. Asimismo, se presentan propuestas para promover la inversión privada nacional y extranjera en infraestructura.

## RENOVACIÓN POPULAR



**Propuesta:** Renovación Popular plantea impulsar el desarrollo de parques logísticos y de comercio internacional, así como zonas libres de impuestos con países limítrofes, especialmente en jurisdicciones con alto potencial de inversión. Además, propone ayudar al desarrollo industrial para el consumo interno y la exportación de productos autóctonos como la trucha, el paiche, la tilapia, la maca, el camu camu, y la lúcuma, entre otros.

Cabe notar, no obstante, que el partido no menciona los tratados de libre comercio firmados por el país, o la importancia de promover la inversión extranjera.

**Análisis:** Se considera que las medidas propuestas por Renovación Popular no representan un riesgo inmediato para el pilar de apertura comercial y de inversiones. Sin embargo, se debe considerar que la creación de zonas libres de impuestos o el favorecimiento a las exportaciones de algunos productos podrían ser consideradas prácticas anticompetitivas en el comercio internacional si no se justifican adecuadamente.

**Resultado:** Se considera que Renovación Popular tiene un nivel de alineamiento intermedio con el Pilar de Apertura Comercial y de Inversiones ya que, si bien no se identifica ningún riesgo y su plan de gobierno presenta al menos una medida concreta, el partido debe tener cuidado al aplicar sus estrategias propuestas para evitar afectar la libre competencia entre países. Además, no se menciona los tratados de libre comercio firmados por el país, o la importancia de promover la inversión extranjera.

# VICTORIA NACIONAL



## Propuesta:

En el caso de apertura de inversiones, la propuesta de Victoria Nacional consiste, de acuerdo con su plan, en convertir al Estado desde un promotor de inversiones vía road-shows a uno que funcione como Banca de Inversiones para acercar las empresas a los mercados financieros. Se propone además la fusión del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo para evitar las duplicidades de funciones en el caso de las relaciones económicas del Cancillería y la función de comercio exterior a cargo del MINCETUR. Se plantea también la reorganización de las embajadas para convertirlas en una red para la promoción de exportaciones y el turismo. De forma complementaria, en el caso de las exportaciones, se plantea el impulso de la transformación digital empresarial como mecanismos para el aumento de las exportaciones no tradicionales. Esto será acompañado por la puesta en marcha de programas como “Empleo Juvenil en la Economía de Plataformas Digitales”, “Desarrollo de Negocios en la Economía Circular”, “Desarrollo de Servicios Intensivos en Capital Humano e Industrias Creativas”, todos con una orientación a la exportación de los mismos.

Cabe notar que, ante los problemas generados por la pandemia, Victoria Nacional plantea la sustitución creativa de importaciones de insumos y productos alimenticios, medicinales y sanitarios, por una oferta interna competitiva y sustentada en la puesta en valor de conocimientos alimentarios y medicinales autóctonos. Además, el partido propone reducir el déficit de balanza comercial en hidrocarburos mediante la sustitución de importaciones por producción nacional. Según el plan de gobierno, el objetivo es poner en valor los recursos fósiles que podrían perder su atractivo en 20 o 30 años.

## Análisis:

El planteamiento de la sustitución de importaciones podría representar un riesgo para la continuidad de las políticas de apertura comercial que ha mantenido el país durante los últimos 20 años. Además, limitar las importaciones de alimentos, medicamentos e hidrocarburos podría resultar en mayores precios internos, reduciendo el bienestar de los peruanos. No obstante, el plan de gobierno de Victoria Nacional no es explícito en un esquema proteccionista tradicional como aranceles, por ejemplo, que revertirían los avances en apertura al comercio internacional que ha exhibido el país. Asimismo, la incorporación de un enfoque de exportación a la creación de nuevos programas de emprendimiento y desarrollo empresarial en sectores no tradicionales se encuentra alineado a la continuidad de políticas de promoción de internacionalización de la economía peruana.

## Resultado:

Se considera que el planteamiento de Victoria Nacional tiene un nivel intermedio de alineamiento con el Pilar 2, debido a que su propuesta de sustitución creativa de importaciones, de ser mal implementada, podría conllevar a la materialización de algunos riesgos para la apertura comercial y de inversiones del país.

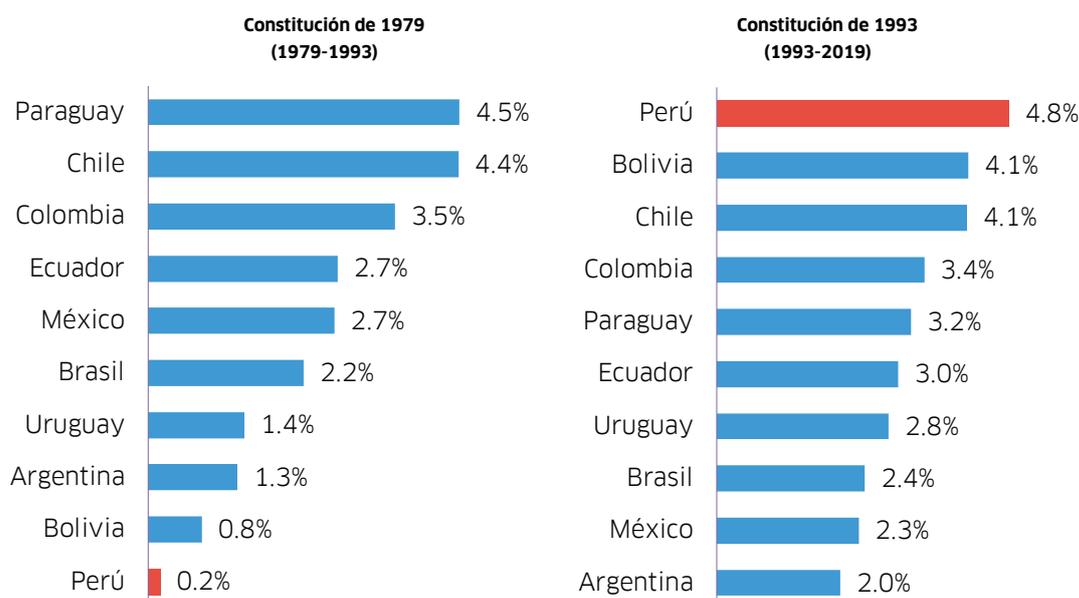
## PILAR 3: LIBERTAD ECONÓMICA



El régimen económico de la Constitución Política de 1993 respalda la libertad económica de los ciudadanos. Esta se refiere a la libertad de una persona de, por iniciativa propia, crear una empresa, intercambiar bienes y servicios, o trabajar donde prefiera, entre otros. Por ejemplo, el artículo 2 señala que todas las personas tienen derecho a participar libremente “en la vida política, económica, social y cultural (...)”. Además, con respecto a la libertad de empresa, el artículo 58 determina que “la iniciativa privada es libre (...)” y que en el país “(...) se ejerce una economía social de mercado. (...)”, mientras que el artículo 59 declara que el Estado “(...) garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. (...)”. Finalmente, el artículo 61 señala que “El Estado facilita y vigila la libre competencia (...)” y que “(...) combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominante o monopólicas (...)”.

La defensa de la libertad económica a partir de la Constitución de 1993 impulsó notablemente la inversión privada, convirtiéndola en el principal motor del crecimiento económico de los últimos años. Asimismo, ello ha favorecido el rápido crecimiento del PBI en el Perú frente a los demás países en América Latina. La promoción de la inversión privada junto a la libertad de empresa también ha significado una mayor disposición de bienes y servicios a mejores precios para los consumidores.

### América Latina: Crecimiento promedio anual, 1979 - 2019



Fuente: Banco Mundial.

Por ello, se considera relevante que los partidos políticos implementen medidas a favor de la libertad de empresas, consumidores y trabajadores. Algunos ejemplos podrían ser estrategias para promover nuevos emprendimientos o la eliminación de barreras burocráticas para el ejercicio de las libertades económicas de las personas y empresas. Por el contrario, algunas medidas que podrían atentar contra este pilar son aquellas que buscan prohibir o restringir la capacidad de las personas de crear empresas o que establecen límites a los precios sin sustento. Otra medida que podría ser riesgosa es intervenir en el rol del INDECOPI como responsable de proteger la libre competencia.

# ACCIÓN POPULAR



## Propuesta:

El plan de gobierno de Acción Popular presenta tres propuestas poco detalladas para influir en la determinación de precios en una economía de mercado. Primero, se propone, mediante mecanismos de mercado no especificados, mayores tasas de interés pasivas. Segundo, se señala que el BCRP debe regular tasas de interés activas, sustentado en el artículo 84 de la Constitución, que indica que, entre las funciones del BCRP, está “(...) regular la moneda y el crédito del sistema financiero (...)”. Por otra parte, se propone una fijación de precios de medicamentos en función de los precios de un conjunto de países de referencia.

Con respecto a la defensa de la libre competencia, se menciona que se fortalecerán los organismos reguladores y el INDECOPI. Entre las propuestas que se mencionan para este objetivo, se señala que se tome una parte de las multas impuestas a empresas infractoras para indemnizar a los ciudadanos afectados por la infracción cometida o práctica abusiva. Además, se propone agilizar el procedimiento para las quejas en libros de reclamaciones y crear oficinas de defensa del consumidor en los municipios provinciales y distritales.

En cuanto a propuestas para reducir las barreras burocráticas, se hace una mención poco clara a una reforma del Estado para mejorar los servicios que este presta y la reducción de costos ineficientes.

## Análisis:

Al evaluar las propuestas de fijación de precios, se considera que podría existir el riesgo de que se determinen precios por debajo del equilibrio de mercado, con el peligro de escasez y mercados negros que ello acarrea, y sin tomar en consideración la estructura de costos de las empresas involucradas. Esto es de particular importancia en el caso de la regulación y control de tasas de interés, los cuales, si no consideran los costos por riesgo, operación y administrativos de las empresas, podrían desplazar a un segmento de la población del acceso a crédito formal.

Cabe destacar que las experiencias de control de precios en el Perú en el pasado fueron parcialmente responsables de la hiperinflación de finales de la década de 1980 y principios de los noventa, lo que llevó hasta una inflación de 7,650% en el año 1990. En tanto, la liberalización de precios ha llevado a que la inflación promedio anual entre 1993 y 2019 sea de 4.5%, la segunda menor en América del Sur luego de Chile.

Por el contrario, con el objetivo de reducir precios, existen medidas que no generan distorsiones sobre los mercados y no están en desacuerdo con los principios de libre competencia. Entre ellas, se puede mencionar la reducción de barreras a la entrada que permitan un incremento de la oferta en estos mercados y el fortalecimiento de la regulación contra prácticas anticompetitivas, como acuerdos entre empresas para fijar precios y cantidades de productos ofertados.

Acerca de la propuesta de indemnización al consumidor, el INDECOPI presentó en setiembre de 2020 un proyecto de lineamientos sobre el resarcimiento de daños ocasionados como consecuencia de conductas anticompetitivas, el cual se encuentra en revisión por la sociedad civil.

**Resultado:** Se concluye que el partido tiene un nivel bajo de alineamiento con el Pilar 3. Acción Popular plantea propuestas que podrían representar un riesgo para la libre determinación de precios de mercado. Por otra parte, el partido no señala propuestas claras para disminuir barreras burocráticas para las empresas, aunque presenta ciertas propuestas para fortalecer la defensa del consumidor alineadas con el trabajo actual del INDECOPI.

## AVANZA PAÍS



**Propuesta:** De acuerdo con su plan de gobierno, Avanza País propone revisar aquellas normativas que no garanticen la libre competencia. Asimismo, plantea desarrollar el universo de intermediarios financieros e invitar a nuevos participantes en el sistema de AFP para incrementar la competencia en ambos sectores.

Adicionalmente, el partido plantea iniciar un programa de disminución drástica de trabas burocráticas como parte de sus medidas de reactivación económica de corto plazo. En particular, Avanza País propone centralizar todos los sistemas de protección y seguridad social en una sola contribución que se determine entre el empleado y el empleador, manteniendo un esquema facultativo de seguridad social. No obstante, el partido también plantea crear un seguro de desempleo y accidentes de trabajo obligatorio para nuevos trabajadores.

Cabe notar que Avanza País no menciona la libertad de precios en su plan de gobierno.

**Análisis:** Al evaluar las propuestas asociadas con la promoción de la libre competencia, se considera que Avanza País está a favor de ella. Sin embargo, no incluye ninguna medida concreta en su plan de gobierno. Por ejemplo, no se explica cómo se desarrollará el universo de intermediarios financieros o en qué consiste la invitación a nuevos participantes en el sistema de AFP.

Con respecto a las barreras burocráticas, el partido propone algunas medidas para reducirlas y para hacer que las contribuciones sociales sean voluntarias. Sin embargo, ello podría ser contradictorio con el hecho de que Avanza País plantea también hacer obligatoria la contratación de un seguro de desempleo y de accidentes de trabajo para nuevos trabajadores.

Finalmente, el partido no menciona la libertad de precios en su plan de gobierno. No obstante, su postura a favor de promover y defender el modelo de economía social de mercado podría sugerir que Avanza País sí estaría alineado con el derecho de las empresas a establecer libremente sus precios.

**Resultado:** Se concluye que el partido tiene un nivel de alineamiento intermedio con el Pilar 3. Ello se debe a que, si bien Avanza País estaría a favor de la libre competencia y de la reducción de las barreras burocráticas, las medidas propuestas por el partido no son concretas e incluso algunas podrían ser contradictorias. Además, el partido no hace mención directa a la libertad de precios, aunque sí menciona estar a favor del modelo económico actual.

## FUERZA POPULAR



**Propuesta:** El plan de gobierno de Fuerza Popular menciona su “firme creencia en la actividad privada como motor de la economía peruana y como el gran generador de fuentes de trabajo”. Además, indica que su plan de rescate económico tendrá como objetivo principal recuperar el bienestar de los peruanos mediante el desarrollo de una economía social de mercado que genere oportunidades de trabajo formal, que simplifique procesos de emprendimiento, que promueva las asociaciones público-privadas, y que incremente la confianza para impulsar la inversión sostenible y responsable. Cabe notar que Fuerza Popular también destaca en su plan de gobierno la importancia del modelo económico que se estableció a partir de la Constitución de 1993.

El partido también resalta la importancia de contar con una economía abierta y basada en competencia para atraer inversiones, generar empleo y crecimiento. Cabe notar que el plan de gobierno de Fuerza Popular no menciona alguna política de fijación de precios de mercado.

**Análisis:** En las propuestas de Fuerza Popular no se identifica ningún riesgo inmediato para la libertad de empresas y de precios de mercado. Por el contrario, el partido plantea algunas medidas para favorecer nuevos emprendimientos. Por ejemplo, propone eliminar las barreras de entrada a las MYPE, como son los pagos por inscripción en registros públicos, licencia municipal, registro de marca y nombre, y Defensa Civil, entre otros.

Asimismo, Fuerza Popular plantea crear PromPYME, una institución con rango viceministerial, que agrupe todos los programas dirigidos a MYPE. Otras estrategias propuestas incluyen que los programas sociales tengan un enfoque productivo; programas de apoyo para MYPE en el sector turismo y restaurantes por 3 años; y un fondo de garantía para otorgar créditos a mercados y talleres, entre otros. Cabe notar que estas son medidas que se deben aplicar cuidadosamente, pues podrían desincentivar el crecimiento de las empresas para mantener sus beneficios como MYPE.

**Resultado:** Se concluye que el plan de gobierno de Fuerza Popular estaría adecuadamente alineado con el Pilar de Libertad Económica. Ello se debe a que el partido no plantea alguna medida que pueda representar un riesgo inmediato para el modelo económico actual y, por el contrario, plantea algunas estrategias para favorecer el emprendimiento en el Perú. Además, no menciona alguna política de fijación de precios de mercado, y se muestra a favor de la competencia en la economía.

# JUNTOS POR EL PERÚ



## Propuesta:

El plan de gobierno de Juntos por el Perú señala que la economía peruana se encuentra concentrada y que pocas empresas con poder de mercado abusan de su posición, en perjuicio de los consumidores, trabajadores y productores. De manera específica, el partido señala que, por ejemplo, en salud existen oligopolios que generan abusos y sobreprecios.

Ante esto, plantea contar con una política de libre competencia “(...) más enérgica y efectiva (...)” que impida la “(...) monopolización de los mercados y sancione los abusos de poder”. Para ello, propone aplicar el nuevo régimen de control previo de operaciones de concentración empresarial, prohibiendo operaciones que debiliten la libre competencia. De igual forma, propone sanciones para aquellas empresas que violen las normas de libre competencia y el código de protección del consumidor. En esta línea, propone fortalecer INDECOPI, a través de mayores recursos y con mecanismos de contratación que le permita tener a profesionales calificados que actúen con autonomía e independencia.

No obstante, señala propone “controlar las comisiones y las tasas de interés abusivas” así como ampliar el crédito a bajo costo, principalmente, para micro y pequeños empresarios y agricultores. Ante ello, de manera específica propone reducir la tasa de interés activa promedio.

Sin embargo, la propuesta más relevante que repercute en la libertad de empresa es el cambio del capítulo económico de la Constitución actual. En dicha propuesta, destaca la eliminación del rol subsidiario del Estado y el fortalecimiento del Estado como ente regulador “(...) a favor del desarrollo nacional (...)” y “(...) el combate a los monopolios”.

## Análisis:

Destaca la propuesta de fortalecer INDECOPI, dotándolo de autonomía constitucional y fortaleciendo a los profesionales de dicha institución. No obstante, existen propuestas que son contrarias a la libre competencia.

La Constitución actual señala que en el país se ejerce una economía social de mercado. Así, se busca garantizar los derechos comunes de modo que los excedentes sean redistribuidos para fortalecer la igualdad de oportunidades. Esto, bajo la promoción de la iniciativa privada libre donde el Estado fomenta la generación de riqueza.

En este sentido, la propuesta de cambiar el capítulo económico representa un riesgo para el notable crecimiento económico que el país ha logrado desde hace tres décadas. La constitución actual ya establece que el Estado es el responsable de facilitar y vigilar la libre competencia, combatir el abuso de posiciones monopólicas, garantizar igual trato para las inversiones nacionales y extranjeras, defender el interés de los consumidores y usuarios, entre otros. Así, el cambio del capítulo económico abre el riesgo a dañar seriamente las posibilidades de crecimiento y desarrollo del país en el largo plazo.

Más aún, el plan hace mención a la importancia de generar competencia en el sistema financiero con “mejores regulaciones, asignación eficiente de los fondos del tesoro, entre otros”. Sin embargo, la propuesta de controlar las tasas de interés activas sería contraproducente ya que desincentivaría la competencia en el mercado bancario.

**Resultado:**

La propuesta de cambiar la Constitución de Juntos por el Perú supone un riesgo para la libertad económica y de precios de mercado. Además, pese a que el plan hace énfasis en la necesidad de promover la libre competencia, el enfoque es más regulativo que de promoción. De ahí que la principal propuesta en esa línea sea fortalecer INDECOPI. Por otro lado, la propuesta de regular la tasa de interés activa representa un riesgo para la competencia del sistema financiero. Por lo tanto, se considera que su plan de gobierno tiene un nivel de alineamiento bajo con el Pilar 3.

**PARTIDO MORADO****Propuesta:**

El plan de gobierno del Partido Morado señala que uno de los ejes de la política de gobierno del partido es garantizar el acceso a las libertades económicas. En este sentido, no se presenta ninguna medida de regulación ni de control de precios.

Con el objetivo de garantizar la igualdad de condiciones para la iniciativa privada, se propone reformas en el sistema tributario, lo que involucraría, entre otros aspectos, la simplificación de los regímenes existentes y la eliminación o reducción significativa de los beneficios tributarios. Asimismo, se plantea reforzar la lucha contra las prácticas de dominio de mercado y fortalecer la normatividad de fusiones y adquisiciones de la SBS.

Por otro lado, también se propone una simplificación normativa y eliminación de redundancias. Para ello, se plantea la creación de un Código Laboral único que concentre a toda la legislación vigente. Asimismo, se hace énfasis en la transformación digital de las entidades públicas con el objetivo de agilizar los trámites estatales para los ciudadanos y empresas.

**Análisis:**

No se identifican propuestas que puedan afectar la libertad económica de los ciudadanos. Por el contrario, la libertad económica en igualdad de oportunidades constituye uno de los cuatro pilares del plan de gobierno del Partido Morado.

Por otro lado, si bien se señala que se busca disminuir las prácticas de dominio de mercado, no se mencionan mecanismos concretos para lograrlo, ni se especifica qué aspectos de la ley de fusiones y adquisiciones de la SBS se pretende fortalecer. Además, cabe recordar que, en marzo de este año, ya se publicó el reglamento de la Ley N° 31112 que establece el control previo de operaciones de control empresarial. La Ley y su reglamento entrarán en vigencia en abril de este año.

Las propuestas de concentración y eliminación de redundancias de la normativa laboral resultan bien orientadas al considerar que, actualmente, el compendio de normas labores cuenta con casi 2,000 páginas. No obstante, no se proponen cambios regulatorios concretos para facilitar y reducir el tiempo necesario para la creación de negocios formales.

**Resultado:** Se concluye que el plan de gobierno del Partido Morado estaría alineado con el Pilar 3. Ello debido a que no se identifican propuestas que busquen restringir la libertad económica ni controlar los precios de la economía, incluido tasas de interés. Por el contrario, se proponen medidas para promover la competencia en igualdad de oportunidades como, por ejemplo, la simplificación de régimen tributario. No obstante, no se presenta un adecuado desarrollo de las propuestas orientadas a luchar contra las prácticas de dominio de mercado.

## RENOVACIÓN POPULAR



**Propuesta:** Renovación Popular indica en su plan de gobierno que está de acuerdo con el principio de libertad. Al respecto, el partido propone generar nuevos incentivos para las PYME y reducir su costo de financiamiento. Por ejemplo, una de sus medidas es crear un Instituto de Promoción de Desarrollo de PYME, que promueva la formalización y la asociatividad empresarial, así como el comercio internacional. Además, el partido propone crear el CERTIPYME, un certificado de calidad para pequeñas y medianas empresas que deseen exportar. Finalmente, Renovación Popular también propone crear el Banco PYME, con capital privado.

El partido indica que, para solucionar la deficiente conectividad a internet, se impulsará a proveedores de comunicación vía internet que abastezcan a todo el territorio a precios asequibles. Además, el su plan de gobierno menciona que acabará con los cobros excesivos de los medicamentos, aunque no dice cómo lo logrará.

Renovación Popular no menciona la libre competencia.

**Análisis:** Se considera que Renovación Popular reconoce la importancia de la libertad de empresas. Sin embargo, su propuesta para asegurar proveedores de internet a precios asequibles y de eliminar los cobros excesivos podría sugerir una postura que atente contra la libertad de precios.

Además, con respecto a las medidas que buscan ayudar a las PYME, cabe notar el partido debe aplicarlas cuidadosamente, pues podrían desincentivar el crecimiento de las empresas para mantener sus beneficios como pequeñas empresas.

**Resultado:** Se concluye que Renovación Popular tiene un nivel intermedio de alineamiento con el Pilar de Libertad Económica. Ello se debe a que, si bien su plan de gobierno indica que está de acuerdo con el principio de libertad, su postura con respecto a los precios de internet y de medicamentos podría atentar contra la libertad de precios.

# VICTORIA NACIONAL



## Propuesta:

Victoria Nacional plantea garantizar la libre competencia fortaleciendo capacidades y apoyando una institucionalidad proactiva que prevenga, desincentive, detecte y sancione drásticamente las prácticas anticompetitivas y colusorias. En tal sentido, se propone el fortalecimiento institucional de INDECOPI, dotándola de mayores recursos para investigar y fiscalizar este tipo de prácticas, reflejando así una tolerancia cero a las fusiones monopolizadoras. Además, la propuesta incluye el fortalecimiento de los mecanismos de inmunidad para colaboradores que delaten y entreguen pruebas de actos sospechosos de colusión. Cabe señalar que esto se propone en el marco del establecimiento como rol del Estado actuar como facilitador, promotor, fiscalizador y vigilante de la libre competencia, reconociendo al INDECOPI como un organismo constitucionalmente autónomo.

Para reducir los obstáculos en la creación y desarrollo de nuevos negocios, el plan de gobierno de Victoria Nacional propone también la implementación de un TUPA Único Automatizado que simplifique los procedimientos de las entidades públicas en los tres niveles de gobierno, digitalice sus trámites y reduzca los plazos de cumplimiento.

Cabe señalar que no se encuentran propuestas asociadas a la fijación de precios máximos en los mercados de bienes y servicios.

## Análisis:

No se identifica ningún riesgo asociado con el pilar de libertad de empresa y de precios de mercado. En contraste, Victoria Nacional propone fortalecer el rol de INDECOPI como defensor de la competencia en los mercados a través de una reforma que incluya la dotación de mayores recursos para detectar y sancionar efectivamente prácticas empresariales anticompetitivas y colusorias. De forma complementaria, se plantea también el desarrollo de mecanismos que simplifiquen procesos y aumenten la eficiencia de los mercados a través de menores barreras a la creación y desarrollo de nuevos negocios como el TUPA Único Automatizado.

## Resultado:

Se concluye que el plan de gobierno de Victoria Nacional estaría adecuadamente alineado con el Pilar 3, al plantear propuestas que beneficiarían a la libre competencia en los mercados, no interferirían con la capacidad del sector privado para determinar sus precios en función de la oferta y demanda de los bienes y servicios que produce, y además promovería la reducción de cuellos de botella que frenan el desarrollo empresarial.

## PILAR 4: DEMOCRACIA E INSTITUCIONES

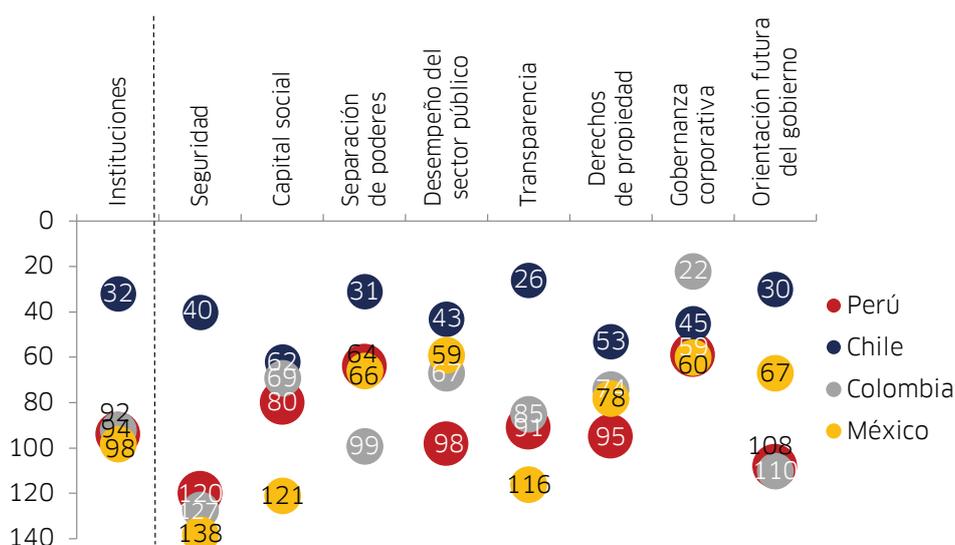


Las instituciones de un país hacen alusión a las reglas de juego que guían el comportamiento y las interacciones entre personas dentro de una sociedad (North, 1990). Estas instituciones incluyen el funcionamiento de las entidades del Estado, la normativa en sus distintos niveles e incluso los acuerdos entre privados y el respeto a los mismos. Por lo tanto, contar con un marco institucional estable, adecuado y predecible es clave para el crecimiento económico y el desarrollo social de un país (North, 1991; Acemoglu y otros, 2001).

Pese a ello, en la actualidad, el Perú atraviesa por un periodo de grave deterioro de su marco institucional. De acuerdo con el Índice de Competitividad Global 2019, elaborado por el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), el país ocupa en el puesto 94 de 141 en el pilar de Instituciones. Ello responde, principalmente, al bajo desempeño del país en las dimensiones de seguridad (puesto 120), desempeño del sector público (puesto 98), derechos de propiedad (puesto 95) y transparencia (puesto 91). Más aún, en detrimento de la libertad de ciudadanos y empresas, dentro del sub-pilar de desempeño del sector público, el Perú ocupa los puestos 128 en carga regulatoria y 134 en eficiencia del marco legal.

### Alianza del Pacífico: Pilar y sub-pilares de instituciones según el Reporte de Competitividad Global, 2019

(en puesto de un total de 141 países)



Fuente: WEF - Reporte de Competitividad Global 2019.

Además, en los últimos años, los conflictos entre poderes del Estado han revelado la importancia de una reforma política y electoral, que tenga entre sus objetivos otorgar mayor gobernabilidad al aparato público. Esta reforma ha sido emprendida parcialmente, al aprobar algunas de las recomendaciones de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, como la regulación de la democracia interna en los partidos políticos. Sin embargo, persisten ciertos problemas como, por ejemplo, la baja representatividad del Congreso, la cual podría mejorar con la reducción del tamaño de los distritos electorales, entre otras propuestas.

Así, en esta sección se evaluarán propuestas en planes de gobierno que potencialmente fortalezcan o debiliten la institucionalidad del país. Los elementos a considerar para evaluar el alineamiento de las medidas con el fortalecimiento de la institucionalidad son los siguientes: i) políticas anticorrupción; ii) reforma de la administración de justicia e independencia del Poder Judicial; iii) reforma política y electoral; iv) respecto a los derechos humanos; v) fortalecimiento de las capacidades del sector público.

# ACCIÓN POPULAR



## Propuesta:

En materia de reforma política, el plan de gobierno de Acción Popular señala la necesidad de fortalecer el régimen democrático, lo cual implica, entre otros, el desarrollo de elecciones regulares libres, la alternancia en el poder, el ejercicio de mecanismos de rendición de cuentas vertical, y la primacía del Estado de Derecho. Se mencionan diversas propuestas con miras a estos objetivos. En primer lugar, se propone una nueva Constitución para el amparo de los derechos fundamentales de los peruanos. Además, se tiene como objetivo el fortalecimiento de la institucionalidad y la estabilización de la gobernanza en los ámbitos local, regional y nacional.

El plan también propone una reforma estructural de la administración de justicia; mientras que, en lo que respecta a las capacidades del sector público, se propone la instauración del gobierno abierto y la aprobación de una nueva Ley de Contrataciones Públicas.

Para combatir la delincuencia, Acción Popular menciona que, en los primeros seis meses, se coordinará un esfuerzo conjunto entre la Policía Nacional, servicios de inteligencia, Fuerzas Armadas, gobiernos regionales y locales, rondas campesinas, agentes privados y vecinos. Se señala también que los delincuentes serán enviados a cárceles seguras y realizarán actividades productivas para cumplir sus condenas. En particular, a los sentenciados por violación de niños y mujeres se les implementará adicionalmente la castración química. Finalmente, el plan también indica que, para que la lucha contra la delincuencia tenga un efecto positivo, la prensa nacional tendría que consensuar con el Estado una disminución del flujo de noticias que generen un clima de inseguridad.

## Análisis:

Con respecto a la reforma política, las propuestas del plan de gobierno de Acción Popular no son claras ni concretas, por lo que no se desarrolla cómo estas fortalecerían el sistema democrático, ni tampoco. En particular, la propuesta de cambio constitucional, el primer objetivo específico del plan de Acción Popular, no indica específicamente qué modificaciones se requieren para lograr un amparo efectivo de los derechos fundamentales de los peruanos. Emprender un proceso constituyente sin objetivos claros representa un riesgo para la estabilidad del marco institucional en el país.

Respecto a la reforma de la administración de justicia, no se establecen medidas concretas a realizar. La invocación a “(...) tener una institución moderna, seria, honesta y confiable, que contribuya al orden y a la paz social (...)” no está acompañada de indicadores medibles que permitan evaluar y hacer seguimiento a la reforma propuesta.

En cuanto a las propuestas para fortalecer la capacidad del sector público, las medidas señaladas en el plan de gobierno no son claras. Por ejemplo, el gobierno abierto es un modelo de gobernanza que ya ha sido adoptado por el Estado peruano -desde el 2011 el Perú es parte de la Alianza de Gobierno Abierto con más de 70 países- por lo que no sería una medida novedosa. A su vez, no se detallan las diferencias y fortalezas que tendría una nueva Ley de Contrataciones Públicas en comparación a la norma actual.

Por otra parte, las propuestas de seguridad ciudadana de Acción Popular no son claras y representan ciertos riesgos para la libertad de prensa y la dignidad humana. En primer lugar, no se detalla la manera en que se diseñaría este esfuerzo conjunto entre varios actores, ni tampoco qué medidas se tomarían para incrementar la seguridad en las prisiones. Asimismo, no se desarrolla qué tipo de actividades productivas los reos realizarían ni en qué condiciones.

Además, la propuesta de consenso de las noticias a publicar entre prensa y Estado, si bien es poco detallada, podría abrir la puerta al control de contenidos y a la censura de la prensa. Más aún, este riesgo podría darse en un país donde, bajo estándares internacionales, la libertad de expresión puede ser amenazada: de acuerdo con el Índice de Libertad de Prensa de la organización Reporteros Sin Fronteras, el Perú se ubica en el puesto 90 de 180 países.

En cuanto a la dignidad humana, la propuesta de castración química a quienes incurran en violación de niños y mujeres atenta contra los derechos humanos de los convictos. De acuerdo con la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la castración química es inconstitucional y contraviene tratados internacionales ratificados por el Estado Peruano –como la Convención contra la tortura de las Naciones Unidas– que prohíben el uso de penas crueles, inhumanas o degradantes contra la persona.

**Resultado:**

Se concluye que el partido tiene un bajo nivel de alineación con el Pilar 4. Como se ha analizado, las propuestas de Acción Popular en materia de seguridad ciudadana representan un potencial riesgo a la libertad de prensa y a la dignidad humana. Además, las propuestas de reforma política y judicial no son lo suficientemente específicas.

**AVANZA PAÍS**



**Propuesta:**

Como parte de sus valores, el partido Avanza País señala que contribuirá "(...) al fortalecimiento del sistema democrático y sus instituciones, asegurando la gobernabilidad del país y contribuyendo a la participación política de la ciudadanía". Asimismo, se compromete a "(...) preservar la paz, la libertad, la vigencia de los derechos humanos consagrados por la Constitución y los Tratados Internacionales suscritos por el Estado peruano".

Respecto de medidas para la reforma en la administración de justicia, el plan propone seleccionar a los jueces titulares del Poder Judicial y Ministerio Público en base a experiencias previas. Además, se propone optimizar y simplificar los procedimientos administrativos de justicia, promoviendo la efectividad del servicio.

En cuanto a políticas anticorrupción, el plan plantea eliminar la anonimidad del sistema de contratación pública mediante la creación de sistemas de memoria públicos. Además, se propone potenciar la operatividad de fiscalías que investigan casos de corrupción; repotenciar la Procuraduría General del Estado, así como la Procuraduría Anticorrupción; y ponderar el control precio y concurrente dentro del Sistema Nacional de Control.

Para fortalecer las capacidades del sector público, se propone un programa masivo de entrenamiento y rotación de personal entre Lima y el resto del país. Asimismo, se anuncia la institucionalización de la gestión pública del gasto en obras, así como la generación de capacidades en todos los niveles de gobierno.

El plan de gobierno no presenta propuestas con miras a una reforma política y electoral, como tampoco plantea medidas concretas para fortalecer el respeto a los derechos humanos en el Perú.

#### **Análisis:**

A pesar de que, en su ideario, Avanza País se compromete con el fortalecimiento del sistema democrático y sus instituciones, las medidas que propone no están, en la mayoría de casos suficientemente desarrolladas.

Por ejemplo, no es clara la propuesta de elegir jueces titulares sobre la base de experiencias previas, ni en cómo se diferencia del proceso de selección actual. En la actualidad, el reglamento de concursos para la selección y nombramiento de jueces y fiscales ya considera, como parte del proceso de inscripción a concurso, la experiencia previa del postulante, la cual es evaluada por la Junta Nacional de Justicia. Asimismo, durante el proceso de selección, se incluye una evaluación curricular que califica "(...) la formación académica, experiencia y trayectoria profesional, así como la experiencia en investigación jurídica de él/la postulante".

Respecto a las políticas anticorrupción, no se especifican medidas claras para potenciar a las fiscalías y procuradurías especializadas. Además, si bien la promoción del control previo y concurrente es una medida que contribuye a reducir la corrupción en la obra pública a la vez de incrementar su eficiencia, no se proponen medidas concretas de reforma dentro de la Contraloría General de la República.

Por otra parte, tampoco son claras las medidas para fortalecer la institucionalidad de la gestión pública en obras. A pesar de que diversas instituciones, como el Consejo Privado de Competitividad, señalan la falta de capacidades en los diferentes niveles de gobierno como una limitante importante a la inversión pública, el plan de gobierno no presenta medidas concretas al respecto.

#### **Resultado:**

Se concluye que el partido tiene un nivel de alineación intermedio con el pilar 4. Si bien existen ciertas propuestas que contribuirían a fortalecer la institucionalidad en el Perú, estas medidas son, en su mayoría, poco concretas. Más aún, en un contexto de crisis política, el plan de gobierno no presenta propuestas con miras a una reforma política y electoral que mejore la representatividad en el país.

**Propuesta:**

De acuerdo con su plan de gobierno, Fuerza Popular promueve la democracia y considera que los partidos políticos son la base fundamental de esta, ya que aseguran la construcción de un Estado de Derecho y el pleno respeto a la institucionalidad. Para ello, propone diversas medidas que estarían orientadas a fortalecer las instituciones en el Perú y a solucionar la crisis política, como aclarar las causales de vacancia y reformar el Reglamento del Congreso.

Asimismo, Fuerza Popular indica que la lucha contra la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas constituyen un eje transversal a sus pilares estratégicos. Para ello, el partido plantea seguir las recomendaciones de la OCDE, del Sistema de Naciones Unidas y de la OEA. Además, Fuerza Popular se compromete a restituir el rol sancionador de la Contraloría General de la República. La idea es facilitar la sanción a los funcionarios que cometan faltas o delitos pero, mencionan, de una forma innovadora y eficiente que no desincentive el accionar de los trabajadores del sector público por temor a una posible sanción.

Fuerza Popular también se compromete a promover el acceso a una justicia eficiente y oportuna a la población. Para ello, plantea culminar el proceso de implementación del Código Procesal Penal, descongestionar la carga procesal en los juzgados y salas, y favorecer el uso de nuevas tecnologías que puedan ayudar a acelerar y mejorar los procesos. Además, el partido propone garantizar una adecuada defensa de las personas que no cuentan con los recursos para contratar un abogado de forma particular.

Adicionalmente, Fuerza Popular propone diversas medidas para promover la igualdad entre hombres y mujeres. Plantea, por ejemplo, crear un Foro Mujer y la estrategia Mujer Líder, crear espacios de debate para generar consensos sobre igualdad de género, asignar más recursos a la lucha por la igualdad, entre otros. Asimismo, propone combatir la violencia contra la mujer, estableciendo procedimientos de denuncia, seguimiento y sanción a los responsables. El partido también reconoce la situación de vulnerabilidad de las personas con discapacidad, las comunidades nativas y campesinas, los pueblos originarios, los afrodescendientes y la población LGTBI, así como de los niños, adolescentes y adultos mayores.

Finalmente, Fuerza Popular también plantea algunas medidas para fortalecer la institucionalidad en el sector público. El partido propone aplicar las mejores prácticas de gerencia dentro del Estado, así como promover la interoperabilidad de los sistemas de diversas instituciones. Asimismo, se plantea desarrollar la simplificación administrativa mediante el uso de las tecnologías de la información. Fuerza Popular también propone crear laboratorios de innovación pública e implementar algunas medidas que garanticen un gobierno abierto.

**Análisis:** Se considera que, según lo indicado en su plan de gobierno, Fuerza Popular no representa un riesgo para el pilar de democracia e instituciones. Por el contrario, plantea diversas medidas dirigidas a solucionar la crisis política que atraviesa actualmente el país, reducir la corrupción, facilitar el acceso a servicios de justicia, promover la igualdad de género, proteger a las personas en situación de vulnerabilidad, y fortalecer las instituciones públicas.

**Resultado:** Se concluye que el plan de gobierno de Fuerza Popular estaría adecuadamente alineado con el Pilar de Democracia e Instituciones. Ello se debe a que reconoce la importancia de respetar la institucionalidad y la democracia en el país, y propone medidas para fortalecerlas.

## JUNTOS POR EL PERÚ



**Propuesta:** El plan de gobierno de Juntos por el Perú señala que el Estado actual es colonial, dependiente de poderes extranjeros y que responde al servicio de minorías dominantes. Asimismo, menciona que el Estado es autoritario centralista bajo la Constitución de 1993 que carece de falta de legitimidad de origen, desprotege derechos sociales y establece privilegios para las grandes empresas, flexibiliza derechos colectivos de pueblos indígenas y comunidades campesinas y que propone un diseño institucional incoherente, sin gobernabilidad y funcional a esquemas de corrupción.

Ante esto, propone, como eje central de la reforma política y del Estado, una asamblea constituyente para la aprobación de una nueva Constitución. Entre los principales aspectos de esta nueva Constitución, destacan el cambio en el capítulo económico, el reconocimiento pleno de derechos sociales y las reformas en materia institucional. Adicionalmente, propone mayores controles y límites a los aportes de personas jurídicas privadas a campañas.

En materia institucional, Juntos por el Perú plantea equilibrio de poderes, mecanismos transparentes de elección de altos funcionarios, mecanismos de rendición de cuentas, integridad en la función pública y prevención y sanción de conflictos de interés. Asimismo, en respuesta a las bajas capacidades estatales para desempeñar sus funciones plantea una reforma del Estado “soberano” que fortalezca sus capacidades de recaudación y protección. Por otro lado, el plan de gobierno hace énfasis en la necesidad de descentralizar la gestión del Estado para lo cual propone, entre otras medidas, un nuevo modelo de distribución de la renta minera y de hidrocarburos, con fondos de estabilización y de compensación para territorios sin canon.

Asimismo, para reformar la administración pública plantea la creación de una entidad autónoma a cargo de la Reforma de la Administración Pública, fortalecer el servicio civil, una escala remunerativa equitativa y reorganizar y reestructurar el CEPLAN a fin de reforzar la planificación estratégica en el Estado.

En cuanto a sus propuestas para luchar contra la corrupción, resalta el fortalecimiento de las fiscalías anticorrupción y el equipo Lava Jato, garantizando su independencia del Ministerio Público y el Poder Judicial. Asimismo, propone una reforma de estas dos instituciones, el fortalecimiento de la Junta Nacional de Justicia y la reactivación del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia. Para disminuir el riesgo de corrupción en funcionarios públicos propone la presentación de declaración jurada de interés sin excepciones. Por último, propone un Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción para el periodo 2022-2025 y la implementación del Plan Nacional de Interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia Penal.

Por último, en materia de derechos humanos, el plan de Juntos por el Perú se centra en tres ejes: la provisión de garantías para la protesta social, el fomento de mecanismos para el ejercicio de los defensores de los derechos humanos y la promoción de memorias colectivas a través de acciones concretas como el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación como reformas educativas desde el paradigma de los derechos humanos. No obstante, también menciona el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales, entre los cuales destaca la propuesta de elaborar políticas de igualdad y coordinación para la aprobación de la ley de matrimonio igualitario. En la misma línea, plantea el reconocimiento de derechos colectivos como el derecho a la identidad cultural, de comunidades, naciones, pueblos o nacionalidades, y el derecho a la tierra, a las territorialidades y a la gobernanza intercultural sobre los recursos naturales.

#### **Análisis:**

El plan de gobierno Juntos por el Perú propone el cambio de Constitución como eje de su reforma política y del Estado. En particular, respecto al reconocimiento de los derechos sociales es importante mencionar que el derecho a salud, educación, protección social, trabajo, entre otros, ya están reconocidos en la Constitución actual. De hecho, la Constitución es explícita en señalar estos derechos y la responsabilidad del Estado en la garantía de estos.

En cuanto a las propuestas en materia institucional, las propuestas son generales. Por ejemplo, no queda claro en qué instituciones propone aplicar mecanismos transparentes de elección de altos funcionarios, ni a qué mecanismos de rendición de cuentas se refiere o cómo promoverá la integridad en la función pública y prevención y sanción de conflictos de interés y fortalecerá el servicio civil. En la misma línea, la propuesta sobre la reforma del Poder Judicial es general y no especifica estrategias concretas ni aspectos puntuales a reformar. Sin embargo, resalta la ausencia de propuestas sobre la eliminación del voto preferencial, el restablecimiento de la bicameralidad, problemas de representatividad del Parlamento. Todas estas, a modo de ejemplo, de las propuestas fundamentales que se vienen discutiendo para avanzar en la reforma política del Estado.

Cabe resaltar los aspectos positivos de la propuesta sobre el nuevo modelo de distribución de la renta minera y de hidrocarburos. Esta propuesta coincide con la postura de la Comisión de Minería para el Desarrollo Sostenible que en su informe reconoce las inequidades que este sistema y señala que “se halla poca justificación para que el canon minero deba ser utilizado exclusivamente en la región donde se extrajo el mineral”. Ante ello, la Comisión propuso avanzar progresivamente hacia un esquema de reducción del monto de impuesto a la renta que regresa a la región.

Asimismo, es importante mencionar que una fortaleza del plan de Juntos por el Perú en este pilar es garantizar los derechos humanos, principalmente, de las minorías. Por ejemplo, actualmente el matrimonio entre personas del mismo sexo no es reconocido bajo la Constitución. Más aún, los proyectos de ley de unión civil se desestimaron en el Congreso por argumentos en contra de “legislar derechos especiales”.

**Resultado:**

Se concluye que Juntos por el Perú tiene un nivel de alineamiento intermedio con el Pilar 4. Por un lado, aborda de manera adecuada las propuestas anticorrupción y en materia de derechos humanos. No obstante, no acoge las propuestas de reforma política más importantes y detalla de manera general la reforma del sistema de justicia y la reforma de la administración pública. Asimismo, la propuesta de cambiar la Constitución para abordar la reforma política y del Estado se fundamenta en incluir derechos que ya son contemplados en la Constitución actual con lo cual abriría espacio para dañar otros aspectos relevantes para el desarrollo del país.

**PARTIDO MORADO**



**Propuesta:**

El plan de gobierno del Partido Morado reconoce la crisis del sistema institucional y político del país. Así, frente al problema de corrupción, se plantea la digitalización de las entidades del Estado, para lograr un seguimiento más detallado y en tiempo real de los recursos. Asimismo, se propone aumentar la protección contra las denuncias no fundadas de los contratistas perdedores en las licitaciones públicas, promover el gobierno de datos abiertos, establecer un sistema de recompensas para denuncias de corrupción debidamente verificadas a cargo de la Contraloría, fortalecer la labor preventiva de Contraloría de la República y dotarla de mayor personal.

En esta línea, también se propone fortalecer a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, transformándola en un organismo técnico independiente, cuyos miembros sean elegidos por concurso público. En tanto, frente al problema de corrupción en las compras estatales, se plantea realizar una revisión integral de los procesos del sistema de contrataciones y adquisiciones.

En el sector justicia, se propone la transformación digital del Poder Judicial, combinando los servicios de expediente judicial digital con la iniciativa de carpeta legal ciudadana, de modo que los procesos se agilicen y se transparenten. Asimismo, para acercar la justicia a la población, se propone contar con abogados que vayan a las zonas de pobreza extrema para ofrecer asesoría a nombre del Ministerio de Justicia, además de la implementación de juzgados móviles. Se propone que el Ministerio de Justicia ofrezca un servicio de rehabilitación legal, para favorecer la integración en el mercado laboral de quienes han cumplido sus condenas. Finalmente, se plantea como meta lograr el avance de la implementación del Código Procesal Penal al 45% para el 2026.

En cuanto a las propuestas del sistema político, el partido señala que se continuarán con las propuestas pendientes preparadas por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Así, propone mejorar la reforma sobre el financiamiento de los partidos y campañas electorales, eliminar la causal de vacancia por incapacidad moral y reemplazarla por incapacidad mental.

El plan señala que la reforma de las instituciones debe garantizar los derechos humanos, particularmente para las personas más vulnerables. Así, entre las políticas contra la violencia de género, se propone la implementación de albergues que brinden apoyo psicológico y alternativas de empleo a las mujeres víctimas de violencia, con el objetivo de evitar que retornen a vivir con el agresor. Además, se propone la revisión de la “Política Nacional de Igualdad de Género” para adecuarla a las nuevas exigencias ciudadanas.

Por otro lado, el plan de gobierno resalta la importancia de contar con instituciones públicas modernas y eficientes. Al respecto, se propone una revisión de los organigramas ministeriales con el objetivo de reducir el aparato burocrático. Asimismo, se plantea la digitalización integral de las actividades del Estado, de modo que todas las instituciones públicas puedan compartir información de manera automática. Ello con el objetivo de eliminar las redundancias en el uso y manejo de la información entre las diferentes entidades del Ejecutivo.

Frente al problema de recursos humanos en el Estado, el partido propone la absorción de las oficinas de recursos humanos de las entidades públicas por la Autoridad Nacional de Servicio Civil (SERVIR), con el objetivo de lograr una mayor transparencia en los concursos públicos. Además, propone establecer requisitos mínimos para los funcionarios públicos y empleados de confianza. Finalmente, el plan establece el objetivo de garantizar el tránsito de las instituciones del gobierno hacia el régimen de Servicio Civil. Así, se plantea como meta que el 70% de servidores públicos haya transitado a la Ley de Servicio Civil para el 2026.

**Análisis:**

El plan de gobierno abarca de manera integral los diferentes aspectos considerados en el pilar Democracia e Instituciones. Respecto a las propuestas anticorrupción, cabe señalar que, si bien es cierto que resulta importante fortalecer el Sistema Nacional de Control, esto no debe traducirse en retrasos en la adjudicación de las inversiones, como sucede actualmente. En las adjudicaciones de APP, por ejemplo, la Contraloría suele emitir opiniones sobre los aspectos técnicos de los proyectos, en vez de centrarse en los temas de capacidad presupuestaria y legalidad de los contratos. Al respecto, resulta necesario definir claramente el área de competencia de la Contraloría General de la República.

Por otro lado, si bien el plan resalta la importancia de agilizar el tránsito de los funcionarios públicos hacia el régimen de servicio civil y establece una meta al respecto, no especifica medidas concretas para lograrla.

**Resultado:**

Se concluye que el plan de gobierno del Partido Morado cuenta con un nivel adecuado de alineamiento con el Pilar 4, debido a que presenta con propuestas concretas combatir la corrupción, mejorar el acceso a justicia, continuar con la reforma del sistema político, fortalecer la protección de los derechos humanos, y mejorar la eficiencia de las entidades públicas. No obstante, se requiere de un mayor desarrollo de las medidas para promover el tránsito de los funcionarios públicos hacia el régimen de Servicio Civil.

## RENOVACIÓN POPULAR

**Propuesta:**

De acuerdo con su plan de gobierno, Renovación Popular menciona su compromiso con la democracia, y el respeto irrestricto a la seguridad jurídica, a las libertades y los derechos fundamentales definidos en la Constitución. En particular, el partido propone algunas medidas para luchar contra la corrupción como la creación de una Central de Lucha Contra la Corrupción (CCC), que tendría los poderes suficientes para detectar y capturar el delito in fraganti. Además, Renovación Popular propone eliminar las barreras burocráticas por medio de la simplificación administrativa. Asimismo, el partido busca implementar un Código del Servicio Público, con compromisos de mejora y con sanciones en caso de un mal servicio.

Adicionalmente, Renovación Popular propone reducir el número de ministerios para reducir los gastos corrientes. En particular, su plan de gobierno indica que busca minimizar los gastos en asesorías. El partido también propone descentralizar las sedes ministeriales y del Poder Ejecutivo. Finalmente, Renovación Popular propone implementar incentivos económicos en pro de la mejora de la eficiencia de los gobiernos locales y regionales.

El partido también propone promover el acceso de jóvenes a la carrera judicial. Para ello, plantea un sistema de tutores que permita a nuevos egresados ejercer bajo supervisión. Además, Renovación Popular plantea establecer mecanismos para denunciar irregularidades en el Poder Judicial y el ministerio Público. Adicionalmente, para reducir la carga procesal, el partido propone que las controversias comerciales con cuantías superiores a las 10 UIT se tramiten de forma exclusiva por la vía arbitral.

El partido espera generar oportunidades de igualdad entre hombres y mujeres, aunque no plantea ninguna medida concreta al respecto. Además, el partido no hace mención alguna otros tipos de persona en situación de vulnerabilidad.

Cabe notar que Renovación Popular no menciona la necesidad de una reforma política.

**Análisis:**

Renovación Popular menciona su compromiso con la democracia y el respeto por las instituciones. En particular, el partido propone diversas medidas para combatir la corrupción. Además, el partido propone medidas para reducir las barreras burocráticas, hacer más eficiente el trabajo en el sector público y fortalecer el sistema de justicia. Sin embargo, Renovación Popular no hace mención a la necesidad de una reforma política. Asimismo, con respecto a la igualdad entre hombres y mujeres, no se plantea ninguna medida concreta. Además, el partido no establece ninguna estrategia para proteger a los peruanos en situación de vulnerabilidad.

**Resultado:**

Renovación Popular cuenta con un nivel de alineamiento intermedio con el Pilar de Democracia e Instituciones. Ello se debe a que, si bien sus medidas no representan un riesgo para ello, el partido no menciona la necesidad de una reforma política o la importancia de proteger los derechos de los peruanos en situación de vulnerabilidad.

## VICTORIA NACIONAL



**Propuesta:**

En el ámbito institucional, Victoria Nacional propone promover el impulso a una reforma constitucional orientada a: (i) reducir los actos de corrupción sistemáticos de grupos delictivos que podrían implicar la violación de derechos humanos; (ii) reconocer derechos sociales y económicos esenciales en el siglo XXI; y (iii) proteger el régimen de economía social de mercado para que no devenga en la captura de organismos públicos por parte de grupos monopolistas y carteles empresariales.

Para combatir la corrupción, se plantea el fortalecimiento institucional de la Procuraduría Pública Anticorrupción y la Unidad de Inteligencia Financiera, con la dotación de mayores recursos humanos y materiales para la inspección, instrucción y procesamiento de delitos vinculados a contrataciones de obras públicas. Además, se propone implementar un trabajo articulado entre la Fiscalía, Procuraduría, Contraloría y la Unidad de Inteligencia Financiera, así como la interoperabilidad entre sus sistemas de información, para generar un oportuno procesamiento e identificación de las responsabilidades penales por delitos de corrupción.

Otra de sus propuestas consiste en la implementación de un programa de transformación y modernización del Estado, a través de una Ley que declare en reorganización el aparato estatal, con un enfoque de gestión por procesos, y una rigurosa evaluación de recursos humanos y asignación de puestos. Además, plantea una simplificación y transformación digital de los trámites y procesos que mayor tiempo demanden en la administración pública.

Los planteamientos del plan de gobierno de Victoria Nacional en el ámbito de derechos humanos de poblaciones vulnerables incluye la implementación y financiamiento de la Política Nacional de Igualdad de Género y el Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género, la presentación de un proyecto de ley de matrimonio civil igualitario al Congreso de la República, el despliegue de Centros de Emergencia Mujer todas las regiones a nivel nacional, el acceso gratuito a educación superior para personas con habilidades especiales y personas con discapacidades físicas, y la construcción de “Casas de la Igualdad de Oportunidades” que brindarán programas de reforzamiento escolar y capacitación laboral para personas con habilidades especiales o con discapacidades.

En el aspecto judicial, se propone la instalación progresiva de jurados piloto en los que participen ciudadanos seleccionados de acuerdo a una nueva normativa para determinar la culpabilidad de causas penales, promoviendo así una democratización de la justicia. Asimismo, la propuesta incluye la eliminación de la injerencia política en el nombramiento de jueces y fiscales, a través de procesos transparentes y rigurosos de evaluación y ratificación.

Este plan no menciona alguna reforma en el ámbito político orientada a mejorar la representatividad de los partidos y sus autoridades.

**Análisis:**

Según lo mencionado en su plan de gobierno, Victoria Nacional propone incrementar los castigos para los cargos de corrupción, para catalogarlos como delitos de lesa humanidad, una medida que en la práctica sería inviable debido a que no cumpliría con los acuerdos y convenciones que rigen el derecho internacional, y la cual no podría ser tipificada unilateralmente por el Perú. Asimismo, entre sus propuestas no considera la urgencia y necesidad de implementar una reforma política que asegure una mejor representatividad de la ciudadanía en procesos de elección de autoridades públicas. No obstante, el partido propone otras diversas medidas concretas para fortalecer la institucionalidad con cambios puntuales en la Constitución. Además, busca el fortalecimiento y modernización del aparato estatal, y una mayor transparencia y democratización del sistema de justicia con jurados conformados por ciudadanos según criterios determinados por una nueva ley. Por ejemplo, delimitar las responsabilidades de los congresistas en iniciativas de gasto, garantizar los derechos de poblaciones en situación de vulnerabilidad, impulsar la digitalización de trámites y procesos de entidades públicas, entre otros.

**Resultado:**

Dado que algunas de sus propuestas no serían viables desde una perspectiva del derecho internacional y omiten la necesidad de una reforma política, sus planteamientos conllevan a que el plan de gobierno de Victoria Nacional tenga un nivel de alineamiento intermedio con el pilar 4.

# PILAR 5: ROL SUBSIDIARIO DEL ESTADO, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, Y REDISTRIBUCIÓN

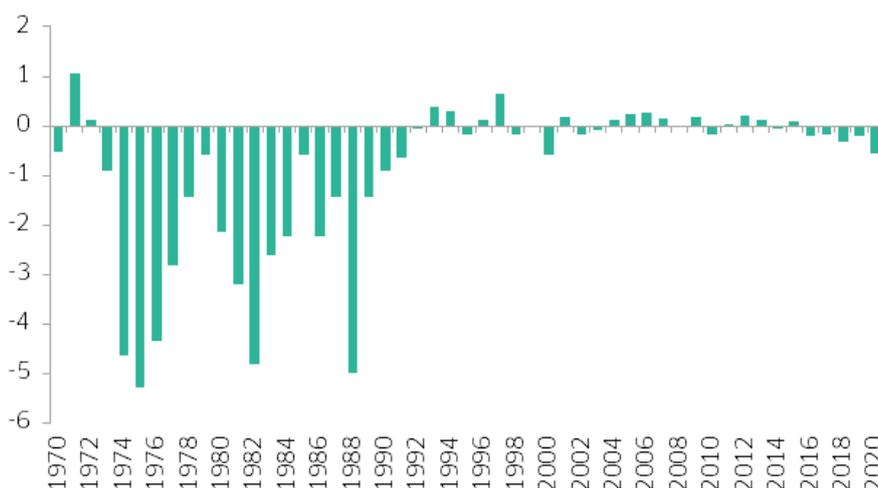


Según el artículo 60 de la Constitución actual, “solo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional (...)”. Es decir, el principio de subsidiariedad prohíbe que el Estado ejerza actividad empresarial salvo casos excepcionales, en los que el sector privado no pueda proveer un bien o servicio de forma eficiente. Además, cuando el Estado participa en actividades empresariales desvía recursos que deberían ser destinados para cumplir su objetivo principal de proteger derechos y garantizar acceso a servicios públicos.

De esta forma, la promoción del fortalecimiento o creación de nuevas entidades financieras estatales no resulta acorde con el rol subsidiario del Estado. Ello debido a que ya se cuenta con instituciones privadas que cumplen con ese rol. Si el objetivo es acercar el sistema financiero a toda la población, una política más acorde sería promover el incremento de la competencia en el sector financiero o intervenciones de apoyo cuidadosamente focalizadas.

La Constitución de 1979 permitía abiertamente la actividad empresarial del Estado. Así, antes de 1993 el país contaba con la presencia de numerosas empresas estatales que se caracterizaban por proveer servicios ineficientes, no contar con objetivos claros, estar sujetas a influencias políticas de los gobiernos de turno y registrar onerosas pérdidas anuales. En el periodo entre 1970 y 1992, las empresas estatales registraron pérdidas que alcanzaban a representar hasta un 5% del PBI por año, lo cual se revirtió a partir de la década de 1990.

**Resultado económico de las empresas estatales no financieras, 1970 -2020**  
(como % del PBI)



Fuente: BCRP.

Además, este nuevo marco legal permitió el flujo de inversión privada hacia sectores como telecomunicaciones y energía, lo cual se reflejó en una notable mejora en la provisión de diversos servicios. En el sector telecomunicaciones, por ejemplo, el tiempo de espera para la conexión de telefonía fija se redujo de 118 meses en 1993 a 45 días en 1998, a la vez que la cuota de conexión se redujo de US\$ 1,500 a US\$ 170. Consecuentemente, la densidad de cobertura del servicio casi se triplicó en dicho periodo.

### Resultados de la privatización del sector telecomunicaciones en la década de 1990

Indicador	1993	1998
Tiempo promedio de espera TF	118 meses	45 días
Cuota de conexión TF	US\$ 1,500	US\$ 170
Locales con servicio telefónico	1,450	3,000
Densidad telefonía fija	2.9	7.8
Densidad telefonía móvil	0.2	3
Empresas del sector	12	112
Empleo en el sector	13,000	34,000
Participación en PBI	1.20%	2.30%

Fuente: Abusada et.al. (2000), Osiptel (2018).

Cabe resaltar que la privatización de las empresas públicas no impide que el Estado cumpla un rol importante en asegurar la adecuada prestación de los servicios. Por ejemplo, ello se puede hacer a través de la promoción de la competencia o, cuando esto no es posible, mediante adecuada regulación. En este sentido, resulta de especial importancia asegurar que las entidades reguladoras cuenten con la autonomía y capacidad técnica necesarias para poder cumplir con sus funciones.

Por otro lado, el Estado debe velar por el principio de igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. Para ello, como señala la Constitución, debe determinar y conducir la política nacional de salud y educación, facilitando el acceso universal a todos los peruanos. Asimismo, el Estado debe cumplir un rol de redistribución para garantizar un nivel básico de bienestar económico y social a la población.

Algunos ejemplos de medidas que podrían atentar contra el Pilar 5 son la promoción de la actividad empresarial por parte del Estado, por ejemplo, a través de la creación de nuevos bancos de fomento. Por su parte, en cuanto a igualdad de oportunidades y redistribución las propuestas que impliquen, por ejemplo, la discontinuidad de programas sociales sin sustento significaría un riesgo para este pilar.

# ACCIÓN POPULAR



## Propuesta:

El plan de gobierno no hace una mención explícita a la eliminación del rol subsidiario del Estado. Cabe notar, sin embargo, que Acción Popular plantea una nueva Constitución. Si bien el propósito de este cambio constitucional no es claro, podría derivar en la eliminación de este principio.

En cuanto al alineamiento con un enfoque de igualdad de oportunidades, Acción Popular anuncia diferentes medidas de redistribución en beneficio de la población. Por ejemplo, como parte de la lucha contra la pandemia, se anuncia la distribución de bienes sanitarios y medicinas de forma gratuita para la población en situación de pobreza. Asimismo, se propone un sistema gratuito de salud para peruano con menores recursos. Otras propuestas relacionadas con la redistribución del Estado son la erradicación de la desnutrición crónica infantil con la asignación de mayores recursos a los programas Juntos y Qali Warma y la reducción de la anemia infantil.

Por último, no se propone la creación de una banca de fomento. No obstante, el partido apoya una reestructuración de Agrobanco -empresa estatal- para otorgar créditos a pequeños agricultores e impulsar el sector agrícola.

## Análisis:

En general, la falta de especificidad en el plan de gobierno de Acción Popular no permite una evaluación adecuada de sus propuestas y promesas. Sin embargo, en el caso del principio de subsidiariedad, se identifica un potencial riesgo vinculado con la posibilidad de una nueva Constitución. Esta propuesta no detalla qué modificaciones se deberían dar para cautelar "(...) los grandes intereses nacionales y además nuestra riqueza natural" (Objetivo específico 1: Nuevo Contrato Social). Sin embargo, la alusión a los intereses nacionales como justificación del cambio constitucional podría interpretarse como una voluntad de modificación del artículo 60 de la actual Constitución, el cual establece que el principio de subsidiariedad empresarial del Estado.

En cuanto a las propuestas relacionadas con las poblaciones más vulnerables, estas son consistentes con las funciones de redistribución del Estado consignadas en la Constitución. Sin embargo, la propuesta de sistema gratuito de salud para sectores con menores recursos podría ser engañosa; desde hace más de una década, existe el Seguro Integral de Salud (SIS), orientado a la prestación de salud a poblaciones vulnerables.

Con respecto a la propuesta de fortalecimiento de Agrobanco, se podría argumentar, por un lado, en favor de la existencia de esta entidad bajo el principio de subsidiariedad, debido a su apoyo específico a una población vulnerable como la PEA agrícola. Sin embargo, por otro, se puede cuestionar la idoneidad de repotenciar esta entidad debido a los altos ratios de morosidad que enfrenta este banco, lo que ha llevado a recurrentes reprogramaciones de deudas en los últimos años. De acuerdo con la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), a diciembre del 2020, el porcentaje de créditos atrasados sobre créditos directos es de 89%, una tasa 21 veces mayor al promedio del sistema financiero (4.3%). Para lograr una asignación más eficiente de recursos, el Ejecutivo podría diseñar nuevos mecanismos de subsidios focalizados en los cuales el Estado actúe de garante, más no como acreedor en préstamos a agricultores.

**Resultado:** Se concluye que el partido tiene un nivel de alineación intermedio con el Pilar 5. Si bien no existe una propuesta que atente directamente contra el rol subsidiario del Estado, un posible cambio de Constitución podría poner en riesgo este principio consignado en la actual Carta Magna. Además, el fortalecimiento de Agrobanco no representa una estrategia eficiente para la promoción de la agricultura. Por otra parte, a pesar de que las propuestas en materia de redistribución son consistentes con este rol del Estado, estas no son desarrolladas con claridad.

**AVANZA PAÍS**



**Propuesta:** El plan de gobierno de Avanza País no hace referencia de manera directa el principio de subsidiariedad del Estado. Sin embargo, entre los valores del partido mencionados en el plan se encuentra la promoción y defensa el modelo de economía social de mercado. En esta línea, algunas propuestas están orientadas a la atracción de inversiones, el fomento de la libre competencia y de la creación de empresas formales.

Respecto al rol de distribución e igualdad de oportunidades, se propone centralizar los programas de protección social a fin de aumentar su eficiencia y mejorar la focalización de los beneficiarios. Además, se plantea utilizar el DNI como documento único de identificación para los beneficiarios de cualquier tipo de programa social. Del mismo modo, se propone centralizar el sistema de seguridad social de los trabajadores, con el objetivo de lograr ahorros administrativos y establecer una sola contribución entre empleado y empleador.

Asimismo, se propone incrementar progresivamente el presupuesto en salud hasta los niveles promedio de Latinoamérica y se plantea como meta lograr una cobertura no menor del 90% de la población con acceso a servicios públicos de salud. Respecto a educación, se mencionan objetivos generales como reducir la deserción escolar, implementar un modelo educativo de calidad, la formación y evaluación frecuente de profesores, entre otros. Finalmente, se propone la creación de sistemas de información que faciliten el acceso a estos servicios a los ciudadanos.

**Análisis:** En general, el plan de gobierno no propone una participación empresarial del Estado en la economía. Por el contrario, se reconoce la importancia de la inversión privada, la libre competencia y la creación de empresas formales para el crecimiento económico.

Por otro lado, se presentan propuestas orientadas a mejorar la eficiencia de los programas sociales y mejorar los servicios de salud y educación. No obstante, entre las propuestas de salud y educación, no se plantean medidas concretas y solo se mencionan objetivos generales.

**Resultado:** Se concluye que Avanza País se encuentra adecuadamente alineado con el Pilar 5. Ello debido a que no se presentan propuestas que representen un riesgo inmediato para el principio de subsidiariedad, la redistribución o la igualdad de oportunidades. Cabe notar, sin embargo, que, en algunos casos, las propuestas requieren de un mayor desarrollo.

## FUERZA POPULAR



**Propuesta:** Si bien no se hace mención del principio de subsidiariedad, el plan de gobierno de Fuerza Popular resalta que la mayor presencia del Estado en la estructura productiva podría haber contribuido a la desaceleración del crecimiento del Perú. No obstante, el partido propone incrementar el capital de financiamiento de Agrobanco y de COFIDE, dos empresas públicas.

Con respecto a la redistribución e igualdad de oportunidades, el partido propone algunas medidas para luchar contra la pobreza. Por ejemplo, el partido plantea corregir las deficiencias del SISFOH, articular las diversas intervenciones sociales, mejorar los programas actuales en torno a la evidencia, rescatar la infancia, fortalecer los comedores populares, entre otros.

**Análisis:** Se considera que Fuerza Popular no representa un riesgo inmediato para la redistribución y la igualdad de oportunidades. No obstante, cabe notar que, con respecto al rol subsidiario, la propuesta de Fuerza Popular de continuar invirtiendo recursos en Agrobanco y COFIDE, a pesar de que el primero mantiene crisis cíclicas por las altas tasas de no pago. Sin embargo, esta medida no se considera como riesgosa pues ambas instituciones ya existen y no se está fomentando la creación de una nueva empresa pública.

**Resultado:** Se concluye que Fuerza Popular tiene un nivel de alineamiento adecuado con respecto al Pilar 5. Ello se debe a que el partido no representa un riesgo inmediato para el principio de subsidiariedad, la redistribución o la igualdad de oportunidades. Cabe notar, sin embargo, que la propuesta de fortalecer Agrobanco y COFIDE podría incrementar la magnitud de la deuda no pagada.

# JUNTOS POR EL PERÚ



## Propuesta:

Juntos por el Perú propone eliminar el rol subsidiario del Estado de tal forma que el Estado sea un “promotor de la economía y de sectores estratégicos”.

Asimismo, propone una reforma tributaria redistributiva basada en los principios de igualdad y equidad, la cual es parte de su visión de economía orientada al bienestar de las mayorías y el interés público. El plan señala que esta reforma busca evitar la concentración de ganancias en pocos, eliminando la elusión, evasión y beneficios tributarios para la población de mayores ingresos. Ello, a fin de mejorar el gasto público en salud, educación, infraestructura, apoyo crediticio y técnico a Pymes. En esta línea, se propone un impuesto a las grandes fortunas por encima de los 100 millones de dólares, inicialmente de manera temporal.

## Análisis:

Actualmente, el principio de subsidiariedad prohíbe que el Estado participe en actividades empresariales, las cuales pueden ser provistas de manera por el sector privado. Ello tiene la finalidad de que, tal como establece la Constitución, el Estado cumpla con garantizar el acceso a salud, educación, promover políticas de fomento del empleo y promover la seguridad social para todos los peruanos. Además, por la posibilidad de contar con recursos públicos y hacer regulación a su medida no estaría en igualdad de condiciones para competir que el privado.

Por su parte, la política redistributiva propuesta tiene un enfoque progresivo, consistente con las funciones de redistribución y asignación del Estado que establece la Constitución actual. Sin embargo, en el contexto de la crisis actual, la propuesta de crear un impuesto a la riqueza podría ser contraproducente para la recuperación de la inversión y el consumo privado. Por último, cabe destacar la importancia de implementar una reforma tributaria que en el mediano plazo busque ampliar la base tributaria.

## Resultado:

Se considera que Juntos por el Perú tiene un bajo nivel de alineamiento con el Pilar 5. Ello se debe a la propuesta de eliminar el principio de subsidiariedad que le permitiría al Estado participar en la actividad empresarial. Debido a que el Estado cuenta con recursos públicos y potencialmente regulación a su favor, no competiría en igualdad de condiciones con las empresas. Más aún, que el Estado se desempeñe como empresario distraería su atención y sus recursos de aquellos aspectos que le competen como la provisión de servicios básicos y la garantía de derechos.

# PARTIDO MORADO



## Propuesta:

El plan de gobierno del Partido Morado señala que el Estado puede cumplir un papel importante en la generación y consolidación de actividades empresariales, a través de un rol de acompañamiento. Así, propone fomentar el desarrollo de ciertos sectores o industrias como la acuicultura, agricultura, turismo e industria forestal, así como brindar capacitación y apoyo a clústeres productivos (textil, calzado, etc.) y MIPYMES.

Por otro lado, el plan propone la creación de un Banco de Desarrollo, con capitales públicos, que otorgue apoyo a los clientes en diversos aspectos técnicos, financieros, comerciales, entre otros. Ello con el objetivo de acercar a la población a los mercados financieros. Más aún, señala que el “financiamiento del desarrollo” debe ser una política de Estado.

Respecto a las políticas de igualdad de oportunidades y redistribución, se hace énfasis en la importancia de garantizar el acceso a salud y educación a todos los ciudadanos. En educación, por ejemplo, se presentan propuestas orientadas a promover la culminación de la educación básica, mejorar la formación docente, mejorar la transitabilidad entre la educación técnica y universitaria, entre otros.

En el sector salud, por su parte, se plantea la unificación del sistema, y el incremento del presupuesto desde los valores actuales (S/ 800 por persona aprox.) hasta un nivel similar al de países referentes en la región como Colombia (S/ 1,400), Chile (S/ 3,200) y Uruguay (S/ 4,500). Finalmente, se propone acciones orientadas al fortalecimiento de los programas sociales y el apoyo a personas en situación de vulnerabilidad.

## Análisis:

Se considera que la creación de una entidad financiera pública no representa una política adecuada para incrementar la inclusión financiera en el país, sobre todo, al considerar que, actualmente, ya se cuenta con instituciones como Agrobanco, que ha registrado pérdidas financieras durante los últimos cuatro años. Incentivar el acceso a los servicios financieros por parte de los ciudadanos puede lograrse fomentando la diversidad de las instituciones financieras privadas, a través del fortalecimiento de cajas municipales, EDPYMES, cooperativas, entre otros.

Por otro lado, se considera que las propuestas relacionadas con el fortalecimiento de la salud, educación y programas sociales se encuentran alineadas con las funciones del Estado establecidas en la Constitución. Sin embargo, no se precisa cómo se financiará el incremento presupuestal en el sector salud. Además, alcanzar los niveles de gasto per cápita en salud de países como Uruguay no resulta factible en un periodo de cinco años, dado que implicaría multiplicar por siete el presupuesto actual del sector.

## Resultado:

Se concluye que el plan de gobierno del Partido Morado tiene un nivel intermedio de alineamiento con el Pilar 5. Ello debido a que la creación de una nueva entidad financiera estatal iría en contra del principio de subsidiariedad establecido en la Constitución. Además, la propuesta de incremento del presupuesto del sector salud a los niveles indicados en el plan no resulta realista.

**Resultado:** Se concluye que el plan de gobierno del Partido Morado tiene un nivel intermedio de alineamiento con el Pilar 5. Ello debido a que la creación de una nueva entidad financiera estatal iría en contra del principio de subsidiariedad establecido en la Constitución. Además, la propuesta de incremento del presupuesto del sector salud a los niveles indicados en el plan no resulta realista.

## RENOVACIÓN POPULAR



**Propuesta:** Renovación Popular no hace mención directa al principio de subsidiariedad del Estado. No obstante, que una de las propuestas de Renovación Popular es Banco PYME. Si bien no se da mayores detalles en el plan de gobierno, se puede entender que esta sería una empresa pública -aunque con capital privado- que busca apoyar en el financiamiento a las PYME.

En el caso del rol redistributivo del Estado e igualdad de oportunidades, sí propone algunas medidas para reducir la pobreza extrema fortaleciendo los programas sociales y haciéndolos más eficientes. Ello se espera lograr a través de la eliminación de duplicidades y filtraciones, una reducción de los costos administrativos y una mejora de las políticas de compra. Además, el partido propone combatir la desnutrición con programas alimenticios, y habilitar terrenos del Estado para reducir el déficit de viviendas. Otras medidas propuestas por Renovación Popular consisten en descentralizar los programas sociales, formar Agendas de Desarrollo en cada comunidad, crear un sistema de tambos con abastecimiento en caso de heladas y friaje, entre otros.

**Análisis:** Si bien el plan de gobierno de Renovación Popular indica que el Banco PYME sería de capital privado, la creación de esta institución podría atentar contra el principio de subsidiariedad, ya que se omite el hecho de que ya existen empresas que atienden a ese segmento del mercado. Pese a ello, el partido no da mayores detalles de en qué consistiría este banco ni cómo se conformaría en alianza con el sector privado.

Con respecto a las propuestas de Renovación Popular asociadas con el rol redistributivo del Estado y la igualdad de oportunidades, el plan de gobierno no propone medidas concretas. Por ejemplo, el partido no identifica las duplicidades e ineficiencias que busca eliminar, ni estrategias para lograrlo. Además, no especifica cómo reduciría los costos administrativos ni en qué consisten las mejoras en las políticas de compra.

**Resultado:** Se considera que Renovación Popular tiene un nivel de alineamiento bajo con el Pilar 5. Ello se debe principalmente a que su propuesta de crear el Banco PYME podría atentar contra el principio de subsidiariedad, al crear una nueva institución cuyo trabajo podría ser realizado por bancos o instituciones financieras privadas ya existentes. Además, sus propuestas redistributivas son poco claras, pues no detalla cómo estas se implementarían.

# VICTORIA NACIONAL



## Propuesta:

En este aspecto, Victoria Nacional plantea aclarar el principio de subsidiariedad del Estado en el desarrollo de inversiones, con la finalidad de fortalecer la viabilidad social de proyectos en sectores vinculados al aprovechamiento y transformación de recursos naturales. Su objetivo es que el Estado contribuya a generar valor compartido en dichos proyectos de inversión, así como paz y desarrollo multisectorial de la mano con el sector privado, utilizando la figura de constitución de fondos de fideicomiso para un mejor manejo de estos recursos. En cuanto a las empresas estatales, se propone convertir a PetroPerú en Empresa Nacional de Energía del Perú, enfocada en la provisión de energías renovables de diversas fuentes a las industrias y al parque automotriz.

Sobre el rol redistributivo del Estado, se propone el fortalecimiento de los programas de transferencias condicionadas, vinculándolos a actividades productivas y orientadas al mercado, de manera que pueda hacerse más sostenible la salida de la pobreza y vulnerabilidad de las familias beneficiarias. Asimismo, para igualar oportunidades, se plantea el fortalecimiento de servicios públicos como educación – a través de la mejora de la infraestructura educativa, la innovación pedagógica y la optimización de la educación profesional con leyes como “Educación por Impuestos” –, y salud – mediante la implementación de un Plan Integral de Salud Escolar y un nuevo y efectivo sistema de Aseguramiento Universal en Salud de la mano con Gobiernos Regionales y Locales.

Cabe señalar que Victoria Nacional no considera entre sus planteamientos la creación de alguna empresa orientada a la canalización de recursos para el financiamiento de la actividad de agricultores o micro y pequeños empresarios.

## Análisis:

Se considera que la propuesta de Victoria Nacional de convertir a PetroPerú en Empresa Nacional de Energía del Perú podría ser riesgosa en la medida que pueda involucrar la inadecuada inserción de una entidad pública hacia una nueva actividad empresarial vinculada al aprovechamiento de energías renovables, lo cual restaría eficiencia al uso de recursos públicos. Sin embargo, de ser adecuadamente reestructurada, la optimización organizacional y empresarial de PetroPerú podría representar la oportunidad para incrementar la eficiencia y profesionalización en el uso de recursos públicos en actividades empresariales.

Otro de los riesgos consiste en aclarar el principio de subsidiariedad del Estado en el desarrollo de inversiones relacionadas al aprovechamiento y transformación de los recursos naturales. No obstante, de implementarse adecuadamente podrían permitir un mayor despliegue de proyectos de inversión en dicho sector. Cabe señalar que no se consideran riesgosas, sino más bien positivas las propuestas orientadas a fortalecer el rol redistributivo del Estado mediante la optimización de los programas de transferencias condicionada, y también su función de igualdad de oportunidades a través de la mejora de la infraestructura educativa o la ampliación de la cobertura de los sistemas de salud.

**Resultado:**

Pese a que sus propuestas plantean un potencial involucramiento del Estado en nuevas actividades empresariales, y también el esclarecimiento del principio de subsidiariedad del Estado en el desarrollo de inversiones para el aprovechamiento y transformación de recursos naturales, se concluye que Victoria Nacional tiene un nivel adecuado de alineamiento con el Pilar 5. Por una parte, esto se debe a que el potencial de sus propuestas radica en la optimización de la actividad empresarial que desarrolla a través de PetroPerú para alinearla a nuevos estándares energéticos globales, y además, a facilitar el despliegue de nuevas inversiones en el sector de aprovechamiento de recursos naturales como el minero. Además, otro factor que contribuye a este resultado es el planteamiento de medidas claras para fortalecer los programas sociales – a través de su vinculación a actividades de desarrollo productivo –, así como a la mejora de la calidad e incremento en la cobertura de los servicios de salud y educación. Esto último podría resultar en una mejora del rol redistributivo e igualador de oportunidades que debe ejercer el Estado.

# REFORMAS CONSTITUCIONALES: UN RIESGO TRANSVERSAL

Se han realizado 22 modificaciones a la Constitución actual: 4 en materia económica, 6 sobre derechos ciudadanos y 11 relacionadas con el funcionamiento del gobierno. La modificación más reciente se realizó en diciembre de 2020 a través de la Ley N° 31097 que modifica el artículo 16 de la Constitución y asigna un gasto público en educación no menor al 6% del PBI.

No obstante, hasta el momento no se ha avanzado en propuestas serias de un cambio total de la actual Carga Magna, que representan un riesgo transversal a todos los pilares para la competitividad y el desarrollo del país. Reemplazar la Constitución contribuirá poco o nada si la estructura pública responsable de asuntos como la salud o la educación no se moderniza, y más bien abriría espacio para dañar seriamente, y de forma permanente, las posibilidades de crecimiento y desarrollo del Perú en el largo plazo. El reemplazo de la Constitución actual abre una caja de pandora que puede llevar a una situación de inestabilidad.

Actualmente, existe cierto consenso entre analistas de que se requieren algunas modificaciones para emprender la reforma política como por ejemplo la introducción de un Senado y el replanteamiento de los distritos electorales. Sin embargo, las propuestas en materia constitucional no necesariamente siguen esta línea. A continuación, se detallan las propuestas de reforma de la Constitución de 1993 según partido analizado y los mecanismos propuestos para ello.

**Acción Popular:** En el plan de gobierno, se propone una nueva Constitución para "(...) el amparo efectivo y real de los intereses de la nación y de los derechos fundamentales de las personas (...)". El plan de gobierno señala que este cambio se podría dar a través de dos mecanismos: i) por mandato de un referéndum; o ii) que la composición del nuevo Congreso posibilite una nueva Constitución. De lo contrario, se propondrán modificaciones constitucionales mínimas. Sin embargo, Acción Popular no menciona específicamente cuáles serían los principales cambios que, según su apreciación, necesita la Constitución actual; como tampoco se señala cuáles son las reformas mínimas requeridas.

**Avanza País:** El plan de gobierno no tiene ninguna mención acerca de un potencial cambio de Constitución o de modificaciones constitucionales.

**Fuerza Popular:** Se plantean algunos cambios puntuales en la Constitución como parte de su propuesta de reforma política. Entre estos, destaca la medida de definir adecuadamente los usos y las consecuencias de la vacancia por incapacidad moral permanente, la cuestión de confianza y la moción de censura a un ministro. Además, el partido propone la renovación por mitades del Congreso, y reducir la edad mínima para ser congresista a 20 años.

**Juntos por el Perú:** Se propone la construcción de un Estado nacional que ejerza su soberanía en favor de los peruanos y sea independiente de poderes extranjeros en servicio de pequeñas minorías. Para ello, se propone la convocatoria a una Asamblea Popular Constituyente que elabore una nueva Constitución, la cual sería aprobada vía referéndum. Entre las principales características de esta nueva Carta Magna, se señala la redacción de un nuevo capítulo económico que garantice la capacidad planificadora y reguladora del Estado en favor del desarrollo nacional.

**Partido Morado:** El plan de gobierno señala que, durante el segundo año de gobierno, se promoverá un referéndum para determinar si se elabora una nueva carta magna o si se incorporan reformas parciales al texto vigente. Al respecto, precisa que dicho referéndum contemplará la propuesta elaborada por una comisión de expertos constitucionalistas convocada para fijar los aspectos principales a ser revisados en la Constitución. Según se indica, este mecanismo ya ha sido utilizado en dos ocasiones en la historia republicana del país.

Asimismo, cabe mencionar que el plan también propone algunas reformas constitucionales específicas. Entre ellas, el otorgamiento de autonomía constitucional a la SUNAT; el fortalecimiento del rol del Sistema Nacional Descentralizado y Coordinado de Salud mediante la Constitución; la creación de macro-regiones con delimitaciones geográficas naturales; la eliminación de la causal de vacancia por incapacidad moral, precisando que lo que debe existir es la vacancia por incapacidad mental; y la supresión del voto de investidura.

**Renovación Popular:** El plan de gobierno indica que su partido está alineado con la Constitución y no plantea ninguna reforma a esta.

**Victoria Nacional:** Se propone una reforma constitucional con el objetivo de luchar contra actos de corrupción sistemáticos que por su escala y organización implican la violación de derechos humanos. Además, buscará reconocer derechos sociales y económicos esenciales a la luz de la revolución digital que atraviesa el mundo, así como a levantar restricciones al pleno ejercicio de dichos derechos. Finalmente, se promoverán cambios que aseguren la continuidad del régimen de economía social de mercado consagrado en la Constitución, y lo defiendan en la práctica de intervenciones mercantilistas de grupos con prácticas anticompetitivas y criminales. Vale señalar que varios de estos puntos o bien no corresponden a un desarrollo constitucional o bien están ya incluidos en la actual Constitución.

# CONCLUSIÓN

El presente documento analiza los planes de gobierno de 7 partidos para evaluar su alineamiento con los 5 pilares para la competitividad y el desarrollo identificados por el IPE. A continuación, se presenta el resumen de los resultados.

## Resultados del análisis de alineamiento con los 5 pilares



Elaboración: IPE.

Como se observa, el Partido Morado y Fuerza Popular son los partidos que muestran un mejor alineamiento con los 5 pilares, según lo presentado en su plan de gobierno. Victoria Nacional, Avanza País y Renovación Popular muestran, en promedio, un nivel de adecuación intermedio. Finalmente, se considera que las propuestas de Acción Popular y Juntos por el Perú están poco alineadas con los 5 pilares y representan un mayor riesgo para la competitividad y el desarrollo del país.

# NOTAS AL PIE

<sup>1</sup>Esto será también analizado, a mayor detalle, en el pilar 3 de Libertad Económica.

<sup>2</sup>Nuestro país se retiró en 2018, junto con Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay en medio de controversias respecto a la designación del nuevo secretario general y posiciones encontradas sobre la crisis en Venezuela.

<sup>3</sup>Esta crítica también se extiende al Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) conformado por el Perú y otros países de la región, a iniciativa de Chile, en 2019. Al respecto, algunos candidatos de Juntos por el Perú se han pronunciado a favor de que Perú salga de Prosur por ser “creado por gobiernos de derecha para estrechar los lazos con EE.UU.”.

<sup>4</sup>Si bien no lo expresa en su plan de gobierno, la candidata de Juntos por el Perú también se ha pronunciado en contra de la ratificación del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP).

<sup>5</sup>Ello, bajo tres circunstancias: medidas adoptadas contra el dumping, subvenciones y derechos compensatorios especiales para compensar las subvenciones y medidas de urgencia para limitar temporalmente las importaciones destinadas a salvaguardar las ramas de producción nacionales.

El Instituto Peruano de Economía (IPE) es una asociación civil de derecho privado y sin fines de lucro, cuyo objetivo es realizar estudios destinados a promover el desarrollo equilibrado y sostenido de la economía de mercado.

Los Estudios del IPE tiene por finalidad divulgar los trabajos realizados por profesionales de esta institución o encargados por ella a terceros, con el objetivo de aportar al debate de tópicos económicos relevantes y presentar nuevos enfoques en el análisis de los mismos. La difusión de los Estudios sólo intenta facilitar el intercambio de ideas y dar a conocer investigaciones, con carácter preliminar, para su discusión y comentarios.

La publicación de los documentos no está sujeta a la aprobación previa de los miembros del Directorio del IPE. Tanto el contenido de los estudios como también los análisis y conclusiones que se desprenden de ellos, son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente la opinión del Instituto ni de los miembros de su Directorio.

## **ANÁLISIS DE PLANES DE GOBIERNO 2021-2026 SEGÚN PILARES DEL DESARROLLO ECONÓMICO**

Abril del 2021

Instituto Peruano de Economía (IPE)

Autores:

Diego Macera Poli, Gerente General

Teodoro Alonso Crisólogo Grández, Economista

Fernando Jhair Gonzales Tinoco, Economista

Gonzalo Alonso Manrique Bohorquez, Economista

Yulia Daniela Valdivia Rivera, Economista

Martín Valencia Rivera, Economista

Instituto Peruano de Economía © 2021

Amador Merino Reyna 460, Oficina 201

San Isidro, Lima 27, Perú

Teléfonos: (511) 442-0168, 442-0286

Email: [ipe@ipe.org.pe](mailto:ipe@ipe.org.pe)

Citar el índice de la siguiente manera: Instituto Peruano de Economía. 2021. Análisis de planes de gobierno 2021-2026 según pilares del desarrollo económico. Lima, Perú.

Los estudios y documentos de trabajo del IPE pueden obtenerse en versión PDF en forma gratuita en la dirección electrónica <http://ipe.org.pe>. Existe la posibilidad de solicitar una copia a través del teléfono (+51 1) 421-2793 o del correo electrónico: [ipe@ipe.org.pe](mailto:ipe@ipe.org.pe)

IPE Working Papers can be downloaded in PDF format free of charge from: <http://ipe.org.pe>. Digital versions can be ordered individually either by number (+51 1) 421-2793 or by e-mail: [ipe@ipe.org.pe](mailto:ipe@ipe.org.pe)