



**FIRMES EN
LA ACCIÓN,
¡POR LA
PATRIA!**

Conversatorios y artículos

Una serie de documentos y reflexiones elaboradas por expertos convocados por IPAE Acción Empresarial para fortalecer el crecimiento económico, la educación, la justicia, la salud y la seguridad del país.

2025

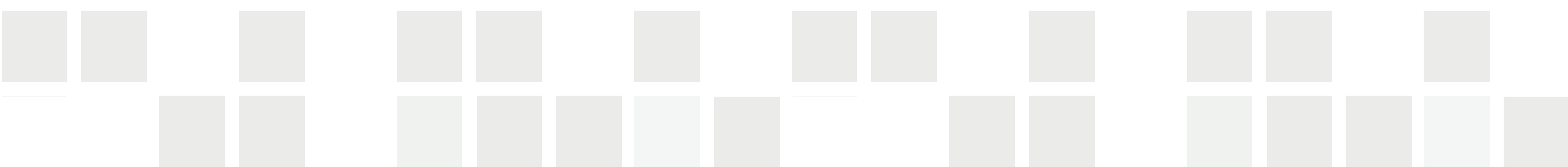
Presentación

En el marco de CADE Ejecutivos 2025, y bajo el lema “Firmes en la acción, ¡por la patria!”, presentamos este documento que reúne el trabajo de destacados especialistas comprometidos con el desarrollo y el futuro del Perú.

Este compendio integra 15 documentos elaborados por expertos y 5 artículos complementarios, organizados en torno a cinco ejes temáticos: crecimiento de la economía, seguridad, justicia, salud y educación. Cada uno de estos ejes aborda los desafíos estructurales más urgentes y plantea propuestas concretas orientadas a impulsar el desarrollo del país.

Las sesiones del programa de CADE Ejecutivos 2025 giran alrededor de estos temas, con el propósito de promover decisiones firmes y movilizar la acción colectiva en un año preelectoral clave para el futuro nacional.

Fiel a su propósito, CADE Ejecutivos se consolida como una plataforma de propuestas y compromiso, donde el sector empresarial, el Estado y la sociedad civil se reúnen para construir una visión compartida de desarrollo. Este documento busca ser un aporte para esa conversación: una base técnica y propositiva que inspire decisiones firmes, con visión de país y en beneficio de todos los peruanos.



Índice

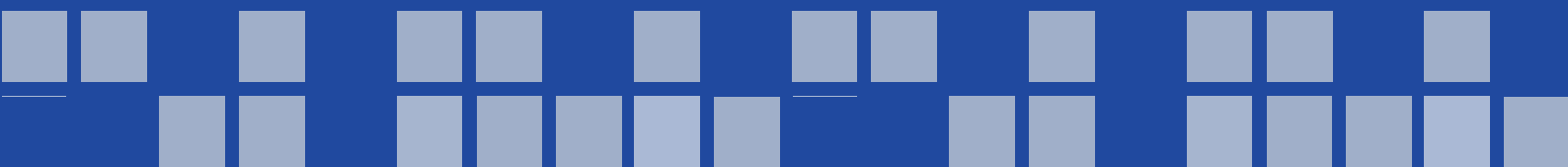
Documentos previos

1. Normativa para mejorar la seguridad ciudadana	5
2. Armonización de la gestión del Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú	12
3. La importancia de la estabilidad macroeconómica	19
4. Una propuesta de formalización laboral.....	26
5. El crecimiento económico es fundamental para el desarrollo y el bienestar social	33
6. Educación superior y técnico-productiva: diagnóstico y propuestas	37
7. Propuestas para la mejora de la Educación Básica Privada en el Perú.....	45
8. Educar o colapsar: la reforma que no puede esperar.....	54
9. La reforma del sistema de salud	64
10. El aseguramiento de la salud en el Perú	70
11. Logística de medicamentos e innovación en salud	78
12. Justicia constitucional	80
13. Diagnóstico y propuestas de tratamiento al Ministerio Público...	86
14. El sistema judicial en el Perú	99
15. Seguridad jurídica y justicia para los peruanos: ¿para cuándo?	105

Artículos

1. Ministerio Público y Policía: un desafío que no admite más excusas	113
2. La justicia en el Perú.....	115
3. Informalidad y confusión	117
4. La salud en la agenda nacional	119
5. Educación superior y técnico-productiva en el Perú.....	121

Documentos previos



Documento previo #1

Normativa para mejorar la seguridad ciudadana

Fernando Rospigliosi

Resumen ejecutivo

La lucha contra la delincuencia es ahora básicamente un asunto de gestión, de decisión, sobre todo del gobierno nacional. Las leyes pueden ayudar a mejorar (o empeorar) el combate a la criminalidad, pero lo más importante –hay que insistir– es el desempeño del Poder Ejecutivo que tiene la responsabilidad de dos componentes clave, la Policía Nacional (Ministerio del Interior) y el sistema carcelario (Ministerio de Justicia).

La otra pieza fundamental es el sistema judicial –el Poder Judicial y el Ministerio Público– que, en mi opinión, es actualmente la traba fundamental para una eficaz lucha contra la delincuencia, tanto por la grave crisis institucional de la fiscalía, como el evidente sesgo político del sistema, que persigue con saña a los miembros de las fuerzas del orden y trata de manera complaciente a los malhechores¹.

La corrupción es un problema gravísimo que atraviesa todas las instituciones mencionadas.

I. Reforma del Poder Judicial y Ministerio Público

Dicho esto, las normas que podrían ayudar a mejorar la lucha contra la delincuencia son, en primer lugar, las que permitan una reforma completa del Poder Judicial y el Ministerio Público.

A este respecto existen en el Congreso varias iniciativas que tratan de ese tema, además de una Comisión Especial Propuesta de Reforma Integral del Sistema de Justicia, presidida por la congresista Maricarmen Alva destinada a realizar una alternativa para ese propósito.

El Proyecto de Ley Nº 6816/2023-CR propone una reforma constitucional orientada a la creación de la Escuela Nacional de la Magistratura y del Consejo de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Justicia. Esta iniciativa contempla la sustitución de la actual Junta Nacional de Justicia por la referida Escuela, concebida como un organismo encargado de los procesos de selección,

¹ Ver por ejemplo Jaime de Althaus "Llegando al límite", El Comercio 19/7/25; Ricardo Uceda "Fiscales desbocados", El Comercio 20/7/25; Fernando Rospigliosi "El Pulpo libre", Expreso 20/7/25.

formación, capacitación, perfeccionamiento, certificación y, en su caso, cancelación de magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público, con el propósito de elevar la calidad y meritocracia en el acceso y permanencia en la carrera judicial y fiscal. (Es una reforma constitucional que no alcanzó los votos necesarios y está en reconsideración en el pleno)

También están los siguientes proyectos de ley destinados a reorganizar el MP y PJ.

El Proyecto de Ley № 11703/2024-CR, propone una reforma constitucional que declara la reorganización del Ministerio Público. Esta iniciativa busca una intervención estructural dentro de dicha institución.

El Proyecto de Ley № 07139/2023-CR, declara en emergencia al Ministerio Público e incluye medidas extraordinarias orientadas a su reorganización institucional. Esta propuesta plantea una intervención más inmediata y operativa dentro del marco de emergencia.

El Proyecto de Ley № 03246/2022-CR, propone una reforma al sistema de elección de las autoridades del Poder Judicial y del Ministerio Público, con el fin de modificar el mecanismo de designación de estas altas autoridades.

El Proyecto de Ley № 11811/2024-CR, busca una reforma constitucional para garantizar el ejercicio autónomo e independiente de la función pública, así como la integridad funcional del Ministerio Público.

El principal problema para derrotar a la delincuencia es la **deficiente gestión de los operadores de justicia encargados de aplicar la ley.**

Finalmente, el Proyecto de Ley № 08040/2023-CR, propone declarar en reorganización a la Junta Nacional de Justicia (JNJ) y al Ministerio Público, y deroga el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución, modificando así la composición y funciones de la JNJ.

No obstante, el problema no es solamente técnico, una fórmula adecuada para mejorar la calidad de las instituciones y de los magistrados, sino básicamente un problema político. El sistema judicial está controlado por sectores izquierdistas, woke o caviares, que lo usan como un instrumento para defender sus intereses, atacar a sus adversarios y proteger a sus amigos y aliados.

Esos grupos tienen una muy débil presencia en los poderes del estado elegidos por el voto popular, por eso, insisten en agigantar las enormes deficiencias que tienen el Congreso y el Gobierno –que serían los que tendrían que producir las reformas en el sistema judicial–, a fin deslegitimarlos e impedir que puedan afrontar esas indispensables transformaciones.

Una muestra de esa realidad es, por ejemplo, las inhabilitaciones aprobadas por el Congreso a la fiscal Zoraida Ávalos y a los miembros de la anterior JNJ, Inés Tello y Aldo Vásquez. A pesar de que se trata de una potestad exclusiva del Congreso, claramente establecida en la Constitución, simplemente no la aplicaron con la complicidad del PJ, controlado por la misma corriente.

O, la más que discutible destitución de la fiscal de la Nación Patricia Benavides, a manos de la anterior JNJ, y el desacato flagrante de la actual Fiscal Delia Espinoza, ante una resolución de la actual JNJ, rápidamente convalidado por el PJ.

También, como veremos más adelante, simplemente no aplican las leyes que no les gusta o conviene.

En suma, por la debilidad del Gobierno, la fragmentación y el descrédito del Congreso y la tenaz oposición de los grupos que controlan el sistema judicial, es difícil prever la posibilidad de un cambio importante durante este período (aunque algunas cosas se pueden hacer). El grupo que se ha apoderado del sistema judicial, simplemente no acata ninguna norma que no le gusta o que afecta sus intereses. Por eso, tendría que ser con el siguiente Gobierno y el próximo Parlamento cuando se aborde una urgente e indispensable transformación del sistema judicial.

II. Policía Nacional

Uno de las trabas que tiene la PNP para enfrentar eficazmente el delito es el Nuevo Có-

digo Procesal Penal (NCP) que le quitó una función esencial, inherente a su naturaleza misma, la investigación preliminar. En todas partes del mundo civilizado –y antes en el Perú–, la policía investigaba los delitos y la fiscalía procesaba a los delincuentes. Pero con el NCP la fiscalía asumió también la investigación preliminar.

Esa es, en mi opinión, una de las principales causas del aumento de la delincuencia. Los fiscales no saben investigar, no están preparados para ello, y no tienen el personal suficiente para hacerlo. El resultado ha sido muchos delincuentes libres después de haber sido capturados y un enfrentamiento desgastante entre la PNP y el Ministerio Público.

Para corregir ese problema, se aprobó en el Congreso la Ley Nº 32130, promulgada el 10/10/24. Inmediatamente, el MP emitió una resolución indicando a los fiscales como deberían desacatar la ley. Hay que recordar que los fiscales no tienen la potestad del “control difuso”, que les permite a ciertos jueces no aplicar una ley. Los fiscales tienen que acatarla. Pueden impugnar una ley ante el Tribunal Constitucional (TC) –como han hecho con la Ley Nº 32130–, pero están obligados a aplicarla mientras esté vigente. Sin embargo, no lo hacen, suscitando nuevos enfrentamientos con la PNP. (Al momento de escribir estas líneas está pendiente la sentencia del TC sobre esa demanda).

Otro obstáculo para enfrentar la delincuencia es el sesgo del sistema judicial que sistemáticamente persigue a las fuerzas del orden y se muestra complaciente con los malhechores.

Hay muchos ejemplos, como el del policía de Piura, Elvis Miranda o el del llamado Escudrón de la Muerte.

Para evitar que se encarcele a los policías que abaten delincuentes, el Congreso aprobó y el Gobierno promulgó dos leyes:

La Nº 32291 (6/4/25), que establece el uso de la fuerza debe basarse en una presunción razonable de peligro grave, permitiendo el uso de armas incluso cuando el agresor porte armas inoperativas o simuladas. Con ello, se busca brindar seguridad jurídica al personal policial, reduciendo la exposición a cuestionamientos legales cuando actúan en cumplimiento de su deber.

La ley Nº 32181, que fortalece el principio de presunción de inocencia y garantizar una mayor protección jurídica para el personal policial. La norma prohíbe la aplicación de detención preliminar judicial y prisión preventiva contra miembros de la PNP que, en ejercicio

legítimo de sus funciones, hayan hecho uso reglamentario de su arma de fuego, incluso en casos con resultado de lesiones o fallecimiento.

Asimismo, establece responsabilidad funcional para fiscales y jueces que inobserven estas disposiciones, previendo sanciones disciplinarias por su incumplimiento. Esta medida busca frenar la criminalización indebida del accionar policial legítimo y reforzar la institucionalidad del sistema de justicia penal.

Como ahora les es más difícil enviarlos a prisión, jueces y fiscales han encontrado entonces otra manera de perseguir a los policías, sancionando con elevadas reparaciones civiles a favor de los familiares de los delincuentes abatidos.

Para corregir esto está el proyecto de Ley Nº 06787/2023-CR que se encuentra pendiente en el Congreso. Este proyecto establece el plazo de extinción de la acción civil derivada de un hecho punible y habilita al órgano jurisdiccional civil a pronunciarse sobre la acción civil en caso de absolución y sobreseimiento.

El Congreso también ha aprobado una ley de amnistía para militares, policías y CAD que derrotaron al terrorismo entre 1980 y 2000, que el Gobierno no ha promulgado al momento de escribir estas líneas, pero la presidenta del PJ ya advirtió que no la van a aplicar.

La otra manera que utiliza el sistema judicial para evitar que las fuerzas del orden enfrenen con energía y firmeza a una delincuencia muy violenta, son los interminables procesos a los que derrotaron al terrorismo entre 1980 y 2000, y la implacable persecución a los que

En el caso del Poder Ejecutivo, no existe una estrategia de lucha contra la criminalidad y, por las sucesivas crisis políticas, los incesantes cambios **hacen muy difícil mantener un mínimo de eficiencia en las instituciones.**

impidieron que las hordas violentas que querían reponer a Pedro Castillo en el gobierno cumplieran su propósito en 2022/23. O los que promovieron la asonada de noviembre de 2020 para derrocar a Manuel Merino.

Perseguir judicialmente y, en ocasiones, sancionar con elevadas penas de cárcel a los miembros de las fuerzas del orden, es una obvia manera de disuadirlos de enfrentar disturbios violentos o a la delincuencia.

Para corregir esas injusticias el Congreso aprobó la Ley Nº 32107, que precisa los alcances de la lesa humanidad. Esta ley no está siendo aplicada por jueces prevaricadores y está impugnada en el TC, que todavía no se pronuncia.

En suma, como he señalado antes, no se trata solo de normas, si tenemos un sistema judicial que simplemente no acata las leyes que por su sesgo político no le gustan o convienen.

Es indispensable mejorar la ley de ascensos para que prosperen los policías más calificados en el combate a la delincuencia, y no como ocurre ahora que se premia a los que tienen más títulos y cartones, que hacen su carrera en puestos administrativos y por tanto no se enfrentan a denuncias ni sanciones.

Para eso hay un proyecto de Ley Nº 11250/2024-CR, Ley que modifica la Ley Nº 31873, ley que regula los procesos de ascensos del personal de la policía nacional del Perú, que corrige ese error.

También se ha presentado el proyecto de Ley Nº 10504/2024-CR, el cual propone que la Policía Nacional del Perú (PNP) pueda recopilar información genética de manera sistematizada. Esta herramienta facilitaría la identificación humana y contribuiría al esclarecimiento de hechos delictivos, en el marco de las investigaciones realizadas por parte de la PNP.

Por otra parte, existen en el Congreso dos iniciativas más que contribuirían en favor de la PNP fortaleciendo la función policial de prevención, investigación y combate del delito, una de ellas es el proyecto de Ley Nº 09187/2024-CR, el cual determina que policías y militares no sean juzgados –por delitos en función– en dos fueros por los mismos hechos, es decir, que no sean juzgados tanto en fuero militar policial y en fuero civil por lo mismo. El otro, es el proyecto de Ley Nº 09018/2024-CR que busca efectivizar las sanciones a personas que incurran en violencia y resistencia a la autoridad.

III. Sistema penitenciario

Se requiere con urgencia la construcción de nuevos penales diferenciados según la peligrosidad del delito y el perfil del interno. Actualmente la sobrepoblación penitenciaria es de 139%. De acuerdo con el más reciente Informe Estadístico del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), el Perú cuenta con un total de 69 centros penitenciarios que alojan a 99,697 internos, cifra que excede considerablemente la capacidad instalada, diseñada solo para 41,764 personas². Es imposible controlar adecuadamente cárceles con ese

¹ <https://www.comexperu.org.pe/articulo/hacinamiento-en-carceles-amenaza-la-seguridad-publica#:~:text=Seg%C3%BAAn%20el%20%C3%BAltimo%20Informe%20Estad%C3%ADstico,representa%20una%20sobrepoblaci%C3%B3n%20del%20139%25>.

nivel de hacinamiento. Por eso es habitual que las prisiones sean escuelas del delito y, además, que desde allí se organicen y dirijan extorsiones y todo tipo de crímenes.

Actualmente la construcción de un penal relativamente pequeño, requiere, si hubiera intención de hacerlo de parte del Gobierno, mínimo tres años, si es que no surgen obstáculos en el camino (Contraloría, impugnaciones, etc.). Con una norma habilitante, de emergencia, se podrían salvar los obstáculos, pero eso en realidad, requería la voluntad y la iniciativa del Gobierno. No parece haber eso ahora.

Para aliviar el hacinamiento también se necesita la despenalización y libertad vigilada para delitos no violentos, como el incumplimiento de pensión alimentaria, aplicando brazaletes electrónicos y medidas restrictivas más eficientes.

Y, obviamente, la reorganización del INPE.

IV. Legítima defensa

El Congreso ha aprobado normas para proteger a los ciudadanos que, en legítima defensa, hacen uso legal y racional de sus armas para enfrentar a delincuentes. La Ley Nº 32026 establece que un ciudadano puede hacer uso de su arma para proteger su vida y patrimonio en su vivienda, lugar de trabajo, vehículo, etc. No podrá aplicarse prisión preventiva a quien haga uso de este derecho.

Esta norma es indispensable porque el sis-

tema judicial también persigue a los ciudadanos que, por necesidad, se enfrentan a delincuentes. En el mismo sentido se ha aprobado una amnistía para civiles que poseen armas de fuego legales, medida necesaria dado que hay una fuerte corriente desarmista que busca evitar que los civiles puedan poseer armas de fuego legales, dejándolos a merced de los delincuentes que, obviamente, no respetan las leyes.

Es la Ley Nº 32324 (promulgada 9/5/25), sobre empadronamiento y amnistía por tenencia de armas de fuego de uso civil. Tiene como finalidad regularizar la situación legal de armas sin registro o con documentación vencida, permitiendo que personas naturales y jurídicas las empadronen ante la SU-CAMEC.

En lo que respecta al MP, está en una crisis ruinosa, producto de la injerencia política, **la pobrísima calidad de sus autoridades y la corrupción.**

V. Populismo penal

Muchos creen que la delincuencia se derrota con penas más duras. Las encuestas reflejan una mayoría abrumadora que coincide con esa idea, que es errónea. Está demostrado en todo el mundo que lo que disuade a los delincuentes es la posibilidad de ser capturados

y sentenciados, no las penas más altas.

En el Perú las penas son muy severas, a veces absurdamente duras, pero la proporción de delincuentes que son apresados y sentenciados muy baja.

Un ejemplo, el Decreto Legislativo Nº 1578 promulgado por el Gobierno el 18/10/2023 que establece una pena de cárcel de 30 años por robar un celular. ¿Y el que roba un millón de soles? ¿O diez millones? ¿El que asesina a alguien? Las penas no tienen proporción y el Código Penal ha sido modificado innumerables veces, quedando como una maraña incoherente.

Lamentablemente el Congreso y el Gobierno posiblemente seguirán haciendo populismo penal en un período electoral.

dores de justicia encargados de aplicar la ley.

En el caso del Poder Ejecutivo no existe una estrategia de lucha contra la criminalidad y, por las sucesivas crisis políticas, los incesantes cambios hacen muy difícil mantener un mínimo de eficiencia en las instituciones.

En lo que respecta al MP, está en una crisis ruinosa, producto de la injerencia política, la pésima calidad de sus autoridades y la corrupción. El PJ, aunque no ha llegado a ese nivel, sufre de problemas similares.

El próximo Gobierno deberá emprender una lucha con firmeza y decisión contra la delincuencia –como ha hecho otro gobierno de Hispanoamérica– y, en coordinación con el próximo Parlamento, emprender una reorganización radical del MP y el PJ.

VI. Conclusión

El principal problema para derrotar a la delincuencia es la deficiente gestión de los opera-

El próximo Gobierno deberá emprender una lucha con firmeza y decisión contra la delincuencia y, en coordinación con el próximo Parlamento, **emprender una reorganización radical del Ministerio Público y el Poder Judicial.**

Documento previo #2

01. Seguridad

Armonización de la gestión del Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú

José Luis Gil
Experto en inteligencia estratégica

Introducción

La grave situación de inseguridad en el país se ve reflejada en el incremento vertiginoso y alarmante de formas criminales como extorsión, sicariato, secuestro, entre otras, que tienen origen en las bandas criminales (BBCC) del Perú, aliadas con diversas organizaciones criminales (OOC) extranjeras que provienen de Brasil, Venezuela, Colombia, Ecuador, México y China. Esta “alianza” perversa del crimen tiene tres objetivos claramente definidos: El dinero (o los recursos), “Control territorial” y el “Poder Político”.

La razón fundamental por la que el fenómeno criminal que hoy vivimos ha crecido es por la alta sensación de impunidad que el Sistema de Justicia, es decir, Policía, Fiscalía, Poder Judicial y sistema penitenciario provee a los criminales con la corrupción, con incapacidad profesional o conflictos interinstitucionales entre el Ministerio Público y la Policía Nacional.

Para el presente trabajo, se han consultado

abogados, fiscales, policías, juristas, políticos, congresistas, expertos en seguridad ciudadana y algunos ciudadanos, de quienes hemos recibido sus opiniones que, en muchos casos, coinciden respecto al fenómeno criminal, su crecimiento y el aparente “callejón sin salida” por la falta de un compromiso institucional de quienes deben combatir dicho fenómeno.

Para tener una idea amplia del conflicto, se tiene que analizar el problema desde diversos puntos de vista. Entre ellos, la cultura organizacional de las instituciones comprometidas, sus fundamentos constitucionales o jurídicos, las controversias en ese campo, las capacidades operativas u operacionales, los resultados y la afectación a los ciudadanos.

Hay que dejar claramente establecido la nobleza de los objetivos de ambas instituciones, el potencial que poseen y las grandes posibilidades para pacificar el país si los conflictos son resueltos o manejados a conveniencia unida del interés ciudadano. De otro modo, podríamos sumir al país en un caos mayor y al descontrol de los fenómenos criminales

que “olerán sangre” al percibir que los conflictos institucionales no tendrían solución. Eso abonaría en una agudización de la impunidad y al aumento de la violencia.

La diversidad de opiniones ayuda a tener una idea holística de la problemática sin el sesgo personal del investigador.

Objetivo

Identificar y analizar la problemática del conflicto MP-PNP, desde el punto de vista Constitucional, jurídico normativo y operacional, y plantear soluciones que impliquen confianza y respeto interinstitucional que contribuya a mejorar la producción operativa contra toda forma de crimen.

LA PROBLEMÁTICA

La cultura organizacional de la PNP

La Policía Nacional actual, es producto de la fusión de tres ex instituciones policiales como son la Guardia Civil del Perú (GCP), la Policía de Investigaciones del Perú (PIP) y la Guardia Republicana del Perú (GRP) quienes tienen más de 100 años de historia protegiendo a la sociedad con normas, experiencias, valores, hábitos y prácticas que la caracterizan y que influyen en el desarrollo de su misión, funciones y atribuciones.

La Policía Nacional ha desarrollado Ciencia Policial durante muchos años, utilizando la ciencia pero basados en la Disciplina (campo administrativo), la inteligencia policial operativa (Inteligencia más investigación) y de-

sarrollando los métodos e instrumentos milenarios de Sorpresa y la Oportunidad, que permiten una alta eficacia en la lucha contra el crimen.

Hasta antes de 1993, la Policía de Investigaciones del Perú había combatido con éxito la ola de extorsiones que aparecieron en la década de los 80, el narcotráfico, destruyendo redes y organizaciones complejas, así como la captura en 1992 de toda la cúpula de las dos organizaciones terroristas más sanguinarias que tuvo el país como fueron Sendero Luminoso y el MRTA.

El Ministerio Público

Hasta 1979, el Ministerio Público formaba parte del Poder Judicial. Era considerado un órgano auxiliar encargado de representar al Estado en los procesos judiciales. Luego, en la Constitución de 1979, esta institución se convirtió en un organismo autónomo cuya función principal es velar por la legalidad y defender los intereses de la sociedad y del Estado. Entre sus funciones están la de dirigir la investigación del delito, ejercer la acción penal, defender la legalidad y los derechos ciudadanos, Intervenir en procesos judiciales para proteger el interés público, los derechos fundamentales y los bienes del Estado; velar por el cumplimiento de las leyes y la Constitución, entre otras.

El conflicto constitucional

En la Constitución de 1979, el Art. Nro 250-5.- **“Vigilar e intervenir en la investigación del delito desde la etapa policial.**

En la Constitución de 1993, el Art. 159-4.-“**Conducir desde su inicio la investigación del delito**”. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.

Esta diferencia entre “vigilar e intervenir” (C79) y “conducir desde su inicio la investigación del delito”, marcó el inicio de los conflictos debido a que ambas instituciones interpretan de manera diferente este cambio.

Por ejemplo, la PNP considera que “Conducir desde su inicio la investigación del delito” es desde el ámbito jurídico, es decir, el Fiscal orienta, conduce jurídicamente para que en el proceso judicial que es el ámbito natural del fiscal, la sustentación de la prueba y la acusación, sean vigorosas. Por otro lado, según diversos casos registrados, el MP actúa casi como “jefe” de la policía, incluso, pidiendo cambios o asistiendo de manera compulsiva a los “operativos”.

El nuevo Código de Procedimientos Penales (CPP)

El Nuevo Código Procesal Penal (NCP) del Perú, promulgado el 29 de julio del 2024 mediante DL N.º 957 y vigente progresivamente desde 2006. Este DL establece funciones del Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú (PNP) en el marco del proceso penal, en el que restringe la capacidad operativa de la PNP, pese a que en sus artículos aparentemente le da autonomía. Posteriormente, con la finalidad de corregir el yerro parlamenta-

rio y luego de un estudio concienzudo de la historia operativa y de los resultados, se promulgó la Ley 32130 que modifica varios artículos del Código Procesal Penal (DL 957): en particular los numerales 2, 3 y 4 del artículo 65, que devuelve la investigación del delito a la Policía Nacional del Perú y la conducción jurídica al Ministerio Público, esta última se niega a cumplir el mandato legal. El Ministerio Público presentó una demanda de Inconstitucionalidad de la norma publicada la misma que se niegan públicamente a cumplir. Hasta la fecha el Tribunal Constitucional no ha tomado una decisión, quedando AL VOTO de los magistrados.

Experiencias internacionales de relación entre Fiscalía y Policía Nacional

Los cambios de las corrientes del derecho como el Inquisitivo y el Garantista, dieron paso también a los cambios de la dinámica anticriminal, como fue la implementación de nuevas normas, como en el Perú, el de dar la investigación del delito al Ministerio Público en desmedro del pesquisa policial, si bien pudo significar un avance en el derecho, no lo fue así en la lucha contra el crimen. La razón básica para este fracaso, ha sido la idiosincrasia, las circunstancias diferentes de población, raza, costumbres, nivel económico, que no han permitido una real lucha contra los fenómenos criminales.

Existen ejemplos emblemáticos y cercanos como el caso de los Estados Unidos (EEUU) y en Chile, las unidades policiales de inves-

tigación del delito no dependen de la fiscalía para el uso de la ciencia o de las técnicas para descubrir el delito, porque son autónomos en ese sentido, en el que sí participa el fiscal solo para orientar el aspecto jurídico y lograr las condenas para quienes infringen la Ley. Incluso, tienen sus laboratorios criminalísticos (lo que no sucede en el Perú, en que el ministerio público ahora tiene su propio laboratorio con el personal policial en retiro que proviene del laboratorio de la policía).

Otras observaciones realizadas al Ministerio Público y la Policía Nacional

Los hechos de corrupción en la policía nacional han sido denunciados y en muchos casos, capturados por sus propios colegas, por lo tanto, es un grave problema que aún esta entidad no ha resuelto. Asimismo, una organización bastante elefantiásica con unidades policiales que podría duplicar esfuerzos con otras y un sistema de investigación criminal anquilosado por la estructura orgánica policial, no es permite organizar sus cuadros y distribuir estratégicamente a sus efectivos, por lo tanto los resultados no serán los satisfactorios para el cumplimiento de su misión y funciones.

La policía nacional, además, tiene un grave problema en la selección de los efectivos que ingresan a sus escuelas de formación, en el que se estarían infiltrando personas de mal vivir y otras con pocas capacidades, que inciden en la baja calidad del servicio que prestan.

Algo que no se puede sudar, es la alta capacidad de las unidades especializadas, como

DIRANDRO, DIRCOTE, DICOCOR, DIRINCRI, DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN DE HOMICIDIOS, POLICÍA FISCAL y otras, cuyos integrantes se han especializado en la investigación del delito, que se muestran con los resultados de sus operaciones exitosas reconocidas por la ciudadanía.

Existe un extraño desarrollo o expansión del ministerio público peruano que no solo actúa como un pesquisa policial sino que además crea su propio laboratorio criminalístico, incluso ha desarrollado una entidad deno-

El conflicto actual entre la Fiscalía y la Policía no solo es un problema de interpretación legal, sino un factor estructural que debilita la seguridad ciudadana.

minada “Fiscalías de prevención del delito”, siendo que la constitución tampoco le da esa misión, como si lo hace con absoluta claridad con la Policía Nacional, cuando en su artículo 166 dice: La PNP, previene, investiga y combate el delito”.

Usa términos como “Investigación en despacho fiscal”, es decir, realizan investigaciones sin la participación constitucional de la policía nacional dentro de las oficinas de la fiscalía, hecho que resulta, por decir lo me-

nos, irregular.

Otro punto es el cambio de paradigmas en la investigación del delito en los últimos años, en especial desde la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento penales en 2006, que es hecho que antes, con la policía investigando, la preservación de la prueba era el objetivo principal del investigador policial, es decir, todo giraba en torno de esas pruebas (documentales, materiales, testimoniales, criminalísticas o científicas), en que el testimonio de los involucrados, cómplices o testigos, eran secundarios, referenciales o solo indicio o evidencia. Sin embargo, como hemos podido observar públicamente, el giro de la investigación del delito basado en pruebas, se ha reducido a “colaboradores eficaces”, es decir, con solo un testimonio se abren procesos, encarcelan y procesan personas. Es un asunto que se debe revisar.

Asimismo, un hecho inquietante es la existencia de 40 fiscalías de Derechos Humanos, en desmedro de las fiscalías de terrorismo (que cada día son menos), las mismas que no tienen en su mayoría carpetas fiscales, es decir, sin carga procesal, en perjuicio de las fiscalías contra el crimen común que no tienen personal, ni recursos y tienen una alta carga procesal. Si estuviéramos en un sistema dictatorial en el que las desapariciones forzadas, torturas, ejecuciones extrajudiciales, fueran hechos palpables, contundentes, permanentes, sistemáticos y de nivel nacional, podría justificarse tal nivel de fiscalías de DDHH. En el Perú existe una democracia,

con marcadas diferencias entre los políticos, pero que no justifica un “elefante blanco” como las que hemos mencionado.

PLANTEAMIENTO DE ALGUNAS SOLUCIONES

Tomando en consideración la complejidad del problema en el que están relacionados tanto el tema jurídico constitucional, administrativo y operacional, es necesario plantear algunas alternativas de solución en función a la razonabilidad, la realidad, las justas expectativas de la población y el aseguramiento de un proceso judicial justo, imparcial y eficaz.

Propuestas

En el largo plazo

Plantear el debate nacional para que vayamos hacia una reforma constitucional para zanzar en definitiva la misión de ambas instituciones tomando en consideración el efecto práctico del cambio de norma y creando estrategias para que este cambio no tenga sesgos de ninguna clase.

En el mediano plazo

Los ciudadanos, así como el Ministerio Público y la Policía Nacional están a la espera que el Tribunal Constitucional resuelva la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Ministerio Público contra la LEY Nro 32130 que devuelve la investigación a la Policía Nacional del Perú.

Se necesita orientar a los fiscales que el cumplimiento de la norma es fundamental para

una vida en paz y democracia.

En el corto plazo

- Los líderes de ambas instituciones deben comprender que al respetar cada una los valores, normas, estilos de trabajo de sus representadas, esto genera confianza y armonía y mejora la cooperación interinstitucional.
- Es trascendental que los líderes y los mandos medios, comprendan también cuál es la dinámica de cada institución respecto de sus relaciones jerárquicas (tomando en consideración que la institución policial tiene formación castrense y se rige por su reglamento de régimen disciplinario), tanto en el ámbito formal como informal para evitar controversias que no permita avanzar en el cumplimiento de sus objetivos.
- Un mejoramiento del relacionamiento institucional, fuera cual sea el resultado de las decisiones del Tribunal Constitucional, incidirá positivamente en la imagen que se le da a los ciudadanos, al tener una relación profesional, madura, colaborativa, que además, inspire confianza para implementar otras estrategias, por ejemplo, la estrategia de una cultura por la denuncia.
- La voluntad tanto del Ministerio Público como de la Policía Nacional para evitar los conflictos, debe ser una política institucional que reducirá enfrentamientos por diferencias de estilo o por el ejercicio de la autoridad o la toma de decisiones, por ende, influirá tanto en los trabajadores de las instituciones así como en la producción operacional, es decir, mejorará la capacidad de orientación en materia jurídica del MP y de la capacidad operativa en la PNP.
- Se deben revisar los protocolos interinstitucionales para establecer los puntos de conflicto o grises, tanto en aquellos puntos que está referidos a cumplimientos obligatorios, los tiempos máximos de respuesta de las actividades, operatividad simultánea o las sanciones por acción u omisión que estas contemplen y que generen o promuevan conflictos permanentes.

Urge una reforma política, normativa y operativa que restablezca la funcionalidad del sistema sin sacrificar el control legal del Ministerio Público ni la capacidad táctica operación de la Policía.

- Debe implementarse una Capacitación conjunta y descentralizada para fiscales y policías en escenarios reales con expertos extranjeros como del FBI así como de fiscalías extranjeras, para ver de manera colegiada los beneficios de una coordinación a ese nivel.
- Realizar un estudio o análisis concienzudo de otros países en el que este sistema que se impone sobre la policía funcione o no funcione, siempre tomando en consideración la cultura de esos países, su cos-

movisión, costumbres y formas de actuar de la propia población. Por ejemplo, la cultura por la denuncia de los ciudadanos norteamericanos no es la misma que la de Brasil o de Argentina, o, la capacidad de respuesta de las fuerzas de seguridad de EEUU es diferente en tiempos y eficacia con las de Perú o Colombia o Chile.

- Comprometerse a buscar ayuda internacional en los temas de fiscalía y accionar policial, para que exista por un tiempo perentorio una supervisión externa independiente que vigile y evalúe la relación operativa entre ambas instituciones.
- Ambas instituciones deberían ejercer la docencia en sus especialidades de manera cruzada, a fin que haya una toma de conciencia de las ventajas de hacer bien

cada uno su trabajo evitando las fricciones o imposiciones, que, como hemos visto, solo afectan al ciudadano y facilitan el crimen.

Conclusión

El conflicto actual entre la Fiscalía y la Policía no solo es un problema de interpretación legal, sino un factor estructural que debilita la seguridad ciudadana. Urge una reforma política, normativa y operativa que restablezca la funcionalidad del sistema sin sacrificar el control legal del Ministerio Público ni la capacidad táctica operación de la Policía. Esta es una batalla estratégica que el Estado no puede perder.

Debemos plantear el debate nacional para una reforma constitucional que zanje definitivamente la misión de ambas instituciones tomando en consideración el efecto práctico del cambio de norma y creando estrategias para que este cambio no tenga sesgos de ninguna clase.

02. Crecimiento de la economía

Documento previo #3

La importancia de la estabilidad macroeconómica

José A. Salardi R.

Resumen ejecutivo

El Perú está próximo a unas elecciones que aparecen como un punto de inflexión importante. Una adecuada elección y la aplicación de un acertado Plan de Gobierno puede llevarnos a un ciclo expansivo sostenido de nuestra actividad económica y con ello enrumbarnos en la ruta del desarrollo. Votar mal y apostar por medidas trasnochadas como en el 2021, le traería serias complicaciones al país y a su viabilidad futura.

Por ello es vital revisar la historia para entender cuánto nos costó llegar a los resultados que tenemos hoy en día después de 35 años de haberse aplicado las reformas.

Hoy la mayoría de indicadores son positivos y dan los fundamentos necesarios para garantizar una estabilidad macroeconómica que es destacada globalmente. Sin embargo, encarrilar el déficit fiscal es una tarea urgente en el corto plazo.

Con la estabilidad existente es primordial que

el próximo gobierno gestione adecuadamente todas las potencialidades que tiene el país e implemente las medidas requeridas para crecer a tasas mayores al 5 % anual. En el documento se exponen algunas propuestas que permiten sustentar la ruta a seguir para concretar un crecimiento más acelerado que contribuya al cierre de brechas, reduzca los niveles de pobreza y nos lleve a la ruta del desarrollo.

Desde las reformas hasta hoy

Sin estabilidad macroeconómica un país no puede avanzar en la ruta del desarrollo y bienestar para su población.

Al cierre de la década de los ochenta, el Perú experimentaba una severa crisis económica, la misma que lo había sumido en una recesión aguda, un abultado déficit fiscal, una hiperinflación desbocada (de las más altas de la historia mundial), reservas internacionales netas negativas, moratoria en el pago de la deuda externa y un déficit comercial. Es decir, los peores resultados que se pueden te-

ner en materia de indicadores económicos y con todos en rojo a la vez.

Esta crítica situación trajo consigo la necesidad de aplicar políticas de ajustes que permitieran ordenar la casa y fue lo sucedido desde 1990, cuando se aplicó un shock estabilizador que permitió ir ordenando nuestras cuentas macroeconómicas progresivamente hasta recuperar la confianza de la comunidad internacional para poder volver a ser elegibles y sujetos de crédito globalmente.

Desde ese entonces han pasado 35 años y la estabilidad macroeconómica obtenida nos ha permitido avanzar sustancialmente considerando que desde ese entonces nuestra producción nacional se multiplicó varias veces, reportando una tasa de crecimiento promedio anual del orden del 3,9 % y con solo 5 años en los que se reportó una contracción del PBI

(pese a la presencia en ese interín de diversos choques externos como el efecto tequila con epicentro en México, las crisis de los países del sudeste asiático y la de Rusia, el ataque terrorista a las Torres Gemelas, la burbuja de las punto com, la crisis de hipotecas o sub prime y la pandemia, como los eventos más resaltantes y que no hubiésemos podido superar de no contar con un adecuado manejo económico). Un punto destacable es que en el periodo 1999 -2019, nuestro país reportó 21 años de crecimiento ininterrumpido, a una tasa promedio anual de 4,6% y esto permitió que la producción crezca en 140 % durante este lapso.

A esta positiva performance, que ha sido transversal a los diferentes sectores económicos, se ha sumado la estabilidad de la inflación. Esta importante variable cuenta con metas anuales que se aproximan al 2 % y que desde que los precios se estabilizaron, después del ajuste a inicios de los años 90, se mantuvieron en niveles de un dígito desde 1997, con una media anual del orden del 3,2% en un horizonte de 28 años, lo cual grafica de manera contundente el manejo prolijo de nuestro autónomo BCR, reflejado también en niveles de las tasas de interés que se convierten en un aliciente para fomentar la inversión.

Esta estabilidad de dos de los indicadores más importantes de nuestra economía, acompañada de un marco de estabilidad jurídica para alentar la llegada de inversiones al Perú, han permitido este largo ciclo positivo de nuestra economía que no ha hecho

Con la estabilidad existente es primordial que el próximo gobierno gestione adecuadamente **todas las potencialidades que tiene el país e implemente las medidas requeridas para crecer a tasas mayores al 5 % anual.**

más que ir quebrando récords de indicadores como el nivel de nuestras Reservas Internacionales Netas (al cierre de julio superaron los US\$ 86 mil millones); el de nuestras exportaciones al mundo (que este año podrían superar los US\$ 80 mil millones aprovechando los precios positivos para los principales commodities que vendemos al mundo y los más de 20 TLC que el Perú ha firmado con sus socios comerciales) que ha contribuido a generar un superávit comercial mayor a los US\$ 24 mil millones en el 2024, el cual debería superarse este año; la estabilidad del tipo de cambio, que ha permitido que el sol sea considerada la moneda más estable de la región latinoamericana (la cotización registrada actualmente es similar a las del cierre del año 2002) y quizás una de las más estables del mundo en las últimas dos décadas; el constante incremento del saldo de inversión extranjera en el país que supera los US\$ 30 mil millones y el adecuado manejo de nuestra deuda externa que registra un ratio de deuda /PBI menor al 35 %, que es quizás el más bajo de los países emergentes y es muy inferior al que reportan las principales economías del mundo (en muchos casos supera el 100%).

Toda esta fortaleza macroeconómica, ha permitido que nuestro país cuente con una calificación equivalente al grado de inversión, otorgada por las principales clasificadoras de riesgo como Standard & Poor's, Moody's y Fitch IBCA. Este grado de inversión lo registramos ya 17 años consecutivos y es fundamental sostenerlo y en la medida de lo posible continuar avanzando en la escala de clasificación. También el nivel de riesgo

país ha venido reflejando en los últimos años esta positiva performance económica y en la región sólo somos superados por Chile. En nuestro caso, el nivel que fluctúa cerca a los 150 puntos básicos nos permite también tener operaciones de endeudamiento en el

**Sin estabilidad
macroeconómica un
país no puede avanzar
en la ruta del desarrollo
y bienestar para su
población.**

mercado local e internacional con tasas de interés bastante aceptables.

Si bien todo este set de indicadores luce muy favorable, existe todavía una tarea pendiente en materia de consolidar nuestras cuentas macroeconómicas y esta tiene que ver con el déficit fiscal. Este importante componente de la regla fiscal, corre el riesgo de atravesar un tercer año sin cumplir la meta trazada. La cifra más preocupante fue la reportada el año 2024 cuando pese a contarse con una meta del 2,2 % se culminó el año en 3,5 % debido a los desequilibrios que afronta la empresa Petroperú y que genera apoyos permanentes de las arcas fiscales, complementado por un incremento importante en la cuenta de gas-

tos corrientes, ante un crecimiento voraz del aparato estatal y un desembalse de demandas de parte de la burocracia estatal. Si esta variable no se controla de manera adecuada en los próximos años y si el Congreso continúa comprometiendo el presupuesto futuro del país con iniciativas legislativas de gasto auto irrogadas a las cuales no se les pone freno, entonces todo lo señalado previamente puede empezar a desarmarse progresivamente como un castillo de naipes. Ya entre julio del 2021 e inicios de diciembre del 2022 tuvimos un claro ejemplo de cuán frágil puede ser la economía y cómo se pueden complicar los indicadores macroeconómicos muy rápidamente si no se manejan las cuentas de manera ordenada.

De los retos del futuro

Como bien señala el BCR en su portal, “El desarrollo de la economía con estabilidad macroeconómica, incrementa la inversión y el empleo, mejora la educación, reduce la pobreza y la suma de estos factores favorables mejora el bienestar de la sociedad”.

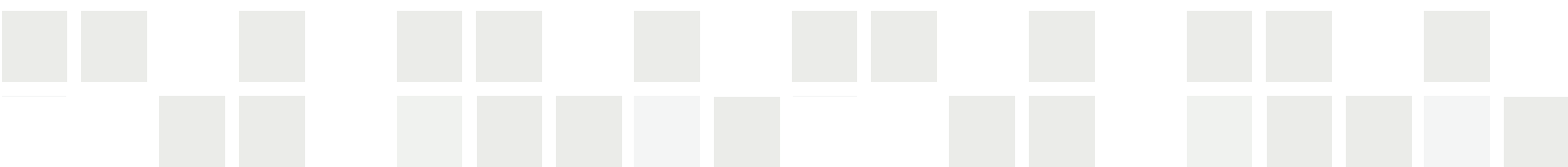
En esa línea, considerando las diferentes brechas que tiene el país, como las sociales o las de infraestructura considero que crecer a un ritmo de 3% anual, como el actual, es una tasa mediocre, teniendo en cuenta todo el potencial que tiene el Perú a lo largo de todas sus regiones, el cual fácilmente le permitiría avanzar de manera sostenida a más del 5% anual durante los próximos años.

Añadirle dos puntos de crecimiento o más al PBI base que viene registrando crecimientos

anuales cercanos al 3 % no debería ser tarea complicada en nuestro país.

Para ello es clave seguir profundizando en el shock desregulatorio que se lanzó en abril del 2025.

En ese entonces se identificaron, entre el sector público y los gremios empresariales de todo segmento – desde micro a gran empresa - 402 medidas a las cuales se le sumaron 109 más en 45 días, que apuntaban a destrabar la actividad económica, a simplificar la tramitología y a eliminar toda aquella barrera que no hace más que complicar el clima de negocios. Sin embargo, las medidas potenciales a implementar deben superar las mil y con su adecuada implementación se tendría un impacto multiplicador que tranquilamente le añadiría más de un punto porcentual anual al crecimiento del PBI, elevaría las expectativas empresariales y traería consigo un shock de inversiones importantes considerando que actividades como la minería, por ejemplo, que tiene cerca de 60 proyectos con inversiones por más de US\$ 65 mil millones en espera de poder ejecutarse, podrían realmente superar sus cuellos de botella con herramientas como un sandbox regulatorio así como una ventanilla única. De concretarse estos proyectos que están en espera habríamos de 2 puntos porcentuales adicionales de crecimiento con todo el desarrollo que traerían a las regiones en las cuales se encuentran los yacimientos. Además, se generaría un círculo virtuoso considerando que se alentaría la exploración, teniendo en cuenta la alta demanda potencial global existente por nuestros principales metales de exportación,



considerando que son insumos importantes para las tecnologías de punta.

A la minería se le suma la energía, considerando las importantes inversiones que se vienen realizando en energías renovables, los hallazgos recientes en materia de hidrocarburos en nuestra costa norte (que podría aportarle otro punto de crecimiento anual al PBI y duplicar el PBI de hidrocarburos en el mediano plazo) y las inversiones necesarias para llevar el gas a las demás regiones del país, para concretar su uso y evitar que se siga reinyectando y además para lograr activar industrias que están en espera como la petroquímica, para de esta manera continuar con las exploraciones y generar otro círculo virtuoso en este sector.

También, el impacto que puede tener la ley de Zonas Económicas Especiales en la industria y la nueva ley de Turismo, a las cuales se le deben sumar la nueva versión de ley de promoción agrícola y nuevas leyes con ese mismo matiz de incentivos a actividades que el Perú tiene dormidas y cuentan con un enorme potencial (como son la acuicultura y la actividad forestal), sin duda pueden tener un efecto multiplicador importante que contribuirán de manera conjunta a la estabilidad y fortalecimiento macroeconómico del país.

De otro lado, la existencia de un portafolio de proyectos ordenado y bien estructurado, que apunte realmente a cerrar brechas en materia de infraestructura con mecanismo sostenibles y acordes a nuestras finanzas públicas, más aún si se ha venido registrando una apuesta desmedida y desordenada de inver-

siones públicas mediante el mecanismo de Gobierno a Gobierno (G2G) que de no tener un control adecuado, a la larga no haría más que seguir postergando el cierre de brechas, crear complicaciones fiscales y dificultar que en los próximos años se puedan afrontar los compromisos presupuestales asumidos.

Está demostrado que todo plan de infraestructura le añade un efecto multiplicador importante al PBI de un país. Por ello, y con la gran brecha que registra el Perú -superior a los US\$ 150 mil millones-, es importante delinear un plan que añada crecimiento a nuestra economía en una mirada de mediano y largo plazo. Ya hace unos meses se identificó un portafolio real y definido de proyectos por más de US\$ 70 mil millones bajo la modalidad de APP.

En ProInversion después de haberse adjudicado más de US\$ 11 mil millones en los dos últimos años ya se viene trabajando intensamente en adjudicaciones por US\$ 17 mil millones a ser concretadas entre el 2025 y 2026 –en lo que va del año ya se han adjudicado proyectos por más de US\$ 2 mil millones-, con proyectos que involucran los sectores transportes, salud, agua y saneamiento, energía, turismo, entre otros. A ello se sumó un portafolio por más de US\$ 20 mil millones que el MEF lanzó conjuntamente con el MIDAGRI. La adecuada gestión y concreción de este portafolio será transformadora para el Perú, considerando que en los próximos 10 años podría aportarle 2.5 millones empleos gracias al millón de hectáreas que ampliarían la frontera agrícola y con ello se adicionarían más de US\$ 24 mil millones de exportaciones

agrícolas a los cerca de US\$ 13 mil millones anuales que el 2024 exportó el Perú.

Otro componente importante de este portafolio, fue incluir un ferrocarril -el tren minero Marcorna Andahuaylas-, metros - como, las líneas 3 y 4 del metro Lima - y los teleféricos de movilidad urbana para la zona norte y este de Lima. Estos dos últimos ya no deben seguir postergándose porque el caos del tráfico con todos los sobrecostos que ello genera a la capital del país tiende a empeorar día a día y la ejecución de los metros para una ciudad muy consolidada como Lima será compleja por más PMO que la acompañe. Estos proyectos consolidaban inversiones por más de US\$ 19 mil millones adicionales.

Todo esto se complementa muy bien con la convocatoria realizada a los concesionarios actuales, quienes respondieron rápidamente con adendas a los contratos que planteaban inversiones a cambio de extensiones de plazo.

Hasta mayo se habían anunciado 12 adendas por más de US\$ 15 mil millones de nuevas inversiones, de los cuales más de US\$ 10 mil millones son autofinanciadas. Y porque era importante invitar y sumar a los concesionarios para ello, dándoles confianza y asegurando que todas estas adendas estarían firmadas antes que acabe este año (para lo cual era fundamental que el equipo del MEF conjuntamente con Proinversión participen desde el primer día para trabajar de manera activa estas adendas y evitar que se repitan experiencias recientes que hacían que estas

demoren más de 5 años por más que se trataban de autofinanciadas).

Por un lado porque la estrechez fiscal nos lleva a ser creativos y que mejor que comprometer inversión privada negociando adendas técnicamente y de manera transparente, en las cuales se preserve el interés del Estado y se concreten acuerdos cuidando el justo medio con un modelo económico financiero solvente y con cláusulas muy claras en las que se determine un plazo adecuado de extensión de la concesión y de paso se permitan desarrollar las inversiones de manera oportuna y con ello desanudar cuellos de botella -como los que ya registramos en los aeropuertos regionales y en carreteras congestionadas al pasar por ciudades como Ica- y se pueda prever y adelantar futuras congestiones -como es el caso de los puertos del Callao por la dinámica del comercio internacional (no falta mucho para que exportemos más de US\$ 100 mil millones) o de la necesidad de contar con energía disponible a tiempo para no frenar la dinámica económica futura-.

Este mega portafolio totalmente factible de realizarse fue bien valorado incluso por expertos internacionales en APP como Sergio Hinojosa, quién señaló que los US\$ 70 mil millones anunciados nos permitiría sumar 2 puntos porcentuales adicionales de crecimiento en los próximos años al PBI.

Hasta aquí el balance nos señala claramente que la economía peruana cuenta con suficientes argumentos para avanzar más de 5 % al año sin mayor problema durante el próximo

quinquenio y el impacto de ello será sumamente positivo en la reducción de la pobreza y generación de bienestar en las diferentes regiones del país, así como en los diferentes indicadores macroeconómicos que dan estabilidad al país, a los cuales contribuye el excelente manejo monetario del BCR, que nos ayuda a tener una posición más sólida para afrontar cualquier shock externo que se nos puede presentar de manera imprevista. Sin embargo, ello no debe descuidar la necesidad de atacar frontalmente el problema de la informalidad e ilegalidad en la actividad económica, así como los problemas de seguridad para la actividad empresarial debido a la ola de delincuencia existente (OXI puede ser un mecanismo que puede ayudar mucho a avanzar en este terreno).

Finalmente, también hay que ordenar la casa en el ámbito estatal y allí existen muchos

espacios para extinciones de programas y fusiones de ministerios que permitirían un manejo más eficiente y eficaz de la actividad estatal. Esta última tarea resulta ineludible si el país pretende transitar hacia la obtención de indicadores y resultados para los que tienen potencial de sobra y ello implica reformular la concepción actual de la modernización del Estado acompañado de la imperiosa necesidad de efectuar una reingeniería total del modelo de gestión de control gubernamental, porque si el capital humano estatal, sigue siendo tratado bajo un esquema de persecución esto deviene en impactos negativos en la eficiencia, eficacia y sentido de oportunidad de la gestión y en un freno a la dinámica del crecimiento.

El Perú está próximo a unas elecciones que aparecen como un punto de inflexión importante. Una adecuada elección y la aplicación de un acertado Plan de Gobierno puede llevarnos **a un ciclo expansivo sostenido de nuestra actividad económica y con ello enrumbarnos en la ruta del desarrollo.**

02. Crecimiento de la economía

Documento previo #4

Una propuesta de formalización laboral¹

Elmer CubaEconomista y socio de
Macroconsult

La economía peruana presenta un mercado laboral que opera con elevadas tasas de informalidad. Cerca de 65 % está explicado por el bajo nivel de desarrollo económico y un 35 % por un diseño de normas laborales, tributarias y de seguridad social que generan incentivos para permanecer en la informalidad laboral. La presente propuesta busca enfrentar esta última parte de la informalidad, la que es producto del diseño de las políticas públicas, mientras el crecimiento económico sostenido hará su trabajo en el largo plazo para aquellos trabajadores informales que perciben un salario inferior a la remuneración mínima y los costos para salariales que implica la formalidad.

A pesar del elevado crecimiento económico de los últimos 20 años, la informalidad laboral no ha descendido significativamente debido a diversas políticas como la elevación sistemática de la remuneración mínima, que ha estado prácticamente siguiendo a la mediana de los ingresos de los trabajadores informales de las microempresas. Por su parte, las normas laborales y tributarias también favorecen las

decisiones empresariales de permanecer en la informalidad tanto tributaria como laboral o de acogerse a regímenes tributarios que son ciegos a la formalización laboral.

Por ello, las propuestas para enfrentar la informalidad laboral deben alterar de manera importante las actuales legislaciones laborales y tributarias bajo la forma de una especie de “combo” formalizador.

Introducción

El problema de la informalidad laboral es común a la mayoría de los países alrededor del mundo. En general, existe una relación negativa entre los niveles de desarrollo económico y las tasas de informalidad laboral. Sin embargo, hay un espacio para políticas explícitas de formalización laboral, que recojan las elevadas heterogeneidades tanto empresariales como de productividades laborales.

Desde la legislación laboral, los independientes no serían considerados informales laborales. Es decir, no cumplen con los supuestos

¹ Algunas de estas propuestas tienen su origen en un trabajo realizado en 2019 para la Cámara de Comercio de Lima y actualizado en 2024.

A pesar del elevado crecimiento económico de los últimos 20 años, la informalidad laboral **no ha descendido significativamente debido a diversas políticas.**

de dependencia laboral (un jefe), un horario de trabajo y una remuneración periódica (mensual, semanal o diaria). Las normas laborales regulan las relaciones entre empleadores y trabajadores. Para identificar a un trabajador dependiente, los abogados y supervisores laborales usan el término “primacía de la realidad” vinculado a los criterios descritos.

Evolución de la informalidad laboral

Los datos de la ENAHO muestran en los últimos 10 años una lenta reducción de la informalidad laboral en un contexto de crecimiento económico casi continuo. Es decir, a un ritmo de cerca de 7 puntos porcentuales al año (10 % en 10 años). La actual tasa de informalidad está en cerca de 65 %. No podemos esperar que sólo el crecimiento económico haga su trabajo en -digamos- 50 años más.

La informalidad laboral es muy distinta por tamaño de empresas. Para empresas grandes y medianas, ésta se ha reducido a tamaños similares a los observados en países de ingresos altos (15% a 20%). Para las pequeñas

empresas, la tasa de informalidad es parecida a la que se observa en el promedio de América Latina (50%). Sin embargo, para las microempresas, la informalidad es superior (94%) a la que se observa en los países de ingresos bajos (75%).

Las causas de la elevada informalidad laboral

La evolución de la remuneración mínima y los ingresos de los trabajadores informales y los independientes.

En el año 2024, dentro de los 6 países más grandes de América Latina, el Perú presenta el salario mínimo más alto con respecto al PBI per cápita de cada país. Asimismo, desde el año 2008, la remuneración mínima ha venido aumentando en casi los mismos niveles que la mediana de los salarios de los trabajadores de las microempresas informales y por encima de los ingresos de los trabajadores independientes.

Los salarios reflejan los equilibrios en los mercados laborales. En el caso peruano los salarios han venido aumentando. Sin embargo, la fijación de la remuneración mínima no ha hecho posible que muchos trabajadores puedan entrar a la formalidad. Mientras sus salarios aumentaban, eran “alcanzados” por las nuevas regulaciones.

El reparto de utilidades en empresas de más de 20 trabajadores. Un factor que inhibe el crecimiento empresarial.

La legislación peruana contempla el reparto de utilidades para los trabajadores en empre-

sas de más de 20 miembros. El porcentaje varía desde el 10% hasta el 5% para empresas de diversos sectores económicos. Ello genera un incentivo perverso para tener trabajadores fuera de la planilla y/o escindirse en varias empresas. Es decir, incentiva tanto la informalidad laboral como el enanismo empresarial.

Para una empresa de menos de 20 trabajadores, el costo marginal de un trabajador adicional es su propia remuneración global. Sin embargo, el trabajador 21 resulta muy oneroso ya que no sólo le cuesta a la empresa su propia remuneración, sino hasta el 10% de las utilidades anuales.

Los salarios reflejan los equilibrios en los mercados laborales. En el caso peruano los salarios han venido aumentando. Sin embargo, la fijación de la remuneración mínima **no ha hecho posible que muchos trabajadores puedan entrar a la formalidad.**

El SIS versus Essalud.

En general todo trabajador formal debe estar afiliado a Essalud. Con esta afiliación casi automáticamente se deja de pertenecer al SIS (seguro integral de salud). Hasta aquí no

parece haber un problema. Sin embargo, el SIS resulta muy valorado por los trabajadores informales. Tanto por su mayor cercanía a la población como por los plazos de atención y mejor calidad percibida del servicio. Es decir, el SIS es preferido a Essalud. De este modo, al formalizarse se siente una especie de “pérdida”, muy estudiada en la economía del comportamiento. Los datos muestran un nivel de penetración de Essalud de cerca de un tercio del SIS

Las normas tributarias para las micro y pequeñas empresas. El RUS, el RER y el Régimen Mype Tributario. De uso masivo y de espaldas al trabajador.

Para las microempresas y las pequeñas empresas existen distintos regímenes tributarios. Como se muestra en el gráfico 3, se tiene el régimen único simplificado (RUS), el régimen especial de renta (RER), el régimen mype tributario (RMT) y el régimen general. Los regímenes tributarios son diversos y ciegos a la formalidad laboral.

Estos regímenes exigen distintos requisitos. Por ejemplo, en el caso del RER, no se puede exceder un nivel de ventas anuales (S/ 525,000), un número de trabajadores (10) y un valor de activos fijos (S/ 126,000).

En general, estos regímenes son ciegos a las utilidades (rentas) y al estado formal/informal de los trabajadores. Asimismo, no facilitan el crecimiento del negocio, pues si superan los umbrales legales, pasan al régimen general, que exige más requisitos contables y una tasa de 29.5% de impuesto a la renta.

En el caso del RER, muchos accionistas optan por tener varias empresas para permanecer en ese régimen, lo que equivale a competir pagando menos impuesto a la renta que sus pares del régimen general (RG).

Para los últimos 20 años de datos disponibles, éstos muestran una disminución del número de empresas en el régimen general en un contexto de incremento de la actividad económica general (PBI), mientras que el número de empresas de otros regímenes es creciente.

La legislación laboral. Poco uso de ley mype y onerosidad del régimen “general”.

En general, podríamos decir que existen dos tipos de trabajadores informales. Unos que lo son por “exclusión” y otros que lo son por “decisión”. Al primer grupo pertenecen aquellos trabajadores que perciben una remuneración inferior al salario mínimo. Ellos están excluidos de la formalidad laboral. Sólo el crecimiento económico haría aumentar paulatinamente sus remuneraciones y hará posible ser un trabajador formal. Al segundo grupo pertenecen los trabajadores que perciben un salario superior a la remuneración mínima, pero cuyo empleador o es informal o siendo formal, los excluye de la planilla. Es decir, pueden cumplir con la legislación laboral, pero deciden operar a espaldas de esta. Ello por una decisión racional costo/beneficio. Se evita el pago a Es-salud y al sistema de pensiones, en un contexto de bajo cumplimiento y sanción por parte de las autoridades pertinentes (Sunat y Sunafil).

Las propuestas

Hacia una regulación basada en principios económicos. Cargas/beneficios laborales en función del salario. Impuestos progresivos basados en utilidades.

Las normas tributarias y laborales han sido pobremente diseñadas en su momento. Tal vez por la falta de información en los años de su creación. Sin embargo, en la actualidad es posible modernizar la legislación, siguiendo los principios económicos de la economía laboral y tributaria.

En el caso de la tributación para las pequeñas y microempresas actualmente se usa el criterio de ventas anuales. Es en función de estas que se pagan diversos montos y porcentajes. Un régimen tributario basado en utilidades resulta superior, es proporcional a la marcha del negocio y permite descontar los gastos en planillas. Sin embargo, partir desde el inicio con una tasa flat de 29.5% resulta poco atractivo y no distingue entre la elevada heterogeneidad productiva de las empresas de pequeños tamaños.

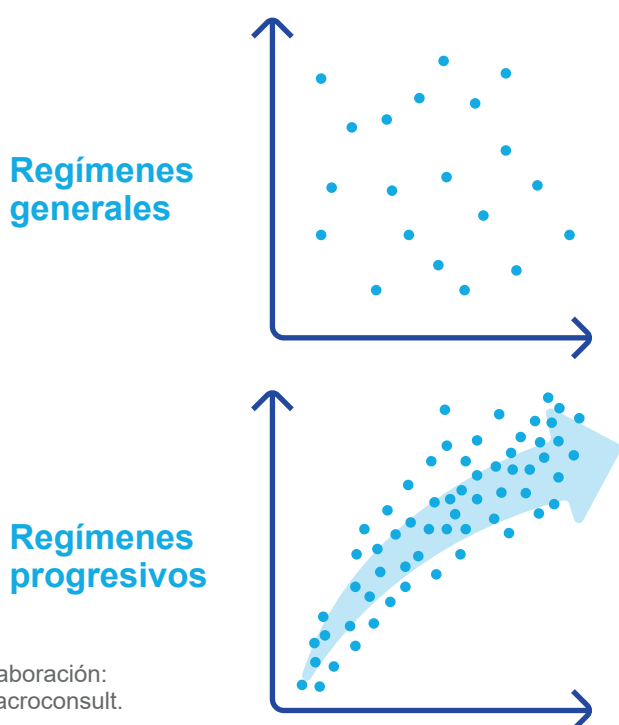
En esa línea, se plantea un régimen de impuesto a la renta con tasas marginales crecientes, basada en los mismos principios que el impuesto a la renta del trabajo de 4ta y 5ta categoría. En corto, la idea es pasar a un régimen no basado en ventas, sino en utilidades.

En el caso de los diversos regímenes labora-

les, los llamados beneficios laborales están en función del nivel de ventas anuales. Es decir, factores ajenos a la productividad del trabajador y a su nivel salarial. En otras palabras, un mismo trabajador puede recibir distintos beneficios laborales que no dependen de su propio ingreso y productividad, sino de factores ajenos al trabajador, como son las ventas de la compañía donde trabaja.

En el caso de los trabajadores formales, el estado ha decidido no cobrar impuesto a la renta del trabajo para trabajadores con ingresos anuales inferiores a 7 UIT. Sólo a partir de ese umbral, se inicia el pago de impuestos desde un 8% hasta una tasa marginal de 30%. La idea es igualar ese umbral para que luego del mismo, no solo se comiencen a cobrar impuestos, sino que el aporte a Essalud y a las pensiones sean también los actuales, pero inferiores para tramos menores de ingresos.

Regímenes generales y progresivos



Ley del Trabajo General y Progresiva

Los mal llamados “sobrecostos laborales” o las prestaciones para salariales se deben basar en la productividad del trabajador (es decir, en su salario). Se trata de un único régimen laboral y progresivo en función al salario y no a factores ajenos al trabajador. Aquí, las diversas cargas laborales son progresivas y no se restan los llamados derechos laborales. Se parte de la actual legislación para la pequeña empresa. Sobre esa base se amplían las vacaciones a 30 días y las gratificaciones pasan al 100% del salario (se duplican). Los trabajadores que tienen acceso al SIS lo mantienen, no lo pierden. No pasan automáticamente a aportar a Essalud, salvo para tramos de mayores salarios, donde es progresivo. En los tramos intermedios se puede seguir usando el SIS y Essalud puede hacer parte de los pagos. Solo para trabajadores que superen las 7 UIT los aportes a Essalud y al sistema de pensiones son los actuales del régimen general. En la actualidad, a partir de ese umbral, los trabajadores también comienzan a pagar el impuesto a la renta.

En el caso de los aportes pensionarios la idea es reconocer la elevada heterogeneidad de las productividades laborales en el país. No todos son el llamado “agente representativo”, cuya tasa de ahorro óptima (para diversos fines, incluido el pensionario) es superior -en promedio anual- al 10% de sus ingresos. Es decir, este trabajador ideal, podrá destinar el 10% de sus ingresos para su fondo de jubilación. Sin embargo, para trabajadores de menores ingresos, cuya tasa de ahorro óptimo” es muy inferior al 10%,

éste tratará de evadir el aporte, siendo la informalidad laboral una salida.

Por ello, planteamos tasas de aporte inferiores al 10% para trabajadores de muy bajos ingresos (apenas superiores al salario mínimo). Si bien, esta tasa menor puede no llevar a pensiones altas, ello puede ser compensado con una mayor densidad del aporte, gracias a la mayor empleabilidad fruto de esta nueva legislación laboral. En cualquier caso, cualquier número es mejor que el statu quo de elevada informalidad y cero aportes. Este esquema pensionario además puede ser complementado con soporte estatal de pensiones básicas universales.

En general, cuando un empleador decide contratar a un nuevo trabajador enfrenta un solo costo total anual y la productividad del trabajador. Ese costo se puede dividir de varias maneras y repartirse durante el año. Pero ello no cambia la esencia de ser un solo costo anual para la empresa.

Por otro lado, este costo laboral igual al ingreso laboral bruto. Parte de ese ingreso laboral bruto constituye el aporte a un seguro de salud (Essalud) y para un fondo de pensiones (sistema público o privado). Es irrelevante si el abono físico/contable lo hace el empleador (Essalud) o aparece en la boleta del trabajador (aporte a pensiones). También pudo ser lo opuesto. Esto no cambia la naturaleza de que todo aporte sale de la productividad del trabajador, una vez que el empleador decide contratarlo.

Sin embargo, los agentes económicos son

también presos de sus propios sesgos cognitivos. Tal vez si los aportes a Essalud estuviesen “a cargo” del trabajador, éstos serían más exigentes con esa institución y si los aportes pensionarios estuviesen “100% a cargo” de las empresas, los sentimientos serían distintos.

Ley de Impuesto a la Renta General y Progresiva

Los actuales regímenes tributarios para las micro y pequeñas empresas son ciegos a las utilidades de la empresa y a la existencia de trabajadores formales o informales. Por ello, un esquema superior de tributación empresarial se basa en un impuesto a la renta. Sin embargo, como ese cálculo puede resultar oneroso para la pequeña empresa, la autoridad tributaria puede diseñar un esquema basado en el flujo de caja. Es decir, no complicar la determinación de la base imponible, por ejemplo, con cálculos de depreciación de bienes de capital para una pequeña empresa. Hoy en día, con los nuevos registros contables de SUNAT, la autoridad puede calcular tales impuestos y ser validados por las empresas. Del mismo modo que lo que ocurre con los impuestos a las rentas del trabajo.

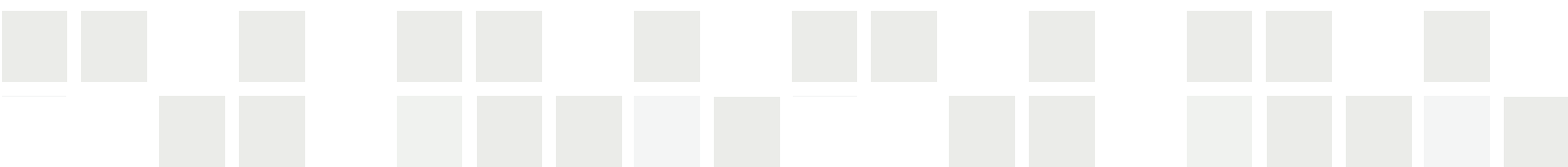
Este registro se denomina SIRE. Las empresas solo deben validar y aceptar la propuesta que ofrece la Sunat, tomando como base la información de los comprobantes de pago electrónicos.

Solo debe persistir el régimen RUS para pequeñas bodegas y establecimientos de esa naturaleza. Debe desaparecer el RER y el

RMP. Se puede pasar a un solo régimen general y progresivo de impuesto a la renta, similar -por ejemplo- al de rentas del trabajo. La autoridad fiscal puede calcular los nuevos umbrales para el pago de las tasas marginales de impuesto a la renta.

Nuevo esquema de reparto de utilidades

Si bien es cierto que políticamente estos derechos laborales no se pueden revertir, sí es posible un nuevo diseño para nuevas empresas. La idea es reducir el costo marginal del trabajador número 21. Es posible repartir esta carga entre el trabajador 15 y 25. Es decir, el reparto de utilidades no pasa abruptamente a entre 5% y 10% de las utilidades, sino que se reduce proporcionalmente. De este modo, se reduce el incentivo a contratar fuera de planilla.



02. Crecimiento de la economía

Documento previo #5

El crecimiento económico es fundamental para el desarrollo y el bienestar social

Norman Loayza

El crecimiento económico es la base sobre la que se asienta el desarrollo social y económico de todos los países. La evidencia indica que ningún país del mundo ha logrado desarrollarse sin crecer de manera alta y sostenida. Si bien el crecimiento puede no ser una condición suficiente para la prosperidad, es sin duda una condición necesaria.

¿Por qué es fundamental el crecimiento de la economía?

- El crecimiento económico es necesario para crear empleo y generar oportunidades de ingresos, especialmente en países donde los jóvenes se incorporan cada vez más al mercado laboral.
- El crecimiento económico puede fomentar la inversión, la innovación y el emprendimiento, lo que a su vez impulsa el crecimiento futuro, generando un círculo virtuoso.
- El crecimiento económico proporciona recursos a gobiernos bien gestionados para construir infraestructura, incluyendo puer-

tos, carreteras, electricidad, agua y desagüe, e internet.

- El crecimiento económico puede también financiar servicios públicos para la seguridad ciudadana, la justicia, la educación y la salud.
- El crecimiento económico puede proveer fondos para un sistema de protección social a través de programas focalizados para los sectores sociales marginados o grupos afectados por desastres naturales.

El crecimiento económico puede no sólo eliminar la pobreza extrema sino también contribuir a la reducción de la desigualdad y a una prosperidad generalizada. Por lo tanto, cuando el crecimiento económico es inclusivo y sostenido, es la clave para la estabilidad política y la paz social.

En los últimos 100 años, el Perú ha obtenido un crecimiento económico decepcionante: apenas creció a una tasa promedio anual de 2%, un ritmo inferior al del promedio mundial

y muy por debajo del de los líderes de crecimiento del mundo (Céspedes Reynaga, Loayza y Manrique, 2020). Aunque en el último siglo el Perú ha logrado multiplicar su PBI per cápita por seis, actualmente tiene la cuarta parte del ingreso promedio de los países desarrollados, la mitad del ingreso promedio de los “tigres asiáticos” y está alrededor de la mitad de la tabla en Latinoamérica.

Aunque las comparaciones son a veces engorrosas, pueden también ser aleccionadoras. Hace 75 años, Corea del Sur tenía un cuarto del PBI per cápita de Latinoamérica y un tercio del PBI per cápita de Perú. En años recientes Corea del Sur ha obtenido un PBI per cápita que triplica al de Latinoamérica y quintuplica al de Perú. ¿La razón de este cambio de fortuna? El alto y sostenido crecimiento económico de Corea del Sur y la debilidad del crecimiento de Latinoamérica y del Perú.

En términos generales, el crecimiento de la economía peruana ha sido el resultado de:

- las diversas y no siempre acertadas estrategias de desarrollo de los gobiernos
- una serie de fuertes choques externos e internos
- las actividades del sector privado que, condicionadas por la política económica vigente, buscaron la inversión, el empleo y la generación de riqueza.

Las políticas implementadas en el Perú en

El crecimiento económico es la base sobre la que se asienta el desarrollo social y económico de todos los países. La evidencia indica que **ningún país del mundo ha logrado desarrollarse sin crecer de manera alta y sostenida.**

este largo periodo de tiempo han sido erráticas y, por períodos extensos (sobre todo en los años 1970s y 1980s), equivocadas. Es más, en momentos cruciales, no han sido suficientes para enfrentar adecuadamente a los choques internos y externos que experimentó el país. La depresión económica del Perú se extendió de 1975 a 1992 y representó para el Perú “tres décadas perdidas”. En efecto, después de la crisis que comenzó a mediados de la década de los años setenta, Perú tardó aproximadamente 30 años en recuperar el PBI per cápita de 1975.

La década de 1990 marcó un antes y un después en la historia económica moderna del Perú. Es justo afirmar que esta recuperación se inició con el nuevo marco normativo que la Constitución de 1993 otorgó al país, resumido en una economía de mercado, la

apertura comercial, un papel disciplinado del gobierno y la autonomía del Banco Central. Las políticas económicas de estabilización y reforma estructural implementadas desde principios de la década de 1990 permitieron la recuperación gradual del capital privado y la productividad, y con ello, el resurgimiento del crecimiento económico (Loayza, 2008).

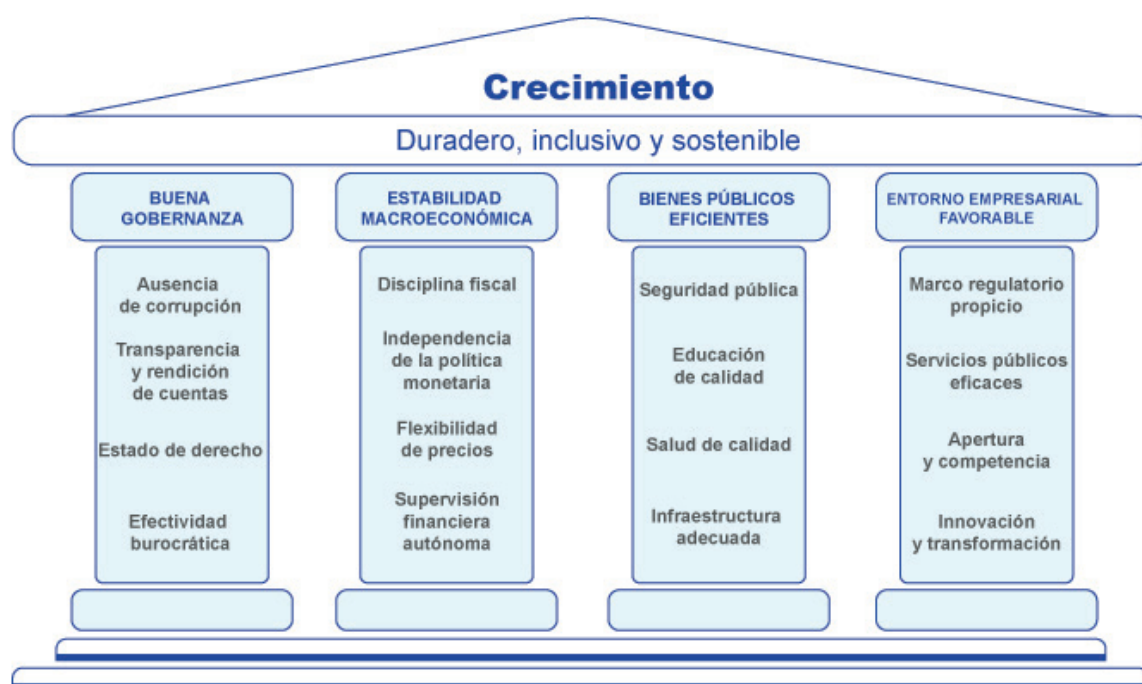
El crecimiento económico obtenido en los últimos 35 años ha generado beneficios, a través de salarios más altos y recursos públicos, reduciendo la tasa de pobreza de alrededor de 54% a 27%. Así, el crecimiento económico peruano a nivel nacional ha sido pro-pobre, aunque existen algunas regiones donde el crecimiento no ha favorecido necesariamente a las personas de bajos ingresos (particularmente en la sierra sur del país). Detrás de la reducción de la tasa de pobreza a nivel nacional y regional se destaca la cantidad misma del crecimiento y la calidad de este en términos de su capacidad de generar empleo y salarios para la gente pobre y vulnerable. Existen algunas regiones donde el crecimiento fue alto (cantidad) pero con baja capacidad de reducción de pobreza (calidad).

Otro aspecto destacable del crecimiento económico peruano en las últimas tres décadas es que, aunque ha contribuido a reducir la informalidad laboral, no lo ha hecho con efectividad o magnitud suficientes. Para reducir la alta informalidad en la economía peruana radicalmente, se requiere una profundización en las reformas que incentiven la formalización y no únicamente la capacidad formalizadora del crecimiento económico.

Los últimos 10 años han sido difíciles e inciertos para el Perú. La pandemia, la inestabilidad política, el aumento de la criminalidad y la volatilidad de los términos de intercambio han significado enormes desafíos para la economía peruana. Sin embargo, gracias a la disciplina macroeconómica y la resiliencia del sector privado, la tasa de crecimiento del PBI per cápita aunque ha caído al 2% en promedio, no se ha desplomado.

El Banco Mundial, en el Informe sobre el desarrollo mundial 2024, indica que las economías que aspiran obtener la categoría (y los beneficios) de “alto ingreso” necesitan un crecimiento del PBI per cápita del 5% anual de modo persistente – este nivel de crecimiento les permitiría escapar de la “trampa del ingreso medio”. Los expertos peruanos Roberto Chang y Cecilia Villegas llega a la misma conclusión: 5% fue una realidad en los primeros años del siglo XXI y puede ser una meta realista para el futuro (Chang y Villegas 2025).

¿Cómo obtenerla? Mediante una combinación de más altas tasas de inversión y ahorro y un aumento radical en la productividad, basada en la innovación y la eficiencia. A su vez, la inversión y la productividad para el crecimiento dependen de una serie de políticas públicas, que se pueden categorizar en buena gobernanza, estabilidad macroeconómica, bienes públicos eficientes y entorno empresarial favorable:



En conclusión, además de los efectos del crecimiento económico en los salarios, empleo, pobreza, informalidad y diversificación productiva, los países que han crecido fuertemente y durante períodos sostenidos han fortalecido su estabilidad democrática y política, han mejorado sus indicadores de educación y salud, y han disminuido la incidencia del crimen y la violencia. Si bien el crecimiento económico no es la panacea, tiene un efecto generalizado potente y positivo, y proporciona los recursos para la implementación de políticas públicas y políticas sociales. Si estas políticas están bien elaboradas y orientadas, permiten una menor desigualdad económica y mejores niveles de vida para la gran mayoría, incluyendo la población más vulnerable. Perú necesita un crecimiento económico de al menos 5% en promedio durante un pe-

ríodo largo de tiempo. Es una meta elevada pero factible. Podrá lograrse si las políticas públicas mejoran radicalmente para que la economía peruana sea tanto dinámica como resiliente.

Bibliografía

Céspedes Reynaga, Nikita, Norman V. Loayza y Nelson Manrique. 2020. Crecimiento Económico en el Perú. Universidad de San Martín de Porres – Fondo Editorial USMP.

Chang, Roberto, y María Cecilia Villegas, “Los Diez Números Económicos que Todo Peruano Debe Saber”. 2025, en preparación.

Loayza, Norman. 2008. “El crecimiento económico en el Perú”. Economía 35(61), 9-25.

Documento previo #6

03. Educación

Educación superior y técnico-productiva: diagnóstico y propuestas¹

Luis Lescano

Presidente del CNE, del Instituto Peruano de Derecho Educativo (IPDE) y de la Red Internacional para la Investigación del Derecho Educativo Perú (RIIDE Perú)

Resumen ejecutivo

El Proyecto Educativo Nacional al 2036 (PEN) enfatiza que «la labor educativa no solo ni principalmente debe estar vinculada a “conocimientos” o a saberes instrumentales, sino que debe estar profundamente vinculada a la construcción de nuestras identidades —individuales y colectivas— y de aprendizajes complejos que integren lo cognitivo, lo socioemocional, lo espiritual y nuestro bienestar físico, para vivir en armonía afirmando valores y principios democráticos» (CNE, 2020, p. 32). Bajo este paraguas, el Propósito² 4 “Productividad, prosperidad, investigación y sostenibilidad” subraya que el mundo del trabajo exige personas bien formadas y flexibles, capaces de desenvolverse en un entorno de cambio permanente.

La Orientación Estratégica 6 del PEN añade que el sistema debe reconocer y certificar los aprendizajes logrados dentro y fuera de la educación formal, ofrecer trayectorias diversas y flexibles a lo largo de la vida y otorgar igual valor a las modalidades académicas y

técnico-profesionales, facilitando el tránsito entre ellas y la validación de saberes adquiridos en entornos laborales, comunitarios o virtuales. A su vez, la Orientación Estratégica 10 señala que el sistema educativo debe cultivar la indagación y el pensamiento científico, nutrirse de la innovación y la tecnología, y articularse con un sistema nacional sólido de ciencia, tecnología e innovación (CTI) para desplegar el potencial creativo del país. Ello implica dotar a la educación superior de recursos y laboratorios de investigación e innovación, vincular la formación profesional con las necesidades del desarrollo sostenible y fortalecer la iniciativa privada, así como a redes nacionales e internacionales.

Finalmente, el PEN recuerda que la finalidad última de la educación es habilitar a las personas para participar activa y críticamente en la vida ciudadana, ejercer sus derechos, asumir sus responsabilidades democráticas y contribuir a la construcción de un país justo, sostenible y creativo, principio que orienta la acción de todos los actores educativos, sin importar el espacio en el que se encuentren.

¹ El presente documento ha sido preparado desde la visión del Consejo Nacional de Educación (CNE) y con la colaboración de su Comisión Permanente de Educación Superior y su equipo técnico. ² El PEN tiene cuatro propósitos: vida ciudadana, inclusión y equidad, bienestar socioemocional, y productividad, prosperidad, investigación y sostenibilidad.

Según el artículo 49 de la Ley General de Educación, la educación superior —segunda etapa del sistema educativo— consolida la formación integral de las personas, genera conocimiento, promueve la investigación e innovación y forma profesionales altamente especializados para responder al desarrollo sostenible del país. Esta etapa incluye la superior tecnológica, pedagógica y artística, y la universitaria. La Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP) incluye asimismo a la formación técnico-productiva, no como una forma de educación superior propiamente dicha pero sí como un elemento necesario del sistema en tanto es también un articulador con la educación básica y con el mercado del trabajo.

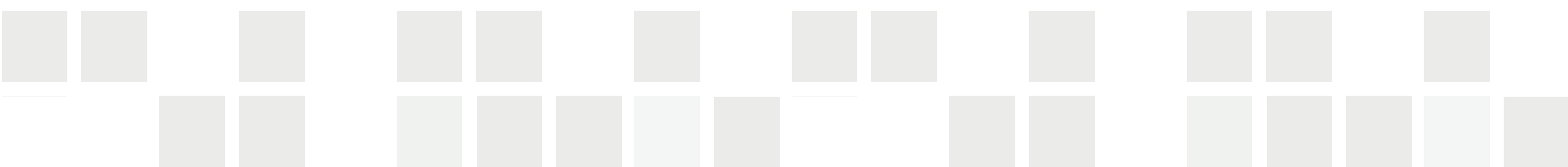
Diagnóstico: un sistema de educación superior que todavía excluye y fragmenta trayectorias

A pesar de ese horizonte humanista, el sistema de educación superior sigue dejando fuera a la mayoría de jóvenes. De los 2,2 millones de peruanos entre 17 y 21 años apenas el 25,5 % está matriculado en una universidad y el 17,2 % en institutos o escuelas superiores (INEI, 2024), de modo que solo cuatro de cada diez acceden efectivamente a la educación superior, muy por debajo del promedio de la región. El origen socioeconómico sigue pesando. La probabilidad de ingreso universitario se reduce en 16,3 puntos porcentuales en jóvenes en situación de pobreza y en 14,4 puntos si los padres no cursaron educación superior (CNE, 2024). Una vez dentro, las trayectorias son frágiles. La

deserción acumulada alcanza el 19,1 % en el ámbito universitario y el 42,2 % en institutos y escuelas superiores (MINEDU, 2024).

Esta exclusión se proyecta sobre un mercado laboral precario. Siete de cada diez trabajadores se desempeñan en la informalidad y casi tres cuartas partes laboran en unidades de menos de diez personas (MTPE, 2025), un entorno de baja productividad y escasas opciones de capacitación. Incluso quienes logran credenciales académicas enfrentan desafíos. El 57,6 % de la población con educación superior trabaja en ocupaciones que no la requieren (63,5 % entre técnicos vs 52,1 % universitarios) (MTPE, 2023). El desempleo golpea más a mujeres y jóvenes, con 6% y 9%, respectivamente (MTPE, 2025). Al mismo tiempo, el 48% de las vacantes nuevas de empresas privadas formales (pequeña, mediana y grande) no se llena por falta de experiencia laboral y más de un tercio, por falta de habilidades socioemocionales (Novella & otros, 2019). Sin embargo, en el caso de las empresas formales de 20 a más trabajadores, solo 12,3 % de los nuevos puestos del sector productivo exige educación superior (MTPE, 2024).

Los resultados de calidad son igualmente desiguales. Tras los procesos de licenciamiento, 98 universidades obtuvieron su licencia institucional, pero un tercio quedó fuera del sistema, y solo 19,3 % de los institutos tecnológicos y escuelas pedagógicas ha superado dichos procesos (CNE, 2025); y, lo que es más grave, en la educación superior artística y en la técnico-productiva aún no



existen procesos de licenciamiento que limpian el sistema y lo fortalezca. Con ello, la experiencia formativa se vuelve heterogénea, se acrecientan las brechas entre estudiantes y la confianza social se resiente.

A pesar de ese horizonte humanista, el sistema de educación superior sigue dejando fuera a la mayoría de jóvenes. De los 2,2 millones de peruanos entre 17 y 21 años **apenas el 25,5 % está matriculado en una universidad y el 17,2 % en institutos o escuelas superiores.**

Aseguramiento de la calidad: de la licencia a la cultura de mejora continua

Con el licenciamiento definido como condiciones básicas de calidad y obligatorio para operar, la prioridad ya no reside en pasar esta valla, sino en sostener estándares y dirigirse a procesos de mejora continua. Por ello, el CNE propone, para el caso de la educación superior tecnológica, pasar de un esquema

de licencias temporales a una ruta única, integral y secuencial de aseguramiento de la calidad, es decir, postulamos el licenciamiento institucional y definitivo para verificar Condiciones Básicas de Calidad (CBC) para luego seguir la ruta hacia la acreditación.

Para articular licenciamiento y acreditación, el CNE recomienda que las instituciones superiores acreditadas no transiten por otros procesos de licenciamiento, mientras que las no acreditadas sí deban someterse a ellos. Esta lógica se articula con la optimización de la oferta pública mediante la creación de Institutos de Excelencia en cada región, que concentren recursos e inversión. En el caso de las universidades, la propuesta es similar: licenciamiento permanente y procesos de acreditación a cargo del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace) y otros organismos internacionales de acreditación debidamente reconocidos.

Capitalizando lecciones: de la educación remota de emergencia a la modalidad virtual

Durante la pandemia, los sistemas recurrieron a la llamada educación remota de emergencia (ERE). Esto implicó un traslado temporal y acelerado de la enseñanza presencial a soluciones totalmente remotas — en línea o mediadas por otros recursos—, cuyo objetivo principal fue asegurar una continuidad mínima del aprendizaje mientras durara la crisis, sin el tiempo ni los apoyos necesarios para un diseño instruccional robusto. Desde los

primeros informes, UNESCO IESALC subrayó que la prioridad era garantizar el derecho a la educación superior, no dejar a ningún estudiante atrás y aprovechar la reapertura para repensar y rediseñar la enseñanza apoyándose en las lecciones del uso intensivo de tecnología, con atención a la equidad e inclusión.

Aprovechar la virtualidad para ampliar cobertura con calidad exige rediseñar la experiencia formativa — no “trasladar” la clase presencial a la pantalla—, situar el componente pedagógico en el centro y asegurar el cumplimiento de estándares de calidad. Al igual que en la educación presencial, el docente asume un rol de diseñador y curador de experiencias de aprendizaje orientadas a competencias. Para tal fin, selecciona los recursos pertinentes y articula interacciones sincrónicas y asincrónicas. Para que ello sea sostenible, las instituciones deben ajustar sus mecanismos de capacitación del trabajo docente y contar con plataformas que habiliten el intercambio significativo entre estudiantes y docentes. La tutoría académica cobra un papel crítico: seguimiento cercano, resolución de dudas y retroalimentación frecuente mitigan el aislamiento y mejoran la permanencia estudiantil, especialmente en poblaciones de primera generación.

La evidencia internacional muestra que los mejores resultados suelen darse en enfoques híbridos, que combinan componentes virtuales y presenciales para ampliar el tiempo de aprendizaje y la interacción (Means & otros, 2013). Esto es clave en programas con fuerte componente práctico, donde ciertos aprendi-

zajes requieren contacto con entornos reales. Además, la virtualidad que crece aceleradamente se articula con espacios presenciales y comunitarios que sostengan la experiencia formativa integral. Esta orientación refuerza la decisión de tratar la educación virtual -incorporada en nuestra legislación como semi-presencial o a distancia- como una modalidad legítima dentro de la estrategia nacional de acceso y permanencia con calidad.

Articulación educación y mercado de trabajo: desde el territorio

La gran tarea ahora es conectar la formación técnica con los tejidos productivos reales de cada territorio. Ello implica pasar por procesos de optimización y licenciamiento como mínimos indispensables. Para que la pertinencia se sostenga en el tiempo, urge instalar observatorios sectoriales de demanda laboral y prospectiva tecnológica que alimenten periódicamente los perfiles de egreso de institutos y escuelas, cerrando la brecha entre la formación y el trabajo.

Además, se requieren estrategias de formación en situaciones reales de trabajo (prácticas, pasantías, alternancia, formación dual), apoyadas por incentivos tributarios y esquemas de certificación compartida que hagan viable la corresponsabilidad de las empresas, especialmente las de menor escala. Para tal fin, debemos mirar las experiencias implementadas con autonomía por instituciones como Senati, entre otras.

Finalmente, para que los Cetpro y los institutos funcionen como puerta de entrada

a trayectorias ascendentes, hace falta una oferta articulada de formación continua que integre los cursos hoy dispersos en ministerios, institutos y otros actores, los haga visibles y acumulables a lo largo de la vida. En esa dirección resulta clave el Marco Nacional de Cualificaciones del Perú (MNCP), el cual organiza todas las cualificaciones en niveles crecientes basados en resultados de aprendizaje que describen conocimientos, habilidades y grados de autonomía y responsabilidad.

Investigación, innovación y ciudadanía científica

La Orientación Estratégica 10 del PEN sitúa a la investigación, al desarrollo y a la innovación como funciones constitutivas de la educación superior, especialmente en las universidades y escuelas superiores, y exige articular el sistema educativo con un ecosistema robusto de ciencia, tecnología e innovación (CTI) que convoque a la academia, al sector productivo, al Estado y la sociedad, con una lógica de sostenibilidad (quíntuple hélice). En consecuencia, conviene distinguir —para gestionarlas mejor— las responsabilidades de docencia (formar profesionales) y de investigación e innovación (producir y aplicar conocimiento nuevo), así como poner de relieve otros roles que forman parte del ecosistema en una institución educativa: transferencia tecnológica, gestión, divulgación, etc.

El país con su recientemente aprobada Política Nacional de CTI se ha propuesto elevar la inversión al 1% del PBI hacia el año 2030. No

basta, sin embargo, con más recursos. Hoy los fondos y programas de CTI están dispersos entre sectores, con reglas heterogéneas que dificultan la gestión de los mismos por parte de las universidades. Un reclamo reiterado de las universidades públicas son los trámites administrativos que deben seguir para gestionar fondos, movilizar equipos, entre otros. También es importante incorporar a las escuelas e institutos superiores como actores. Por ello, se recomienda desplegar instrumentos financieros estatales que promuevan la asociación de las instituciones de educación superior con el sector productivo (fondos soberanos, concursables sectoriales, mecanismos público-privados), indispensables en un país donde la participación empresarial en I+D sigue siendo baja.

El desafío principal es que el país aún no al-

Esta exclusión se proyecta sobre un mercado laboral precario. Siete de cada diez trabajadores se desempeñan en la informalidad y casi tres cuartas partes laboran en unidades de menos de diez personas.

canza una masa crítica de investigadores capaz de sostener agendas de largo aliento: contamos con alrededor de 311 investigadores por millón de habitantes, muy por debajo de los promedios regionales (RICYT, 2024) y a gran distancia de los países de la OCDE, y ese contingente se concentra en pocas universidades —mayoritariamente en Lima. Además, solo hay un 30% de investigadoras registradas (Banco Mundial, 2022). Esta fragilidad se agrava en la universidad pública, donde los procesos administrativos lentos para contratar personal, adquirir insumos o ejecutar proyectos interrumpen líneas de investigación y desincentivan la carrera científica. Cerrar esta brecha requiere un paquete combinado: financiamiento para sostener grupos de investigación, becas doctorales y de repatriación para ampliar el capital humano avanzado, reglas de carrera que reconozcan producción y redes de laboratorios compartidos que permitan a las instituciones de regiones —incluidos los Institutos de Excelencia— participar en proyectos aplicados sin duplicar inversiones.

La agenda de CTI también es territorial. Para desconcentrar capacidades y vincular el conocimiento con la productividad regional, se impulsa el desarrollo de ecosistemas de innovación —parques, hubs o clústeres— que articulen a las instituciones de educación superior, empresas y gobiernos locales/regionales para investigación aplicada y transferencia tecnológica. Las brechas de talento e infraestructura fuera de Lima refuerzan la urgencia de este giro territorial.

Responder a la demanda de los institutos y

de los futuros Institutos de Excelencia implica incluirlos en la agenda de I+D+i aplicada. Cada instituto y toda filial universitaria en regiones debería diseñar espacios que articulen docentes y estudiantes con la Mipyme y los problemas productivos o sociales locales, convirtiendo la práctica formativa en proyectos de solución con impacto económico y comunitario.

Finalmente, la ciencia necesita aproximarse a la ciudadanía, para que entienda su relevancia y la de la discusión basada en evidencia. Se propone impulsar una ciudadanía científica activa mediante programas de divulgación: ferias, museos itinerantes, periodismo científico y repositorios de acceso abierto con enfoque intercultural y de género, para que la sociedad participe informadamente en la agenda de conocimiento nacional.

Competencias transversales: flexibilidad, adaptación y aprendizaje a lo largo de la vida

Las competencias transversales —interpersonales, como la comunicación y el trabajo en equipo; intrapersonales, como la resiliencia y la autorregulación; y, cognitivas, como el pensamiento crítico, la creatividad, el autoaprendizaje y la resolución de problemas— no sustituyen a las competencias técnicas. Las potencian y permiten trasladar lo aprendido entre ocupaciones, sectores y etapas de la vida; son portables y se construyen de manera acumulativa desde la infancia hasta la adultez.

El PEN subraya que el mundo del trabajo

Fortalecer las instituciones educativas existentes, acompañar su mejora continua, abrir puertas a quienes hoy quedan fuera, fomentar la investigación y aprovechar la tecnología para incluir y personalizar **son pasos esenciales para convertir la visión del PEN 2036 en realidad.**

demanda con creciente insistencia personas bien formadas y flexibles, capaces de articular saberes instrumentales con visión de conjunto, reflexión crítica y cooperación en equipos. Sin ese complemento, la especialización técnica se queda corta frente a la volatilidad del entorno productivo y social. La experiencia empresarial confirma la alerta: las dificultades para cubrir vacantes se explican con frecuencia por la falta de competencias transversales, incluso por encima de déficits estrictamente técnicos, lo que refuerza la urgencia de integrarlas en la formación superior y técnico-productiva. Además de su impacto en la empleabilidad, su ausencia restringe la capacidad de las personas para reorientar trayectorias, adaptarse al cambio y ejercer una ciudadanía crítica y solidaria en contextos complejos. Para desarrollarlas con sentido, las universidades, escuelas

superiores, institutos y Cetpro pueden apoyarse en metodologías activas —proyectos interdisciplinarios y aprendizaje basado en problemas situados en desafíos reales, entre otros— que vinculen aula, territorio y sector productivo, fortaleciendo simultáneamente competencias técnicas y transversales.

Cierre

La educación superior y técnico-productiva es, ante todo, un proyecto de desarrollo de la persona con efecto social que enlaza vocaciones, ciudadanía plena e íntegra y trabajo digno. Fortalecer las instituciones educativas existentes, acompañar su mejora continua, abrir puertas a quienes hoy quedan fuera, fomentar la investigación y aprovechar la tecnología para incluir y personalizar son pasos esenciales para convertir la visión del PEN 2036 en realidad.

El CNE, en ejercicio de su función articuladora, convoca a los actores públicos, privados y sociales reunidos en el CADE Ejecutivos 2025 a asumir estas rutas de acción y a medir permanentemente su progreso con transparencia.

Bibliografía

Banco Mundial. (2022). Proyecto de fortalecimiento del SINACYT (P176297) – Perú. Documento PAD: diagnóstico de productividad e innovación en Perú. Banco Mundial.

Consejo Nacional de Educación. (2020). Proyecto Educativo Nacional al 2036: El reto de la ciudadanía plena (aprobado mediante D. S. N.º 009-2020-MINEDU). Ministerio de Educación.

Consejo Nacional de Educación del Perú. (2024). Indicador OE5.8: Efecto marginal sobre la probabilidad de ingreso a la educación superior, según características seleccionadas [Base de datos]. Observatorio del Proyecto Educativo Nacional. <https://observatorio-pen.cne.gob.pe/indicadores/orientacion-estrategica/cierre-de-brechas/oe5-8/>

Consejo Nacional de Educación del Perú. (2025). Indicador OE7.3: Número de instituciones de educación superior licenciadas [Dashboard]. Observatorio del Proyecto Educativo Nacional. <https://observatorio-pen.cne.gob.pe/indicadores/orientacion-estrategica/valorando-autonomia-institucional/indicador-oe7-3/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2024a). Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza 2023 (ENAHO 2023) [Base de datos]. INEI. <https://proyectos.inei.gob.pe/microdatos/>

Means, B., Toyama, Y., Murphy, R., & Baki, M. (2013). The effectiveness of online and blended learning: a meta-analysis of the empirical literature. Teachers College Record.

Ministerio de Educación del Perú. (2024). Tasa de deserción acumulada, superior universitaria (% de edades menores o iguales a 30 años con superior universitaria incompleta) [Base de datos]. ESCALE – Estadísticas de la Calidad Educativa.

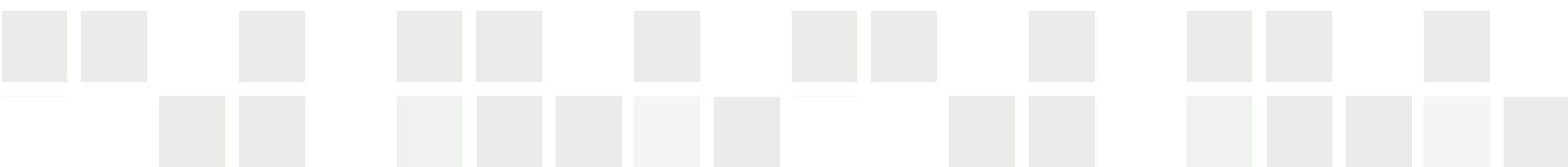
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2024, 19 de diciembre). Encuesta de Demanda Ocupacional (EDO) con proyecciones al 2025: Informe Perú [Informe]. <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/informes-publicaciones/6312746- encuesta-de-demanda-ocupacional-edo-con-proyecciones-al-2025>

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. (2023). Informe anual del empleo 2022. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/informes-publicaciones/4718705-informe-anual- del-empleo-2022>

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. (2025). Informe anual de empleo 2023. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/informes-publicaciones/6561596-informe-anual- de-empleo-2023>

Novella, R., Alvarado, A., Rosas-Shady, D., & González-Velosa, C. (2019). Encuesta de habilidades al trabajo (ENHAT) 2017- 2018: Causas y consecuencias de la brecha de habilidades en Perú. <https://doi.org/10.18235/0001653>

Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología. (2024). Indicadores de ciencia y tecnología: Investigadores (personas físicas) por país [Base de datos]. Recuperado el 22 de julio de 2025 de <https://www.ricyt.org/indicadores/>



Documento previo #7

Propuestas para la mejora de la Educación Básica Privada en el Perú

**Jorge Yzusqui
Chessman**

En el Perú, el Estado no está asegurando una educación de calidad, lo que ha originado que en todos los sectores socioeconómicos cada vez más familias vean a la enseñanza privada como la mejor opción para sus hijos.

Según un informe de Apoyo Consultoría, el 73% de los alumnos que acuden a la educación privada pertenecen, por lo general, a los sectores C, D y E. Actualmente, la educación privada básica en el país representa el 24.4% del total de alumnos -poco más de dos millones de estudiantes-. Existen 13,664 escuelas particulares, de las cuales, según el Instituto Peruano de Economía, 63% tienen pensiones mensuales menores a 200 soles. De este porcentaje de colegios, un 25% cobra entre 201 y 400 soles. Esto representa una gran diversidad en tamaño y calidad de las escuelas, generando inequidad y segregación.

El modelo pedagógico dominante continúa centrado en la memoria y es altamente prescriptivo y homogéneo. Limita la capacidad de las escuelas para responder a la diversidad

de contextos, desarrollar propuestas pedagógicas innovadoras y atender integralmente a sus estudiantes.

Las escuelas privadas enfrentan una carga regulatoria excesiva y poco adaptada a la diversidad del sector. MINEDU, DRE, UGEL, Ministerio de Trabajo, Gobiernos Locales y Regionales, Defensa Civil, SUNAFIL, INDECOPI, entre otros, producen excesiva carga administrativa, duplicidad de reportes y fiscalizaciones sin articulación que solo buscan errores, generando una desconfianza mutua entre el Estado y el sector privado que desincentiva espacios reales de colaboración orientada a resultados. Esto, a su vez, impide que los equipos directivos de los colegios se concentren en lo pedagógico.

Finalmente, a mi juicio, los mayores problemas que afectan no solo a la educación privada sino también a la pública, son la influencia política, la ideología, la falsa dicotomía (educación pública o privada), la ausencia de liderazgo en el sector tanto a nivel central como en regiones, y un plan de largo alcance

que apunte a una mejora significativa de la calidad educativa. La falta de continuidad de las políticas públicas, como consecuencia de una alta rotación de ministros de educación (15 en los últimos 10 años), no permite que las pocas directrices educativas se sostengan en el tiempo. Esta alta rotación de ministros que llegan con su propia ideología y muchas veces sin las competencias para ese alto cargo, se produce porque el MINE- DU se encuentra bajo el ámbito político que, con sus constantes crisis en los últimos años, cambia continuamente de ministros, y estos a su vez cambian los cuadros de segundo y tercer nivel, impidiendo el desarrollo de un plan de largo aliento y el desarrollo de una tecnocracia sólida en el MINEDU. Por otro

lado, el Congreso de la República interfiere constantemente en las funciones del MINE- DU, con proyectos de ley que destruyen la meritocracia docente, crea nuevos viceminis- terios y hasta incorpora cursos en el currículo nacional.

Este documento propone un grupo de refor- mas para impulsar la calidad, equidad e inno- vación no solo en la educación básica privada del Perú sino también en la pública, a través de cinco medidas complementarias: (1) El Perú necesita una entidad técnica que dirija la mejora continua de su sistema educativo escolar con liderazgo, visión de largo plazo, independencia y rigor técnico. Por ello se plan- tea la creación del Instituto Nacional Autóno- mo Educativo (INAE), organismo técnico con autonomía administrativa y presupuestal, con carácter vinculante y estabilidad en el tiempo, que realice ciertas funciones técnicas que hoy centraliza el MINEDU, que permita la continui- dad de las políticas educativas y la creación de una tecnocracia en el sector educación. (2) Fomento a la innovación educativa, con un Currículo Nacional Básico y un Currículo Ins- titucional Autónomo que no deben restringirse a un diseño curricular -con un mínimo común de aprendizajes-, sino que abarquen también la organización del tiempo escolar, los enfo- ques de evaluación, la gestión institucional y las normas de convivencia. Esto permitirá a cada institución adaptarse a sus necesidades específicas (socioemocionales, ambientales, productivas, etc.), proponer modelos pedagó- gicos propios e integrar proyectos multidiscipli- narios contextualizados y pertinentes para su comunidad. (3) El programa “Rumbo a

En el Perú, el Estado no está asegurando una educación de calidad, lo que ha originado que en todos los sectores socioeconómicos **cada vez más familias vean a la enseñanza privada como la mejor opción para sus hijos.**

la Calidad”, dirigido a la mejora continua de todas las escuelas (incluidos sus docentes), con carácter progresivo, inclusivo, adaptable y que contemple la diversidad de colegios del país con el acompañamiento de las UGELES, convertidas en agentes de mejora educativa. (4) La eliminación de la sobrecarga regulatoria mediante el diseño e implementación de una Ventanilla Única Digital Interoperable, que centralice los trámites administrativos ante el Estado, reduciendo la burocracia y la duplicidad, generando confianza mutua entre las autoridades y el sector privado. (5) Alianzas Público-Privadas que permitan aprovechar la diversidad de modelos, enfoques e innovaciones pedagógicas que ya existen en el sector privado para que sean transmitidas a otras escuelas del país, públicas y particulares, generando un escalamiento de buenas prácticas educativas.

Estas propuestas buscan garantizar una educación de calidad para todos, fomentar la formalización educativa, liberar energía de los actores públicos y privados para dedicarse a lo pedagógico y a la innovación educativa, hacer más eficiente el rol del Estado, escalar buenas prácticas y, finalmente, generar confianza entre el Estado y el sector privado.

Propuesta 1: Creación del Instituto Nacional Autónomo de Educación (INAE)

Organismo constitucionalmente autónomo de carácter técnico, con personería jurídica de derecho público interno, autonomía técnica, administrativa, económica y financiera,

encargado de diseñar, coordinar y evaluar las políticas educativas de mediano y largo plazo, asegurando su continuidad más allá de los gobiernos de turno. A diferencia del Consejo Nacional de Educación, que es un órgano asesor no vinculante dependiente del Ministerio de Educación, las decisiones del INAE, en el marco de sus competencias, son de carácter vinculante tanto para la educación básica pública como la privada, para el Ministerio de Educación, gobiernos regionales y demás entidades públicas y privadas.

A. Funciones

1. Establecer el Marco Nacional de la Calidad Educativa, tomando en cuenta las cambiantes realidades en materia social, política, económica y tecnológica tanto a nivel nacional como internacional, incluyendo las competencias mínimas que deben desarrollar los estudiantes en cada grado y ciclo.
2. Establecer las competencias docentes necesarias y diseñar planes de capacitación.
3. Diseñar y aprobar el Currículo Nacional Base (CNB) que todas las escuelas deben cumplir, permitiendo la coexistencia de diferentes modelos académicos. Este currículo debe dejar espacio a la innovación (25% de la jornada escolar oficial) para proyectos exploratorios y debe estar diseñado con una visión centrada no solo en las materias tradicionales sino también en el desarrollo del pensamiento crítico, la creatividad, el uso responsable de las nuevas tecnologías, la autonomía, sentido de ciudadanía y bien común, así como el bienestar emocional de los estudiantes,

garantizando su evaluación y actualización periódica.

4. Definir criterios y condiciones mínimas de funcionamiento para las instituciones educativas de educación básica.
5. Emitir el marco nacional para la mejora continua de las escuelas, que debe contemplar la diversidad de colegios existente en el país.
6. Diseñar las evaluaciones y mediciones de los aprendizajes.
7. Publicar informes técnicos y diagnósticos sobre el estado del sistema de educación básica nacional, los cuales deben ser de acceso público.
8. Realizar análisis prospectivo tanto a nivel de innovación como de los cambios educativos necesarios en el sistema.
9. Proponer reformas normativas al Congreso de la República y al Poder Ejecutivo en materia educativa.
10. Rendir cuentas a los órganos competentes y a la ciudadanía.

B. Cambios normativos necesarios

- Incorporación del INAE en la Constitución como órgano -valga la redundancia- constitucionalmente autónomo.
- Creación del INAE por Ley Orgánica, que lo reconozca como un ente con autonomía funcional, administrativa y presupuestal.
- Establecimiento de un marco legal claro sobre el carácter vinculante de sus decisiones.
- Modificación de la Ley General de Educación (Ley N.º 28044), Ley 29158 y Ley

27658 para incluir al INAE como ente técnico rector en el sector de la educación básica.

- Planeamiento de un diseño institucional que garantice estabilidad, meritocracia y blindaje político (mandatos de siete años, inamovibles y nombramiento técnico).
 - Estas normas deben tener rango de ley orgánica. Así, no pueden ser revertidas fácilmente por un decreto supremo o cambio de ministro.
 - Deben acompañarse de una ley de transición institucional, que transfiera funciones, personal y presupuesto.

C. Naturaleza y estructura

- Tipo: Organismo constitucionalmente autónomo.
- Duración del mandato: Los miembros ejercerán un mandato de siete años no renovables, escalonado, y no podrán ser removidos salvo por causa grave debidamente sustentada.
- Presidencia: El presidente del INAE será elegido por sus miembros y ejercerá representación institucional.
- Designación de miembros: Compuesto por siete miembros titulares, elegidos por concurso público de méritos convocado por una Comisión especial designada por el Senado, con representación en el directorio de miembros de la academia, sociedad civil y regiones.
- Presupuesto garantizado: Propio, como porcentaje fijo del PBI asignado por el MEF; inmodificable sin ley expresa.
- Planes de largo plazo con carácter vincu-

lante para los gobiernos entrantes.

- Control ciudadano y transparencia: A través de informes anuales públicos dirigidos a los órganos competentes y a la sociedad civil.

Propuesta 2: Currículo Nacional Básico y Currículo Institucional Autónomo

Establecer un Currículo Nacional Básico (CNB) obligatorio y un régimen especial supervisado que permita a instituciones educativas probar modelos educativos innovadores, de gestión o tecnología dentro del marco de un currículo flexible.

A. Estructura curricular propuesta

Componente	% de la jornada escolar oficial	Descripción
Currículo Básico Nacional (CBN)	75%	Define las competencias mínimas obligatorias en comunicación, matemáticas, ciencias, ciudadanía, arte y salud. Es de cumplimiento nacional.
Currículo Institucional Autónomo (CIA)	25%	Diseñado y gestionado por la escuela según su modelo educativo. Puede incluir: proyectos interdisciplinarios, innovación pedagógica, formación socioemocional, programas bilingües, educación STEAM, emprendimiento, artes, etc.

B. Requisitos para el ejercicio de la autonomía

Las escuelas podrán acceder a distintos niveles de autonomía progresiva según su capacidad técnica y resultados educativos:

Nivel 1: Autonomía básica (todas las escuelas)

- Libertad para diseñar el 25% del tiempo lectivo anual.
- Supervisión y acompañamiento regular de UGEL.

Nivel 2: Autonomía intermedia (escuelas con buen desempeño)

- Flexibilidad en métodos de evaluación.
- Aprobación de un currículo institucional más amplio (hasta 35% del total de horas).
- Reducción de supervisión externa.

Nivel 3: Autonomía plena (escuelas de alto desempeño con trayectoria sólida)

- Capacidad para reorganizar bloques curriculares, horarios y adoptar modelos alternativos (por competencias, interdisciplinarios, bilingües, internacionales).
- Supervisión por resultados, no por cumplimiento documental.

C. Mecanismos de evaluación y control

- El cumplimiento del CNB será monitoreado mediante evaluaciones nacionales y supervisión pedagógica formativa.
- El Currículo Institucional Autónomo (CIA) será evaluado mediante informes institucionales, autoevaluación y evidencia de impacto (aprendizajes, retención, satisfacción familiar, etc.).
- Las evaluaciones estarán a cargo del MINEDU.
- Las escuelas que demuestren mejoras podrán ampliar su nivel de autonomía.

D. Recomendaciones normativas

Para viabilizar esta propuesta se requeriría:

- Modificar el D.S. 004-2018-MINEDU para establecer un CBN obligatorio y flexible.
- Crear un registro de escuelas con autonomía curricular progresiva, gestionado por el INAE o una dirección del MINEDU.
- Incluir esta reforma en la Ley General de Educación (Ley 28044), y Ley 299944.

Propuesta 3: Programa Rumbo a la Calidad (PRC)

En el Perú existen más de 13,000 escuelas privadas, muchas de las cuales son pequeñas, familiares o incluso unidocentes. El 63% de estos colegios tienen pensiones menores a S/. 200 mensuales, y cumplen un rol esencial en la atención de estudiantes en zonas urbanas populares o rurales.

Un modelo de licenciamiento rígido y homogéneo puede conducir al cierre masivo de escuelas afectando a miles de alumnos en su derecho a la educación, sobre todo de los sectores más vulnerables. Por ello debe existir un sistema que en un plazo determinado lleve a las escuelas a su mejora progresiva y constante para que puedan seguir operando.

A. Principios de la propuesta

- **Progresividad:** Las escuelas avanzan gradualmente en el cumplimiento de estándares mínimos.
- **Diferenciación:** Los requisitos se ajustan al tipo y contexto de cada escuela.

- **Inclusión:** Se garantiza la continuidad educativa de los estudiantes.
- **Mejora continua:** El programa se convierte en un motor de mejora, no en un castigo.
- **Autonomía:** Las escuelas que cumplan con las etapas progresivas de cumplimiento podrán acceder al programa de autonomía o autonomía plena.

B. Etapas progresivas de cumplimiento

ETAPA	ENFOQUE	REQUISITOS
Etapa 1 (Ingreso al sistema)	Legalidad y seguridad básica.	Registro formal, infraestructura segura, plana docente y director responsable.
Etapa 2 (Primer año)	Autonomía básica: Condiciones mínimas pedagógicas.	Docentes titulados o graduados en otras carreras, plan de estudios según el CNB, presencia de materiales esenciales, plan de capacitación de docentes.
Etapa 3 (Segundo-tercer año)	Autonomía intermedia: Consolidación de gestión.	Plan de mejora institucional, acompañamiento pedagógico, reporte de indicadores, plan de desarrollo docente.
Etapa 4 (A partir del cuarto año)	Autonomía plena	Para tener esta categoría especial deberán acreditar ante el INAE: -Cumplimiento total de las tres etapas anteriores. -Resultados sostenidos en aprendizajes. -Contar con un sistema de desarrollo docente. -Gestión institucional sólida. -Transparencia financiera y administrativa. -Buen clima escolar y participación de familias. -Innovación curricular o tecnológica comprobada.

Los colegios podrán acceder directamente a la etapa 4 si es que cumplen con los requisitos claves precedentes.

El INAE deberá liderar el proceso de diseño de los requisitos claves para cada etapa y el MINEDU será el encargado de supervisar, brindar soporte técnico y apoyar el desarrollo de las escuelas.

C. Soportes y mecanismos de apoyo

- **Plataforma digital de autodiagnóstico y asistencia técnica.** En ella, los colegios podrán hacer un autodiagnóstico guiado, acceder a modelos de gestión escolar, plantillas y ejemplos, solicitar acompañamiento técnico de DRE/GRE o aliados acreditados (como universidades). En esta plataforma cada escuela podrá ver su ruta personalizada de mejora.
- **Rediseño del rol de la supervisión: de sanción a acompañamiento.** Actualmente, las UGEL, la DRE y otras dependencias públicas actúan como entes fiscalizadores que solo buscan errores. Se propone convertirlas en agencias de mejora educativa, con un enfoque de coaching institucional y el uso de herramientas de alertas tempranas y riesgo diferencial, focalizando visitas en escuelas que muestran mayores signos de incumplimiento.
- **Herramientas digitales gratuitas.** Acceso a plataformas de currículo, evaluación y gestión en donde se puedan encontrar libros, materiales educativos y cursos electivos para ser usados en el aula.

D. Fondo de apoyo a la formalización

- Crear un fondo que apoye parcialmente a escuelas con menos de 10 profesores o que atienden a poblaciones vulnerables y que se comprometen a mejorar progresivamente. Este fondo servirá para formación docente, adecuación de infraestructura mínima, implementación de sistemas de gestión, entre otros.
- El fondo público podrá incrementarse con aportes de empresas y cooperación internacional, entre otros, y sería manejado por el FONDEP.

Propuesta 4: Sobrecarga regulatoria

La **sobrecarga regulatoria** es uno de los mayores dolores de cabeza para las escuelas privadas que no solo genera costos innecesarios, sino que también crea desconfianza y limita la capacidad para innovar. Por ello es necesario centralizar en una sola plataforma -digital e interoperable-, todos los trámites, registros y reportes que las escuelas privadas deben realizar ante el Estado, similar a los **MAC (Mejor Atención al Ciudadano)**, sistema implementado por la Presidencia del Consejo de Ministros en otras dependencias públicas. Ello permitirá reducir la burocracia y mejorar la transparencia y eficiencia del sistema, sin comprometer la supervisión ni la protección del derecho a una buena educación.

A. Auditoría regulatoria completa del ecosistema educativo privado

Luego, a fin de evitar el reiterado pedido de información, será necesario realizar una revisión integral de toda la carga normativa que afecta a las escuelas privadas: licencias municipales, protocolos de Defensa Civil, UGEL, DRE, SUNAFIL, INDECOPI, MINEDU, entre otros. Esto con el objetivo de identificar normas ineficientes, costosas o innecesarias y así eliminar duplicidades, requisitos contradictorios o poco relevantes para la calidad educativa y que se aplican de manera indiscriminada, sin tener en cuenta que cada colegio tiene derecho a tener un modelo de gestión, financiamiento y gobierno distinto. Esta revisión deberá estar a cargo de un grupo técnico independiente, con participación del INAE, y representantes del MINEDU y de escuelas privadas.

B. Sistema de registro y trámites

- Registro Único de Instituciones Educativas, donde se encuentre toda la información y que esta no tenga que ser solicitada cada año.
- Trámites en línea: Permisos, ampliaciones, actualizaciones de etapas progresivas de cumplimiento, etc.
- Fiscalización coordinada: Agenda compartida de visitas con MINEDU, UGEL, SUNAFIL, INDECOPI.
- Normativa y alertas: Acceso a normas vigentes, guías y avisos automatizados.
- Módulo de reportes.

C. Entidades interoperables

- MINEDU, DRE, UGEL.

- RENIEC, SUNAFIL, SUNAT.
- Municipalidades y otras instancias reguladoras como INDECOPI y Defensa Civil.

D. Cambios normativos necesarios

- Decreto Supremo que autorice la interoperabilidad entre entidades del Estado en materia educativa.
- Modificación del reglamento de IE privadas (DS N.º 009-2006-ED).
- Resoluciones Ministeriales que regulan el SIAGIE, SARES y otras plataformas.
- Normas SUNAFIL, SUNAT, INDECOPI, municipalidades y gobierno digital (PCM).

Propuesta 5. Colaboración público-privada

Los profundos desafíos que enfrenta el sistema educativo en su conjunto hacen indispensable establecer una colaboración estrecha y sostenida entre el Estado y las escuelas privadas. Esta alianza no solo permitiría elevar los estándares de calidad y equidad, sino también reconocer y aprovechar la diversidad de modelos, enfoques e innovaciones pedagógicas que ya existen en el sector privado compartiéndolas con el público y otras escuelas particulares, construyendo así una relación de corresponsabilidad, clave para garantizar un sistema educativo (público-privado) de calidad para todos los estudiantes del país.

Esta colaboración deberá:

1. Facilitar y promover la participación a través de alianzas público-privadas no solo

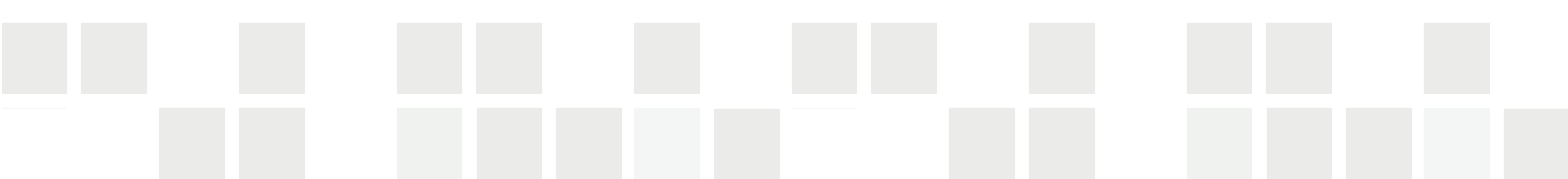
Este documento propone un grupo de reformas para impulsar la calidad, equidad e innovación no solo en la educación básica privada del Perú **sino también en la pública, a través de cinco medidas complementarias.**

para la construcción y mantenimiento de escuelas públicas, sino también para que incluyan la gestión de centros educativos con roles, responsabilidades y procesos evaluativos que garanticen transparencia, calidad y rendición de cuentas bajo el sistema de “Obras por Impuestos” o algún programa similar.

2. Incentivar el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de acompañamiento y apoyo a centros educativos públicos o privados en zonas vulnerables, con programas de investigación, innovación estratégica en pedagogía, uso de tecnología y gestión escolar, entre otros.
3. Contar con procedimientos simplificados de establecimiento de alianzas estratégicas con escuelas públicas y privadas.

Estas propuestas buscan reformar y fortalecer no solo la educación básica privada en el Perú sino al conjunto del sistema de educación básica del país, reconocer la diversidad del ecosistema educativo privado fomentando su desarrollo, promoviendo la mejora con-

tinua de las escuelas, en especial de las que atienden zonas vulnerables. De esta manera, se espera impulsar una transformación profunda que eleve los estándares pedagógicos, promueva la innovación y nuevas formas de enseñanza, construyendo una relación que permita sumar los esfuerzos públicos y privados en aras de garantizar una educación de calidad en todo el país.



Documento previo #8

Educar o colapsar: la reforma que no puede esperar

Miriam Ponce Vertiz

Directora del Instituto para la
Calidad de la educación de la USMP

La Ley General de Educación N°28044 en su artículo 3° señala a la letra:

“la educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad. El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la Educación Básica. La sociedad tiene la responsabilidad de contribuir a la educación y el derecho a participar en su desarrollo”.

La Educación Básica inicia desde la primera infancia y está destinada a favorecer con un carácter inclusivo el desarrollo integral del estudiante, el despliegue de sus potencialidades y el desarrollo de capacidades, conocimientos, actitudes y valores fundamentales con el fin de actuar adecuada y eficazmente en los diversos ámbitos de la sociedad. Está organizada en tres modalidades: Básica Regular (EBR), Especial (EBE) y Alternativa (EBA).

El Perú hoy se enfrenta a una verdad incómoda: la Educación Básica, lejos de ser

motor de igualdad y desarrollo, está siendo una de las principales fuentes de exclusión, frustración y estancamiento. Tras décadas de intentos de políticas educativas parciales, programas piloto, capacitaciones masivas y discursos bien intencionados, los aprendizajes reales de nuestros estudiantes siguen por debajo de lo aceptable y las condiciones de educabilidad no han logrado revertir los diagnósticos que año tras año se repiten de manera constante.

Este documento intenta, más allá de señalar algunos datos actualizados, hacer un acercamiento a ellos para llevarnos a la reflexión sobre la necesidad de formular propuestas concretas y audaces, que rompan con la inercia, dejando de repetir lo que no ha funcionado, haciendo verdadera inversión en el sector, revisando las medidas desde los resultados e impactos, con una visión de país y por supuesto a partir de la formulación de políticas educativas que respondan a la diversidad que nos caracteriza, entendiendo las políticas como el conjunto de acciones y decisiones que el Estado debe formular y llevar a

cabo para resolver un problema o necesidad de la sociedad y para lo cual requiere:

- haber identificado la situación que necesita ser resuelta (diagnóstico basado en evidencia);
- evaluar diferentes opciones para solucionar el problema, considerando sus costos y beneficios;
- involucrar a los actores clave (directivos, docentes, estudiantes, educadores, expertos, sociedad civil) para asegurar que la política sea relevante y efectiva.

Sin embargo, debemos considerar 4 RETOS para la formulación de políticas educativas sólidas y sostenibles:

1. inestabilidad política;
2. funcionarios que no conocen de la problemática,
3. falta de datos confiables;
4. presión social y mediática.

El Perú tiene la necesidad de plantear una reforma innovadora en educación, de generar evidencia, de asegurar políticas educativas técnicamente formuladas, con sustentos, con profesionales de primer nivel. Sin improvisar, dejando de copiar modelos extranjeros mal adaptados; y a su vez asegurar que no se den decisiones marcadas por intereses ideológicos, ni improvisaciones desconectadas de la realidad.

Hoy, se trata de poner a los mejores al frente, de apostar por lo esencial, y de entender que “sin personas no hay transformación posible”, que la educación es un derecho, no solo

por la declaratoria en la ley o la constitución, sino porque constituye la base para una sociedad que quiera lograr su desarrollo.

1. Aprender o fracasar: un punto de quiebre actual

La Educación Básica empieza desde el nivel de Educación Inicial, y ésta es una de las prioridades a resaltar, con una visión de desarrollo a partir de la evidencia científica, que sustenta que educar desde los primeros años es una inversión como lo demuestra la investigación internacional con su basta evidencia científica. Los resultados de asistir a servicios de educación inicial durante tres años se evidencian en 2° grado y en 4° grado (UMC – MINEDU, 2025).

Durante el 2023, el sector educación recuperó su rol rector en la educación de niños menores de 3 años, la creación de 316 EDUCUNAS fue una muestra de ello. Un número aún insuficiente pero que constituyó un paso esencial para voltear la mirada en la necesidad de asegurar servicios con una política integral de desarrollo, lo que supone una intervención intersectorial y por supuesto asignación presupuestal. Ahora toca asegurar la continuidad de la política y el crecimiento sostenido de las metas (MINEDU, 2023).

Es innegable el crecimiento del acceso al ciclo I, sin embargo, aún es insuficiente. Hemos pasado de 2.6 % en el año 2000 a un 6.4 % en el año 2022, evidencia de que necesitamos acelerar el ritmo, y asegurar que las bases se den con visión de futuro para tener impacto (MINEDU, 2025).

El Perú hoy se enfrenta a una verdad incómoda: la Educación Básica, lejos de ser motor de igualdad y desarrollo, **está siendo una de las principales fuentes de exclusión, frustración y estancamiento.**

- 62 % de los padres tiene prácticas disciplinarias inconsistentes con sus hijos, 32 % admite que le pega con la mano cuando ha hecho “algo malo”. Esto revela prácticas de crianza a revisar, la necesidad de atender la salud mental de los padres, sumado a la sensación de soledad y/o estrés que perciben en el cuidado de sus hijos.
- 15.7 % de los padres encuestados está en riesgo de presentar dificultades en su bienestar general, como ansiedad y depresión. 18.9 % siente estrés al realizar tareas parentales, lo que se acrecienta si existen factores de vulnerabilidad, como hijos con capacidades diferentes (29.2 %).

Adicional a ello:

- El 99.3 % de niños menores de 3 años cuenta con DNI (SIAGIE, 2024).
- La dirección de Educación inicial del MINEDU estima que existirían alrededor de 89 222 hogares monoparentales, con niños de 0 a 2 años, a cargo de una mujer y alrededor de 2 070 a cargo de un hombre.

Por otro lado, las intervenciones intersectoriales nos obligan a dar una mirada a algunas cifras, con la finalidad de asegurar que, a partir del servicio educativo, el Estado brinde una atención integral a la primera infancia.

Según la Encuesta nacional demográfica y de salud familiar (ENDES - 2023):

- 43.1 % de niños entre 6 a 35 meses, tiene anemia; 50.3 % en el área rural y 40.2 %, en la urbana.
- 9.2 % de padres y el 11 % de madres empleó el golpe o los castigos físicos para corregir a sus hijos de entre 1 a 5 años de edad.
- 11.5 % de los niños menores de 5 años en el Perú tiene desnutrición crónica.

De acuerdo a la Evaluación de competencias socioemocionales de niños e indicadores de salud mental de cuidadores (ECIC - 2024):

Educuna es un servicio que permite la inserción o continuidad laboral de los padres; esto es lo que denominaría una política con enfoque sistémico de bienestar y desarrollo.

El ciclo II de EBR atiende a niños de 3 a 5 años, actualmente su cobertura es casi universal, 93.7 % (2024); este avance le ha tomado al Perú varios años, superando actualmente el promedio de países de la OCDE. Es una de las políticas más efectivas y sostenibles en el siglo XXI como señala el Consejo Nacional de Educación considerando que, en

el 2002 teníamos el 51.8 %.

Un nivel con el mayor crecimiento en gasto público por alumno entre el 2016 y 2023 (63.6 %). La inversión en la primera infancia es la más costo-efectiva de todas las etapas educativas, sin embargo, sigue recibiendo una de las asignaciones presupuestarias más bajas.

En el nivel de Educación Primaria III a VI ciclo la cobertura es mayor al 98 %. Sin embargo, y así lo demuestran los resultados, no es garantía de aprendizaje. La Evaluación Nacional de Logros de Aprendizaje del Ministerio de Educación (ENLA, 2024) indica que sólo el 33 % de estudiantes de 4.º de primaria comprende los textos que lee con suficiencia. En matemática, la cifra es aún más baja: apenas 22.5 % resuelve problemas básicos. En promedio 8 de cada 10 estudiantes no están desarrollando las habilidades básicas necesarias para avanzar con éxito en su trayectoria escolar, aunado a la desigualdad persistente, disparidad que subraya la urgencia de implementar políticas que aborden las causas estructurales de la inequidad, como la falta de infraestructura adecuada, la escasez de recursos pedagógicos y la buena formación docente.

El nivel de Educación Secundaria, no difiere mucho en cuanto a calidad, hay que considerar que recibe a los estudiantes de primaria cuya trayectoria con esos resultados, genera que los niveles de logro disminuyan aún más. Estos no son simples indicadores, son evidencias claras de que “estamos condenando a generaciones enteras a vivir sin herramientas para el futuro”. Subir en los resultados

uno o dos puntos año a año, es un verdadero fracaso educativo y debemos señalarlo de manera clara para aprender y no seguir fracasando. Se requiere transformar la educación secundaria en una plataforma que dote a nuestros jóvenes de habilidades reales y relevantes para el siglo XXI, preparándolos no solo para el mundo laboral, sino también para ser ciudadanos críticos, innovadores, capaces de construir conocimiento, con valores y proyección futura. Solo así podremos asegurar un mejor futuro a los jóvenes, a las empresas, y a nuestro país.

La Educación Básica Especial en Perú se encuentra en una encrucijada crítica. A pesar de los avances legislativos y el reconocimiento de la importancia de la educación inclusiva en las aulas regulares, la realidad en el aula a menudo presenta un panorama desalentador. Los datos muestran una brecha entre la normativa y su aplicación, lo que genera un

Debemos considerar cuatro retos para la formulación de políticas educativas sólidas y sostenibles: **inestabilidad política, funcionarios que no conocen de la problemática, falta de datos confiables, y presión social y mediática.**

riesgo real de fracaso para una parte significativa de la población estudiantil con necesidades educativas especiales (NEE), más aún si tenemos en cuenta la enorme diversidad que tenemos en el país. La EBR tiene serios problemas no solo de infraestructura sino también humanos, no ha contado con los recursos necesarios para atender a estudiantes con condiciones diferentes, sean por discapacidad o superdotación.

La falta de rampas, baños adaptados y materiales educativos especializados ha limitado el acceso y la participación. Existe una mínima capacitación especializada para los docentes en atención a la diversidad. La colaboración entre la escuela y los Servicios de Apoyo y Asesoramiento para la Atención de las NEE (SAANEE) es limitada, dejando a las instituciones educativas con poca orientación y asistencia para abordar casos complejos. Persisten actitudes discriminatorias y barreras actitudinales que se manifiestan en la negación de matrículas o la exclusión de estudiantes con alguna discapacidad vulnerando su derecho a la educación. La inversión es muy baja, lo que limita la capacidad del sistema para garantizar condiciones de calidad. En el caso de las personas con discapacidad severa o multidiscapacidad, los servicios aún son muy limitados; urgen políticas contextualizadas que permitan atender esta realidad.

Superar estos desafíos requiere un enfoque integral y decidido: fortalecer la formación inicial y en servicio dotando a los docentes de estrategias para diversificar el currículo y crear entornos de aprendizaje adaptables;

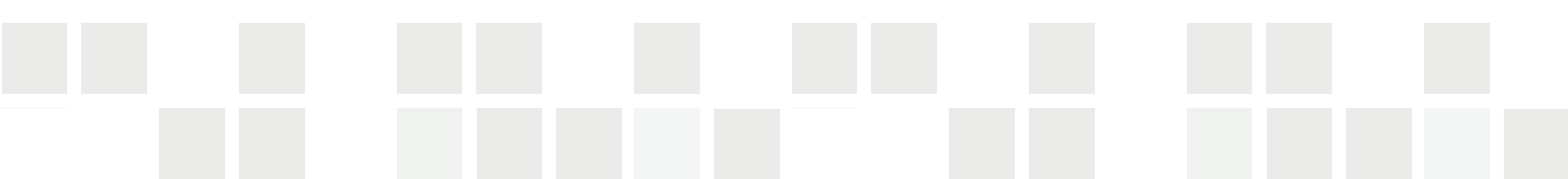
implementar campañas de sensibilización en la comunidad educativa para fomentar el respeto a la diversidad; reforzar la articulación intersectorial y aprovechar la tecnología para facilitar el aprendizaje y la comunicación.

El futuro de la EBE en Perú está en un punto de quiebre. Si bien los desafíos son grandes, las oportunidades de transformar el sistema para que sea verdaderamente inclusivo y equitativo son una responsabilidad compartida. El fracaso de un solo estudiante es el fracaso de toda la sociedad, y es el momento de tomar medidas concretas para asegurar que todos los niños y jóvenes tengan la oportunidad de aprender y prosperar.

2. Las personas hacen el cambio, sin ellas no es posible

La transformación educativa empieza y termina con las personas. No habrá mejora si no contamos con docentes y directivos altamente competentes, comprometidos y acompañados, sin familias que estén al lado de sus hijos, orientándolos y fortaleciéndolos, formándolos en valores, cumpliendo su rol de padres, asegurando su alimentación y dándoles atención, seguridad y amor.

Pero la realidad es otra, el sistema actual mantiene a miles de docentes que, año tras año, no logran que sus estudiantes aprendan. Y eso no tiene consecuencias. ¿Por qué en el sector educación no se establecen leyes que aseguren la calidad del servicio brindado desde quien tiene el deber de asegurarlo? No se trata de castigar, sino de profesionalizar.



Un sistema justo debe formar, apoyar, exigir y, si no hay resultados, reemplazar. No podemos seguir sacrificando generaciones por miedo a enfrentar esta realidad. En las zonas más alejadas del país, los docentes requieren ser considerados y tratados con respeto, asegurándoles condiciones que les permitan a los mejores ir donde más se les necesita.

En el caso de las familias la situación es igual de crítica, hoy ambos padres trabajan, el tiempo es escaso y el poco que se tiene con los hijos debiera ser de calidad, por ello la necesidad de brindarles herramientas que los ayuden en el proceso. En el Perú se han experimentado cambios significativos en las últimas décadas en torno a las familias, aquella familia nuclear tradicional, compuesta por el padre, la madre y los hijos, sigue siendo pre-

dominante, pero su porcentaje ha disminuido. Hoy se estima que alrededor del 25 % de los hogares peruanos son monoparentales, principalmente encabezadas por mujeres; también hay un mayor número de familias reconstituidas o ensambladas, donde los cónyuges tienen hijos de relaciones anteriores. Todo esto refleja un cambio social importante en la dinámica familiar. No podemos dejar de mencionar la migración, la separación y la falta de apoyo que se da en las familias lo que en su mayoría genera inestabilidad económica y emocional, afectando el desarrollo de los hijos.

Esta disfuncionalidad familiar y la violencia doméstica son problemas graves en Perú. Los datos indican que más de la mitad de las mujeres peruanas han sufrido algún tipo de violencia por parte de su pareja. La violencia psicológica, física y sexual dentro del hogar es un factor de riesgo para el desarrollo de los hijos, generando traumas emocionales, problemas de comportamiento y bajo rendimiento escolar. La ausencia de uno o ambos padres, ya sea por migración, abandono o muerte, también es una realidad en muchos hogares peruanos afectando igualmente la estabilidad emocional de los hijos, su autoestima y su percepción de la familia.

La precariedad de la vivienda y el hacinamiento son otras problemáticas que afectan a muchas familias peruanas. Se estima que una gran parte de la población vive en condiciones de hacinamiento, especialmente en zonas urbanas y periurbanas. Esta situación suele generar estrés, falta de privacidad y

El Perú tiene la necesidad de plantear una reforma innovadora en educación, de generar evidencia, de asegurar políticas educativas técnicamente formuladas, con sustentos, con profesionales de primer nivel.

un ambiente poco propicio para el estudio y el descanso. Los altos índices de deserción escolar, el bajo rendimiento académico y las dificultades para desarrollar habilidades sociales y emocionales tienen factores asociados que hay que atender con políticas sólidas y bien pensadas.

3. El rol rector y no ejecutor del sector educación

El Ministerio de Educación ha crecido de forma desproporcionada en personal y funciones, centralizando decisiones que deberían estar más cerca de las escuelas. Aunque todos estamos de acuerdo y defendemos el discurso de la autonomía de las instituciones educativas, poco se ha hecho por ello. ¿Qué sentido tiene tener una mega estructura en Lima mientras miles de escuelas carecen de personal, recursos y apoyo directo?

El MINEDU debe ser un verdadero ente rector: formular políticas educativas, establecer estándares, evaluar resultados, asignar recursos estratégicamente, coordinar intervenciones intersectoriales, entre otros. Las Unidades de Gestión Local y las Direcciones Regionales de Educación o como algunas se denominan Gerencias regionales de Educación, deben fortalecerse como instancias ejecutoras con capacidad real de gestión y acompañamiento técnico. Urge medidas audaces, como la redistribución del personal del MINEDU para acercarnos y trabajar cerca a las instituciones educativas, desde el núcleo donde se dan los procesos educativos de enseñanza y aprendizaje.

4. Sin un techo no hay seguridad: el colapso no atendido que año a año se ignora

Para entender mejor la situación de la infraestructura en el país, se elaboró una clasificación que permitiera al Congreso de la República comprender prioridades según las características de los locales educativos:

- Prioridad 1: muy mal estado, aquellas que necesitan una intervención integral.
- Prioridad 2: mal estado, que requieren sustitución parcial y/o reforzamientos.
- Prioridad 3: requieren mantenimiento regular.

Más del 55 % de locales escolares tiene infraestructura en estado deficiente o colapsado, es decir prioridad 1, 26 % está en prioridad 2 y sólo un 19 % está en prioridad 3. El déficit supera los 160 mil millones de soles (MINEDU 2023). En zonas rurales hay escuelas sin baños, sin electricidad, sin internet; en ciudades, aulas hacinadas, techos inseguros, aulas sin reparación ni impermeabilización de cubiertas, patios improvisados y mobiliario obsoleto entre otros. Lo curioso es que pareciera que la sociedad sólo recuerda el tema en marzo de cada año, cuando estamos cerca del inicio del año escolar. ¿Cómo se puede enseñar o aprender en esas condiciones? ¿Cómo podemos estar tranquilos ignorando una urgencia que pone en riesgo la vida de miles de estudiantes? Una verdadera reforma no es posible sin un plan nacional de reconstrucción y dignificación de las instituciones educativas públicas.

5. Hacia el quehacer con evidencia, compromiso y audacia en las metas propuestas

a. La innovación es un imperativo, el país necesita dejar de lado las capacitaciones masivas sin impacto; los Currículos “no evaluados” o “no comprendidos” que no se implementan; las reformas legales sin continuidad; los planes piloto que nunca escalan. El Perú ha probado muchas fórmulas, pero pocas han cambiado realmente lo que ocurre en el aula. Es momento de reconocer que necesitamos otra forma de hacer las cosas. “Menos diseño en escritorio, más escucha en territorio” – “Menos programas de moda, más decisiones basadas en evidencia concreta y medible”.

b. Necesitamos un plan nacional de recuperación de aprendizajes esenciales: lectura, escritura y pensamiento lógico, conjuntamente con la recuperación de valores todos como una prioridad en los primeros seis grados del nivel de educación primaria. Grupos por niveles de dominio, docentes capacitados en pedagogía activa, materiales útiles, seguimiento individual, evaluación formativa. Metas acordes a las necesidades de los estudiantes. Ningún docente debería concluir el año escolar sin garantizar que sus estudiantes hayan aprendido lo que deben aprender o comprender.

c. Evaluación del desempeño directivo y docente cada dos años: basada en resultados de aprendizaje, observación pedagógica y progresos del aula. Quien no mejora tras dos

ciclos, debe salir del sistema. Con incentivos reales para los que logran mejoras sostenidas. Que en estricto no es otra cosa que exigir el cumplimiento de su trabajo.

d. Plan nacional de infraestructura educativa: hacer un censo nacional, tarea pendiente pero necesaria para a partir de ello en 5 años, lograr que el 100 % de escuelas tenga condiciones de educabilidad y seguridad para todos los estudiantes. Agua, baños, electricidad, internet y mobiliario digno son algunas a considerar. Con participación de gobiernos regionales, empresas y obras por impuestos. No podemos seguir poniendo en riesgo a miles de estudiantes día a día en un país que dice respetar la vida y al ser humano.

e. Sistema nacional de evaluación con impacto real: anual, universal, transparente. Que mida progreso por estudiante, no solo notas. Que sirva para tomar decisiones, no para llenar archivos o dar conferencias de prensa.

f. Carrera pública directiva: los mejores deben dirigir escuelas. Formación especializada, liderazgo transformacional en su gestión, concursos rigurosos, autonomía operativa y rendición de cuentas.

g. Clústeres multisectoriales regionales: empresarios, academia y gobiernos locales articulados para apoyar escuelas públicas de su zona.

h. Currículo realista y transformador: contenidos relevantes, más pensamiento crítico, ciudadanía, habilidades digitales, valores,

convivencia, respeto a la diversidad, elaborado por educadores que permita la adaptación a esa diversidad de contextos que nos caracteriza.

i. Una "Política de Estado Educativa de Largo Plazo" o "Política Educativa de Continuidad" cuyo objetivo sea trascender los cambios de gobierno y las agendas políticas de corto plazo para construir una visión estratégica que garantice el desarrollo sostenible del sistema educativo.

Creación de un organismo autónomo y de alto nivel, con un perfil técnico y liderazgo pedagógico, una entidad similar al BCR, con autonomía funcional, administrativa y financiera, cuyas decisiones no estén sujetas a los vaivenes políticos, liderado por un profesional de larga trayectoria y reconocido prestigio en el ámbito educativo, con un mandato de varios años para asegurar la continuidad de las políticas, cuya designación sea a través de un proceso riguroso y transparente, idealmente con el consenso del Congreso y otros actores de la sociedad civil, para asegurar su independencia y legitimidad, cuyas funciones sean:

- velar por la implementación y el cumplimiento del Proyecto Educativo Nacional, monitoreando su avance y realizando las actualizaciones necesarias, pero siempre en el marco de una visión a largo plazo;
- definir y monitorear estándares de calidad educativa claros y medibles en todos los niveles incluyendo la evaluación del rendimiento estudiantil, el desarrollo profesio-

nal de los docentes y directivos y la calidad de la infraestructura escolar;

- diseñar e implementar una política integral para la carrera docente, desde la formación inicial, la capacitación continua, las evaluaciones de desempeño y la meritocracia, con el objetivo de atraer a los mejores talentos a la docencia y asegurar su desarrollo profesional;
- realizar evaluaciones periódicas del sistema educativo, generando datos y análisis que sirvan de base para la toma de decisiones. Esto permitiría identificar problemas y adaptar las políticas de manera informada.
- trabajar con otros ministerios (Salud, Economía, Desarrollo e Inclusión Social, etc.) para abordar los factores que influyen en la educación, como la desnutrición, la anemia, la pobreza, el acceso a la tecnología, entre otros.

La educación básica no puede ser rehén de ideologías ni de coyunturas políticas. Necesitamos continuidad técnica, liderazgos profesionales, decisiones centradas en la evidencia. Reformas con visión de largo plazo, protegidas de los vaivenes del poder. Los mejores al frente. Los resultados como medida. "La equidad como brújula."

El momento es ahora

Este documento es un llamado urgente. El Perú ya no puede esperar. O reformamos ahora el sistema educativo o nos resignamos a ser un país que traiciona el futuro de niños y jóvenes.

Los niños no pueden seguir pagando el precio de la improvisación y la ineficiencia y sobre todo de la poca continuidad de la política educativa y la falta de ella. La escuela básica debe ser motor de desarrollo, no trampa de pobreza.

La tarea es inmensa, pero posible. Exige coraje, profesionalismo y, sobre todo, decisión.

Lo sabemos. Ahora hay que hacerlo y como señala la Ley a la sociedad, nos corresponde: participar en la definición y desarrollo de políticas educativas en el ámbito nacional, regional y local.

El Perú ya no puede esperar. O reformamos ahora el sistema educativo o nos resignamos a ser **un país que traiciona el futuro de niños y jóvenes.**

Bibliografía

1. La Ley General de Educación 28044. (2003). Diario Oficial El Peruano.
2. Ministerio de Educación del Perú. (2024). Evaluación Nacional de Logros de Aprendizaje (ENLA) 2024. MINEDU.
3. Ministerio de Educación del Perú. (2025). Unidad de Medición de la Calidad (UMC) documento de trabajo. (UMC – MINEDU).
4. Ministerio de Educación del Perú. (2024). Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE) 2024.
5. Ministerio de Salud del Perú. (2024). Evaluación de Competencias socioemocionales de niños e indicadores de salud mental de cuidadores (ECIC) 2024.
6. Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2024). Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES 2024. INEI.
7. Ministerio de Educación del Perú. (2021). Proyecto Educativo Nacional al 2036. Consejo Nacional de Educación.
8. Consejo Económico y Social. (2024). Informe 03-2024 sobre derechos, calidad de vida y atención a la infancia. CES.
9. Pacto por la Primera Infancia. (2022). 3a Semana Nacional de Inversión en Primera Infancia.
10. UNICEF. (2023). Informe Anual de UNICEF 2023. UNICEF.

Documento previo #9

La reforma del sistema de salud

Omar Neyra

Consultor internacional en Gestión y Salud Pública, máster en Docencia e investigación y doctor en Salud Pública

La llegada de la pandemia de la COVID-19 desnudó las serias falencias estructurales del sistema de salud peruano, más allá de una gestión ineficiente en políticas sanitarias por los gobiernos de turno en pandemia, tenemos un serio problema en el país, que es el sistema de salud necesita una reforma importante.

Haber sido el país con la mayor mortalidad del mundo en la pandemia nos tiene que llevar a una reflexión importante como sociedad, no podemos continuar con los paradigmas de política sanitaria actual y se necesita un cambio importante, y que esta debe estar enfocada en la visión diferente, de cómo se ha diseñado la gestión de la salud hasta el momento.

La actual visión sanitaria peruana contempla un paradigma “hospitalocéntrico”, que está basado fundamentalmente en la atención de la enfermedad, entiéndase esta como la que: se espera que las personas se enfermen para poder ser atendidas en el sistema sanitario, sea público o privado, y ahí el control de la enfer-

medad, esto sucede porque se entiende que la salud es recuperación de la enfermedad.

Si bien es cierto, existen esfuerzos públicos y privados aislados para hacer un cambio en una gestión sanitaria diferente, estos no tienen un impacto masivo e importante, debido a que no existe un cambio de paradigma integral, y esto pasa por entender que es la salud y no pensar que la salud solo es control y tratamiento de la enfermedad.

La salud, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. En otras palabras, la salud implica un equilibrio integral en todos los aspectos de la vida de una persona, no solo la ausencia de enfermedades.

Y es ahí donde debemos enfocarnos y este es el cambio de paradigma, aquello que se ha estudiado en las últimas décadas y se ha evidenciado que funciona, que es dejar el paradigma “hospitalocéntrico” e implementar un

paradigma basada en “la atención primaria” si bien es cierto, todos. Hablamos de la atención primaria, pero operativizar la implementación debe ser objetivo de estado, el éxito de aquellas naciones que han podido hacerlo son las que hoy gozan de una salud general en un contexto amplio y no tratamiento de la enfermedad únicamente.

La reforma del sistema de salud, debe estar basada en este cambio de paradigma, de lo contrario caemos en el riesgo de seguir insistiendo en lo mismo, financiamiento, formación de recurso humano y la construcción de infraestructura en sistema sanitarios pensados en la enfermedad y no la ausencia de la enfermedad, es fundamental y la comprensión de ello, y a partir de ahí entender que sin esta decisión de cambio paradigma no habrá reforma sanitaria de salud importante que tenga impacto real y positivo en la salud y vida de millones de Peruanos.

Haber sido el país con la mayor mortalidad del mundo en la pandemia nos tiene que llevar a una reflexión importante como sociedad.

La reforma de la salud con este cambio de paradigma, basada en la atención primaria es una decisión política, más allá de un gobierno debería ser un acuerdo de estado/país con la finalidad de promover a mediano y largo tiempo una real reforma, no se trata de emisión de directivas y normas específicas basadas en atención primaria, es una decisión política que cambie el “chip” de toda una sociedad para que de esta manera podamos como país, tener en un mediano plazo un sistema de salud diferente con acceso digno, de calidad y equitativo que asegure bienestar general y no solo ausencia de enfermedad.

A pesar de la existencia de un sistema de salud privado, la reforma debe estar enfocada en el sistema público, según la Data oficial del Estado peruano tenemos aseguramiento universal, entonces el 99.9% tendríamos un seguro ya sea SIS o ESSALUD, por lo tanto, toda reforma principalmente debe ir al sistema público, el privado podrá adaptarse a ello, pero es la rectoría del MINSA la fundamental y es la que debe dirigir el cambio importante en la salud de todos los peruanos.

Esta decisión política de cambio de paradigma, debería ir acompañada con recomendaciones importantes para que el sistema tenga Pilares fundamentales en su cambio, que deberían ser:

1. La de Gobernanza
2. La de Infraestructura física y digital (incluye equipos, medicamentos y servicios)
3. La de recursos humanos y
4. La de financiamiento

Estos cuatro aspectos señalados son funda-

mentales y ninguno es más importante que el otro, detallaremos a continuación en forma general, del como deberían realizarse, que debe incluir en la estructura de estos cambios para tener el impacto positivo deseado en esta reforma.

La Gobernanza, entendida como la toma de decisiones y la gestión de los recursos para así garantizar un acceso oportuno, de calidad y equitativo a los servicios de salud, hoy en día no funciona adecuadamente, no existe una coordinación importante entre los diversos actores, la mal realizada regionalización/descentralización en salud, coexistencia de subsectores de salud, (MINSA, ESSALUD, FFAA, PNP, GORES, Gob. Locales, etc), han hecho que en estos años se transfiera recursos económicos, más no las capacidades técnicas por lo tanto, todo esfuerzo, reitero a pesar del crecimiento del presupuesto, no ha tenido un cambio significativo de impacto positivo en estos 20 años.

La reforma del sistema de salud debería incluir un cambio en la gobernanza actual, la existencia de subsectores no favorece a esta coordinación y gestión adecuada, es importante volver a una rectoría efectiva del Ministerio de Salud, hoy puede estar establecida en normas pero esta no se da adecuadamente, es por ello que se debe repensar la forma de la descentralización/regionalización en salud, si bien es cierto existe una diferencias enormes en diversas regiones, pero en términos sanitarios, la estructura geográfica y multicultural, no impide que haya una rectoría nacional que permita a todos los responsables

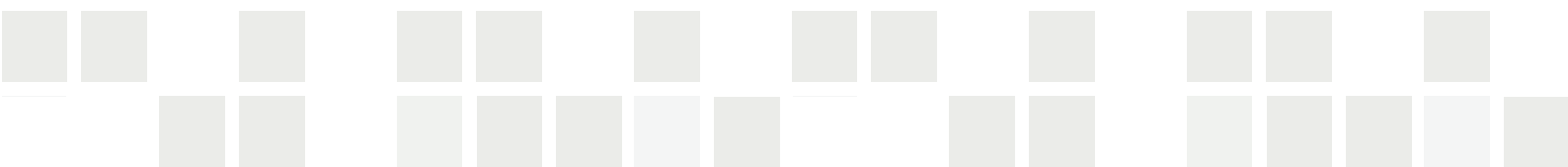
poder coordinar adecuadamente, y en este contexto los diversos actores locales pueden adaptar una estrategia general y nacional a su diversidad de estructura local o condición propia, así como también debemos unificar la coexistencia de subsectores en uno que trabajen coordinadamente.

En resumen, en cuanto a Gobernanza, retornar a la rectoría central que no implica prestación de servicios de salud, y la reestructuración de diversos subsectores bajo MINSA.

Infraestructura física y digital

La reforma de la salud, también debe incluir la de la reestructuración de la infraestructura física e implementación de la digital, resulta importante en una reforma de este tipo, está debe estar fundamentada en la atención Primaria, en estas décadas se ha implementado bajo el paradigma “hospitalocéntrico” diferente, debemos enfocarnos en la de atención primaria y con un fortalecimiento del primer nivel específicamente para los servicios de salud, que incluya a la población, un cambio de visión de los servicios de salud, donde el primer nivel sea su primer punto de atención o aún mejor, que el sistema sanitario pueda ir en búsqueda de la población sana para evitar que se enferme.

Ese es el gran cambio del paradigma en la atención primaria y todos los esfuerzos en esta infraestructura física y digital, deben ir enfocadas a ello, y a esto se suma hoy en día (2025) la transformación digital, que permita darle un soporte adecuado a este cambio



de paradigma basado en la prevención de la enfermedad, en la búsqueda de la población sana y Consecuentemente de ello una prevención fuerte a nivel de una relación ciudadano -sistema de salud, solo así podremos cambiar los índices de enfermedad, con toda la información epidemiológica disponible.

Conjuntamente con la infraestructura tenemos la problemática de equipamiento, esta debe estar también basado en el cambio de paradigma, que permita el manejo integral, no de la enfermedad, sino de este concepto de salud que estamos proponiendo, con esa premisa tanto infraestructura como equipos de primer nivel o de un sistema que llegue en directo o vaya a la sociedad en general y no al revés, permitiría poder prevenir un 70-80% de enfermedades y con ello asegurarle a la población estándares de salud realmente diferentes, esto se ha implementado en otros países a finales de la década de los 70s y hoy índices epidemiológicos diferentes al nuestro.

Es innegable la necesidad y presencia de hospitales especializados, pero estos como parte final de un sistema de salud, No como el sistema en si, los hospitales especializados deben existir de acuerdo a las necesidades epidemiológicas de la población como consecuencia de aquello que no se ha podido resolver en el primer nivel, y no debe ser más del 20 a 25% de patologías.

Otro aspecto a implementar en esta reforma, es la forma cómo se construye e implementa la infraestructura tanto física como digital, las

La salud implica un equilibrio integral en todos los aspectos de la vida de una persona, no solo la ausencia de enfermedades.

contrataciones directas y las contrataciones de gobierno a gobierno no están funcionando adecuadamente, necesitamos que se desarrolle la infraestructura y equipamiento rápidamente pero también en forma adecuada y de calidad, que además estas deben asegurar el funcionamiento; y ahí tenemos que hacer un cambio; vemos que tímidamente algunos proyectos aislados, debemos apostar fuertemente por las asociaciones públicos privadas (APP), donde además de infraestructura se asegure el funcionamiento, no quede solo en cemento, que podría ser un elefante blanco, sino este funcione, y las APP asegurarían ello, son conceptos que deberíamos discutir como parte de una reforma real para que se asegure el servicio y no solo la infraestructura ya sea física o digital.

El otro gran problema crítico y constante es el de medicamentos, que tiene que estar li-

gado a este nuevo paradigma de la atención primaria, como parte de la infraestructura de equipos, los medicamentos con una visión diferente. Es cierto existe una central Nacional de compras, Pero esta debería realizar el 95% de la entrega de medicamentos en los puntos finales de atención, y no quedarse solo en la compra. Necesitamos un equipo técnico serio, que no dependa del gobierno de turno directamente, sino sea una oficina descentralizada del gobierno, que tome decisiones adecuadas de acuerdo a la epidemiología y planifique por lo menos con un año previo las compras corporativas, para tener medicamentos de calidad, en forma oportuna y en los mejores precios, esto es planificación en base a data real existente.

Y en este aspecto la información de datos reales que se pueda manejar a través de una infraestructura digital robusta y nacional, es clave, es por ello fundamental esta implementación que le permita al sistema, no solo ver quiénes enferman, sino también cómo se enferman, cuando y cuantos se enferman, y así poder planificar permanentemente las acciones futuras, sin data sólida no vamos a poder tener una reforma real del sistema.

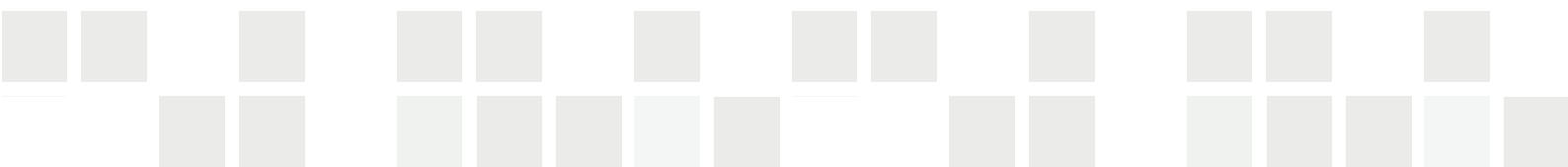
Una reforma de la salud sin una reforma en la formación y especialización de recursos humanos tampoco será posible, y acá hay distintas aristas analizar pero creo que la fundamental, es la participación de la academia a través de la universidad, con un cambio en la formación del recurso humano que va a ser partícipe de esta transformación del sistema de salud, pensado en un nuevo paradigma

que es el de la atención primaria, es por eso que este aspecto debe realizarse un trabajo coordinado con la universidad y esta, que sea que participe directamente como parte de esta reforma con cambios desde la formación en el pregrado y los diversos posgrados, y de esta manera los servicios de salud puedan incorporar a ese recurso humano, acorde a su Visión y necesidades, eso no niega la alta especialización, que seguirá dándose y será parte del sistema, pero no el sistema completo.

Otro aspecto fundamental a analizar es la meritocracia, necesitamos tener cuadros competentes a distinto nivel que permita que tengamos a los mejores profesionales posibles para cada área que se va a necesitar, la meritocracia asegura al profesional un desempeño profesional estable y con ello se asegura una adecuada atención final al ser humano.

Otro punto en la reforma de recurso humano, es la de la remuneración, siempre los recursos serán escasos y es por ello que necesitamos como país establecer un estándar mínimo de inversión para el sector salud, cuál es el presupuesto mínimo del Estado y de este, cual es el que se destine al recurso humano, para que este pueda desarrollar sus actividades adecuadamente sin mayores contratiempos, sumando a la meritocracia y un incentivo adecuado podemos tener profesionales de la salud satisfechos, que brinden el servicio de salud de manera óptima.

El financiamiento, como parte de la reforma



del sistema es clave, dado que sin recursos financieros no será posible realizar esta esperada transformación.

En salud los recursos serán siempre escasos, pero los que tienen deben utilizarse adecuadamente y se debe priorizar el gasto para el área sanitaria y no la administrativa ni gasto corriente, que es lo ocurre en este momento.

Teniendo en cuenta un cambio de paradigma, basado en la atención primaria, el financiamiento existente podría ser la base para un manejo financiero adecuado con los recursos que contamos, Por qué hoy destinamos los recursos a tratar la enfermedad que podrían ser hasta a 10 veces más costo, en ese contexto si basamos una reforma integral de la salud basada en atención primaria, en la prevención de la enfermedad tendremos ahorros importantes que haga eficiente el gasto, el uso de los recursos serían adecuados porque vamos a poder destinar más recursos a prevenir enfermedad, por lo tanto podríamos tener hasta 10 veces más presupuesto en la práctica real para poder hacer uso eficiente.

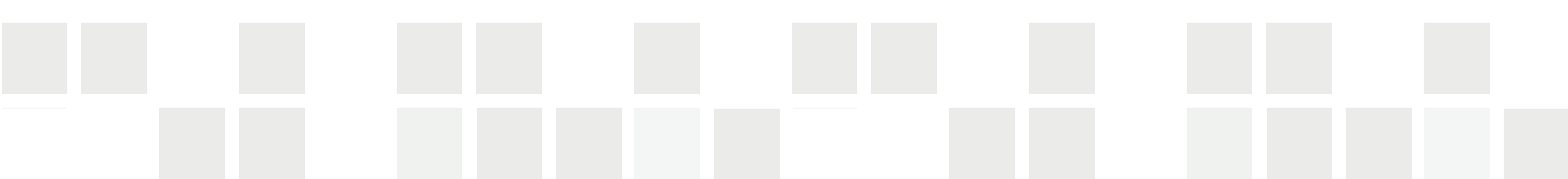
En los últimos años uno de los sectores que más han incrementado el presupuesto es el de salud, con MINSA y con ESSALUD, entre ambos hoy podrían llegar de 18 a 20% del presupuesto nacional, MINSA con 30,000 millones y ESSALUD con 17,000 millones aproximadamente, estos deben ser ejecutados de manera eficiente, y destinados a las prioridades de manejo de enfermedades, pero sobre todo prevención en este cambio de paradigma, el financiamiento debe tener también ese

viraje a la atención primaria y con ello el recurso tendrá un uso eficiente.

Con los recursos que contamos, podemos tener una mejor gestión y es una gran inversión país para asegurar que en las próximas décadas gocemos de una mejor salud, Porque teniendo en cuenta las próximas epidemias que podrían venir el presupuesto que tenemos no será sostenible y todo el sistema podría quebrar.

Mi última reflexión sobre la reforma de la salud se desprende del análisis de los datos de la evidencia científica disponible sobre de epidemiología de las enfermedades prevalentes, hay una incidencia mayor de enfermedades de alto costo que vienen incrementado y que las he dividido en tres grandes grupos, las cardiovasculares con diabetes incluida, las de Salud Mental que podrían afectar a el 30% de la población y las de cáncer.

Si no hacemos cambios importantes, que incluyan la reforma del sistema de salud, no habrá sistema financiero que resista las próximas décadas, este alto costo que podría afectar a porcentajes importante de la población, estos tres grandes grupos de enfermedad son completamente prevenibles y es posible mediante un reforma basada en la atención primaria de la salud.



Documento previo #10

El aseguramiento de la salud en el Perú

Flor Phillips

Nuestra Constitución Política en su artículo 7° establece que todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. Este artículo también garantiza la protección para las personas con discapacidad. Más adelante, en el artículo 9°, estipula que el Estado determina la política nacional de salud y el Poder Ejecutivo, la norma y supervisa, siendo responsable de diseñarla de forma plural y descentralizada para facilitar a todos el acceso equitativo a servicios de salud. Finalmente, el artículo 11° dispone que el Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones a través de entidades públicas, privadas o mixtas supervisando su eficaz funcionamiento.

Así es que todos tenemos el Derecho en Salud consagrado en nuestra Constitución, y en acuerdos supranacionales, que se expresa en políticas de Estado y de Rectoría, con regulaciones sanitarias que deben relevar el acceso equitativo a servicios de salud y la garantía de acceso a prestaciones en una

red de entidades públicas, privadas y mixtas supervisadas.

¿Y qué es la Rectoría? Es una función indelegable e ineludible del Estado, que en materia de salud es ejercida exclusivamente por el Ministerio de Salud MINSA (Autoridad Sanitaria Nacional) y expresada por su capacidad para conducir el sector salud y para tomar responsabilidad por la salud y bienestar de la población. De acuerdo a la Ley 30895 y reglamento DS 030-2020-SA, la Rectoría implica proteger la salud como derecho humano y bien público.

¿Quiénes conforman el sector salud? Está compuesto por el MINSA, aproximadamente 25,000 establecimientos de salud públicos y privados denominados IPRESS - Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud; asimismo son parte 7 aseguradoras públicas, el SIS, FISSAL, EsSalud, 3 Sanidades de las FFAA y 1 de PNP; 5 Entidades Prestadoras de Salud EPS, Pacífico, Rímac, Mapfre, La Positiva y Sanitas; 18 pre pagas o planes desarrollados por clínicas, 14 autoseguros y 8

empresas de seguros que ofertan coberturas de salud, todos ellos denominados IAFAS - Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud. También son parte del sector las entidades públicas y privadas formadoras de recursos humanos, entidades productoras y comercializadoras de otros recursos en salud y otras organizaciones que realizan actividades relacionadas directa o indirectamente con la salud individual o colectiva, debiéndose precisar que no existen relaciones de dependencia orgánica o funcional con estos agentes, salvo las establecidas por norma. Asimismo, son parte del sector la sociedad civil que realiza actividades para salud y la población en general.

¿El aseguramiento es una política de Estado? En nuestro país, el Aseguramiento de la Salud es una política de Estado que asocia elementos del Derecho a la Salud con una protección a las familias ante el riesgo financiero frente a la enfermedad favoreciendo la accesibilidad, de tipo económico, a los servicios de salud. Asimismo, constituye uno de los pilares centrales para el cumplimiento, específicamente, del ODS 3: Salud y Bienestar, precisado en la meta 3.8: “Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos.”

En este orden de ideas, la OPS/OMS señala que la cobertura universal en salud CUS “es una de las políticas más poderosas para

reducir inequidades en salud y en bienestar social”. Es decir, el aseguramiento nominal, en el que el Perú ha avanzado muchísimo, es el mecanismo financiero y organizativo para cumplir con la cobertura universal en salud CUS y está íntimamente ligado al acceso, a la cobertura prestacional y a la calidad de los servicios de salud, aspectos que aún precisan de mayor consenso e impulso. De ser el caso, el deterioro de la protección financiera impacta en el gasto de bolsillo y junto con la falta de cobertura son los mayores enemigos de la CUS.

Es propicio mencionar el ODS 10: Reducción de las Desigualdades, que reconoce el rol redistributivo del aseguramiento al proteger de los gastos catastróficos en salud a las perso-

El principal reto del aseguramiento en el Perú no es ampliar la cobertura —ya prácticamente universal—, sino hacerla efectiva, debido a la **profunda desconexión entre el éxito del aseguramiento y el fracaso en garantizar el acceso real a la salud.**

nas de menos recursos, ciertamente una de las principales causas de empobrecimiento en países de ingresos medios como el Perú y sobre el que también hay agenda pendiente.

Cabe recordar que durante el año 2015 la Asamblea General de la ONU aprobó el mayor plan de acción global para lograr, hacia el año 2030, un mundo más inclusivo y próspero para todas las personas y el planeta, adoptándose los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre los que se encuentran el ODS 3 y 10 citados.

Finalmente, la Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud (OPS, 2014) precisa que los sistemas de aseguramiento son instrumentos esenciales para reducir barreras de acceso, garanti-

zar financiamiento solidario y disminuir desigualdades sociales y sanitarias. (Naciones Unidas, 2015; OPS, 2014).

¿Qué avances normativos tenemos en el marco de la política pública de Aseguramiento de la Salud? En este aspecto el Perú muestra avances muy significativos en las últimas tres décadas, demostrando su compromiso con la construcción de la protección financiera en salud. En una primera etapa debo mencionar a la Ley 26790 de Modernización de la Seguridad Social (1997) que crea la figura de EPS, la creación del Seguro Escolar Gratuito y Seguro Materno Infantil establecidos por el MINSA como programas de extensión de cobertura (1997 y 1998), la Ley 27656 (2002) que crea el Fondo Intangible Solidario de Salud FISSAL y la Ley 27657 (2002) que crea el Seguro Integral de Salud SIS.

Las experiencias internacionales muestran que es posible construir un esquema de aseguramiento basado en la portabilidad del seguro, la equidad en el acceso, la eficiencia y equidad del financiamiento y la complementariedad público-público y público-privada.

Luego hay un salto de varios años hasta la promulgación de la Ley 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud LMAUS (2009) que estableció el marco normativo del modelo de aseguramiento AUS, con el objeto de garantizar el derecho pleno y progresivo de toda persona a la seguridad social en salud, normando el acceso y las funciones de regulación, financiamiento, prestación y supervisión del aseguramiento. Reconoció al AUS como un proceso a efectos de lograr que todas las personas dispongan de un seguro que les permita acceder a un conjunto de prestaciones de salud de carácter preventivo, promocional, recuperativo y de rehabilitación, en condiciones adecuadas de eficiencia, equidad, oportunidad, calidad y dignidad,

sobre la base del Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS).

Otros aspectos importantes de la LMAUS son la definición de los regímenes de financiamiento (contributivo, semi contributivo y subsidiado) y planes de aseguramiento (PEAS, complementario y específico), la definición de los agentes: las IPRESS públicas, privadas o mixtas, categorizados, acreditadas por la autoridad competente y registradas para brindar servicios de salud de acuerdo con su nivel y categoría y las IAFAS públicas, privadas o mixtas, encargadas de administrar los fondos destinados al financiamiento de prestaciones de salud y ofrecer coberturas de riesgos de salud

Posteriormente y en el marco de la Reforma del 2013, resaltan el Decreto Legislativo 1164 (2013) que dispuso la afiliación automática a una IAFAS desde el nacimiento, el Decreto Legislativo 1158 (2013) que reforzó el rol de SUSALUD como organismo supervisor del sistema y garante de Derechos en Salud (y cuenta con mecanismos de conciliación y arbitraje a cargo del CECONAR) y el Decreto Supremo 010-2016 que precisó los procesos obligatorios de una IAFAS.

Finalmente, el Decreto de Urgencia 017-2019 que dispuso que todo ciudadano sin un seguro registrado en el sistema de SUSALUD sea automáticamente asegurado por el SIS, independientemente de su situación socioeconómica, cuyo efecto fue que esta IAFAS pasara de tener 15 millones de asegurados en el año 2019 a 23 millones de asegurados

en el año 2020, con importante impacto financiero y en el nivel de servicio. También está el DS 023-2021-SA que actualizó el PEAS o plan de beneficios llegando a cubrir el 82% de la carga de enfermedad del país. Recientemente, mediante Ley 32016 se ha incorporado a los peruanos residentes en el exterior cuando estén en territorio nacional y no tengan cobertura, así como ampliando para toda la población cobertura PEAS y plan complementario.

¿Cómo es la dinámica del aseguramiento de la salud?

La composición del aseguramiento en el Perú refleja la estructura del mercado laboral y la situación socioeconómica de la población. EsSalud asegura aproximadamente a 10 millones de personas, cuyos titulares están en relación laboral de dependencia y se financia mediante el aporte del 9% de la remuneración a cargo de los empleadores, para brindar prestaciones de salud al titular y sus derechohabientes, solo en su propia red de aproximadamente 400 IPRESS distribuidas a nivel nacional, siendo su principal fortaleza la atención de Alta Complejidad, por el contrario el primer nivel de atención es muy reducido. En paralelo, funcionan las EPS que brindan cobertura a poco más de un millón de personas provenientes de EsSalud. Reciben el 2,25% del aporte a EsSalud por asegurado titular más un aporte adicional, por cuenta de cada afiliado, aunado a copagos moderadores por uso de servicios de salud. Generalmente contratan IPRESS privadas a nivel nacional, bajo diversos mecanismos y

modalidades de pago asociados a estándares. Cabe mencionar que también aseguran como potestativos a personas que libremente tomen sus servicios.

En el año 2024 el SIS recibió el 10% del presupuesto público en salud financiando el costo variable de la prestación (medicamentos, insumos etc.) y servicios administrativos como traslados aéreos y terrestres por referencias, casas maternas y sepelio. A la fecha asegura aproximadamente a 26 millones de ciudadanos, a condición de que no tengan otro seguro de salud, es gratuito y de afiliación individual. Las atenciones se brindan en la red pública de prestadores a nivel nacional contratados mediante mecanismos de pago por servicios y cápita. La red pública cuenta con Institutos altamente especializados como el INEN, el Instituto de Salud del Niño de San Borja y el Instituto Nacional de Oftalmología INO entre otros debiéndose resaltar el despliegue de IPRESS en el primer nivel de atención aunque con poca capacidad resolutive y muchas oportunidades de mejora. En tal sentido, el MINSA viene desarrollando la estrategia de Redes Integradas de Salud RIS con lo que se esperan mejoras notables en el servicio.

El FISSAL, cumple el rol de asegurador de enfermedades de alto costo para los asegurados al SIS, cubriendo diagnósticos de insuficiencia renal crónica y terminal, siete tipos de cáncer frecuentes (mama, cuello uterino, próstata, colon, estómago, leucemia y linfoma), además de enfermedades raras y huérfanas, trasplante renal en adultos y de hígado

El aseguramiento de la salud en el Perú ya no puede medirse solo por su cobertura nominal, lograda a la fecha, sino por su capacidad **para responder efectivamente a las necesidades en salud de las personas.**

do en pediatría. Contrata a prestadores de la red pública, a privados para hemodiálisis y en casos específicos de trasplante pediátrico a prestadores internacionales.

Las IAFAS de las FFAA y PNP brindan protección financiera a su personal en actividad, retiro y a sus familias, aproximadamente 720,000 asegurados. Se financia con un porcentaje de las remuneraciones. Las atenciones se brindan en una red de establecimientos de salud propios y contratación de servicios privados.

Finalmente, está el aseguramiento privado tradicional a cargo de empresas de seguros y orientado a segmentos de ingresos medios y altos mediante la libre adquisición de pólizas de salud y pago de primas, con renovación anual y límite de acceso por edad. Ofrecen una variedad de productos de cobertura na-

cional e internacional, los servicios se brindan a través de IPRESS privadas contratadas y algunas cuentan con la modalidad de reembolso.

¿Cuál es la situación actual de la cobertura de aseguramiento?

Al cierre de julio del 2025, el Perú ha alcanzado una cobertura poblacional de aseguramiento en salud de 98.47% de la población. Según SUSALUD, la distribución fue: Seguro Integral de Salud (SIS, 71,4%), EsSalud (23,6%), EPS (2,9%), Sanidades de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional (1,9%) y otros regímenes (0,2%). Sin embargo, esta expansión ha resuelto solo la cobertura nominal y, aunque parezca extraño, hasta podría haber agudizado el desafío de fondo: el acceso efectivo, oportuno y de calidad a los servicios de salud dada las limitaciones de la oferta. La distancia entre la afiliación formal y la atención real constituye hoy la principal deuda del aseguramiento con la ciudadanía.

Para el caso de las dos mayores IAFAS públicas, SIS y EsSalud, el análisis revela que el problema central no es la ausencia de cobertura poblacional, sino las limitaciones estructurales de los prestadores del sistema para garantizar acceso a servicios, disponibilidad de citas, medicamentos, continuidad de atención, oportunidad en intervenciones diagnósticas y terapéuticas entre otras. Las causas han sido identificadas: escasez de personal de salud, en número, entrenamiento y distribución, presupuestos desajustados a la realidad, inmadurez de los sistemas de información y logística, debilidades en

la oferta, en particular en el primer nivel de atención, entre otras.

Muchos de los asegurados de ambas IAFAS enfrentan diariamente demoras, inequidad y, de acuerdo con declaraciones públicas, hasta mal trato para recibir prestaciones de salud que están cubiertas por lo que deberían estar disponibles, favoreciendo, en muchos casos, el gasto de bolsillo y la pérdida de confianza en el sistema.

A propósito de esto último, merece especial atención comentar el Gasto de Bolsillo definido por la OMS como cualquier tipo de pago realizado para consultas, medicamentos, análisis, procedimientos etc., y que para lograr la Cobertura Universal en Salud no debe superar el 20% del gasto corriente en salud. Es decir, es el pago directo que ejecutan las personas o familias para el cuidado de su salud que para Perú se estima en 27% y el 40% de este gasto va a medicamentos e incluso cirugías. De acuerdo a diversos estudios, en Lima Metropolitana se concentró más del 40% de este gasto y más en asegurados públicos (SIS y EsSalud) estimándose que representa el 10% de los ingresos familiares. El gasto de bolsillo refleja la ausencia de protección financiera ante la utilización de servicios de salud. Cabe mencionar que el gasto total en salud en Perú se estima en 6.1% del PBI.

En este contexto...

El principal reto del aseguramiento en el Perú no es ampliar la cobertura —ya prácticamente universal—, sino hacerla efectiva, debido a la profunda desconexión entre el éxito del

aseguramiento y el fracaso en garantizar el acceso real a la salud.

Ello demanda garantizar acceso completo a servicios, fortalecer la capacidad resolutive del primer nivel de atención, modular la brecha de recursos humanos, asegurar asignación eficiente y equitativa del financiamiento y modernizar la gobernanza del sistema. A su vez, requiere integrar la transformación digital, trabajar la interoperabilidad y colocar al ciudadano en el centro de las políticas públicas de otros sectores vinculados a los determinantes sociales en salud.

Las experiencias internacionales muestran que es posible construir un esquema de aseguramiento basado en la portabilidad del seguro, la equidad en el acceso, la eficiencia y equidad del financiamiento y la complementariedad público – público y público-privada. En el Perú, estas experiencias pueden orientar reformas para superar los desafíos actuales y avanzar hacia un modelo centrado en el ciudadano, articulado, eficiente, resiliente, orientado a resultados sanitarios y sostenible.

El presente documento se inscribe en este debate. Reconociendo la complejidad del sistema de salud se propone una agenda de temas de discusión, que sin duda no agotan el desafío, sobre cinco ejes estratégicos que se abordan a continuación, para transitar hacia la cobertura universal en salud con un modelo que garantice equidad, con estándares nacionales de acceso, oportunidad, calidad, disponibilidad y aceptabilidad, con independencia de quién financie.

1. Aseguramiento efectivo, portable y articulado:

Garantizar que la afiliación se traduzca en acceso real a servicios de salud en cualquier punto de la red nacional. Articular sub sistemas. Fortalecer la Atención Primaria de Salud y un Primer Nivel de Atención asequible, equitativo, resolutive y orientado a resultados, impulsando la innovación digital como frontera del primer contacto.

2. Gobernanza y Rectoría del sistema con Instituciones sólidas y participativas:

Actualizar el marco regulatorio nacional relevando la complementariedad entre subsistemas con base en el mecanismo de Armonización de la Provisión de los Servicios. Impulsar la estrategia de Asociación Público-Privada APP. Consolidar en el sistema la generación e implementación de políticas de integridad, transparencia y lucha anticorrupción. Impulsar la implementación de la separación de funciones financiador – prestador en EsSalud favoreciendo la gobernanza y la eficiencia. Consolidar el rol de SUSALUD como garante de derechos, regulador de IAFAS y supervisor del sistema. Avanzar en la construcción de la resiliencia del sistema frente a emergencias sanitarias potenciando la complementariedad de los subsistemas y con la participación de la sociedad civil. Revisar y profundizar en las buenas políticas y lecciones aprendidas.

3. Financiamiento y asignación equitativa, eficiente, sostenible e innovador:

Avanzar hacia la meta de destinar el 6% del PBI en salud al 2030. Reducir el gasto de bolsillo (barrera y empobrecimiento) que hoy está en 27%. Avanzar en la maduración de procesos logísticos y consolidar compras regionales. Avanzar en la maduración de la IAFAS SIS superando el actual modelo de financiamiento de costo variable e incluyendo mix de mecanismos de pago innovadores con orientación a resultados. Impulsar las decisiones de financiamiento de las IAFAS SIS y EsSalud sustentadas en estudios financieros actuariales. Transformar el FISSAL en un reasegurador nacional especializado en enfermedades de alto costo. Avanzar en la asignación del financiamiento a la oferta, equitativo y eficiente, que favorezca el mejor desempeño, y crear incentivos alineados a resultados para ganar bienestar.

4. Sistemas de información y digitalización:

Consolidar y desplegar la agenda digital nacional. Consolidar la transformación digital y asegurar la interoperabilidad para el intercambio de información y soporte de la relación entre subsistemas, que garantice acceso y continuidad de la atención. Impulsar el talento y la transformación cultural en salud digital superando legítimas dudas. Asegurar avances en ciberseguridad y protección de datos personales. Asegurar el uso ético de la IA, basado en la evidencia y centrado en la persona.

5. Prestaciones con garantía de calidad y seguridad del paciente:

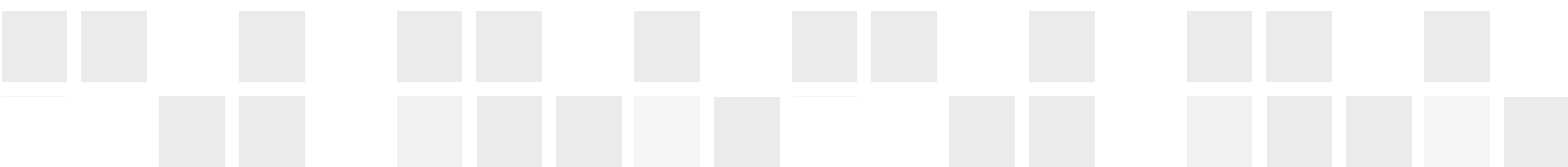
Avanzar en generar e implementar una po-

lítica y regulación orientada a cuidar de cuidadores favoreciendo confianza y compromiso. Asegurar la formación y certificación del talento humano en salud como base para la consolidación del sistema. Crear en la estructura del MINSA la Dirección General de Calidad para asistencia técnica y avanzar gradualmente en la acreditación de establecimientos de salud bajo estándares internacionales. Crear incentivos alineados a resultados, que favorezcan el desempeño y la mejor gestión.

Reflexión final

El aseguramiento de la salud en el Perú ya no puede medirse solo por su cobertura nominal, lograda a la fecha, sino por su capacidad para responder efectivamente a las necesidades en salud de las personas. A diferencia de otros países, el Perú no enfrenta un problema de judicialización del derecho a la salud, pero sí una creciente presión ciudadana por respuestas efectivas.

Hoy, el reto del aseguramiento en el Perú es cumplir con la promesa de acceso real a servicios de salud de calidad. Para lograrlo se requiere voluntad política, liderazgo técnico, visión de largo plazo y articulación entre Estado, sector privado y sociedad civil, coadyuvando al desarrollo sostenible del país.



Documento previo #11

Logística de medicamentos e innovación en salud

Ángela Flores

Resumen ejecutivo

La logística de medicamentos del sistema público peruano enfrenta graves desafíos que afectan el acceso oportuno y efectivo a tratamientos esenciales e innovadores. A pesar del aumento en la inversión en salud y los avances normativos, persisten problemas estructurales como la planificación fragmentada, compras a destiempo, distribución ineficiente, dificultades en la trazabilidad y ausencia de una perspectiva centrada en el paciente. Estos vacíos logísticos obligan a millones de peruanos a recurrir al gasto de bolsillo. Más del 30% prefiere acudir a una farmacia cuando tiene un problema de salud.

Desde ALAFARPE, proponemos una transformación estructural a través de cinco ejes estratégicos:

1. Planificación centralizada y desarrollo de capacidades en regiones.

CENARES debe trabajar de la mano de los gobiernos e instituciones en salud regionales brindando acompañamiento y capacitaciones en las distintas etapas. Es importante que se

pueda estimar la demanda real de los tratamientos y no solo trabajar con cifras históricas.

2. Digitalización.

Implementar sistemas digitales integrados (como historia clínica y receta médica electrónica) que permitan trazabilidad desde la prescripción hasta la dispensación.

3. Modernización de compras públicas.

Reformar la normativa para agilizar los procesos, fortalecer a CENARES como comprador institucional de excelencia y evitar compras fragmentadas.

La logística de medicamentos del sistema público peruano enfrenta graves desafíos que afectan **el acceso oportuno y efectivo a tratamientos esenciales e innovadores.**

4. Implementar los Mecanismos Diferencias de Adquisición.

Distintas normativas como la Ley de Cáncer, Ley de Enfermedades Raras y Ley de Compras Públicas incorporan los MDAs como alternativa para brindar tratamientos innovadores a los peruanos garantizando la sostenibilidad financiera del sistema de salud.

5. Desarrollar alianzas público-privadas.

Mediante estas alianzas se puede aprovechar la experiencia y capacidad privada para temas como distribución, telemedicina, buenas prácticas internacionales, entre otros.

6. Gobernanza integral y transparencia.

Promover el liderazgo técnico, rendición de cuentas y vigilancia para articular todo el ciclo logístico.

Estas acciones, sumadas al compromiso con una atención humana y eficiente, deben ser el horizonte tras las reflexiones desarrolladas en el CADE Salud.

Un ejemplo concreto del valor de las alianzas público-privadas es el proyecto desarrollado

en Cajamarca por AstraZeneca, en el marco de su programa +Salud en Comunidad. Esta iniciativa, implementada junto al gobierno regional, ha permitido acercar servicios de salud de calidad a poblaciones rurales mediante el uso de tecnología, conectividad y formación. A través de unidades móviles, educación digital y telemedicina, se ha fortalecido la prevención, el diagnóstico oportuno y el acceso a tratamientos en comunidades de difícil acceso.

Este caso demuestra cómo la colaboración entre el sector privado innovador y los gobiernos regionales puede acelerar soluciones concretas en salud pública. La experiencia de Cajamarca confirma que es posible avanzar en cobertura efectiva, eficiencia logística y equidad territorial mediante modelos de gestión compartida, sostenibles y centrados en el paciente.

Esta combinación de fortalecimiento logístico e innovación colaborativa puede convertirse en un eje clave para avanzar hacia un sistema de salud moderno, con más acceso y resiliente.

Esta combinación de fortalecimiento logístico e innovación colaborativa puede convertirse en un eje clave para avanzar **hacia un sistema de salud moderno, con más acceso y resiliente.**

Documento previo #12

Justicia constitucional

José Luis Sardón

Embajador, representante permanente del Perú ante la Organización de los Estados Americanos (OEA) y profesor principal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura

Introducción

Este ensayo presenta un comentario general sobre la justicia constitucional en el Perú y delinea un paquete de reformas legales y constitucionales para mejorar su desempeño. Dada la complejidad de la materia, no busca agotar el debate sino solo incitar uno más profundo.

El Nuevo Código Procesal Constitucional de 2021 establece la estructura y organización de la justicia constitucional en el Perú. Según este, el Poder Judicial incluye jueces constitucionales de primer y segundo grados. No obstante, la justicia constitucional culmina en el Tribunal Constitucional, que no es parte del Poder Judicial. Los procesos orgánicos, incluso, pueden ser interpuestos directamente ante el Tribunal Constitucional. Así, la justicia constitucional no es solo, pero sí principalmente, el Tribunal Constitucional.

La importancia del Tribunal Constitucional se refleja en que mientras el Título IV de la Constitución establece la conformación y fun-

ciones de los tres poderes del Estado —Legislativo, Ejecutivo y Judicial—, todo el Título V se ocupa solo de él. Esta importancia no es solo teórica. En la práctica, durante sus casi treinta años de existencia, el Tribunal Constitucional ha tenido un papel fundamental en el proceso político peruano. Para bien o para mal, ha tenido la última palabra en las grandes decisiones que han dado forma a dicho proceso.

A inicios de 2020, por ejemplo, bendijo la disolución del Congreso del 30 de septiembre de 2019, basada en la “denegatoria fáctica” de una cuestión de confianza planteada por el gobierno¹. Ello abonó el terreno para el mal manejo de la pandemia del COVID-19, pues abrió campo a que el Ejecutivo, libre de control parlamentario, incurriera en medidas efectistas —incluyendo una cuarentena draconiana. Empero, poco después, el Tribunal Constitucional corrigió ello, señalando que no cabe plantear cuestiones de confianza sobre competencias exclusivas del Congreso, ni asumir su “denegatoria fáctica”².

¹ Sentencia Exp. 00006-2019-CC/TC, del 23 de enero de 2020. ² Sentencias Exp. 00032-2021-PI/TC, del 10 de febrero de 2022, y Exp. 00004-2022-CC/TC, de 19 de junio de 2023.

El Estado de Derecho en el Perú

Según el “Rule of Law Index”³, el desempeño de la justicia constitucional es mejor que el de la justicia ordinaria. Sin embargo, desde que el ámbito de esta es mayor que aquella, el Perú no aprueba en estado de Derecho. En la edición 2024 de este estudio cuantitativo anual, el Perú tiene 09.6/20. Esto es grave, pues sin estado de Derecho no hay desarrollo. Ninguna política macroeconómica (moneda sana y/o equilibrio fiscal) puede compensar la debilidad del estado de Derecho. Este es la fuente de los incentivos microeconómicos, que son los más relevantes para una economía⁴.

Dentro de ese panorama, cabe hacer dos precisiones. Primera, el “Rule of Law Index” registra fluctuaciones importantes. Con el puntaje indicado, el Perú está ahora en el puesto 90 en el ranking mundial de estado de Derecho. Empero, entre el 2015 y el 2018, estuvo en el puesto 60. El descalabro empezó el 2019 y se fue agudizando hasta el 2022. Coincide con la inestabilidad política de esos años. Entre el 2018 y el 2022, el Perú tuvo seis presidentes de la República⁵. Después, la tendencia al declive se ha detenido, pero aún no revertido⁶.

Segunda, los desempeños de la justicia constitucional y de la justicia ordinaria difieren considerablemente. El 2018, en justicia constitucional, el Perú llegó a estar en el puesto 40 a nivel mundial. En cambio, en justicia penal y en justicia civil, el Perú ha llegado a bajar

hasta los puestos 111 y 120, respectivamente⁷. Por ello, a pesar de desaciertos del Tribunal Constitucional como el antes reseñado, el desempeño de la justicia constitucional ha sido mejor que el de la justicia ordinaria.

El fortalecimiento del estado de Derecho en el Perú requiere, principalmente, reformas institucionales orientadas a estabilizar el proceso democrático. Dichas reformas trascienden a la administración de justicia. Sin embargo, dentro de la administración de justicia, pueden y deben hacerse reformas puntuales complementarias⁸. A continuación, señalaremos las que consideramos más importantes en el ámbito de la justicia constitucional.

Reformas al Nuevo Código Procesal Constitucional

El Nuevo Código Procesal Constitucional de 2021 sustituyó al Código Procesal Constitucional de 2004⁹. El cambio más importante que introdujo, probablemente, fue el trámite de las demandas de amparo contra resoluciones judiciales. Esta reforma, lamentablemente, puede haber debilitado el control de Constitución de las resoluciones judiciales. ¿Qué ha ocurrido?

En general, las demandas de amparo se interponen ante los jueces constitucionales de primer grado y su desestimación se apela ante las salas constitucionales superiores, antes de llegar al Tribunal Constitucional. Empero, el Nuevo Código Procesal Constitucional establece un procedimiento espe-

² Sentencias Exp. 00032-2021-PI/TC, del 10 de febrero de 2022, y Exp. 00004-2022-CC/TC, de 19 de junio de 2023.³ Ver los puntajes del Perú en: World Justice Project. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>. ⁴ Según el Rule of Law Checklist de la Comisión de Venecia, el estado de Derecho comprende: legalidad, certeza normativa, prevención del abuso del poder, igualdad ante la ley y acceso a la justicia. Edición en español: Comisión de Venecia (2018[2016]). Criterios de verificación del estado de Derecho, Estrasburgo: Consejo de Europa.⁵ Pedro Pablo Kuczynski, Martín Vizcarra, Manuel Merino, Francisco Sagasti, Pedro Castillo y Dina Boluarte.⁶ Ídem. World Justice Project. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>. ⁷ Ídem. ⁸ Para ideas sobre reforma de la justicia ordinaria, ver: José Luis Sardón (2024). “La Constitución, la administración de justicia y la Junta Nacional de Justicia”, en: Milagros Salazar de la Torre (Editora), Constitución Política del Perú: Treinta años de vigencia. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, pp. 345-353.⁹ Antes de este, el Perú no tenía solo una Ley de Habeas Corpus y Amparo de 1982 y otra Ley del Proceso de Inconstitucionalidad de 1992. Ello fue sistematizado por el Código Procesal Constitucional de 2004.

El fortalecimiento del estado de Derecho en el Perú requiere, principalmente, **reformas institucionales orientadas a estabilizar el proceso democrático.**

cial para las demandas de amparo contra resoluciones judiciales. Estas se presentan ante las salas constitucionales superiores y su desestimación se impugna ante las salas constitucionales supremas, antes de llegar al Tribunal Constitucional.

Este trámite especial fue establecido considerando que los jueces constitucionales de primer grado jamás estiman demandas contra sentencias de la Corte Suprema. Empero, las salas constitucionales superiores y las supremas tampoco lo hacen. Además, dada la mayor carga procesal de la Corte Suprema que la de las Cortes Superiores, los amparos contra resoluciones judiciales se demoran en llegar al Tribunal Constitucional ahora más que antes. Así, el control de Constitución de las resoluciones judiciales se ha debilitado.

Solucionar esta situación requiere establecer que las demandas de amparo contra resoluciones judiciales se presenten directamente ante el Tribunal Constitucional, como ha propuesto Lucas Gherzi. Para que ellas

no ahoguen al Tribunal Constitucional, esto debe complementarse con la introducción del certiorari para los procesos de la libertad en general (habeas corpus, amparo, etcétera). El writ of certiorari es el filtro que utiliza la Corte Suprema de los Estados Unidos para elegir discrecionalmente los casos que va a resolver. Se entiende que es consustancial a su autoridad.

Los filtros equivalentes al certiorari de los Estados Unidos son cada vez más frecuentes en el mundo. En la Argentina, desde 1990, la Corte Suprema tiene un “certiorari criollo”, impulsado por el movimiento “Menos es Más”. En Colombia, desde 1991, la Corte Constitucional tiene también la potestad de efectuar la “selección de tutelas”. En España, entre el 2007 y el 2009, el Tribunal Constitucional adquirió ese mismo poder, vía tanto reformas legales como jurisprudencia.

Reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

Respecto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 2004, hay tres reformas a sugerir. La primera es eliminar las salas, que son una distorsión del esquema constitucional. La Constitución establece que el Tribunal Constitucional está integrado por siete jueces no por capricho. Lo hace porque las salas supremas están integradas por cinco jueces; las salas superiores, por tres; y, los jueces de primera instancia actúan solos. El número de jueces aumenta de dos en dos porque, a mayor nivel de la administración de justicia, mayor deliberación se requiere. Establecer que el Tribunal Constitucional actúe a través de

salas de tres jueces contraviene esa lógica.

Además, las salas implican siempre el riesgo de que se tengan criterios resolutivos disímiles. Así, afectan la certeza jurídica que es consustancial al estado de Derecho. En el Tribunal Constitucional, esta solo puede ser garantizada si todas las decisiones emanan del colegiado en Pleno.

La segunda propuesta se refiere a la Presidencia del Tribunal Constitucional. Su elección por el Pleno deja cicatrices que resultan difíciles de sanar. Al dividir al Tribunal Constitucional, termina debilitándolo. La Presidencia del Tribunal Constitucional, por ello, debiera ser decisión del Congreso. Acaso, para estos efectos, debiera también tener el consentimiento del Presidente de la República, como ocurre con el nombramiento del Presidente del Banco Central de Reserva.

La tercera reforma es reinstaurar la posibilidad de que el Congreso designe a los magistrados por invitación de una Comisión Especial multipartidaria. Así lo estableció la primera Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 1996. Esa posibilidad fue cerrada por la segunda Ley Orgánica de 2004, pero se re-introdujo el 2012, dado que, en los concursos públicos de 2007 y 2010, no se completaron las sillas vacantes. La selección de magistrados por concurso público supone una lógica que no aplica a la magistratura constitucional. Más que postular a serlo, corresponde ser invitado por representantes del pueblo.

El 30 de septiembre de 2019, cuando estaba

en curso la sesión del Congreso convocada para elegir a los magistrados constitucionales, el presidente del Consejo de Ministros Salvador del Solar irrumpió en el Hemiciclo e hizo cuestión de confianza sobre la suspensión de la elección para que se hiciera concurso público. Al no detenerse la sesión, como él ordenó, el Presidente de la República Martín Vizcarra alegó que se había producido una “denegatoria fáctica” de su cuestión de confianza, y disolvió el Congreso. Curiosamente, cuatro magistrados que habían llegado al Tribunal Constitucional por invitación lo bendijeron.

Reformas a la Constitución

Más allá de estas reformas legales, el fortalecimiento del Tribunal Constitucional requiere también algunas constitucionales. La principal está referida a la duración del mandato de sus magistrados. Como se sabe, el Artículo 201 de la Constitución establece que dicho mandato es de cinco años, es decir, igual al mandato presidencial y congresal¹⁰. Es riesgoso que el país cambie a todas sus más altas autoridades cada cinco años, aunque no necesariamente lo haga en el mismo día. Dada la naturaleza colegiada y la función jurisdiccional del Tribunal Constitucional, este mandato debiera ser más prolongado que el presidencial y el congresal.

A nivel mundial, en promedio, los magistrados que integran los Tribunales Constitucionales o sus equivalentes tienen un mandato de nueve años. Así es en España, Chile, Francia e Italia. En Estados Unidos, como se sabe, dicho mandato es vitalicio —y, como

¹⁰ Ver: Centro de Estudios Constitucionales (Editor) (2024). Compendio Normativo 2023-2024. Lima: Tribunal Constitucional, p. 106.

decía Enrique Chirinos Soto, los justices “jamás renuncian y rara vez mueren”. En México, tal mandato es de 15 años. En Argentina y Brasil, el mandato es indeterminado, aunque con jubilación obligatoria a los 75 años. No hay otro país donde el mandato sea de solo cinco años como en el Perú.

El Perú debiera extender el mandato de sus magistrados constitucionales a quince años, como México, en la idea de que, luego de concluir su mandato, no debieran ya buscar trabajo sino estar jubilados. Resulta peligroso que quienes desempeñan las más altas responsabilidades jurisdiccionales puedan sesgar su criterio resolutivo para mejorar sus perspectivas laborales futuras.

Además, la renovación de los magistrados debe hacerse por tercios, para evitar cambios bruscos en la jurisprudencia constitucional. El Tribunal Constitucional debe ser una institución que establezca el proceso político. Cada cinco años podrían renovarse dos asientos, salvo cuando corresponda cambiar al Presidente. En tal oportunidad, tendrían que renovarse tres.

Complementariamente, debe elevarse la edad mínima para acceder a la magistratura constitucional de 45 a 50 años de edad, para que los magistrados se acerquen a la edad de jubilación al concluir sus mandatos. Si los magistrados llegan al Tribunal Constitucional a los 50 años, concluirían su gestión a los 65; si llegan a los 55, concluirían a los 70; si llegan a los 60, concluirían a los 75; etcétera. Que alguien llegue al Tribunal Constitucional a los 45 supone que concluirá su gestión a los

60 años, cuando aún está lejos de la edad de jubilación.

Más allá de estas reformas legales, el fortalecimiento del Tribunal Constitucional requiere también algunas constitucionales. **La principal está referida a la duración del mandato de sus magistrados.**

Conclusión

En el Perú, la justicia constitucional está pausada, principalmente, por la Constitución de 1993, el Nuevo Código Procesal Constitucional de 2021 y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 2004. La justicia constitucional está a cargo de los jueces constitucionales de primer y segundo grados, que actúan dentro del Poder Judicial. Sin embargo, la justicia constitucional termina en el Tribunal Constitucional, que no pertenece al Poder Judicial.

Según el “Rule of Law Index”, el desempeño de la justicia constitucional es considerablemente mejor que el de la justicia ordinaria, pero no suficiente como para que el Perú obtenga una nota aprobatoria en Estado de Derecho. Para superar esta situación se requieren reformas institucionales que van más allá

de la administración de justicia. Sin embargo, en esta pueden y deben hacerse algunas reformas puntuales.

En el ámbito de la justicia constitucional, deben introducirse los siguientes ajustes:

- En el Nuevo Código Procesal Constitucional, debe establecerse que las demandas de amparo contra resoluciones judiciales se planteen directamente ante el Tribunal Constitucional, como ocurre con las demandas de inconstitucionalidad.
- Para evitar que la previsible mayor carga procesal aplaste al Tribunal Constitucional, se debe introducir el certiorari para todos los procesos de la libertad (habeas corpus, amparo, etc.), permitiéndole escoger discrecionalmente los casos a resolver.
- En la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, deben eliminarse las salas, pues van en contra de la lógica de la Constitución, que busca que el Tribunal Constitucional tome decisiones luego de una mayor deliberación que las salas supremas.
- En esta misma ley, debe establecerse que el Presidente del Tribunal Constitucional debe ser nombrado por acuerdo del Presidente y el Congreso de la República, como ocurre con el Presidente del Banco Central de Reserva.
- En la Constitución, debe aumentarse a quince años la duración del mandato de los magistrados del Tribunal Constitucional y a 50 años la edad mínima para acceder a dichos cargos.

Según el "Rule of Law Index", el desempeño de la justicia constitucional es considerablemente **mejor que el de la justicia ordinaria, pero no suficiente como para que el Perú obtenga una nota aprobatoria en Estado de Derecho.**

Documento previo #13

05. Justicia

Diagnóstico y propuestas de tratamiento al Ministerio Público

César Augusto Nakazaki ServigónAbogado y profesor de Derecho Penal, Procesal Penal y Ética Profesional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima¹

La inseguridad ciudadana que vivimos es consecuencia de la serie de dificultades que tiene el Ministerio Público para el cumplimiento de la función de investigación del delito.

Dentro del sistema de administración de justicia, el Ministerio Público está a cargo de la investigación preliminar o diligencias preliminares cuyo objeto es determinar si procede la realización de un proceso penal, y también; con la vigencia del Código Procesal Penal del 2004; la decisión de abrir la primera etapa del proceso penal, la investigación preparatoria; la que el Fiscal ejecuta con la finalidad de reunir pruebas que le permitan formular acusaciones, pedidos de celebración de juicio oral y sanción penal a los acusados. A juzgamiento solamente deberían llegar, de acuerdo a la ley, acusaciones que permitan al juez considerar que hay una alta probabilidad de condena.

En la sociedad peruana, pese a que el Ministerio Público existe desde 1979, aún no se comprende su rol en la justicia penal con la misma claridad con la que se sabe el papel del Poder

Judicial y la Policía Nacional del Perú.

Se necesitan campañas en medios de comunicación que expliquen y demuestren que significa en la vida de las personas la presencia de los fiscales.

Los mejores abogados no optan, salvo reconocidas excepciones, por ingresar al Ministerio Público como al Poder Judicial, expresión de un problema estructural, la falta de vocación por participar en la administración pública, en servir desde el Estado.

La Junta Nacional de Justicia no selecciona, como regla, a los mejores abogados, porque al problema que no postulan, se agrega que no se utiliza una metodología adecuada para elegir a los mejores postulantes.

Es indispensable que en las Facultades de Derecho se enseñe el rol del Ministerio Público, específicamente a investigar el delito como fiscales, los estudiantes deben aprender a ejercer la abogacía como fiscales, mientras no se constituya una Escuela de la Magistratura,

¹ Un reconocimiento especial al apoyo de mi asistente Juan José Ronceros Henríquez.

En la sociedad peruana, pese a que el Ministerio Público existe desde 1979, **aún no se comprende su rol en la justicia penal** con la misma claridad con la que se sabe el papel del Poder Judicial y la Policía Nacional del Perú.

un postgrado, en el que se forme íntegramente a un abogado para ser fiscal.

Se necesita una fuerte estrategia de captación de buenos profesionales que se integren al Ministerio Público.

En la investigación preliminar cuando se tiene la noticia de la comisión de un delito el Ministerio Público debe trabajar en forma coordinada con la Policía Nacional del Perú, pues ésta tiene que realizar actos de investigación propios de la criminalística; las ciencias o técnicas que se necesita para identificar a los posibles intervinientes en el delito, sus causas, y las circunstancias en que se cometió, por ejemplo, el móvil o motivo del delito.

Las carencias o limitaciones de la PNP para realizar los actos de investigación de criminalística afectan la capacidad de investigación de los fiscales.

Así como en el fútbol se exige amor a la camiseta como una condición del jugador, los

Fiscales requieren valorar, sentir, orgullo por pertenecer al Ministerio Público, por la importante misión que tienen en la sociedad como sus defensores frente al delito.

El fiscal que ingresa al Ministerio Público porque “necesita trabajo” y está triste o contento por su remuneración, muy difícilmente ejercerá correctamente la función fiscal.

Un Fiscal sin compromiso institucional será fácilmente captable para formar grupos de interés o ser captados por ideologías que obstaculizan la aplicación del derecho; por ejemplo, el antimilitarismo o la pseudo protección a la víctima que se evidencia en los infinitos casos penales contra militares y policías ancianos o enfermos que defendieron al Perú de las organizaciones terroristas.

La falta de institucionalidad es la causa del conflicto que existe entre la actual Fiscal de la Nación Delia Milagros Espinoza Valenzuela y la Junta Nacional de Justicia generada por la anulación de la destitución de la ex Fiscal de la Nación Patricia Benavides Vargas y el mandato hasta este momento incumplido de su restitución al cargo de Fiscal Supremo.

Las investigaciones penales desde los más altos funcionarios públicos generan tensiones entre el Gobierno y el Ministerio Público que se reflejan en el presupuesto público que aprueba el Congreso de la República.

El Ministerio Público depende presupuestalmente del Gobierno y el Congreso; la falta de autonomía presupuestal del Ministerio Fiscal sin duda afecta la función de investi-

gación del delito, más aún en el contexto de tensiones interinstitucionales.

El gran reto del Ministerio Público es generar fuentes propias de financiamiento, se requiere de especialistas en esta materia y en cooperación internacional; mientras que no logre se le asigne el presupuesto que necesita.

La provisionalidad afecta la autonomía de la función fiscal. El Fiscal debe ejercer su función de investigación del delito y de ejercicio de la acción penal aplicando la Constitución y las leyes, no puede ser objeto de presiones externas o internas que obstaculicen su actuación.

El 69.49 por ciento de los Fiscales son provisionales, por tanto, sujetos al problema de autonomía funcional que se señala.

La gran carga de casos la soportan los fiscales provinciales y sus adjuntos, realizan las investigaciones; la preliminar y la preparatoria, y en el proceso penal participan hasta el juzgamiento, luego en las apelaciones ya los Fiscales Superiores y en las casaciones los Fiscales Supremos, etapas en las que la carga disminuye.

A nivel del país, como es evidente, Lima tiene la mayor cantidad de fiscalías, pero resalto como ejemplo a La Libertad, en las que el número de despachos fiscales no parece responder a la criminalidad organizada que se comete en esta región, como evidencia la situación de Pataz; solamente funciona una Fiscalía de Crimen Organizado con cuatro despachos; es necesario evaluar cuántas investigaciones vienen trabajando; si hay logra-

do procesos penales, acusaciones y sentencias condenatorias, dependiendo del tiempo de funcionamiento.

La distribución de las fiscalías especializadas demuestra que el Ministerio Público prioriza los casos de violencia contra la mujer y los integrantes de grupos familiares; luego de corrupción de funcionarios y criminalidad organizada; es un tema a revisar por cantidad, gravedad de los delitos y complejidad de las investigaciones.

La solución de los problemas del sistema de administración de justicia implica que todas las instituciones que lo integran funcionen cumpliendo los fines asignados por la Constitución y las leyes; así la solución del problema de formación en el Ministerio Público, requieren de formación de fiscales en Facultades de Derecho y en una Escuela de la Magistratura que confío algún día se implementen; o la solución de los problemas en la investigación del delito exige una Policía Nacional del Perú altamente calificada en criminalística, tecnología y ciencia; igualmente de presupuestos que permitan a las fiscalías operar en las mejores condiciones, lo que se logrará cuando la Sociedad entienda el rol del Ministerio Público para la obtención de justicia penal.

Introducción

Desde el inicio de la historia de la humanidad las personas buscan alcanzar justicia, lo que llevó a que en muchos casos no se lograra, produciéndose impunidad; o que se incurra en arbitrariedades, en abuso del derecho, generándose la autojusticia o “justicia” por propia mano.

Para superar los tiempos de injusticia el Estado asumió íntegramente la función de administrar justicia, lo que significó que no se le reconozca a las víctimas el derecho a buscarla directamente, sino a través de los jueces, el Poder Judicial y más adelante, de los fiscales, el Ministerio Público.

Con la Constitución de 1979 se creó el Ministerio Público; antes los fiscales eran integrantes del Poder Judicial, se les llamaba agentes fiscales y estaban subordinados a los jueces; les ordenaban formular denuncia penal o acusación.

La creación del Ministerio Público respondió a la idea de separar a jueces y fiscales; los primeros siguen a cargo de la función jurisdiccional y a los segundos se les reconoce autonomía constitucional para ejercer la acción penal, esto es, perseguir a personas por la comisión del delito y procurar la sanción penal que corresponda por ley.

Desde el inicio del Ministerio Público se podía pronosticar que tendría problemas para cumplir la más compleja y costosa de sus funciones, la de investigar el delito; los problemas históricos de presupuesto del Poder Judicial, sin duda se replicarían, como la realidad lo demuestra, en el Ministerio Fiscal.

El artículo 159 de la Constitución asigna varias funciones al Ministerio Público, siendo la más importante la titularidad del ejercicio de la acción penal, es decir, que, en representación de la sociedad, tiene la función de perseguir penalmente al delincuente para lograr la imposición de la pena y la reparación del daño a la víctima, para lo cual se le asigna la

tarea de la investigación del delito.

La inseguridad ciudadana que vivimos es consecuencia de la serie de dificultades que tiene el Ministerio Público para el cumplimiento de la función de investigación del delito; a continuación, reflexionamos sobre las más importantes y proponemos medidas de solución.

Necesidad de comprensión del sistema de justicia penal en sentido amplio y ubicación del rol del Ministerio Público

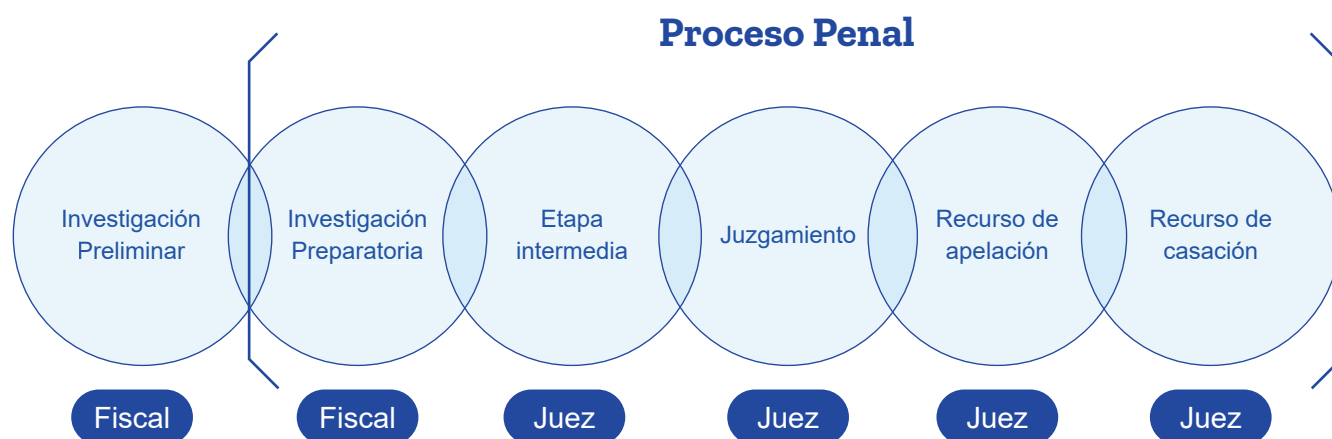
El sistema de administración de justicia penal debe ser entendido en toda su amplitud, es decir, identificando a todos los sujetos que tienen intervención en la justicia penal: Facultades de Derecho, Junta Nacional de Justicia, Ministerio Público, Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Policía Nacional del Perú, Justiciales (litigantes como imputados de la comisión de delitos y víctimas) abogados, Colegios de Abogados, Prensa Judicial.

Dentro del sistema de administración de justicia el Ministerio Público está a cargo de la investigación preliminar o diligencias preliminares cuyo objeto es determinar si procede la realización de un proceso penal, y también; con la vigencia del Código Procesal Penal del 2004; la decisión de abrir la primera etapa del proceso penal, la investigación preparatoria; la que el Fiscal ejecuta con la finalidad de reunir pruebas que le permitan formular acusaciones, pedidos de celebración de juicio oral y sanción penal a los acusados. A juzgamiento solamente deberían llegar, de acuerdo a la ley, acusaciones que permitan al juez considerar

que hay una alta probabilidad de condena.

La investigación preliminar del Fiscal permitirá la apertura de proceso penal y la investigación preparatoria la formulación de acusación, la

celebración de juicio oral y la sentencia condenatoria. El resto de etapas del proceso penal corresponden al juez, los fiscales participan como partes procesales, igual que el procesado y su defensor, o la víctima.



La importancia del rol del fiscal es fundamental porque solamente la calidad de su investigación establecerá si se ha probado la comisión del delito y la culpabilidad de los acusados.

En la sociedad peruana, pese a que el Ministerio Público existe desde 1979, aún no se comprende su rol en la justicia penal con la misma claridad con la que se sabe el papel del Poder Judicial y la Policía Nacional del Perú. Si bien la televisación de los procesos judiciales, la justicia mediática que se instauró a partir del juzgamiento del ex Presidente Alberto Fujimori, visibilizó la actuación de los Fiscales, que aumentó significativamente con los juicios emblemáticos, el Canal Justicia TV, portales jurídicos como LP, en los “Casos Lavajato”; la crisis institucional y los cuestionamientos a los fiscales de mayor exposición mediática, lleva a que sean tiempos de demanda de reformas,

denuncias, que impiden que el Ministerio Público logre legitimidad en la Sociedad.

Se necesitan campañas en medios de comunicación que expliquen y demuestren que significa en la vida de las personas la presencia de los fiscales.

El problema de la selección de los abogados que integran el Ministerio Público

Los mejores abogados no optan, salvo reconocidas excepciones, por ingresar al Ministerio Público como al Poder Judicial, expresión de un problema estructural, la falta de vocación por participar en la administración pública, en servir desde el Estado.

La Junta Nacional de Justicia, repitiendo el fra-

caso del Consejo Nacional de la Magistratura, no selecciona, como regla, a los mejores abogados, porque al problema que no postulan, se agrega que no se utiliza una metodología adecuada para elegir a los mejores postulantes; por ejemplo, si postula para Fiscal Penal Supremo un Fiscal Superior de varios años de carrera fiscal, se le somete a un examen de conocimientos y una entrevista personal, en vez de analizar las acusaciones que ha formulado, las condenas que ha obtenido, incluso los requerimientos de sobreseimiento porque un buen fiscal no tiene por qué acusar siempre, si la investigación establece que no hay pruebas de delito o de la culpabilidad de los imputados; esta es la mejor forma de captar su capacidad profesional, conocimientos jurídicos y conducta ética.

Es indispensable que en las Facultades de Derecho se enseñe el rol del Ministerio Público, específicamente a investigar el delito como fiscales, los estudiantes deben aprender a ejercer la abogacía como fiscales, mientras no se constituya una Escuela de la Magistratura,

Se necesitan campañas en medios de comunicación **que expliquen y demuestren que significa en la vida de las personas la presencia de los fiscales.**

un posgrado, en el que se forme íntegramente a un abogado para ser fiscal.

Hoy tenemos la Academia Nacional de la Magistratura; dicta cursos a los magistrados para postular a los ascensos vía los concursos que lleva adelante la Junta Nacional de Justicia; es un esfuerzo absolutamente insuficiente.

La Academia Nacional de la Magistratura, la AMAG, debe ser sometida a una reingeniería que le permita ser la base sobre la que se construya la Escuela de la Magistratura.

Se necesita una fuerte estrategia de captación de buenos profesionales que se integren al Ministerio Público.

El problema de la infraestructura para la investigación del delito

En la investigación preliminar cuando se tiene la noticia de la comisión de un delito el Ministerio Público debe trabajar en forma coordinada con la Policía Nacional del Perú, pues esta tiene que realizar actos de investigación propios de la criminalística; las ciencias o técnicas que se necesita para identificar a los posibles intervinientes en el delito, sus causas, y las circunstancias en que se cometió, por ejemplo, el móvil o motivo del delito.

La carencias o limitaciones de la PNP para realizar los actos de investigación de criminalística afectan la capacidad de investigación de los fiscales.

Dentro de los actos de investigación se tienen

las pericias; estudios realizados por especialistas sobre hechos que deben ser analizados para determinar si se cometió un delito y quién es el culpable. Para las pericias en psiquiatría forense, en psicología forense, tanatología, antropología forense, etcétera; el Ministerio Público cuenta con el Instituto de Medicina Legal, con gabinetes de peritos en antropología forense, en contabilidad, entre otros.

El problema es de calidad; por ejemplo los contadores públicos establecen incremento patrimonial o desbalance patrimonial a una persona en un caso de lavado de activos o de enriquecimiento ilícito de un funcionario público, sin haber determinado el saldo inicial en el periodo de tiempo objeto de la pericia.

El problema además es de cantidad, como se evidencia en las investigaciones de delitos de lavado de activos en las que faltan pericias en auditoría forense, contabilidad, economía; o en las investigaciones de delitos sexuales en la que las cámaras gesell son insuficientes para recibir los testimonios de las víctimas; o en las investigaciones contra militares o policías que participaron en la defensa contra las organizaciones terroristas, a pesar de trabajarse con testimonios de personas que percibieron los hechos hace muchos años, no se recurre a la psicología del testimonio para verificar si se narran hechos vividos o que se han recreado para cubrir los olvidos, por la influencia de otras personas, familiares o abogados.

El problema de formación institucional en el Ministerio Público

Así como en el fútbol se exige amor a la ca-

miseta como una condición del jugador, los Fiscales requieren valorar, sentir, orgullo por pertenecer al Ministerio Público, por la importante misión que tienen en la sociedad como sus defensores frente al delito.

El fiscal que ingresa al Ministerio Público porque “necesita trabajo” y está triste o contento por su remuneración, muy difícilmente ejercerá correctamente la función fiscal.

Un fiscal sin compromiso institucional será fácilmente captable para formar grupos de interés o ser captados por ideologías que obstaculizan la aplicación del derecho; por ejemplo, el antimilitarismo o la pseudo protección a la víctima que se evidencia en los infinitos casos penales contra militares y policías ancianos o enfermos que defendieron al Perú de las organizaciones terroristas.

La falta de institucionalidad del Ministerio Público es la que le impidió enfrentar adecuadamente al Gobierno cuando la entonces fiscal de la Nación Patricia Benavides Vargas creó el Equipo Especial de Fiscales contra la Corrupción del Poder (EFICCOP), que tiene por misión investigar la corrupción en los altos funcionarios en el ejercicio de la función pública; diferenciándose de experiencias anteriores de casos penales contra ex altos funcionarios.

El EFICCOP tuvo inédita actuación en la historia de la justicia penal peruana en los “Casos Sarratea” que llevaron a la caída del régimen del ex Presidente José Pedro Castillo Terrones. El equipo especial resistió los ataques públicos y personales del ex Presidente.

Lamentablemente no lo pudo hacer cuando pretendió continuar su función en el Gobierno de la Presidente Dina Ercilia Boluarte Zegarra; problemas internos en el Ministerio Público que llevaron a la destitución de la Fiscal Nación Patricia Benavides Vargas, y el ataque del Gobierno, por ejemplo, desactivando al equipo de policías que apoyaban al EFICCOP en las complejas investigaciones; provocaron que actualmente su labor se encuentre muy disminuida.

Las investigaciones del EFICCOP tienen un serio obstáculo en la falta de una sana relación interinstitucional de la Fiscalía de la Nación con el Congreso de la República. Para procesar penalmente a los altos funcionarios Públicos se necesita el levantamiento de la inmunidad y la autorización del Congreso de la República; el cumplimiento de este requisito procesal se vuelve complejo por la importante cantidad de Congresistas investigados por la Fiscalía de la Nación.

La falta de institucionalidad es la causa del conflicto que existe entre la actual Fiscal de la Nación Delia Milagros Espinoza Valenzuela y la Junta Nacional de Justicia generada por la anulación de la destitución de la ex Fiscal de la Nación Patricia Benavides Vargas y el mandato hasta este momento incumplido de su restitución al cargo de Fiscal Supremo.

El problema presupuestal en el Ministerio Público

Problema común al sector justicia en general; en la valoración política y social no es prioritario, lo que resulta contradictorio con el con-

senso que la inseguridad ciudadana es el más importante asunto a resolver.

Las investigaciones penales desde los más altos funcionarios públicos generan tensiones entre el Gobierno y el Ministerio Público que se reflejan en el presupuesto público que aprueba el Congreso de la República.

El Ministerio Público depende presupuestalmente del Gobierno y el Congreso; la falta de autonomía presupuestal del Ministerio Fiscal sin duda afecta la función de investigación del delito, más aún en el contexto de tensiones interinstitucionales.

El gran reto del Ministerio Público es generar fuentes propias de financiamiento, se requiere de especialistas en esta materia y en cooperación internacional; mientras que no logre se le asigne el presupuesto que necesita.

Sin perjuicio de la falta de presupuesto, es indispensable asegurar la máxima eficacia.

Evolución del presupuesto anual del ministerio público. Periodo 2020-2025.³

Año	Presupuesto asignado	Presupuesto ejecutado
2020	2,385,368,859 (100%)	2,331,248,758 (97.7%)
2021	2,624,187,812 (100%)	2,523,402,058 (96.2%)
2022	2,685,427,433 (100%)	2,631,121,726 (98.0%)
2023	2,981,225,365 (100%)	2,643,750,704 (88.8%)
2024	2,930,929,423 (100%)	2,843,935,136 (97.0%)
2025 Al 31 de julio	2,981,950,802 (100%)	1,534,010,005 (51.4%)

El cuadro² permite señalar que el Ministerio Público ejecuta en porcentaje importante el presupuesto, pero lamentablemente por la insuficiente frente al gasto operacional, no por eficacia en la administración, como lo evidencia la falta de peritos o de equipamiento para trabajar con información digital.

Evolución del presupuesto de 10 años: 2015 al 2025⁴

Presupuesto asignado	
Año 2015	Año 2025
1,378,519,451	2,981,950,802
Presupuesto ejecutado	
Año 2015	Año 2025 al 31 de julio
1,349,537,098	1,534,010,005

El presupuesto del año 2015 al año 2025³ aumentó en un 216.31%.

El aumento del presupuesto lleva a evaluar más el reclamo permanente del Ministerio Público; o pese al incremento sigue siendo insuficiente para el costo operativo de las fiscalías; o hay una mala ejecución.

El problema de la provisionalidad en el Ministerio Público

Desde hace mucho tiempo, quizá por la carga de casos, se admitió que participen en el Ministerio Público, como en el Poder Judicial, fiscales sin el nombramiento para ejercer el cargo, sobre la base de contratos de diversos regímenes laborales; los denominados fiscales provisionales.

La provisionalidad afecta la autonomía de la

función fiscal. El Fiscal debe ejercer su función de investigación del delito y de ejercicio de la acción penal aplicando la Constitución y las leyes, no puede ser objeto de presiones externas o internas que obstaculicen su actuación.

La provisionalidad en el Ministerio Público es consecuencia de la falta de nombramientos por la Junta Nacional de Justicia y las limitaciones presupuestales que no atiende el Poder Ejecutivo.

Este problema llevó a que, durante varios años, la Junta de Fiscales Supremos, órgano máximo del Ministerio Público, tenga problemas de funcionamiento por separación de varios de sus integrantes como consecuencia de la crisis del extinto Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) y procesos penales que generaron los denominados “Casos de los Cuellos Blancos”.

Cantidad de fiscales titulares y provisionales.⁵

Número de fiscales titulares y provinciales	
Categoría	Total (8,339)
Titulares	2,544 (30.51%)
Provisionales	5,795 (69.49%)

El 69.49 %⁴ de los Fiscales son provisionales, por tanto, sujetos al problema de autonomía funcional que se señala.

Problema de número y distribución de fiscales en el Ministerio Público

Empecemos examinando el número de fiscales que integran el Ministerio Público en el periodo de 2020-2025.

^{2 3 4} La información se ha tomado de la Oficina General de Planificación y Presupuesto, así como de la Oficina de Racionalización y Estadística del Ministerio Público.

Evolución del número de fiscales supremos titulares, supremos adjuntos, superiores titulares, superiores adjuntos, provinciales titulares y provinciales adjuntos (periodo 2020-2025)⁵

Número total de fiscales	
Año	Cantidad
2020	7,696
2021	8,028
2022	8,099
2023	8,338
2024	8,385
2025 Al 30 de junio	8,339

Si bien hay una tendencia a aumentar el número de fiscales no responde a criterios técnicos o de política institucional, sino a la coyuntura o marcha en “piloto automático” como se califica a la conducción económica del país.

Número total de fiscalías ⁷	
Año	Cantidad
2020	1,461
2021	1,438
2022	1,408
2023	1,457
2024	1,458
2025 Al 30 de junio	1,440

El número de fiscalías tiene ligeras variaciones en el periodo examinado, por la explicación anteriormente dada.

Distribución del número total de fiscales al 30 de junio de 2025 (8,339)⁶

Categoría	Cantidad
Fiscalía de la Nación	1 (0.01%)
Supremos	7 (0.08%)
Supremos Adjuntos	29 (0.35%)
Superiores	2822 (3.38%)
Superiores Adjuntos	530 (6.36%)
Provinciales	2,254 (27.03%)
Provinciales Adjuntos	5,235 (62.79%)

La gran carga de casos la soportan los fiscales provinciales y sus adjuntos, ellos, como ya se explicó, realizan las investigaciones; la preliminar y la preparatoria, y en el proceso penal participan hasta el juzgamiento, luego en las apelaciones ya los Fiscales Superiores y en las casaciones los Fiscales Supremos, etapas en las que la carga disminuye.

La solución de los problemas del sistema de administración de justicia **implica que todas las instituciones que lo integran funcionen cumpliendo los fines asignados por la Constitución y las leyes**

⁵ La información se ha tomado de la Oficina General de Planificación y Presupuesto, así como de la Oficina de Racionalización y Estadística del Ministerio Público.

Distribución del número de total fiscales en el número total de fiscalías de todas las categorías⁷

Distrito fiscal (34)	Cantidad de fiscalías (1,440)	Cantidad de fiscales (8,339)
Amazonas	43	159
Ancash	64	313
Apurímac	41	141
Arequipa	59	341
Ayacucho	67	255
Cajamarca	51	220
Callao	41	334
Cañete	14	69
Cusco	75	301
Huancavelica	25	97
Huánuco	20	259
Huaura	36	111
Ica	36	153
Junín	54	272
La Libertad	42	266
Lambayeque	42	242
Lima (Incluye especializa- das y Supremas)	124	1,574
Lima Este	51	442
Lima Noroeste	31	245
Lima Norte	71	531
Lima Sur	27	236
Loreto	36	182
Madre de Dios	20	86
Moquegua	15	83
Pasco	21	76
Piura	40	189
Puno	56	214
San Martín	58	213
Santa	38	187
Selva Central	20	84
Sullana	17	69
Tacna	22	105
Tumbes	21	91
Ucayali	43	199

⁷ La información se ha tomado de la Oficina General de Planificación y Presupuesto, así como de la Oficina de Racionalización y Estadística del Ministerio Público.

A nivel del país, como es evidente, Lima tiene la mayor cantidad de fiscalías, pero resalto como ejemplo en La Libertad, en las que el número de despachos fiscales no parece responder a la criminalidad organizada que se comete en esta región, como evidencia la situación de Pataz; solamente funciona una

Fiscalía de Crimen Organizado con cuatro despachos; es necesario evaluar cuántas investigaciones vienen trabajando; si hay logrado procesos penales, acusaciones y sentencias condenatorias, dependiendo del tiempo de funcionamiento.

Distribución del número de fiscales en fiscalías especializadas⁸

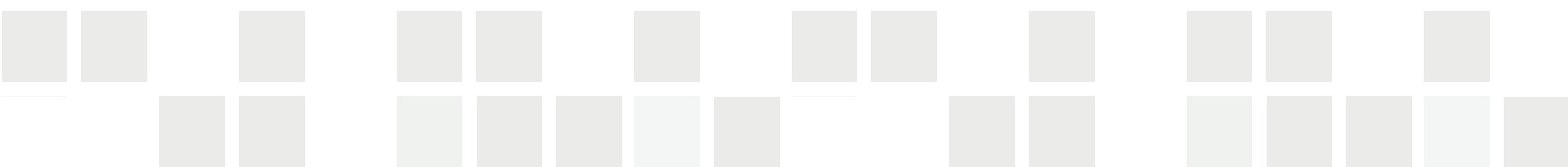
ESPECIALIDAD	FISCALES SUPREMOS	FISCALES SUPERIORES	FISCALES PROVINCIALES
Violencia contra la Mujer e Integrantes del Grupo Familiar (812)	-	27	785
Corrupción de Funcionarios (674)	15	72	587
Crimen Organizado (293)	-	17	276
Derechos Humanos e Interculturalidad (156)	-	8	148
Tráfico Ilícito de Drogas (127)	-	3	124
Lavado de Activos (102)	-	11	91
Extinción de Dominio (80)	-	6	74
Ciberdelincuencia (62)	-	6	56
Equipo Especial Lavajo	-	4	52
Equipo Especial contra Protestas Sociales (34)	-	4	30
Equipo Especial "Cuellos Blancos del Puerto" (33)	-	5	28
Delitos de Terrorismo y conexos (18)	-	5	13

⁸ La información se ha tomado de la Oficina General de Planificación y Presupuesto, así como de la Oficina de Racionalización y Estadística del Ministerio Público.

La distribución de las fiscalías especializadas demuestra que el Ministerio Público prioriza los casos de violencia contra la mujer y los integrantes de grupos familiares; luego de corrupción de funcionarios y criminalidad organizada; es un tema a revisar por cantidad, gravedad de los delitos y complejidad de las investigaciones.

Conclusión

La solución de los problemas del sistema de administración de justicia implica que todas las instituciones que lo integran funcionen cumpliendo los fines asignados por la Constitución y las leyes; así la solución del problema de formación en el Ministerio Público, requieren de formación de fiscales en Facultades de Derecho y en una Escuela de la Magistratura que confío algún día se implementen; o la solución de los problemas en la investigación del delito exige una Policía Nacional del Perú altamente calificada en criminalística, tecnología y ciencia; igualmente de presupuestos que permitan a las fiscalías operar en las mejores condiciones, lo que se logrará cuando la Sociedad entienda el rol del Ministerio Público para la obtención de justicia penal.



Documento previo #14

El sistema judicial en el Perú

Natale Amprimo Plá

Socio principal de Amprimo, Flury,
Barboza & Rodríguez Abogados

La crisis de la justicia no es nueva en nuestro país, y tampoco lo es el intento de vendernos un cambio.

Siempre se han planteado como grandes problemas existentes, o como ejes centrales a combatir: a) la falta de autonomía; b) la ausencia de infraestructura adecuada y de recursos; y, c) la provisionalidad. Sobre esto último, hay que indicar que hoy en día, muchos colocan como principal situación por resolver el de la provisionalidad, pero desde mi óptica sin atacar debidamente la situación, que no se resuelve con sólo cubrir las plazas vacantes con titulares.

Hay un aspecto que no se menciona y es el principal elemento que influye en la calidad de la justicia, por lo que debería ser al que más le pongamos atención e importancia: el factor humano de calidad.

Sería injusto -porque además no es cierto- sostener que todos los jueces son malos, corruptos o faltos de independencia. Hay magistrados respetadísimos y muy competentes, pero lamentablemente son una minoría.

Lo que es absolutamente cierto y nadie pone en discusión es que los mejores alumnos de las Facultades de Derecho de las universidades más prestigiosas del país no aspiran a emprender una carrera judicial. Es decir, el alumnado de excelencia no ve como lugar de desarrollo profesional la judicatura. Ese es, como digo, un aspecto que usualmente no se considera dentro de los temas que deben abordarse cuando se habla de la reforma de la justicia, como si el factor humano no fuera el fundamental o la calidad de la justicia se logrará con simplemente dar recursos y dotar de infraestructura.

Un juez honesto y competente hará justicia, aunque la infraestructura sea mala o no haya recursos. No aceptará presiones e impondrá su criterio. Un mal juez, por el contrario, por más que lo sentemos en un palacio se someterá a las presiones del poder y hará todo lo que sea para mantener ese “status”, aunque para ello falle en contra de lo que piense. La justicia será lo que menos le interese.

¿La excelencia académica siempre ha esta-

do divorciada con el servicio de justicia? Claro que no, hay nombres de juristas honorabilísimos que han dado servicio al sistema de justicia.

Recordemos nomás a Domingo García Rada, quien ingresó a la Corte Superior como amanuense hasta llegar a Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Además, era catedrático de San Marcos y la Universidad Católica, donde incluso llegó a ser elegido Decano de su Facultad de Derecho.

¿Qué ha pasado, entonces? ¿Por qué hemos llegado a estos niveles en los que prácticamente hemos tocado fondo?

En su libro *Memorias de un juez* (Editorial Andina S.A., Lima, 1978), García Rada indica:

Antes de 1969, el Perú tenía jueces buenos y malos y eso en todas las instancias. Entre estos últimos los había incompetentes, ignorantes y venales; siempre los ha habido y los habrá. Pero por su escaso número no imprimían tónica de deshonestidad en la administración de justicia. Como eran los menos, los abogados los conocían y podían precaverse de ellos; nosotros, los jueces, lo sabíamos cuando tenían interés en un asunto, caso en el cual lo examinábamos con más cuidado. En tales condiciones el daño que podían ocasionar era poco o nulo.

En diciembre de 1969 la situación cambió radicalmente. Velasco no se limitó a colocar a sus amigos en las vocalías, sino que quiso dominar íntegramente a la Cor-

te Suprema cambiando a su personal, y al Poder Judicial por intermedio del Consejo Nacional de Justicia, que le prestó inapreciable ayuda en su labor destructora de la autonomía judicial (páginas 392 y 393).

En efecto, el deterioro del sistema de justicia se agudiza fruto de las intervenciones que desde el poder se promovieron. Agreguemos, a la recordada durante el gobierno militar de 1968 a 1980, la ocurrida por el régimen de los años 90 del siglo pasado, en la que, bajo el argumento de la reorganización y mejora, se terminó imponiendo un control casi absoluto por parte de quien mandaba en el Servicio de Inteligencia, Vladimiro Montesinos Torres, quien prácticamente determinaba lo que ocurría allí, todo lo cual está documentado y hasta grabado, y donde se constata penosamente que muchos reconocidos empresarios no tenían el menor rubor en ir a solicitar sus servicios para alguna causa en la que tenían interés.

Hay un aspecto que no se menciona y es el principal elemento que influye en la calidad de la justicia, por lo que debería ser al que más le pongamos atención: **el factor humano de calidad.**

Hay que indicar que tampoco fue adecuada la forma como se manejó el tema judicial en los regímenes posteriores a la recuperación democrática (me refiero a los quinquenios 1980 – 1985 y 1985 – 1990), en los que se concedieron auténticas cuotas partidarias de las fuerzas políticas de turno, lo que contribuyó a que la excelencia huyera de ahí.

En resumen, antes tener un pariente fiscal o juez era motivo de orgullo; hoy, luego de tanto manoseo y cuando todo se ha degradado, puede incluso llegar a ser una pesadilla; y esa es una cruz que los buenos jueces que existen y sus familias vienen cargando.

El tema de la Justicia es fundamental para vivir en un Estado de Derecho. Recuérdesse nomás que San Martín, en el Estatuto Provisorio de 1821, indicaba:

Mientras existan enemigos en el país y hasta que el pueblo se forme las primeras nociones de gobierno por sí mismo, yo administraré el poder directivo del Estado, cuyas atribuciones sin ser las mismas, son análogas a las del poder legislativo y ejecutivo. Pero me abstendré de mezclarme jamás con el solemne ejercicio de las funciones judiciales, porque su independencia es la única y verdadera salvaguardia de la libertad del pueblo; y nada importa que se ostenten las máximas exquisitamente filantrópicas, cuando el que hace la ley ó el que la ejecuta, es también el que la aplica (GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. Las Constituciones del Perú. Universidad San Martín de Porres. Lima, 2006. Páginas 100 y 101).

En ese sentido, dada la actual situación que ya nadie puede desconocer, no se puede seguir sin abordar su reforma; pero no continuando con las recetas de siempre que nos venden una ilusión y terminan siendo una nueva desilusión.

Debe entenderse que el enfoque tiene que ser de largo plazo, para que los mejores aspiren a ser parte de la magistratura y la vean como forma de vida. Si no atraemos a la excelencia seguiremos en lo mismo; y sin los mejores participando activamente, el ilusionarnos en un cambio es ser parte de comparación del engaño¹.

Ahora bien, antes de entrar a una propuesta concreta que permita captar a los mejores, creo que tenemos que hacer algunos cambios de situaciones que hoy son auténticos desincentivos.

Por ejemplo, la provisionalidad, que genera un juez que siempre está con un pie fuera, pues su permanencia depende de la voluntad de quien lo designó y lo mantiene.

Obviamente, esta provisionalidad afecta su independencia.

Por otro lado, si se mantiene el sistema de ratificaciones que hoy tenemos -que hace que cada 7 años un magistrado tenga que pasar por una suerte de callejón oscuro a cargo de la Junta Nacional de Justicia, cuyo criterio puede terminar con mandar a su casa a los no ratificados, sin que puedan reingresar a la carrera judicial- será muy difícil que un alumno de excelencia decida desarrollarse

¹ Amprimo Plá, Natale. Busquemos a los mejores. Basta de gatopardismo en el sistema judicial. Diario El Comercio, 28 de febrero de 2024.

profesionalmente en una judicatura sujeta a los vaivenes del poder.

La ratificación no es sólo un claro desincentivo, sino que genera jueces cuya independencia está afectada, pues viven con una espada de Damocles sobre el cuello².

La Constitución de 1993 creó el Consejo Nacional de la Magistratura -hoy Junta Nacional de Justicia, en mérito a la reforma constitucional introducida por Ley N° 30904-, a imagen y semejanza de lo que se había hecho en la reforma de la justicia que el velascato realizó, como lo reconoció Alberto Ruíz-Eldredge, uno de los prominentes defensores de dicho régimen, quien comentando justamente el artículo 157° de la Constitución indicó:

Un juez honesto y competente hará justicia, aunque la infraestructura sea mala o no haya recursos. Un mal juez, por el contrario, por más que lo sentemos en un palacio, **se someterá a las presiones del poder y hará todo lo que sea para mantener ese "status".**

Es una buena reforma la planteada en la Constitución actual, en lo que respecta al Consejo Nacional de la Magistratura (...). Algo similar es lo que ocurrió con la Corte Suprema de los años 1970 (que costó gran esfuerzo constituirla); y, tan sólo bastaba con mencionar, los nombres de los ilustres magistrados para darnos cuenta que era una Corte de gran calidad. Pero lamentablemente fue desintegrada, desquiciándose de 1980 y 1981, con esto, el Órgano Judicial (RUÍZ-ELDREDGE, Alberto. La Constitución y la vida. Editorial Moreno S.A. Lima, 1996. Página 380).

La ratificación introducida en la Carta de 1993 no tuvo otra intención que tener un control sobre el Poder Judicial; es decir, un Poder Judicial con jueces que pueden ser fácilmente separados si son incómodos. En ese sentido, esa ratificación debe desaparecer. Claro está, ello no significa que no existe la posibilidad de que un juez sea separado si es que incurre en una inconducta. Ese camino disciplinario es un tema aparte.

Tampoco puede continuar un sistema de ascenso en la carrera judicial en el que se consideran variables distintas al conocimiento y desempeño del magistrado. Los jueces hablan por sus sentencias y resoluciones; es allí donde se puede evaluar el conocimiento y criterio de quien busca un ascenso.

Insistir en bonificaciones sobre la base de maestrías o libros publicados -cuando sabemos que existe un verdadero mercado persa en esos rubros-, es no querer ver la realidad. Peor aún es que se considere una bonifica-

²Ampimo Plá, Natale. ¿Cómo arreglar la justicia en el Perú? Apuntes para una reforma judicial en el país. Diario El Comercio, 21 de febrero de 2024.

ción del 15% sobre el puntaje final del postulante si es que acredita tener una discapacidad. Las diversas cuotas o bonificaciones que muchos promueven (paridad por sexo, premios por haber hecho el servicio militar o haber sido bombero o profesor, etc.) deben eliminarse. Todas, absolutamente todas, no deben existir.

Los ascensos se deben dar sólo sobre la base de evaluaciones objetivas de conocimiento y desempeño, con altos estándares de evaluación, no a cargo, por supuesto, de abogados litigantes en actividad, como penosamente ha venido ocurriendo a vista y paciencia de todos. No hacerlo es seguir de espaldas a los criterios meritocráticos y de capacidad, y continuar fomentando la corrupción y la argolla que tanto daño ha venido generando y que ahuyenta a quienes tienen una excelencia académica.

Preguntémonos, ¿quién arriesgaría su calidad y prestigio en un ascenso cuyos resultados no se dan sobre la base de la calidad sino de criterios tan subjetivos y, además, con evaluadores tan poco objetivos? Muy pocos, por no decir nadie.

Por otro lado, si bien considero que es importante implementar la Academia de la Magistratura -hay un proyecto de ley que promueve la señora congresista Gladys Echaíz-, primero se tiene que lograr completar las plazas que hoy ocupan magistrados provisionales captando, por invitación, abogados de prestigio y trayectoria que puedan sumarse al Poder Judicial y al Ministerio Público. Es muy

Los mejores alumnos de las Facultades de Derecho de las universidades más prestigiosas del país no aspiran a emprender una carrera judicial. **Es decir, el alumnado de excelencia no ve como lugar de desarrollo profesional la judicatura.**

difícil que estén dispuestos a participar en los concursos que convoca la Junta Nacional de Justicia y hoy se requieren nuevos liderazgos tanto en el Ministerio Público como en el Poder Judicial.

Por eso, planteamos que debe promoverse una reforma constitucional para que, por lo menos de manera temporal, se encargue la invitación y nombramiento de quienes serían los nuevos fiscales y jueces supremos, además de la evaluación de los actuales titulares, a una comisión que genere mayor confianza y que hemos considerado que la integren los ex presidentes del Tribunal Constitucional que, como se sabe, los hay de diversas posiciones ideológicas y forman una suerte de élite jurídica a la que se puede recurrir en estos mo-

mentos aciagos para la justicia. Se requieren nuevos actores para traer un cambio³.

En cuanto al futuro y a la captación de nuevas generaciones de jueces y fiscales, he sugerido la creación de un fondo económico que permita retribuir de manera atractiva a los alumnos del décimo superior de las facultades de Derecho de las universidades, si es que hacen sus prácticas en el Ministerio Público o en el Poder Judicial (pensemos en el doble o triple de lo que percibe un alumno por sus prácticas preprofesionales en un prestigioso estudio de abogados). Todo debidamente supervisado vía un convenio entre el Poder Judicial, el Ministerio Público y las respectivas universidades, que son las que pueden aportar la excelencia. Ese fondo además no necesariamente tiene por qué ser público; bien podrá lograrse con aportes del sector privado.

Asimismo, el fondo debería contemplar que aquellos que se acojan al programa de prácticas preprofesionales y cuyo desempeño sea satisfactorio, si deciden hacer carrera en el Poder Judicial o el Ministerio Público se les financie una maestría en la universidad que ellos elijan y a la que accedan por sus méritos académicos; todo ello, claro está, bajo el compromiso de seguir exitosamente la maestría y hacer carrera en la judicatura.

Si se logra captar unos dos mil alumnos en el programa y un diez por ciento quiere continuar su desempeño profesional en el Ministerio Público o en el Poder Judicial, el programa sería un éxito. Esa excelencia que hoy no se tiene, habría regresado.

Por otro lado, se crearía una suerte de efecto rebote, pues los mejores alumnos verían con naturalidad que un lugar en el que pueden desarrollarse es el Poder Judicial o el Ministerio Público.

En Colombia, hace ya más de diez años, se implementó un programa parecido para reclutar a los mejores alumnos de los colegios con el objetivo de dar un financiamiento para estudiar en la universidad y que opten por servir en la administración pública. El programa se llama “Ser pilo, paga”. Pilo es una expresión coloquial similar a la de “chancón” que se utiliza en el Perú.

Un programa focalizado para el sistema judicial podría tranquilamente garantizar incluso el financiamiento de una maestría en el extranjero. En Estados Unidos un egresado destacado de las Universidades de Harvard, Stanford o Yale, por ejemplo, ve como una posibilidad interesante de desarrollo profesional la carrera judicial. Es más, diría que la Corte Suprema compite por el enrolamiento de estos profesionales con los estudios de abogados más reconocidos.

Tenemos que aspirar a eso.

³Amprimo Plá, Natale. Busquemos a los mejores. Cambiar o morir. ¿Cómo solucionar la crisis del Ministerio Público? Diario El Comercio, 28 de febrero de 2024.

Documento previo #15

Seguridad jurídica y justicia para los peruanos: ¿para cuándo?

Delia Muñoz M.

Para elaborar los antecedentes y las propuestas utilicé la información pública que se brindó en las audiencias públicas convocadas por la Comisión Especial de Alto Nivel Multipartidaria encargada de estudiar y presentar una propuesta de reforma integral de Sistema de Administración de Justicia en el Perú, ante la cual comparecen las más diferentes autoridades, miembros de la academia y asociaciones especializadas, lo cual permitió acceder a información actualizada y pormenorizada sobre la realidad que presenta el cumplimiento de la solución constitucional de las controversias.

Antecedentes

La pregunta que nos convoca es provocadora: seguridad jurídica y justicia para los peruanos, ¿para cuándo?, y la respuesta es crítica por diversas razones, la primera es que ella está en manos inestables o inseguras, y eso no es una exageración, pues las cifras oficiales presentan las características del sistema judicial donde más de la mitad de Jueces y Fiscales, no son titulares de las importantes plazas que desempeñan:

	Total	Titulares	Provisionales	Super numerarios	Totales de P y S
Poder Judicial	3,685	1516 41.14%	686 18.62%	1483 40.24%	2169 58.86%
Ministerio Público	8,424	2,649 31.45%	5,775 68.55%	-----	5,775 68.55%

Fuente: Junta Nacional de Justicia-JNC, 2025

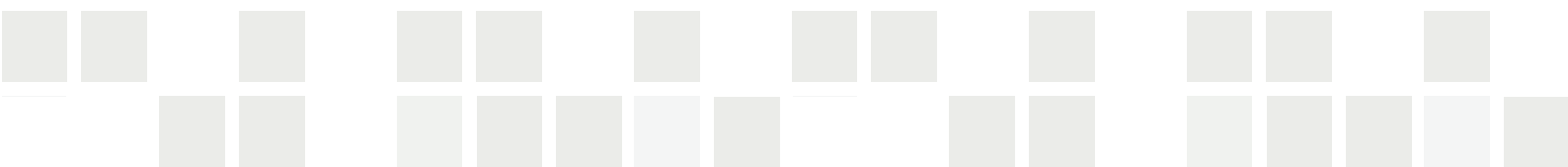
La pregunta que nos convoca es provocadora: seguridad jurídica y justicia para los peruanos, ¿para cuándo?, y la respuesta es crítica por diversas razones, **la primera de las cuales es que ella está en manos inestables o inseguras, y eso no es una exageración.**

Esta situación de fragilidad en el desempeño de funciones y que torna a los Magistrados en funcionarios dependientes de la voluntad del Presidente de Corte cuando no de la Suprema, tiene tan altos niveles de presencia en la realidad actual que supera el cincuenta por ciento del número de Magistrados, conforme a las propias afirmaciones del Presidente de la Junta Nacional de Justicia, no podrá ser resuelta corta plazo, sino que se estima en un período de 6 años aproximadamente, para poder contar con los recursos económicos y teniendo en cuenta los plazos de duración de los procesos de convocatoria para la asignación de cargos titulares. Como propuesta se propone la adscripción de los Órganos de control del Poder Judicial y Ministerio Público, así como de la Academia de la Magistratura, para tener competencias circulares y completas desde el acceso de la carrera judicial, hacer públicas las sanciones impuestas, reducir la provisionalidad, reforzar la meritocracia y evitar traslados arbitrarios, entre otros aspectos.

La Presidente del Poder Judicial cuando reportó la situación del Poder Judicial y formuló sus propuestas, va a considerar como problemas principales: la carencia presupuestaria pues precisan 7 veces más de recursos que los 286 millones que reciben, una carencia de personal y jueces formulando hincapié en la necesidad de incremento remunerativo para los más de 35 mil funcionarios existentes y, respecto de los 2941 órganos jurisdiccionales señala deben atender 3.6 millones de expedientes de los cuales responden a 2.5 millones en fase de ejecución y 1.1 millones

en proceso; en tercer lugar expresó su preocupación por la existencia de un 58% de provisionalidad al interior de la carrera judicial y, la preocupante legislación dispersa que hace complicado el manejo de las normas legales aplicables y la figura de la casación que lleva a tener 15 mil casos ante la Corte Suprema. En ese contexto, plantea las propuestas para atender estos y otros graves problemas que aquejan al Poder Judicial: i) Reforma constitucional para percibir el 3% del PBI y reformar la estructura remunerativa, ii) Reforma de los procesos civiles y de familia, así como el Código Procesal Penal, analizándose la figura de la casación, iii) Utilización de la inteligencia artificial para calificar las demandas, iv) Reasignación de competencias jurisdiccionales, v) reconocimiento del control difuso y, vi) Prohibición de cooperación externa salvo la cooperación técnica. A su vez podemos resaltar que en el presente año, se han consolidado las unidades de flagrancia, se redujo la carga procesal en un 40 % en procesos civiles, se han llevado a cabo maratones judiciales que permitieron resolver más de 20,000, así como la realización de visitas a las cortes provinciales.

La Fiscal de la Nación plantea como primera preocupación la disminución del presupuesto y una probable disminución del mismo para el próximo año, los actuales recursos representan una quinta parte de lo solicitado y, esta carencia de recursos impide la contratación de fiscales, servidores de apoyo, médicos, entre otros, afectando el cumplimiento de sus tareas. Luego aborda el tema de la provisionalidad que representa el 67,3% del



total de fiscales, para cumplir con sus funciones cuentan con más 5 mil locadores que no pueden ser formalizados. La carga procesal en el 2024 implicó el inicio de 2'450,456 casos nuevos de los cuales fueron cerrados 1 millón de ellos, con la proyección de nuevas denuncias estiman que a fines de este año tendrán un promedio 3.6 millones de procesos en trámite, esta situación motiva que cada fiscal tenga que gestionar entre 400 a 800 casos anuales, lo que afecta la calidad y oportunidad de las investigaciones. Asimismo, expresó una gran preocupación por los recientes cambios legislativos que restringen o afectan el desarrollo de la función fiscal: la edad de responsabilidad penal a menores, prisión preventiva obligatoria en flagrancia, plazo para corroborar colaboración eficaz, también genera inquietud la existencia de proyectos de leyes que plantean declarar la emergencia en el Ministerio Público, elección por parte del Congreso de los magistrados supremos, prohibición de cooperación técnica internacional, entre otros. Las propuestas formuladas para mejorar el funcionamiento de la Fiscalía son: nuevas escalas remunerativas para trabajadores y homologación de bonificaciones para fiscales, concursos de méritos internos, ampliación de módulos de flagrancia, capacitación de fiscales mediante cooperación técnica, entre otros extremos puntuales.

A su turno la Presidente del Tribunal Constitucional, se excusó de opinar sobre las normas por el rol de evaluar si ella es cuestionada ante dicho organismo, por ende planteó propuestas para mejorar el funcionamiento de dicha entidad. Sobre las resoluciones, la

Para elaborar las propuestas que el Congreso debate y aprueba, resulta más que necesario la participación de los magistrados, abogados litigantes y miembros de la academia, **que deben participar en equipos o grupos de trabajo, que en forma técnica esbocen las nuevas normas que se precisa.**

firma y voto dirimente del Presidente considera debe ser precisado mediante una norma, pues la falta de precisión actual afecta la publicidad de las decisiones y queda a la discreción del Presidente la dirimencia, y esta situación también afecta al número de votos para las sentencias interpretativas, y la utilización de la abstención en la votación de los casos. Para conseguir una mejor atención de los casos, se propone el uso de la tecnología y la coordinación de la jurisprudencia en las mas diferentes instancias, la implementación de una apelación por salto ante decisiones que vayan contra precedentes ya establecidos, así como la aplicación de multas por temeridad procesal. En lo tocante a la carga procesal, corresponde a cada Magistrado tra-

bajar de 500 a 600 procesos, para solucionar la situación se debe incrementar el número de magistrados y prever la figura de los magistrados suplentes, así como la ampliación del personal que brinda apoyo en el desarrollo de las tareas.

El Ministro de Justicia plantea la existencia de dos brechas que deben ser afrontadas: la del acceso a la justicia por razones económicas, sociales, culturales, geográficas y, la digital que podría permitir un mejor acceso a los procesos legales y, como un gran problema procedimental el del hacinamiento en los penales. Sus propuestas apuntan esencialmente a este segundo problema y, propone: mejorar la vida digna dentro de los penales, fortalecer los procesos de reinserción, lograr que se conviertan en ley los planteamientos sobre tráfico de migrantes, fortalecer investigación en el delito penitenciario, inhabilitar a las empresas que incurren en cohecho internacional. A nivel del ejercicio de la defensa del Estado, se hace presente el déficit de Procuradores, presupuesto, que motiva 965 entidades del Estado carezcan de un Procurador. En lo que corresponde a la Defensa Pública, se muestran los logros que se vienen alcanzando con los 2,216 abogados defensores que existen, pero se plantea la creación de la carrera pública en esta especialidad para conseguir mejoras salariales, buscar una mejora en los módulos descentralizados de flagrancia.

Propuestas

Antes de formular algunas ideas sobre cómo coadyuvar a la mejora del sistema de admi-

nistración de justicia, debo poner de relieve la gran sorpresa que tanto para el Poder Judicial y el Ministerio Público, el gran problema sea de naturaleza presupuestal y el de la necesidad de ciertos cambios normativos, ocupando un tercer o cuarto lugar la grave situación de la provisionalidad que aqueja al sistema en general, pues permite a quienes conducen el sistema permitir la contratación y rotación de los Magistrados sin mayor fundamento que su propia voluntad; asimismo resulta notoria la ausencia de una fuerte crítica a la corrupción o a la percepción de ella que se tiene a nivel de la población usuaria del sistema.

¿Quién debe efectuar la reforma del sistema de administración de justicia?

Este es uno de los grandes temas que se debate, pues se busca unir la competencia de dictar las normas con mediciones de popularidad que a su vez se buscan asimilar a legitimidad; sin embargo las reformas necesarias ya sean de reforma constitucional o de modificación de leyes orgánicas y códigos, sólo pueden ser dictadas por el Congreso de la República.

¿Quién y cómo se pueden realizar las propuestas de reforma?

Para elaborar las propuestas que el Congreso debate y aprueba, resulta más que necesario la participación de los Magistrados, abogados litigantes y miembros de la academia, que deben participar en equipos o grupos de trabajo, que en forma técnica esbocen

Es necesario no quedarnos con make up de algunas normas, sino que es preciso tener la valentía de realizar profundas reformas que realmente permitan **contar con un sistema de administración de justicia propia del siglo XXI.**

las nuevas normas que se precisa, entonces se deben activar grupos independientes, no tan grandes de expertos y practitioners que trabajen en forma rápida para preparar las reformas que se sometan al Congreso de la República.

Esta actividad implica una acción propia del diálogo social, entre grupos de expertos y los políticos, para la aceptación de las propuestas y evitar una eventual distorsión de las instituciones y figuras jurídicas que se han esbozado. Sobre este punto cabe recordar las experiencias de las últimas décadas para la modificación parcial del Código Penal y el Código Procesal Penal por parte del Congre-

so que nos ha llevado a tener una distorsión en los tipos penales y las sanciones no guardando mayor relación con los bienes jurídicos tutelados, frente al resultado uniforme que se obtuvo con las Comisiones especializadas que propusieron la reforma del Código Civil y el Código Procesal Civil por ejemplo.

¿Reformas constitucionales?

Como podemos apreciar del estado del sistema de administración de justicia es necesario no quedarnos con make up de algunas normas, sino que es preciso tener la valentía de realizar profundas reformas que realmente permitan contar con un sistema de administración de justicia propia del Siglo XXI.

Desde mi punto de vista a este nivel debe regularse:

El *certiorari* para que el Tribunal Constitucional, deje de ser una instancia de grado dentro de los procesos de protección constitucional -como habeas corpus y amparo-, para tener la capacidad de decidir si concede la apelación ante su seno y de esta forma pasar a analizar y resolver la controversia.

Ello implica también trabajar a nivel constitucional la figura del precedente jurisdiccional, que obligaría a litigantes y magistrados conocer las formas de solución de controversias, generando predictibilidad en las decisiones judiciales y por ende disminuiría los procesos judiciales.

Un tema esencial es el análisis de los me-

canismos autocompositivos de solución de controversias, para establecer si se considera algún tratamiento a este nivel o es suficiente con regularlo a nivel legal, para evitar que el espacio designado para la conciliación se convierta en un mecanismo de retraso del proceso y la esperada solución.

Otro tema que debería ser atendido mediante reforma constitucional, es la participación de los ciudadanos en el proceso de dictar justicia, es decir se debe evaluar la utilización de jurados de conciencia, para ciertos procesos, la justicia especializada como existe en la actualidad genera gran insatisfacción a nivel ciudadano, el cual ve el proceso como algo ajeno a la sociedad y, se debería buscar el involucramiento de los ciudadanos en procesos especiales, prescripciones que existen en países como Argentina y Colombia, pudiendo plantearse inclusive que el acusado escoja si prefiere al juez especializado o al jurado de conciencia.

Reformas de rango legal

La actual sociedad viene avanzando a ritmo acelerado por el cambio en el comercio, transporte, tecnología y otras causas, motivo por el cual mucho del contenido de nuestros Códigos o normas rectoras deben ser actualizadas, para mantener las instituciones jurídicas fundamentales, pero adaptándolas a los requerimientos de nuestros tiempos, así Código Civil y Código Procesal Civil, deben ser objeto de un proceso de modernización, para regular aspectos mínimos como la casación, el rol de la conciliación, la aplicación de multas por mala fé procesal u figuras simila-

res, así como la incorporación de las nuevas tecnologías como variables para determinar derechos sustantivos, como para permitir el funcionamiento de los procesos.

La actualización y compaginación del Código Penal y del Código Procesal Penal, que nos permita contar con una adecuada determinación de los delitos, los elementos constitutivos del delito y, sobre todo la aplicación de las penas en forma apropiada al bien jurídico tutelado. Hoy por ejemplo, las mascotas no son sujeto de derechos a nivel constitucional, pero sí a nivel penal se sanciona el maltrata y su muerte con penas que van de 3 a 5 años de cárcel y por otro lado tenemos que en el caso de atropello de una persona seguida de

La actual sociedad viene avanzando a ritmo acelerado por el cambio en el comercio, transporte, tecnología y otras causas, **motivo por el cual mucho del contenido de nuestros códigos o normas rectoras deben ser actualizadas.**

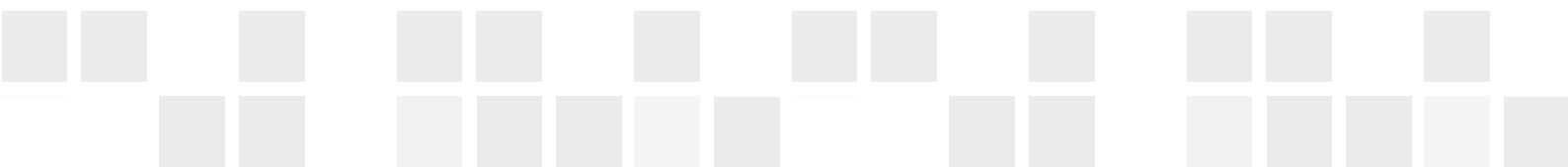
muerte (homicidio culposo), la pena prevista vá de 4 a 8 años de cárcel. Y así podría continuar, pero todos somos testigos de los cientos de reformas practicadas al Código Penal que han distorsionado por completo las instituciones jurídicas.

La necesidad de mejorar los procedimientos en materias laboral y de familia, que si bien a la fecha cuentan con reglas para que cuenten con una instancia única y proceso abreviado, no vienen cumpliendo con el conceder justicia en procesos de subsistencia como son el pago de salarios y pensiones alimentarias.

Finalmente, pero no por ello menos importante establecer un sistema autónomo del control disciplinario de los magistrados, estableciendo la autonomía de los Órganos de Control del Poder Judicial y Ministerio Público.

Y, sobre la provisionalidad no requiere sino de una mayor voluntad de coordinación política e interinstitucional para agenciar recursos y mejorar los procesos que nos permitan en el corto plazo, contar con magistrados que no sean intercambiables a gusto de los titulares del Poder Judicial y Ministerio Público.

Existen otros temas que ya por cuestiones de espacio y tiempo debo dejar de abordar pero que requieren atención como: el acceso a la carrera judicial y la lucha sistemática contra la corrupción.



Artículos

Artículo #1

Ministerio Público y Policía: un desafío que no admite más excusas

José Luis Gil
Experto en
inteligencia estratégica

Los organizadores de la emblemática Conferencia Anual de Ejecutivos CADE 2025, reconociendo que existe un grave problema de inseguridad y considerando que se requiere entidades que trabajen de manera armónica y estratégica, clave para garantizar la inversión, la productividad y la confianza en el país, tuvieron la generosidad de solicitarnos la elaboración de un paper sobre la problemática entre el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú (PNP) y para plantear soluciones desde nuestra experiencia. Y así fue, asumimos el reto con compromiso.

Un apretado diagnóstico de la situación permitió identificar la raíz del conflicto entre ambas instituciones. Este nace con la Carta Magna de 1993, que da al Ministerio Público la “conducción” de la investigación del delito. Una interpretación errónea, antojadiza y a veces impregnada de intereses políticos del sistema de fiscales, que mellaron la institución y la ciencia policial forjada con más de 100 años de experiencia, así como la moral y las capacidades del investigador o pes-

quisa, como se le conoce.

Este largo proceso de discrepancias fue abriendo paso a una evolución perversa de la criminalidad, que en los últimos años tuvo como componente inesperado a la migración venezolana (arribando también miles de delincuentes), así como el ingreso al Perú de otras organizaciones criminales internacionales de Brasil, Ecuador, Colombia y México. Las “razones perfectas” que estos encontraron para establecerse en el país, fueron la informalidad y las economías criminales. Por otro lado, el sistema de justicia proveía la impunidad debido a que se convirtió en “puerta giratoria” del crimen, permitiendo, además, que muchos criminales fueran liberados por estos enfrentamientos entre policía y fiscalía. Todo el esfuerzo policial de arriesgar sus vidas viene cayendo en saco roto tal y conforme los medios lo han evidenciado.

Sin embargo, el 17 de julio del 2025 el Tribunal Constitucional puso fin a estas controversias con una sentencia histórica

Ahora queda que ambas instituciones se enfoquen en protocolos no invasivos, sino respetuosos y profesionales que fortalezcan el trabajo de las **unidades de inteligencia e investigación criminal.**

(Sentencia 150/2025) pronunciándose sobre el “Caso de las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Nacional sobre la conducción de la investigación del delito”, expresando de manera contundente y definitiva que la PNP es un organismo con mandato constitucional (la investigación del delito según el Art. 166 CPP) y que no existe relación de subordinación con el Ministerio Público. Asimismo, el documento sostiene que la policía debe hacer uso de la ciencia criminalística y la aplicación correcta de procedimientos operativos como son la sorpresa y la oportunidad. El TC, en este sentido, demandó una obligatoria coordinación entre ambas entidades.

Esperamos que esta confrontación haya llegado a su fin luego de que el TC demarcara claramente las funciones, porque los peruanos, entre ellos los empresarios, no enfrentamos un problema abstracto, sino objetivo, como el costo económico y humano, el quiebre de las cadenas de suministro, el encare-

cimiento de operaciones y el freno a la inversión. Sin seguridad no hay competitividad, y se necesita un alto nivel de coordinación profesional entre las entidades encargadas de hacer cumplir la ley.

Ahora queda que ambas instituciones se enfoquen en protocolos no invasivos, sino respetuosos y profesionales que fortalezcan el trabajo de las unidades de inteligencia e investigación criminal, para así lograr que los procesos penales obtengan sentencias que permitan dejar en claro que la impunidad está llegando a su fin y que la criminalidad retrocede.

Esa es la aspiración legítima de los ejecutivos para reconstruir el daño hecho por la criminalidad y ayudar a que todos, tanto el Estado, los empresarios, la sociedad civil y los ciudadanos, alcancen ideales como la vida, la paz, la libertad y la democracia. La reflexión final es que “no se puede amar más a nuestras instituciones que al país”.

Artículo #2

La justicia en el Perú

Natale Amprimo PláSocio principal de Amprimo, Flury,
Barboza & Rodríguez Abogados

He sido invitado por el comité de CADE Ejecutivos a elaborar un documento sobre la justicia en el Perú, cuya discusión, sin lugar a duda, constituye un eje central en la agenda del foro a realizarse en noviembre.

Creo oportuno empezar recordando que la crisis de la justicia no es nueva en nuestro país y tampoco lo es el intento de vendernos un cambio.

Siempre se han planteado como grandes problemas existentes a combatir: a) la falta de autonomía; b) la ausencia de infraestructura adecuada y de recursos; y c) la provisionalidad. Pero hay un aspecto que no se menciona cuando se habla de la reforma de la justicia y que es, desde mi punto de vista, el principal elemento que influye en la calidad de la justicia: el factor humano de calidad.

Sería injusto sostener que todos los jueces son malos o faltos de independencia, pues hay magistrados respetadísimos y muy competentes, pero lamentablemente son una minoría.

Lo que es absolutamente una penosa realidad es que los mejores alumnos de las Facultades de Derecho de las universidades más prestigiosas del país no aspiran a emprender una carrera judicial (a diferencia, por ejemplo, de lo que ocurre con los más destacados alumnos de las Facultades de Economía que sí aspiran a ingresar al Banco Central de Reserva del Perú).

¿Por qué ocurre ello? ¿Acaso, la excelencia académica siempre ha estado divorciada del servicio de justicia? Claro que no, hay nombres de juristas honorabilísimos que han dado servicio al sistema de justicia.

Una situación perniciosa es el sistema de ratificaciones, que se ha convertido en una suerte de callejón oscuro por el que cada siete años debe pasar un magistrado, y que debe de eliminarse.

Por otro lado, insistir en bonificaciones sobre la base de maestrías o libros publicados (cuando sabemos que existe un verdadero mercado persa en esos rubros) es no querer

cambiar la realidad. Considerar una bonificación del 15 % sobre el puntaje final del postulante si es que acredita tener una discapacidad no es un aliciente, como tampoco lo son las cuotas de género u otro tipo de bonificaciones que alteran el resultado fidedigno de un concurso, que no solo debe ser transparente, sino que debe reflejar el exacto resultado de los mejor calificados. En ese sentido, todo ascenso debe darse solo sobre la base de criterios meritocráticos.

Se requieren nuevos liderazgos. Por ello, para iniciar el cambio, en principio planteamos una reforma constitucional para que, de manera temporal, se encargue la invitación y nombramiento de quienes serían los nuevos fiscales y jueces supremos, además de la evaluación de los actuales titulares, a una comisión que genere confianza, la cual podría estar integrada por los ex presidentes del Tribunal Constitucional que, como se sabe, los hay de diversas posiciones ideológicas y forman una suerte de élite jurídica¹.

Para captar nuevas generaciones de jueces y fiscales, he sugerido la creación de un fondo económico que permita retribuir de manera atractiva a los alumnos del décimo superior de las facultades de Derecho que hagan sus prácticas en el Ministerio Público o en el Poder Judicial (pensemos en el doble o triple de lo que percibe un alumno por sus prácticas preprofesionales en un prestigioso estudio de abogados), todo debidamente supervisado vía un convenio entre el Poder Judicial, el Ministerio Público y las respectivas universidades. Ese fondo, además, no necesariamente tiene por qué ser público; bien podrá lograrse con aportes del sector privado.

Si se logra captar unos dos mil alumnos en el programa y de estos un 10 % decide continuar su desempeño profesional en el Ministerio Público o en el Poder Judicial, el programa habría sido un éxito y se comenzaría así a gestar una suerte de círculo virtuoso, que permitiría recuperar el prestigio y la excelencia del servicio de justicia.

Hay un aspecto que no se menciona cuando se habla de la reforma de la justicia y que es, desde mi punto de vista, el principal elemento que influye en la calidad de la justicia: **el factor humano de calidad.**

¹ Amprimo, N. Busquemos a los mejores. Cambiar o morir. ¿Cómo solucionar la crisis del Ministerio Público? Diario El Comercio, 28 de febrero de 2024.

Artículo #3

Informalidad y confusión

Elmer Cuba
Economista
y socio de Macroconsult

Los peruanos usamos la palabra “informalidad” casi para cualquier explicación de las causas o consecuencias de nuestros problemas económicos y sociales.

Como es de esperar, la mayoría no se detiene a pensar sobre su magnitud y su diagnóstico. Intentemos algunas definiciones básicas. La informalidad económica nace de la intersección entre la economía y la ley. Es decir, tiene dos progenitores.

Si ordenamos, por ejemplo, la productividad de todas las empresas de un sector económico y luego la intersecamos con las diversas normas sectoriales, tributarias, ambientales, laborales y otras, tendremos un primer corte. Un grupo de empresas va a poder cumplir ese conjunto de normas y otro grupo no. Ya tenemos, automáticamente, un porcentaje de informalidad en ese sector. Ahora bien, existe un subgrupo, dentro de las que pueden cumplir las leyes, que decide voluntariamente no cumplirlas en alguno de sus extremos. Ahí tenemos otro porcentaje de informalidad.

Resumiendo, tenemos dos tipos de informalidad. Los informales por nacimiento y los informales por decisión. Los que no pueden, materialmente, cumplir la ley y los que, pudiendo cumplirla, deciden eludirla. Los porcentajes de cada tipo pueden cambiar por sector o subsector.

Con este marco teórico simple, podemos aproximarnos a cualquier sector e incluso al mundo laboral. Las políticas para reducir la informalidad del primer tipo tienen que ver con recalibrar las normas que han generado que un alto grupo no pueda cumplirlas y para el segundo tipo, la respuesta es la fiscalización y control.

No tiene sentido económico (y político) reprimir si las normas mal calibradas son las causantes. Tiene sentido reprimir, si las normas están bien diseñadas y las empresas desafían abiertamente el estado de derecho. Repito, esto puede cambiar de sector en sector.

Un nuevo conjunto de normas que reconozcan la elevada heterogeneidad empresarial y

Tenemos dos tipos de informalidad. Los informales por nacimiento y los informales por decisión. **Los que no pueden, materialmente, cumplir la ley y los que, pudiendo cumplirla, deciden eludirla.**

laboral puede ser el primer paso para la formalización económica y laboral. Sin embargo, la salida final es el crecimiento económico. Así, con el aumento de la productividad empresarial y laboral, será posible que cada vez más empresas y trabajadores puedan cumplir las diversas legislaciones que norman las diferentes actividades económicas, una vez que estas hayan sido recalibradas.

Existen casos extremos, como la producción y comercialización de cocaína o la explotación de oro en la selva amazónica. En este caso, son actividades prohibidas, la “informalidad” es de 100%. Y no se puede recalibrar la ley. Solo queda la represión.

En el caso de la explotación de oro en zonas permitidas, pero de espaldas a los concesionarios, la tributación y otras normas del sec-

tor, cabe la pregunta de solo reprimir bajo la ley actual o promulgar una ley MAPE (mejor que la normatividad actual) y luego reprimir si no se cumple.

Según el INEI, la informalidad económica no llega al 20 % del PBI. Hay sectores donde es mayor, como en el caso de la minería ilegal de oro, donde llega al 50 % del total. Pero en otros es nula, como en el caso del mercado de seguros o el mercado de eléctrico.

En el caso laboral, cerca del 65 % de los trabajadores dependientes no cumple la ley del trabajo. De ese total de trabajadores informales, 25 % lo hizo por decisiones junto a su empleador y 75 % simplemente no gana lo suficiente como para cumplir la legislación (salario mínimo, aportes a la seguridad social, vacaciones, etc.). Dentro del 25 %, muchas empresas son informales.

Desafortunadamente, algunos colegas, políticos, periodistas y empresarios repiten sin vacilar que la economía peruana presenta una informalidad del 70 %. Deberíamos ser más cuidadosos con esas cifras. Las empresas informales producen cerca del 20 % del PBI, distinto es que la gran mayoría de pequeñas y microempresas sean informales o que no siéndolo tengan trabajadores al margen de las leyes laborales.

Artículo #4

La salud en la agenda nacional

Ángela Flores

Presidenta del Comité Estratégico de Salud de IPAE Acción Empresarial y Directora Ejecutiva de ALAFARPE

No es casual que la salud esté en la agenda de CADE Ejecutivos 2025: hoy es un reto clave para la competitividad del país, no solo por ser una variable indispensable para el desarrollo del capital humano o propuesto solamente desde la perspectiva médica. La salud en todo su concepto requiere de políticas públicas sólidas y de educación en la población para seguir generando bienestar, productividad y un desarrollo real de nuestro país.

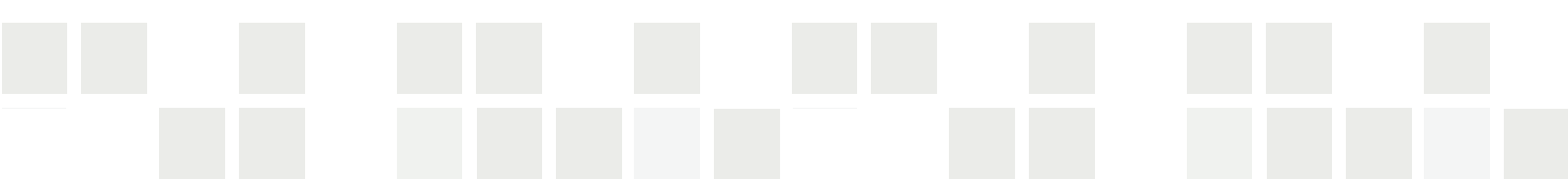
El Perú destina actualmente 6 % del PBI a la salud, un porcentaje aún por debajo del promedio de 9 % de la OCDE, a la cual nuestro país se encuentra en proceso de adhesión. Sin embargo, más allá de cuánto invertimos, la discusión gira en torno a cómo estos recursos generan el mayor impacto posible en la vida de los peruanos y en el desarrollo del país, disminuyendo el gasto de bolsillo.

Durante años, la salud se entendió únicamente como gasto social. Hoy sabemos que es de las inversiones más estratégicas que puede hacer un país. La evidencia confirma que pre-

venir y tratar muchas de las enfermedades crónicas oportunamente (como diabetes, hipertensión o cáncer) genera retornos de más de 300 %. En el caso del cáncer de cuello uterino, un retorno de inversión de hasta 318 %, al evitar costos futuros y preservar la productividad. Cada sol invertido en vacunación ahorra hasta 10 soles en hospitalizaciones y tratamientos. Apostar por la prevención y el autocuidado no es una sugerencia médica: es una estrategia económica y social.

El sector privado ya invierte en desarrollar y brindar innovación al país. En 2024 se aprobaron más de 50 ensayos clínicos que representaron una inversión aproximada de US\$ 20 millones. Más aún, tenemos la oportunidad de volvernos un hub de innovación en la materia y convertir esa cifra en US\$ 80 millones, que no solo beneficiarían a pacientes sin otras alternativas terapéuticas, sino también al desarrollo económico y científico local.

Además, hay un potencial enorme en el uso de herramientas tecnológicas. Un ejemplo es la posibilidad de ampliar el uso de aplica-



La salud requiere de políticas públicas sólidas y de educación en la población para seguir generando **bienestar, productividad y un desarrollo real de nuestro país.**

ciones de registro de vacunación en tiempo real, como viene desarrollando la cooperación internacional con el Ministerio de Salud. Si logramos escalar estas iniciativas, podríamos mejorar la trazabilidad, reducir brechas de información y aumentar la eficiencia de la cadena de inmunización.

Para todo esto es imperativo tener una buena gestión de recursos públicos, además del presupuesto asignado de manera clara y ordenada. El reto está en la ejecución. Por ejemplo, al cierre de septiembre, la ejecución presupuestal en salud mostró que la compra de medicamentos oncológicos se encuentra en 64.8 % y la de dispositivos médicos, en 60.2 %.

Se tiene ya una nueva Ley de Contrataciones del Estado que incluye nuevas variables o principios como calidad, integridad, oportunidad y de valor por dinero. Esta nueva ley consigna variables para invertir mejor en salud, evaluando lo que genere un mayor impacto en el mediano y largo plazo para la vida de los pacientes y la competitividad del país. Sin embargo, es indispensable acom-

pañar en la capacitación a todos los actores que necesitan implementarla correctamente a nivel nacional.

Pero el Estado no estará solo. CADE es el espacio donde líderes empresariales, autoridades y sociedad civil pueden comprometerse a que la salud deje de verse como un gasto y se convierta en lo que realmente es: una inversión estratégica para construir un Perú más sano, productivo y competitivo. La salud es parte de la estrategia nacional de competitividad. Si como país empezamos a ampliar las asociaciones público-privadas, contribuimos con mejorar la comunicación para las estrategias de prevención y atención primaria como la cobertura de vacunación, podríamos transformar la calidad de prestación y devolverle la confianza a la ciudadanía en su sistema de salud.

Desde el Comité de Salud de IPAE Acción Empresarial, reafirmamos nuestro compromiso de seguir impulsando propuestas viables y sostenibles que permitan al Perú avanzar hacia un sistema más equitativo, moderno y centrado en las personas.

Artículo #5

Educación superior y técnico-productiva en el Perú

Luis Lescano

Presidente del Consejo Nacional de Educación del Perú (CNE), del Instituto Peruano de Derecho Educativo (IPDE) y de la Red Internacional para la Investigación del Derecho Educativo - Perú (RIIDE Perú)

Animado por la gentil invitación del comité organizador del CADE Ejecutivos 2025 para profundizar sobre nuestra educación superior y técnico-productiva, comparto algunas reflexiones.

Diagnóstico: un sistema de educación superior que todavía excluye y fragmenta trayectorias

Nuestro sistema de educación superior sigue dejando fuera a la mayoría de jóvenes. De los 2,2 millones de peruanos entre 17 y 21 años, apenas el 25,5 % está matriculado en una universidad y el 17,2 % en institutos o escuelas superiores.

Los resultados de calidad son igualmente desiguales. Tras los procesos de licenciamiento, 98 universidades obtuvieron su licencia institucional, pero un tercio quedó fuera del sistema y solo 25 % de los institutos tecnológicos y escuelas superiores ha superado dichos procesos, y, lo que es más grave, en la educación superior artística y en la técnico-productiva aún no existen procesos de licenciamiento.

Aseguramiento de la calidad: del licenciamiento a la acreditación

Superado el licenciamiento, definido como condiciones básicas para funcionar, la prioridad es dirigir a las instituciones educativas a procesos de mejora continua. Al igual que las universidades, los institutos y escuelas superiores también deben pasar por un licenciamiento único y obligatorio para luego seguir la ruta hacia la acreditación con el Sineace y otras agencias internacionales reconocidas.

Capitalizando lecciones: de la educación remota de emergencia a la virtualidad

Acoger la virtualidad para ampliar cobertura con calidad exige rediseñar la experiencia formativa situando al componente pedagógico en el centro y asegurando el cumplimiento de estándares de calidad. Esta orientación refuerza la decisión de tratar la educación semipresencial y a distancia dentro de la estrategia nacional de acceso y permanencia con calidad.

De los 2,2 millones de peruanos entre 17 y 21 años, **apenas el 25,5 % está matriculado en una universidad.**

Articulación, educación y mercado de trabajo

La gran tarea es conectar la formación técnica con los tejidos productivos reales de cada territorio. Urge instalar observatorios sectoriales de demanda laboral y prospectiva tecnológica que alimenten periódicamente los perfiles de egreso. Además, se requieren estrategias de formación en situaciones reales de trabajo (prácticas, pasantías, alternancia y formación dual) apoyadas por incentivos estatales. En esa dirección resulta clave el Marco Nacional de Cualificaciones del Perú (MNCP) para alinear la oferta educativa con las necesidades del sector productivo.

Investigación, innovación y ciudadanía científica

Consideradas funciones constitutivas de las universidades y escuelas superiores, exigen articular el sistema educativo con un ecosistema robusto de ciencia, tecnología e innovación (CTI) que convoque a la academia, el sector productivo, el Estado y la sociedad. Se recomienda desplegar instrumentos estatales que promuevan la asociación de las instituciones de educación superior con el sector productivo: fondos

concursables, mecanismos público-privados, becas doctorales y redes de laboratorios compartidos.

Competencias transversales: flexibilidad, adaptación y aprendizaje a lo largo de la vida

La comunicación, trabajo en equipo, resiliencia, autorregulación, pensamiento crítico, creatividad, autoaprendizaje y la resolución de problemas, no sustituyen a las competencias técnicas. Las potencian.

El mundo del trabajo demanda personas bien formadas y flexibles, capaces de articular saberes instrumentales con visión de conjunto, reflexión crítica y cooperación en equipos. Las dificultades para cubrir vacantes laborales se explican con frecuencia por la falta de competencias transversales, incluso por encima de déficits estrictamente técnicos.

Mensaje

La educación superior y técnico-productiva es un proyecto de desarrollo integral de la persona con efecto social que enlaza vocación, ciudadanía plena y trabajo digno. Fortalecer las instituciones educativas, acompañarlas en su mejora continua de calidad, acoger el uso intensivo y ético de la virtualidad, fomentar la investigación, articular la formación con el sector productivo y potenciar competencias transversales son pasos esenciales para convertir la visión del Proyecto Educativo Nacional, construido desde el CNE, en realidad.



Contáctanos

www.ipae.pe
ipae@ipae.pe

Av. Emilio Cavenecia 151,
piso 7, Miraflores