PERÚ
DEBATE 2021
Propuestas hacia un mejor gobierno

1. Reforma del Estado y gestión pública

1.1 Gobernabilidad democrática y desarrollo en el Perú pospandemia

Carlos Ganoza
QUANTUM TALENT

María Claudia Augusto
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

CIES consorcio de investigación económica y social
ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
PUCP
IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS
TRANSPARENCIA
CENTRO DE INVESTIGACIÓN UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
IDEA

Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno
Cayetano Heredia 861, Jesús María
perudebate.org

Organizadores:
Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP-PUCP)
Instituto de Estudios Peruanos (IEP)
Asociación Civil Transparencia
Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)
IDEA Internacional

Primera edición: Lima, abril de 2021
Coordinador: Kevin Tello
Edición y corrección de estilo: Luis Ráez
Diseño e ilustraciones: Enrique Gallo

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N.° de depósito legal: 2021-03651

Los organizadores, aliados estratégicos y auspiciadores no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Contenido

4 Presentación

5 Resumen

6 Diagnóstico de la situación actual: gobernabilidad y desarrollo en el Perú

17 Visión del país al 2030

20 Estrategia y camino por recorrer

29 Hoja de ruta

30 Conclusiones

31 Referencias bibliográficas

Presentación

La pandemia ha visibilizado y profundizado aún más las grandes brechas y desigualdades sociales, así como las debilidades estructurales e institucionales del Perú. A 200 años de su independencia, los viejos y graves problemas del país persisten. Sin embargo, el bicentenario y el proceso electoral del 2021 son una oportunidad para discutir los temas clave y más urgentes que deberá priorizar el nuevo gobierno, como la atención a la crisis sanitaria y la reactivación económica.

En este marco, seis instituciones de la academia y la sociedad civil peruana —el Consorcio de Investigación Económica y Social, la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, el Instituto de Estudios Peruanos, la Asociación Civil Transparencia, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e IDEA Internacional— han sumado esfuerzos y organizado el proyecto *Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno*.

Esta iniciativa tiene como objetivos fortalecer la capacidad de los partidos políticos para diseñar planes de gobierno, elevar el nivel del debate electoral y aportar evidencia y propuestas de política a las autoridades electas para el periodo 2021-2026. Como parte del proyecto, se han elaborado 20 documentos de política agrupados en cuatro ejes temáticos: (i) reforma del Estado y gestión pública, (ii) políticas sociales, (iii) desarrollo productivo y empleo y (iv) desarrollo y ambiente.

Cada documento de política incluye un diagnóstico, opciones de política, recomendaciones para la implementación de la política propuesta y una hoja de ruta para el próximo gobierno con horizontes a 100 días, un año y cinco años de gestión. Todo ello se pone a disposición de los partidos políticos, los candidatos a la Presidencia y al Congreso de la República, los medios de comunicación, la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Finalmente, este esfuerzo no hubiera sido posible sin el apoyo de nuestros cuatro aliados estratégicos y 11 auspiciadores, a quienes agradecemos por su compromiso con la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible del Perú.

Javier Portocarrero, Martín Tanaka, Cecilia Blondet
Ivan Lanegra, Gustavo Yamada y Percy Medina

Comité de coordinación

PERÚ DEBATE 2021
Propuestas hacia un mejor gobierno

Gobernabilidad democrática y desarrollo en el Perú pospandemia*

Carlos Ganoza
QUANTUM TALENT

María Claudia Augusto[1]
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

RESUMEN La gobernabilidad democrática debe garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, en el Perú, pese al periodo de bonanza económica, la expansión de capacidades ciudadanas no ha ocurrido en la magnitud esperada. Este documento de política tiene como propósito plantear una visión de crecimiento y desarrollo a cinco años, e identificar cuáles deben ser los cambios más urgentes y las metas prioritarias para llevar a cabo una reforma. Para ese fin, recogemos cuatro ideas: (i) el Perú debe transitar a una visión que priorice la generación de condiciones de bienestar en favor del ciudadano; (ii) para lograrlo, el Estado debe implementar políticas en áreas prioritarias y fortalecer sus capacidades; (iii) el centro de gobierno formado por el binomio PCM-MEF resulta vital en esta tarea, en tanto define, prioriza, coordina y monitorea el cumplimiento de los objetivos gubernamentales; (iv) existen tres factores interdependientes que pueden contribuir a la generación de capacidades, los cuales son un Estado capaz, una macroeconomía estable y un sector privado competitivo. Asimismo, los efectos de la pandemia revelan tres áreas prioritarias en las cuales actuar: educación, salud y empleo.

PALABRAS CLAVE: *gobernabilidad democrática, capacidades, Estado, centro de gobierno*

* Con la colaboración de Juliana Neira.

1 Los autores agradecen a Oswaldo Molina por su revisión y comentarios y a dos revisores anónimos por sus valiosas sugerencias.

Diagnóstico de la situación actual: gobernabilidad y desarrollo en el Perú

En agosto del 2020, el Perú fue considerado el país con la mayor tasa de mortalidad por COVID-19 en el mundo. Las medidas tomadas, de las más rígidas del continente, probaron ser insuficientes para evitar la crisis que hoy alcanza dimensiones sanitarias, económicas, sociales y políticas a causa de las débiles capacidades del Estado peruano.

En las últimas décadas, una prioridad del Estado ha sido impulsar el crecimiento, así como mantener el equilibrio fiscal, la apertura económica y una inflación controlada. Sin embargo, esto se ha hecho sobre un aparato estatal pequeño y débil. De este modo, el crecimiento económico se asienta en una amplia informalidad y una baja recaudación tributaria, que entrampan la productividad. Como resultado, el Estado ha perdido fuerza y, por lo tanto, efectividad (Fukuyama, 2004).

Asimismo, aunque el crecimiento ha generado bienestar, no lo ha hecho en los niveles esperados. Las tasas de pobreza han disminuido, pero el déficit en la provisión de servicios públicos es alto, lo que inhibe la generación de capacidades en la ciudadanía. Esto tiene efectos en la gobernabilidad democrática, en tanto los niveles de desigualdad impactan en el ejercicio de derechos y en la participación ciudadana.

> Aunque el crecimiento ha generado bienestar, no lo ha hecho en los niveles esperados. Las tasas de pobreza han disminuido, pero el déficit en la provisión de servicios públicos es alto, lo que inhibe la generación de capacidades en la ciudadanía.

El objetivo de nuestro documento de política es plantear una visión de desarrollo a cinco años, orientada a la generación de bienestar, identificando dimensiones de cambio concretas y metas específicas; de igual manera, proponer reformas para que el centro de gobierno (CdG) funcione como cabeza de este esfuerzo, para definir estrategias, generar capacidades y monitorear resultados. Para ello, el documento se divide en cuatro partes.

En la primera sección, argumentamos que es importante transitar hacia una visión de desarrollo centrada en la generación de capacidades en el ciudadano y que esto precisa de un Estado capaz, identificando al CdG como actor neurálgico. En la segunda, planteamos una visión de país sobre la base de tres elementos constitutivos para la generación de bienestar: un Estado capaz y competente, una macroeconomía estable y predecible y un sector privado competitivo e innovador.[2] En la tercera, establecemos el camino a recorrer, identificando objetivos y metas prioritarias, así como propuestas para el fortalecimiento del centro de gobierno, que contribuirán a su cumplimiento. Finalmente, en la última sección, delineamos una hoja de ruta para el próximo gobierno.

Nuestro análisis reconoce que el fortalecimiento del Estado no es un proceso automático y que cualquier propuesta debe incorporar también variables políticas. Sin embargo, se considera que el fortalecimiento del CdG es el primer paso para el desarrollo de capacidades en el Estado. Un centro de gobierno sólido podrá definir objetivos prioritarios y

2 Una versión previa de esta mirada se encuentra desarrollada en Ganoza (2020).

trabajar con sectores y niveles gubernamentales de forma conjunta para su cumplimiento, garantizando la continuidad antes que el cambio recurrente que caracteriza a nuestras instituciones.[3]

A pesar de ser considerado un país de ingreso medio-alto, según la clasificación del Banco Mundial, y de haber tenido (prepandemia) una posición de finanzas públicas envidiables para estándares de países emergentes, el Perú ha sido uno de los más golpeados por la pandemia de COVID-19. La combinación de alto costo económico con alta pérdida de vidas en proporción a la población refleja no solo las decisiones y estrategias de gobierno, sino también profundas deficiencias económicas, sociales y políticas.

El crecimiento económico del periodo denominado "década dorada" de la economía peruana, entre el 2003 y el 2013, fue acompañado de la reducción más rápida en la pobreza que ha conocido la historia moderna del Perú. Sin embargo, a raíz de los acontecimientos recientes y en función a un análisis más completo de las vulnerabilidades del país, se puede observar que no se sentaron bases sólidas para el desarrollo económico.[4]

Así, según la clasificación del Banco Mundial, el Perú pasó de ser un país de ingreso medio-bajo en el 2003, con un ingreso per cápita de 2080 dólares (31% por debajo del umbral para ser clasificado país de ingreso medio-alto), a ser un país cómodamente ubicado entre los de ingreso medio-alto en 2019, con un ingreso per cápita de 69% por encima del umbral.[5]

A pesar de haber tenido una posición de finanzas públicas envidiables para estándares de países emergentes, el Perú ha sido uno de los más golpeados por la pandemia.

Pero la variable del ingreso per cápita, fundamental para medir el progreso económico de un país, resulta insuficiente para diagnosticar su nivel de desarrollo desde una perspectiva más integral. Para ese propósito, la literatura usa el concepto de capacidades, introducido originalmente por Sen (1988 y 1999), quien las define como las oportunidades efectivas de las personas para mejorar su bienestar y calidad de vida.

El enfoque de capacidades se diferencia de una mirada centrada en el nivel de ingreso por persona, al considerar elementos como el acceso a servicios de salud de calidad, seguridad o educación, entre otros. Bajo la premisa de que por más que el ingreso de una persona crezca, si los otros elementos constitutivos del bienestar no mejoran, su calidad de vida tarde o temprano se estancará.

Por ejemplo, si el aumento en el ingreso no es acompañado de mayor capacidad para gozar de buena salud (por falta de acceso a servicios médicos de calidad para tratar enfermedades curables, por ejemplo), su bienestar y calidad de vida no mejorarán en la misma magnitud que el ingreso, e incluso podrían truncarse. El enfoque de capacidades ha sido en las últimas dos décadas acogido por la comunidad internacional de investigadores y profesionales del desarrollo, y es la base de los indicadores de desarrollo humano que publica anualmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y de las metodologías para medir la pobreza multidimensional.

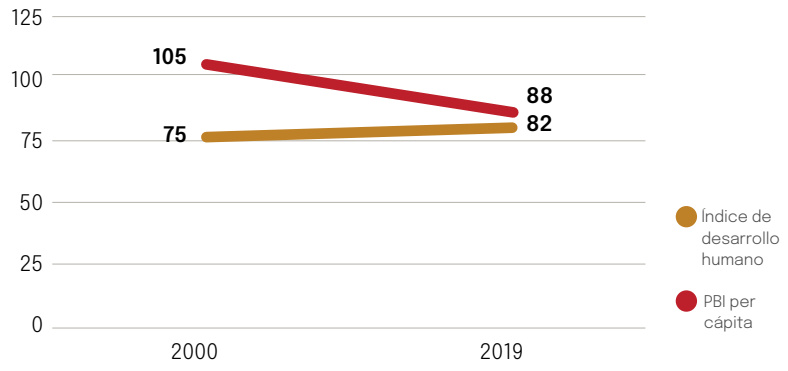
El enfoque de capacidades permite analizar en qué medida ocurre en el país el círculo virtuoso de desarrollo, en el que el aumento del PBI es acompañado de mejoras generalizadas en las oportunidades de los ciudadanos para incrementar su bienestar y calidad de vida. Y cómo estas, a su vez, impulsan más el crecimiento económico (por ejemplo, es conocido el gradiente que existe entre salud e ingreso).

---

3 Levitsky y Murillo (2014).
4 Gallardo y Ghezzi (2013), Ganoza y Stiglich (2016).
5 *World Development Indicators* (Banco Mundial, 2020).

Una mirada agregada bajo el enfoque de capacidades, usando el índice de desarrollo humano (IDH), sugiere que el Perú no ha logrado que su progreso económico en las últimas décadas se traduzca en un incremento similar en términos de bienestar. De hecho, mientras que el Perú ha escalado posiciones en el *ranking* de ingreso per cápita —reflejo de la velocidad del crecimiento económico del país y consistente con su ascenso al grupo de ingreso medio-alto—, ha descendido posiciones en el *ranking* de desarrollo humano. Si bien el país ha logrado mejoras en términos absolutos, no es el caso en términos relativos si se compara con otros países que crecieron menos económicamente.

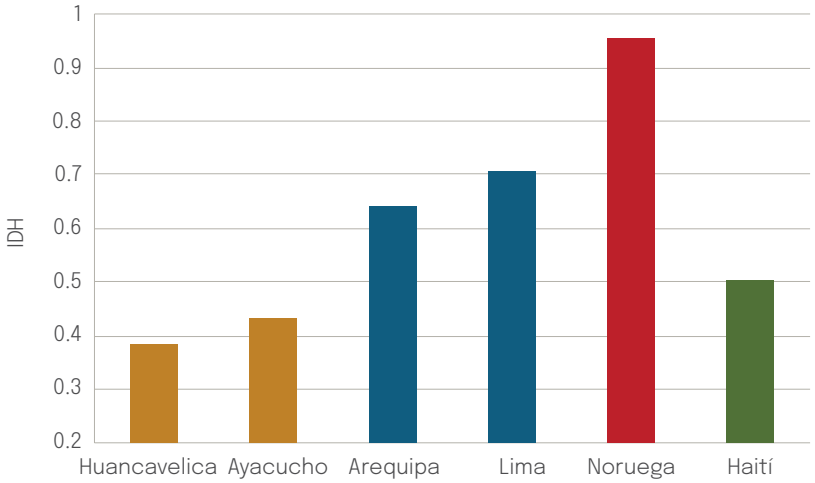
Gráfico 1. Posición del Perú en el ranking de países según índice de desarrollo humano y PBI per cápita



Fuente: UNDP y Banco Mundial.

Los promedios además esconden importantes desigualdades regionales que existen dentro del país. Por ejemplo, el IDH en Lima es casi el doble que, en el departamento con el puntaje más bajo, Huancavelica. Proporcionalmente, esta diferencia equivale a la existente en los niveles de desarrollo humano de Noruega y Haití.

Gráfico 2. Comparación del índice de desarrollo humano



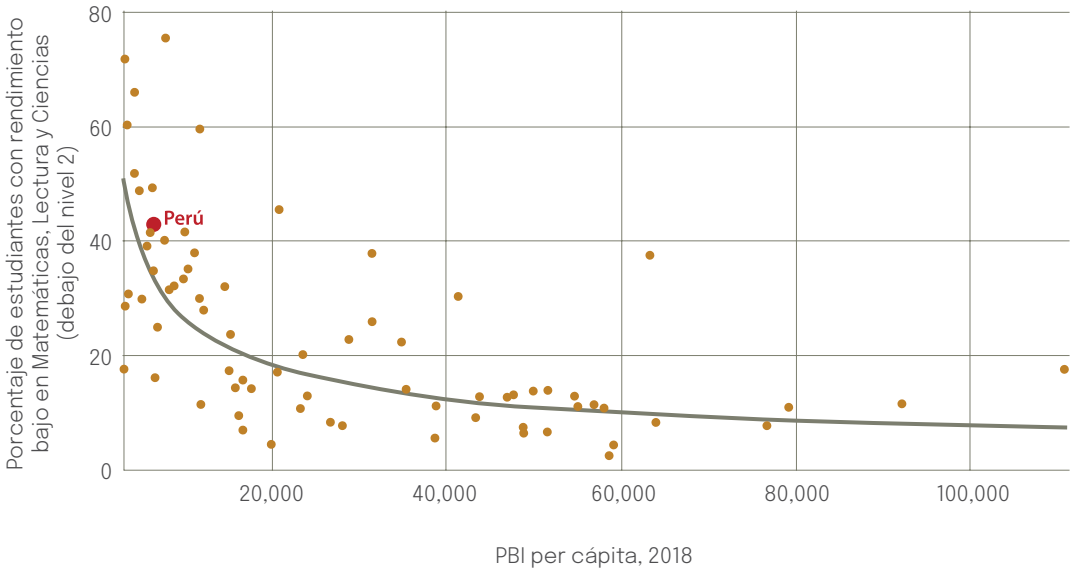
Fuente: PNUD (2019). Elaboración propia.

Una mirada desagregada a tres de los elementos constitutivos del bienestar más preponderantes, bajo el enfoque de capacidades, y más relevantes dada la coyuntura —salud, educación y empleo— sugiere que, para su nivel de ingreso actual, el Perú está muy por debajo de lo esperado en términos de las capacidades de sus ciudadanos para educarse y acceder a un empleo de calidad.[6]

6 Estos tres elementos no solo son parte del concepto de capacidades, sino que además son intrínsecos al concepto de capital humano, que la literatura económica ha identificado como un factor de desarrollo económico y que ha sido gravemente afectado por la pandemia.

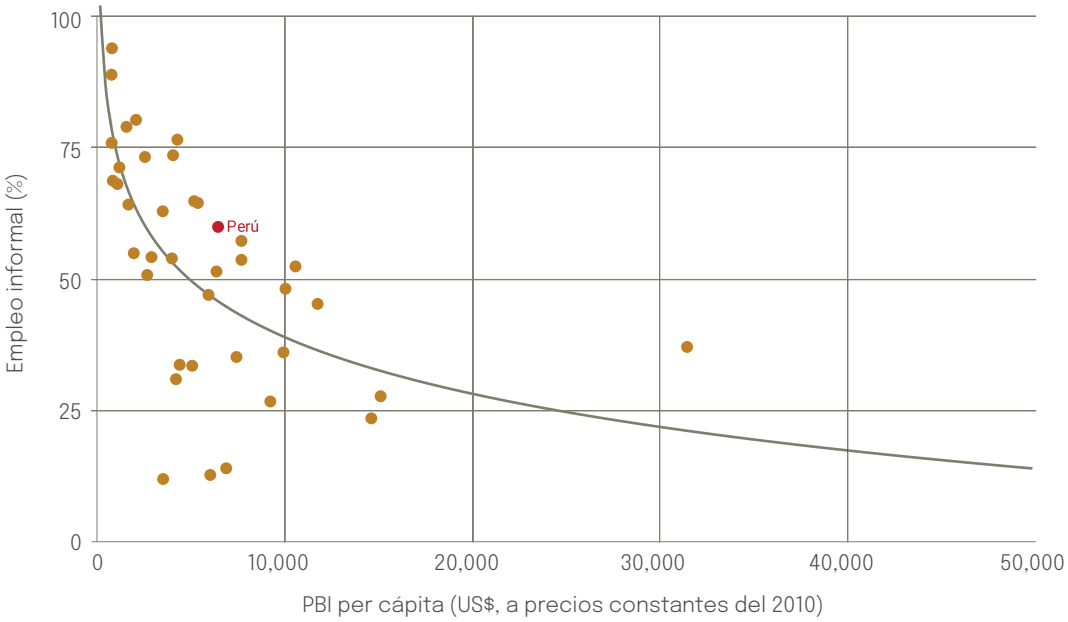
Como muestran los siguientes gráficos, el aprendizaje efectivo de los alumnos en el Perú está por debajo de lo que se espera dado su nivel de ingreso, lo mismo ocurre con el porcentaje de empleo formal. En el caso del empleo informal, esto significa, además, desprotección social y una mayor inestabilidad. En cuanto a la expectativa de vida saludable, el Perú está en línea con lo esperado para su nivel de ingreso; sin embargo, este indicador también oculta grandes desigualdades dentro del territorio.

Gráfico 3. PBI per cápita 2018 vs. porcentaje de estudiantes con rendimiento bajo en matemáticas, lectura y ciencias (debajo del nivel 2). Países OCDE y aliados 2018.



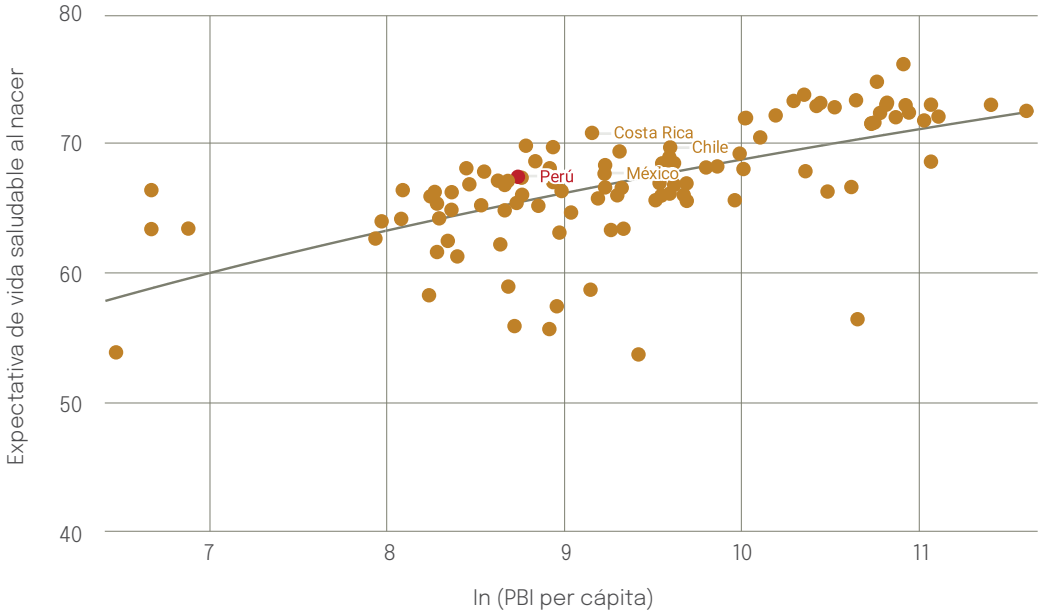
Fuente: Banco Mundial (2020). Elaboración propia.

Gráfico 4. Empleo informal (% del total de empleo no agrícola) vs. PBI per cápita Países de ingreso medio-alto para el año 2019, PBI en términos de US$ del 2010



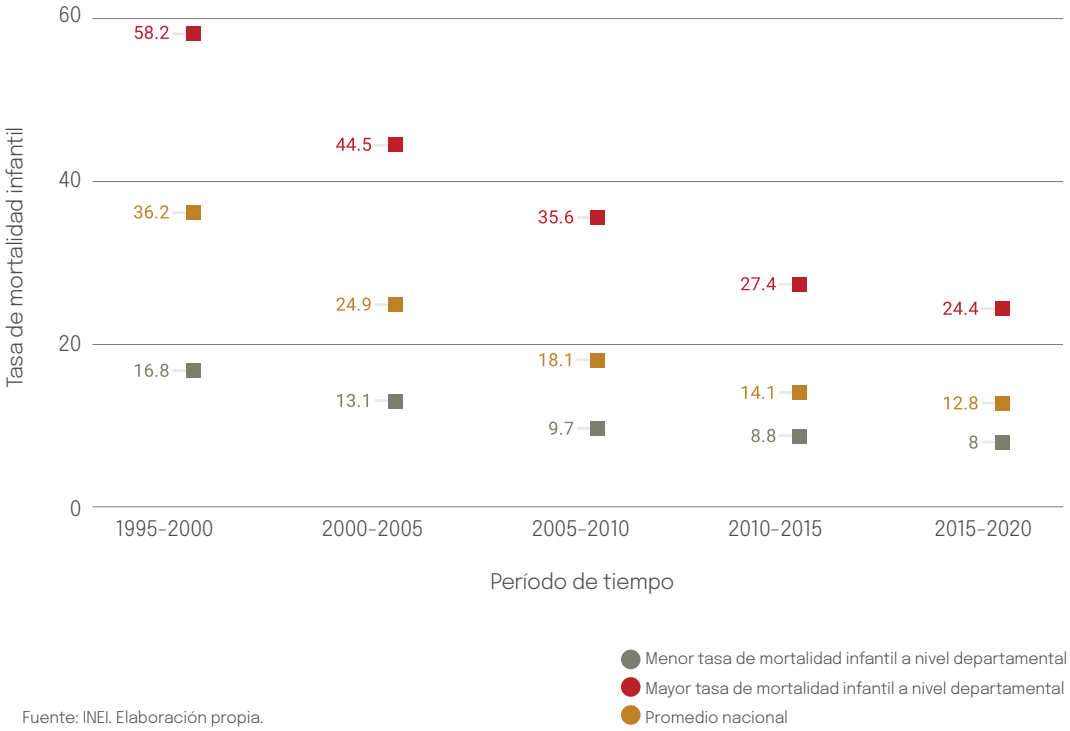
Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Gráfico 5. Esperanza de vida saludable al nacer vs. ingreso (PBI per cápita). Países de ingreso medio-alto y alto para el año 2016, PBI en términos de US$ del 2010.



Fuente: Banco Mundial (2020) y Organización Mundial de la Salud. Elaboración propia.

Gráfico 6. Perú: tasa de mortalidad infantil (por cada 1000 nacidos vivos), según departamento para los años 1995-2020



Fuente: INEI. Elaboración propia.

En ese sentido, algo resaltante es que el Perú tiene un nivel de ingreso correspondiente a un país de ingreso medio-alto, pero, en algunas dimensiones, tiene el nivel de desarrollo y bienestar que podrían corresponder a un país cerca de la frontera del ingreso medio-bajo. Para ilustrar mejor este punto, cabe realizar el siguiente ejercicio: si nuestro ingreso per cápita estuviese al nivel de países con nuestro desarrollo según el IDH (por ejemplo, Argelia), tendríamos un ingreso per cápita hasta 30% más bajo. Esto significa una década de crecimiento económico: el nivel de ingreso que teníamos en el 2009.

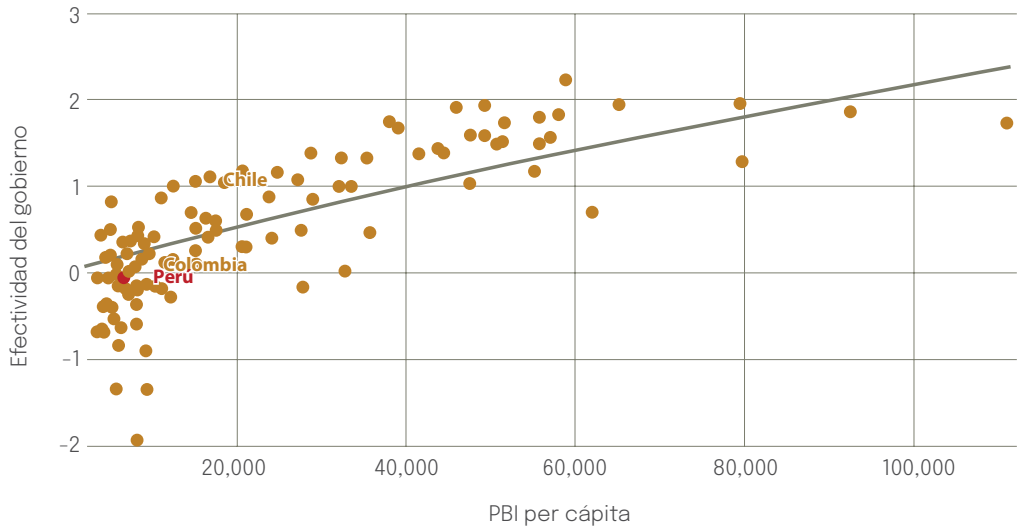
Un diagnóstico adecuado para una estrategia de desarrollo en el Perú debe partir, por lo tanto, de entender qué limita el progreso del país en el desarrollo de capacidades, y por qué su avance económico no está produciendo avances similares en otros aspectos clave del bienestar. La evidencia comparada sugiere que el principal ingrediente faltante en la receta peruana de desarrollo está relacionado a la efectividad del Estado.

Un volumen importante de estudios empíricos de los últimos 15 años identifica a las instituciones como un factor fundamental de desarrollo.[7] Las instituciones pueden ser definidas como las reglas de juego bajo las cuales se organiza una sociedad; y sus manifestaciones prácticas, para efectos del desarrollo, son el Estado de derecho (igualdad de los ciudadanos ante la ley y separación de poderes), la capacidad del Estado para atender las necesidades de los ciudadanos y la ausencia de conflicto.[8]

En las últimas décadas, el Perú ha hecho avances importantes en términos del Estado de derecho y la ausencia de conflicto, aunque aún hay mucho camino por recorrer. Es en la capacidad estatal donde el Perú tiene las limitaciones más grandes para impulsar su desarrollo.[9]

La capacidad del Estado para implementar políticas de interés general con efectividad es débil[10] en el Perú cuando se evalúa de manera comparada, y menor de lo que se esperaría dado su nivel de ingreso per cápita. Históricamente, se ha caracterizado por un cambio institucional frecuente, una burocracia volátil y una presencia en el territorio heterogénea. De igual manera, persiste la amenaza de grupos organizados que se niegan a cumplir la ley.[11]

Gráfico 7. Efectividad del gobierno vs. PBI per cápita (países de ingreso medio-alto y alto para el año 2019, PBI en términos de US$ del 2010)



Fuente: Banco Mundial (2020). Elaboración propia.

7 La literatura económica identifica factores fundamentales y factores próximos de desarrollo. Los factores próximos son aquellos cuya relación con el nivel de desarrollo de un país es directamente observable, mientras que los factores fundamentales son aquellos que operan detrás de esas variables y que responden a relaciones de causalidad más complejas (como instituciones, cultura o geografía). Ver North (2007); Acemoglu *et al.* (2001); Acemoglu y Robinson (2012); Besley y Persson (2014), y Rodrik *et al.* (2004).
8 Fukuyama (2015); Acemoglu y Robinson (2012); Besley y Persson (2014), y Bates (2003).
9 La literatura reconoce que el Estado de derecho y el sistema político afectan los incentivos para invertir en capacidades del Estado; sin embargo, esa discusión está fuera del alcance de este documento.
10 Para conocer la trayectoria histórica de la construcción del Estado peruano, ver Kurtz (2013) y Soifer (2015).
11 Cortázar (2007); Levitsky y Murillo (2014), y Dargent *et al.* (2017).

La evidencia empírica es muy contundente: la transición hacia el ingreso alto o nivel de desarrollo alto implica no solo una transformación económica, sino también una transformación en las capacidades del Estado.[12] Lo que define a los países desarrollados es la combinación de un ingreso alto con un Estado capaz de proveer a sus ciudadanos bienes públicos con efectividad.

La pandemia de COVID-19 es un ejemplo reciente y trágico de cómo la falta de capacidades del Estado peruano (en este caso, para implementar políticas sanitarias efectivas de control epidémico) conspira contra el desarrollo económico de los ciudadanos.

Por lo tanto, cualquier esfuerzo del gobierno por priorizar políticas que promuevan el desarrollo de capacidades de los ciudadanos, en aquellas áreas en las que el Perú está rezagado, va a requerir mejorar la capacidad estatal para su diseño e implementación. La capacidad del Estado y las políticas que prioriza un gobierno están intrínsecamente vinculadas. Un gobierno debería escoger políticas dadas las capacidades de implementación del Estado, pero a su vez debería fortalecer esas capacidades en función a las políticas que quiere poner en práctica.

En esta tarea, el rol del CdG[13] es neurálgico para que el Perú pueda superar la trampa de un Estado ineficaz. La primera capa en el desarrollo de capacidades de un Estado es precisamente la habilidad para reformarse y fortalecerse, y el lugar natural para construirlas es el centro de gobierno. En un Estado democrático, su importancia es doble: contribuye con la gobernabilidad al priorizar objetivos, orientar políticas y fortalecer las capacidades estatales, a la par que ejerce una rendición de cuentas transparente, respondiendo a la ciudadanía.

En el Perú, el CdG está formado por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Ministerio de Economía (MEF). La primera concentra las funciones del CdG: define las prioridades, coordina las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo[14] y negocia con el Legislativo. El segundo vela por la política económica y la estabilidad financiera del Estado, en todos sus sectores y niveles de gobierno.

Dentro de este binomio, el MEF ostenta un mayor poder y concentra la mayoría de sistemas administrativos. El MEF es percibido como una isla de eficiencia y formada por tecnócratas con nexos con el mundo privado (Dargent, 2015). Esta institución ha sido el pilar del modelo de desarrollo económico y es un actor importante en la definición de políticas públicas de otros sectores (Vergara y Encinas, 2016).

La PCM, por su parte, ha crecido en los últimos 20 años. Su aparato institucional hoy acoge funciones de descentralización, resolución de conflictos y modernización del Estado, aunque aún de forma desordenada. Como resultado, la PCM es percibida como una entidad compleja, sobrecargada y difícil de manejar, aunque con una alta capacidad de convocatoria para intervenciones conjuntas.

Asimismo, su naturaleza política la convierte en una entidad volátil. Entre el 2001 y 2020, la PCM contó con al menos 26 presidentes del Consejo de Ministros y 25 secretarios generales. Esta volatilidad también afecta a los mandos intermedios. Por ejemplo, en tan solo tres años, la PCM ha contado con cinco viceministros de Gobernanza Territorial. Dada la estructura de la PCM, la sobreexposición a la coyuntura política puede desviar la atención de la agenda interna, en las funciones vinculadas al CdG. Por lo tanto, la articulación del binomio PCM-MEF como centro de gobierno es indispensable para coordinar la implemen-

---

12 Besley y Persson (2014).

13 Alessandro *et al.* (2013, p. 4), definen al CdG como "la institución o el grupo de instituciones que proveen apoyo directo al Ejecutivo, generalmente para la coordinación política y técnica de las acciones de gobierno, el planeamiento estratégico, el desempeño y monitoreo y la comunicación de las decisiones de gobierno y de sus logros".

14 Nuestro análisis no considera al Despacho Presidencial como parte del CdG, ya que consideramos que su labor se centra en funciones administrativas de apoyo al presidente de la República. Además, la Constitución establece que los actos del presidente de la República precisan de refrendación de los ministros, quienes se encargan de la dirección y gestión de los servicios públicos (Art. N.° 119 y 120 de la Constitución). Más que el Despacho Presidencial, son el liderazgo y la voluntad política del presidente las que resultan determinantes para la toma de decisiones.

tación de políticas de forma efectiva, con el fin de que respondan a los objetivos gubernamentales, reciban presupuesto y reporten resultados que beneficien al ciudadano.

Sin embargo, hoy identificamos limitaciones importantes que dificultan su funcionamiento (ver Cuadro 1):

a. El centro de gobierno cuenta con activos para la coordinación vertical y horizontal, pero están atomizados y no corresponden al papel neurálgico del CdG de definir y priorizar objetivos. En la coordinación, se enfrentan a una visión sectorial antes que colectiva y territorial.
b. La PCM no cuenta con mecanismos de coordinación para plasmar los objetivos priorizados en el presupuesto. Con ello, los acuerdos liderados desde la PCM, junto con los sectores, pueden no ser incorporados en el presupuesto.
c. Existe duplicidad de funciones en el seguimiento y la evaluación de resultados. La PCM cuenta con una Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial, que depende del presidente del Consejo de Ministros y recoge sus prioridades o las del presidente de la República, mientras que el MEF realiza evaluaciones en el marco de los PpR (presupuestos por resultados).
d. La *expertise* política de la PCM está sujeta al equipo de asesores del presidente del Consejo de Ministros antes que a un equipo técnico que continúe en el tiempo. Por tanto, la estrategia de coordinación con los sectores cambia en cada gestión.

Cuadro 1. Diagnóstico del centro de gobierno en el Perú

Ausencia de objetivos prioritarios

De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y del Reglamento de Organización y Funciones (ROF), la PCM tiene la función de proponer los objetivos prioritarios en el marco de la Política General de Gobierno (PGG) y de apoyar al presidente de la República en su gestión. Desde el 2018, el gobierno cuenta con una PGG, que identifica ejes y lineamientos, cuyo monitoreo es realizado por la PCM y también por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), como organismo técnico de planeamiento estratégico. Sin embargo, la PGG es un instrumento formal que no guía la intervención estatal ni al conjunto de sectores involucrados. Asimismo, la PCM carece de una estructura diseñada para definir, implementar y supervisar el cumplimiento de la PGG. Ante la alta rotación de ministros y viceministros, no existe garantía de la continuidad de políticas. Por tanto, aunque existen objetivos definidos, el CdG carece de capacidad para asegurar su implementación y alinear a los sectores para lograr su cumplimiento.

Débil coordinación horizontal y vertical

Actualmente, la PCM cuenta con órganos para la coordinación intersectorial e intergubernamental, siendo los siguientes:

- La Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV), presidida por la Secretaría General, encargada de opinar sobre las normas que requieren el voto aprobatorio del Consejo de Ministros o que implican temas multisectoriales.
- La Secretaría de Coordinación, que coordina el relacionamiento del Poder Ejecutivo con los demás poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos y otros actores no estatales.
- La Secretaría de Descentralización, que orienta la coordinación de los tres niveles de gobierno bajo una mirada nacional, sectorial y multisectorial.
- La Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial, encargada de la coordinación, seguimiento y evaluación de prioridades.
- Las comisiones de coordinación *ad hoc*: dos de ellas con participación de ministros —la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF) y la Comisión Interministerial

de Asuntos Sociales (CIAS)—— y una con gobernadores regionales ——la Comisión de Coordinación Intergubernamental——. Además de ello, la PCM preside comisiones multisectoriales de naturaleza temporal.

Estos activos no son usados de forma efectiva. El diseño institucional de la PCM dificulta la coordinación, pues estos órganos pertenecen a distintas áreas y hay sujeción a su liderazgo. Asimismo, la evidencia testimonial sugiere que en algunos casos no se cumple con la función articuladora. Finalmente, se enfrentan a sectores reticentes a compartir información o a trabajar en conjunto. Como resultado, la coordinación intersectorial e intergubernamental se ve atomizada.

En el caso de la coordinación horizontal, es el Viceministerio de Gobernanza Territorial el que lidera la acción entre los distintos niveles de gobierno y los sectores. La Secretaría de Gestión Social y Diálogo interviene en la gestión de los conflictos sociales, mientras que la Secretaría de Descentralización gestiona espacios como los de GORE (gobiernos regionales) y MUNI Ejecutivo para resolver problemas y mejorar las intervenciones del Estado.

Sin embargo, esto no resuelve los problemas de fondo de la descentralización. Por ejemplo, en el trabajo de Ugarte, Rivero y Bautista (2021), ellos identifican que los logros potenciales de la reforma exceden al promedio de permanencia o del funcionario público, restando incentivos para su implementación. Asimismo, la duplicidad de funciones o la centralización en la asignación presupuestal vertical disminuyen la eficiencia del gasto subnacional (Barco *et al.*, 2021).

Duplicidad en la evaluación de objetivos

Otra función de la PCM es el seguimiento del cumplimiento de objetivos prioritarios. Desde el 2017, esta cuenta con una Oficina de Cumplimiento que sigue la tendencia de otros países como Reino Unido, Chile, Colombia y Brasil. Dicha oficina lidera el seguimiento de las prioridades del gobierno, para lo cual articula con entidades y define indicadores.

Además, sus funciones incluyen el diseño de soluciones innovadoras en los sectores, que deberían contribuir a la construcción de capacidades para la implementación de políticas prioritarias, siguiendo una lógica de cadena de valor orientada al ciudadano. Sin embargo, esta función ha quedado relegada en la práctica.

El posicionamiento de la Oficina de Cumplimiento en el Ejecutivo es débil. Al depender del presidente del Consejo de Ministros, su visibilidad y funcionalidad están sujetas a este. Asimismo, debe enfrentarse a sectores con pocos incentivos para compartir información y que no demandan sus servicios. Finalmente, existe una duplicidad en la labor del seguimiento. Por un lado, el MEF evalúa y monitorea los programas presupuestales[15] y cuenta también con unidades especializadas, como el Equipo Especial de Seguimiento de la Inversión (EESI) para el seguimiento de proyectos de asociaciones público-privadas. Por otro lado, la PCM recoge información sobre el desempeño de sectores en objetivos clave. Esta labor también es realizada por el CEPLAN para la evaluación de la gestión estratégica del Estado, que incluye el seguimiento a la PGG. Esta duplicidad de funciones no contribuye al centro de gobierno. Para un entrevistado, "el MEF puede ver a la Oficina de Cumplimiento como un aliado o como un competidor, porque también quiere contar con su propia oficina".[16]

Asignación presupuestal que no responde a prioridades

Las prioridades gubernamentales deben expresarse en el presupuesto. Sin embargo, actualmente, la PCM y el MEF no coordinan entre sí. Nuestro diagnóstico identifica tres niveles:

- CEPLAN. Este ente, adscrito a la PCM, es rector de planeamiento estratégico en planes y políticas. En el largo plazo, formula el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), que recoge la visión de país. En el mediano plazo, establece la metodología para la formulación de las políticas nacionales, que identifican servicios ciudadanos; el Plan Estratégico Sectorial Multianual, que define ob-

15 Esta estrategia es parte de la nueva gestión pública. Su objetivo es asignar recursos de forma eficiente a bienes y servicios medibles en beneficio del ciudadano, en base al desempeño (Robinson y Last, 2009). En el caso peruano, el MEF asigna los recursos, monitorea los avances en la provisión de bienes y evalúa su desempeño. Ver Castañeda (2017).
16 Entrevista realizada por los autores a Jorge Arrunátegui.

jetivos estratégicos y resultados por un plazo de cinco años; y los Planes de Desarrollo Concertado en el territorio, los cuales responden y contribuyen a la formulación del PEDN. Finalmente, en el nivel inmediato, monitorea los resultados del cumplimiento del Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional, el cual orienta la asignación presupuestal anual.
En la práctica, las entidades concentran sus esfuerzos en el corto plazo antes que en otros instrumentos que no necesariamente cuentan con recursos destinados. Como señala la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2016a, p. 119), "a pesar de que se tiene capacidad técnica de realizar investigación y análisis, CEPLAN no tiene la capacidad o peso político para ejercer un rol de conductor de las actividades del SINAPLAN a nivel del gobierno". El CEPLAN se encuentra en la estructura del centro de gobierno, pero funciona de forma periférica en la toma de decisiones y no tiene injerencia en la definición de los objetivos prioritarios que guían la acción del CdG en la práctica.

- PCM. Tiene el encargo de definir la PGG. Con ello, se busca asegurar que el cambio de presidente del Consejo de Ministros no suponga un cambio drástico en las prioridades. Sin embargo, al igual que el PEDN, la PGG no se refleja en el presupuesto. Esto es similar a otros espacios de coordinación presididos desde la PCM, como las comisiones multisectoriales, los grupos de trabajo o las mesas de diálogo para la gestión de conflictos. Sin la capacidad para incidir en el presupuesto anual, la legitimidad de la PCM se ve afectada.
- MEF. Desde el 2007, la asignación presupuestal prioriza el presupuesto por resultados (PpR), en el marco de la nueva gestión pública. Los programas presupuestales (PP) suponen el tránsito incremental de un presupuesto basado en insumos a uno de resultados centrado en el ciudadano. Actualmente, los PP aportan más del 60% del presupuesto anual, aunque los problemas de ejecución se mantienen. Como rectora, la Dirección Nacional de Presupuesto Público reglamenta el PpR, pero son los actores quienes diseñan, implementan y reportan los avances de sus programas presupuestales para el monitoreo. Pese a ello, el MEF mantiene un poder relativo que permite orientar la herramienta a sus propios intereses (Wray, 2020). El problema es que los PP siguen una lógica individual, lo que dificulta una coordinación multisectorial y territorial.
  Por tanto, tenemos tres niveles que no conversan entre sí o lo hacen de forma muy débil. La planificación y asignación presupuestal cuenta con más de un instrumento de monitoreo, la visión del presupuesto parte de una lógica individual y la PCM no participa del proceso de definición y negociación con el Congreso, aunque la norma la faculta a opinar sobre las prioridades de los PP.[17] En este escenario, el respaldo del presidente juega un rol crucial para el posicionamiento de prioridades. Para Raúl Molina, "el MEF debería apoyar a la PCM para que los sectores programen dentro del presupuesto los acuerdos logrados en espacios de negociación social y pasen de una lógica sectorial a una territorial y multisectorial".[18]

Además de estos factores, identificamos otros dos problemas que afectan el desempeño de la PCM:

Sobrecarga administrativa de la PCM

El diseño institucional de la PCM no contribuye a su efectividad.[19] Actualmente, cuenta con 13 entidades adscritas con las que no coordina ni trabaja de forma activa, aun cuando algunas tienen un aporte importante para el CdG (CEPLAN, INEI, SERVIR). Su Secretaría General concentra seis de las nueve secretarías del ROF, asumiendo los temas administrativos y otros más complejos como la gestión pública, el gobierno digital o la coordinación intergubernamental. Esto reduce el peso político de la PCM por la energía, tiempo o recursos que debe invertir para cumplir estas tareas (OCDE, 2016a). Como señala un entrevistado: "No importa qué credenciales tengas, es imposible manejarla".[20]

Ausencia de un equipo con *expertise* política

El CdG se encarga de la negociación con el Legislativo. Sin embargo, a nivel interno, carece de un equipo especializado y estable en materia política. Esta función es asumida por los asesores nombrados por el presidente del Consejo de Ministros junto con coordinadores parlamentarios, lo que impide la consolidación de la *expertise* que podría ser funcional para el gobierno.

17 Los artículos 16.4 y 16.5 del Decreto Legislativo N.°1440 establecen que el Ministerio de Economía y Finanzas junto con la Presidencia del Consejo de Ministros definen resultados priorizados sobre la base de los cuales se diseñan los PP.
18 Entrevista realizada por los autores.
19 La última reforma del ROF, en el 2017, creó un nuevo Viceministerio de Gobernanza Territorial, estableció nueve secretarías, 13 entidades adscritas, así como comisiones interministeriales a su cargo.
20 Entrevista realizada por los autores a José Elice.

Esta limitación afecta la negociación con otros actores. A excepción de algunos periodos de gobierno, la PCM no centraliza ni lidera la estrategia de coordinación con el Legislativo. Cada sector negocia con las comisiones y organizaciones para la aprobación de sus proyectos. Esto alimenta una intervención individual que puede generar contradicciones. En un país con debilidad partidaria[21] y con bancadas oficialistas fragmentadas (por ejemplo, la bancada de Peruanos por el Kambio se redujo de 18 a cinco congresistas en el periodo 2016-2019), la ausencia de un equipo técnico con *expertise* política debilita más al Ejecutivo.

Elaboración propia.

21 Levitsky y Cameron (2003); Levitsky y Zavaleta (2016).

Visión del país al 2030

Como vimos en la sección anterior, existe un círculo virtuoso entre el crecimiento en el ingreso per cápita (impulsado por el crecimiento económico) y el bienestar (impulsado por la expansión en las capacidades de los ciudadanos). La evidencia internacional y nacional señala que un mayor crecimiento económico está asociado a una reducción de la pobreza (García y Céspedes, 2011; Loayza y Raddatz, 2006). Pero la conexión entre ingreso y bienestar es más amplia y compleja, y ambas variables se retroalimentan (Sen, 1999). Un mayor ingreso incide directamente en un mayor bienestar, pero también facilita la expansión de capacidades, que a su vez aumentan el bienestar. Por otro lado, un mayor bienestar incide en un mayor ingreso (por ejemplo, una persona sana y saludable es más productiva y puede trabajar más).

Por lo tanto, una visión de desarrollo debe buscar el aumento del ingreso y del bienestar; es decir, un crecimiento acelerado de la producción, y también la expansión en las capacidades de los ciudadanos. Estos factores, a su vez, son el resultado de procesos de transformación o cambio en una sociedad. Por lo tanto, la visión debe establecer aquellas dimensiones de cambio que nos van a llevar al aumento acelerado y sostenido del ingreso y el bienestar.

La combinación del enfoque de capacidades con la literatura de desarrollo económico y su relevancia para el Perú permite plantear tres dimensiones fundamentales para lograr un mayor ingreso y bienestar.

Mayor ingreso incide directamente en mayor bienestar, y también facilita la expansión de capacidades.

La primera dimensión corresponde a la de un Estado capaz y competente, que pueda actuar con efectividad y autonomía políticas para crear bienes públicos y promover el bien común (desde cumplir funciones básicas como recaudar mejor los impuestos, brindar seguridad ciudadana o mantener las pistas, hasta otras como tener sistemas efectivos de vigilancia epidemiológica). Sin mayor eficacia, el Estado no podrá cumplir lo que se requiere para alcanzar un mayor nivel de bienestar —y desarrollo— para la población.

Como ya hemos mencionado, la asociación empírica entre capacidad del Estado y nivel de desarrollo es muy sólida. Anand y Ravallion,[22] por ejemplo, encontraron que hasta dos tercios de la asociación entre ingreso y diversos indicadores de calidad de vida en salud se deben en realidad a la acción mediadora de mejores servicios públicos de salud. Sin embargo, sin la efectividad del Estado para transformar los recursos tributarios que se obtienen con un mayor ingreso per cápita en servicios de calidad, esa relación desaparece. Así, la acción estatal es fundamental para expandir las capacidades de los ciudadanos y mejorar su bienestar.

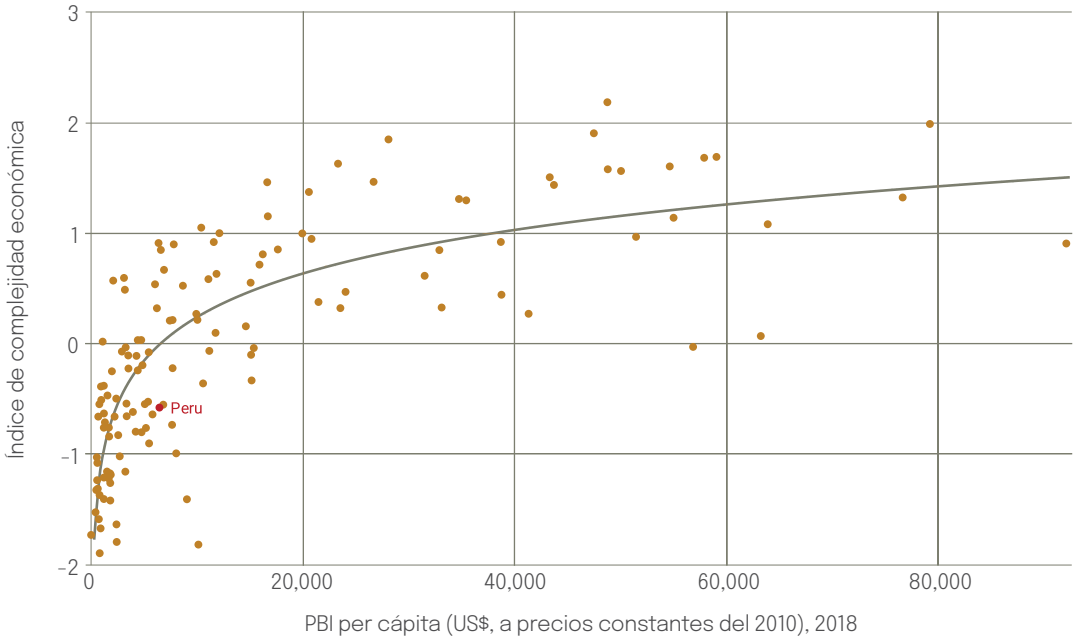
La segunda dimensión es la de una macroeconomía estable y predecible. Esto significa inflación baja, finanzas públicas sanas (un *stock* de deuda pública que en promedio no crece a una tasa mayor que el PBI) y la capacidad para implementar políticas contracíclicas o que amortigüen *shocks* externos. La volatilidad macroeconómica causada por inflación alta o crisis de balanza de pagos ha sido uno de los principales elementos en el estancamiento de los países latinoamericanos. Kehoe, Nicolini y Sargent (2019) documen-

22 Anand y Ravallion (1993).

tan que los periodos de peor desempeño económico en América Latina, desde la segunda mitad del siglo XX, se caracterizan por una alta inestabilidad macroeconómica. En el caso peruano, un contribuidor fundamental al episodio reciente (2003-2013) de crecimiento y reducción de la pobreza ha sido la estabilidad macroeconómica (Mendoza, 2013). La inestabilidad macroeconómica no solo limita directamente el crecimiento al desincentivar la inversión, también perjudica en especial a la población más pobre (Lustig, 2000), y dificulta el desarrollo de capacidades del Estado al privarlo de recursos.

La tercera dimensión es la de un sector privado innovador y competitivo. La productividad es el elemento más importante para explicar las diferencias de ingreso entre los países. Las brechas de productividad explican entre el 50% y el 70% de las diferencias de ingreso (Hsieh y Klenow, 2010). La productividad, a su vez, es la consecuencia del nivel de eficiencia y de innovación en el sector empresarial. El bajo nivel de eficiencia e innovación en el sector empresarial se ve reflejado en el índice de complejidad económica, elaborado por investigadores de la Universidad de Harvard. Este índice captura el nivel de valor agregado de las exportaciones de un país, lo que a su vez es consecuencia directa de la productividad, innovación y diversificación productiva. El Perú está muy por debajo de lo que se espera para su nivel de ingreso.

Gráfico 8. Índice de complejidad económica vs. PBI per cápita (US$, a precios constantes del 2010), 2018



Fuente: *Atlas of Economic Complexity* y Banco Mundial. Elaboración propia.

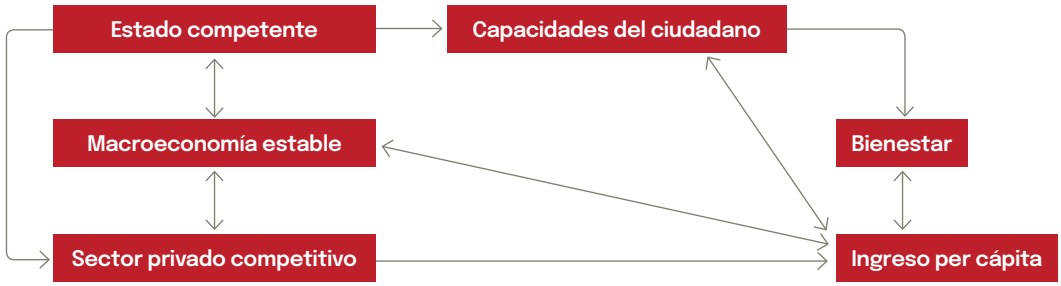
En América Latina, se estima que la eficiencia en la asignación de recursos es el elemento más importante detrás de la baja productividad, llegando a explicar hasta el 80% de la diferencia de productividad (Araujo *et al.*, 2015). En el Perú, la evidencia sugiere que la mala asignación es más grave que en otros países de la región (Banco Mundial, 2015). La baja productividad y la informalidad son dos fenómenos que se retroalimentan. La informalidad dificulta una mejor asignación de recursos y mantiene a las empresas en tamaños artificialmente pequeños, afectando la productividad. A su vez, la baja productividad lleva a que muchos emprendimientos no puedan crecer y formalizarse. Además, como se mencionó en el diagnóstico, el empleo informal desprotege a las personas y afecta sus capacidades. Por lo tanto, las consecuencias de la baja productividad son empleo precario e informal, bajos salarios y un potencial de crecimiento limitado. La mejora en la productividad del sector privado es indispensable si el Perú quiere converger hacia niveles de ingreso y bienestar mayores.

El progreso en estas tres dimensiones de cambio (capacidad del Estado, estabilidad macroeconómica y competitividad del sector privado) tiene un patrón de relaciones interdependientes porque algunas son parcialmente causa y consecuencia de otras. Por ejemplo, sin una macroeconomía estable, es imposible tener un Estado competente, pues eso requiere invertir en la calidad y cobertura de servicios públicos, lo que va en la dirección opuesta a un ajuste fiscal. Pero, de la misma manera, sin un Estado competente, mantener las finanzas públicas ordenadas se convierte en una tarea difícil. La capacidad del Estado para transformar recursos en servicios de calidad implica un uso eficiente de estos. Si eso no ocurre y la demanda del electorado por mayor cobertura de servicios o redistribución llevan a una expansión excesiva e ineficiente del gasto público, se puede poner en riesgo la sostenibilidad de las cuentas fiscales. De la misma manera, en un entorno inestable —en donde el Estado no es visto como un actor confiable o la política genera incertidumbre— no hay incentivos para invertir, por lo que la competitividad del sector privado sufre. Pero un sector privado competitivo genera una mayor base de recaudación, que a su vez favorece la estabilidad macroeconómica. La eficiencia en el sector privado también responde a la existencia de servicios o bienes públicos para los que el Estado es indispensable[23] (como infraestructura de transportes, por ejemplo).

También hay relaciones de interdependencia entre el bienestar y el ingreso con estas dimensiones de cambio. Un mayor ingreso permite ampliar la base tributaria, lo que fortalece la estabilidad macroeconómica; un Estado más competente puede recaudar mejor y promover la formalidad. Esta complejidad, si bien es un dolor de cabeza para los investigadores que intentan aislar efectos para identificar relaciones de causalidad más precisas, no es una mala noticia para los hacedores de políticas públicas y para la sociedad en general. En la medida en que los avances en una dimensión facilitan el cambio en otras, las complementariedades que existen refuerzan el progreso que la sociedad va logrando. En el caso peruano, sin los avances logrados en estabilidad macroeconómica sería muchísimo más desafiante pensar en lograr un Estado competente y un sector privado más competitivo.

El diagrama de abajo ilustra la serie de relaciones que la literatura ha identificado entre las dimensiones de cambio y las variables de progreso y bienestar.

Diagrama 1. Relaciones entre las dimensiones de Estado, desarrollo económico y bienestar



Elaboración propia.

Dado que estas son dimensiones de cambio, cada una puede albergar una variedad de políticas distintas para lograr el cambio deseado. Bajo la visión de que para lograr un crecimiento económico acelerado y una expansión en las capacidades del ciudadano necesitamos un Estado más competente, una macroeconomía estable y un sector privado competitivo, el siguiente ejercicio es priorizar qué estrategias de política o reformas son las que pueden generar el mayor impacto.[24]

23 Ya sea como proveedor o como regulador.
24 Desde la transición democrática, el Estado ha retomado su rol de planificador. A las políticas de Estado del Acuerdo Nacional se suman los instrumentos del CEPLAN como el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021 o la Visión del Perú al 2050. Otras políticas recogen también parte de nuestro diagnóstico. Sin embargo, adolecen de tres problemas: parten de acuerdos poco representativos, responden a una intención formal-normativa o no son coordinadas con otros sectores.

Estrategia y camino por recorrer

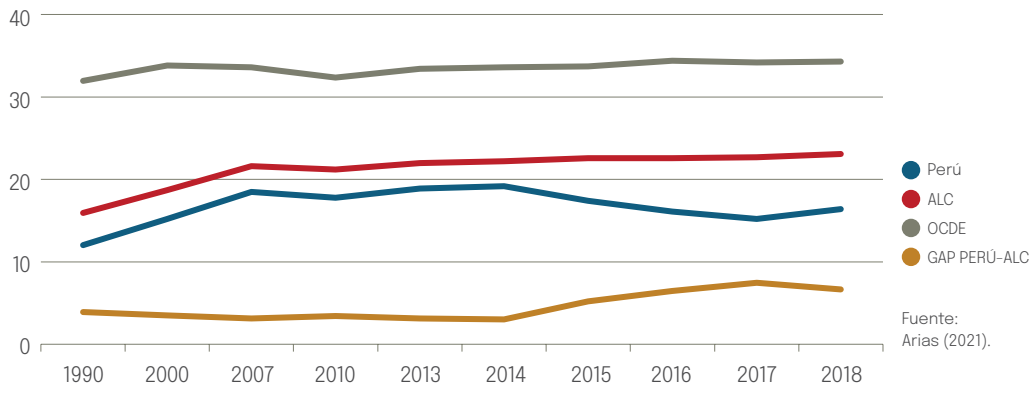
Las reformas prioritarias en cada dimensión de cambio deben responder a una identificación clara de las áreas en las que la oportunidad de mejora relativa y el impacto son mayores. De la misma manera, el CdG debe tener en cuenta estas áreas, estrategias y metas planteadas para garantizar su cumplimiento (ver propuesta sobre CdG en Cuadro 2).

Una primera área de preocupación, dadas las consecuencias de la pandemia de COVID-19, es la **estabilidad macroeconómica**. De acuerdo a la revisión y la literatura citada por Arias (2021), una deuda pública de 40% del PBI para el Perú puede significar un aumento considerable en el riesgo de que el país se aleje de una trayectoria de sostenibilidad fiscal. Las proyecciones del Consejo Fiscal y del Ministerio de Economía y Finanzas ubican la deuda pública a fin del 2021 en 39% y 38% del PBI, respectivamente. Por lo tanto, la estabilidad macroeconómica, uno de los pilares más importantes del progreso peruano en las últimas décadas, puede verse comprometida si no se priorizan políticas para transitar gradualmente hacia una situación sostenible y con espacio fiscal para poder amortiguar *shocks* futuros.

Esto será especialmente desafiante dado que los problemas estructurales de capacidad del Estado y la falta de protección social por informalidad diagnosticados aquí requerirán un mayor gasto público versus el periodo prepandemia.

La estrategia para asegurar la integridad de la estabilidad macroeconómica y la salud de las finanzas públicas debe abordar tres elementos: el crecimiento económico, la presión tributaria y la eficiencia del gasto público. Un mayor crecimiento económico produce mayores ingresos fiscales y permite reducir el *stock* de deuda pública como porcentaje del tamaño de la economía. Sin embargo, la presión tributaria del Perú es demasiado baja para lo que se espera de un país con su nivel de ingreso per cápita (ver Gráfico 9). La presión tributaria responde no solo al diseño de los tributos y su eficiencia, sino también a la estructura altamente informal y atomizada en pequeñas unidades productivas de la economía peruana. Y esto, a su vez, es consecuencia parcial de la política tributaria, como mencionan Lavado y Yamada (2021). Por lo tanto, las políticas para asegurar la estabilidad macroeconómica tienen que diseñarse como parte de un esfuerzo holístico por mejorar la productividad en el sector empresarial y reducir la informalidad, mejorar la capacidad recaudatoria del Estado y mejorar su eficiencia, siendo una muestra de la complementariedad y retroalimentación que existe entre el conjunto de reformas necesarias para avanzar en las tres dimensiones clave y generar un mayor crecimiento y bienestar.

Gráfico 9. Recaudación tributaria como porcentaje del PBI en países OCDE, América Latina y Perú

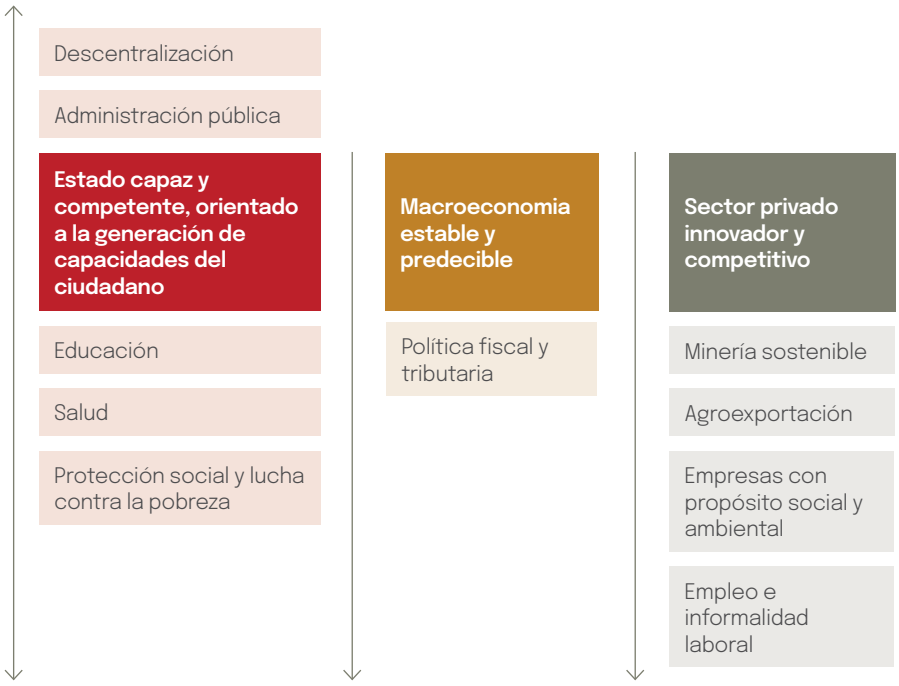


Fuente: Arias (2021).

En la dimensión de **capacidad estatal**, hay tres prioridades que se hacen urgentes por los efectos de la pandemia de COVID-19: la mejora en la calidad y el acceso a servicios de salud; la mejora en la calidad y el acceso a servicios educativos; la inclusión económica y protección de los segmentos poblacionales más vulnerables y marginados. Todos estos temas son abordados por el resto de documentos de política.

El efecto de los cierres de escuelas por la pandemia sobre el aprendizaje y el proceso de formación de habilidades de los niños puede ser muy alto. Según estimaciones del Banco Mundial (Azevedo *et al.*, 2020), en un escenario intermedio puede haber aumentos del 25% en el porcentaje de niños de primeros años de secundaria que no cumplen con los resultados de aprendizaje esperado. El efecto económico de la disrupción escolar se estima como una pérdida para los alumnos equivalente a un monto mayor al ingreso per cápita peruano, según el Banco Mundial. Este efecto, además, se concentra en los alumnos de hogares con menores niveles de ingreso, exacerbando desigualdades.

Diagrama 2. Alineación de ejes de trabajo con documentos de política del CIES



Elaboración propia.

Esto ocurre con un sistema educativo peruano que ya fallaba en mejorar el acceso a oportunidades. Según el diagnóstico de Carrillo (2021), las brechas en logros de aprendizaje y condiciones de servicio generan graves inequidades en la forma en que se provee el servicio educativo y en los resultados que se logran. Por ejemplo, en 2017, solo 39% de las escuelas públicas contaban con los tres servicios básicos (agua, alcantarillado y electricidad). Revertir el efecto educativo de la COVID-19 requiere avanzar más rápido en cerrar estas brechas. Esto implica inversiones importantes en infraestructura, formación de capacidades docentes y gestión para lograr la transformación de las escuelas en verdaderas comunidades de aprendizaje, como sugiere Carrillo. A su vez, la implementación efectiva de estas políticas requiere crear capacidades adecuadas en el Estado, tanto en el Ejecutivo como en los gobiernos regionales.

En salud, como señalan Seinfeld *et al.* (2021), las limitaciones estructurales en la cobertura financiera y prestacional del sistema sanitario peruano han quedado claramente demostradas. La ya conocida fragmentación del sistema de salud, combinada con su desar-

ticulación y una inercia presupuestaria, generan ineficiencias graves. Las consecuencias, como explican Seinfeld *et al.* (2021), son que los recursos no se planifican para lograr una mejor calidad de atención sino en base a información histórica, no se logran eficiencias en el financiamiento y la gestión de riesgos ni economías de escala en las compras. Además, coexisten la escasez y la duplicidad, la saturación hospitalaria y una cobertura y calidad de atención primaria limitada. El resultado es que la atención es deficiente e ineficiente.

La propuesta de Seinfeld *et al.* (2021) prioriza dos ejes de política: (i) separar la rectoría de la prestación, creando entidades por cada región que administren redes integradas de salud y centralizando la rectoría en un rector con capacidades de recoger y analizar información de todo el sistema, para formular, evaluar y monitorear el cumplimiento de políticas; (ii) reformar y aumentar el financiamiento de salud al tener una arquitectura de aseguramiento clara y con cobertura universal, separada del rol prestacional, junto con un aumento en el presupuesto de salud. La implementación de estas políticas requiere desarrollar capacidades de rectoría, de aseguramiento y de prestación a través de redes integradas.

Finalmente, en relación a la **competitividad**, la pandemia presenta nuevos retos. Según la proyección de Lavado y Liendo (2020), la pobreza en el 2020 habría subido un poco más de nueve puntos porcentuales por causa de la pandemia, llegando a 29.5%. Esto significa un retroceso de una década. Un elemento indispensable para regresar al nivel prepandemia es el crecimiento económico. Sin embargo, para lograr un crecimiento con mayor incidencia propobre este debe estar acompañado por políticas de alivio, protección e inclusión, enfocadas en aquellos hogares más vulnerables y marginados.

Para 2020, se estimaba que la pobreza subiría en poco más de nueve puntos porcentuales. Esto significa un retroceso de una década.

En la dimensión de competitividad, las reformas más urgentes van por **cambiar la composición del aparato productivo peruano**. La pandemia ha hecho muy evidente que la fragilidad de un sector empresarial dominado por unidades productivas muy pequeñas e informales no solo es un problema para el crecimiento de la economía, sino también para la resiliencia frente a *shocks*. Según el INEI, la caída del empleo por causa de la pandemia ha sido mucho mayor en las pequeñas empresas, por ejemplo.

La gran oportunidad de mejora en productividad en la economía peruana está en **reducir el tamaño de los grandes bolsones de ineficiencia e informalidad que la caracterizan;** específicamente, en el sector no transable de la economía (actividades en las que la producción y el consumo se llevan a cabo en el mismo mercado, como comercio y servicios) que exhibe una productividad muy baja. Entre el 2007 y el 2012, incluso hubo un retroceso en el movimiento de mano de obra de empresas de mayor productividad a empresas de menor productividad (Banco Mundial, 2015). Por la importancia del sector no transable para el empleo y la producción, impulsar un cambio en su composición para mejorar su eficiencia tendría un impacto dramático. Algunos cálculos estiman que podría llegar incluso hasta el 50% del PBI (Fattal, 2015). Remover las barreras que impiden la reasignación pasa por tres tipos de reformas: laboral, tributaria y ambiente de negocios.

Como explican Lavado y Yamada (2021), la reforma laboral debe fortalecer los incentivos a la formalidad y remover los incentivos a la informalidad, en particular eliminar la reposición por despido arbitrario, simplificar la regulación laboral para facilitar su cumplimiento e integrar sistemas de protección social en salud (Seguro Integral de Salud y ESSALUD). La reforma tributaria debe buscar reducir los incentivos a la atomización empresarial causados por un régimen tributario que subsidia la pequeñez. Y la reforma del ambiente de negocios debe reducir los costos regulatorios de los negocios y los de movilidad urbana. La evidencia sugiere que los costos de transporte son un factor importante detrás de la mayor actividad informal en el sector no transable (ver evidencia citada en Ganoza, 2020).

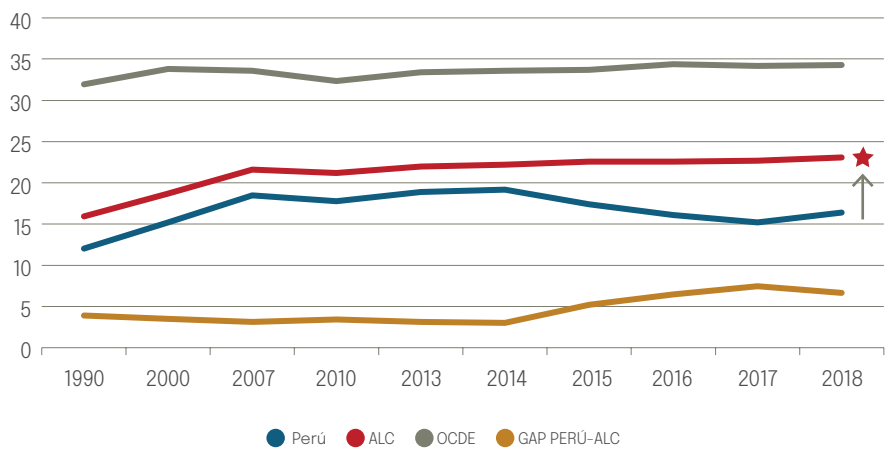
Cabe resaltar que estas reformas son altamente complementarias a las reformas para la sostenibilidad fiscal, pues implican no solo aumentar el crecimiento, sino mejorar la presión tributaria al ensanchar la base recaudatoria.

El Perú también tiene una oportunidad importante en el **desarrollo de actividades productivas con mayor valor agregado**, en las que ha revelado ventajas comparativas. Diversos estudios coinciden en que, a pesar del auge reciente, el sector agroexportador peruano tiene aún un potencial muy grande por aprovechar. Además, la exportación de alimentos procesados, de productos metalmecánicos y productos textiles terminados han sido identificados como oportunidades importantes de mayor diversificación (OCDE, 2016c). Políticas orientadas a remover las barreras para el crecimiento de estas actividades y soportarlas con bienes públicos adecuados serán importantes para estimular el crecimiento de sectores más innovadores y de valor agregado.

La estrategia descrita se puede plasmar en objetivos que permitan medir el avance de las dimensiones de cambio. La literatura sobre efectividad de reformas enfatiza el foco en un número pequeño de objetivos que permitan concentrar esfuerzos y facilitar la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre su progreso (Barber, 2015). Si bien toda reforma compleja tiene múltiples aristas e indicadores y resumir su esencia en una sola variable es un ejercicio imposible, hay ciertos indicadores que tienen consenso en la comunidad de investigadores y hacedores de políticas por su utilidad comparativa, y que son fáciles de monitorear y entender.

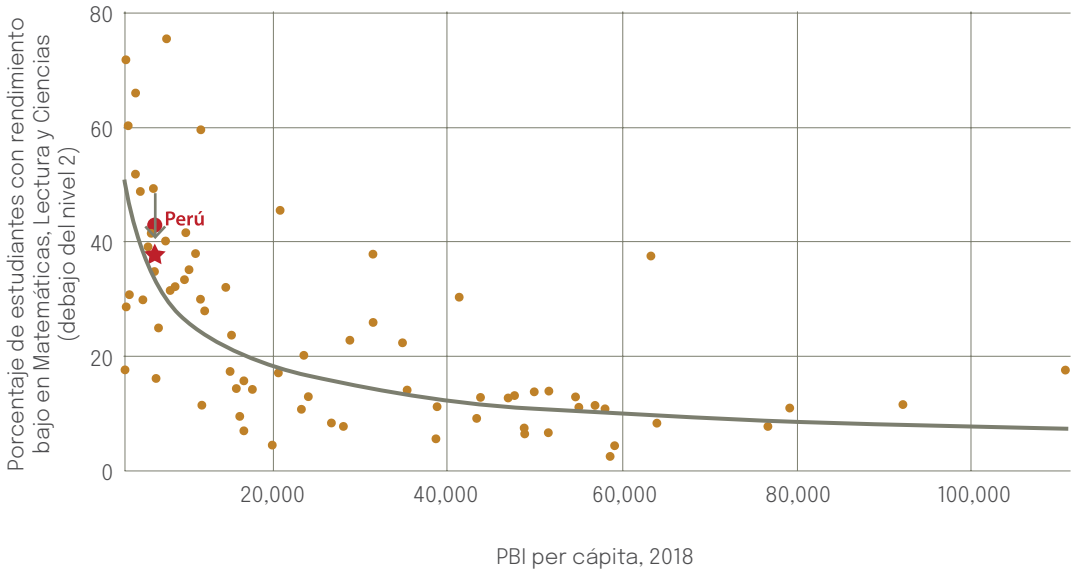
En esa línea, los **objetivos propuestos como foco de la estrategia** descrita son los siguientes: (i) subir los ingresos tributarios como porcentaje del PBI a 23%, el nivel promedio de América Latina en el 2018; (ii) bajar en ocho puntos porcentuales el porcentaje de alumnos con rendimiento bajo en matemáticas, ciencia y lectura, según la prueba PISA, y alcanzar así el nivel que corresponde al ingreso del país; (iii) reducir en 50% la brecha entre la región con la mayor tasa de mortalidad infantil y la región con la menor tasa, de tal modo que las regiones con la mayor mortalidad infantil en el Perú estén dentro del rango de lo que se espera para países de ingreso medio-alto; (iv) reducir la tasa de empleo informal no agrícola en 10 puntos porcentuales (de 59% a 49%) para alcanzar el nivel que corresponde al ingreso del país; (v) reducir la pobreza a 19%, regresando al nivel prepandemia; (vi) igualar a Chile en el índice de complejidad económica, alcanzando el nivel esperado para nuestro ingreso.

Gráfico 10. Presión tributaria: Perú, ALC y OCDE (1990-2018)



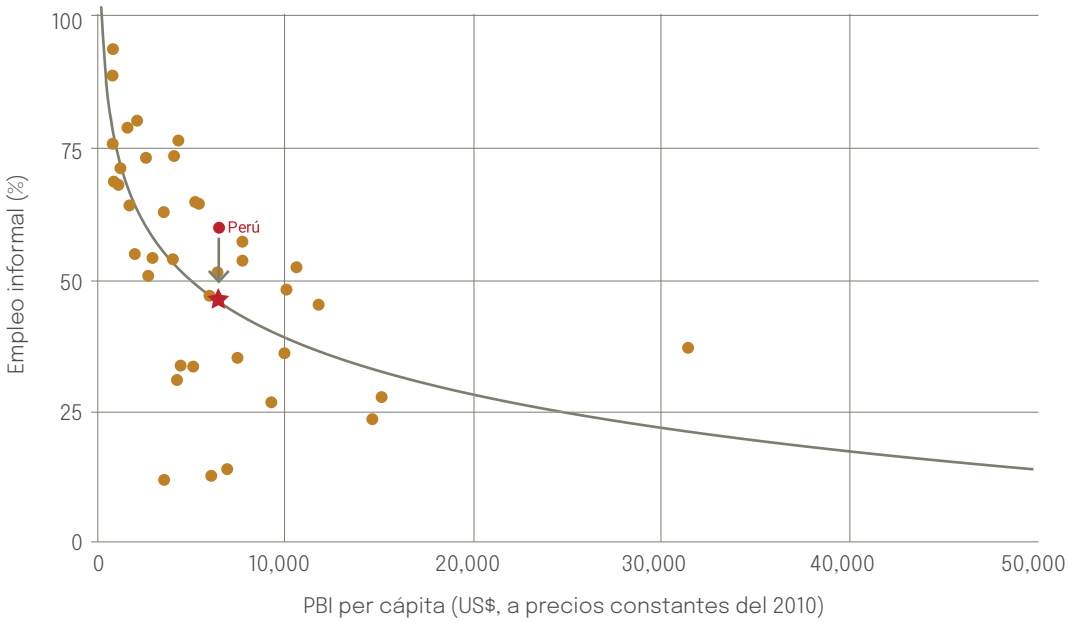
Fuente: Arias (2021).

Gráfico 11. PBI per cápita vs. porcentaje de estudiantes con rendimiento bajo en matemáticas, lectura y ciencias (países OCDE y aliados 2018)



Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.

Gráfico 12. Empleo informal (% del empleo no agrícola) vs. PBI per cápita (US$, a precios constantes del 2010)

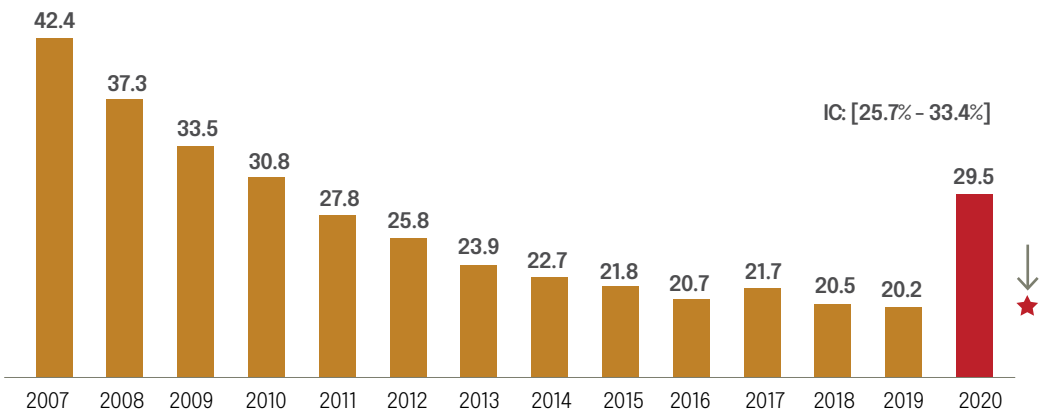


Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.

Lograr un avance como el propuesto en el siguiente lustro implicaría un progreso trascendente en la capacidad de los ciudadanos para construir capital humano, usarlo para prosperar y disfrutar de una mejor calidad de vida, y en la equidad en el acceso a esas oportunidades.

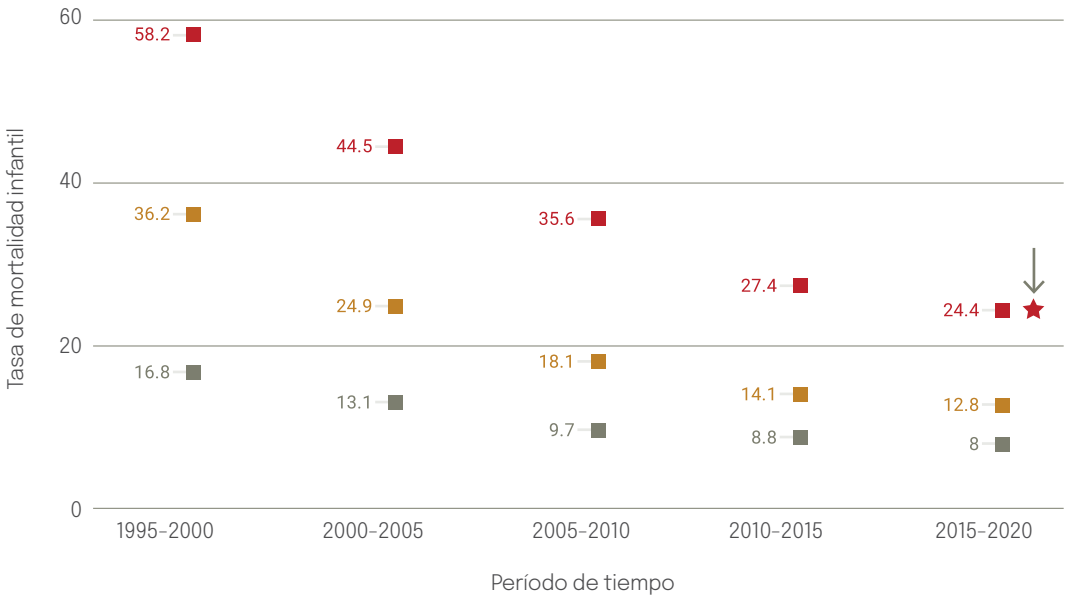
Este conjunto de objetivos priorizados por el CdG puede ser también un tablero de control usado por los diferentes organismos de la sociedad (gremios empresariales, ONG, universidades) para monitorear su evolución o contribuir con propuestas, iniciativas y diagnósticos para mejorar la implementación. Se puede lograr así una rendición de cuentas más saludable, orientada a políticas públicas y objetivos de desarrollo. Generar una demanda ciudadana activa por mejoras en objetivos clave permitirá continuidad en el desarrollo de las capacidades para un Estado competente.

Gráfico 13. Tasa de pobreza monetaria 2007-2020 (proyección)



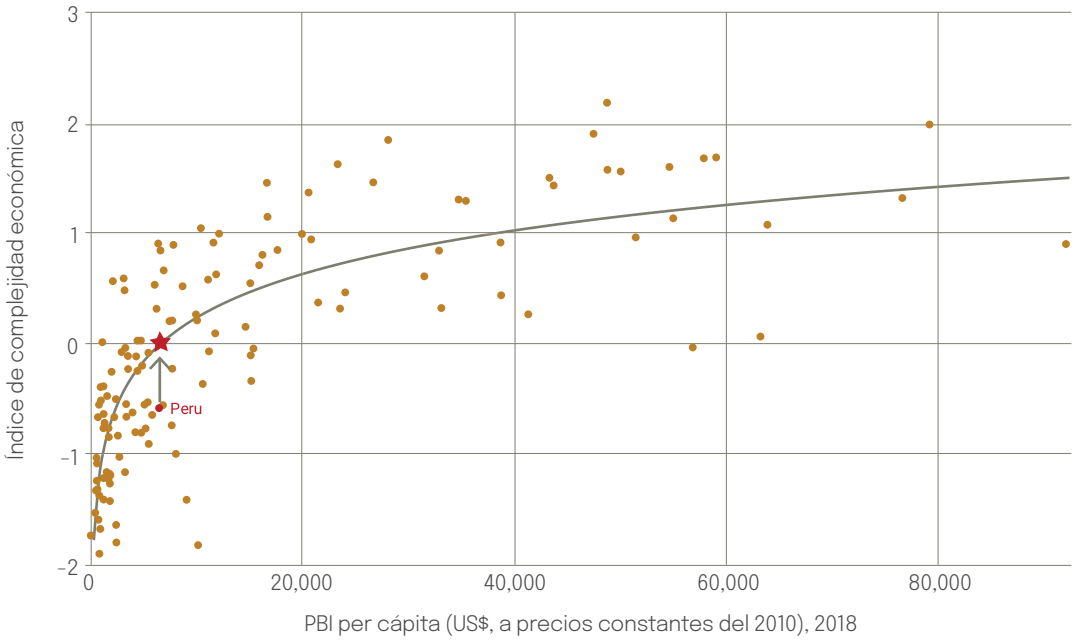
Fuente: Lavado y Liendo (2020).

Gráfico 14. Perú: Tasa de mortalidad infantil (por cada 1000 nacidos vivos), según departamento para los años 1995-2020



Fuente: INEI. Elaboración propia.

Gráfico 15. Índice de complejidad económica vs. PBI per cápita (US$, a precios constantes del 2010)



Fuente: Banco Mundial y *Atlas of Economic Complexity*. Elaboración propia.

Sin embargo, el cumplimiento de estos objetivos también requiere del desarrollo de capacidades en el Estado, específicamente en el CdG. Nuestra propuesta se concentra en tres capacidades centrales, propias del centro de gobierno: la definición y priorización de objetivos, la coordinación y el monitoreo de resultados de cumplimiento y el desarrollo de capacidades específicas en políticas prioritarias. Para que la PCM pueda jugar un rol más activo y complementar al MEF, para contar con un centro de gobierno efectivo, es necesario variar su diseño institucional.

En ese sentido, proponemos tres cambios. Primero, la creación de un Viceministerio de Coordinación y Objetivos de Gobierno, que agrupe las distintas áreas que realizan esta función, y que sea responsable de la definición y el monitoreo de objetivos, la coordinación sectorial y de la unidad de cumplimiento. Segundo, el fortalecimiento de la unidad de cumplimiento, con el fin que trascienda a su rol de monitoreo y que desarrolle capacidades para la definición de cadenas de valor para la implementación de medidas de política en beneficio del ciudadano, identificando aquellos puntos que impiden o entorpecen el resultado final.[25] Por último, la definición de mecanismos para incluir formalmente a los objetivos priorizados en el presupuesto e integrar el seguimiento de los programas de presupuesto por resultados con el seguimiento de objetivos. Estas propuestas y otras complementarias se desarrollan en más detalle en el Cuadro 2.

Cabe agregar que nuestra propuesta no ignora el elemento político. Sin duda, la estabilidad política será clave para reducir la rotación en altos funcionarios, asegurar la continuidad de las políticas emprendidas y tener margen de acción para plantear reformas necesarias. En ese sentido, contar con una bancada o coalición oficialista lo suficientemente fuerte contribuirá a la gobernabilidad.

25 Estas funciones son parte de lo que la literatura establece como el rol de una unidad de cumplimiento (ver Barber, 2015).

Cuadro 2. Propuestas para fortalecer el centro de gobierno en el Perú desde la PCM[26]

El diagnóstico identificó los siguientes problemas: falta de estructura para definir y priorizar objetivos, débil coordinación horizontal y vertical y sobrecarga administrativa. En base a ese diagnóstico, a la literatura sobre diseño de organizaciones en el sector público[27] y a la experiencia comparada en el diseño de CdG, se presentan las siguientes propuestas para el fortalecimiento del centro de gobierno:

Problema diagnosticado: Ausencia de institucionalidad para la definición, priorización y coordinación para la implementación de objetivos prioritarios

1.ª PROPUESTA: Concentrar las funciones de definir, priorizar y monitorear objetivos, y coordinar las políticas para cumplirlos, en una instancia dedicada y competente.
Como se mencionó en el diagnóstico, funcionalmente, la PCM propone los objetivos del gobierno y se encarga de la coordinación multisectorial e intergubernamental para lograrlos. Para ello, desde el 2018, el gobierno está obligado a aprobar una Política General de Gobierno que identifique ejes y lineamientos. Sin embargo, su aprobación no condice con su cumplimiento.

Actualmente, se carece de un área encargada de definir prioridades. El CEPLAN, que podría contribuir a este ejercicio, está alejado de la toma de decisiones. El Consejo de Coordinación Viceministerial, por su parte, permite la articulación, pero no es un espacio que persiga este fin. Finalmente, la creación de la unidad de cumplimiento ha supuesto un cambio, pero su peso político resulta insuficiente para la magnitud del mandato.

Ante ello, se propone la creación de un Viceministerio de Coordinación y Objetivos de Gobierno (VCO), que defina objetivos prioritarios realizables para orientar la acción coordinada del gobierno a su cumplimiento. Esto permite incidir en sectores para definir políticas que coadyuven al resultado final y realizar seguimiento para identificar entrampamientos y áreas de mejora. La idea es que la función de definición y priorización de objetivos esté en el núcleo de toma de decisiones del gobierno y que se visibilice en los instrumentos de planificación, de la mano del CEPLAN.

El reto del VCO es pasar de una lógica de silo, en donde cada sector persigue su interés individual en el corto plazo, a una coordinación vertical y horizontal activa. Por ejemplo, una política de aprendizaje educativo requiere de la participación del MINEDU, el MIDIS, el MINSA, el MEF y hasta el MTC, pero también de los gobiernos subnacionales, quienes pueden adoptar las políticas al área de intervención.

El VCO albergaría áreas funcionales de la PCM que se encuentren dispersas para optimizar su funcionamiento. De esa forma, se plantea que el VCO asuma la Secretaría Técnica del CCV, el CIAS y el CIAEF, así como otras comisiones multisectoriales, dando un soporte institucional para la organicidad, continuidad y capacidad real para la coordinación de objetivos prioritarios. La institucionalidad del VCO puede dotar esta coordinación de los procesos, conocimiento, normativa, personal, etc. que requiere para ser efectiva.

26 La literatura resalta la importancia de la institucionalidad del CdG y cómo este se enmarca en incentivos propios del régimen político (Rosales, 2015). Aunque no existe una estructura única, es clave que este contenga unidades de estrategia de coordinación, monitoreo de desempeño, asesoría de política y política pública, presupuesto, entre otras (Alessandro *et al.*, 2014). Nuestra propuesta conversa con experiencias en otros países. En Colombia y Brasil, se cuenta con una entidad planificadora que define objetivos y presupuesto; en Argentina, el jefe del Gabinete de Ministros tiene una incidencia clave en la aprobación del presupuesto y trabaja con el MEF en el monitoreo; mientras que en Chile, la División de Coordinación Interministerial (DI) del SEGPRES cumple un rol articulador y realiza seguimiento a los compromisos a la par que se cuenta con un Comité Político, que brinda asistencia al Ejecutivo (Dumas *et al.*, 2013).

27 La literatura de diseño de organizaciones aplicada al sector público (Dixit, 2002) identifica ciertos principios básicos para dotar de incentivos a la coordinación, a la eficiencia, al flujo efectivo de información para la toma de decisiones en beneficio del ciudadano: correspondencia entre diseño y objetivos, rendición de cuentas por objetivos de largo plazo, foco en un set pequeño de objetivos, y correspondencia entre derechos de decisión, generación de información y rendición de cuentas. El diseño de la PCM no cumple hoy con ninguno de esos principios en su rol de CdG, y las propuestas planteadas buscan alinear el diseño con las recomendaciones de la literatura.

Problema diagnosticado: Duplicidad en la evaluación de objetivos, asignación presupuestal que no responde a prioridades

2.ª PROPUESTA: Fortalecer la unidad de cumplimiento y crear un espacio de coordinación formal con el MEF para incluir en el presupuesto los objetivos priorizados.
En el diagnóstico, señalamos que existe una distancia entre los objetivos priorizados y el presupuesto asignado. Actualmente, la PCM no tiene una participación real en el diseño presupuestal. El MEF, por su lado, cuenta con programas presupuestales vinculados a objetivos que permiten coordinar la asignación de recursos para la implementación de políticas de acuerdo a los resultados.

En ese sentido, se identifican dos propuestas. La primera es dotar a la PCM de espacios formales de coordinación para que los objetivos prioritarios se reflejen en el presupuesto. Esto incluye, por ejemplo, a los acuerdos derivados de la atención de conflictos sociales, tarea liderada por el Viceministerio de Gobernanza Territorial junto con el resto de sectores. La aprobación del Plan de Cierre de Brechas de Loreto, por ejemplo, constituye un hito de cómo recoger las prioridades de inversión desde un enfoque territorial. Estos planes de desarrollo territorial pueden ser parte de un plan más amplio que incluya también los objetivos priorizados y que sea un insumo mandatorio para la formulación del presupuesto.

La segunda es fortalecer la coordinación entre el MEF y la PCM en el seguimiento de resultados. La unidad de cumplimiento debe trabajar en el diseño de los programas presupuestales vinculados a los objetivos priorizados, identificando junto con los sectores y niveles de gobierno qué etapas de la cadena de actividades deben reforzarse para mejorar la entrega de servicios al ciudadano.

Esta lógica se aleja de la visión normativa que prima en gran parte del Estado a una que parte de los insumos para pensar en las intervenciones. Dotar a la unidad de cumplimiento de esa visión, fortaleciendo sus funciones, es fundamental para que el Estado pueda crear las competencias necesarias para implementar políticas con éxito.

Problema diagnosticado: Sobrecarga administrativa de la Secretaría General

3.ª PROPUESTA: Concentrar las funciones de modernización del Estado y la simplificación administrativa en una sola instancia.
Como mencionamos, la Secretaría General se encuentra sobrecargada de funciones. A su cargo, además de la Secretaría de Coordinación, tiene, por ejemplo, a la Secretaría de Gestión Pública, Secretaría de Gobierno Digital y la recientemente creada Secretaría de la Integridad Pública. Estas áreas funcionales conversan entre sí en tanto persiguen la modernización del Estado, pero, al depender de la Secretaría General, encuentran dificultades para impulsar una agenda. Por tanto, se propone reordenar el diseño institucional de la PCM a través de la creación de un Viceministerio de la Función Pública que las agrupe.

Problema diagnosticado: Ausencia de equipos políticos

4.ª PROPUESTA: Crear una unidad de asuntos legislativos.
Al estar sujeta a cada presidente del Consejo de Ministros, la coordinación política varía. Esto incide en la coordinación parlamentaria, pues en algunas gestiones, ante la ausencia del liderazgo de la PCM, cada sector debe incidir en su agenda legislativa. Esta falta de estabilidad y predictibilidad afecta la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Una situación similar se repite con los decretos legislativos. Por tanto, contar con una unidad especializada en asuntos legislativos dependiente del Presidente del Consejo de Ministros puede dotar al Ejecutivo de mayor capacidad de coordinación con el Congreso para trabajar en conjunto una agenda de proyectos de ley que responda a las prioridades del gobierno.

Elaboración propia.

28 Este ejercicio de planificación en base a objetivos priorizados y desarrollo territorial puede duplicar funciones con el CEPLAN. Para eso, una opción es integrar el trabajo del CEPLAN con el trabajo que desarrollaría el Viceministerio de Coordinación y Objetivos de Gobierno. El CEPLAN tendría una mirada de más largo plazo, mientras que el VCO tendría una mirada concentrada en el periodo de gobierno.

Hoja de ruta

100 días	• La PCM define una nueva política de gobierno vinculante y que recoge objetivos prioritarios para los próximos cinco años. • Se inicia una estrategia de posicionamiento de la Oficina de Cumplimiento dentro del Poder Ejecutivo, fortaleciendo al equipo para el desarrollo de capacidades en otros sectores, así como para la labor de seguimiento. • Se forma el equipo de trabajo a cargo de la modificación del ROF de la PCM. • Se inicia un trabajo coordinado entre el MEF, la PCM y el CEPLAN para la aprobación del presupuesto anual.
1 año	• Se reubican algunas de las entidades adscritas a la PCM con el objetivo de reducir la carga administrativa de esta y de su Secretaría General. • Se modifica el ROF y se crea un Viceministerio de Coordinación y Objetivos de Gobierno, integrado por la Secretaría de Coordinación, la Secretaría de Descentralización y la Oficina de Cumplimiento. Este viceministerio asume el liderazgo de la CCV. Con ello, se cuenta con una sola entidad dedicada a la coordinación intergubernamental e intersectorial para el logro de objetivos. • La Secretaría de Gestión Pública se convierte en el Viceministerio de Función Pública, incluyendo también a la Secretaría de Gobierno Digital y la de Integridad Pública. • La PCM cuenta con un marco legal que permite su participación en la definición del presupuesto junto con el MEF. El MEF y la PCM crean programas presupuestales que responden a los objetivos de gobierno y en el que participan distintos ministerios. • El CEPLAN, como satélite del centro de gobierno, conversa con el MEF y la PCM para orientar la planificación y alinear sus instrumentos para la medición del desempeño de los resultados del gobierno. • La PCM crea una Oficina de Asuntos Legislativos encargada de la coordinación con el Legislativo.
3 años	• Se cuenta con una Oficina de Cumplimiento fortalecida, que lidera el seguimiento de objetivos en el Ejecutivo y que cuenta con el expertise para construir capacidades en los sectores para la implementación de políticas prioritarias. • El MEF y la Oficina de Cumplimiento trabajan de forma articulada, compartiendo información y capacidades para el seguimiento de los programas presupuestales, generando sinergias para evaluar los resultados de la intervención del Estado en sus áreas prioritarias y proponiendo mejoras. • Las prioridades de gobierno son incorporadas en el presupuesto y trabajadas de forma multisectorial. • La PCM cuenta con una Oficina de Estrategia Política que es reconocida por su *expertise* técnica y política, mejorando la coordinación con los sectores para la presentación de la agenda legislativa, con la bancada de gobierno y con el Congreso de la República. • La Oficina de Estrategia de Gobierno alinea al resto de sectores y trabaja junto con los mismos para presentar proyectos de ley que responden a los objetivos prioritarios establecidos en la PGG. Con ello, el Ejecutivo muestra una respuesta sólida y coherente, disminuyendo las contradicciones.
5 años	• La Oficina de Cumplimiento ha desarrollado pilotos importantes en los sectores de salud, educación y desarrollo social. Esto ha mejorado de forma significativa la implementación de políticas. • La PCM y el MEF exhiben un poder relativo similar.

Conclusiones

El documento de política ha resaltado la importancia de transitar de una visión de desarrollo centrada en el crecimiento económico, a partir del aumento del PBI, a una que priorice la generación de condiciones de bienestar en favor del ciudadano. Dadas las debilidades del Estado peruano, fijar objetivos prioritarios en áreas críticas puede canalizar los esfuerzos del Estado en sus sectores y niveles de gobierno hacia su cumplimiento.

Nuestra visión considera que la generación de capacidades en el Estado es clave para alcanzar el desarrollo, confluyendo con otras dos arenas interdependientes: un sector privado competitivo e innovador y una macroeconomía estable que otorgue predictibilidad. Con ese fin, se plantean seis objetivos priorizados para los siguientes cinco años, que corresponden a esas tres áreas y parten de un análisis del contexto actual y de las brechas más altas y relevantes de desarrollo que tiene el Perú en comparación con otros países de ingreso medio-alto. El propósito es que estos objetivos sirvan de norte para el siguiente gobierno y orienten tanto sus políticas públicas como su inversión en las capacidades del Estado para implementarlas. Del mismo modo, pueden servir como tablero de control para que la sociedad civil pueda monitorear el desempeño del gobierno y los logros en estas áreas fundamentales. El cumplimiento de los objetivos en sus distintas arenas precisa del fortalecimiento del centro de gobierno, como primera capa del Estado para la gestión de políticas públicas.

Nuestra propuesta busca fortalecer el rol de la PCM en la definición, cumplimiento y monitoreo de los objetivos gubernamentales prioritarios. La experiencia latinoamericana muestra la importancia de la institucionalización del CdG. Consideramos que estos cambios permitirán transitar de un esquema de "islas" a otro que priorice la coordinación activa y especializada en sectores y niveles de gobierno para el logro de resultados. Un CdG fuerte y con autonomía podrá involucrar también a actores no estatales y mejorar con ello la rendición de cuentas, clave para la gobernabilidad democrática.

Referencias bibliográficas

Acemoglu, D. *et al.* (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *The American Economic Review, 91*(5), 1369–1401. https://doi.org/10.1257/aer.91.5.1369

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. London: Profile Books.

Anand, S. y Ravallion, M. (1993). Human Development in Poor Countries: On the Role of Private Incomes and Public Services. *The Journal of Economic Perspectives, 7(1)*, 133–150. https://doi.org/10.1257/jep.7.1.133

Alessandro, M. *et al.* (2013). *El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. (Nota técnica N.o IDB-TN-591). Banco Interamericano de Desarrollo. https://bit.ly/30dQJKz

Alessandro, M. *et al.* (2014). *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. https://bit.ly/3kUecrT

Araujo, J. *et al.* (2015). *Beyond commodities: The growth challenge of Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial. http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/12/24349586/benchmarking-determinants-economic-growth-latin-america-caribbean

Awapara Franco, O. (2010). Despacio se llega lejos: cambio institucional e instituciones latentes. El caso de la Presidencia del Consejo de Ministros. *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, (67), 5-36. https://doi.org/https://doi.org/10.21678/apuntes.67.607

Arias, L. (2021). *Política fiscal y tributaria frente a la pandemia global del coronavirus*. CIES.

Azevedo, J. *et al.* (2020). *Simulating the Potential Impacts of COVID-19 School Closures on Schooling and Learning Outcomes: A Set of Global Estimates*. (Policy Research Working Paper 9284). World Bank. http://documents1.worldbank.org/curated/ar/329961592483383689/pdf/Simulating-the-Potential-Impacts-of-COVID-19-School-Closures-on-Schooling-and-Learning-Outcomes-A-Set-of-Global-Estimates.pdf

Banco Mundial (2015). *Peru building on success: boosting productivity for faster growth*. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22984

Banco Mundial (2020). *World Development Indicators*. https://databank.bancomundial.org/source/world-development-indicators

Barco, D. *et al.* (2021). *Promoviendo mayor eficacia y menor desigualdad a través de la descentralización*. CIES.

Barber, M. (2015). *How to run a government so that citizens benefit and taxpayers don't go crazy*. Penguin Random House.

Bates, R. (2001). *Prosperity & Violence: The Political Economy of Development*. W.W. Norton & Company.

Besley, T. y Persson, T. (2014). The Causes and Consequences of Development Clusters: State Capacity, Peace, and Income. *Annual Review of Economics, 6*(1), 927–949. https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080213-041128

Benites, R. (2014). Construyendo viabilidad política: Argumentación y persuasión en el proceso de diseño y aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública entre los años 2011 y 2013. *Politai: Revista de Ciencia Política, 5(9)*, 105-126.

Carrillo, S. (2021). *Políticas para una educación equitativa e inclusiva*. CIES.

Castañeda, C. (2017). *El seguimiento de los programas presupuestales para promover la transparencia, eficacia y eficiencia en el presupuesto público* (Nota de Política N.° 4). Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico. https://www.up.edu.pe/egp/Documentos/Nota-de-Politica-N4.pdf

Cortázar, J. C. (2007). *La reforma de la administración pública peruana (1990-1997). Conflictos y estrategias divergentes en la elaboración de políticas*. Instituto de Políticas Sociales.

Dargent, E. (2014). *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781107446663.009

Dargent, E. *et al.* (2017). Greater State Capacity, Lesser Stateness: Lessons from the Peruvian Commodity Boom. *Politics & Society, 45*(1), 3-34.

Dixit, A. (2002). Incentives and Organizations in the Public Sector: an Interpretative Review. *The Journal of Human Resources, 37*(4), 696-727.

Dumas, V. *et al.* (2013). *El fortalecimiento del Centro de Gobierno para resultados en Chile: la experiencia del Ministerio de la Presidencia y su Unidad de Cumplimiento (2010-13)*. BID.

Fattal, R. (2015). *TFP gains from removing input-output distortions in Peru* (World Bank working paper).

Fukuyama, F. (2004). *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Cornell University Press. doi: 10.7591/j.ctvrf8c1g

Fukuyama, F. (2015). Why Is Democracy Performing So Poorly? *Journal of Democracy, 26*(1), 11-20. https://doi.org/10.1353/jod.2015.0017

Ganoza, C. y Stiglich, A. (2015). *El Perú está calato: El falso milagro de la economía peruana y las trampas que amenazan nuestro progreso*. Planeta.

Ganoza, C. (2020). Un diagnóstico económico y una propuesta de tratamiento. En Debate (Ed.), *Coronashock, ¿Cómo reactivar la economía?* (pp. 9-53). Penguin Random House.

García, J. M. y Céspedes, N. (2011). *Pobreza y crecimiento económico: tendencias durante la década del 2000* (Serie de Documentos de Trabajo N.° 2011-021). Banco Central de Reserva del Perú.

Garicano, L. y Rayo, L. (2016). Why Organizations Fail: Models and Cases. *Journal Of Economic Literature*, 54*(1)*, 137-192. https://doi.org/10.1257/jel.54.1.137

Ghezzi, P. y Gallardo, J. (2013). *Qué se puede hacer con el Perú: Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo*. Fondo Editorial PUCP, Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

Hsieh, C. y Klenow, P. (2010). Development Accounting. *American Economic Journal. Macroeconomics*, 2(1), 207-223. https://doi.org/10.1257/mac.2.1.207

Kehoe, T. *et al.* (2019). *A Framework for Studying the Monetary and Fiscal History of Latin America, 1960-2017*. Federal Reserve Bank of Minneapolis. https://bfi.uchicago.edu/wp-content/uploads/BFIMFR_WP_ConceptualFramework.pdf

Kurtz, M. J. (2013). *Latin American state building in comparative perspective: Social foundations of institutional order*. Cambridge University Press.

Lavado, P. y Yamada, G. (2021). *Empleo e informalidad laboral en la nueva normalidad*. CIES.

Lavado, P. y Liendo, C. (2020, 29 de mayo). COVID-19, pobreza monetaria y desigualdad. *Foro Económico*. http://focoeconomico.org/2020/05/29/covid-19-pobreza-monetaria-y-desigualdad/

Levitsky, S. y Cameron, M. (2003). Democracy without parties? Political parties and regime change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society, 45*(3), 1–34. https://doi.org/10.2307/3177157

Levitsky, S. y Zavaleta, M. (2016). Why No Party-Building in Peru? En S. Levitsky, J. Loxton, B. Van Dyck, J. Domínguez (Eds.), *Challenges of Party-Building in Latin America* (pp. 412–439). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781316550564.015

Loayza, N. y Raddatz, C. (2006). *The Composition of Growth Matters for Poverty Alleviation* (Policy Research Working Paper N.° 4077). World Bank.

Lustig, N. (2000). Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics. *Economía, 1*(1), 1-19. https://doi.org/10.1353/eco.2000.0009

North, D. (2007). *Institutions, institutional change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

Mendoza, W. (2013). *Milagro peruano: ¿buena suerte o buenas políticas? Revista Economía, volumen XXXVI*, 35-90.

OCDE (2016a). *Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública. Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*. Editions OCDE. https://dx.doi.org/10.1787/9789264265226-es

OCDE (2016b). *Reforma de la gobernanza pública Perú: Aspectos claves*. https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-peru-highlights-es.pdf

OCDE (2016c). *Estudio multidimensional del Perú Volumen 2. Análisis detallado y recomendaciones. Mensajes principales*. https://www.oecd.org/development/americas/RESUMEN_EJECUTIVO_MDCR_Peru.pdf

OCDE (2020). *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2020*. OCDE Publishing. http://dx.doi.org/10.18235/0002232

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el Siglo XXI*. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf

Robinson, M. y D. Laste. (2009). *Un modelo básico de presupuestación por resultados. Notas técnicas y manuales sobre gestión financiera pública*. FMI. https://blog-pfm.imf.org/files/fad-technical-manual-1_spanish-translation.pdf

Rodrik, D. *et al.* (2004). Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth, 9*(2), 131-165. https://doi.org/10.1023/b:joeg.0000031425.72248.85

Rosales, F. (2015, junio). El diseño del Centro de Gobierno Latinoamericano. *Revista de Estudios de Políticas Públicas 1*.

Sen, A. (1988). The concept of development. En *Handbook of Development Economics*, *1*, 9-26. https://doi.org/10.1016/s1573-4471(88)01004-6

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.

Seinfeld, J. *et al*. (2021). *Cambios en el Sistema Nacional de Salud centrados en el ciudadano*. CIES.

Soifer, H. D. (2015). *State building in Latin America*. Cambridge University Press.

Ugarte, M. *et al*. (2021). *¿Por qué las reformas administrativas no logran los resultados esperados? Una revisión sistémica*. CIES.

Vergara, A. y Encinas, D. (2016). Continuity by surprise: Explaining Institutional Stability in Contemporary Peru. *Latin American Research Review*, *51*(1), 159-180.

Williamson, O. E. (1999). Public and Private Bureaucracies: a Transaction Cost Economics Perspective. *Journal of Law, Economics and Organization*, *15*(1), 306-342.

Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy*. Basic Books.

Wray, J. (2020). *El papel aguanta todo: la implementación del presupuesto por resultados como principal herramienta de gestión presupuestal del Estado peruano a la luz del Plan Articulado Nutricional* [tesis de licenciatura]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

PERÚ
DEBATE 2021
Propuestas hacia un mejor gobierno

ORGANIZADORES

CIES consorcio de investigación económica y social

ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PUCP

IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

TRANSPARENCIA

CENTRO DE INVESTIGACIÓN UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

IDEA INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE

ALIADOS ESTRATÉGICOS

JNE JURADO NACIONAL DE ELECCIONES
Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

Acuerdo Nacional Unidos para crecer

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

APCI Agencia Peruana de Cooperación Internacional

AUSPICIADORES

NED National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

IDRC | CRDI

Canada

cooperación alemana DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

USAID DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

UNIÓN EUROPEA

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Departamento Federal de Economía, Formación e Investigación DEFI
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO

SeCompetitivo Competitividad para el Perú

HELVETAS PERU

SOLUCIONES INNOVADORAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE PNUD

BID

Embajada Británica Lima

GRUPO BANCO MUNDIAL

www.perudebate.org