



DECRETOS DE URGENCIA 2019-2020: Un balance

- Alan Fairlie
- Jessica Portocarrero
- Rosa Varillas
- Erika Collantes
- Esthefany Herrera



Alan Fairlie Reinoso
Despacho Parlamentario Andino

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	p. 01
I. DECRETOS DE URGENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO.....	p. 06
II. DECRETOS DE URGENCIA EN ÁMBITO SOCIAL.....	p.15
III.DECRETOS DE URGENCIA EN EDUCACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN.....	p.23
IV.DECRETOS DE URGENCIA EN CULTURA.....	p.29
V. DECRETOS DE URGENCIA EN SEGURIDAD VIAL.....	p.31
VI.DECRETOS DE URGENCIA EN SEGURIDAD CIUDADANA.....	p.33
VII.DECRETOS DE URGENCIA SOBRE TRIBUTACIÓN.....	p.35
VIII.REFLEXIONES FINALES.....	p.39

Introducción

Tras el cierre del Congreso el 30 de setiembre del 2019, el Ejecutivo ha venido haciendo uso de las facultades que le brinda la Constitución Política del Perú en su artículo 118° inciso 19, en donde se señala que le corresponde al Presidente de la República: *“Dictar medidas extraordinarias, mediante **decretos de urgencia** con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia”*. Es así que se empezaron a publicar una serie de Decretos de Urgencia (DU), que a la fecha suman 68. Los DU se fundamentan en **la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles, y deben de cumplir con criterios como: excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad**.

Por otro lado, el artículo 135 de la Constitución Política, sostiene que durante el interregno parlamentario, el **Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia**, los que dan cuenta a la Comisión Permanente del Congreso, para que los examine y los eleve al nuevo Congreso una vez que estos se instalen, quienes serán los encargados de evaluar su contenido.

Con el Congreso disuelto, las normas emitidas a través de DU no han sido discutidas ampliamente por todos los agentes involucrados, por lo cual no han pasado por un adecuado proceso de fiscalización, ni legitimación.

En ese sentido, este documento tiene como principal objetivo examinar el contenido de los DU publicados por el Ejecutivo. No se analiza su constitucionalidad, sino los principales impactos y limitaciones que pudieran presentar tanto a nivel económico, como social y ambiental, buscando de esta forma contribuir en el debate. Además, se señala el nexo que existe entre algunos DU, y el Plan Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP), así como el Plan Nacional de Infraestructura (PNIC), puesto que una de las características de los DU emitidos en los últimos meses es que estos estarían facilitando la implementación de la PNCP (el gobierno ya ha anunciado que la implementación del PNCP ha alcanzado el 14.4%¹).

Es la continuación de un trabajo desarrollado, desde este despacho, haciendo un análisis crítico a través de los documentos denominados: “Política de Competitividad y Productividad: Un Balance Crítico”², y “Análisis del Plan Nacional de Competitividad y Productividad”³.

La mayoría de DU están orientados a atender aspectos de infraestructura, en materia tributaria, seguido por temas laborales, y de educación. Estos sectores son en los que más se ha avanzado en la implementación del PNCP, con un porcentaje del 17.3% y el 29.1% respectivamente⁴.

1 Diario Gestión (21.02.20).

2 Véase: <http://alanfairliereinoso.pe/?p=3789>.

3 Véase: <http://alanfairliereinoso.pe/?p=4517>.

4 Diario Gestión (21.02.20).

Gráfico N° 1: Decretos de urgencia según área de aplicación



Fuente: Diario oficial el Peruano / elaboración propia

Como veremos en las siguientes secciones, existen algunos decretos que establecen cambios positivos, como mejorar la calidad de los aprendizajes en el sector educación, la promoción de la CTI y la economía digital en el país, la universalización de la salud, y acceso a fuentes de financiamiento a las Mipymes. Sin embargo, no se asignan los recursos necesarios para lograr tal fin.

Por otro lado, varios de estos decretos están orienta-

dos a promover sectores económicos, considerando la estrategia en base de ventajas comparativas en base a sectores primarios y más participación de privados en la inversión pública con las APPs.

Además, se establecen una serie de normativas que limitan los derechos laborales y se persiste en la ampliación de exoneraciones tributarias, sin una adecuada gobernanza; medidas que buscan profundizar el modelo en curso.

RESUMEN EJECUTIVO

El gobierno está implementando el Objetivo Prioritario N° 01 sobre **infraestructura** del Plan Nacional de Competitividad y Productividad, y ejecutando los proyectos incluidos en el Plan Nacional de Infraestructura. De esta manera, han sido publicados 18 decretos de urgencia en materia de infraestructura durante este periodo del interregno parlamentario. Algunos de ellos están destinados a promover proyectos de inversión para reactivar la economía sobre sectores sociales prioritarios como educación, vivienda, entre otros.

Sin embargo, genera cuestionamientos que entre dichos decretos se incorporen otros donde se les da la potestad a organismos internacionales para encargarse del mantenimiento de las sedes deportivas y no deportivas de la infraestructura que dejó los Juegos Panamericanos del 2019 en vez de continuar siendo gestionadas por los gobiernos locales. Asimismo, se permite que mediante contratación Estado a Estado, otro Estado se encargue del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios que tiene su origen en el desastre natural ocurrido en el año 2017 y que afectó a miles de familias del norte del país, con lo que se corrobora la incapacidad del gobierno por solucionar esta problemática con nuestros propios recursos. Además, se está promoviendo e impulsando la inversión pública a través de modelos de contratación bajo estándares internacionales, o BIM, cuya experiencia radica en el sector privado, los mismos que se estarían financiando a través de un mayor endeudamiento tanto a nivel interno como externo, por lo cual resulta fundamental garantizar el manejo prudente de nuestro nivel de endeudamiento a pesar de que este se haya ampliado en el DU 016-2019.

Entre los decretos también se otorga un poder mayor al MEF para que solo “observe” si se está cumpliendo con los principios previstos en la Ley de Contrataciones y otros de la legislación nacional para las contrataciones de proyectos especiales. Si bien hay proyectos de infraestructura que se deben priorizar para beneficio de la población, hay que tener en cuenta la normativa y el control que se debe realizar para evitar los actos de corrupción que se han dado en nuestro país.

Un decreto de gravedad que ha causado diversos pronunciamientos en rechazo por parte de la sociedad civil es el relacionado a la expropiación de áreas para la implementación de las intervenciones viales en el corredor vial Apurímac – Cusco. Si bien el gobierno modificó dicho decreto señalando que sería una adquisición y ya no expropiación el contenido continúa siendo el mismo. En estos casos de expropiación o intervención por parte del Estado en áreas

para la implementación de proyectos de construcción vial, es necesario contar con la aprobación de la comunidad y los informes ambientales correspondientes para que no se ponga en riesgo a la población conforme al Convenio N° 169 de la OIT. Más aún, si en nuestro país se han registrado diversos casos de conflictos sociales que incluso han tenido como saldo muertes por no haber realizado un diálogo previo e imponer, como en este caso, de manera unilateral mediante decretos de urgencias por el gobierno.

Respecto a la regulación sobre las **concentraciones empresariales**, ésta se ha dado luego de cerca de tres décadas de debate. Si bien es un avance el poner límites a dichas concentraciones debido a que se perjudica a la ciudadanía, como se ha dado en el caso de las farmacias, por otro lado, la norma tiene vacíos que podrían restringir su adecuada implementación al establecer como finalidad la defensa de la eficiencia de los mercados en vez de la competencia, y no descartar fusiones sucesivas.

En relación a la **institucionalidad**, se promueve la transparencia en el ejercicio de la función pública, que es esencial para prevenir cualquier acto de privilegios o beneficios producto de la participación en cargos altos. Asimismo, se establece que los funcionarios públicos presenten una declaración jurada de interés en el sector público, con el fin de evitar conflictos de intereses o actos de corrupción. En esa misma línea, se plantea la reestructuración de IMARPE, promoviendo la meritocracia dentro de la institución, y designación del Presidente Ejecutivo bajo concurso público, garantizando la idoneidad de la persona que ocupa el cargo.

Sobre el tema relacionado con los **trabajadores**, se han publicado 6 decretos de urgencia, entre los cuales hay decretos completamente nocivos para los derechos de los trabajadores que continúan con la perspectiva de la Política y el Plan Nacional de Productividad y Competitividad Laboral de precarizar más el empleo y eliminar derechos laborales. En estos casos se encuentran la prórroga por diez años más de la Ley de Promoción Agraria, la Negociación Colectiva en el Sector Público, y el derecho de reposición de los trabajadores estatales. Estas normas al ser polémicas debieron esperar al debate del nuevo Congreso, pero sin tener premura el gobierno aprovechó el interregno parlamentario para legislar al respecto. De esta manera, los trabajadores de la agro exportación seguirán por diez años más sometidos a un régimen discriminatorio que surgió de manera temporal pero que se está haciendo permanen-

te, los trabajadores estatales tendrán candados que antes no tenían para negociar sus remuneraciones y el MEF que siempre se oponía tendrá ahora todo el poder para decir si se les aumenta o no estas remuneraciones mediante el Informe Económico Financiero. Asimismo, se caen todos los casos judiciales de reposición laboral y desnaturalización de contratos si es que el trabajador no ha ingresado mediante concurso público.

En lo relacionado a la **salud**, que es un tema sensible para toda la población, es deber del Estado brindar un adecuado servicio de salud conforme lo establece la Constitución y los tratados internacionales. Sin embargo, existe un malestar nacional sobre la falta de acceso, privatizaciones y pésima atención que no brinda las condiciones adecuadas de acceso a los servicios de salud. El gobierno ha pretendido tomar esta problemática como su lucha bandera y ha publicado dos decretos al respecto, la universalización de la salud y los medicamentos genéricos, los cuales no cumplen las expectativas que generan. En primer lugar, se pretende que todo peruano tenga acceso a la salud pero sin destinar más presupuesto, lo cual generará un mayor impacto y se precarizará aún más su atención. En segundo lugar, el decreto sobre los medicamentos genéricos solo determinó que sean 31 medicamentos los de venta obligatoria, cuando se esperaba que todas las farmacias y boticas ofrezcan los medicamentos genéricos sin restricciones.

En lo relacionado con temas de **mujer, familia y poblaciones vulnerables**, el gobierno ha normado sobre programas de prevención que salvaguarden la integridad de la mujer y el grupo familiar. Se establece la difusión de la información sobre antecedentes de los potenciales victimarios y se brinda asesoría y acompañamiento por parte del MIMP en caso de que la pareja sea un potencial agresor mediante un plan de seguridad. Asimismo, se ha establecido que las víctimas indirectas de feminicidio tendrán apoyo mediante asistencia económica. En el caso de los presos por pensión, se ha determinado su liberación con el pago de reparaciones civiles para reducir el hacinamiento penitenciario.

En lo que corresponde a **medioambiente**, los decretos continúan con lo establecido en el Objetivo Prioritario N° 09 del Plan Nacional de Competitividad y Productividad, por lo que se abordan algunos aspectos que no generan mayor debate y con lo cual se puede estar de acuerdo como la promoción del chatrreo y la gestión de los pasivos ambientales, pero no atiende la problemática respecto a los conflictos socioambientales y la flexibilización de los estándares ambientales que han sido cuestionados pero que se mantienen.

Respecto a la **educación** en nuestro país, se ha vis-

to más como un negocio que como un derecho, lo que ha generado la proliferación de universidades y colegios privados informales, maltratos a docentes, inadecuada infraestructura y laboratorios que permitan una formación de calidad, entre otros. En ese sentido, si bien los decretos publicados tratan de ordenar algunas aristas de esta problemática, no resuelven el fondo, de que el Estado no es capaz de brindar una educación de calidad en todos los niveles y sin restricciones económicas a la población.

Los decretos sobre educación están regulando las condiciones básicas que deben de cumplir los centros educativos privados, licenciamiento de las universidades y de los institutos de educación superior técnica y pedagógica. Estos decretos corresponden a la implementación del Objetivo Prioritario N° 02 sobre Capital Humano en relación a la Medida de Política 2.3 Aseguramiento de la calidad y articulación de la Educación Superior Técnico-Productiva.

Respecto a la **digitalización** en nuestro país, el gobierno ha tenido un interés particular expresado en los decretos de urgencia sobre el tema; sin embargo, no ha destinado presupuesto para su adecuada implementación. Estos decretos están en la línea de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), creando el Sistema Nacional Digital y el Marco de Confianza Digital. Sin embargo, a pesar que las mismas recomendaciones de la OCDE señalan que se deben destinar recursos, el decreto no lo determina, por lo que consideramos que estas medidas no tendrán mayor impacto en la transformación digital.

Sobre las **Mipymes**, en los decretos se establecen medidas en el marco de la implementación del Objetivo Prioritario N° 03 “Fortalecimiento de la innovación” y las Medidas de Política 3.3 Incentivos Tributarios para Investigación y Desarrollo (I+D) y 3.6 Mecanismos para el desarrollo de la CTI con enfoque regional; así como, el Objetivo Prioritario N° 04 “Impulsar mecanismos de financiamiento local y externo”, y las Medidas de Política 4.2, 4.4, 4.6, 4.8, y 4.9 sobre perfeccionamiento de instrumentos financieros alternativos, regulación de la industria Fintech, plataforma para la atención de órdenes de compras estatales, y el portal de información de instrumentos financieros respectivamente, del Plan Nacional de Productividad y Competitividad.

La finalidad de estos decretos es pretender aumentar la productividad de las Mipymes a través de instrumentos financieros innovadores propiciando la internacionalización e inserción en cadenas de valor. Lo cuestionable es que se les otorga beneficios tributarios pero sin establecer medidas complementarias para facilitar el acceso de las Pymes ya sea a través de la articulación de centros de investigación o in-

vestigadores, y se tiene como antecedente que en el 2019 solo 14 de 58 empresas beneficiadas eran Pymes, por lo cual empresas no Pymes estarían aprovechándose de dichos beneficios.

Respecto al tema **cultural**, el Ejecutivo ha priorizado dos temas que se venían discutiendo en el Congreso pero que no llegaron a ser aprobados. Uno de ellos tenía fecha límite porque se vencía la vigencia de los incentivos para el fomento de la lectura y el libro, sin embargo redujo sus beneficios estableciendo topes. La problemática para fomentar el acceso a la lectura y el libro supera la prórroga de estos incentivos, consideramos que estamos relegados a comparación de otros países sin una atención integral de esta problemática.

El otro decreto es el referido a la promoción de la actividad cinematográfica y audiovisual, que si bien incorpora avances respecto a la Ley N° 26370 “Ley de la Cinematografía peruana” al reconocerse también la audiovisual, entre otros, por otra parte, genera dudas el tratamiento que se tomará respecto a las producciones denominadas peruanas debido a que ya no se considera que para tal fin sea un requisito la participación de trabajadores nacionales.

En **seguridad vial**, el gobierno ha modificado diversas normas para garantizar la seguridad vial sobre el transporte, la escuela de conductores y las inspecciones vehiculares con el fin de impedir la habilitación para quienes prestan servicios de transportes y podrían poner en riesgo la salud y la vida de las personas. Estas modificaciones nos parecen positivas debido a que se establecen restricciones que son necesarias para quienes ofrecen estos servicios.

Por otra parte, lo cuestionable es que se publica un decreto para fortalecer la seguridad vial pero que tiene como fin brindar beneficios a los transportistas que consuman el combustible diésel B5 y B20, los

cuales son contaminantes para el medio ambiente. En su reglamento tampoco se señala en qué consistiría el fortalecimiento de la seguridad vial, más allá de la formalización que se requiere para acceder a este beneficio.

Sobre la **seguridad ciudadana** que es una de las principales exigencias de la ciudadanía y donde sí habría necesidad y urgencia para dictar normas, el gobierno no ha publicado decreto alguno a pesar de los diversos casos de criminalidad constante en nuestro país. Lo que sí se ha regulado son sanciones para el cese o retiro de personal policial que se encuentren involucrados con delitos en contra del Estado, orden público y ciudadanos. Y, por otra parte, se ha facilitado el traslado de los extranjeros con el fin de que se culmine su condena en sus respectivos países para reducir el hacinamiento penitenciario.

En materia de **tributación**, el gobierno ha prorrogado más de 10 tipos de beneficios tributarios hasta el 2022 mediante exoneraciones o devoluciones sin haber realizado un análisis costo-beneficio previo, dado que se registra una pérdida de ingresos producto de estos beneficios. Incluso la SUNAT ha estimado el ascenso del gasto fiscal para el 2020 y que no cuentan con mecanismos para determinar si los recursos dejados de percibir fueron destinados a los objetivos por los que fueron creados. Esta situación no ha sido atendida debidamente con el gobierno y al margen de ello, continúan prorrogando los beneficios tributarios que favorecen principalmente a las grandes empresas cuando se debieron establecer medidas o estrategias para generar mayores recursos y para la lucha contra la elusión y evasión fiscal que se concentran principalmente en los sectores de minería, comercio y manufactura. De esta manera ningún proyecto por salud universal o mejora de la educación pública será una realidad.

I. DECRETOS DE URGENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO



Fuente: Freepik

1.1 DECRETOS EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA

El gobierno ha publicado diversos decretos de urgencia relacionados a la ejecución de proyectos de infraestructura en diversos sectores, los cuales detallamos a continuación⁵:

Cuadro N° 1: Resumen de los decretos de urgencia en materia de infraestructura

Número	Nombre	Objeto	Recomendación
004-2019	Decreto de Urgencia que establecen medidas extraordinarias que contribuyan a estimular la economía a través del gasto público.	Establecer medidas extraordinarias que contribuyan a estimular la economía a través del gasto público.	Aprobarlo
006-2019	Decreto de Urgencia que regula la participación del fondo de cooperación para el desarrollo social - Foncodes en la ejecución de obras de infraestructura en instituciones educativas del ámbito rural y dicta otras medidas.	Establecer las medidas que resulten necesarias para garantizar la ejecución de obras de infraestructura o estructuras modulares de dormitorios para estudiantes y docentes, servicios higiénicos, cocinas, almacenes y comedores, que complementen la prestación del servicio educativo de hasta treinta (30) instituciones educativas públicas que brindan el servicio educativo bajo el Modelo de Servicio Educativo Secundaria con Residencia Estudiantil en el Ámbito Rural y el Modelo de Servicio Educativo Secundaria en Alternancia, que contribuyan a mejorar la calidad en la provisión del servicio educativo en zona rural. Dicha ejecución incluye la contratación de servicios y la adquisición de bienes que permitan acondicionar tales espacios.	Aprobarlo Vigente hasta el 31.12.19

⁵ El DU N° 041-2019: Decreto de Urgencia que aprueba disposiciones que facilitan la ejecución de los proyectos de redes e infraestructura de telecomunicaciones, no ha sido considerado dentro de este balance, debido a implementación requiere cuantificar los costos y beneficios de proyectos involucrados.

008-2019	Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para la reactivación de obras públicas paralizadas a nivel nacional.	Establecer medidas extraordinarias para reactivar y acelerar la ejecución de las obras públicas que se encuentran paralizadas, contribuyendo a dinamizar la actividad económica y garantizar la efectiva prestación de servicios públicos en beneficio de la población.	Aprobarlo
011-2019	Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias que contribuyan a la ejecución de inversiones a través del gasto público.	Establecer medidas extraordinarias que contribuyan a la mejora de la ejecución de inversiones a través del gasto público.	Aprobarlo
018-2019	Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para la promoción e implementación de los proyectos priorizados en el plan nacional de infraestructura para la competitividad.	Establecer medidas extraordinarias de promoción de la inversión para impulsar el crecimiento de la economía, mediante la adecuada implementación de la cartera de proyectos priorizados en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC), aprobado mediante Decreto Supremo N° 238-2019-EF, Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad.	Derogar
026-2019	Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias de liberación y expropiación de áreas y la implementación de las intervenciones viales temporales a realizarse en el corredor vial Apurímac - Cusco.	Aprobar medidas extraordinarias para el proceso de liberación y expropiación de las áreas y para la implementación de las intervenciones viales temporales a realizarse en el Corredor Vial Apurímac – Cusco, a fin de permitir el acceso a los servicios públicos.	Derogar
027-2019	Decreto de Urgencia que modifica el Decreto de Urgencia 026-2019, Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias para la adquisición de Áreas y la implementación de las intervenciones viales temporales a realizarse en el corredor Vial Apurímac – Cusco.	Modificar el Decreto de Urgencia N° 026-2019, Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias para la adquisición de áreas y la implementación de las intervenciones viales temporales a realizarse en el Corredor Vial Apurímac – Cusco, a fin de dar prioridad al mecanismo de adquisición de áreas.	Derogar
031-2019	Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el marco de la responsabilidad y transparencia fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, y dicta otras disposiciones	Establecer medidas urgentes de naturaleza fiscal orientadas a modificar la definición de Saldo de Pasivos establecida en el Decreto Legislativo N° 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. La exclusión de conceptos de la citada definición, dispuesta por el presente Decreto de Urgencia, no afecta el alcance de las obligaciones y su cumplimiento.	Aprobarlo con observaciones
032-2019	Decreto de Urgencia que regula un retorno gradual a la regla de resultado económico del sector público no financiero y modifica el Decreto Legislativo 1441, Decreto Legislativo del sistema nacional de tesorería.	Regular, excepcionalmente, para los años fiscales 2021, 2022 y 2023, un retorno gradual a la regla de resultado económico del Sector Público No Financiero establecida en el literal b) del numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, modulando la trayectoria prevista en la Ley N° 30637, Ley que dispone la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macro fiscales del Sector Público No Financiero, y dictar las medidas necesarias para facultar a la Dirección General del Tesoro Público a utilizar los recursos de la Cuenta Única del Tesoro Público (CUT) para gestionar la liquidez y minimizar el gasto financiero por el servicio de la deuda.	Aprobarlo

033-2019	Decreto de Urgencia que autoriza el financiamiento de planes urbanos con cargo a los recursos señalados en el numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley 30970.	Autorizar el financiamiento de planes urbanos, con cargo a los recursos depositados en la cuenta del Tesoro Público por el Fondo MIVIVIENDA S.A., a los que hace referencia el numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley N° 30970, Ley que aprueba diversas medidas presupuestarias para coadyuvar a la calidad y la ejecución del gasto público y dicta otras medidas; así como, autorizar al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a realizar transferencias de partidas a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao, según corresponda, de acuerdo al Convenio a suscribirse.	Aprobarlo
039-2019	Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias en materia presupuestaria que contribuyan a la ejecución del gasto público en los años fiscales 2019 y 2020, y aprueban otras medidas.	Establecer medidas extraordinarias en materia presupuestaria que contribuyan a la ejecución presupuestaria del Año Fiscal 2019, y permitan el cumplimiento de los objetivos institucionales de diversos pliegos en el Año Fiscal 2020, a través de la prestación de servicios públicos a favor de la población, y aprobar otras medidas.	Aprobarlo
040-2019	Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para impulsar la ejecución de las intervenciones del plan integral de reconstrucción con cambios.	Aprobar medidas extraordinarias para acelerar la ejecución de las intervenciones comprendidas en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (PIRCC), fortaleciendo la participación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC) en la ejecución de las intervenciones del referido Plan.	Derogar
045-2019	Decreto de Urgencia que prorroga disposiciones para la atención de damnificados por lluvias y peligros asociados del año 2017.	Prorrogar la vigencia de algunas medidas dispuestas mediante Decreto de Urgencia N° 002-2017, Decreto de Urgencia N° 004-2017, Decreto de Urgencia N° 010-2017, Decreto de Urgencia N° 013-2017 y Decreto de Urgencia N° 014-2017, para la atención de familias damnificadas con viviendas colapsadas o inhabitables ubicadas en las zonas declaradas en emergencia por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados del año 2017.	Aprobarlo
003-2020	Decreto de Urgencia que establece disposiciones extraordinarias para la adquisición y liberación de áreas necesarias para el plan nacional de infraestructura para la competitividad y el plan integral de reconstrucción con cambios.	Establecer disposiciones extraordinarias para la adquisición y liberación de áreas necesarias para el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad y el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios.	Derogar
004-2020	Decreto de Urgencia que establece medidas para la gestión, mantenimiento, operación, disposición, monitoreo y sostenibilidad del legado de los XVIII juegos panamericanos y sextos parapanamericanos de Lima 2019.	Facultar al MTC a conducir las actividades de legado de los XVIII Juegos Panamericanos y Sextos Juegos Parapanamericanos Lima 2019, así como la gestión, mantenimiento, operación, disposición y sostenibilidad de los bienes muebles e inmuebles construidos, intervenidos y/o adquiridos para dichos juegos, en el marco de la normatividad vigente, hasta por un periodo de dos (02) años; pudiendo renovar dicho plazo mediante Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros	Derogar
010-2020	Decreto de Urgencia que modifica la Ley 30900, Ley que crea la autoridad de transporte urbano para Lima y Callao.	Modificar la Ley N° 30900, Ley que Crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), a fin de incorporar la Décimo Sexta Disposición Complementaria Final y modificar el artículo 11 de la Ley N° 30900, Ley que Crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU).	Aprobarlo

021-2020	Decreto de Urgencia que establece el modelo de ejecución de inversiones Públicas a través de Proyectos especiales de inversión Pública y dicta otras disposiciones.	Dinamizar la actividad económica y garantizar la efectiva prestación de servicios en beneficio de la población a través de un modelo que facilite la ejecución de inversiones públicas y dicta otras disposiciones.	Derogarlo
----------	---	---	-----------

Fuente: Diario oficial El Peruano / Elaboración propia.

BALANCE

Reactivación de la Economía

Se recomienda aprobar los DU relacionados a los proyectos de infraestructura para reactivar la economía por medio del gasto público (DU N° 004-2019, 006-2019 y 008-2019) debido a que a través de ellos se asignan recursos a sectores sociales prioritarios (educación, vivienda, etc.), y permite la culminación de aquellas obras públicas que se encuentran paralizadas reactivando la economía. Asimismo, se debe garantizar que los recursos del Estado sean ejecutados eficientemente y lo más pronto posible.

Ejecución del gasto y regla fiscal

Los DU N° 011-2019 y 039-2019 buscan mediante medidas extraordinarias garantizar la ejecución del gasto público. Por lo tanto deben de ser aprobados. En el caso del DU N° 031-2019, pretende modificar la regla fiscal a fin de permitir un mayor endeudamiento de los gobiernos regionales y locales, por lo que se sugiere aprobarlo y establecer medidas complementarias a fin de garantizar la sostenibilidad del gasto público, además, se recomienda habilitar a la Contraloría para que pueda realizar el control previo o concurrente sobre los proyectos de infraestructura que desarrollan los gobiernos regionales y gobiernos locales en alianza con el sector privado (obras por impuestos, APP, etc.).

Mediante el DU N° 032-2019, se permitirá una mayor ampliación del déficit fiscal, lo cual implica que este margen sea mayor en 1.7 puntos porcentuales respecto a la normativa establecida previamente. Dicho margen estará destinado a una mayor inversión pública, conllevando al financiamiento de proyectos de infraestructura. El porcentaje de la deuda pública se incrementaría, pero este sería contrarrestado a través del uso de activos de la Cuenta Única del Tesoro Público (CUT), tal como fue señalado en el decreto, a fin de garantizar el adecuado manejo de la deuda pública. Debido a ello, recomendamos la aprobación de este decreto.

Atención a familias damnificadas

El DU N° 045-2019, busca atender a la población damnificada por el fenómeno del niño en el 2017, lo cual demuestra la lentitud del Ejecutivo en dar solución a este complejo problema, ya que desde esa fecha se ha venido prorrogando la ejecución en materia de infraestructura la reconstrucción en las zonas declaradas en emergencia por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados del 2017, la implemen-

tación de viviendas de interés social, entre otros. En ese sentido, este decreto debe ser aprobado, pues es fundamental poner como prioridad la atención de nuestra población afectada.

Planes urbanos

Respecto al DU N° 033-2019, se recomienda su aprobación ya que permitirá que la Municipalidad de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao puedan realizar planes urbanos con financiamiento del MEF, y será la Contraloría General de la República quien verificará el cumplimiento de lo establecido en este DU en el marco del Sistema Nacional de Control. Cabe precisar que estos proyectos beneficiaran a 10 millones de habitantes; además, de promover un desarrollo urbano sostenible e integral en ambas ciudades.

Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao

En relación al DU N° 010-2020, este modifica la Ley N° 30900, Ley que Crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), incorporando una Disposición Complementaria, la cual establece que, en tanto no se suscriban los acuerdos para la cesión de posición contractual a favor de la ATU, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones se mantiene como entidad pública titular en los contratos de concesión vigentes de la Red Básica del Metro de Lima y Callao, pudiendo el MTC encargar al ATU actividades vinculadas a la fase de Ejecución Contractual de los contratos vigentes de Asociación Público Privada o Proyectos en Activos de la Red Básica del Metro de Lima y Callao, así como proyectos de inversión pública relacionados y las obligaciones contractuales asumidas en dichos contratos. Al respecto, y de acuerdo a especialistas en la materia, esta modificación estaría orientada a facilitar la transición entre ambas instituciones y reducir la demora en el proceso de traslado de la titularidad de los contratos de concesión. En ese sentido, se recomienda su aprobación.

Corredor vial Apurímac – Cusco

El DU N° 026-2019, buscaría facilitar la construcción del Eje Vial Apurímac-Cusco, a través de la expropiación de territorios, bajo la premisa de promover el acceso a servicios públicos. No obstante, este no contempla los derechos de propiedad de territorio de los pueblos indígenas u originarios que allí se ubican. En ese sentido, se estaría violando el artículo 6.1 del Convenio 169 de la OIT, el mismo que sostiene que “todo acto normativo, como los decretos de urgencia que violan derechos de pueblos indígenas, debe ser consultado”, tal como ha sido señalado en distintas

investigaciones⁶.

Asimismo, la Octava Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de la Ley de Consulta Previa, sostiene que toda medida administrativa con carácter de urgencia, debe ser dialogada con la población originaria a fin de llegar a un acuerdo, lo que no se ha hecho. De otro lado, no se resguarda el derecho de propiedad de los pueblos indígenas, ya que los territorios a ser expropiados serán identificados a través de los registros públicos, dejando de lado la posesión tradicional de territorios. Además, la notificación de la población que se vería afectada por la expropiación de tierras, se haría a través de medios de comunicación, siendo que en muchas de las zonas rurales no hay fácil acceso a estos medios, y el plazo establecido para una réplica es muy corto.

Con el DU N°027-2019 el Ejecutivo, buscó minimizar el impacto del DU N°026 -2019, cambiándole el nombre al decreto y eliminando el término “expropiación”. Asimismo se cambió el término “afectado” por “beneficiarios”. Sin embargo, los problemas de fondo asociados a estos decretos se mantuvieron. De ser aprobado este decreto, se volverían a generar los conflictos socioambientales que se presentaron con las comunidades campesinas el año pasado en esta zona. El Ejecutivo estaría rompiendo el diálogo con los campesinos, además de generar una mayor desconfianza entre ellos por beneficiar a un sector específico. Por tal motivo, y teniendo en cuenta lo señalado en el párrafo precedente, consideramos que tanto el decreto DU N°026-2019 y el DU N°027-2019 deben de ser derogados, puesto que estaría vulnerando al derecho de propiedad de las poblaciones y comunidades que allí se ubican.

Contratación Estado a Estado

En el caso del DU N°040-2019, se señala la contratación de Estado a Estado, es decir que se permitirá que otro Estado pueda encargarse de la gestión y la provisión de bienes, servicios u obras necesarios para implementar intervenciones de construcción y reconstrucción comprendidas en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, a través de sus propios organismos, dependencias, empresas públicas o privadas nacionales o extranjeras. Este DU es el reconocimiento del Gobierno que es incapaz de realizar una gestión pública central. No consideran suficiente priorizar la inversión pública, sino desnacionalizarla, siendo gobiernos extranjeros los que tendrán injerencia directa, y que muchas veces subcontratan empresas nacionales para hacer el trabajo. Nos parece innecesaria una intromisión adicional con pérdida de soberanía. Es por ello que recomendamos su derogatoria.

Teniendo en cuenta ello, el DU N°004-2020 también debería derogarse ya que se está planteando

que la operación y el mantenimiento de todas las sedes deportivas y no deportivas del “Proyecto Especial para la preparación y desarrollo de los XVIII Juegos Panamericanos del 2019”, incluso aquellas que no son administrados por el Proyecto (clúster 2), ya no sean gestionadas por los gobiernos locales, regionales y nacionales donde se encuentran las sedes deportivas, como lo establece el DL N°1248; sino que ahora sean gestionadas por organismos internacionales.

Implementación del Plan Nacional de Competitividad y productividad (PNCP); y el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC)

El DU N°021-2020, permite el uso de nuevas formas de ejecución de las inversiones públicas pudiendo estas llevarse a cabo a través de la metodología colaborativa de modelamiento digital de información para la construcción (BIM), y de modelos contractuales de ingeniería de uso estándar internacional. Es decir, con la promulgación de este decreto se estaría implementando parte de las medidas que conforman del Objetivo Prioritario N° 1, de la PNCP, referente a infraestructura, en especial la siguiente medida: “*Medida de Política 1.1: Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC)*”, debido a que dentro de las disposiciones complementarias se establece la autorización al MINAGRI a celebrar convenios con los gobiernos regionales en proyectos de irrigación comprendidos en el Plan Nacional de Infraestructura y competitividad a fin de que se adopten las medidas necesarias para su implementación, señalando que se puede negociar la subrogación de la titularidad de los referidos proyectos. Así, el MINAGRI asume el control de los proyectos de irrigación tales como el proyecto Chavimochic III, el proyecto Majes Siguanilla II, proyectos que se han caracterizado por generar diversos conflictos sociales y ambientales que no se han logrado resolver del todo. Además, se autoriza al MEF la adecuación de documentos contractuales de endeudamiento externo asociado a los proyectos PNIC. Y como parte de las medidas complementarias, se señala la declaratoria de zonas de riesgos no intangibles relacionados con los proyectos priorizados en el PNIC y sus proyectos complementarios.

Por otro lado, este decreto pone en marcha la implementación de la “*Medida de Política 1.2: Plan BIM*”; “*Medida de Política 1.5. Habilitación de modelos*” y la “*Medida de Política 1.6. Facilitación de la inversión en infraestructura*”, puesto que se establecen las citadas modalidades de ejecución de inversión pública, con el objetivo de dinamizar la economía nacional, además de facilitar la ejecución de obras a través de la liberación y registro de interferencias, así como, la excepción de licencia de habilitación urbana o de edificación.

⁶ Véase: <https://idl.org.pe/la-inconstitucionalidad-del-decreto-de-urgencia-026-2019/>

Otro aspecto importante a resaltar de este decreto es que dentro de sus disposiciones complementarias, se establece el adelanto del canon minero para los gobiernos regionales que disponen de este beneficio. Sin embargo, se señala que estos se podrán utilizar específicamente en proyectos de inversión y responde al Decreto Legislativo referente a la Ley de Endeudamiento. Es decir, que se estaría buscando implementar la Política Nacional de Infraestructura y los proyectos asociados a estos a través de un mayor endeudamiento tanto a nivel interno como externo ya que las modalidades de ejecución citadas anteriormente, permiten el endeudamiento o lo facilitan incluso con organismos internacionales.

En ese sentido, se considera que este decreto debe ser derogado pues establece diversos temas cuyas implicancias no son abordadas a fondo. Por un lado se le está quitando atribuciones a los gobiernos regionales y otorgándoselo al Ejecutivo a fin de que se implemente los proyectos priorizados en el PNIC, a pesar de que existen serios cuestionamientos sociales y ambientales en muchos de estos. Por otro lado, se está promoviendo una mayor ejecución de inversiones públicas para lo que se crea facilidades financieras a través de la emisión de bonos soberanos a cargo de operaciones de endeudamiento interno del Gobierno Nacional, por lo cual el nivel de endeudamiento tiende a ser mayor, por lo que se debe garantizar un manejo prudente de este.

Asimismo, el modelo de ejecución BIM requiere de factores específicos para un adecuado manejo. En el caso de América Latina, Chile utiliza este tipo de modelo de ejecución para obras públicas⁷. De acuerdo al BID⁸ en la región el uso del plan BIM, *“ha recaído principalmente en la iniciativa privada, en proyectos de gran envergadura con grandes empresas de ingeniería, dejando de lado obras de menor calado como escuelas o viviendas, o a empresas constructoras de menor tamaño”*, y ello se debe a las limitaciones del capital humano calificado con conocimiento de la plataforma/metodología, los costos iniciales de implementación, que este tipo de modelo requiere; factores que lamentablemente en nuestro país no han logrado desarrollarse plenamente.

Igualmente, a través del DU N°018-2019, se agilizan los expedientes técnicos, los procesos de liberación de las áreas donde se tenía que intervenir para realizar obras públicas. Para ello se exceptúan las

licencias de habilitación urbana, además se priorizan los proyectos del PNIC en caso que las áreas necesarias para su implementación coincidan con otros proyectos de interés nacional, regional o local.

Además, se faculta a las entidades ejecutoras a realizar directamente las actividades de intervenciones para la liberalización y remoción de interferencias. Por otro lado, se sostiene que la contratación para adquisición de áreas de liberación, están excluidas del ámbito de la Ley de contrataciones con el Estado. Es decir, que estas se podrían desarrollar bajo el modelamiento digital de información para la construcción (BIM), y de modelos contractuales de ingeniería de uso estándar internacional, con lo cual se estaría extendiendo el modelo usado en los panamericanos a todas las ejecuciones de inversiones públicas.

Sin embargo, hay diversos aspectos que deben ser tomados en cuenta en la ejecución de los proyectos que son priorizados, en especial aquellos en donde se ha venido observando el rechazo por parte de los pobladores que residen dentro o cerca del área de ejecución de dichas obras, así como en donde se han presentado vulneración en el tema ambiental. Por ejemplo, el caso de la Hidrovía Amazónica, donde de acuerdo a diversas investigaciones sostienen que existe alta incertidumbre de cómo afectará el dragado de los ríos (Amazonas, Huallaga, Marañón y Ucayali) que se ven involucrados en la construcción de este proyecto en aspectos como la seguridad alimentaria de los pueblos indígenas (422 comunidades), el comportamiento de los ríos, provocando cambios en el curso de los ríos, y cambiando con ello la dinámica de sequías o inundaciones⁹. Asimismo, el proyecto avanza sin cumplir plenamente los acuerdos de la consulta previa anterior a la firma del contrato, por lo cual las comunidades afectadas han expresado su rechazo¹⁰. Para la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep), con la emisión del DU N°018-2019, el gobierno sigue impulsando proyectos cuestionados a cargo de empresas investigadas por corrupción; además que dichos proyectos no cuentan con una adecuada evaluación pudiendo afectar sus medios de subsistencia, así como sus modos de vida y su cultura¹¹.

En ese sentido, es necesario fortalecer las disposiciones relacionadas al impacto ambiental de estos proyectos y sobre todo garantizar el cumplimiento de los derechos de los pueblos y comunidades que allí

7 Véase : <https://www.mef.gob.pe/es/estrategia-bim-peru>

8 Véase <https://blogs.iadb.org/innovacion/es/bim-transformacion-digital-en-la-construccion/>:

9 DAR (2018) Hidrovía Amazónica: cartilla informativa ¿Buen negocio para el Perú? Una mirada económica, ambiental y desde el derecho de los pueblos indígenas, recuperado de http://dar.org.pe/archivos/Cartilla_hidrovia.pdf.

10 Véase: <https://rpp.pe/peru/actualidad/hidrovia-amazonica-que-es-y-por-que-las-comunidades-nativas-rechazan-su-construccion-noticia-1207288>

11 Véase: <https://rpp.pe/peru/actualidad/hidrovia-amazonica-que-es-y-por-que-las-comunidades-nativas-rechazan-su-construccion-noticia-1207288>

residen, hecho que es abordado de forma superficial en este decreto. Se requiere que aquellos proyectos que han conllevado a conflictos sociales tengan un tratamiento especial a fin de no afectar a la población con el afán de agilizar la ejecución de estos y que las empresas encargadas de su construcción no estén envueltas en problemas de corrupción. Asimismo, se deben establecer cambios a fin de garantizar la preservación de nuestro patrimonio cultural y arquitectónico, puesto que el plazo establecido para determinar si el área donde se va desarrollar dicho proyecto contiene restos arqueológicos se ha reducido a la mitad. Debido a ello se recomienda que este decreto sea derogado.

En esa misma línea el DU N° 003-2020, está facilitando todos los mecanismos para la implementación de los proyectos priorizados en el PNIC a través de la adquisición y liberalización áreas (terrenos e inmuebles). Modificando el Decreto Legislativo N°1192, que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, Transferencia de Inmuebles de Propiedad del Estado, Liberación de Interferencias. Se estaría buscando dotar de una mayor predictibilidad la ejecución de proyectos de inversión pública en infraestructura; sin embargo, el gran número de las obras comprendidas en el PNIC, tiene que ver con procesos de expropiación. Y los plazos para aceptar la compensación económica tienden a

ser muy cortos, además de establecer la ejecución coactiva contra todas las personas y bienes que se encuentren en el inmueble, teniendo un plazo máximo de 10 días para dejar el inmueble, pudiendo vulnerarse los derechos de la población que allí radica.

Por otro lado, las disposiciones complementarias de este DU, facultan a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp) a contratar Registradores Públicos bajo el Régimen Laboral Especial CAS. Es decir, que se estaría contratando ya no mediante un régimen laboral estable sino mediante uno temporal y con derechos recortados, hecho que ha sido rechazado por el Sindicato de SUNARP.

Debido a lo anterior consideramos que este decreto de urgencia debería ser derogado ya que más del 70% de los proyectos priorizados del PNIC son realizados bajo la modalidad de Asociaciones Público-Privadas, las cuales de acuerdo a la evidencia empírica presenta serias debilidades en su regulación y a los recientes casos de corrupción en los que se han visto involucrados.

1.2 DECRETOS DE URGENCIA EN MATERIA DE REGULACIÓN

Abordaremos los tres decretos de urgencia en materia de regulación, los cuales son transversales a varios sectores de la economía.

Cuadro N° 2: Resumen de los decretos de urgencia en materia de regulación

Número	Decreto de Urgencia	Objeto	Recomendación
013-2019	Decreto de Urgencia que establece el control previo de operaciones de concentración empresarial.	Establecer un régimen de control previo de operaciones de concentración empresarial con la finalidad de promover la eficiencia económica en los mercados para el bienestar de los consumidores.	Aprobarlo con observaciones
011-2020	Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Gestión y prestación de los servicios de Saneamiento.	Efectuar modificaciones al Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, con la finalidad de establecer medidas orientadas a alcanzar el acceso universal, sostenible y de calidad de los servicios de saneamiento, así como una eficiente gestión y prestación de los servicios de saneamiento.	Aprobarlo con observaciones
020-2020	Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo 1071, Decreto Legislativo que norma el Arbitraje.	Modificar el DL N° 1071 que norma el arbitraje a fin de impulsar políticas públicas nacionales y sectoriales dirigidas a definir y optimizar la participación del Estado en los procesos arbitrales.	Aprobarlo ¹²

Fuente: Diario oficial El Peruano / Elaboración propia.

¹² Para el análisis realizado se ha tomado en cuenta que las modificaciones plasmadas en este DU N° 020-2020, no establecen cambios en materia laboral, por lo cual se asume que en su implementación tampoco abarcará dicho eje.

BALANCE

Consideramos que solo el hecho de aprobar una Ley que permita el control previo de concentraciones empresariales es positivo, debido a que por mucho tiempo se ha postergado y se necesita promover la competencia y evitar los abusos al consumidor. Sin embargo, existen varias modificaciones que podrían hacerse para mejorar este DU: debe modificarse el objeto de la norma¹³, para que tenga como finalidad defender la competencia y no solo la eficiencia económica de los mercados; debe definirse mejor los umbrales, pues en la norma no se descartan fusiones sucesivas; no se debe otorgar al MEF la facultad de elevar el umbral, debería ser INDECOPI (la agencia de competencia), que bajo criterios técnicos y de transparencia pueda hacerlo; las multas que se deberían imponer en la norma tienen que ser disuasivas, es decir, deben ser de tal magnitud que a las empresas les resulte más rentable cumplir la ley que no hacerlo¹⁴.

Respecto al DU N° 011-2020 también recomendamos su aprobación. Pero, es importante resaltar una observación, la cual está relacionada con las funciones y competencias de la Sunass. La quinta disposición complementaria transitoria: "Implementación progresiva de las funciones y competencias de la Sunass", este DU limita la implementación progresiva de nuevas funciones y competencias solo a las

relativas a los prestadores de servicios de saneamiento en pequeñas ciudades y en el ámbito rural. Consideramos que la Sunass, como organismo regulador autónomo, no debe verse limitado en sus funciones y competencias, como está establecido en la normativa anterior.

En relación al DU N° 020-2020 que modifica el Decreto Legislativo N° 1071 que norma el arbitraje, otorga un mayor poder al Estado en el caso de los arbitrajes, hay una protección económica ante las Medidas Cautelares y las sanciones administrativas, así como establece un límite en la participación Ad-hoc cuando el arbitraje es institucional y el monto no supere las 10 UIT, entre otros. Por otra parte, es positiva la política de transparencia en la publicidad de los laudos y de todas las actuaciones. El fin de este decreto es proteger al Estado en los procesos arbitrales y el gobierno lo ha hecho mediante la modificatoria del Decreto Legislativo N° 1071.

1.3 DECRETOS DE URGENCIA EN MATERIA DE INSTITUCIONALIDAD

En materia de institucionalidad el gobierno ha publicado decretos que están orientados a promover la transparencia en el sector público, así como a la restructuración de alguna de sus instituciones.

Cuadro N°3: Decretos de urgencia emitidos en materia de institucionalidad

Número	Decreto	Objeto	Recomendación
020-2019	Decreto de Urgencia que establece la obligatoriedad de la presentación de la declaración jurada de intereses en el sector público.	Dispone la presentación obligatoria de la Declaración Jurada de Intereses por parte de los servidores civiles, de aquellos que desempeñan función pública y de los demás sujetos señalados en el artículo 3 de la presente norma, independientemente del régimen laboral o contractual en el que se encuentren.	Aprobarlo
015-2020	Decreto de Urgencia que Modifica El Decreto Legislativo N° 95, Ley del Instituto del mar del Perú - IMARPE, para la mejora y el fortalecimiento del rol y la gestión institucional	Mejorar y fortalecer el rol y la gestión del Instituto del Mar del Perú - IMARPE, Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de la Producción - PRODUCE y, en consecuencia, la prestación de los servicios a su cargo, mediante el ajuste de la conformación de su Consejo Directivo, la regulación de la estructura orgánica básica, y otras disposiciones, acorde con el marco normativo vigente	Aprobarlo

BALANCE

DECLARACIÓN JURADA DE INTERESES EN EL SECTOR PÚBLICO

La transparencia en el ejercicio de la función pública, es esencial para prevenir cualquier acto de pri

vilegios o beneficios producto de la participación en cargos que puedan generar conflictos de intereses o actos de corrupción. En ese sentido, la PCM y SERVIR realizarán un seguimiento a la presentación y

¹³ Objeto: Establecer un régimen de control previo de operaciones de concentración empresarial con la finalidad de promover la eficiencia económica en los mercados para el bienestar de los consumidores.

¹⁴ Estas modificaciones están basadas en el Seminario "Control de Concentraciones Empresariales: ¿Estado facilitador y vigilante de la libre competencia?", organizado por la Escuela de Gobierno de la PUCP y la UNCTAD.

supervisión de la Declaración Jurada de Intereses, la cual será de público conocimiento.

Este decreto tiene relación con el Objetivo Prioritario N° 08 “Fortalecer la institucionalidad del país” de la Política Nacional de Competitividad y Productividad¹⁵, en lo referente a la lucha contra la corrupción donde señalan como parte de los ejes y objetivos específicos de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción del 2017 el eje de capacidad preventiva frente a los actos de corrupción *“Garantizar la transparencia y el acceso de información pública en las entidades del Estado”*. Además establecen como lineamiento de política LP 8.2 *“Articular medidas que promuevan la integridad pública y combatan la corrupción en instituciones estatales priorizadas, fomentando además la eficiencia en las acciones de control correspondientes”*.

FORTALECIMIENTO DEL IMARPE

Las medidas contempladas en el Decreto de Urgencia N° 015-2020, establecen cambios positivos para del Instituto del Mar del Perú – IMARPE, puesto que se promueve la meritocracia dentro de la institución, debido a que la designación del Presidente Ejecutivo se realizará bajo concurso público, además de establecer un periodo máximo para su gestión, siendo este de 4 años. Sin embargo, se debería especificar dentro del perfil del Presidente Ejecutivo, que cuente con experiencia dentro de la gestión pública sobre todo en temas de investigación científica sobre recursos hidrobiológicos. Ello permitirá generar la posibilidad de hacer carrera profesional en la institución, pero sobre todo la elección de personal altamente

capacitado. Asimismo a través de esta medida se estaría promoviendo la transparencia en la contratación de altos funcionarios.

Por otro lado, se incorpora dentro del Consejo Directivo, la participación de representantes del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana – IIAP, y del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica – CONCYTEC, lo cual permitirá fortalecer aspectos técnicos, así como el intercambio de buenas prácticas, puesto que ambas instituciones poseen amplia experiencia en temas de investigación con énfasis en recursos marinos.

Si bien la promulgación de este decreto establece cambios positivos para IMARPE, se deben de instaurar medidas adicionales orientadas a fortalecer la labor y el rol de esta institución. Sobre el particular existen 38 recomendaciones establecidas por la FAO con la finalidad de garantizar la buena gobernanza de nuestros recursos marítimos, entre las que se encuentran el desarrollo de programas científicos para los jóvenes, sistemas institucionales de promoción laboral basados en el desempeño, mayor articulación entre el sector productivo y las plataformas generadoras de información científica, entre otras. En ese sentido, este decreto marca un avance, pero se requieren mayores cambios, que aborden el problema de fondo, en especial los asociados a corrupción.

Asimismo, consideramos que es fundamental promover el enfoque de economía azul, la protección de la biodiversidad marino-costera y la seguridad alimentaria de los países Andinos.¹⁶

15 Decreto Supremo N° 345-2018-EF. (2018). Política Nacional de Competitividad y Productividad.

16 Desde el Parlamento Andino se ha impulsado Marco Normativo de Economía Azul Sostenible, ver aquí: <http://alanfairliereinoso.pe/?p=5410>

II. DECRETOS DE URGENCIA EN ÁMBITO SOCIAL



Fuente: Página 3

2.1 DECRETOS DE URGENCIA EN TRABAJO

El gobierno ha publicado siete decretos de urgencia relacionados con los trabajadores: sobre el pago de

aportes previsionales, régimen de promoción agraria, protección de la salud y vida de los trabajadores, negociación colectiva, recursos humanos e ingreso al sector público.

Cuadro N° 4: Resumen de los decretos de urgencia emitidos en materia laboral

Número	Decreto	Objeto	Recomendación
030-2019	Decreto de Urgencia que establece con carácter excepcional el régimen de reprogramación de pago de aportes previsionales a los fondos de pensiones del sistema privado de administración de fondos de pensiones adeudados por entidades pública (REPRO AFP II).	Establecer con carácter excepcional el Régimen de Reprogramación de Pago de Aportes Previsionales a los Fondos de Pensiones del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones adeudados por Entidades Públicas (REPRO AFP II), devengados hasta el 31 de diciembre de 2019 que no fueron cancelados en su oportunidad.	Aprobarlo con observaciones
038-2019	Decreto de Urgencia que establece reglas sobre los ingresos correspondientes a los recursos humanos del sector público.	Establecer reglas sobre los ingresos de personal de los servidores comprendidos en el régimen del DL 276 en el marco de lo dispuesto del DL 1442 y lo dispuesto en la Centésima Décima y Centésima Undécima Disposiciones Complementarias de la Ley de Presupuesto para el Sector Público para el Año Fiscal 2019.	Aprobarlo

043-2019	Decreto de Urgencia que modifica la Ley 27360, para promover y mejorar las condiciones para el desarrollo de la actividad Agraria.	Mejorar las condiciones del régimen laboral en el sector agrario, modificando los artículos 3°, 7°, y 9° de la Ley N° 27360, Ley que aprueba las normas de promoción del sector agrario.	Derogarlo
044-2019	Decreto de Urgencia que establece medidas para fortalecer la protección de salud y vida de los trabajadores.	Modificar la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y otras disposiciones de rango legal a efectos de otorgar una adecuada tutela al cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud para la defensa de la salud y vida de los trabajadores.	Aprobarlo con observaciones
014-2020	Decreto de Urgencia que regula disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el sector público.	Emitir disposiciones generales para regular la negociación colectiva en el Sector Público.	Derogarlo
016-2020	Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público.	Establecer medidas en materia de recursos humanos a efectos de regular el ingreso de los servidores a las entidades del Sector Público; y, garantizar una correcta gestión y administración de la Planilla Única de Pago del Sector Público.	Derogarlo

BALANCE

El DU N° 030-2019 referido a la reprogramación de pago de aportes previsionales a las AFP por parte de las entidades públicas (REPRO AFP II), establece una segunda etapa de reprogramación de la deuda con el fin de que los trabajadores no sean perjudicados en la falta de pago de sus aportes previsionales. Sin embargo, es necesario resaltar que a los trabajadores se les efectuó el descuento y fueron las entidades quienes incumplieron con realizar el pago que corresponde a las AFP. Esta situación debe configurar un delito por parte de dichos funcionarios, porque están perjudicando a los trabajadores en algo fundamental como es su derecho a una pensión. Consideramos que el decreto debe ser aprobado para no perjudicar los aportes previsionales de los trabajadores, pero observar que la norma no ha establecido medidas para impedir que las entidades continúen contrayendo deudas de aportes previsionales por destinarlas a otros gastos.

El DU N° 043-2019 que amplía la vigencia del régimen de promoción del sector agrario por diez años más, si bien ha incorporado cambios sobre las vacaciones, remuneración diaria e indemnización por despido arbitrario conforme al artículo 7° del decreto sobre “Contratación Laboral”, estos beneficios son aún mínimos comparados con el régimen general laboral. El decreto mantiene la discriminación laboral de los trabajadores del sector agrario y ahora también del sector acuícola y forestal. De esta manera, sus remuneraciones son mínimas y tienen incluidas las gratificaciones y CTS lo cual genera una distorsión de este beneficio, que en la práctica los desaparece. Además, la continuidad de la temporalidad de sus contratos expone a los trabajadores a una serie

de abusos laborales restringiéndose la organización sindical, la negociación colectiva y la conquista de derechos laborales. Por estas razones, proponemos su derogatoria y el reconocimiento de los derechos laborales del régimen general a los trabajadores de este sector.

Asimismo, este decreto no ha tomado en consideración la sugerencia de la OIT en el Estudio Financiero Actuarial¹⁷ respecto al aporte mensual del Seguro de Salud que señala debe de ser el 9%. La modificatoria ha incluido que el aporte se incrementará de forma progresiva, con el decreto pasa del 4% al 6%, llegando al 9% al 2029. Nos parece que siendo la gran empresa la más beneficiada y que cuentan con estabilidad económica y ganancias se debió establecer el 9% de aporte en esta modificatoria.

El DU N° 044-2019 que establece medidas para fortalecer la protección de la salud y vida de los trabajadores, y realiza modificaciones en la Ley General de Inspección del Trabajo tiene aspectos positivos como incluir el cierre temporal para la realización de actuaciones inspectivas en caso de muerte en accidente de trabajo y protege a los trabajadores en cuanto a sus remuneraciones y beneficios sociales cuando se realiza el cierre temporal, la paralización o prohibición de trabajos a fin de que el empleador no otorgue vacaciones durante dicho periodo sino que se considere como trabajo efectivo. Por otra parte, este decreto señala que la presentación de demandas contenciosas administrativas no detendría la ejecución coactiva de las resoluciones del Tribunal de Fiscalización Laboral, dado que los empresarios muchas veces se amparan en estos mecanismos legales para no cumplir con las sanciones impuestas.

¹⁷ Véase en: <https://gestion.pe/economia/conozca-las-7-recomendaciones-de-la-oit-para-fortalecer-essalud-noticia/>

Lo cuestionable del DU N° 044-2019, es que pudo retornar a la pena que inicialmente establecía la Ley N° 29783 “Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo” donde se sancionaba con pena privativa de libertad efectiva al empleador por el solo hecho de poner en riesgo la vida, salud e integridad física de sus trabajadores y terceros. Lamentablemente, se mantuvo la pena modificada que la redujo a 4 años y no permite una pena efectiva, por lo cual consideramos que si bien el decreto debe aprobarse, éste debe de incluir modificaciones para hacer efectiva la protección de la vida y salud de los trabajadores. Las constantes muertes que se vienen dando por accidentes de trabajo deben llamar a la reflexión, y aprobar medidas ejemplares para que haya un mayor cumplimiento de parte de los empleadores.

El DU N° 014-2020 sobre la Negociación Colectiva en el Sector Público, viola la Constitución y los Convenios Internacionales de la OIT, por lo cual no hay posibilidad de modificatorias a la norma que restringe el derecho a la negociación colectiva y otorga un poder decisivo al MEF mediante el Informe Económico Financiero que determinará el máximo negociable. Este decreto debe ser derogado.

Con el DU N° 038-2019 que establece las reglas sobre los ingresos correspondientes a los recursos humanos del sector público, el gobierno pretende subsanar la afectación de la aplicación de la Ley de Presupuesto 2019 y del Decreto Legislativo N° 1442 de la gestión fiscal de los recursos humanos en el sector público, debido a que el objetivo inicial era unificar los ingresos de los trabajadores del Decreto Legislativo N° 276, pero en dicha implementación un sector de trabajadores fue perjudicado en sus ingresos remunerativos y aportes previsionales. Por ello, incluso se señala que se realizará un recálculo de las pensiones de quienes se hayan jubilado en este último periodo. Si bien se determinan los montos de ingresos remunerativos y no remunerativos, se reitera que dichos ingresos tendrán la exoneración de la prohibición de la Ley de Presupuesto. Es decir, la prohibición continuará y sólo mediante disposición expresa de Ley, se podrá mejorar más adelante las remuneraciones. Se recomienda su aprobación.

El DU N° 016-2020, establece medidas en materia de recursos humanos del Sector Público eliminando el derecho a la reposición, reincorporación o el reconocimiento del vínculo laboral de los trabajadores que no ingresaron por concurso público (pero que fueron contratados por las entidades del Estado en contratos que no le correspondían, habiendo una responsabilidad funcional de parte del Estado que no convocó a concurso público para dichas plazas). Sin embargo, se castiga al trabajador que mediante diversos procesos judiciales ha logrado el reconoci-

miento del vínculo laboral de naturaleza indeterminada, consolidando el precedente “Huatuco” incluso con los trabajadores CAS. Ahora, los jueces no podrán reconocer este derecho ni otorgar medidas cautelares a favor de los trabajadores que ingresaron a laborar sin concurso público, no importando los años trabajados. Caso contrario serán pasibles de investigación y sanción, facultándose al Procurador Público iniciar las acciones legales si se incumplen estos requisitos establecidos en el decreto. Este decreto vulnera los derechos de los trabajadores reconocidos incluso judicialmente, generando una interferencia con el Poder Judicial, por lo que debe ser derogado.

Los decretos de urgencia publicados por el gobierno referido al tema laboral como la ampliación de la Ley de Promoción Agraria, la Negociación Colectiva en el Sector Público, y el ingreso al Sector Público, principalmente, tienen relación con la Política y el Plan Nacional de Competitividad y Productividad que propone flexibilizar aún más los derechos de los trabajadores, reduciéndolos o eliminándolos. Sobre el Decreto de Urgencia N° 043-2019 de ampliación del régimen de promoción agraria, la Política Nacional de Competitividad y Productividad¹⁸ señaló que las causas de la actual informalidad laboral, rigidez laboral y falta de productividad se debe a los “altos costos laborales” de los trabajadores del régimen general de la actividad privada, Decreto Legislativo N° 728 y los compara con los beneficios sociales de la Ley N° 27360, Ley de Promoción Agraria, que tienen menos beneficios laborales como ejemplo a seguir.

En la Negociación Colectiva en el Sector Público y en el ingreso de los trabajadores al Sector Público, se continúan con los lineamientos de la Política y el Plan Nacional de Competitividad y Productividad, que limita el derecho a negociar de los trabajadores estatales y elimina el derecho de reposición de los trabajadores estatales que no ingresaron mediante concurso público.

El DU N° 044-2019 también tiene relación con la Política y el Plan Nacional de Competitividad y Productividad, la que estableció como lineamiento de política LP 5.3 “Mejorar los procesos de fiscalización del cumplimiento de obligaciones laborales vigentes”. Y, en el Plan Nacional de Competitividad y Productividad¹⁹ se estableció la Modernización del Sistema de Inspección del Trabajo con el fin de fortalecer SUNAFIL para afrontar la informalidad laboral. Si bien este decreto surge a raíz del accidente de trabajo que causó la muerte de dos trabajadores en el Mc Donalds, forma parte de la necesidad de fortalecer SUNAFIL para hacer frente ante el incumplimiento de las medidas de seguridad y salud en el trabajo tanto a nivel de empresas formales como informales.

¹⁸ Decreto Supremo N° 345-2018-EF. (2018). Política Nacional de Competitividad y Productividad.

¹⁹ Decreto Supremo N° 237-2019-EF. (2019). Plan Nacional de Competitividad y Productividad.

2.2 DECRETOS DE URGENCIA EN SALUD

El gobierno ha publicado diversos decretos de urgencia relacionados a la salud, como promover la uni-

versalización de la salud, el acceso a medicamentos genéricos, y generar una mayor recaudación para el sostenimiento y equilibrio financiero de EsSalud.

Cuadro N° 5: Resumen de los Decretos de Urgencia emitidos en salud

Número	Decreto	Objeto	Recomendación
007-2019	Decreto de Urgencia que declara a los medicamentos, productos biológicos y dispositivos médicos como parte esencial del derecho a la salud y dispone medidas para garantizar su disponibilidad.	Declarar el acceso a los medicamentos, productos biológicos y dispositivos médicos como parte esencial del derecho a la salud y disponer medidas para garantizar su disponibilidad.	Aprobarlo con observaciones
017-2019	Decreto de Urgencia que establece medidas para la cobertura universal de Salud.	Establecer medidas urgentes para garantizar la protección del derecho a la salud a través del cierre de brecha de la población sin cobertura de seguro en el territorio nacional.	Aprobarlo con observaciones
028-2019	Decreto de Urgencia que dispone medidas extraordinarias para el sostenimiento y Equilibrio Financiero de EsSalud para garantizar el derecho fundamental a la salud de los asegurados.	Establecer medidas necesarias para el sostenimiento y equilibrio financiero de ESSALUD a fin de garantizar el acceso oportuno y el ejercicio efectivo del derecho fundamental de la seguridad social en la salud de los afiliados, asegurando la continuidad y mejora de los servicios.	Aprobarlo
037-2019	Decreto de Urgencia que dispone medidas extraordinarias para garantizar el derecho fundamental a la Salud, a través de la recuperación de las deudas por aportaciones al Seguro Social de Salud – EsSalud.	Establecer con carácter excepcional el Régimen de Sinceramiento de la deuda tributaria por concepto de aportaciones al Seguro Social de Salud (RESICSSS) y el Régimen de Facilidades de Pago de la deuda tributaria por concepto de aportaciones al Seguro Social de Salud (REFACSSS) para el refinanciamiento y reestructuración de la deuda tributaria pendiente de pago por concepto de aportaciones al Seguro Social de Salud – ESSALUD cualquiera sea el estado en que se encuentre.	Aprobarlo

Fuente: Diario El Peruano /Elaboración: Propia

BALANCE

Los servicios de salud en nuestro país son precarios y existe una necesidad urgente de fortalecerlos tanto a nivel de infraestructura, equipos médicos y recursos humanos, para que la población tenga acceso a una adecuada atención en salud sin que esto le demande mayores costos, ni tardanzas o servicios incompletos.

Si bien el DU N° 07-2019 establece que se garantizará el acceso a los medicamentos genéricos, solo determinó que sean 31 medicamentos esenciales genéricos en Denominación Común Internacional, los de venta obligatoria en las cadenas de farmacias y boticas. La expectativa fue mucho mayor debido a que se atendía una necesidad de la población, por lo que consideramos que se podría aprobar con observaciones con el fin de incorporar un mayor número de medicamentos genéricos.

La propuesta del gobierno sobre la cobertura universal de la salud en el DU 017-2019 es positiva al ser un avance en cuanto a derechos sociales; sin embargo, no puede ser solo declarativa o proclamar

el derecho sin poder ejercerlo. Actualmente existen serias dificultades en salud que aún no han sido resueltas, tenemos hospitales que han colapsado en su atención a los pacientes, áreas de emergencia sin camas para nuevos ingresantes, servicios médicos que tienen que hacerse en instituciones privadas porque las públicas no las tienen, falta de personal médico, entre otros.

Casos como la muerte de cerca de un centenar de niños por falta de incubadoras al año o el control de anemia de los niños, reflejan las graves carencias en nuestro país. Si a ello le sumamos que el decreto señala que la implementación de la cobertura universal de la salud estará a cargo del presupuesto institucional del MINSA y del SIS, es decir sin destinar presupuesto adicional para su cumplimiento, difícilmente lograremos el objetivo. Por lo señalado, el decreto debería aprobarse incluyendo las observaciones respecto al presupuesto que debe destinar el gobierno para su cumplimiento.

El financiamiento para EsSalud es abordado en el DU N° 028-2019, siendo igual de necesario como

para las demás instituciones encargadas de la salud en nuestro país. En el caso de EsSalud, al ser financiada por los aportes de sus afiliados, ésta no puede avanzar si existen gruesos bolsones de deuda debido a que retrasa sus mejoras. Las medidas establecidas en los decretos, son un avance en el cobro de dichas deudas tanto a nivel de los gobiernos regionales y locales como de las Mypes.

El aumento de la recaudación de aportes para Es Salud de otros sectores como las empresas beneficiarias de la Ley de Promoción Agraria y el aumento

de la base imponible de la contribución de los CAS, trabajadores de salud y educación son avances necesarios expresados en el DU N° 037-2019, y recogen en parte la sugerencia de la OIT en el Estudio Financiero Actuarial²⁰ respecto a las aportaciones del Seguro de Salud, por lo que consideramos que debe ser aprobado.

2.3 DECRETOS DE URGENCIA SOBRE DE MUJER, FAMILIA Y POBLACIONES VULNERABLES

Decretos de Urgencia emitidos en materia de mujer, familia y poblaciones vulnerables:

Cuadro N° 6: Resumen de los Decretos de Urgencia emitidos en materia de mujer, familia y poblaciones vulnerables

Número	Decreto	Objeto	Recomendación
001-2020	Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos.	Modificar el Decreto Legislativo N° 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos a fin de establecer las medidas que resulten necesarias para garantizar la protección de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, así como el apoyo a sus familias de origen, en la actuación estatal a través de los procedimientos por riesgo y desprotección familiar.	Aprobarlo
005-2020	Decreto de Urgencia que establece una asistencia económica para contribuir a la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio.	Establecer una asistencia económica para contribuir a la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio.	Aprobarlo
008-2020	Decreto de Urgencia que establece nuevos supuestos de conversión de pena en los casos de personas privadas de libertad por el delito de omisión de asistencia familiar para promover el pago de la reparación civil y la deuda alimenticia.	Optimizar los criterios de egreso penitenciario anticipado en los casos de conversión de pena de personas privadas de libertad por el delito de omisión de asistencia familiar, a fin de promover el pago de la reparación civil y de la deuda alimenticia; así como contribuir a la disminución de la sobrepoblación en establecimientos penitenciarios.	Aprobarlo
009-2020	Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las sociedades de beneficencia y atención de las poblaciones vulnerables.	Mejorar la gestión de las Sociedades de Beneficencia y la atención de las poblaciones vulnerables, a través de ajustes a la conformación de su Directorio, la precisión del régimen disciplinario del Gerente General, la inclusión de la facultad del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables para la fiscalización y sanción de los operadores de Juegos de Loterías y similares que incumplan con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las Sociedades de Beneficencia y normas conexas.	Aprobarlo

²⁰ Véase en: <https://gestion.pe/economia/conozca-las-7-recomendaciones-de-la-oit-para-fortalecer-essalud-noticia/>

023-2020	Decreto de Urgencia que crea mecanismo de prevención de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, desde el conocimiento de los antecedentes policiales.	Establecer mecanismo de prevención de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, desde el conocimiento de los antecedentes policiales, con la finalidad que las personas puedan tomar una decisión informada respecto a su proyecto de vida, cautelando su derecho fundamental a la integridad y a una vida libre de violencia.	Aprobarlo con observaciones
----------	---	--	-----------------------------

Fuente: Diario oficial el Peruano / elaboración propia

BALANCE

En relación a los decretos de urgencia analizados, es importante implementar mecanismos que promuevan mayor inclusión, así como programas de prevención que salvaguarden la integridad de las personas.

En este sentido, la implementación del DU 023-2020, donde la difusión de información sobre antecedentes de los potenciales victimarios, es una herramienta de prevención de la violencia contra mujeres e integrantes del grupo familiar, que no sólo permite poner en alerta a la potencial víctima, sino que en caso se corrobore que la pareja sea un potencial agresor, se ofrece apoyo, asesoría y acompañamiento por parte del MIMP para la elaboración de un plan de seguridad que permita evitar la violencia en cualquiera de sus formas y alejarse de un posible abusador y/o maltratador. Este mecanismo es una herramienta útil de prevención, dado los indicadores de violencia que actualmente se registran.

Sin embargo, se considera que podría ser más eficaz la creación de una plataforma de consulta donde pueda ofrecerse toda la información públicamente. Esto facilitaría el acceso de la potencial víctima y su entorno cercano; ya que en el actual diseño que se plantea, la evaluación que debe realizar la Policía sobre la potencialidad de la víctima y la entrega de la información, no tiene criterios ni protocolos claros aún establecidos. Se sugiere, además, que como parte de la medida se debe incorporar brindar el soporte de un psicólogo para las parejas.

En la misma línea, el DU 005 -2020 que busca brindar asistencia económica a las víctimas indirectas de feminicidio, ayuda en cierta medida que no queden sin los medios económicos para cubrir sus necesidades básicas y de protección. Sin embargo, habría que considerar en el reglamento algunos casos particulares, como los niños, niñas y adolescentes que no cuentan con los recursos y/o quedan prácticamente en total desamparo, y que pese al subsidio, el monto que se les asignaría no permita cubrir los gastos de manutención básicos. Asimismo, se debería plantear complementariamente el seguimiento, asesoramiento y apoyo emocional mediante la asis-

tencia por parte de especialistas, dado que la medida busca garantizar el desarrollo integral de la víctima. Este DU respondería a una de las demandas realizadas por las familias, organizaciones y colectivos feministas.

Respecto a la asistencia familiar, el DU 008-2020, ayudaría a reducir el hacinamiento penitenciario, así como fomentar el pago de las reparaciones civiles correspondientes a asistencia familiar (pago por pensión de alimentos).

En el caso de las modificaciones planteadas en el DU 001-2020 sobre garantizar la protección de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos se fortalecen las funciones de las autoridades competentes, y como es clave la implementación de procedimiento en situaciones de urgencia, esta norma delimita las obligaciones de los centros de acogida residencial. Tal cual se menciona, es imperativo promover estilos de crianza positivos y reforzar competencias parentales para garantizar el adecuado desarrollo de los niños, niñas y adolescentes. Asimismo, la capacitación especializada que se plantea, nos parece relevante en términos de inclusión y atención de las necesidades de estos niños, niñas y adolescentes, con la finalidad de salvaguardar sus derechos.

En lo relativo al DU 009-2020, se establecen ciertas modificaciones para mejorar, en teoría, la gestión de las sociedades de beneficencia y se le otorga al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables la facultad de fiscalización y sanción de los operadores de Juegos de Loterías y similares. Si bien, las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves, no se incluyen los criterios para calificar en estas categorías; aunque a pesar de ello se establecen sanciones administrativas. Asimismo, aún queda pendiente una mayor supervisión y acciones frente a irregularidades en el funcionamiento y actuar de las sociedades de beneficencia, que permita atender las denuncias ante la Contraloría, diseñando sanciones más estrictas y fortaleciendo los controles preventivos y fiscalización, desincentivando la ocurrencia de actos de corrupción.

2.4 DECRETOS DE URGENCIA SOBRE DE MEDIOAMBIENTE

Los Decretos de Urgencia que el gobierno ha publi-

cado en materia de medio ambiente son el de gestión de pasivos ambientales, de fomento del chatarreo, y del Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos.

Cuadro N°7: Resumen de los decretos de urgencia emitidos en materia de medioambiente

Número	Decreto	Objeto	Recomendación
029-2019	Decreto de Urgencia que establece incentivos para el fomento del chatarreo.	Establecer medidas para promover el chatarreo como mecanismo dirigido a la renovación o retiro definitivo de vehículos del parque automotor, a fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y contaminantes locales que afecten a la salud pública, así como, contribuir a reducir la siniestralidad en las vías públicas y al resguardo de la seguridad vial.	Aprobarlo
035-2019	Decreto de Urgencia que modifica la vigencia del encargo establecido en la única disposición transitoria de la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético.	Modificar la vigencia del encargo establecido en la Única Disposición Transitoria de la Ley N° 29852, Ley que Crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético.	Aprobarlo
022-2020	Decreto de Urgencia para el fortalecimiento de la identificación y Gestión de Pasivos Ambientales.	Fortalecer la atención de los pasivos ambientales ubicados en el ámbito continental y el zócalo marino del territorio nacional, generados por actividades productivas, extractivas o de servicios, excluyendo a las actividades de los subsectores de minería e hidrocarburos.	Aprobarlo

Fuente: Diario oficial el Peruano / elaboración propia

BALANCE

Los DU analizados tienen por objetivo disminuir el impacto negativo ocasionado por las actividades productivas, brindando alternativas para la gestión de pasivos ambientales y residuos. Además, la promoción del chatarreo tendría implicancias a favor de la reducción de emisiones de gas invernadero, mediante la renovación del parque automotor y la salida de circulación de vehículos más contaminantes.

En el caso al DU 035-2019, este busca que Osi-nergmin devuelva las funciones encargadas del Ministerio de Energía y Minas en relación a la administración del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE); de esta manera se establece una reducción a la prórroga establecida en el DU 015-2019 (Decreto de Urgencia para el Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020), pasando del 31 de diciembre del 2020 al 31 de enero del 2020, a fin de agilizar esta transición. En este

sentido, consideramos que debe aprobarse dicho decreto ya que se trata de facultades administrativas que le competen al Ministerio de Energía y Minas, dado que es el órgano encargado de diseñar y establecer las políticas en materia de energía, dentro de las cuales calzan el objetivo y los fines a los cuales se ha designado el FISE.

El DU 022-2020, busca abarcar la atención de los pasivos ambientales en otras actividades extractivas y/o productivas, dado que los subsectores minero e hidrocarburos poseen regulación en el tema, contando con un procedimiento legal para su identificación y tratamiento. En este sentido, para la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), el DU representa una oportunidad para cubrir, por un lado el vacío legal existente, y por otro lado, la posibilidad de estandarizar procedimientos de atención de pasivos ambientales de los distintos sectores.²¹

21 SPDA. SPDA: 5 puntos clave para entender la nueva regulación sobre pasivos ambientales. Disponible en <https://www.actualidadambiental.pe/spda-5-puntos-clave-para-entender-la-nueva-regulacion-sobre-pasivos-ambientales/>

Respecto a los incentivos impuestos para el fomento del chatarreo, nos parece relevante, en medida que es una alternativa para poner en práctica la economía circular y brinda la posibilidad de dinamizar otros sectores mediante la reutilización y/o reaprovechamiento de desperdicios provenientes del sector automotriz. En la misma línea, consideramos que el DU 022-2020 abre la misma posibilidad de beneficio sobre los pasivos ambientales. De esta manera, se favorece a las dinámicas y desarrollo de otros sectores productivos. La versión oficial señala que el DU 022-2020 refuerza la gestión de los pasivos ambientales favoreciendo a los ecosistemas, además de mejorar el desempeño ambiental y robustecer la administración de fondos ambientales para tales fines. Por el lado de las ONGs y sociedad civil no se ha tenido reacciones en contra la propuesta.

En esta línea, ambos decretos ponen en discusión la necesidad de crear un marco de incentivos para la reutilización y reaprovechamiento de pasivos ambientales y residuos sólidos, como manera de dinamizar el mercado en torno a la compensación ambiental, por ejemplo.

Como se mencionó, dichos DU favorecerían la implementación de mecanismos que aborda la economía circular, dándole uso a los desechos, lo que a su vez tiene un impacto positivo en la reducción de pasivos ambientales, residuos y otros agentes contaminantes; así como frenar el deterioro de los ecosistemas, dándole un uso más eficiente a los recursos involucrados en los procesos productivos y actividades económicas.

Un aspecto a considerar en el DU 022-2020, es asegurar el financiamiento suficiente para su implementación, puesto que en el DU no se establece ningún monto; pese a que si se menciona las posibles fuentes de donde pueden provenir los fondos, no hay ninguna obligatoriedad ni se establecen cuotas. Este punto también resulta clave en la medida que se debe asegurar el cumplimiento de lo establecido

en el DU y las funciones designadas a fin de materializar y lograr el objetivo de la norma.

En la misma línea, para la implementación de programas de chatarreo, se establece que se preverán recursos de acuerdo a las leyes anuales de presupuestos y cooperación, entendiéndose que se incrementarán los presupuestos de las entidades competentes para dicho fin. Sin embargo, no se indica en cuánto bordeará dicho presupuesto.

Por otro lado, se observa una concordancia con el Objetivo Prioritario N °09 del Plan Nacional de Competitividad y Productividad, ya que los Decretos de Urgencia 022-2020 y 029-2019 buscan incluir aspectos de sostenibilidad ambiental en el modelo productivo, reduciendo el impacto negativo de las actividades económicas. En el caso del DU 029-2019, implementa la “*Medida de Política 9.5: Bono de chatarreo*” cumpliéndose con el cronograma establecido en la PNCP, quedando aún pendiente de implementación del reglamento y la plataforma de información que serían parte de lo establecido en el proyecto Ley que promueve la renovación y el retiro del parque automotor, el cual aún no se ha aprobado.

Si bien los decretos, proponen acciones y mecanismos que fomenten un cambio de patrón en el modelo actual, donde se gestionen adecuadamente y de manera integral los pasivos ambientales y los residuos sólidos, como parte de las acciones para hacer frente al cambio climático, transitar hacia una economía verde, impulsar la economía circular. Sin embargo, hay aspectos importantes que se siguen dejando de lado, como la necesidad de establecer medidas que permitan afrontar la reducción de estándares ambientales, o aborden la falta de licencia social para proyectos de los sectores extractivos; además de atender de manera integral la contaminación ambiental, la conflictividad socio-ambiental, y promover la supervisión y fiscalización más activa sobre actividades extractivas y su impacto directo e indirecto en los ecosistemas y biodiversidad.

III. DECRETOS DE URGENCIA EN EDUCACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN



Fuente: Defensoría del Pueblo

3.1 DECRETOS DE URGENCIA EN EDUCACIÓN

Dentro del paquete de Decretos de Urgencia publicados por el Ejecutivo hay un grupo de ellos que hacen

referencia al sector educación, y buscan atender problemas asociados a la calidad y el cumplimiento de condiciones básicas tanto en el nivel básico regular como superior.

Cuadro N° 8: Resumen de los decretos de urgencia emitidos en materia de educación

Número	Decreto de Urgencia	Objeto	Recomendación
019-2019	Decreto de Urgencia que modifica la Ley 29988, Ley que establece medidas Extraordinaria para el personal Docente y Administrativo de Instituciones Educativas Públicas y Privadas, implicado en Delitos de Terrorismo, apología del Terrorismo, Delitos de violación de la Libertad Sexual y Delitos de tráfico Ilícito de Drogas; crea el registro de personas condenadas o procesadas por Delito de Terrorismo, Apología del Terrorismo, Delitos de violación de la Libertad Sexual y tráfico Ilícito de Drogas y modifica los artículos 36 y 38 del Código Penal.	Ampliar los alcances de la Ley N° 29988 a fin de consolidar la calidad educativa, salvaguardando la seguridad e integridad de los estudiantes y garantizado su formación integral para el adecuado desarrollo de sus capacidades y competencias.	Aprobarlo

034-2019	Decreto de Urgencia que modifica la Ley 30220, Ley Universitaria, para el fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Educación.	Decreto de Urgencia tiene por objeto fortalecer el rol del Ministerio de Educación, como ente rector de la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria, con la finalidad de garantizar la calidad y continuidad del servicio educativo. Incorpora decisión complementaria en la Ley N° 30220, Ley Universitaria.	Aprobarlo con observaciones
036-2019	Decreto de Urgencia que modifica la Ley 29649, Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma de Altos Amazonas.	Modifica los artículos 1, 3, 4 y 5 de la Ley N° 29649, Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas	Aprobarlo
042-2019	Decreto de Urgencia que autoriza al Ministerio de Educación a Financiar mecanismos de incorporación de estudiantes de Universidades con licencia Institucional denegada a Universidades Públicas Licenciadas.	Autorizar al Ministerio de Educación, a financiar mecanismos de incorporación de estudiantes de universidades privadas y/o públicas de universidades con licencia institucional denegada, a universidades públicas licenciadas. Permite al Minedu efectuar modificaciones presupuestarias a nivel institucional en el ejercicio fiscal 2020.	Aprobarlo
002-2020	Decreto de Urgencia que establece medidas para la lucha contra la informalidad en la prestación de servicios educativos de educación básica de gestión privada y para el fortalecimiento de la educación básica brindada por instituciones educativas privadas.	Establece medidas para la lucha contra la informalidad en la prestación de servicios educativos de Educación Básica de gestión privada y para el fortalecimiento de la Educación Básica brindada por instituciones educativas privadas. Modifica los artículos 3, 4, 7, 13, 14, 16, 17 y 21 de la Ley N° 26549, Ley de los Centros Educativos Privados.	Aprobarlo
017-2020	Decreto de Urgencia que establece medidas para el fortalecimiento de la gestión y el licenciamiento de los Institutos y Escuelas de Educación Superior, en el marco de la Ley 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la carrera Pública de sus docentes.	Establece medidas para el fortalecimiento de la gestión y el licenciamiento de los Institutos y Escuelas de Educación Superior. Modifica la Ley N° 30512, en sus artículos 9, 24, 25, 26 y 34, así como de la Primera y Novena Disposición Complementaria Transitoria.	Aprobarlo

Fuente: Diario oficial el Peruano / elaboración propia

BALANCE:

En los últimos años, la educación en el país ha sido vista como un negocio y no como un derecho, lo cual ha conllevado a la proliferación de universidades y de colegios informales, dejando a la calidad de la educación en un segundo plano, lo cual se ha reflejado en los resultados de las pruebas estandarizadas a nivel regional, como la prueba PISA 2018.

En ese sentido la promulgación de estos decretos representan un avance en cuanto al fortalecimiento de la educación en el país, y la integridad de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes durante su proceso formativo, como por ejemplo a través de las medidas del DU N°019-2019, en donde se establece la separación del personal docente o administrativo,

que esté vinculado a hechos delictivos como: terrorismo, violación de la libertad sexual y tráfico ilícito de drogas; además, de crear el registro de personas condenadas o procesadas por dichos hechos delictivos, inhabilitándolos para el servicio civil.

En términos de calidad de los aprendizajes, en el caso de la educación básica regular consideramos que el DU N°002-2020 y las modificaciones en la Ley 26549 “Ley de los Centros Educativos Privados”, robustecen dicha normativa al establecer de forma detallada y precisa las condiciones básicas que deben cumplir las instituciones educativas de carácter privado para impartir servicios de educación, extendiéndose también a los directores y promotores de dichas instituciones, así como el esta-

blecimiento de un plazo de 5 años para que todos los docentes que operan en IE privadas obtengan su título pedagógico o profesional de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Educación. Otro punto favorable, es el establecimiento de la devolución de la cuota inicial que cobran las Instituciones Educativas (IE) privadas por concepto de ingreso y el establecimiento de sanciones o multas ante requerimientos adicionales establecidos en la ley. Por lo señalado anteriormente, se estaría buscando garantizar la trayectoria educativa de los niños y adolescentes, y que estos se formen en IE debidamente autorizados.

En lo que respecta al DU N°017-2020, perfecciona los requisitos establecidos para el licenciamiento de los institutos de educación superior técnica y pedagógica haciendo un especial énfasis en la supervisión y la verificación del cumplimiento de las condiciones básicas de calidad, además de establecer lineamientos que consideramos necesarios para alcanzar mejores niveles de productividad y crecimiento a largo plazo en nuestro país, tales como: el desarrollo de líneas de investigación, servicios adicionales que garantizan la integridad de los estudiantes y su inserción en el mercado laboral, y ampliar los tiempos para la renovación de licencias y el uso de silencio administrativo negativo.

En el caso de los Decretos de Urgencia establecidos en el nivel de educación superior universitaria, el DU N°036-2019, establece modificaciones de la Ley 29649, creándose la Universidad Nacional Autónoma de alto Amazonas, pero con pliego presupuestal propio, y no como sede de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana; además, se amplía el número de carreras que ofrecerá, hecho que consideramos positivo para el desarrollo de nuestros jóvenes y de la región.

En relación al DU N°042-2019, se estaría buscando dar continuidad a las medidas ya establecidas como parte del proceso de licenciamiento de universidades, sin embargo, no se contemplan recursos adicionales que permitan asegurar la permanencia de los jóvenes de universidades con licencia denegada dentro del sistema educativo. Al contrario, señala que el MINEDU puede realizar modificaciones en su presupuesto para contar con recursos, lo cual implica que se deje de atender otras áreas y prioridades de este sector.

Si bien el licenciamiento de las instituciones de educación superior es una herramienta que permite garantizar la calidad de la enseñanza, consideramos que hay aspectos que deben de ser mejorados, como mayores ingresos y una adecuada evaluación

de la infraestructura, de docentes y laboratorios propios de cada carrera de las universidades nacionales receptoras, y el establecimiento de otros medios como: becas o programas de apoyo financiero para los estudiantes que no logren trasladarse a universidades nacionales, con el objetivo de que puedan acceder a universidades privadas ya licenciadas. Y en lo que respecta a la DU N°034-2019, consideramos que se debe de garantizar la calidad y la pertinencia de la educación superior, pero sin violar su autonomía; en ese sentido, la Comisión Reconstructora también debe estar compuesta por algunos de los representantes de la universidad, además de los funcionarios que asigne el MINEDU. Por ello, recomendamos la aprobación de este decreto pero con observaciones, las cuales estarían orientadas a que el plazo de reconstrucción e intervención del MINEDU en las universidades sea el mínimo posible, a fin de que la universidad restablezca su propia rectoría.

En ese sentido, y a partir de lo desarrollado en los párrafos precedentes se recomienda que los DU 017-2020, 002-2020, 036-2019, 019-2019, sean aprobados puesto que representan progreso en la mejora de la calidad de los aprendizajes; además, de acortar las brechas en materia de capital humano. Sobre el DU 042-2019, concordamos en que se debe aprobar; sin embargo, quedan pendientes problemas de fondo que deben de ser atendidos a la brevedad, ya que es indispensable garantizar que los estudiantes cuyas universidades fueron cerradas culminen satisfactoriamente sus estudios.

No obstante es preciso señalar que, los decretos publicados, tanto a nivel de educación superior universitaria y técnica, están poniendo en marcha las medidas establecidas en el Plan Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP), en especial en el Objetivo Prioritario N° 02 sobre Capital Humano, en donde la Medida de Política 2.3 “Aseguramiento de la calidad y articulación de la Educación Superior y Técnico-Productiva”, establece el diseño de la Política Nacional de Educación Superior y Técnico Productiva, orientada al aseguramiento de la calidad, así como a la evaluación de la gestión de las instituciones de educación superior tanto universitario como técnico, a través de mecanismos de licenciamiento y acreditación. Cabe precisar que dicha política se encuentra en etapa de diseño.

Sin embargo, su cronograma de implementación se basa en el grado de avance del licenciamiento de las universidades e institutos, por lo cual los decretos, DU N°017-2020, DU N°034-2019, DU N°042-2019, estarían propiciando la ejecución del PNCP, puesto que sus medidas están orientadas hacia el mismo fin.

3.2 DECRETOS DE URGENCIA EN DIGITALIZACIÓN Y FOMENTO DE LA CIENCIA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

Entre los Decretos de Urgencia publicados por el Ejecutivo se encuentra un grupo que buscan promo-

ver la transformación digital en el país y el manejo de datos en plataformas digitales, así como el fortalecimiento de las Pymes a través de la adopción de la ciencia, tecnología e innovación o emprendimientos con base tecnológica.

Cuadro N° 9: Resumen de los Decretos de Urgencia en materia de digitalización y CTI

Número	Decreto	Objeto	Recomendación
010-2019	Decreto de Urgencia que modifica la Ley 30309, Ley que promueve la investigación científica, desarrollo e innovación tecnológicos.	Contribuir con la promoción y desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, ampliando la vigencia de la deducción adicional establecida por la Ley N° 30309, Ley que promueve la investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación tecnológica.	Aprobarlo con observaciones
006-2020	Decreto de Urgencia que crea el sistema nacional de transformación digital.	Crear el Sistema Nacional de Transformación Digital.	Aprobarlo
007-2020	Decreto de Urgencia que aprueba el marco de confianza digital y dispone medidas para su fortalecimiento.	Establecer las medidas que resultan necesarias para garantizar la confianza de las personas en su interacción con los servicios digitales prestados por entidades públicas y organizaciones del sector privado en el territorio nacional.	Aprobarlo
013-2020	Decreto de Urgencia que promueve el Financiamiento de la MIPYME, Emprendimientos y Startups.	Establece medidas que promueven el acceso al financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas – MIPYME, el desarrollo de emprendimientos dinámicos y de alto impacto en estadios iniciales de desarrollo y en etapas de consolidación, el impulso de iniciativas Clúster a nivel nacional, el fortalecimiento e incentivo a su proceso de internacionalización, la ampliación y fortalecimiento de los servicios tecnológicos que brinda el Estado a las MIPYME, y el impulso del desarrollo productivo y empresarial a través de instrumentos de servicios no financieros.	Aprobarlo

Fuente: Diario oficial el Peruano / elaboración propia

BALANCE

Los decretos publicados en materia de digitalización están orientados al cumplimiento de las recomendaciones que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), señaló en su informe “Gobierno Digital en el Perú. Trabajando con los Ciudadanos”, en el cual se establecen recomendaciones en 3 ejes: a) gobernanza en el gobierno digital, b) talento institucional; y c) capacidades para la transformación digital; hechos que han sido plasmados en el DU N°006-2020 que crea el Sistema Nacional Digital y el DU N°007-2020, que aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento, establece la creación del Centro Nacional de Seguridad Digital y el Centro de Datos, que también fueron recomendaciones de la OCDE;

sin embargo, no se destinan recursos pese a ser una recomendación explícita de la OCDE. En ese sentido, es crucial que el gobierno establezca marcos normativos que permitan la construcción del sistema digital, pero si no se garantizan los recursos necesarios para el acceso a la conectividad e interconexión que faciliten la transformación digital, las medidas establecidas en estos decretos no tendrán mayor impacto.

En nuestro país, el desarrollo del ecosistema digital aún es lento, ello como consecuencia del desfase que existe en términos de infraestructura, conectividad, capital humano y la adopción de tecnologías digitales. No obstante, se vienen desarrollando diversas iniciativas orientadas a la construcción de entor-

no digital que deben de tener continuidad independientemente del gobierno de turno, puesto que lograr consolidar un mercado digital permitirá un mayor crecimiento a largo plazo.

En lo que respecta, al fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas en materia de adopción de tecnologías, los decretos son un avance, debido a que es fundamental brindar beneficios fiscales a este segmento empresarial; sin embargo, el DU N°010-2019 presenta algunas limitaciones que deben ser corregidas. Al extender la deducción adicional al 115% a aquellos contribuyentes cuyos ingresos netos no superan las 2300 UIT, se estaría buscando beneficiar a las pequeñas y medianas empresas; sin embargo, se mantienen los mismos requisitos, y la evidencia muestra que hasta la promulgación del DU en octubre del 2019, solo 14 de las 58 empresas favorecidas por este beneficio tributario fueron Mypes.²² Asimismo, de acuerdo a la Sunat, entre el 2016-2018, el Estado dejó de percibir 23.8 millones de soles²³, por lo cual es fundamental que este beneficio tributario este adecuadamente focalizado.

En ese sentido, para llegar verdaderamente a las Pymes, se debe incluir medidas complementarias dentro del decreto que busquen facilitar el acceso a este beneficio tributario, ya sea propiciando la articulación de las Pymes con los centros de investigación e investigadores a fin de que puedan cumplir con los requisitos que la normativa establece, o incluir otro tipo de requisitos que estén más a su alcance. Asimismo, se debe de fomentar la inscripción de más centros de investigación y que estos no estén concentrados en Lima y en unas cuantas áreas, además de propiciar la constitución de centros de investigación especializados en comercio y manufacturas, sectores donde se ubican el 42% y el 10.9% del total de las pequeñas empresas²⁴.

En lo que respecta al DU N°013-2020, se estaría facilitando el acceso de las Mipymes a productos y servicios financieros, asistencia técnica y transferencia de conocimiento, poniendo especial énfasis en aquellos emprendimientos con base en tecnología e innovación empresarial, lo cual consideramos fundamental para alcanzar mejores niveles de productividad en el país, además de propiciar la internacionalización de las Pymes y su inserción en cadenas de valor.

Si bien con este decreto se estaría buscando aumentar la productividad de Mipymes mediante instrumentos financieros innovadores, es fundamental que se den a conocer dichos instrumentos a fin de

que estas puedan acceder y cumplan con el fin con el que fueron creadas. Por otro lado, es necesario establecer políticas complementarias, como el fortalecimiento del capital humano a través del desarrollo de capacidades y habilidades en materia de innovación y tecnología. Además, se deben destinar mayores recursos a este sector y a la consolidación del ecosistema de innovación y productividad. En ese sentido, se requiere el fomento de la innovación, así como la transferencia tecnológica como una prioridad nacional.

Por lo señalado anteriormente, se recomienda la aprobación de los DU N°013-2020, 007-2020, 006-2020, puesto que consideramos que representan un avance en la consolidación del ecosistema innovador y digital de país. Para el caso particular de DU N° 010-2019, consideramos que este debe establecer requisitos Ad hoc para las Pymes, pues tal como se encuentran plasmado limita el acceso de este grupo empresarial.

Cabe precisar que las medidas señaladas en este decreto se dan en el marco de la implementación del Plan Nacional de Productividad y Competitividad (PNCP) que el Estado viene impulsado desde finales del 2018. Es así que los decretos ponen en marcha algunas de las medidas establecidas en su “*Objetivo Prioritario N° 03: fortalecimiento de la innovación*”; dicho objetivo establece a través de su “*Medida de Política 3.3: Incentivos Tributarios para Investigación y Desarrollo (I+D)*”, aumentar el nivel de inversión privada en materia de CTI en el país por medio de la ampliación de la vigencia de la Ley N° 30309, que otorga beneficios tributarios a favor del I+D. Cabe precisar que esta medida se está implementado por medio del DU N°010-2019 cumpliendo con el plazo señalado en la PNCP. Asimismo, la “*Medida Política 3.6: Mecanismos para el desarrollo de la CTI con enfoque regional*”, se estaría desarrollando vía el Titulo VI del DU N° 013-2020, en donde se busca brindar servicios de apoyo empresarial a las Mipymes a través de los Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (CITE).

Otras medidas del PNCP que se estarían ejecutando a través de la publicación de los decretos de urgencia, son las que componen el: “*Objetivo Prioritario N° 04: Impulsar mecanismos de financiamiento local y externo*”, en donde se busca generar y establecer medidas acordes a las necesidades del grueso del tejido empresarial (Pymes), aprovechando los beneficios de las nuevas tecnologías. En ese sentido, a través del DU N°013-2020, y sus lineamientos de po-

22 Concytec (10.12.19) Concytec relanza Ley de Beneficios Tributarios con más incentivos para mypes que inviertan en I+D+i. Recuperado de <https://portal.concytec.gob.pe/index.php/noticias/1982-concytec-relanza-ley-de-beneficios-tributarios-con-mas-incentivos-para-mypes-que-inviertan-en-i-d-i>

23 Sunat: INFORME N.° 123-2019-SUNAT/7B0000.

24 INEI (2017) “Perú: Características Económicas y Financieras de las Empresas, 2016.

lítica que promueven el financiamiento de la Mipyme, emprendimientos y startups, se estaría implementando las siguientes medidas que conforman el objetivo mencionado.

La “*Medida de Política 4.2: Fondo de Capital Emprendedor*”; que establece la creación del Fondo de Capital destinado a start-ups en fase de consolidación, cuya operatividad estaría a cargo de COFIDE a través de la constitución de un fideicomiso, medida que se ejecutará por medio del Título V. Asimismo, la “*Medida de Política 4.4: Perfeccionamiento de instrumentos financieros alternativos*”, la cual tiene como objetivo la mayor penetración de instrumentos financieros: i) factoring, ii) leasing, y iii) microseguros. En los segmentos empresariales de menor alcance,

esta medida, se desarrolla a través del Título III. En esa misma línea, la “*Medida Política 4.6: Regulación de la industria Fintech*”, se establece como hito inicial la aprobación del Proyecto de Ley que Regula el Financiamiento Participativo Financiero, el cual se ejecutaría a través del Título IV, al igual que la “*Medida de Política 4.9: Portal de información de instrumentos financieros*”. Lo mismo sucede con la “*Medida 4.8: Plataforma para la atención de órdenes de compra estatales*”, la cual corresponde al Título I de dicho decreto.

Tal como se ha visto, se está pisando el acelerador para cumplir con el PNCP, e incluso con un solo DU, como es el caso del DU N°013-2020, se abarca el 50% del objetivo prioritario (OP 4) de la PNCP.

IV. DECRETOS DE URGENCIA EN CULTURA



Fuente: Andina

El gobierno ha publicado decretos de urgencia relacionados a la promoción de la cultura, uno de ellos es sobre la actividad cinematográfica

y audiovisual, y el otro es sobre el fomento de la lectura y del libro.

Cuadro N° 10: Lista de decretos de urgencia emitidos en materia de cultura

N°	DECRETO	OBJETO	RECOMENDACIÓN
003-2019	Decreto de Urgencia extraordinario que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro.	Establecer medidas extraordinarias para mitigar el impacto del vencimiento de los beneficios tributarios para el fomento de la actividad editorial contemplados en la Ley N° 28086, a fin de garantizar el acceso al libro a través de un sistema de gestión de accesibilidad universal.	Aprobarlo con observaciones
022-2019	Decreto de Urgencia que promueve la actividad Cinematográfica y Audiovisual.	Promover la actividad cinematográfica y audiovisual a fin de contribuir a su desarrollo integral, sostenido e inclusivo.	Aprobarlo con observaciones

Fuente: Diario El Peruano /Elaboración: Propia

BALANCE

El DU N° 003-2019 prorroga los incentivos para el fomento de la lectura y el libro sobre exoneración del IGV a la importación y/o ventas de libros y productos editoriales y reintegro tributario del IGV para los editores cuyos ingresos netos anuales sean hasta 150 UIT, estableciendo un tope a comparación de la

Ley N° 28086 y eliminando el crédito tributario por reinversión. Si bien este decreto se debe aprobar, observamos que a comparación de otros países, falta establecer medidas efectivas para promover la lectura y el libro en nuestro país, además de otorgar mayores incentivos a los autores nacionales para la producción y difusión de sus obras.

El DU N° 022-2019 tiene avances respecto a la Ley N° 26370 “Ley de Cinematografía peruana”, empezando por el hecho que incorpora la actividad audiovisual. Además, descentraliza los incentivos de la actividad cinematográfica y audiovisual, promueve el cine indígena u originario, incorpora los incentivos fiscales para las donaciones económicas a los proyectos cinematográficos, establece el cumplimiento de las funciones pactadas de obras peruanas en las salas de cine, estimula la exhibición alternativa, establece una mayor participación del Instituto de Radio y Televisión Peruana – IRTP, y otorga potestad sancionadora al Ministerio de Cultura, entre otros, que no estaban contemplados en la anterior norma. Además, es positivo que se haya incrementado el presupuesto para los incentivos económicos de 2008 UIT a 6000 UIT a cargo del presupuesto del Ministerio de Cultura, además de haber establecido sanciones para quienes cometan infracciones al cumplimiento de la norma.

A comparación de la Ley N° 26370 “Ley de Cinematografía peruana”, el decreto ha flexibilizado los requisitos para la determinación de una obra cinematográfica o audiovisual Peruana, ha incorporado la coproducción, codirección y coguion. Sin embargo, uno de los requisitos que no se ha mantenido es la participación de un 80% de trabajadores nacionales, y cuyas remuneraciones no sean menores al 60% de los totales de planillas pagadas. En ese sentido, no existe en la norma una condición respecto a la composición de los trabajadores nacionales que realicen la obra cinematográfica y audiovisual, para ser considerada como peruana. Esto podría dejar desprotegido al trabajador nacional para que labore en las obras cinematográficas y audiovisuales que son consideradas nacionales. Por lo señalado, consideramos que este decreto debería ser aprobado incluyendo las observaciones de protección a los trabajadores peruanos en las obras consideradas nacionales.

V. DECRETOS DE URGENCIA EN SEGURIDAD VIAL



Fuente: Tránsito Sur

El gobierno ha publicado decretos de urgencia relacionados a medidas para garantizar y fortalecer la seguridad vial, en la prestación del transporte público terrestre de carga y de personas.

Cuadro N°11: Lista de decretos de urgencia emitidos en materia de seguridad vial

Número	Decreto	Objeto	Recomendación
012-2019	Decreto de Urgencia que establece medidas para fortalecer la seguridad vial en la prestación del servicio de transporte público terrestre de carga y del transporte regular de personas de ámbito nacional.	Establecer medidas para fortalecer la seguridad vial y reducir la accidentabilidad en la prestación del servicio de transporte terrestre regular de personas de ámbito nacional y/o del servicio de transporte público terrestre de carga mejorando las condiciones de calidad y seguridad del transporte en beneficio de la población.	Derogarlo
019-2020	Decreto de Urgencia para garantizar la Seguridad Vial.	Establecer disposiciones que permitan la regulación, gestión y fiscalización del tránsito y transporte terrestre y de sus servicios complementarios, para prevenir y/o minimizar los daños y efectos que provocan los siniestros viales.	Aprobarlo

BALANCE

Si bien el DU N° 012-2019, busca incentivar a los transportistas terrestres de pasajeros y carga, la formalización y mejora de su transporte para poder acceder al beneficio de devolución del impuesto selectivo al consumo por usar combustible diésel, por otra parte la norma alienta el uso de combustibles contaminantes del medio ambiente como el diésel B5 y B20. El combustible diésel B5 tiene un índice de nocividad de combustible de 12 en el periodo del 2018 – 2019, motivo por el cual en el 2018 el gobierno había aumentado el ISC a dichos combustibles, lo cual generó el cuestionamiento de los transportistas.

Además, para la recaudación por parte del Estado, este beneficio significaría un costo de S/. 99 millones de soles anuales, y no habría evidencia anterior de mejora de la seguridad vial. Es más, durante el 2014 – 2016 el Estado devolvió S/. 83.7 millones de soles a 256 contribuyentes²⁵. Asimismo, en el reglamento del decreto, no se establece medidas para verificar las mejoras que realicen para la seguridad vial. Consideramos que este decreto ni su reglamento establecen lineamientos claros para que esta reducción en el costo, logre garantizar la seguridad vial, por lo cual no se cumple sus objetivos y más bien eleva los índices de contaminación ambiental, por lo que debe ser derogado.

El DU N° 019-2020, “Decreto de Urgencia para garantizar la Seguridad Vial” realiza diversos cambios en las normas que regulan la seguridad vial como la Ley General del Transporte, la Ley sobre la Escuela de Conductores, la Ley que crea el Sistema Nacional de Inspecciones Vehiculares, y el Código Penal. A través de modificaciones e incorporaciones a las normas se pretende garantizar la seguridad vial. En la Ley General del Transporte se establecen los impedimentos para obtener el título habilitante, para prestar servicios de transporte y/o servicios complementarios a quienes hayan sido sancionados con la cancelación e inhabilitación definitiva para prestar dichos servicios no sólo a las personas directamente responsables sino a todas las que tienen relación jurídica con los sancionados, así como los condenados por delitos de tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, pérdida de dominio, entre otros. Incluye en el Código Penal como forma agravante que se cause lesión grave a la autoridad administrativa relacionada con el transporte y establece pena privativa de la libertad no menor de uno ni mayor de tres años de inhabilitación a quienes pongan en riesgo la vida, la salud o la integridad física de las personas por no cumplir con los requisitos para circular y no cuenten con el SOAT o no haya pasado la Inspección Técnica Vehicular.

25 Véase en: <https://gestion.pe/economia/devolveran-s-99-millones-al-ano-a-transportistas-por-usar-combustibles-contaminantes-noticia/?ref=gesr>

VI. DECRETOS DE URGENCIA EN SEGURIDAD CIUDADANA



Fuente: Diario Gestión

Dentro del paquete de Decretos de Urgencia (DU) publicados por el Ejecutivo, hay un grupo de ellos que hace referencia a medi-

das orientadas a la atención de la seguridad de la población.

Cuadro N° 12: Resumen de los decretos de urgencia emitidos en materia de seguridad ciudadana

Número	Decreto	Objeto	Recomendación
012-2020	Decreto de Urgencia que establece medidas temporales para el pase a la situación de retiro del personal policial por falta de idoneidad para el cumplimiento de las funciones policiales.	Establecer medidas temporales que permitan asegurar la idoneidad del personal policial en el cumplimiento de sus funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente, en particular las acciones destinadas a garantizar, mantener y restablecer el orden interno, el orden público y la seguridad ciudadana.	Aprobarlo
018-2020	Decreto de Urgencia que optimiza los criterios y requisitos para que los internos e internas de nacionalidad extranjera cumplan su condena en un establecimiento penitenciario del exterior o sean enviados a su País.	Facilitar que los internos e internas de nacionalidad extranjera cumplan su condena en un establecimiento penitenciario del exterior o sean enviados a su país a través del beneficio especial de salida regulado por la Ley N° 30219.	Aprobarlo

Fuente: Diario oficial el Peruano / elaboración propia

BALANCE

Ambos decretos están orientados a resguardar la seguridad e integridad de los ciudadanos. En el caso, DU 012-2020, establece medidas transitorias, así como las circunstancias que son causales del cese o

retiro del personal policial por causa de idoneidad en las funciones que realizan. De esta manera se buscaría sancionar ejemplarmente a aquellos malos elementos que se han visto involucrados en delitos en contra del Estado, el orden público y los ciudadanos.

Sin embargo, es fundamental que se garantice que la evaluación que realiza la comisión instaurada para este fin, respete el debido proceso, con el fin de garantizar la pertinencia e idoneidad de la evaluación.

Por otro lado, el DU 018-2020, deja de exigir el pago de garantía de la reparación civil o de las multas en caso el agraviado sea el Estado, a fin de poder facilitar que los extranjeros que cumplen sus condenas en el país puedan ser trasladados a sus países de origen; es así que esta medida busca mitigar la

problemática de hacinamiento existente en los recintos carcelarios a nivel nacional, la cual de acuerdo a cifras oficiales es de 143%. Es decir, que a través de este Decreto se agiliza la aplicación y ejecución de la Ley N° 30219.

Por lo cual consideramos que ambos decretos deberían ser aprobados; asimismo, creemos que el gobierno debe de tener mayor iniciativa para atender la problemática de la seguridad ciudadana con medidas más efectivas de protección a la población.

VII. DECRETOS DE URGENCIA SOBRE TRIBUTACIÓN



Fuente: ESAN

El gobierno a través de diversos Decretos de Urgencia ha ampliado la vigencia de algunos beneficios tributarios que deberían haber cul-

minado en diciembre del 2019. A continuación, analizaremos algunos de los Decretos que tuvieron como principal objetivo prorrogar los incentivos tributarios.

Cuadro N° 13: Resumen de los decretos de urgencia emitidos en materia de tributación

Número	Decreto	Objeto	Recomendación
005-2019	Decreto de Urgencia que modifica la Ley 30341, Ley que fomenta la liquidez e integración del mercado de valores.	Prorrogar la exoneración del impuesto a la renta de las rentas provenientes de la enajenación de algunos valores, establecida en la Ley N° 30341, Ley que fomenta la liquidez e integración del Mercado de Valores.	Derogarlo
009-2019	Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo 1188, Decreto Legislativo que otorga incentivos fiscales para promover los fondos de inversión en bienes inmobiliarios.	Prorrogar el tratamiento del impuesto a la renta aplicable a la enajenación por aporte de bienes inmuebles a los FIRBI y a la tasa de retención aplicable a las rentas de arrendamiento atribuidas por los FIRBI, así como del Impuesto de Alcabala en las transferencias de propiedad de bienes inmuebles efectuadas como aportes a los FIRBI.	Derogarlo
021-2019	Decreto de Urgencia que prorroga la vigencia de las leyes 27623 y 27624.	Prorrogar la vigencia de la Ley N° 27623, Ley que dispone la devolución del Impuesto General a las Ventas e Impuesto de Promoción Municipal a los titulares de la actividad minera durante la fase de exploración y la Ley N° 27624, Ley que dispone la devolución del Impuesto General a las Ventas e Impuesto de Promoción Municipal para la exploración de hidrocarburos.	Derogarlo

023-2019	Decreto de Urgencia que prorroga la vigencia de los beneficios Tributarios establecidos mediante Ley 30001, Ley de reinserción económica y Social para el migrante retornado.	Prorrogar la vigencia temporal de los incentivos tributarios contemplados en la Ley N° 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado.	Aprobarlo
024-2019	Decreto de Urgencia que prorroga la vigencia de beneficios y exoneraciones Tributarias.	Prorrogar la vigencia de los beneficios y exoneraciones tributarias del Impuesto General a las Ventas aplicable a las operaciones contenidas en los Apéndices I y II de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, a la emisión de dinero electrónico de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 29985; así como a la devolución de impuestos que gravan las adquisiciones con donaciones del exterior e importaciones de misiones diplomáticas y otros.	Aprobarlo
025-2019	Decreto de Urgencia que modifica la Ley del Impuesto a la Renta, la Ley 30734, Ley que establece el derecho de las personas naturales a la devolución automática de los impuestos pagados o retenidos en exceso y el Decreto Legislativo 1372, Decreto Legislativo que regula la obligación de las personas jurídicas y/o entes jurídicos de informar la identificación de los beneficiarios finales.	Modificar el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 179-2004-EF, a fin de designar a los distribuidores de cuotas a que se refiere el artículo 258 del Texto Único Ordenado de la Ley del Mercado de Valores aprobado por Decreto Supremo N° 093-2002-EF- como agentes de retención del impuesto a la renta y prorrogar la exoneración de las rentas de fundaciones afectas y de asociaciones sin fines de lucro. Además, modificar los artículos 5 y 6 de la Ley N° 30734, Ley que establece el derecho de las personas naturales a la devolución automática de los impuestos pagados o retenidos en exceso. También modificar el Decreto Legislativo N° 1372, Decreto que regula la obligación de las personas jurídicas y/o entes jurídicos de informar la identificación de los beneficiarios finales.	Aprobarlo

Fuente: Diario oficial el Peruano / elaboración propia

BALANCE

Los decretos publicados en materia de tributación establecen la prórroga de diversos incentivos tributarios, ya sea a través de exoneraciones o devoluciones, sin contar con un análisis costo – beneficio previo, práctica que se ha venido realizando durante las últimas décadas puesto que el principal argumento para el otorgamiento de estos beneficios ha sido la promoción de la inversión. Esto se dio a pesar de que el Estado dentro de las acciones establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023²⁶, señaló que se limitaría la creación de nuevos beneficios tributarios y se racionalizaría los existentes, además de adoptar una mayor transparencia con la publicación de la lista de los contribuyentes beneficiados.

Por otro lado, en junio del 2019, la SUNAT estimó que el gasto fiscal para el 2020, ascendería a S/. 16,715 millones de soles, equivalente al 2.01% del PBI proyectado para este año.²⁷ Así mismo, señaló que los gastos tributarios tienden a perpetuarse en el tiempo, puesto que son renovados sin un análisis

riguroso respecto a su eficiencia y eficacia. Además, sostiene que no se cuentan con mecanismos sencillos para determinar si los recursos dejados de percibir se han destinado efectivamente al objetivo o fines para los que inicialmente fueron creados.

Sin embargo, pese a la pérdida de ingresos producto de estos beneficios tributarios y a través de los decretos de urgencia, el Ejecutivo aplazó el vencimiento de más de 10 tipos de beneficios tributarios, prorrogando su vigencia hasta el 2022 en la mayoría de los casos, a diferencia de los anteriores que se renovaban de forma anual. Cabe precisar que los decretos establecen la publicación de los principales beneficiados y los montos por este concepto, que hasta la fecha no se hacía, siendo este un aspecto favorable.

En relación a los DU publicados en materia tributaria, concordamos en que algunos de estos deben de ser aprobados como es el caso del DU N° 025 -2019, que incorpora dentro de los sujetos obligados presentar la declaración de beneficiario final a los inversionistas que tenga derecho a los resultados o utili-

²⁶ Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023.

²⁷ Ver: Informe N° 47 -2019-Sunat/1v3000.

dades en un fideicomiso, hecho que permite detectar oportunamente actos de corrupción. Asimismo, este decreto establece la prórroga de la exoneración del impuesto a la renta de fundaciones y de asociaciones sin fines de lucro, siendo preciso señalar que muchas de estas organizaciones vienen trabajando en favor del desarrollo del país tanto a nivel económico, como social. En esa misma línea, el DU N°024-2019, extiende los beneficios tributarios a productos y servicios asociados a la producción agrícola o al transporte público, y el DU N°031-2019 establece incentivos tributarios para la reinserción de nuestros migrantes, decretos que tienen impacto directo en el bienestar de la población.

Sin embargo, existe otros decretos que deben de ser derogados tales como:

El DU 021-2019, que amplía la vigencia de las leyes 27623 y 27624, leyes que disponen la devolución del Impuesto General a las Ventas e Impuesto de Promoción Municipal a los titulares de las actividades de exploración minera y de hidrocarburos, respectivamente. La ampliación de este beneficio tributario se argumenta en que, en caso no continuar con este incentivo tributario se estaría propiciando la paralización de las inversiones en exploración de estos recursos. Sin embargo, existen diversas investigaciones que señalan que los factores que determinan las inversiones en el sector extractivo, no dependen plenamente de la existencia de incentivos fiscales, sino de la rentabilidad que les generan los precios de los recursos extraídos. En ese sentido, se requieren de un análisis costo - beneficio a fin de que el monto que se devuelva no sea mayor al recaudado tal como pasó en el 2016²⁸, en donde por cada 100 soles tributados por el sector minero, se le devolvía 137 soles. Para tal caso se debería establecer medidas correctivas a fin de que nuestros recursos no se vean afectados y se favorezca a un pequeño grupo empresarial.

De otro lado, se extienden beneficios tributarios que impactan directamente en el impuesto a la renta, disminuyendo el monto a tributar con el objetivo de generar mayor liquidez, como es el caso del DU N°005-2019, que modifica la Ley 30341, Ley que fomenta la liquidez e integración del mercado de valores, cabe precisar que los cambios presentes en este DU están orientados a favorecer a las grandes empresas, puesto que se pide mayor monto de negociación diaria dentro del sector bursátil para acceder a este beneficio; siendo necesario señalar que por este con-

cepto entre el 2016-2018, el Estado dejó de recaudar más de 234 millones de soles²⁹. En lo que respecta al DU N° 009-2019, extiende el beneficio otorgado a los inversionistas contemplados en el Decreto Legislativo de N° 1188, es decir, estos pueden acceder a una tasa reducida de 5% por impuesto a la renta, y al diferimiento en el pago del Impuesto a la Renta generado en el aporte de bienes inmuebles al Fondos de Inversión en Bienes Inmobiliarios.

Cabe precisar que este tipo de beneficios tributarios propician una mayor concentración de riqueza e ingresos; por lo cual se debe tener mucho cuidado con este tipo de tratamiento especial, sobre todo si queremos tener un sistema tributario más justo y equitativo, basado en la capacidad contributiva de la población, puesto que los datos históricos muestran que más del 50% de la carga tributaria en el Perú está compuesto por impuestos indirectos y solo el 34% por impuestos a la renta, porcentaje que tiene una tendencia decreciente (2012=38.8%; 2019=34.4% de la recaudación)³⁰. Por lo tanto, se debe tener en cuenta que una de las principales vías para aumentar la carga tributaria es la imposición a la renta y el patrimonio, dado el potencial recaudatorio y distributivo que tiene, tal como lo sostienen organismos internacionales como Cepal.³¹ Teniendo en cuenta ello se recomienda la derogación de los DU 005-2019, 009-2019.

Ante este contexto, resulta fundamental que el nuevo Congreso revise los incentivos tributarios que se vienen otorgando, puesto que, para fortalecer la recaudación tributaria, es necesario garantizar la eficiencia del gasto fiscal, determinado que aquellos incentivos tributarios que no han tenido efectos positivos en relación con los objetivos para los cuales fueron creados y, por el contrario, han significado mayores costos para el Estado. Buscando que estos no se extiendan más.

Por otro lado, una de las principales características de los Decretos de Urgencia emitidos en los diversos ámbitos que hemos venido analizando, es que la implementación de los mismos no generaría gastos adicionales al Estado, puesto que se financiaría a través de presupuesto institucional de las entidades de los sectores involucrados. En ese sentido, la eficiencia de muchas de las medidas tomadas cuyos objetivos permitirían un mayor desarrollo del país, se verían limitadas puesto que no hay garantía de contar con los recursos necesarios para su adecuada ejecución.

28 Ver artículo: <http://alanfairliereinoso.pe/?p=4547>

29 Ver: Informe N°22 -2019-Sunat/1v000.

30 De acuerdo a los datos de Sunat : Ingresos del gobierno central consolidado, 2005-2020 (millones de soles).

31 CEPAL (2019) Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019.

Pese a ello el Estado no se ha preocupado por establecer medidas o estrategias a través de los decretos de urgencia que permitan generar mayores recursos, y que debieron ser priorizadas, como la lucha contra mecanismos de planificación agresiva en materia tributaria (elusión y evasión fiscal). De acuerdo con la Sunat, el Estado peruano pierde S/15,909 millones al año a causa de la elusión fiscal, ello se logra a través de diversos sistemas siendo los más usados: i) La deducción de regalías por cesión en uso de marca, ii) Enajenación de compañía peruana a través de un patrimonio autónomo, iii) Redomicilio de una empresa y uso de Convenio de Doble Imposición; iv) Cesión de marcas y capitalización de créditos; y v) Contrato de gerenciamiento, se estima que con la regularización de estas operaciones, la recaudación tributaria se podrá incrementar en 9%. Por otro lado, estas prácticas elusivas se concentran en los sectores de minería, comercio y manufactura y son principalmente realizadas por grandes empresas³², y pese a ello se les sigue otorgando beneficios tributarios.

En esa misma línea se estima que la evasión del IGV está calculada en S/ 23,306 millones al año, del cual S/ 4,400 millones, se da a través de facturas falsas y sectores en donde se han generado este tipo de prácticas son: comercio, manufactura y construcción³³. Tampoco se ha avanzado en hacer efectivas las deudas judicializadas que las grandes empresas y empresas multinacionales adeudan al Estado peruano, cuyo monto es aproximadamente S/11,00 millones³⁴, esta lista de deudores es encabezada por compañías como: Telefónica, Buenaventura y Backus.

En ese sentido es fundamental, establecer y actualizar la normativa vigente en materia de antiabuso o antielusión, la cual debe ser revisadas y mejorada constantemente, para adecuarse a los nuevos esquemas que utilizan los contribuyentes para no pagar. Asimismo, se debe de fomentar el fortalecimiento de las administraciones tributarias y el nivel de transparencia que permitan identificar posibles mecanismos de defraudación tributaria de forma oportuna.

32 Diario El Peruano (06.02.20) Sunat quiere prevenir elusión tributaria por S/ 15,909 millones.

33 Diario Gestión (21.11.18) Sunat detecta evasión del IGV por S/ 4,400 millones vía facturas falsas.

34 Ojo.Publico (30.01.20) Gremio de abogados impulsa demanda en el TC para anular millonarias deudas de empresas.

VIII. REFLEXIONES FINALES

Los Decretos de Urgencia publicados en el interregno parlamentario luego del cierre del Congreso de la República, tienen un importante efecto en la economía y el país. Hemos hecho un balance crítico de los mismos, a sabiendas que hay múltiples interpretaciones y debates sobre su procedencia o no.

Aunque no nos hemos concentrado en la constitucionalidad o no de los decretos de urgencia, varios no cumplen con lo establecido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en cuanto a los criterios de “excepcionalidad y necesidad”, conforme al segundo párrafo del artículo 135° de la Constitución.

Entre los Decretos de Urgencia analizados, se encuentran varios que generaron amplio debate previo en el Congreso y no tenían la urgencia de ser aprobados. Por ejemplo, Negociación Colectiva en el Sector Público, Control Previo de Operaciones de Concentración Empresarial, Ampliación de la vigencia de la Ley de Promoción Agraria, Ampliación de las exoneraciones o devoluciones tributarias que benefician principalmente a la gran empresa, entre otros.

Los decretos relacionados con temas como educación, salud, género, medio ambiente, digitalización, y ciencia y tecnología, si bien presentan avances y atienden demandas de la sociedad, el gobierno no ha destinado presupuesto adicional a las instituciones involucradas, que permita garantizar su correcta implementación. Por ello, consideramos que no se podrán ejecutar plenamente los objetivos que se han propuesto y pueden terminar siendo normas que causen falsas expectativas en la población.

Además, diversos decretos otorgan mayor poder al Ministerio de Economía y Finanzas – MEF, en vez de fortalecer a las instituciones especializadas competentes. Podemos señalar los siguientes casos: en las contrataciones de proyectos especiales, el rol del MEF será “observar” el cumplimiento de los princi-

pios previstos en la Ley de Contrataciones y otros. En el decreto relacionado con las concentraciones empresariales, se ha otorgado al MEF en vez de Indecopi la facultad de encargarse del mecanismo de control de fusiones. Asimismo, en la Negociación Colectiva del Sector Público, el MEF se encarga de elaborar el Informe Económico Financiero del cual depende la negociación y su no cumplimiento acarrea la nulidad.

Buena parte de los Decretos de Urgencia buscan implementar el Plan Nacional de Competitividad y Productividad, a pesar de los cuestionamientos existentes. Este, puede tener buenos objetivos, pero malos instrumentos. Consolida beneficios a sectores exportadores intensivos en recursos naturales y a la gran empresa, a costa de los derechos de los trabajadores y de la mayoría de la población. No se han atendido las principales demandas económicas, sociales y ambientales de la población, lo cual genera conflictos sociales y profundiza las desigualdades.

Existen temas que no son solo de urgencia sino de fondo, que debieron ser prioridad para gobierno. Por ejemplo, la problemática de seguridad ciudadana que es una demanda de la población no se encuentran entre los decretos promulgados, más allá de aquellos relacionados al retiro de personal policial y traslado de extranjeros para que cumplan su condena en sus respectivos países. La reactivación de la economía y la reconstrucción, la emergencia de salud frente a epidemias y pandemias, ordenamiento territorial, diversificación productiva. Son temas coyunturales y estructurales los que el gobierno no ha incluido en los decretos de urgencia. Lamentablemente, consolidando el modelo en curso, sin introducir necesarias correcciones y modificaciones de rumbo.

Hemos señalado aspectos positivos y que consideramos se deben apoyar, pero en esencia se necesitan transformaciones que esperamos el nuevo Congreso y los partidos políticos pongan en agenda para el Perú del Bicentenario.



Alan Fairlie Reinoso
Parlamentario Andino