



La señora congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI** integrante del Grupo Parlamentario **UNIDAD Y DIÁLOGO PARLAMENTARIO**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA REORGANIZACIÓN DEL ESTADO A TRAVÉS DE LA REDUCCIÓN POR FUSIÓN DE MINISTERIOS PARA LOGRAR SU OPTIMIZACIÓN

Artículo 1. - Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto declarar de necesidad pública e interés nacional la reorganización del Estado a través de la reducción por fusión de ministerios.

Artículo 2. - Declaratoria de la reorganización del Estado

Se declara de necesidad pública e interés nacional la reorganización del Estado para lograr su optimización a través de la reducción, por fusión, de ministerios, los cuales quedan de la siguiente forma:

1. Presidencia del Consejo de Ministros.
2. Ministerio de Alimentación y Nutrición, que fusiona el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego con el Ministerio de la Producción.
3. Ministerio de Economía y Finanzas.
4. Ministerio de Educación y Cultura, que fusiona el Ministerio de Educación con el Ministerio de Cultura.
5. Ministerio de Energía, Minas y Ambiente, que fusiona el Ministerio de Energía y Minas con el Ministerio del Ambiente.
6. Ministerio de Infraestructura, que fusiona el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
7. Ministerio de Justicia, Trabajo e Inclusión, que fusiona el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión





- Social, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
8. Ministerio de Orden Interno y Defensa Nacional, que fusiona el Ministerio del Interior con el Ministerio de Defensa.
 9. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Turismo, que fusiona el Ministerio de Relaciones Exteriores con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
 10. Ministerio de Salud.

Artículo 3 – Declaratoria de funciones del Ministerio de Infraestructura

Se declara de necesidad pública e interés nacional que el Ministerio de Infraestructura tenga como función la construcción de todas las obras públicas del país y su mantenimiento, respetando el principio de subsidiariedad política y las competencias sobre la materia de los gobiernos subnacionales acordes a su ley orgánica.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. - De las acciones pertinentes

Se exhorta al Poder Ejecutivo a reorganizar el Estado en la cantidad y forma de los ministerios descritos en esta norma, absorbiéndose las funciones de cada ministerio.

Lima, noviembre del 2023.



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/12/2023 16:19:29-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/12/2023 11:56:07-0500



Página 7 de 10

Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/12/2023 16:28:34-0500



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/12/2023 16:28:14-0500



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La gran parte de los gobiernos occidentales, sin importar su orientación ideológica, han implementado diversas transformaciones y reformas en las últimas cuatro décadas, centrándose principalmente en el Estado y la Administración Pública.¹ Antes de continuar, debemos aclarar una de las confusiones más significativas que se presenta en el lenguaje público al confundir los términos Estado y gobierno. Es crucial que cada ciudadano, y particularmente cualquier funcionario público, comprenda las distinciones entre estos dos conceptos, los cuales se ven en la siguiente infografía elaborada por la Universidad Continental:²

Estado	Gobierno
Es un concepto político donde se reúnen el territorio, la población y el poder.	Se basa en la distribución funcional del poder, creando organismos a los que se les atribuyen funciones.
Es la máxima forma de organización jurídica de los individuos que integran una sociedad.	Es el centro desde el cual se constituye el poder político, lleva a cabo las decisiones del poder estatal y puede ser nacional, regional o local.
Es un ente político capaz de crear derecho, tiene facultad para establecer las normas en la sociedad y garantizar su cumplimiento.	No tiene esta potestad, solo se encarga de administrar dichas normas.
Permanece igual en el tiempo y sus cambios estructurales responden a cambios en la Constitución.	Cambia de acuerdo a las autoridades electas, pudiendo transformar su estructura y sistema.

¹ ARAYA, Eduardo; y CERPA, Andrés. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y LAS REFORMAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CHILENA. Revista de Estudios Politécnicos Polytechnical Studies Review 2008, Vol VII, nº 11, p. 2. Obtenido en <https://scielo.pt/pdf/tek/n11/n11a03.pdf>

² UNIVERSIDAD CONTINENTAL. DIFERENCIAS CONCEPTUALES ENTRE ESTADO Y GOBIERNO QUE TODO GESTOR PÚBLICO DEBE CONOCER. Obtenido en <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/diferencias-entre-estado-y-gobierno-que-todo-gestor-publico-debe-conocer>



Y eso, debido a que definitivamente se aumentarán los servicios públicos en beneficio de la ciudadanía de influencia positiva de dicho proyecto. Pero, **¿qué son los servicios públicos?**

Pero, **¿qué son los servicios públicos?**

El Tribunal Constitucional en el fundamento 37 de la sentencia recaída en el expediente N° 00034-2004-PI/TC³, ha señalado que:

- Si bien nuestro ordenamiento jurídico no recoge una definición específica sobre el concepto de servicio público, y, nuestro texto Constitucional no ha establecido un listado de actividades que deban considerarse como tales, es innegable para este Tribunal que la voluntad del constituyente fue observar y encomendar al Estado, una tarea de especial promoción y resguardo en estos casos; de ahí, la importancia de que el legislador precise claramente tal calificación y el régimen jurídico sometido en cada supuesto.
- Ello en razón a que, el contenido del concepto servicio público, así como, el hecho que determinadas actividades económicas califiquen dentro del mismo, resulta una tarea que se resuelve en cada ordenamiento jurídico de manera particular. Su importancia radica por el hecho que, de tal definición, depende el régimen de obligaciones y cargas a distribuir entre el Estado y los particulares.

En este contexto, según la **Opinión N° 068-2013/DTN⁴** emitida por OSCE, se entiende por "*servicio público*" a aquellas actividades definidas como tal por la ley, las que buscan satisfacer una necesidad esencial y de interés general, cuya prestación corresponde, en principio, al Estado. Por su lado, desde la doctrina, Ramón Huapaya Tapia⁵ nos comenta que las "leyes de Roland" precisan las características del servicio público, las cuales son:

³ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Obtenido en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00034-2004-AI.pdf>

⁴ OSCE. Obtenido en <https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/738215-opinion-n-068-2013-dtn>

⁵ HUAPAYA TAPIA, Ramón. *NOTAS SOBRE EL CONCEPTO JURÍDICO DEL SERVICIO PÚBLICO EN NUESTRO ORDENAMIENTO LEGAL*. 2011. Derecho & Sociedad 36, p. 95. Obtenido en <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13217/13828>



CARACTERÍSTICAS	DESCRIPCIÓN
Continuidad	El servicio debe prestarse ininterrumpidamente, cada vez que sea requerido por el usuario, ya que satisface una necesidad esencial.
Regularidad	El servicio debe prestarse en condiciones de calidad, de acuerdo a las normas técnicas que lo rigen. Igualdad: El servicio debe prestarse en forma igual para todos, sin discriminar entre usuarios (salvo para agruparlos y ofrecerles condiciones comerciales o tarifas sociales-discriminación positiva).
Universalidad	El servicio debe llegar a la mayor cantidad de personas y debe cubrir todo el ámbito geográfico de la concesión.
Progresividad	El servicio debe procurar mantener vigencia tecnológica y adaptarse siempre a la mejor tecnología disponible.

1.1. ANTECEDENTES

El sistema estatal peruano se organiza en torno al principio de separación de poderes, compuesto por tres poderes autónomas: el Poder Ejecutivo, encabezado por el presidente, quien desempeña roles como jefe de Estado y de Gobierno; el Poder Legislativo, responsable de formular leyes y ejercer control político sobre el Ejecutivo; y el Poder Judicial, encargado de administrar justicia de forma autónoma e independiente. En el marco de un Estado unitario y descentralizado, la estructura gubernamental se divide en tres niveles: el nacional, que abarca los tres poderes del Estado y los Organismos Constitucionalmente Autónomos con competencias nacionales; el regional, conformado por gobiernos regionales encargados de departamentos con competencias específicas; y el local, donde las municipalidades provinciales, distritales y de centros poblados administran provincias, distritos y centros poblados, respectivamente.⁶

La organización del Poder Ejecutivo en Perú, regida por la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, incluye la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros, la Presidencia del Consejo de Ministros, los Ministerios y las Entidades Públicas del Poder Ejecutivo. Estas últimas están conformadas por

⁶ GOBIERNO DEL PERÚ. *CONOCE CUÁL ES LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO PERUANO*. 2023. Obtenido en <https://www.gob.pe/23460-conoce-cual-es-la-organizacion-del-estado-peruano>



organismos públicos vinculados a los ministerios, así como programas y proyectos especiales. La lista actualizada de organismos en funcionamiento fue aprobada por Decreto Supremo N° 097-2021-PCM, mientras que la relación de programas y proyectos especiales fue aprobada mediante Decreto Supremo N° 098-2021-PCM.⁷

1.2. ESTADO SITUACIONAL ACTUAL

La gestión burocrática, a menudo criticada incluso por los propios funcionarios en los tres niveles de gobierno, tiene sus ventajas. Dividir el ejercicio del poder y la responsabilidad entre múltiples escritorios (un pilar fundamental de la operatividad burocrática) promueve una mayor transparencia y equidad. Sin embargo, este enfoque requiere más tiempo y procedimientos que la administración de recursos privados, que tiene la flexibilidad para beneficiar a personas cercanas o para actividades no reguladas por la ley. **Por otro lado, una burocracia excesiva, caracterizada por múltiples pasos y opiniones necesarias para tomar decisiones, abre la puerta a prácticas donde algunos ofrecen o reciben "ayuda" para agilizar los trámites.** Esto simultáneamente diluye la responsabilidad sobre la decisión tomada. Por ende, una burocracia compleja tiende a ocultar graves inacciones e ineficiencias.⁸

Cuando un ciudadano peruano se encuentra en la posición de realizar un trámite en alguna entidad estatal, sea a nivel nacional, regional o local, suele experimentar una serie de frustraciones debido a diversas causas. Estas pueden incluir largas esperas y colas, la necesidad de retornar varias veces al mismo lugar para completar el procedimiento, recibir un trato poco cortés o incluso abusivo por parte de los empleados públicos. Además, en muchas ocasiones, se ven confrontados con la solicitud de sobornos o "coimas" para agilizar o asegurar la prestación efectiva del servicio.⁹

⁷ GOBIERNO DEL PERÚ. *CONOCE CUÁL ES LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO PERUANO*. 2023. Obtenido en <https://www.gob.pe/23460-conoce-cual-es-la-organizacion-del-estado-peruano>

⁸ SUAREZ OGNIO, Leonor. *DE LA BUROCRACIA A LA GOBERNANZA: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS FUNCIONARIOS*. 2019. Obtenido en <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/de-la-burocracia-a-la-gobernanza-la-administracion-publica-y-sus-funcionarios>

⁹ YAMADA, Gustavo & MONTERO, Ricardo. *DOBLE A TRIPLE CASTIGO: BUROCRACIA, CORRUPCIÓN E INEQUIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL PERÚ*. Economía y Sociedad 78, CIES, noviembre 2011, p. 31. Obtenido en <https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/04-yamada.pdf>



En 2016, la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) informó que dentro de los grupos del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y la Alianza del Pacífico, el Perú se ve particularmente afectado por una burocracia excesiva. Según estudios del World Economic Forum (WEF) y el Banco Mundial, el país tiene una de las cargas burocráticas más altas del mundo, un obstáculo significativo identificado por los empresarios peruanos para emprender. En comparación con otros países de la OCDE y miembros de acuerdos comerciales, el Perú tiene un 30% más de carga burocrática y la calidad regulatoria más baja. Los procesos empresariales en Perú llevan 263 días, un 41% más que el promedio de la OCDE, con plazos prolongados para iniciar un negocio (26 días) y obtener una licencia de construcción (174 días). La SNI atribuye esta carga burocrática principalmente a normativas ilegales o irracionales sin análisis adecuado, así como a una gestión pública ineficiente, especialmente a nivel local. A pesar de intentos recientes de simplificación administrativa, se necesitan implementaciones efectivas y reformas directas para abordar esta problemática burocrática.¹⁰

1.3. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

En términos económicos, se defiende la idea de un Estado más pequeño, cuyo rol se centre en proporcionar la infraestructura básica, hacer cumplir las leyes, mantener el orden público y defender la nación. Según esta concepción, el Estado debe garantizar los derechos de propiedad, la integridad de los contratos y preservar las libertades económicas y políticas individuales. Sin embargo, se reconoce la existencia de situaciones en las que las soluciones ofrecidas por el mercado no resultan efectivas. Estos casos surgen cuando se presentan bienes públicos, externalidades, rendimientos crecientes a escala o información asimétrica. Estas situaciones se conocen como fallos del mercado, ya que hacen que las soluciones ofrecidas por el mercado no alcancen niveles óptimos desde una perspectiva social, especialmente en ausencia de intervención estatal.¹¹

¹⁰ DIARIO GESTIÓN. SNI: PERÚ ES EL PAÍS MÁS AFECTADO POR LA BUROCRACIA EN LA ALIANZA DEL PACÍFICO Y EL TPP. 2016. Obtenido en <https://gestion.pe/economia/sni-peru-pais-afectado-burocracia-alianza-pacifico-tpp-111639-noticia/?ref=gesr>

¹¹ DEZA MORALES, Manuel. SUGERENCIAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. P. 1. Obtenido en <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/06/Estudios-Economicos-6-6.pdf>



El Perú carece de un Estado fuerte y diligente, y los avances son limitados,¹² por eso, la interrogante sobre el tamaño apropiado del Estado puede variar, sin embargo, lo decepcionante es cuando se destinan enormes recursos públicos y se obtienen resultados deficientes, lo que es equiparable a un despojo a la población.¹³

Para VARGAS ARÉVALO¹⁴, la palabra "Burocracia" proviene de la combinación de dos términos: "Bureau", una palabra francesa que significa oficina, y "kratos", una palabra griega que denota poder. Al examinar su etimología, se deduce que la Burocracia se refiere a la importancia asignada al trabajo de los funcionarios en las oficinas. Las opiniones al respecto son diversas:

BAJO LA ACEPCIÓN VULGAR Y COMÚN DEL TÉRMINO	LA BUROCRACIA, COMO MODELO ORGANIZATIVO
La Burocracia ha sido constantemente malinterpretada, utilizándose de manera despectiva para señalar la ineficiencia y falta de efectividad en la ejecución de funciones.	Abarca una connotación más amplia que se enfoca desde perspectivas filosóficas, sociológicas, políticas y, especialmente, administrativas.
Se refiere a la lentitud, la sobrecarga de trámites y la rigidez en la aplicación de disposiciones que obstaculizan las actividades.	El autor la describe como "la organización eficiente por excelencia, destinada a resolver de manera racional y eficaz los problemas de la sociedad y, por extensión, de las empresas".
En muchas circunstancias, esta percepción negativa indica que la burocracia es fácilmente susceptible a vulnerabilidades y corrupción.	Está científicamente diseñada para operar con precisión, con el objetivo específico de alcanzar los fines para los cuales fue creada.
A veces se considera una solución justificada para la sociedad.	Requiere establecer de antemano la mejor manera de realizar las tareas, evitando así fomentar errores e irregularidades que puedan responder a intereses de clase particulares en detrimento de lo social.

Parfraseado de VARGAS ARÉVALO, José Cidar. *Ob. Cit.* Obtenido en <https://www.redalyc.org/pdf/4259/425942160011.pdf>

¹² BANCO MUNDIAL. *REPENSAR EL FUTURO DEL PERÚ: NOTAS DE POLÍTICA PARA TRANSFORMAR AL ESTADO EN UN GESTOR DE BIENESTAR Y DESARROLLO*. 2021. Obtenido en <https://www.bancomundial.org/es/country/peru/publication/repensar-el-futuro-del-per-apuntes-de-pol-tica-para-transformar-al-estado-en-un-gestor-del-bienestar-y-el-desarrollo>

¹³ PALOMINO, Miguel. *¿IMPORTA EL TAMAÑO DEL ESTADO?*. 2022. Obtenido en <https://www.ipe.org.pe/portal/importa-el-tamano-del-estado-por-miguel-palomino/>

¹⁴ VARGAS ARÉVALO, José Cidar. *ÉTICA, CORRUPCIÓN Y BUROCRACIA PERSPECTIVAS*. Núm. 24, julio-diciembre, 2009, pp. 209-226, Universidad Católica Boliviana San Pablo Cochabamba, Bolivia, Año 12, N° 24, 2do Semestre, 2009, pp. 214-217. Obtenido en <https://www.redalyc.org/pdf/4259/425942160011.pdf>



Según Weber¹⁵ (1964), la concepción original del término burocracia hace referencia a un cuerpo de funcionarios profesionales organizados de manera jerárquica en forma de pirámide, que siguen reglas y procedimientos uniformes e impersonales. Los componentes que definen este modelo organizativo son la división del trabajo, la autoridad, los cargos o posiciones, y la forma de regular las relaciones entre los individuos. Por tanto, como señala LAZCANO GUTIÉRREZ¹⁶, debe tener en cuenta, que, un país puede surgir y progresar como Estado nacional siempre y cuando, incluso en sus primeras etapas, muestre la habilidad para abordar y solucionar problemas sociales que vayan más allá de las disputas locales.¹⁷ En este contexto, las capacidades del Estado se entienden en la intersección entre el alcance de sus funciones y la eficacia con la que las lleva a cabo.

Sin embargo, en las últimas dos décadas, la burocracia estatal peruana no esencial (es decir, excluyendo a médicos y enfermeras, maestros, policías y militares, y jueces y fiscales) ha experimentado un aumento desproporcionado de diez veces, alcanzando los S/. 35,000 millones el año 2020, mientras que la recaudación fiscal a cargo de la SUNAT ha crecido cuatro veces, llegando a S/. 100,000 millones en 2020. Esta disparidad revela un crecimiento excesivo de la burocracia a expensas de servicios esenciales (salud, educación, justicia y seguridad) y la inversión en infraestructura pública. La existencia de múltiples ministerios plantea dudas sobre la necesidad de tal fragmentación, sugiriendo la posibilidad de una gestión más eficiente bajo un solo ministerio. La proliferación de ministerios no solo implica mayor burocracia, sino también un riesgo potencial de corrupción, por lo cual, dichos ministerios se deben fusionar y así eliminar la

¹⁵ Citado por PEREIRA, Lilia; DÍAZ, Jazmín; PEREIRA, Morela; y SUÁREZ, Wendolin. *INFLUENCIA DEL MODELO BUROCRÁTICO-POPULISTA EN LA GESTIÓN DE LA INVESTIGACIÓN: CASO UNIVERSIDAD DEL ZULIA*. Revista de Ciencias Sociales v.14 n.3 Maricao dic. 2008. Obtenido en https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-95182008000300014

¹⁶ LAZCANO GUTIÉRREZ, Iván. *CAPACIDADES ESTATALES Y BUROCRACIA*. Buen Gobierno, núm. 26, 2019. Obtenido en <https://www.redalyc.org/journal/5696/569660606003/html/>

¹⁷ OSZLAK, Oscar. *BUROCRACIA ESTATAL: POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS*. Postdata N° 11, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, abril del año 2006. Obtenido en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012006000100002



burocracia excesiva para liberar recursos destinados a mejorar salarios e invertir más en servicios esenciales e infraestructura.¹⁸

Así tenemos que, un claro ejemplo de la importancia de fusionar los ministerios es la creación del Ministerio de Infraestructura, tanto así que, para el Contralor General de la República, Nelson Shack Yalta, este nuevo ministerio no aumentaría la burocracia, sino que permitiría una gestión más eficiente de los recursos públicos para proyectos de mediana y gran escala en el país, sugiriendo que este ministerio absorba varias instituciones y agencias gubernamentales, siendo enfático en la importancia de concentrar las competencias dispersas actualmente en varios ministerios en una sola entidad para resolver problemas operativos específicos y subraya la necesidad de contar con personal técnico calificado, bien remunerado y estable, independiente de los cambios políticos.¹⁹

II. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa genera una nueva ley de carácter declarativo.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto no genera gasto al erario nacional, pues, solo se está creando una norma declarativa que fija la atención del gobierno en la importancia de reducir el tamaño del Estado para mejorar su eficiencia en el gasto público.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa tiene relación con la política de Estado 24 *"Afirmación de un Estado eficiente y transparente"* y con el punto 100 de la Agenda Legislativa, denominado *"Modernización y eficiencia de la gestión del Estado y la Administración Pública"*.

¹⁸ CILLÓNIZ, Fernando. *¡QUIÉN SE ATREVE A TOMAR AL TORO POR LAS ASTAS!: HÍPER BUROCRACIA ESTATAL*. 12 de marzo de 2021. Obtenido en <https://www.lampadia.com/analisis/economia/hiper-burocracia-estatal/>

¹⁹ SCHACK, Nelson. *CONTRALOR: UN MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA GESTIONARÍA CON MAYOR EFICACIA RECURSOS PARA OBRAS*. 2023. Obtenido en <https://www.elperuano.pe/noticia/208647-contralor-un-ministerio-de-infraestructura-gestionaria-con-mayor-eficacia-recursos-para-obras>