



Alan Fairlie Reinoso
Parlamentario Andino

Política Nacional de Competitividad y Productividad: Un balance crítico



Contenido

▶ Presentación	3
▶ Balance crítico de los Objetivos Prioritarios y Lineamientos de la Política Nacional de Competitividad y Productividad DS N° 345-2018-EF	
• OP N° 01: PNCP: ¿Infraestructura con APPs? Alan Fairlie y Erika Collantes	5
• OP N° 02: Fortalecer el capital humano, pero desde un enfoque integral Alan Fairlie y Jessica Portocarrero	10
• OP N° 03: Innovación, Ciencia y Tecnología: Propuesta insuficiente Alan Fairlie y Jessica Portocarrero	18
• OP N° 05: Competitividad y Productividad sin reducir derechos laborales Alan Fairlie y Rosa Varillas	25
• OP N° 06 y OP N° 07: Insistiendo en estrategia basada en las ventajas comparativas Alan Fairlie y Erika Collantes	32
• OP N° 09: Sostenibilidad ambiental: ¿Cumplimos con los estándares? Alan Fairlie y Rosa Varillas	37
▶ Referencia Bibliográfica	43

Alan Fairlie Reinoso
PARLAMENTARIO ANDINO



Presentación

El 31 de diciembre de 2018, el Gobierno peruano aprobó oficialmente, mediante el Decreto Supremo N° 345, la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la cual a través del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF), conducirá esta política que será de cumplimiento obligatorio hasta el 2030 para todas las entidades de los diferentes Poderes del Estado, Organismos Constitucionales Autónomos y de los diferentes niveles de gobierno. Esta política consta de nueve objetivos prioritarios, donde cada uno de ellos contiene lineamientos de política, así como indicadores y responsables de estos indicadores.

En mi despacho hemos realizado un análisis crítico de esta política. Este balance pone en evidencia que el Gobierno pretende impulsar políticas para continuar con el mismo modelo que ha regido en nuestro país desde los años noventa. Una estrategia que no condujo a nuestro país a un desarrollo sostenible, y que no ha superado asimetrías y desigualdades que afectan a la población, especialmente a las más pobres. Cada uno de los siguientes artículos del presente documento corresponde a un análisis de cada objetivo de la PNCP, la cual discute, señalando limitaciones y lineamientos alternativos de política.

De acuerdo con el objetivo prioritario 1, *dotar al país de infraestructura económica y social de calidad*, el MEF propone seguir impulsando la modalidad de ejecución de infraestructura mediante APPs sin ningún cambio o mejora que permita superar los problemas financieros, de gestión y de corrupción involucrados.

Con respecto a los objetivos prioritarios 2 y 3, *fortalecer el capital humano y generar el desarrollo de capacidades para la innovación, adopción y transferencia de mejoras tecnológicas*, el Gobierno plantea garantizar una educación de calidad, así como consolidar el ecosistema de innovación y absorción de tecnologías. Sin embargo, no considera aumentar los recursos necesarios para alcanzar este fin.

De acuerdo al objetivo prioritario 5, *crear las condiciones para un mercado laboral dinámico y competitivo para la generación de empleo digno*, la PNCP limita los derechos laborales, para así aumentar la competitividad y la formalidad. Se olvida que desde los años 90 se han venido implementando medidas de flexibilización laboral, y la informalidad no se ha reducido significativamente.

Los objetivos 6 y 7 se encuentran relacionados con el desarrollo productivo de nuestro país, *generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo y, facilitación del comercio exterior y mejora del desempeño de la cadena logística*. Pero, el MEF sigue insistiendo equivocadamente, en la facilitación del comercio y un entorno favorable de negocios basados en nuestras ventajas comparativas, asumiéndose que con medidas de simplificación, estándares de calidad y los instrumentos de proveedores y otros existentes, bastan para una diversificación productiva, y la internacionalización de las pymes.

Por otro lado, en el objetivo prioritario 9, *promover la sostenibilidad ambiental en la operación de actividades económicas*, no se menciona el impacto ambiental que ha tenido la reducción de los estándares dados por el Gobierno en los últimos años, para promover la inversión privada. Tampoco se aplican sanciones por los daños ambientales generados por las empresas, sino solo se mencionan criterios preventivos.

Las políticas pueden tener buenos objetivos en varios casos, pero malos o insuficientes instrumentos. Se insiste en la profundización del modelo primario-exportador excluyente, en vez de proponer cambios estructurales hacia una diversificación productiva, basada en la innovación, ciencia y tecnología con nuevos motores de crecimiento y empleos realmente dignos y sostenibles.

Se requiere recursos que deben salir de un nuevo pacto fiscal, que combata la elusión y evasión fiscal, aumentando la presión tributaria como porcentaje del PBI, que permita un crecimiento sostenible, redistributivo y en beneficio principalmente, de la población más vulnerable.

Alan Fairlie
Parlamentario Andino
Mayo 2019





Foto tomada de Gestión

PNCP: ¿Infraestructura con APPs?

Alan Fairlie
Erika Collantes

El primer objetivo prioritario de esta PNCP es “dotar al país de infraestructura económica y social de calidad” (MEF, 2018, p. 24)¹. El primero de los lineamientos de política que propone el MEF, es “planificar articulada y eficientemente la infraestructura pública tomando en cuenta las modalidades de ejecución y de financiamiento, además de los mecanismos de rendición de cuentas” (MEF, 2018, p. 37)².

En la actualidad, una de las modalidades más utilizadas en la ejecución de proyectos de infraestructura en el Perú, son las Asociaciones Público Privadas (APP)³. Según estadísticas publicadas por el MEF⁴, las adjudicaciones por APP en el país han presentado un notable aumento en el monto de inversión desde su creación. Pasó de 1,065 millones de dólares en 2008 a alcanzar un monto de 14,270 millones de dólares en 2014. De acuerdo con el MEF⁵, en el

¹ MEF (2018). Política Nacional de Competitividad y Productividad. Decreto Supremo No. 345. Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 31 de diciembre de 2018.

² Ibid.

³ Las Asociaciones Público – Privadas fueron creadas por Ley bajo el DL No. 1012 en 2008. Decreto Legislativo que aprueba la Ley marco de Asociaciones Público - Privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada. Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 13 de mayo de 2008.

⁴ Ministerio de Economía y Finanzas. Asociaciones Público Privadas. Estadísticas. *Evolución de Proyectos APP Adjudicados, 2008-2015*. (<https://www.mef.gob.pe/es/asociaciones-publico-privadas/estadistica>).

⁵ Ministerio de Economía y Finanzas. Asociaciones Público Privadas. Estadísticas. *Proyectos APP Adjudicados, por Sector. Monto de Inversión Adjudicado por Sector*. De enero 2008 a diciembre de 2015. (<https://www.mef.gob.pe/es/asociaciones-publico-privadas/estadistica>).

2015, son los sectores de energía y transportes los que cuentan con mayores montos de inversión.

Sin embargo, después de diez de años de vigencia de esta modalidad contractual en el Perú, el impacto de las APP en la inversión privada y el crecimiento económico del Perú no logran los resultados esperados. En un estudio realizado para el Perú sobre las reformas del gasto público a través de APP y su impacto sobre la inversión privada y el crecimiento económico, se menciona que: *"Si bien es cierto, las APPs (...) han ido creciendo progresivamente, aún no alcanzan los niveles que las expectativas sobre dichos mecanismos han generado. Tampoco constituyen una respuesta efectiva ante la desaceleración de la inversión privada y el crecimiento económico"* (Shack, 2016, p. 5)⁶.

Asimismo, la evidencia empírica internacional, regional y nacional sobre el impacto de las APP en diferentes sectores clave, como educación, salud, transporte o energía, pone en evidencia que esta modalidad contractual ha involucrado elevados costos y riesgos para el Estado, debido a su poca capacidad de gestión y a la falta de transparencia en la rendición de cuentas, lo que ha significado una pérdida de bienestar de la población. Así también, los acontecimientos recientes acerca de los actos de corrupción en la adjudicación de proyectos bajo esta modalidad, han conllevado a una menor confianza en las APP por parte de la sociedad.

Experiencia internacional

En una investigación de Romero (2015)⁷, que analiza el impacto de las APP a nivel mundial, encuentra que, en la mayoría de los casos, las APP son la modalidad más costosa de financiación e incrementan el gasto público de manera significativa, sobre todo en los países en desarrollo. También, que es muy difícil negociar y poner en práctica las APP debido a la complejidad y larga duración de los contratos, y a las renegociaciones, conllevando a que, en muchos casos, los costos de transacción y construcción sean más elevados respecto a las obras públicas. Esta autora demuestra la poca capacidad del Estado para implementar las APP, principalmente en países en desarrollo. Esto se encuentra relacionado con otra evidencia aportada por el estudio, que es la poca transparencia de las APP, lo cual impacta sobre la rendición de cuentas y la compensación a las comunidades afectadas, al mismo tiempo que incentiva la corrupción. Un hallazgo importante de este estudio es que las APP presentan limitaciones significativas para disminuir la pobreza y la desigualdad, e impedir un impacto dañino sobre el medio ambiente.

En esta misma línea, un informe reciente de Eurodad (2018)⁸, analiza el impacto de 10 proyectos con los problemas más frecuentes bajo la modalidad de APP en países desarrollados y en desarrollo⁹, en sectores prioritarios¹⁰. Se evidencia en todos los casos un alto costo y riesgo excesivo para el Estado, que perjudica a los ciudadanos. Al mismo tiempo, se encuentra que, para cada una de las APP analizadas, resultaron

⁶ Shack, N. (2016). *Reformas de gasto público y crecimiento económico. El caso de las Asociaciones Público-Privadas en el Perú y la inversión "impulsada"*. Serie No. 171. CEPAL y Cooperación Española.

⁷ Romero, María José (2015). *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*. European network on debt and development. Bruselas: Eurodad.

⁸ Eurodad (2018). *Historia Repetida. Cómo fracasan las Asociaciones Público Privadas*. Octubre 2018.

⁹ Los países analizados son: Colombia, España, Francia, India, Indonesia, Lesoto, Liberia, Perú y Suecia.

¹⁰ Los sectores involucrados son: agua y saneamiento, educación, energía, salud y transporte.

ser más riesgosas para el Estado que para el sector privado, esto ya que el sector público tuvo que intervenir y asumir todos los costos, cuando las cosas no salieron bien. Asimismo, se muestra que en todos los casos la negociación e implementación fue compleja, y que 9 de los 10 casos carecieron de transparencia y de una consulta a las comunidades afectadas. Respecto al impacto sobre la pobreza, la desigualdad, y el medio ambiente, ponen en evidencia que *“cinco de las 10 APP analizadas impactaron de forma negativa en los pobres y contribuyeron con el crecimiento de la brecha entre ricos y pobres (...) tres de las APP tuvieron impactos sociales y medioambientales graves”* (Eurodad, 2018, p. 5).

América Latina y el Perú

La evidencia de los estudios sobre las APP en América Latina y el Perú, están muy relacionados con los hallazgos encontrados a nivel internacional. En un estudio realizado por la CAF, sobre casos aparentemente exitosos de APP en América Latina, se encontró que los altos costos de las APP en la región *“hacen poner en duda hasta qué punto el mecanismo de APP está sirviendo en la práctica para transferir una mayor eficiencia a la sociedad”* (CAF, 2015, p. 268)¹¹.

En otro estudio que analiza los diferentes riesgos fiscales vinculados a las APP en el Perú y en la región, se evidencia que *“Las APP fueron particularmente útiles cuando los problemas fiscales y de endeudamiento eran importantes. (...) ahora se descubre que pueden tener impactos fiscales negativos asociados a que los montos de inversión y costos pueden ser mayores respecto de la opción de cuando estos se realizan directamente*

como inversión pública, se aumenta aceleradamente las deudas en firme y contingentes, se reduce la disponibilidad de recursos para otros gastos y disminuye la función redistributiva del Estado” (Alarco, 2015, p. 6)¹².

Un estudio más reciente es realizado por Alarco y Salazar (2019)¹³, quienes ponen énfasis en la problemática del marco regulatorio de las APP en la región y el Perú. Este estudio está motivado por la promulgación reciente de un nuevo marco normativo para la promoción de APP en el Perú¹⁴ y por la mayor evidencia internacional acerca de los resultados de esta modalidad contractual.

Los autores muestran que, si bien las modalidades de las APP en las diferentes economías de América Latina se han sofisticado, no se ha notado un avance parecido en sus mecanismos de gestión. En el Perú, la nueva Ley de APP determina *“optimizar el valor por el dinero”* como uno de los objetivos del Diálogo Competitivo, sin embargo, propone la posibilidad que el involucramiento del privado se dé antes de efectuar el cálculo del valor por el dinero, generando un sesgo a favor de la APP. Asimismo, los criterios para el registro y valuación de los pasivos (ahora compromisos-garantías) en firme y contingentes en el Perú se han cambiado para disminuir su importancia. En la región, no se encuentran estudios que establezcan balances sobre los elementos positivos y negativos de las APP. En la misma línea, tampoco se encuentran evaluaciones ex post por proyectos, para establecer enseñanzas de cómo gestionar eficaz y eficientemente las APP.

Otro aspecto importante que resalta este estudio

¹¹ CAF (2015). Asociación Público Privada en América Latina: aprendiendo de la experiencia. Bogotá: Gastos gemelos comunicación, julio 2015.

¹² Alarco, Germán (2015). *¿Negocio Público o Privado? Ventajas y desventajas de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en América Latina*. Lima: Latindadd.

¹³ Alarco, G. y Ciro Salazar (2019). *Riesgos público-privados. Fallas regulatorias en las Asociaciones Público-Privadas y recomendaciones de política para la región desde el caso peruano*. Lima: Latindadd.

¹⁴ Congreso de la República del Perú (2018). Decreto Legislativo No. 1362. Decreto Legislativo que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privada y Proyectos en Activos.

es que en el Perú nunca se aplicó un análisis cuantitativo para estimar el “valor por dinero” de un proyecto dado, que permita evaluar ex ante cuál es la opción que resulta más conveniente para ejecutar un proyecto de inversión (si hacerlo como APP o como obra pública). A pesar que en mayo de 2008 con el DL N° 1012 se estableció una evaluación a través de la metodología del Comprador Público-Privado (CPP)¹⁵, bajo DS en enero de 2009 se suspendió su aplicación por dos años. Luego, en marzo de 2011, mediante otro DS, se exoneró su aplicación durante todo el año. Después, en junio de 2011 se modificó el reglamento sustituyendo la metodología del CPP por un análisis costo beneficio que lo simplificó enormemente. Después, bajo la Ley 30167 de 2014 se confirma la eliminación del requisito CPP y se sustituye por un análisis comparativo y un análisis de los aspectos relevantes del proyecto. De acuerdo con este autor, mientras que en el Perú se eliminó este análisis cuantitativo del CPP, en muchos países se aplica esta metodología o metodologías más detalladas. Conforme con Salazar (2018)¹⁶, la decisión de implementar el Aeropuerto Internacional de Chinchero en Cuzco a través de una APP se basó en un análisis cualitativo que le dio un excesivo margen de arbitrariedad. Según este autor, el fracaso en este proceso de planificación, obligaría al Estado a tener una infraestructura subutilizada, generando para el Estado un alto costo financiero y para la ciudad del Cuzco un alto costo social.

Asimismo, los actos de corrupción recientes que se han visto bajo esta modalidad han conllevado a una pérdida de bienestar y confianza por parte de la población. En un estudio para América

Latina, Roberto de Michele et. al. (2018)¹⁷, encuentra que el reconocimiento de que las adjudicaciones de ciertas APP en América Latina se dieron mediante el pago de sobornos activó la declaración de nulidad de los contratos, generando la parálisis de un número significativo de obras en la región. Según este autor: “*En algunos países de la región ha llevado incluso a interrupción de las respectivas cadenas de pagos, a la quiebra de algunos proveedores y al despido de miles de trabajadores (...) además de ya exacerbar la ya existente desconfianza hacia sus autoridades y funcionarios públicos*” (p. 2). En la misma línea, Távara (2017)¹⁸, que analiza las posibilidades de las APP como mecanismo de incentivo al desarrollo de la infraestructura del Perú, encuentra que “*en el contexto actual, marcado por graves escándalos de corrupción vinculados precisamente a grandes proyectos de infraestructura, la ciudadanía muestra una natural desconfianza frente a sus autoridades, a todo nivel, y la credibilidad de las instituciones se ha visto gravemente comprometida*” (p. 100).

Algunas recomendaciones

Entre las recomendaciones para evitar los altos costos y riesgos para el Estado, así como los actos de corrupción bajo la modalidad de APPs, podemos mencionar las planteadas por Romero (2015)¹⁹, quien recomienda a los hacedores de política “dejar de ocultar el costo real de las APP” y optar por prácticas contables prudentes, como incluir a las APP en la contabilidad nacional como deuda pública para que se incluyan en el análisis de sostenibilidad fiscal, y considerar el riesgo de los pasivos contingentes ocultos en caso de que fracase el proyecto. También recomienda

¹⁵ MEF (2008). Manual del Comprador Público-Privado para evaluación de concesiones cofinanciadas.

¹⁶ Salazar, Ciro. (2018). *Aeropuerto Internacional de Chinchero – Cuzco*. Artículo del Informe de Eurodad: Historia Repetida. Cómo fracasan las Asociaciones Público Privadas. Octubre 2018.

¹⁷ Roberto de Michele, Prats y Lozada (2018). *Efectos de la corrupción de las asociaciones público-privadas. Consecuencias de un enfoque de tolerancia cero*. Documento de discusión No. 625. Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁸ Távara, J. (2017). *Las Asociaciones Público-Privadas en el contexto actual*. Las Alianzas Público-Privadas (APP) en el Perú. Beneficios y riesgos. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Pontificia Universidad Católica del Perú.

¹⁹ Romero, M. (2015). *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*. European network on debt and development. Bruselas: Eurodad.

promover la buena gobernanza democrática de todos los proyectos grandes de infraestructura a través de consultas informadas y la participación de la sociedad civil. Asimismo, considera prioritario que los proyectos de APP se diseñen y seleccionen en beneficio de toda la sociedad, implementando indicadores claros y mecanismos eficaces de seguimiento que permitan evaluar el impacto de las APP sobre la población en condiciones de pobreza, desde el proceso de selección hasta su puesta en marcha.

Desde una perspectiva nacional, que puede ser extrapolada para la región, Alarco y Salazar (2019)²⁰, recomiendan contar con criterios precisos y transparentes de evaluación ex ante de los proyectos de inversión, así como evitar la renegociación continua de contratos que origina alto riesgo moral y fiscal. También recomiendan que las autoridades eliminen los incentivos a sobre invertir y generar sobrecostos de manera que se evite que disminuya la función distributiva del Estado y los márgenes de maniobra del Gobierno. Asimismo, se recomienda evitar que los niveles de endeudamiento de las APP sean excesivos en sus modalidades firmes y contingentes y que reciban un tratamiento parecido a la Deuda Pública tradicional, sujeta a

análisis con más detalles sobre sus riesgos y límites. También recomienda un mayor liderazgo y refuerzo de las capacidades del Estado para promover y gestionar mejor las APP, capacitando al personal de los tres niveles de gobierno y homogenizando criterios de información.

Balance

Sin duda, se debe atender el déficit de infraestructura en el país, esencial para la competitividad y la productividad. Pero, la experiencia internacional y peruana, encuentran serias limitaciones de la modalidad de APP. Pese a ello, el Gobierno pretende impulsarla, sin ningún cambio o mejora que permita por lo menos corregir los problemas financieros, de gestión y de corrupción, involucrados. Ha tomado a pie juntillas, la propuesta que al respecto ha formulado el gran empresariado extranjero y nacional.

Debemos enmendar el rumbo, y no cometer nuevamente errores del pasado. Inversión en infraestructura sí, pero no con estas APP.

²⁰ Alarco, Germán y Ciro, Salazar (2019). *Riesgos público-privados. Fallas regulatorias en las Asociaciones Público-Privadas y recomendaciones de política para la región desde el caso peruano*. Lima: Latindadd.



Fortalecer el Capital Humano, pero desde un enfoque integral

Alan Fairlie
Jessica Portocarrero

El segundo objetivo prioritario de esta PNCP es “Fortalecer el capital humano” (MEF, 2018, p. 29)¹. En este objetivo se señala la importancia de contar con un capital humano altamente capacitado para poder alcanzar mayores niveles de productividad, así como promover una formación laboral continua, mayor acceso a la educación básica regular, la educación universitaria y técnica, y la necesidad de contar con docentes capacitados que promuevan el desarrollo potencial de niños, niñas y los jóvenes del país.

Si bien, mejorar los factores mencionados previamente resulta fundamental, en la PNCP no se mencionan temas trascendentales como la posi-

bilidad de destinar mayores recursos al sector de educación o de promover una capacitación constante y permanente que permita a los docentes convertirse en actores claves para la transformación de nuestra educación. Se habla de la revalorización de los docentes, sin embargo, sus sueldos continúan siendo bajos para cubrir sus necesidades y las de sus familias, además de carecer de capacitación que les permita escalar en la carrera magisterial.

A lo largo del presente documento analizaremos los principales lineamientos de política planteados en este objetivo, así como las limitantes que se presentan.

¹ MEF (2018). Política Nacional de Competitividad y Productividad. Decreto Supremo No. 345. Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 31 de diciembre de 2018.

El impacto de la educación en el crecimiento de los países

La educación no solo permite desarrollar capacidades y adquirir conocimientos, sino que constituye el principal medio para disminuir las brechas de desigualdad existentes, al romper los círculos de pobreza y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables. La educación está estrechamente ligado al crecimiento económico, es decir que un mayor acceso a una educación de calidad puede asegurar mejores niveles de productividad y empleos de calidad, lo que significa lograr que las personas tengan mayores ingresos y, por tanto, un crecimiento sostenido en el largo plazo.

En esa misma línea, CEPAL sostiene que “Para asegurar la sostenibilidad del desarrollo en el largo plazo, así como para impulsar el cambio estructural requerido, es necesario contar con una población joven de mayor nivel educativo, aprendizajes pertinentes y capacidades de innovación y manejo de la sociedad del conocimiento”². Esto también es reafirmado por la CAF, al señalar que “Existe una fuerte relación causal entre las habilidades acumuladas por la población y el crecimiento económico de los países”; por otro lado, argumentan que aquellos países donde existe un mayor stock de habilidades cognitivas, suelen ser más productivos³.

Es así, que uno de los principales retos que enfrenta nuestro país para alcanzar mayores niveles de desarrollo y competitividad, es la formación de capital humano, ámbito en el que el panorama para nuestro país no es alentador.

De acuerdo al Índice de Capital Humano⁴ del Banco Mundial (el cual sirve para cuantificar la contribución de la salud y la educación a la productividad de la próxima generación de trabajadores de un país), nos encontramos en el puesto 72 de 157 países, con un índice de 0.59, lo que significa que la productividad en la fuerza laboral de la generación de un niño que nazca hoy, será 59% de lo que podría ser si su generación hubiera recibido una educación completa y una buena salud. Por otro lado, el índice indica que de mantenerse las condiciones actuales, nuestro país percibirá 41% menos ingresos en el largo plazo⁵.

Por otro lado, el índice de competitividad muestra que nuestros avances en materia de formación de capital humano han sido nulos en el tiempo, hecho que es corroborado al analizar los pilares referentes a educación primaria y salud de este índice. En el 2012⁶ obtuvimos una calificación de 5.4, siendo 7 el puntaje óptimo y, en el 2018⁷ seguimos con la misma calificación. Similar escenario se presenta en el pilar relativo a educación superior y entrenamiento, en donde entre el 2012 y el 2018 pasamos de 4.0 puntos a 4.01.

Asimismo, de acuerdo con el Informe de Capital Humano del Foro Económico Mundial, son cuatro los factores esenciales para la formación de capital humano: Capacidad, Despliegue, Desarrollo, y Conocimiento. En el 2017, el Perú se ubicaba en el puesto 66 de 130 países⁸, lo cual está asociado a la falta de una adecuada oferta de formación que responda a las necesidades del mercado y a los requisitos para ser cada vez más competitivos.

² CEPAL (2015). Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad. p. 24.

³ CAF y RED (2016). Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral.

⁴ Mide el capital humano que un niño o una niña que nace hoy puede esperar alcanzar a los 18 años, teniendo en cuenta los riesgos de mala salud y educación deficiente que existen en el país en el que vive.

⁴ Banco Mundial (2019). Índice de Capital Humano. Véase en: <http://www.bancomundial.org/es/publication/human-capital>.

⁶ Klaus, S. (2011). The Global Competitiveness Report 2011-2012. World Economic Forum.

⁷ Schwab, K. (2017). The Global Competitiveness Report 2017- 2018. World Economic Forum.

⁸ El Índice Global de Capital Humano 2017.

Por otro lado, algunas investigaciones señalan que los bajos niveles de productividad del país están asociados a las brechas existentes de capital humano: “La formación del capital humano y/o productividad a lo largo del ciclo de vida de los trabajadores ubica al Perú en niveles rezagados (...) el camino debe seguirse con el objetivo de elevar la productividad en el largo plazo es incrementar el capital humano mediante una mayor inversión en educación con niveles similares a la de los países de la OCDE (6% del PBI)”⁹. Finalmente sostienen que con los actuales recursos destinados a la educación no deberían esperarse grandes resultados en términos de productividad en el mediano y largo plazo.

En ese sentido, entre los principales retos para alcanzar el desarrollo y el potencial de nuestra población, así como mayores niveles en capital humano, se encuentra el acceso a una educación de calidad, con docentes altamente capacitados, en donde se brinde a los estudiantes contenidos y herramientas (tanto infraestructura como tecnológicas) que les permitan desarrollar nuevas habilidades y competencias, para en el largo plazo lograr la transformación productiva de país. En el objetivo N°2 de la Política Nacional de Competitividad y Productividad, se hace un diagnóstico de nuestra situación en materia de formación de capital humano y los factores que intervienen, mostrando la situación que atraviesa nuestro país en este ámbito, lo cual resulta muy preocupante dada la proliferación de centros e instituciones educativas que no reúnen las condiciones básicas para la enseñanza, el insuficiente presupuesto dedicado a sectores claves como educación y salud, y la falta de una formación continua para el trabajo.

Principales desafíos para desarrollar, gestionar y fortalecer el capital humano en el Perú

En las últimas décadas, el crecimiento económico del país se ha debido a factores externos positivos (como el precio de las materias primas), y

lamentablemente no aumentó la productividad. El principal desafío para impulsar la productividad y la competitividad en el país, es la formación de capital humano suficientemente calificado, que puedan adaptarse rápidamente a las exigencias del mercado actual y futuro; además de impulsar la inserción de la innovación en los procesos productivos.

El objetivo N°2 de la PNCP, a través de sus lineamientos de política, busca “optimizar los servicios para el fortalecimiento de capacidades de la fuerza laboral a través del mejoramiento para la formación del empleo, la certificación de capacidades y competencias; así como, la articulación entre la oferta formativa y los requisitos del mercado. Impulsar el acceso y la calidad de la educación en especial la educación superior; y consolidar la reforma magisterial”. Estos lineamientos resultan trascendentales, pero insuficientes para hacer frente a los desafíos que conlleva la formación de talento humano. Entre los desafíos identificados se encuentran:

Recursos económicos destinados al fortalecimiento del capital humano

Nuestro país, lamentablemente, ha tenido uno de los peores desempeños en pruebas estandarizadas a nivel regional, tal como lo demostró la prueba PISA 2015, en donde ocupamos los puestos 61, 62 y 63 de un total de 69 economías, en matemáticas, comprensión lectora y ciencia, respectivamente¹⁰. Resultados similares fueron observados en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) que realiza de forma anual el MINEDU, la cual busca determinar cuánto están aprendiendo los estudiantes de 4° grado de primaria y 2° grado de secundaria en las escuelas públicas y privadas del país. Los resultados muestran que en el caso del área de matemáticas y comprensión lectora, solo el 30.7% y 34.8%, respectivamente, de los niños y niñas de 4° grado de primaria logran el aprendizaje esperado al finalizar dicho grado. Pero esta situación es aún más

⁹ Universidad del Pacífico (2016). Productividad en el Perú: medición, determinantes e implicancias. p. 36

¹⁰ OCDE, PISA 2015: resultados claves.

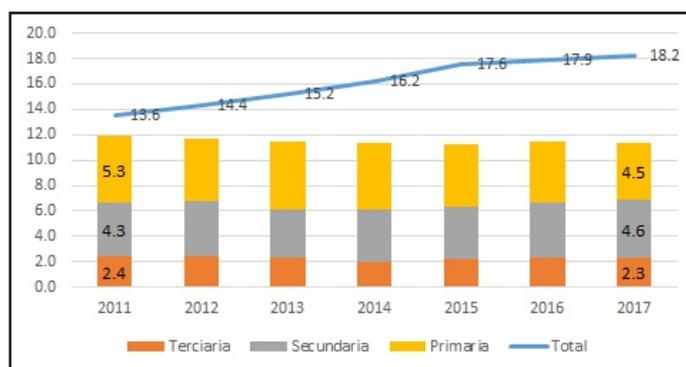
alarmante en los escolares de educación secundaria en donde este porcentaje apenas llega al 14.1%¹¹. Es claro que la calidad en el aprendizaje hoy por hoy es uno de los principales retos de nuestra educación.

Por otro lado, prevalecen los problemas en materia de salud pública, tales como la anemia y desnutrición crónica, lo cual genera impactos negativos en el desarrollo de capital humano, y deben de ser atendidos de forma prioritaria.

Si se hace un breve análisis del gasto destinado a los sectores antes mencionados, nos podemos

dar cuenta que no había un crecimiento constante y significativo. En el caso del sector educación, el porcentaje del gasto público total ha ido mejorando en los últimos años en el país, pasando de 13.6% en el 2011 a 18.2% en el 2017. En términos relativos, la educación primaria ha ido perdiendo peso en el gasto en educación total, pasando de 5.3% en 2011 a 4.5% en 2017. Situación inversa se presenta con la educación secundaria, que pasa de 4.3% a 4.6% en ese lapso. Mientras que los recursos destinados a la educación superior, casi se han mantenido en el mismo nivel¹²

Gráfico N°1 Perú: Gasto Público en educación 2011 - 2017 (% del gasto de gobierno)

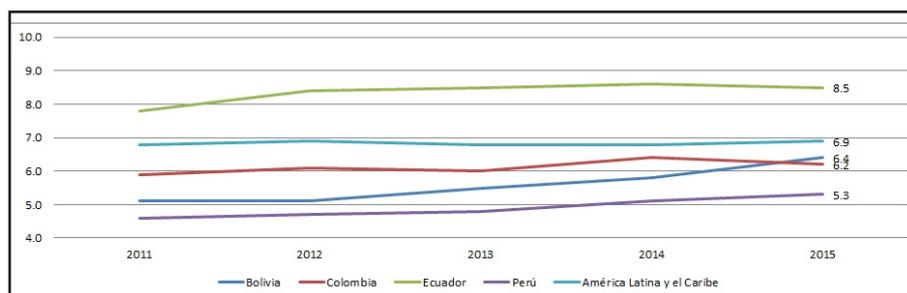


Fuente: Base de datos del Banco Mundial
Elaboración propia

En relación con el gasto en salud, aunque el país ha presentado una tendencia creciente, para el 2015 alcanza apenas el 5.3% del PIB, siendo uno de los más bajos de la región. (Encontrándose por debajo de países como, Bolivia, Colombia y Ecuador).

Pese a este panorama, el objetivo N°2 de la PNCP, a lo largo de su diagnóstico, así como sus lineamientos de política, no contempla la posibilidad de destinar mayores y mejores recursos a sectores claves en el desarrollo de capital humano, como la educación y salud. Sin embargo, nos habla de "incrementar el acceso de la población

Gráfico N°2: Gasto total en salud como porcentaje del PIB



Fuente: CEPAL
Elaboración propia

¹¹ MINEDU (2017). Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2016.

¹² Banco Mundial (2018). Gasto Público en Educación.

en edad escolar a servicios públicos de calidad, así como el acceso a educación superior, además; hace hincapié en consolidar la reforma magisterial y revalorización docentes”, lineamientos que para ser implementados requieren de un mayor presupuesto.

Fortalecimiento de la Profesión Docente

Uno de los ejes priorizados por el Ministerio de Educación en los últimos años ha sido la calidad docente. Es así que, en el 2012 se aprobó Ley de Reforma Magisterial (LRM), la cual entre sus objetivos contempla la Carrera Pública Magisterial (CPM), siendo uno de sus competentes de atracción la mejora de remuneraciones en función al mérito, esperando que este se duplique en el año 2021, con el fin de posicionar a la carrera docente en términos remunerativos¹³.

Actualmente la Remuneración Íntegra Mensual (RIM) de los docentes depende de 3 factores: a) situación: nombrado o contratado, b) escala magisterial, y c) jornada laboral, que depende de la modalidad, forma y cargo. Es decir, que todos los docentes de educación básica regular, básica especial, y educación técnica productiva tienen una jornada de 30 horas y la jornada se extiende a 40 horas en el caso de coordinadores de PRONOEI, ODEC y ONDEC. Es preciso señalar que en el caso de los contratados, su RIM corresponde a la primera escala magisterial.

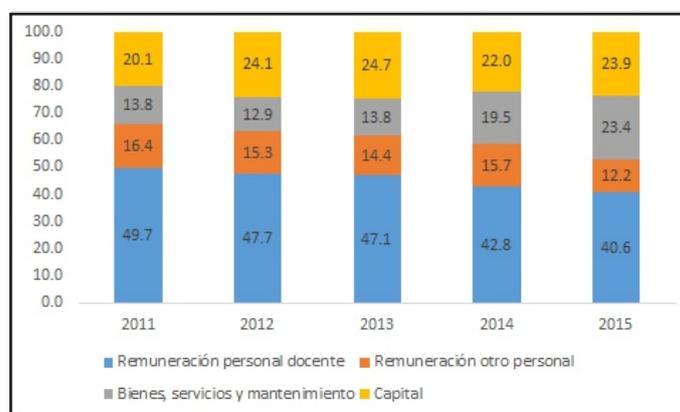
Cuadro N°1: Remuneración Íntegra Mensual, según escala magisterial

Escala magisterial	Jornada de trabajo	
	30 horas	40 horas
Octava	4410,63	5880,84
Séptima	3990,57	5320,76
Sexta	3675,53	4900,70
Quinta	3150,45	4200,60
Cuarta	2730,39	3640,52
Tercera	2520,36	3360,48
Segunda	2310,33	3080,44
Primera	2100,30	2800,40

Fuente: MINEDU
Elaboración: Propia

El ingreso a la Carrera Pública Magisterial se da a través de un concurso público, accediendo así a la primera escala magisterial, teniendo la opción de poder seguir escalando y, por ende, percibiendo mayores ingresos. No obstante, como se puede ver en el siguiente cuadro, el estado peruano ha venido reduciendo el peso del gasto en personal docente, pasando de casi 50% del gasto total en educación en 2011 a 40% en el 2015. Similar tendencia se muestra en los gastos de pagos a otro personal. Por otro lado, los gastos relacionados a bienes y servicios y a los gastos de capital se han incrementado en el mismo periodo.

Gráfico N°3 Perú: Gasto Público en educación 2011 - 2017 (% del gasto de gobierno)



Fuente: ESCALE, MINEDU

¹³ Sistema de Seguimiento de las Cumbres de las Américas (2017). Reporte del Ministerio de Educación del Perú.

El objetivo N°2 de la PNCP, busca consolidar la reforma magisterial y la revalorización de los docentes, sin embargo, no especifica con qué recursos se conseguirá tal fin. Por otro lado, tras la huelga magisterial del 2017, el Ministerio de Educación ha postergado la prueba de evaluación de desempeño docente, la cual verifica la labor de los maestros en el aula¹⁴, hecho que debe corregirse a través de capacitaciones constantes que les permita desarrollarse profesionalmente y estar aptos para rendir dicha evaluación, además fortalecer la calidad de enseñanza del país.

En ese sentido, es necesario aunar esfuerzos no sólo para aumentar el acceso a la educación, sino para garantizar la calidad en la enseñanza. El gobierno debe otorgar a los maestros un trato digno, puesto que el nivel educativo de un país depende de sus docentes.

Educación Superior de calidad

La educación superior en el Perú presenta grandes desafíos, siendo el principal la calidad de la oferta educativa. Con la proliferación de nuevas universidades en las últimas décadas, la calidad de la enseñanza quedó en un segundo plano, pasando de 48 universidades en 1990 a 132 en el 2015, y el 80% de las universidades creadas fueron privadas¹⁵.

Por otro lado, el porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años que cuenta con educación superior se ha incrementado pasando del 30.9% a 35.8% entre el 2011 y el 2016¹⁶. Lamentablemente, este crecimiento no se vio traducido en mejoras en la calidad y una mayor empleabilidad de los jóvenes.

Es así como, en el 2014, con el objetivo de ordenar el mercado de la educación superior, se promulgó la Ley Universitaria (Ley N° 30220), que

busca mejorar la calidad de la enseñanza brindada por las universidades. En el marco de la referida ley se estableció al Minedu como el órgano rector del aseguramiento de la calidad de la educación superior, además, de crear la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) como institución encargada de verificar el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad por parte de las universidades, estableciendo así el Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC). Este consta de 4 ejes: i) licenciamiento de universidades, ii) acreditación para la mejora continua, iii) información confiable y oportuna, iv) fomento para mejorar el desempeño¹⁷.

En ese sentido, resulta indispensable que el Estado continúe implementando mecanismos y estrategias que garanticen que las Instituciones de Educación Superior cumplan con los estándares mínimos calidad. Pese a que existen avances, solo 67 de las 141 universidades existentes a la fecha¹⁸ han logrado obtener sus licenciamientos.

El objetivo N°2 de la PNCP, busca incrementar el acceso y la calidad de la educación superior. Solo alcanzará, en la medida que los sistemas de educación superior logren avanzar en: por un lado, el desarrollo de habilidades cognitivas y cuantitativas que potencie la empleabilidad de los jóvenes, (lo cual implica que la educación superior ofrezca una formación y capacitación continua); y, por otro lado, en el diseño de planes de estudio que incorporen el desarrollo de habilidades digitales y tecnológicas¹⁹; que les permita desenvolverse en sectores altamente tecnológicos.

Formación laboral para el empleo

Algunas organizaciones, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), argumentan que

¹⁴ Diario Correo (10.04.19). Este año no habrá evaluación de desempeño para docentes.

¹⁵ Sunedu (2018). Informe Bienal Sobre La Realidad Universitaria Peruana.

¹⁶ Nota de prensa del INEI 23.09.17.

¹⁷ Decreto Supremo N° 016-2015-MINEDU.

¹⁸ Al 04.05.19.

¹⁹ OCDE/CAF/ CEPAL, (2018). Perspectivas económicas de América Latina 2018.

para acortar los niveles de desempleo juvenil se requieren de “reformas estructurales que, por un lado, estimulen la generación de empleos formales y, por otro, garanticen que el sistema educativo dote a los jóvenes de las habilidades que el mercado demanda”²⁰. Por lo tanto, es primordial que las habilidades de los jóvenes coincidan con las demandas del mercado laboral, puesto que esto permitirá la transición de la escuela al trabajo.

Algunas investigaciones²¹ sostienen que más de la mitad de los jóvenes en la región poseen habilidades y/o cualificaciones que no coinciden con las exigencias del mercado laboral. La encuesta de Transición de la Escuela al Trabajo del Perú, señala que la transición, puede variar entre 3 meses, si los jóvenes trabajadores cuentan con educación terciaria y hasta 9 meses²², en el caso que solo se cuente con secundaria incompleta. Pero si se considera el tiempo de transición de la escuela a un trabajo decente, el tiempo se incrementa a 5 meses en el caso de estudiantes con estudios superiores, y 31 meses para aquellos que solo tienen secundaria incompleta.

En este contexto, resulta fundamental que los gobiernos diseñen e implementen políticas focalizadas en aspectos de formación y capacitación estudiantil, que faciliten y propicien su transición hacia el empleo decente.

Si bien, el objetivo N°2 de la PNCP tiene como fin “Optimizar los servicios para el fortalecimiento de capacidades de la fuerza laboral a través del mejoramiento de la formación para el empleo, la certificación de competencias laborales y mecanismos para incentivar la capacitación laboral en el ámbito privado”, consideramos que es importante establecer lineamientos que garanticen el acceso de los jóvenes a fuentes de empleo dignos, que brinden adecuadas condiciones de trabajo.

Se debe facilitar la formación y capacitación laboral, a fin de proporcionarles las competencias y habilidades necesarias que eliminen las barreras existentes para su desarrollo profesional y laboral, además de responder a los requerimientos de los sectores productivos y el mercado.

Lamentablemente, la PNCP no contempla destinar mayores recursos a las instituciones responsables de la formación y del empleo y trabajo, recursos que son necesarios para optimizar los programas ya existentes y para el diseño de programas específicos que mejoren la articulación de los programas educativos y de empleo, en aras de diseñar políticas integrales con el objetivo de cerrar las brechas existentes en materia de exclusión educativa e inserción laboral.

Balance

Contar con un mejor capital humano es un factor esencial para alcanzar mayores niveles de desarrollo, productividad y competitividad, así como para acortar las brechas de desigualdad existentes en nuestro país.

En ese sentido, el objetivo N°2 presenta lineamientos de políticas fundamentales para lograr tal fin. Sin embargo, deja de lado otros factores claves. Por un lado, se habla de ampliar el acceso de la población en edad escolar a servicios básicos (educación y salud), no obstante, se deja de lado un aspecto trascendental, que es la educación intercultural, la cual no forma parte de los lineamientos de política contemplados en este objetivo. Se restringe así, el acceso a una educación adecuada a miles de niños y jóvenes, que se encuentran en desventaja, ya que no gozan de las mismas oportunidades de desarrollo a consecuencia de su origen étnico o las zonas geográficas en donde viven, y a quienes también el Estado les debe dotar de las capacidades y habilida-

²⁰ BID (2012). ¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina?, p. 5.

²¹ Sparreboom y Staneva (2014). Identifying qualifications mismatch from 28 school-to-work transition surveys. International Labour Office. - Geneva: ILO, 2014.

²² CAF y RED (2016). Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral.

des necesarias para que puedan insertarse en el mercado laboral y ser agentes de cambio en sus comunidades.

De esta manera, garantizar una educación de calidad para todos debe de ser una prioridad. Se requiere fortalecer los sistemas de educación a fin de que ofrezcan una formación continua que responda a las exigencias del mundo actual y a la transformación digital. Para ello, es necesario lograr mayores niveles de inversión pública, hecho que tampoco es contemplado en este objetivo. Sin los recursos necesarios, todo esfuerzo por formar a niños, niñas y jóvenes capaces de participar y desarrollarse en economías basadas en el conocimiento, será limitado.

En lo que respecta, a la educación superior, la política busca incrementar el acceso y la calidad de la misma, lo cual es esencial. Sin embargo, es necesario incorporar dentro del sistema educativo mecanismos y programas que permitan a los jóvenes adquirir competencias laborales que mejoren su empleabilidad y contribuyan con su desarrollo personal y profesional. En ese sentido, se requiere formar a jóvenes en sectores más intensivos en innovación y tecnología, puesto que el trabajo y los procesos productivos están cambiando a raíz de la Cuarta Revolución industrial. Si contamos con capital altamente capacitado, seremos capaces de migrar a un nuevo modelo económico basado en el conocimiento y no en la exportación de materias primas, sin valor agregado .



Foto tomada de Maggiori Informática

Innovación, Ciencia y Tecnología: Propuesta Insuficiente

Alan Fairlie
Jessica Portocarrero

El tercer objetivo prioritario de esta PNCP es “Generar el desarrollo de capacidades para la innovación, adopción y transferencia de mejoras tecnológicas” (MEF, 2018, p. 37)¹. Este objetivo está enfocado en fortalecer el ecosistema de innovación del país, así como las instituciones involucradas y la articulación de estas; además, de promover la formación de capital humano altamente capacitado, que facilite la gestión de los procesos tecnológicos y digitales. Por otro lado, busca promover una mayor eficiencia en la inversión destinada a este sector y fomentar las investigaciones e innovaciones y el patentamiento de las mismas.

Se hace un balance del actual entorno de la innovación, así como la adopción y absorción de las nuevas tecnologías en el país. Inicia, señalando que existe una relación directa entre el nivel de productividad y la innovación. No obstante, nuestro país es uno de los que menos recursos destinan a este sector. La escasa adopción de tecnologías y el desarrollo de nuevos conocimientos, son consecuencia de la falta de fortalecimiento y articulación de las instituciones responsables del sector, del insuficiente involucramiento de las universidades y empresas en materia de innovación, la falta de innovación y patentes. Pero, sobre todo, porque el país no cuenta con suficiente capital humano altamente capacitado para alcanzar tal fin. La situación es más

¹ MEF (2018). Política Nacional de Competitividad y Productividad. Decreto Supremo No. 345. Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 31 de diciembre de 2018.

grave que la presentada en la PNCP, tal como veremos en los siguientes ejes.

El impacto de la innovación, y la tecnología en el crecimiento y desarrollo de los países

Si bien la PNCP, reconoce la relación directa entre la innovación y el crecimiento económico, es necesario resaltar que nos encontramos en medio de la Cuarta Revolución Industrial la que está alterando la forma de producir e intercambiar bienes y servicios, así como las capacidades demandadas por el mercado laboral, conllevando a grandes retos para las economías, pero también oportunidades.

Diversos autores, dentro de ellos, Estevadeordal (2017), sostienen que a nivel de América Latina vivimos en un punto de inflexión y de cambio estructural, en el cual los países de la región deben posicionarse para aprovechar las ventajas del progreso tecnológico y a la vez adecuar sus políticas comerciales y la formación de sus recursos humanos a un contexto más desafiante².

Hoy en día, las nuevas tecnologías, como la tecnología digital, así como el uso de plataformas globales, han registrado un gran crecimiento en los países de América Latina y el Caribe. Los datos indican que el crecimiento anual de la penetración de la telefonía móvil es mayor al 100% y más del 50% de la población de la región es usuaria de Internet. Las tecnologías digitales han aportado positivamente en el crecimiento económico de los países de la región latinoamericana de acuerdo a algunas estimaciones realizadas por CEPAL, que indican que entre el 2005 y el 2013 el uso de las tecnologías digitales contribuyeron en 4.3% al crecimiento del PBI para el referido periodo³. De acuerdo a la CAF, entre el

2005 y 2014, la digitalización aportó con 208.7 mil millones de dólares al PBI de la región latinoamericana⁴. En el caso del Perú, el impacto económico agregado de la digitalización entre el 2005 – 2013 fue de 7.3 mil millones de dólares⁵.

Para la CEPAL “la competitividad y el crecimiento de los países dependerán de su integración al ecosistema digital mundial. Esto los obligará a mejorar su infraestructura, el capital humano y el entorno empresarial, definir estándares globales, regular los flujos de datos, proteger los derechos de propiedad intelectual y defender la seguridad y privacidad de los usuarios”⁶.

Asimismo, la innovación no solo se relaciona con el potencial económico, sino también con los cambios inducidos por la actividad innovadora a nivel de las sociedades y sus consecuencias sobre la sustentabilidad ambiental y social (Smith, 2010)⁷, constituyendo un factor indispensable para alcanzar el desarrollo social y económico. En ese sentido, la tecnología e innovación representan grandes oportunidades para erradicar la pobreza y las desigualdades y alcanzar un desarrollo más justo y equitativo en donde las personas de bajos recursos económicos también se vean beneficiadas.

De este modo, la innovación, así como la adopción de la tecnología, se han ido convirtiendo en una herramienta esencial para competir en el mercado internacional. Sin embargo, nuestros avances en esta materia son escasos. De acuerdo con el Índice de Competitividad Global 4.0 (ICG) del Foro Económico Mundial, índice que mide la competitividad y el desempeño de los países en el marco de Cuarta Revolución Industrial, nuestro país muestra retrocesos en el eje referido al

² Estevadeordal, A. (2017). Estar Preparados. Robot lución: el futuro del trabajo en la integración 4.0 en América, BID- INTAL, N° 42 (ISSN: 1995-9524), pp. 10-11.

³ CEPAL (2016). Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital La situación de América Latina y el Caribe.

⁴ CAF (2017). Los beneficios sociales y económicos de un mercado digital latinoamericano.

⁵ CAF, CEPAL, Fundación Telefónica (2015): *El eco-sistema y la economía digital en América Latina*.

⁶ CEPAL (2016). Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital. La situación de América Latina y el Caribe, p. 91.

⁷ Smith, A., Voss, J.-P., & Grin, J. (2010). Innovation studies and sustainability transitions: The allure of the multi-level perspective and its challenges. *Research Policy*, N° 39, pp. 435-448.

desarrollo del ecosistema de innovación, el cual está compuesto por la capacidad de innovación que tienen los países. Es así que en el 2017, el Perú se ubicó en el puesto 89 de 140 países⁸.

En esa misma línea, el Índice Mundial de Innovación 2018 (IMI), señala que los países de América Latina y el Caribe no han registrado mejoras significativas en sus niveles de innovación⁹. En caso del Perú, aún prevalece la falta de capital humano calificado, así como la infraestructura adecuada para la investigación, lo cual ha originado un retroceso respecto al 2017.

Según el Observatorio del Ecosistema y la Economía Digital de CAF, los países latinoamericanos en 2017, en promedio tenían un índice de desarrollo del ecosistema digital de 45.47, muy por debajo del promedio de los países de la OCDE (68.94). Y en el caso del Perú (38.03), este índice se encuentra incluso por debajo del promedio de América Latina. Esto demuestra la escasa digitalización de los procesos productivos, así como la adopción de nuevas tecnologías. Para ello, es necesario contar con adecuados factores de producción, es decir la formación de capital humano calificado, un mayor nivel de inversión, así como potencial para innovar. Por lo tanto, para lograr estándares de competitividad sostenible, el Perú debe trabajar en una mayor

diversificación y sofisticación de las competencias, a través de una mayor cooperación en temas de innovación y tecnología.

Innovación y tecnología para alcanzar mayores niveles de competitividad y productividad

De acuerdo a la CEPAL (2015), durante el súper ciclo de los precios, los países latinoamericanos lograron acortar las brechas productividad y mejorar su inversión en tecnología. No obstante, esta mejoría se estancó como consecuencia de la falta de políticas industriales, así como el desarrollo de actividades con mayor base tecnológica.

En el caso de Perú, los recursos destinados a investigación y desarrollo se mantuvieron entre 0.08% y 0.10% del PIB, pese al ritmo de crecimiento que registró nuestra economía en dicho periodo; tendencia que se ha mantenido constante a lo largo de los años, pese a que la evidencia empírica señala que, para lograr un crecimiento económico a largo plazo, es necesario desarrollar sectores más intensivos en tecnología.

Uno de los indicadores más utilizados para medir la intensidad del cambio estructural es el Índice de Complejidad Económica, el cual *“mide la intensidad de conocimiento de una economía tomando en cuenta la intensidad de conociemien-*

Cuadro N° 2: Índice Mundial de Innovación 2017 - 2018¹⁰

	2017		2018	
	Score 0-100	Ranking	Score 0-100	Ranking
Índice Mundial de Innovación	32.9	70	31.8	71
Subíndice A: Recursos invertidos en innovación	44.2	56	43.12	59
Instituciones	58.7	67	60.5	69
Capital humano e investigación	26.6	84	20	98
Infraestructura	45.2	69	43.2	69
Desarrollo de los mercados	54.8	27	55.2	27
Desarrollo empresarial	35.7	49	36.8	42
Subíndice B: Resultados de la innovación	24.6	85	20.48	83
Producción de conocimientos	15.8	97	17.1	88
Producción creativa	27.7	82	23.8	81

Fuente: Global Innovation Index 2018 - Cornell University, INSEAD, WIPC

⁸ World Economic Forum. (2018). The Global Competitiveness Report 2018.

⁹ Cornell University, INSEAD, WIPO (2019). Índice mundial de innovación 2018.

¹⁰ Nota: El IMI para el 2017 considera 127 países, y en el caso del IMI 2018 solo considera 126 países.

to de los productos que exporta". Es decir, que refleja las capacidades productivas de los países, así como su grado de sofisticación. En 2017, este índice ubicó al Perú en el puesto 81 de 129 países, muy por debajo de México que ocupa el lugar 21, y de países vecinos como es el caso de Colombia y Chile, quienes ocupan los puestos 53 y 61, respectivamente¹¹.

Lamentablemente, a lo largo de las últimas décadas nuestra estructura productiva continúa estando basada en un modelo primario-exportador, con poca generación de valor agregado e inserción en las cadenas globales de valor.

En esa misma línea, CAF, CEPAL y OCDE, han identificado que dentro de las nuevas trampas del desarrollo se encuentra la trampa de la productividad, la misma que se ocasiona debido a *"La concentración de las exportaciones en sectores primarios, extractivos y con bajos niveles de sofisticación crean una estructura exportadora que no genera encadenamientos con el resto de la economía doméstica"*¹². Por otro lado, la competitividad se ve limitada por la falta de la inserción internacional, así como los bajos niveles de adopción de tecnología¹³.

La PNCP, en su objetivo N° 03, no habla sobre un cambio en el modelo económico, o en la matriz productiva que permitan reducir en un alto grado la dependencia de materias primas que exportamos, ni de fomentar la generación de valor agregado, así como los procesos de innovación en nuestras estructuras productivas, a fin de alcanzar un desarrollo sostenible en el tiempo. Esto requeriría políticas comerciales e indus-

triales, que permitan avanzar en ese objetivo, lo que está ausente en el documento. Más bien se centra en la necesidad de fortalecer el ecosistema de innovación (capital humano, infraestructura, inversionistas), e incrementar la eficiencia de la inversión en el sector y aumentar los números de patentes nacionales.

En ese sentido, cabe señalar que, de acuerdo al BID (2016), la innovación es factor esencial para mejorar los rendimientos de los factores productivos y por ende alcanzar un crecimiento sostenido a largo plazo. Es así como, la innovación genera una ventaja competitiva, además del aumento de la productividad y el progreso tecnológico¹⁴.

Retos en materia de innovación, tecnología y la adopción transferencia de mejoras tecnológicas.

Recursos económicos

El diagnóstico presente en el objetivo N° 03, señala la necesidad de una mayor inversión en el sector. Sin embargo, los lineamientos de política no exigen que los recursos que el gobierno destina a este sector se incrementen. Por el contrario, están enfocados en fortalecer la gobernanza de las instituciones y actores del sector, medidas que resultan insuficientes si lo que buscamos es aumentar la competitividad del país.

Recordemos que Perú apenas le dedica el 0.12% del PBI a la investigación y desarrollo, siendo el país que menos invierte en todo el Cono Sur, de acuerdo a los datos de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología - RITCY¹⁵ (mientras el gasto promedio en I+D de América Latina y el Caribe, es de 0.68% del PBI).

¹¹ Complejidad Económica Rankings (ECI). <https://atlas.media.mit.edu/es/rankings/country/eci/>.

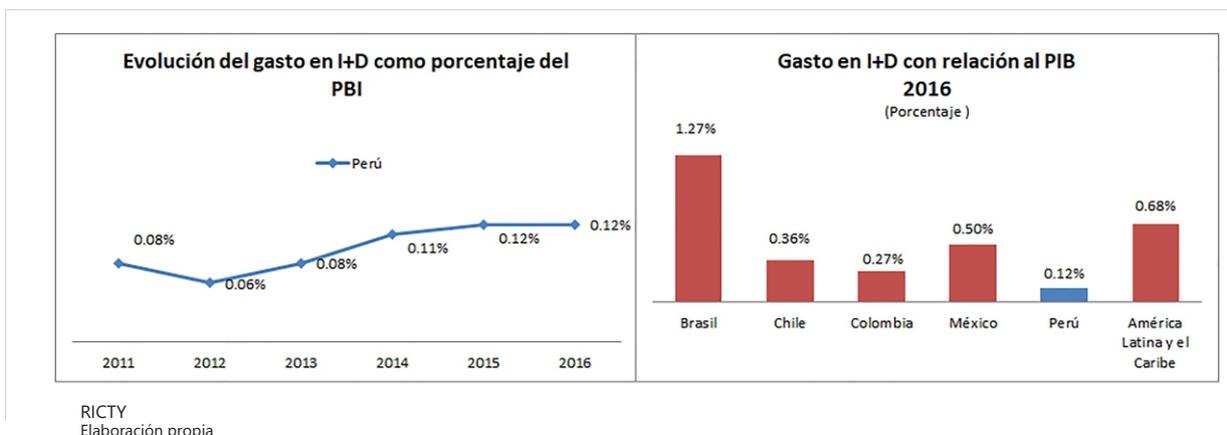
¹² CEPAL, CAF, OCDE (2019). Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en Transición. Pg. 10.

¹³ Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en Transición.

¹⁴ BID (2016). The New Imperative of Innovation Policy Perspectives for Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.

¹⁵ RICYT (2019). Gasto en I+D por Tipo de Investigación.

Gráfico N° 4: Gastos en investigación y desarrollo



Asimismo, el objetivo N°03 señala que si la inversión en I+D es baja, es porque los fondos destinados a este sector son transitorios y se dan en épocas de superávit fiscal u operaciones de endeudamiento, lo cual impide garantizar su sostenibilidad. Además, otro de los argumentos que justifican los bajos niveles de inversión, es que es financiada en mayor proporción por el gobierno. Según la RICYT, el gasto en I+D es ejecutado principalmente por el sector de educación superior (46.9% del total), siendo esta una tendencia presente en el resto de países de América Latina, contrario a lo registrado en los países desarrollados, donde el principal actor es el sector privado. Aunque esta tendencia se repite en los países vecinos, estos asignan mayores recursos a la I+D, superando notablemente a nuestro país.

Por ende, es claro que existe un escaso involucramiento del sector empresarial en materia de innovación, así como en el desarrollo de ciencia y tecnología, constituyendo uno de los principales retos para el Estado como ente articulador. Asimismo, se debe fortalecer la articulación entre el Estado, academia y la empresa dentro de los procesos productivos, con el fin de aumentar la productividad de país y emprendimientos con base tecnológica.

Por otro lado, el Objetivo N°3, señala que la absorción tecnológica adquiere particular relevancia en el caso de las micro y pequeñas empresas, las mismas que requieren de un acompañamiento para lograr tal fin. Los lineamientos de política de este objetivo, no consideran este punto como un eje estratégico para aumentar la competitividad del país.

Consideramos que este debe ser un lineamiento importante de la PNCP, puesto que fomentar el desarrollo y la transferencia de innovaciones tecnológicas para las micro y pequeñas empresas es crucial, ya que son las que más aportan al empleo y constituyen el grueso del tejido empresarial peruano. Se mejoraría de ese modo su nivel de competitividad.

Por otro lado, en relación con el financiamiento de actividades de innovación y tecnología en el sector privado, el Objetivo N°03 de la PNCP resalta la aplicación desde 2016 de beneficios tributarios para aquellas empresas que inviertan en proyectos de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación Tecnológica (I+D+I), la cual ha dado como resultado que se destinen 116 millones de soles en proyectos de investigación. Según CONCYTEC¹⁶, son 41 empresas las que han sido beneficiadas con este esquema de

¹⁶ Véase: <http://bt.concytec.gob.pe/index.php/novedades/70-concytec-41-empresas-han-destinado-s-116-4-millones-a-proyectos-de-innovacion-e-investigacion>.

incentivos tributario. Sin embargo, solo 9 pertenecen a la categoría de micro y pequeña empresa, mientras que 32 son del segmento de la mediana y gran empresa.

Tal como lo señala la CEPAL¹⁷, la baja cobertura de las políticas de apoyo a las Pymes se debe a que los programas están diseñados pensando en las empresas más dinámicas, más no en aquellas que no están en condiciones de aprovecharlos. Ante ello surge la necesidad de un nuevo enfoque que atribuya un rol más activo al Estado y que se genere una mayor interacción entre las entidades públicas relacionadas al campo del desarrollo tecnológico.

Recursos humanos

Respecto a los recursos humanos dedicados a innovación y a la generación de nuevas tecnologías, a pesar de que el número de investigadores se ha incrementado en un 200% en el Perú, (pasando de 1,128 investigadores en el 2011 a 3,374 investigadores en 2015), aún nos encontramos en desventaja. Por cada mil integrantes de la Población Económicamente Activa (PEA), solo hay en promedio 0.2 investigadores, mientras que el promedio de América Latina y el Caribe (ALC) es de 1.7 investigadores. Asimismo, prevalece la brecha de género en el sector (en el 2015, solo el 31.89% de investigadores eran mujeres). En este caso, los lineamientos de política del Objetivo N°03 de la PNCP, están enfocados a asegurar la disponibilidad de profesionales altamente capacitados que puedan desarrollarse en el campo de la ciencia, tecnología e innovación. En esa misma línea, consideramos que se debe de promover en el país la carrera del investigador, a fin de que más jóvenes cuenten con los recursos y mecanismos que permitan desarrollarse profesionalmente en el ámbito de las ciencias, tecnología e innovación. Además de evitar la fuga de talento humano de nuestro país, es necesario desarrollar una estrategia de repatriación de nuestros investigadores en el exterior, ade-

más de potenciar la formación de nuevos investigadores a través del intercambio de conocimientos y experiencias.

Cultura de innovación e investigación

Lamentablemente, en nuestro país no se ha consolidado la cultura de innovación e investigación, y ello se ve reflejado en el bajo número de patentes solicitadas por residentes y no residentes, la cual ha ido disminuyendo a lo largo de los últimos años.

La PNCP, argumenta que la causa del bajo nivel de patentes está relacionada con el desconocimiento de los actores (entre ellos, las empresas e investigadores), sobre el aprovechamiento de instrumentos y las innovaciones tecnológicas, además de la falta de instrumentos adecuados que garantice la protección de la propiedad intelectual. Por lo anteriormente expuesto, sostenemos que el problema es estructural y va más allá de este factor.

El gobierno, no especifica tampoco, lineamientos orientados a actualizar y/o establecer una normativa adecuada a cada sector o grupo empresarial para facilitar el patentamiento y transferencia tecnológica.

Gobernanza del ecosistema innovador

El Objetivo N°03 de la PNCP resalta la necesidad de fortalecer las instituciones y los actores relevantes, entre los que se encuentran el Concytec, el Sistema Nacional en Agricultura, el Instituto Nacional de Calidad, los Centros de innovación Productiva y Transferencia Tecnológica, con el objetivo de afianzar la coordinación de políticas orientadas al desarrollo y consolidación del ecosistema innovador; además de reducir la duplicidad de funciones y mejorar la calidad de la innovación.

Es claro que urge la necesidad de mejorar la coordinación entre los entes rectores en materia de

¹⁷ CEPAL (2011). Políticas para la innovación en las pequeñas y medianas empresas en América Latina.

Innovación, ciencia y tecnología en aras de tener acciones más coordinadas. Pero, consideramos que es necesario contar con un organismo de rango ministerial que no solo se encargue de la articulación de las instituciones y actores del sector, definir políticas transversales, sino que sea el encargado de gestionar mayores fondos para el sector, en el máximo nivel de la jerarquía estatal.

Balance

El Objetivo N°03 de la PNCP plantea lineamientos de política favorables para la consolidación del ecosistema de innovación y la absorción de tecnologías que permitirán fortalecer la competitividad del país, además de lograr un desarrollo económico sostenible a largo plazo. No obstante, estas son aún insuficientes. Se habla de mejorar la eficiencia de inversión en innovación, así como el desarrollo de la tecnología a través del fortalecimiento de las instituciones promotoras del sector, más no de aumentar los recursos para este fin, los mismos que deberían por lo menos duplicarse en el corto plazo.

Por otro lado, la política señala que el gobierno no puede garantizar que los recursos destinados a la innovación, así como la sofisticación tecnológica sea sostenible en el tiempo, porque estos se pueden aumentar solo cuando existe superávit fiscal o a través de deuda. Pero, nuestro país cuenta con los recursos para hacerlo. Solo bastaría con reducir la evasión tributaria en 20%, lo cual de acuerdo a estimaciones de la Sunat, permitiría recuperar un 1.5% del PBI¹⁸. Es decir, 12.5 veces el actual presupuesto destinado a I+D.

Otra fuente de recursos existente, es el cobro de deudas judicializadas de empresas transnacionales correspondiente al no pago de impuestos, que de acuerdo a algunas investigaciones adeudan al Estado peruano alrededor de S/ 20 mil millones.

Además, el gobierno no contempla como lineamiento de política, el acompañamiento de las micro y pequeñas empresas, en torno a la adopción de nuevas tecnologías que faciliten su inserción, crecimiento e internacionalización.

En ese sentido, se requiere de una gobernanza e institucionalidad en el sistema de innovación, ciencia y tecnología, que se base en principios sólidos con metas y una visión clara, en donde las funciones de cada una de las institucionales relativas al sector estén bien definidas y, además de contar con mecanismos de coordinación sectorial e intersectorial, que propicien una adecuada gestión del entorno innovador y tecnológico del país. En ese sentido, se considera necesario contar con un ministerio de ciencia, tecnología e innovación responsable del diseño de políticas y la gestión del sector.

Finalmente, todo esfuerzo por consolidar el ecosistema de innovación en los países, será inútil si nos mantenemos bajo el actual modelo económico, por lo cual se requiere implementar reformas de fondo que tengan como eje incorporar en las estructuras productivas actividades con mayor valor agregado, promover los encadenamientos productivos e insertarse en sectores de mayor intensidad tecnológica, además de consolidar el mercado digital.

¹⁸ SUNAT (06.12.2017). Presentación del Ex Superintendente Víctor Shiguiyama de la SUNAT ante la Comisión de economía, banca, finanzas e inteligencia financiera del Congreso de la República del Perú.



“Competitividad y Productividad sin reducir Derechos Laborales”

Alan Fairlie
Rosa Varillas

El quinto objetivo prioritario de esta PNCP es “Crear las condiciones para un mercado laboral dinámico y competitivo para la generación de empleo digno” (MEF, 2018, p. 51)¹. Dentro de este objetivo el MEF señala que hay ciertas normas proteccionistas sobre derechos laborales y las relacionadas al despido, que estarían perjudicando la competitividad y la productividad y no generando más empleo. Veamos:

Los derechos laborales reconocidos por el régimen general laboral

La PNCP nos dice que la existencia de un reducido grupo de trabajadores con más

derechos (se refiere a los que se encuentran en el régimen general), frente a una gran mayoría que no los tiene (de los regímenes especiales, y los informales), perjudica la productividad. En el sector formal privado, el 73% pertenece al régimen general, el 8.1% al régimen especial de la micro empresa, el 2.9% a la pequeña empresa, el 8.9% al régimen especial agrario, entre otros. Los regímenes especiales, fueron creados para ofrecer más beneficios a los empresarios a fin de promover la inversión privada reduciendo derechos laborales del régimen general. Desde su implementación a la fecha han logrado aumentar con creces sus ganancias y continúan ampliando sus plazos.

¹ MEF (2018). Política Nacional de Competitividad y Productividad. Decreto Supremo No. 345. Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 31 de diciembre de 2018.

El régimen especial de la mypes y el régimen agrario, tiene 15 días de vacaciones. La micro empresa no cuenta con gratificaciones ni CTS, y en el caso del régimen agrario se encuentran incluidas en sus remuneraciones. Si se reducen los derechos laborales del régimen general, se beneficiaría la gran empresa, no se solucionará ni la productividad ni la informalidad. Lo que significará es ahorrarse los costos laborales, a costa de los trabajadores, porque se quedarán con su CTS, gratificaciones, y parte de sus vacaciones.

Ya el Ministro de Economía se ha pronunciado por reducir las vacaciones de 30 a 22 días². Algunos entusiastas empresarios han salido a decir que debería ser de 15 días. En el último CADE 2018, el Consejo Privado de Competitividad y Productividad propuso la creación de un nuevo régimen laboral para la pequeña empresa eliminando la CTS y gratificaciones³, es decir siguiendo el ejemplo de la micro empresa. Además de establecer una remuneración mínima vital diferenciada por regiones⁴. Queda claro, que el objetivo es reducir los derechos laborales del régimen general, donde se encuentra la gran empresa.

Los costos laborales no salariales y los costos del despido

La PNCP señala que la razón por la que un empresario no se formaliza es debido a los altos costos laborales no salariales y los costos del despido.

Sin embargo, en la década de los 90, cuando se implementó el modelo económico neoliberal y se aplicó la flexibilización laboral, el Ejecutivo promulgó el Decreto Legislativo N° 728,

denominado "Ley de Fomento del Empleo", el actual régimen general, y el TUO "Ley de Productividad y Competitividad Laboral" DS 003-97TR, para promover la inversión reduciendo derechos laborales. El parecido con la actual PNCP salta a la vista, promover la "competitividad y productividad". Ya han pasado casi 30 años y la informalidad no se ha reducido significativamente. Hoy tenemos un 72.5% de informalidad en la PEA ocupada. Asimismo, reducir derechos o "costos laborales" no ha generado más empleo.

Cuando se cuestiona los costos del despido, se comparan los regímenes. En el régimen general, un trabajador indeterminado recibirá una remuneración y media ordinaria (45 remuneraciones diarias) por cada año de servicios, hasta un tope de doce remuneraciones como indemnización por despido arbitrario. En la micro empresa sólo corresponden 10 remuneraciones diarias por año completo y con un tope de 6 remuneraciones mensuales. Y, en el régimen agrario son 15 remuneraciones diarias por año completo, con el tope de 3 remuneraciones mensuales. La reducción del costo de la indemnización si generaría un gran ahorro a la gran empresa, por eso su interés.

La PNCP, además señala que el Perú tiene los más altos costos del despido a comparación de los demás países de la Alianza del Pacífico. Sin embargo, en un artículo⁵ elaborado por funcionarios de la OCDE, y del BID en el 2016, señalan que el promedio del índice de protección ante el despido individual de trabajadores fijos contra el despido para los países de la OCDE es 3.01, idéntico a la media de los países de América Latina. En el caso del Perú,

² Véase en: <https://diariocorreo.pe/economia/ministro-de-economia-propone-vacaciones-de-solo-22-dias-laborales-859021/>.

³ Véase en: <https://larepublica.pe/economia/1372566-cade-2018-plantan-regimen-laboral-pequena-empresa-cts-gratificacion-essalud-mtpe>.

⁴ Véase en: <https://larepublica.pe/economia/1370707-proponen-establecer-rmv-diferenciadas-regiones>.

⁵ Véase en: <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/proteccion-ante-el-despido-america-latina-y-el-caribe/>.

es 1.60, siendo los países de mayor protección, Bolivia (2.71) y Venezuela (3.50). La interpretación que hace la PNCP es sólo sobre los países de la Alianza del Pacífico, pero no sobre América Latina y los países de la OCDE.

Las restricciones al cese colectivo

La terminación colectiva de trabajo por motivos económicos, tecnológicos, estructurales o análogos se establece en el artículo 48° del Decreto Supremo 003-97-TR. La PNCP cuestiona la dificultad de los empresarios para implementar el cese colectivo, pero no señala que, a la sola interposición de la solicitud ante el Ministerio de Trabajo, los empleadores pueden ejecutar la aplicación de la suspensión perfecta de labores a los trabajadores. La verificación de si cumplió o no con los requisitos por parte de la autoridad administrativa, es posterior. Cuando el Ministerio comprueba que no hay causa objetiva económica para el cese colectivo, ni sustento técnico, se declara la improcedencia. Lo que la PNCP pretende es que los ceses colectivos o despidos no tengan ninguna limitación, vulnerando los derechos laborales y la libertad sindical.

La Sentencia del Tribunal Constitucional⁶ del año 2011 que permite la reposición de los trabajadores despedidos sin causa

La PNCP cuestiona el derecho a la reposición en caso de despido sin causa, reconocido mediante Sentencia del Tribunal Constitucional en el año 2011. Sin embargo, es necesario recordar que el TC sentenció acorde a la Constitución, subsanando una norma inconstitucional debido a que el despido incausado o arbitrario, vaciaba de contenido el derecho al trabajo deteniendo el abuso que se cometía con los despidos incausados o arbitrarios. Al respecto, «El TC analiza el segundo párrafo del artículo 34° del Texto Único Ordenado del D.Leg. N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral,

aprobado mediante el D.S. N° 03-97-TR (27.03.97), según el cual "si el despido es arbitrario por no haberse expresado causa o no poderse demostrar esta en juicio, el trabajador tiene derecho al pago de la indemnización...". En los considerandos se alude al despido ad nutum, como acto que de acuerdo con la legislación vigente sólo da lugar a una indemnización; respecto a este tema el TC señala que la norma que permite al empleador utilizar el despido libre es inconstitucional, ya que de aceptar el despido incausado o arbitrario se vacía de todo contenido el derecho al trabajo⁷».

Eliminar el derecho de reposición, tiene como principal objetivo atentar contra la organización sindical y hacer más vulnerables a los trabajadores frente a los abusos de sus empleadores. Esta problemática no evalúa la PNCP, las constantes vulneraciones que sufren los trabajadores, quienes ante la falta de respuesta y protección del Estado acuden a los fueros judiciales, y luego de años se les reconoce el derecho.

Sobre la productividad, la informalidad laboral, y la rigidez laboral

El lineamiento de la OP N° 05 sobre "Generar y mejorar los mecanismos para el tránsito de la informalidad a la formalidad en el empleo, con mayor productividad". Según el Ejecutivo, la productividad estaría siendo afectada porque en los mercados laborales hay dualidad respecto a la protección y beneficios laborales. Sin embargo, el Estado no invierte en mejorar la productividad del país, y no es por la existencia de derechos laborales como se nos pretende señalar. Compartimos algunos estudios sobre la productividad y la responsabilidad del Estado.

Sobre la productividad, el estudio de Norman V. Loayza⁸ señala que "La productividad, definida por el valor del producto por unidad de insumo,

⁶ Tribunal Constitucional (2001). Sentencia N° 1124-2001-AAFFC.

⁷ Derecho & Sociedad (2002). *Elementos para el análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre despido arbitrario.*

comprende cuatro componentes principales: (1) la innovación, que consiste en la creación de nuevas tecnologías, productos y procesos; (2) la educación, que disemina la innovación y desarrolla conocimientos y habilidades; (3) la eficiencia, que procura el uso y distribución eficaz de los recursos productivos; y (4) la infraestructura física e institucional, que otorga bienes y servicios públicos en apoyo a la economía. A pesar del innegable progreso económico del Perú en los últimos 25 años, la mayoría de las áreas que afectan la productividad, están todavía rezagadas”.

En el estudio sobre Productividad en el Perú: medición, determinantes e implicancias⁹, respecto al tema de análisis señala que “Desde una perspectiva mundial, resaltamos la alta brecha negativa de productividad que tiene el Perú respecto a las economías desarrolladas, lo que se explica por brechas de infraestructura, de capital humano y de estabilidad macroeconómica. Desde una perspectiva micro, la productividad medida como el capital humano es baja a lo largo del ciclo de vida de los trabajadores por la poca inversión: la producción de habilidades en la etapa preescolar es baja; la provisión de educación, al igual que sus retornos, es baja en sus tres niveles; y la capacitación en el trabajo tiene baja cobertura y es de baja calidad”.

¿Porque existe la informalidad laboral y cómo debe ser atendida?

En la PNCP se vincula los costos del despido con la vulnerabilidad en el trabajo de jóvenes y la informalidad laboral. Es decir, eliminando los “altos costos” del despido, reduciríamos la informalidad, porque los empresarios

contratarían a más trabajadores sin derechos debido a que no le genera mayor costo. Abordar la informalidad laboral, ¿sólo tiene que ser vista como un tema de “costos” del trabajador? Si los trabajadores no tuvieran ningún derecho laboral, entonces ¿no habría informalidad? O es más que eso.

De acuerdo a Juan Chacaltana¹⁰ “la formalidad laboral tiene que ver con la forma en que los trabajadores desarrollan sus actividades: sus condiciones de trabajo y si está cubierto por los sistemas de protección social. La formalidad empresarial, en cambio, tiene relación con las características de las unidades productivas: si está registrada, si paga impuestos, etc”. Asimismo; señala que las empresas primero se formalizan en lo empresarial y luego en lo laboral, por eso no todas las empresas formales brindan empleo formal.

Los “costos” para la formalidad empresarial, los pone el Estado, no los trabajadores. Mientras cobran impuestos a los pequeños empresarios, amplían las exoneraciones que tienen las grandes empresas. Hace unos meses, el Congreso aprobó el Proyecto de Ley que prorroga la vigencia de beneficios y exoneraciones tributarias hasta el 31 de diciembre de 2019¹¹.

Para Luis Alberto Arias¹², atender la problemática de la informalidad está relacionado con qué tipo de Estado tenemos, “Un Estado eficiente y que brinde servicios de calidad fomenta la formalidad, por el contrario, un Estado ineficiente y pequeño, fomenta la informalidad”. El Perú, tiene un Estado pequeño. Además, señala que nuestro gasto público como

⁸ BCR (2016). *La productividad como clave del crecimiento y el desarrollo en el Perú y el mundo*, p. 01.

⁹ Universidad del Pacífico (2016). *Productividad en el Perú: medición, determinantes e implicancias*. Nikita Céspedes, Pablo Lavado y Nelson Ramírez Rondán p. 09.

¹⁰ OIT – PUCP (2017). *Sobre informalidad y productividad: breves reflexiones para el caso del Perú*, p. 21.

¹¹ Véase en: <https://andina.pe/agencia/noticia-congreso-aprueba-ley-prorroga-beneficios-y-exoneraciones-tributarias-hasta-2019-736256.aspx>.

¹² OIT – PUCP (2017). *Sobre informalidad y productividad: breves reflexiones para el caso del Perú*, p. 34.

porcentaje del PBI ocupa el puesto 79 de 84 países, en el año 2013, siendo inferior a los países de la Alianza del Pacífico, Perú es 21.7% del PBI, Chile es 23.1%, y Colombia es 32.4%. El promedio en América Latina y el Caribe es 29%. Por ello, afirma que "Un Estado en el que la cobertura del gasto social es pequeña y los servicios de educación, salud e infraestructura, seguridad social y vivienda, no alcanzan a todos los ciudadanos, difícilmente contribuye a reducir la informalidad"¹³.

Ahora, habría que añadir también otros factores que intervienen para que un pequeño empresario no se formalice ni formalice a sus trabajadores. No se toca las altas tasas de interés que cobran los bancos ante los préstamos que realizan para desarrollar sus negocios. Incluso, la misma titular de la SBS¹⁴ tuvo que reconocer que el Perú cobra tasas de interés más elevadas que Chile.

Sobre la supuesta "Rigidez Laboral"

El Ejecutivo establece que debido a la interpretación de la sentencia del TC del año 2001 sobre la "adecuada protección del empleo frente al despido arbitrario" que estableció el derecho de reposición en caso de despido injustificado, se habría incrementado la rigidez laboral y el aumento de contratos temporales. Además de ser causante de la informalidad laboral.

Parece que el Ejecutivo ha olvidado una etapa de la historia peruana, porque de la misma forma como ahora cuestionan la rigidez laboral, lo hicieron en la década de los 90. Con la implementación del modelo económico neoliberal, se dio la flexibilización laboral. Alfredo Villavicencio comenta al respecto, "Dentro de los cambios más relevantes que se dieron en esta sustitución del modelo, está la

eliminación de la estabilidad laboral y su sustitución por un régimen de despido libre indemnizado; la ruptura del paradigma de contratación temporal, de utilizar este mecanismo solo para laborales temporales, se pasó a una ampliación a nueve modalidades nominales y una innominada, permitiéndose explícitamente la utilización de la contratación temporal para labores de duración indeterminada"¹⁵.

El supuesto aumento de contratos temporales debido a la interpretación de la sentencia del TC, es totalmente falso. El Decreto Legislativo N° 728 introdujo la contratación temporal desde la década de los 90, los empleadores optaron por contratar bajo este mecanismo, pero ante el abuso de la contratación temporal para puestos permanentes se desnaturalizaron los contratos. La misma PNCP señala que desde antes de la Sentencia del TC se incrementó la contratación temporal. Uno de los aspectos que, si podemos afirmar que trajo como consecuencia la implementación de la flexibilización laboral a partir de la década de los 90, es la reducción de la tasa de afiliación sindical y de los convenios colectivos, la organización sindical iba camino a la extinción. Ni con la sentencia del TC sobre reposición se logró retornar a las mejores épocas de afiliación sindical ni de los convenios colectivos, como se puede ver en los cuadros¹⁶:

Al destruir la estabilidad laboral, lo que lograban era eliminar la organización sindical, porque un trabajador que depende cada mes de su empleador para seguir trabajando por contrato, difícilmente se afiliará y demandará sus derechos por temor al despido. Y sin la reposición, que subsana el abuso del empleador, el temor a sindicalizarse será mayor. En nuestro país, en innumerables oportunidades los empleadores despiden a los trabajadores que forman un

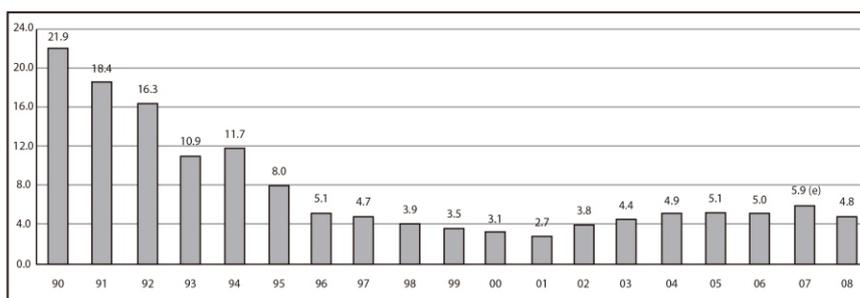
¹³ Idem, p. 35.

¹⁴ Véase en: <https://gestion.pe/tu-dinero/jefa-sbs-reconoce-tasas-interes-peru-son-altas-responsable-116416>.

¹⁵ Derecho & Sociedad (2011). Entrevista al Dr. Alfredo Villavicencio Ríos *Efectos de la Flexibilización Laboral a 20 Años de Vigencia: La Casi Eliminación del Mejor Instrumento de Inclusión Social que ha Inventado el Capitalismo*, p. 95.

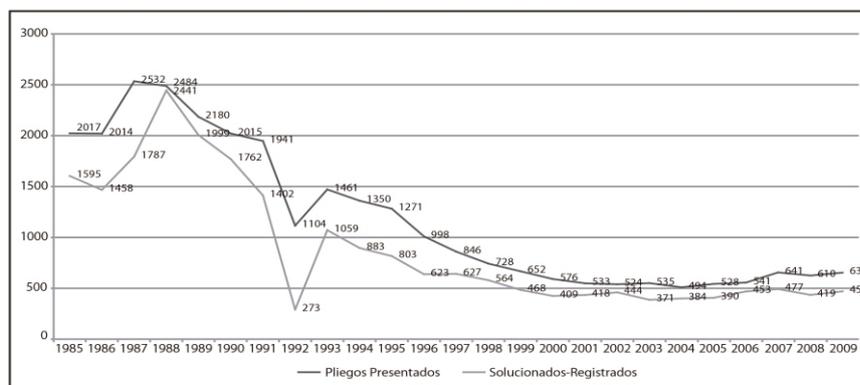
¹⁶ Idem, p. 98.

Gráfico 5
Perú: Tasa de afiliación sindical, 1990-2008 (porcentajes)



Fuente: Derecho & Sociedad (2011) Entrevista al Dr. Alfredo Villavicencio Ríos

Gráfico 6
Convenios Colectivos, 1985-2009



Fuente: Derecho & Sociedad (2011) Entrevista al Dr. Alfredo Villavicencio Ríos

sindicato, y éstos terminan acudiendo a la vía judicial para ser repuestos y continuar la actividad sindical, luego de años de proceso judicial.

El BID detrás de las propuestas de reducir derechos laborales

El año pasado, el BID publicó el documento “Creciendo con productividad, una agenda para la región andina”, donde se establecen los lineamientos de las políticas a implementar en la región para fomentar la productividad en un periodo de crisis económica, luego del crecimiento logrado por el alza de los precios mundiales de las materias primas que no se expresó en diversificación productiva ni desarrollo. La PNCP ha seguido los lineamientos del BID, expresados principalmente en la reducción de costos salariales y no salariales, en el cuestionamiento de la rigidez laboral que generaría la informalidad y la productividad.

Según el documento “Ante la perspectiva de condiciones externas menos favorables que en la década anterior, los países de la región andina se enfrentan al reto de reformular su estrategia de crecimiento y desarrollo (...) El crecimiento acelerado, impulsado por un boom en el sector extractivo y la abundancia del capital internacional, debe ser reemplazo por un uso más eficiente del capital humano y físico”¹⁷.

En base a la necesidad de reformular la estrategia de desarrollo, el BID señala que alto grado de informalidad en los mercados laborales de la región andina, se debe a los desincentivos que genera el trabajo formal como los altos costos de contratación, ya sean salariales o no salariales, la rigidez del mercado laboral para la contratación y el despido, las medidas de protección del empleo que aumentan los costos del despido, son los que generan un mercado laboral rígido

¹⁷ BID (2018). *Creciendo con productividad, una agenda para la región andina*, p. xvii.

que fomenta la informalidad laboral y empresarial e incentiva la contratación temporal que perjudica a la productividad. Además de lo señalado, el documento del BID cuestiona la distribución de las utilidades a los trabajadores, propone la reducción focalizada de contribuciones a la seguridad social para algunos grupos de trabajadores, además de la reducción de los costos salariales, es decir el salario mínimo vital. Podemos constatar las coincidencias con la propuesta del Ejecutivo.

Balance

El modelo de desarrollo neoliberal y su profundización, no va a permitir alcanzar los objetivos de una mayor competitividad y productividad para el país. La apertura y la desregulación extrema de los 90 han llevado a una falta de control y regulación adecuadas, además de la corrupción con las privatizaciones, concesiones y APPs.

Las condiciones de un mercado laboral dinámico y competitivo, no se resuelven con la eliminación de derechos laborales. El Estado no está invirtiendo ni en mejorar la competitividad ni la productividad del país. Llevamos cerca de 30 años de reducción de derechos laborales y esto no ha beneficiado ni al país, ni a los trabajadores.

La PNCP beneficia a la gran empresa. Sus representantes son los principales propulsores de esta política. Su objetivo es reducir los derechos laborales del régimen general, teniendo como referente principalmente al régimen especial de la micro empresa. No se solucionará la informalidad ni la baja productividad del país, el empresariado obtendrá más beneficios a costa de los trabajadores. El país no ganará, y los trabajadores perderán los pocos derechos que aún mantienen.



Insistiendo en estrategia basada en las ventajas comparativas

Alan Fairlie
Erika Collantes

Los objetivos prioritarios de la PNCP se encuentran relacionados con el desarrollo productivo de nuestro país. Uno de ellos es el objetivo prioritario 6: *"generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo"* (MEF, 2018, p. 59). Y, el otro, el objetivo prioritario 7: *"facilitación del comercio exterior y mejora del desempeño de la cadena logística"* (MEF, 2018, p. 69).

Propuesta del gobierno: Más de lo mismo

En el marco del objetivo prioritario 6, los lineamientos de política que plantea el MEF son cinco. En primer lugar, frente a la ausencia de un análisis de impacto ex ante de las nuevas normas o sus modificaciones propone incorporar el

análisis de impacto regulatorio en la etapa previa a la formulación de propuestas normativas. En segundo lugar, debido a las elevadas cargas regulatorias y una burocracia gubernamental ineficiente propone procurar una simplificación administrativa eficaz y continua en los tres niveles de gobierno. Luego, propone articular la interoperabilidad de sistemas informáticos y completar la implementación de la firma e identidad digital. En cuarto lugar, debido a que la mayoría de empresas peruanas no cuentan con certificación de calidad se propone mejorar la aplicación de estándares de calidad y evaluación de la conformidad de los bienes y servicios a comercializar. Finalmente, frente a las políticas

¹ MEF (2018). Política Nacional de Competitividad y Productividad. Decreto Supremo No. 345. Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 31 de diciembre de 2018.

² Ibid.

de desarrollo productivo, el MEF establece como lineamiento de política mejorar los instrumentos de desarrollo productivo que se han venido impulsando hasta la actualidad. Estos instrumentos son: El Programa de Desarrollo de Proveedores, El Programa de Apoyo a Clústers y las Mesas Ejecutivas.

Simplificación y normas de calidad, son siempre bienvenidas. Pero, los instrumentos de desarrollo productivo son insuficientes, se necesita una política integral, comercial-industrial, que está ausente en el planteamiento.

Respecto al objetivo prioritario 7, el diagnóstico que realiza el MEF es que a pesar de la alta tasa de crecimiento que han tenido las exportaciones aún se encuentra por debajo de todos los países de la Alianza del Pacífico, entonces el MEF menciona lo siguiente “a fin de sostener la evolución positiva del comercio exterior peruano, es necesario profundizar el trabajo en la agenda interna pendiente, la misma que tiene como objetivo impulsar mecanismos orientados al correcto aprovechamiento de nuestras ventajas comparativas” (MEF, 2018, p. 68). En su diagnóstico también se plantea promover el desarrollo de una oferta exportable diversificada y competitiva y menciona que los esfuerzos a expandir la canasta exportadora están brindando resultados debido al aumento de la participación de las exportaciones agropecuarias en los últimos años. Además, resaltan que los costos e ineficiencias logísticas son los principales obstáculos para mejorar la competitividad de los productos peruanos y plantea como política optimizar el acceso a servicios logísticos para fortalecer la cadena logística del comercio exterior (seguridad, puertos, aeropuertos, etc.). Asimismo, resalta la alta presencia de contrabando y subvaluación, por lo que propone consolidar el sistema de facilitación del comercio y coordinación, así como los

mecanismos de lucha contra los delitos aduaneros. Finalmente, se propone generar capacidades para la internacionalización de las empresas y la diversificación de mercados.

Se asume, erróneamente, que promover las ventajas comparativas llevará a la diversificación productiva. Se trataría de continuar y profundizar la estrategia en curso de los últimos años, a pesar de los decepcionantes resultados que esta ha tenido no solo en el Perú, sino en la región. La PNCP, propone seguir bajo este mismo enfoque primario exportador. Sin embargo, la evidencia empírica, demuestra que continuar con este modelo no lleva a un mayor desarrollo.

Experiencia internacional y peruana

En un estudio de la OIT para América Latina, se explican los motivos para volver a abordar el interés en políticas de desarrollo productivo en la región: “Un desempeño económico decepcionante, un conjunto de reformas macroeconómicas que fueron exitosas en sus propios términos pero que no se tradujeron en un período de crecimiento acelerado del producto y la productividad, una revaloración del papel e impacto de las políticas industriales en el proceso de desarrollo, la constatación de que América Latina no ha logrado avances en la transformación productiva, que tiene un déficit de innovación y que la mayor parte de su fuerza laboral está asignada a labores de baja productividad. Todos estos factores constituyen el amplio telón de fondo que ha llevado a un renovado interés en las políticas de desarrollo productivo” (Cornick, 2016, p. 33)³.

Después de la liberalización comercial y financiera implementada en el Perú en los años noventa, la estructura de nuestras exportaciones y los flujos de capitales se han determinado por nuestras ventajas comparativas. Al 2018, según estadísticas del BCRP⁴, las exportaciones

³ Cornick, J. (2016). *Políticas de desarrollo productivo en América Latina*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Organización Internacional del Trabajo.

tradicionales representan más del 70% del total de nuestras exportaciones, siendo el 80% productos mineros. Además, según estadísticas de Proinversión⁵, la minería es el principal sector de Inversión Extranjera Directa en nuestro país. Asimismo, la mayoría productos mineros que exportamos no cuentan con ningún grado de complejidad o sofisticación. Según el Índice de Complejidad Económica (ICE)⁶, en el 2017 el Perú se encuentra en el último puesto de la Alianza del Pacífico⁷.

Esta especialización basada en nuestras ventajas comparativas ha conllevado que las fluctuaciones de la economía peruana hayan sido altamente dependientes de la evolución de los precios de las materias primas. En un estudio de Mendoza y Collantes (2017)⁸, para el periodo 2001-2016, se encuentra que más del 60% de las fluctuaciones económicas en el Perú se han determinado por nuestros términos de intercambio.

Sin embargo, una regularidad empírica del proceso de desarrollo realizado por Imbs y Wacziarg (2003)⁹, nos dice que el motor que impulsa el desarrollo de los países no se encuentra relacionado con las ventajas comparativas, sino por el contrario, están estrechamente relacionados con una mayor diversificación productiva. Estos autores analizaron la evolución de la concentración sectorial en relación al nivel del ingreso per

cápita a nivel mundial. Sus hallazgos ponen en evidencia que cuando una economía pasa de un ingreso per cápita muy bajo a niveles más altos, el patrón de producción se diversifica notablemente¹⁰. Por lo tanto, independientemente de la influencia que puedan haber tenido el comercio y las ventajas comparativas, el factor que impulsa el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, no está relacionado con estas ventajas comparativas, sino por el contrario, se encuentra muy relacionado con una mayor diversificación productiva.

En esta misma línea, Sachs y Warner (2001)¹¹ ya habían demostrado que los países exportadores de recursos naturales tienen un crecimiento menor que aquellos que cuentan con una estructura comercial diversificada. Además, Serino y Mira (2009)¹², en un trabajo sobre la diversificación productiva en países con recursos naturales abundantes, encuentran que una garantía permanente de ventajas comparativas vía precios de exportaciones genera una pérdida de incentivos para la productividad, lo cual perjudica el desarrollo de los países.

Respecto a las políticas públicas, Rodrik (2005)¹³ demuestra que, independientemente de la dotación de capital humano o del grado adecuado de desarrollo institucional, aquellos países en desarrollo que contaron con una canasta de exportaciones más diversificada y de mayor sofisticación registraron un mayor

⁴ Banco Central de Reserva del Perú. Estadísticas Económicas. Abril, 2019.

⁵ Proinversión. Estadísticas. Inversión Extranjera Directa según sector de destino. Abril, 2019.

⁶ De acuerdo con el Observatorio de Complejidad Económica el ICE mide la intensidad del conocimiento de una economía a partir de la intensidad de conocimiento de los productos que exporta.

⁷ Según las estadísticas del El Observatorio de la Complejidad Económica.

⁸ Mendoza, W. y E. Collantes (2017). *La economía de PPK. Promesas y resultados: la distancia que los separa*. Documento de Trabajo No. 440, Pontificia Universidad Católica del Perú.

⁹ Imbs, J. y Wacziarg, R. (2003). *Satges of diversification*. American Economic Review, Vol. 93, No. 1. Nashville, Tennessee.

¹⁰ También encuentran que cuando el ingreso per cápita es bastante alto, la economía empieza a especializarse. Sin embargo, este ingreso per cápita en el que una economía comienza a especializarse es muy alto y no ha sido alcanzado por ningún país de América Latina.

¹¹ Sachs, J. y A., Warner. (2001). *The curse of natural resources*. European Economic Review. No. 4, pp. 827-838.

¹² Serino, L. y P. Mira (2009). *Diversificación productiva en países con recursos naturales abundantes*. Informe económico No. 69. Argentina: Ministerio de Economía y Finanzas.

¹³ Rodrik, D. (2005). *Políticas de diversificación económica*. Revista CEPAL, No. 87, pp. 7-23.

crecimiento posterior que lo países que no lo hicieron¹⁴.

Por otra parte, según estadísticas del BCRP¹⁵, la inversión privada nacional representa más del 80% de la inversión privada total, lo cual mediante una política de diversificación productiva, la inversión nacional del país podría expandirse.

Para Rodrik (2005)¹⁶ es importante que las políticas de diversificación productiva que implementen los países en desarrollo estén basadas en una combinación de incentivos y castigos, de manera que se aliente la inversión en campos no tradicionales y se elimine aquellas inversiones que fracasan. Este autor pone en evidencia que gran parte del éxito de las políticas industriales en varios países de Asia Oriental, se ha debido a ello. Allí se otorgaron subsidios a las exportaciones, incentivos fiscales y créditos subsidiados, pero al mismo tiempo, se impusieron normas muy claras de desempeño, y en caso de incumplimiento, los gobiernos penalizaban rápidamente a las empresas o les quitaban los incentivos. Este autor señala que la etapa de industrialización mediante la sustitución de importaciones en América Latina se caracterizó por numerosos incentivos y la ausencia de castigos, lo cual conllevó a un exceso de producción en sectores y actividades ineficientes.

Este mismo autor, considera que es importante en las políticas de diversificación una colaboración y cooperación estratégica entre los sectores público y privado, de manera que se consiga la información necesaria para identificar los principales obstáculos para la reestructuración productiva.

Por último, la evidencia empírica en América Latina, muestra que, para una diversificación productiva, es importante contar con un tipo de cambio competitivo: "La tendencia creciente en el precio de exportaciones tradicionales (...) genera incentivos que dificultan la diversificación. Cuando no existe intervención por parte de las autoridades económicas, este tipo de shocks promueve una apreciación del tipo de cambio real que es perjudicial para los sectores transables no beneficiados por el shock"¹⁷ (Serino y Mira, 2009, p. 2)¹⁸.

La política monetaria tiene como objetivo la meta inflación. Y, la fiscal, busca reducir al mínimo el déficit, con una regla que dificulta implementar políticas contracíclicas. Una mejora del tipo de cambio no la ven con entusiasmo porque afectaría su prioridad de baja inflación. Por tanto, ni en las políticas estructurales, ni en la macroeconómica, se consideran los instrumentos que han sido exitosos en el mundo para la diversificación productiva.

En nuestro país, en el 2014, debido a la caída de los precios de los minerales, se tuvo la iniciativa de iniciar un proceso de diversificación en la estructura productiva. En ese año, el Ministerio de Producción del Perú lanzó El Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP), el cual tenía como objetivo "usar los beneficios económicos derivados de los recursos naturales para brindarle a la economía peruana una mayor capacidad productiva y transformadora" (Produce, 2014, p. 11)¹⁹. Sin embargo, esta política no tuvo continuidad después del cambio de gobierno en julio de 2016, y aunque en la dirección correcta, tampoco tuvo el enfoque integral requerido.

¹⁴ En este estudio se señala también que los mercados que funcionan libremente suelen invertir menos de lo necesario en actividades no tradicionales o actividades nuevas debido a externalidades de coordinación e información.

¹⁵ Banco Central de Reserva del Perú. Estadísticas Económicas. Abril, 2019.

¹⁶ Rodrik, D. (2005). *Políticas de diversificación económica*. Revista CEPAL, No. 87, pp. 7-23.

¹⁷ Este ajuste es conocido como *enfermedad holandesa*.

¹⁸ Serino, L. y P. Mira (2009). *Diversificación productiva en países con recursos naturales abundantes*. Informe económico No. 69. Argentina: Ministerio de Economía y Finanzas.

¹⁹ Ministerio de la Producción. Plan Nacional de Diversificación productiva, 2014.

Recomendaciones de política

Basado en el estudio de los éxitos y fracasos de las políticas industriales en los países en desarrollo, Rodrik (2011)²⁰ planteó diez principios que debe guiar todo diseño de política en cualquier país. Dentro de estos principios se destaca que los incentivos deben otorgarse solamente a actividades nuevas y deben existir criterios claros para poder medir el éxito o fracaso de los proyectos que son subsidiados. Se propone que los proyectos subsidiados no pueden ser indefinidos, sino que cuenten con periodos específicos con fecha de culminación explícita. Este autor sugiere que hay que enfocarse en actividades específicas con elevado potencial de tener efectos secundarios positivos y de servir de ejemplo. Con respecto a las instituciones para implementar esta política, estas deben ser aquellas dependencias que tengan capacidad probada, deben ser supervisadas de cerca por las autoridades políticas de más alto nivel y deben mantener canales de comunicación con el sector privado. Finalmente, recordó que en el proceso de implantación de la política industrial siempre se producirán errores, pero se debe tener la capacidad de corregirlos y auto-renovarse.

Además, en búsqueda de no generar incentivos que perjudiquen la diversificación productiva, en el corto plazo, se recomienda contar con un tipo de cambio real competitivo.

Balance

Los objetivos 6 y 7 de la PNCP, buscan la facilitación del comercio, un entorno favorable de negocios, pero para actividades que se basen en las ventajas comparativas. Asumen que, con medidas de simplificación, estándares de calidad y los instrumentos de proveedores y otros existentes, basta para una diversificación productiva, y la internacionalización de las pymes.

El supuesto, es que la estrategia en curso es la correcta, y que, profundizándola, se alcanzarán los objetivos de competitividad y productividad del país. Esto es lamentable para el gobierno y el país ya que los análisis de organismos internacionales y académicos, muestran la precariedad de esta estrategia y las limitaciones que ha tenido.

Por lo tanto, se requiere construir con otras estrategias e instrumentos, una mayor complejidad de la estructura productiva, la diversificación productiva, innovación, ciencia y tecnología, de manera que permitan avanzar en impulsar sectores intensivos en conocimiento y que contribuyan a un crecimiento sostenible e inclusivo. Se requiere no solo facilitación de comercio, sino la formación de cadenas productivas regionales, articuladas con estrategias de integración, políticas explícitas para internacionalización de las pymes, políticas de financiamiento y fomento transversales.

El gobierno no plantea entonces políticas comerciales e industriales, de innovación, que recojan las experiencias exitosas internacionales. Se propone un continuismo, más de lo mismo. No debemos repetir errores del pasado, donde políticas proteccionistas extremas fracasaron. Pero, tampoco la misma estrategia de liberalización y apertura aplicada en su versión extrema en el Perú.

Lo que está proponiendo el gobierno no funcionará, la concepción es errada y la evidencia empírica internacional lo demuestra. Requiere un cambio de rumbo, lo que es urgente impulsar para ir en la dirección correcta, mejorar nuestra inserción internacional y crear empleos sostenibles que no dependan del vaivén de los precios internacionales.

²⁰ Rodrik, D. (2011). *Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico*. México D.F.: Fondo de cultura económica.



Sostenibilidad ambiental: ¿Cumplimos los estándares?

Alan Fairlie
Rosa Varillas

El noveno objetivo prioritario de esta PNCP es “Promover la sostenibilidad ambiental en la operación de actividades económicas.” (MEF, 2018, p. 82)¹. Este objetivo establece como lineamientos de política, el tránsito hacia una economía circular y eco-eficiente; la promoción de nuevos mercados poniendo en valor los recursos naturales y los servicios eco-sistémicos; y las soluciones sostenibles y más limpias para el desarrollo productivo en sectores de alto impacto de la economía nacional.

Sobre la sostenibilidad y la competitividad

La PNCP señala que todo crecimiento económico genera a su vez impactos en el ambiente. Situación por la cual se deben de optimizar pro-

cesos productivos, generar una transición gradual a la economía circular, el uso eficiente de los recursos, una industria más limpia, minimizar los residuos sólidos, establecer compromisos de remediación de pasivos ambientales, entre otros. Asimismo, motivar a los sectores público y privado para que inserten prácticas sostenibles. Menciona que, “Un medio ambiente natural con altos estándares de calidad incrementa la productividad de la fuerza laboral al reducir los daños en salud que podrían ser causados por la contaminación ambiental”².

El Perú es un país principalmente exportador de materias primas (minería, pesca e hidrocarburos). Estas actividades económicas, al desarro-

¹ MEF (2018). Política Nacional de Competitividad y Productividad. Decreto Supremo No. 345. Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 31 de diciembre de 2018.

² Esto corresponde a la cita 2.9.1 *Sostenibilidad y competitividad* en MEF (2018) Decreto Supremo N° 345-2018-EF, p. 82.

llarse generan impactos en el ambiente que deben de ser previstas y supervisadas por las entidades estatales. En el caso de los recursos naturales no renovables, una vez que han sido extraídos y la empresa retira sus operaciones, es la población la que continúa en la zona donde desarrolla su vida diaria. Por ello el entorno ambiental no debe ser afectado, a fin de que pueda continuar con sus otras actividades productivas.

Conflictos sociales y empresas extractivas

La PNCP establece que debe haber relación entre la sostenibilidad ambiental y la competitividad, pero no aborda un balance del marco normativo de protección ambiental, ni la responsabilidad de las empresas extractivas ante el incumplimiento de las normas ambientales y sociales que perjudican a las comunidades que se encuentran cercanas a los proyectos de exploración y explotación. El crecimiento económico que estas actividades generan, no puede contaminar el ambiente ni afectar a la población.

Es preocupante que las comunidades presenten diversas denuncias de incumplimientos de estas empresas sobre la consulta previa, la certificación ambiental, y la contaminación ambiental. Causa alarma, las denuncias de contaminación de las fuentes de agua, ya sean lagunas o ríos que terminan afectando la salud de la población, enfermando su ganado, y las actividades agrícolas, entre otros. Esta situación ha generado diversos conflictos sociales que de manera permanente se dan en todo el país. Se debería tener un Estado con un rol más activo frente a esta problemática, dado que en muchas oportunidades está ausente.

Según la Defensoría del Pueblo³ durante el 2017 se registraron 256 casos de conflictividad social, dentro de los cuales el 64.4% (168 casos) de los conflictos sociales fueron socio ambientales. Según el tipo de actividad, el 63.1% (106 casos)

es de la actividad minera, el 14.9% (25 casos) es de hidrocarburos y el 3.6% es de residuos y saneamiento.

Al mes de marzo del año 2019, la Defensoría del Pueblo publicó el "Reporte de Conflictos Sociales N° 181"⁴ donde se da cuenta de 183 conflictos sociales, de los cuales 135 se encuentran activos (73.8%) y 48 latentes (26.2%). Asimismo; en los casos de las regiones donde concentran más casos de conflictos sociales, en primer lugar, se encuentra Ancash que registra 25 casos, en segundo lugar, se encuentra Puno con 17 casos, y en tercer lugar la región del Cusco con 17 casos.

Según este reporte, sólo en el mes de marzo se registraron 124 acciones colectivas de protesta a nivel nacional, es decir tenemos más de 4 protestas diarias por caso de conflictos sociales. Esta situación debería llamar la atención del gobierno para analizar sus causas y ver soluciones inmediatas. De igual forma se registraron 108 casos que desde su inicio tuvieron al menos un hecho de violencia (59%), de los cuales 49 conflictos luego pasaron a una etapa de diálogo (62.8%). Finalmente, en proceso de diálogo se encuentran 78 conflictos (57.8% de los casos activos), en mesa de diálogo (92.3%), entre otros.

Sobre las alertas tempranas registradas por la Defensoría del Pueblo, señalamos algunos de los casos registrados como la denuncia de la Organización de Desarrollo de las Comunidades Indígenas de Alto Comainas (ODECOAC) sobre minería ilegal e informal en el distrito de El Cenepa, provincia de Condorcanqui, en Amazonas. Asimismo, las autoridades y representantes de la provincia de Espinar han presentado un memorial al presidente de la República solicitando una comisión de alto nivel sobre el caso de la minera Antapaccay en Cuzco. Por otro lado, las federaciones y organizaciones de los pueblos indígenas del sector petrolero del lote 8 y 192 en Loreto, exigen la declaración en emergencia del Oleoducto Nor Peruano. Y, las federaciones de las

³ Véase en: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/Informe_anual_DP_2017.pdf.

⁴ Véase en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/Conflictos-Sociales-N%C2%B0-181-Marzo-2019.pdf>

cuatro cuencas del lote 192 de las provincias de Datem del Marañón y Loreto demandan el informe final del Estudio Toxicológico y Epidemiológico, a fin de que la empresa Pluspetrol cumpla su obligación de elaborar un Plan de Abandono del Lote 8.

Esta problemática debió ser abordada por la PNCP. Los conflictos sociales por temas ambientales son constantes en nuestro país, y hemos tenido casos de gravedad que incluso han generado consecuencias trágicas para la población, como el Baguazo en Amazonas, Conga en Cajamarca, Espinar en Cuzco, Tía María en Arequipa, y las Bambas en Apurímac, por sólo señalar algunos casos.

Sobre la fiscalización estatal del uso del agua

De acuerdo a la última modificación de la Constitución, en su artículo 7°-A "El Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable. El Estado garantiza este derecho priorizando el consumo humano sobre otros usos. El Estado promueve el manejo sostenible del agua, el cual se reconoce como un recurso natural esencial y como tal, constituye un bien público y patrimonio de la Nación. Su dominio es inalienable e imprescriptible"⁵. Es decir, el Estado debe de proteger el agua. Más aún si según la OMS⁶, "de aquí a 2025, la mitad de la población mundial vivirá en zonas con escasez de agua".

Sin embargo, según una investigación publicada por el medio alternativo Ojo Público⁷ "Las deudas pendientes de ocho mineras por el uso del agua" del año 2017, nos explica que de diez de las compañías mineras más importantes del país que pueden usar un máximo de 302.442 millones de litros de agua provenientes de las quebradas, lagunas y acuíferos, ocho de ellas registraron

deudas pendientes por el uso del agua. Las mineras son: Southern Perú, Antamina, Milpo-Votorantim, Volcan, Xstrata, Buenaventura, Las Bambas, Minero Horizonte, Yanacocha y Barrick. En la información revelada por Ojo Público, la ANA les facturó a esas diez mineras un total de S/. 38 millones por el consumo de los 377.589 millones de litros de agua que usaron en cinco años (2012 – 2016). De las cuales 8 mineras deben S/1,6 millones al Estado. Lo más extraño es que hay empresas mineras que informan a la ANA que no consumen agua y por lo cual la ANA no les facturó cobro alguno durante sus operaciones en el 2016, como las mineras Barrick, las Bambas, y Antamina. Esta última respondió que el agua que usan es de las lluvias y las Bambas que el 95% del agua es reciclada.

El valor de la retribución económica por el uso de agua superficial con fines no agrarios que usan estas empresas, según el Decreto Supremo N° 024-2015-MINAGRI, va de S/0,09 a S/0,27 céntimos por cada metro cúbico (mil litros) utilizados. El valor de dicha retribución, según lo publicado por SEDAPAL⁸ para el consumo doméstico va entre S/1.255 a S/5.360. Es decir, a la población se cobraría más por el consumo del agua, que a las grandes empresas mineras.

¿Qué está haciendo el Estado por proteger un recurso tan esencial como es el agua? Si las comunidades denuncian que no acceden al agua como lo hacían antes de que inicien las actividades extractivas o que el agua que consumen está contaminada. El Estado debe responder a estas denuncias.

Empresas y gestión ambiental

La PNCP señala ciertas normas y herramientas sobre el tema ambiental relacionadas con las empresas, como la norma internacional ISO

⁵ Constitución Política del Perú (art. 7° - A).

⁶ Véase en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/drinking-water>.

⁷ Véase en: <https://ojo-publico.com/502/el-agua-que-las-empresas-mineras-no-pagan>.

⁸ Véase en: <http://www.sedapal.com.pe/documents/10154/c754c1a6-681e-4c44-b5c9-37f3d8006cb3>.

14001⁹ sobre sistemas de gestión ambiental (SGA), que ayuda a identificar, priorizar y gestionar los riesgos ambientales. También se refiere a *The Corporate Ecosystem Services Review (ESR)*, que ofrece herramientas que “ayuda a los gerentes a desarrollar de manera proactiva estrategias para administrar los riesgos y oportunidades comerciales que surgen de la dependencia y el impacto de la empresa en los ecosistemas”¹⁰.

Sin embargo; según una nota de prensa del Instituto Nacional de Calidad INACAL,¹¹ “en el Perú, de un total de 1 millón 382 mil 899 de empresas formales (según cifras de la SUNAT), solo el 1% ha asumido sistemas de gestión, vale decir que son empresas con certificación de calidad ISO (ISO 9001 e ISO 14001)”. Y según la propia PNCP sólo el 1.4% de empresas en la Encuesta Nacional de Empresas (2017), consideró que la ISO 14001 era la certificación más importante.

A nivel de los países de la Alianza del Pacífico, ocupamos el último puesto en cuanto a empresas certificadas con el ISO 14001. Los resultados publicados por la Organización Internacional de Estándares ISO¹² en el 2017, ubican a Colombia con 2954 certificaciones, México con 1701, Chile con 1419 y Perú con 499. En el caso de Colombia, la aplicación de las buenas prácticas ambientales, fue decisivo para su incorporación a la OCDE el año pasado.

Responsabilidad del Estado en la protección ambiental

Si bien es necesario que las empresas implementen sistemas, mecanismos, y herramientas internacionales para que se conserve el ambiente, esto depende de la voluntad que asuman las empresas. Sin embargo, el Estado tiene la responsabilidad de contar con una legislación de protección ambiental y social, que contribuiría a reducir los conflictos socio ambientales.

En nuestro país la normatividad ambiental especializada no tiene mucha data. La Constitución contempla en el capítulo II “Sobre el ambiente y los recursos naturales” la protección de los recursos naturales renovables y no renovables, la política ambiental para promover el uso sostenible de los recursos naturales, la conservación de la diversidad biológica, y el desarrollo sostenible de la Amazonía. En el 2004 se aprobó Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley N° 28245), y posteriormente su reglamento (DS N° 008-2005-PCM). Desde el 2005 contamos con la Ley General del Ambiente (Ley N° 28611). Entre otras normas que abordan el tema ambiental tenemos las siguientes: Ley General de Residuos (Ley N° 27314), Ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica (Ley N° 26839), Ley que regula los pasivos ambientales de la actividad minera (Ley N° 28271), Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental del Aire (DS N° 074-2001-PCM), Estándares de Calidad Ambiental (ECAs) para Radiaciones No Ionizantes (DS N° 010-2005-PCM), Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales en el Sector Energía y Minas (Resolución Ministerial N° 596-2002-EM/DM).

Por otra parte, la institucionalidad respecto al tema ambiental también es reciente. En 2008 se aprobó la creación del Ministerio del Ambiente mediante Decreto Legislativo N° 1013, y el año pasado, recién se ha inaugurado el primer juzgado especializado en derecho ambiental en Puerto Maldonado.

La PNCP no analiza en este objetivo las normas de protección ambiental, el fortalecimiento institucional, tampoco las consecuencias de los “paquetazos” ambientales. No se menciona en absoluto, las normas que han flexibilizado los requisi-

⁹ Véase en: <http://www.lrq.es/certificaciones/iso-14001-medioambiente/>.

¹⁰ Véase en: <https://www.wri.org/publication/corporate-ecosystem-services-review>.

¹¹ Véase en: <https://www.inacal.gob.pe/principal/noticia/solo1porciento-de-emprendas-formales>.

¹² Véase en: <https://isotc.iso.org/livelink/livelink?func=ll&objId=18808772&objAction=browse&viewType=1>.

tos establecidos a fin de priorizar las inversiones mineras. Esto ha perjudicado a las comunidades, y sus actividades agrícolas, ganaderas, por los casos de contaminación ambiental.

En la Queja¹³ que fue presentada contra el gobierno peruano ante la Unión Europea, se ha realizado un resumen las normas de flexibilización ambiental correspondientes al periodo 2013-2017, donde se reducen los estándares ambientales para promover y dinamizar la economía del país a través de la inversión privada.

Empezando por el año 2013, se crearon los Instrumentos Técnicos Sustentatorios (ITS) mediante Decreto Supremo N° 054-2013-PCM para debilitar los Estudios de Impacto Ambiental. De esta manera, en los ITS, se reduce de 120 a 15 días el plazo de evaluación¹⁴, se reducen los plazos de aprobación de la modificación, y no se exige consulta previa para modificar los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). Los ITS serían utilizados como una forma de evadir los EIA. Con el Decreto Supremo N° 060-2013-PCM se modificaron los plazos para la aprobación de los EIA, prohibiéndose y sancionándose a todo funcionario que requiera información adicional o solicite la subsanación de los EIA. Mediante la Ley N° 30230, se establecieron medidas tributarias, simplificaron procedimientos y permisos, y a través del artículo 19° se recortan las facultades sancionadoras en caso de violaciones ambientales por parte del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Por lo que, ante una infracción a la regulación ambiental, se tiene que recurrir primero a las medidas correctivas, y recién al incumplirlas puede sancionar, (sólo corresponde sancionar el 50% de la multa máxima que imponía la OEFA), estableciéndose sólo tres supuestos para sancionar más del 50%. Asimismo, la Ley N° 30230, crea mecanismos especiales para el procedimiento físico legal de pre-

dios públicos o privados ya sean formales e informales, con lo que se facilita la entrega a los proyectos de inversión generando inseguridad jurídica a las comunidades campesinas y nativas, cuyos territorios pueden ser entregados para los proyectos de inversión.

A través del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, se reglamenta la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos reduciéndose los estándares ambientales y sociales previos, principalmente en las actividades de exploración y la participación ciudadana. Mediante el Decreto Legislativo N° 1192 del año 2015, se aprueba la Ley Marco de Adquisiciones y Expropiación para la ejecución de obras de infraestructura afectando el derecho al territorio de las comunidades y pueblos indígenas. En el 2016 el Congreso otorga facultades al Poder Ejecutivo para la emisión de Decretos Legislativos que continuaron con el proceso de flexibilización de los estándares ambientales, mediante Decreto Legislativo N° 1333 se da la simplificación del acceso a predios para proyectos de inversión priorizados, el Decreto Legislativo N° 1251 exime a las APP consideradas auto sostenibles de contar con opiniones previas de los organismos reguladores y del MEF.

Sobre los empleos verdes

En el documento publicado por la OIT *Empleos Verdes, informe de avances 2014-2015*¹⁵ define que "Los empleos verdes son empleos decentes que contribuyen a preservar y restaurar el medio ambiente ya sea en los sectores tradicionales como la manufactura o la construcción o en nuevos sectores emergentes como las energías renovables y la eficiencia energética". La PNCP señala que los empleos verdes se dan en el marco del crecimiento económico compatible con la sostenibilidad ambiental, con una fuerza laboral que tenga las calificaciones que se demandarán en el

¹³ Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos y 11.11.11 (2017). Queja contra el gobierno peruano por falta de cumplimiento de sus compromisos laborales y ambientales previstos en el acuerdo comercial entre Perú y la Unión Europea.

¹⁴ En el caso de la modalidad de Evaluación de Impacto Ambiental detallado.

¹⁵ OIT (2016) Empleos Verdes, informe de avances 2014-2015, p. 11.

futuro para las nuevas tecnologías y los procesos productivos más eficientes, entre otros. Actualmente no contamos con una Política Nacional de Empleos Verdes, tenemos conocimiento que se venía elaborando una propuesta a nivel del Ministerio de Trabajo que fue anunciado el año pasado, pero que no ha logrado concretarse.

Para la OIT¹⁶ las directrices de política de los empleos verdes deben de recoger la coherencia entre las políticas y disposiciones institucionales con el desarrollo sostenible y el diálogo entre las partes interesadas, estableciéndose mecanismos de diálogo social en todo el proceso de formulación de políticas, y en todos los niveles.

Si bien PNCP puede contener buenas intenciones como la de los empleos verdes, entre otros, no atenderán el problema de fondo de la protección ambiental si se sigue priorizando los intereses de las empresas extractivas y flexibilizándose los estándares de protección ambiental.

Balance

La PNCP centra el OP N° 09, en señalar mecanismos y sistemas ambientales que las empresas voluntariamente deberían optar para generar una relación entre la sostenibilidad ambiental y la competitividad. En ese sentido, una lista de buenos deseos no está mal, pero no abordar la afectación que se ha generado al ambiente, y a

las comunidades a través de la reducción de los estándares ambientales para promover la inversión privada, es tener una visión incompleta de la protección ambiental.

Establecer criterios preventivos y de recomendaciones en vez de sanciones que impidan a las empresas generar daños ambientales, ha generado el aumento significativo de los incumplimientos de los permisos ambientales sectoriales. La PNCP debe de evaluar el papel del Estado frente a la protección del ambiente y revertir esta situación, analizar los daños causados y rectificarse, eliminando esas normas que han flexibilizado los estándares ambientales.

El Estado debe de fortalecer sus procesos de fiscalización en cuanto al uso de recursos naturales por parte de las empresas extractivas, como es el caso del agua. No podemos seguir dependiendo de la información brindada por las propias empresas, sin contar con las herramientas necesarias para controlar dicho uso, más aún si el agua es el principal recurso de vida para las comunidades.

La PNCP debe considerar un rol más activo por parte del Estado, para brindar la adecuada protección a la población, y superar las falencias que se han señalado.

¹⁶ Véase en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_559885.pdf.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alarco, Germán (2015). *¿Negocio Público o Privado? Ventajas y desventajas de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en América Latina*. Lima: Latindadd.

Alarco, G. y Ciro Salazar (2019). *Riesgos público-privados. Fallas regulatorias en las Asociaciones Público-Privadas y recomendaciones de política para la región desde el caso peruano*. Lima: Latindadd.

Banco Central de Reserva del Perú. *Estadísticas Económicas*.

Banco Mundial (2018). *Gasto Público en Educación*.

Banco Mundial (2019). *Índice de Capital Humano*.
<http://www.bancomundial.org/es/publication/human-capital>.

BCR (2016). *La productividad como clave del crecimiento y el desarrollo en el Perú y el mundo*.

BID (2016). *The New Imperative of Innovation Policy Perspectives for Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.

BID (2018). *Creciendo con productividad, una agenda para la región andina*.

CAF (2015). *Asociación Público Privada en América Latina: aprendiendo de la experiencia*. Bogotá: Gastos gemelos comunicación, julio 2015.

CAF y RED (2016). *Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral*. Bogotá, Colombia – agosto 2016.

CAF (2017). *Los beneficios sociales y económicos de un mercado digital latinoamericano*.

Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos y 11.11.11 (2017). *Queja contra el gobierno peruano por falta de cumplimiento de sus compromisos laborales y ambientales previstos en el acuerdo comercial entre Perú y la Unión Europea*.

CEPAL (2015). *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, p.24.

CEPAL (2015). *La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la nueva coyuntura económica y social*. Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL (2016). *Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital. La situación de América Latina y el Caribe*.

CEPAL (2016). *Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital. La situación de América Latina y el Caribe. Complejidad Económica Rankings (ECI)*.
<https://atlas.media.mit.edu/es/rankings/country/eci/>

CEPAL, CAF, OCDE (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en Transición*.

Constitución Política del Perú (1993).

Cornell University, INSEAD, WIPO (2019). *Índice mundial de innovación 2018*.

Cornick, J. (2016). *Políticas de desarrollo productivo en América Latina*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Organización Internacional del Trabajo.

De Michele, Prats y Lozada (2018). *Efectos de la corrupción de las asociaciones público-privadas. Consecuencias de un enfoque de tolerancia cero*. Documento de discusión No. 625. Banco Interamericano de Desarrollo.

Decreto Supremo N° 016-2015-MINEDU.

DERECHO & SOCIEDAD (2002). *Elementos para el análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre despido arbitrario*.

Derecho & Sociedad (2011). Entrevista al Dr. Alfredo Villavicencio Ríos Efectos de la Flexibilización Laboral a 20 Años de Vigencia: La Casi Eliminación del Mejor Instrumento de Inclusión Social que ha Inventado el Capitalismo.

Diario Correo (10.04.19). Este año no habrá evaluación de desempeño para docentes.

Estevadeordal, A (2017). *Estar Preparados*.

Robot lución: el futuro del trabajo en la integración 4.0 en América, BID- INTAL, N°42 (ISSN: 1995-9524), pp. 10-11.

Eurodad (2018). *Historia Repetida. Cómo fracasan las Asociaciones Público Privadas*. Octubre 2018.

Imbs, J. y Wacziarg, R. (2003). *Satges of diversification*. American Economic Review, Vol. 93, No. 1. Nashville, Tennessee.

Klaus, S. (2011). *The Global Competitiveness Report 2011-2012*. World Economic Forum...

MEF (2018). Decreto Supremo N° 345-2018-EF.

MEF (2018). *Política Nacional de Competitividad y Productividad*. Decreto Supremo No. 345. Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 31 de diciembre de 2018.

Mendoza, W. y E. Collantes (2017). *La economía de PPK. Promesas y resultados: la distancia que los separa*. Documento de Trabajo No. 440, Pontificia Universidad Católica del Perú.

MINEDU (2017). *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2016*.

Ministerio de la Producción. *Plan Nacional de Diversificación productiva*, 2014.

Nota de prensa del INEI 23.09.17

OCDE, PISA 2015: resultados claves.

OCDE/CAF/ CEPAL, (2018). *Perspectivas económicas de América Latina 2018*.

OIT (2016). *Empleos Verdes, informe de avances 2014-2015*.

OIT – PUCP (2017). *Sobre informalidad y productividad: breves reflexiones para el caso del Perú*.

Proinversión. *Estadísticas. Inversión Extranjera Directa según sector de destino*. Abril, 2019.

Rodrik, D. (2005). *Políticas de diversificación económica*. Revista CEPAL, No. 87, pp. 7-23.

Rodrik, D. (2011). *Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico*. México D.F.: Fondo de cultura económica.

RICYT (2019). *Gasto en I+D por Tipo de Investigación*.

RICYT (2019). *Investigadores cada 1000 de la PEA*.

RICYT (2019). *Personal de Ciencia y Tecnología (personas físicas)*.

RICYT (2019). *Investigadores por sector de empleo*.

Romero, María (2015). *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*. European network on debt and development. Bruselas: Eurodad.

Sachs, J. y A., Warner. (2001). *The curse of natural resources*. European Economic Review. No. 4, pp. 827-838.

Salazar, Ciro. (2018). Aeropuerto Internacional de Chinchero – Cuzco.

Artículo del Informe de Eurodad: Historia Repetida. Cómo fracasan las Asociaciones Público Privadas. Octubre 2018.

Schwab, K. (2017). The Global Competitiveness Report 2017 - 2018. World Economic Forum.

Serino, L. y P. Mira (2009). *Diversificación productiva en países con recursos naturales abundantes*. Informe económico No. 69. Argentina: Ministerio de Economía y Finanzas.

Shack, N. (2016). Reformas de gasto público y crecimiento económico. El caso de las Asociaciones Público-Privadas en el Perú y la inversión *impulsada*. Serie No. 171. CEPAL y Cooperación Española.

Sistema de Seguimiento de las Cumbres de las Américas (2017). Reporte del Ministerio de Educación del Perú.

Smith, A., Voss, J.-P., & Grin, J. (2010). Innovation studies and sustainability transitions: The allure of the multi-level perspective and its challenges. Research Policy, N° 39, pp. 435-448.

Sparreboom y Staneva (2014). Identifying qualifications mismatch from 28 school-to-work transition surveys International Labour Office. - Geneva: ILO, 2014.

Sunedu (2018). Informe Bienal Sobre La Realidad Universitaria Peruana.

Távora, J. (2017). Las Asociaciones Público-Privadas en el contexto actual. Las Alianzas Público-Privadas (APP) en el Perú. Beneficios y riesgos. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Tribunal Constitucional (2001). Sentencia N° 1124-2001-AAFFC.

Universidad del Pacífico (2016). Productividad en el Perú: medición, determinantes e implicancias Nikita Céspedes, Pablo Lavado y Nelson Ramírez Rondán.

Universidad del Pacífico (2016). *Productividad en el Perú: medición, determinantes e implicancias*, p. 09.

World Economic Forum. (2017). The Global Competitiveness Report 2017–2018. Switzerland.

World Economic Forum. (2018). The Global Competitiveness Report 2018.

DIRECCIONES ELECTRÓNICAS

<https://diariocorreo.pe/economia/ministro-de-economia-propone-vacaciones-de-solo-22-dias-laborales-859021/>.

<https://larepublica.pe/economia/1372566-cade-2018-plantan-regimen-laboral-pequena-empresa-cts-gratificacion-essalud-mtpe>.

<https://larepublica.pe/economia/1370707-proponen-establecer-rmv-diferenciadas-regiones>.

<https://blogs.iadb.org/trabajo/es/proteccion-ante-el-despido-america-latina-y-el-caribe/>.

<https://andina.pe/agencia/noticia-congreso-aprueba-ley-prorroga-beneficios-y-exoneraciones-tributarias-hasta-2019-736256.aspx>.

<https://gestion.pe/tu-dinero/jefa-sbs-reconoce-tasas-interes-peru-son-altas-responsable-116416>.

https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/Informe_anual_DP_2017.pdf.

<https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/drinking-water>.

<https://ojo-publico.com/502/el-agua-que-las-empresas-mineras-no-pagan>.

<http://www.sedapal.com.pe/documents/10154/c754c1a6-681e-4c44-b5c9-37f3d8006cb3>.

<http://www.lrqa.es/certificaciones/iso-14001-medioambiente/>.

<https://www.wri.org/publication/corporate-ecosystem-services-review>.

<https://www.inacal.gob.pe/principal/noticia/solo1porcientodeeempresasformales>.

<https://isotc.iso.org/livelink/livelink?func=ll&objId=18808772&objAction=browse&viewType=1>.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---em_ent/documents/publication/wcms_559885.pdf.

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/Conflictos-Sociales-N%C2%B0-181-Marzo-2019.pdf>

GESTIÓN PARLAMENTARIA

Agosto 2016 - Abril 2019



92
FOROS,
CONFERENCIAS Y
MESAS DE TRABAJO

74 Nacionales
20 Internacionales

Temas que se abordados
en los instrumentos
normativos y foros

- Ciencia, tecnología e innovación
- Recursos naturales y cambio climático
- Economía digital
- Derechos laborales
- Diversificación Productiva
- Integración Fronteriza
- Justicia Fiscal y tributación internacional

- Cadenas globales de Valor
- Internacionalización de las Pymes
- Facilitación de Comercio
- Salud
- Ordenamiento territorial
- Integración regional

Marcos Normativos



Recomendaciones

- | | | | | | |
|--------------|---|--------------|--|--------------|--|
| N°333 | Sobre la ratificación del protocolo del 2014 relativo al convenio sobre el trabajo forzoso | N°348 | Impulsar el control económico del consumo del tabaco como medida para promover el desarrollo de los países andinos | N°358 | Exhortar a los países andinos la ratificación del convenio sobre la fijación de salarios mínimos de la organización internacional del trabajo |
| N°335 | Impulsar los procesos de integración fronteriza y fortalecer la integración regional andina | N°349 | Para impulsar la autonomía económica de las mujeres y reducir las brechas salariales en los países andinos | N°360 | Para promover y desarrollar el transporte multimodal internacional sostenible para facilitar el comercio competitivo y la integración regional de los países andinos |
| N°337 | Impulsar los Estándares de Calidad en la Región Andina | N°350 | Exhortar a los Estados Miembros del Parlamento Andino a firmar y ratificar la Declaración de Moscú para poner fin a la tuberculosis | N°361 | Para promover y desarrollar el transporte multimodal internacional sostenible para facilitar el comercio competitivo y la integración regional de los países andinos. |
| N°338 | Exhortar a los países andinos a impulsar la transición de la economía informal a la economía formal | N°351 | Hacia el fortalecimiento y la interoperabilidad de las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior en los países de la región Andina | N°367 | Impulsar la Creación y Uso de Instrumentos de Pago por Servicios Ecosistémicos para Promover la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Biodiversidad |
| N°339 | Exhortar a los estados miembros del Parlamento Andino a ratificar e implementar el Acuerdo de Facilitación de Comercio de la OMC | N°353 | Impulsar la alimentación saludable como una medida de control y prevención frente a las enfermedades no transmisibles en los países andinos | N°369 | Exhortar a los Países Andinos a que Firmen y Ratifiquen el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social y Fortalezcan su Implementación. |
| N°340 | Actualizar legislación sobre normas de origen en los países andinos para profundizar la integración regional | N°354 | Para formular la propuesta de armonización de normas de operaciones de transporte internacional terrestre de carga y de pasajeros y de tránsito aduanero en el marco de los países del ámbito de CAN-ALADI | N°371 | Para Promover el Consumo de Pescado Proveniente de la Pesca y la Acuicultura Sostenible, en Aras de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en la Región Andina". |
| N°342 | Fortalecer los Estándares de Transparencia Financiera en los Países Andinos para Favorecer los Niveles de Recaudación y un Crecimiento Sostenible e Inclusivo | N°355 | Para promover inversiones en infraestructura y corredores logísticos para avanzar en la integración de la Diversificación Productiva | N°372 | Para Avanzar hacia una Política de Mitigación e Innovación Social para Enfrentar las Heladas, Frijales, Sequías e Inundaciones en la Región Andina". |
| N°344 | Fortalecer la cooperación y transparencia en la política fiscal en los países andinos para favorecer el financiamiento del desarrollo sostenible | N°356 | Exhortar a los Estados miembro del parlamento andino a promocionar y proteger la libre competencia, ejerciendo un control previo de fusiones y concentraciones de empresas | N°373 | Para Establecer una Estrategia Andina de Financiamiento Verde para Transitar hacia el Desarrollo Sostenible. |
| N°345 | Avanzar hacia la convergencia económica sudamericana de los procesos de integración CAN, MERCOSUR y la Alianza del Pacífico | N°357 | Hacia la inclusión financiera universal mediante el fomento y desarrollo de los medios de pago electrónicos en los países de la región andina | N°374 | Exhortar a los Países Andinos al Adecuado Cumplimiento de los Derechos Laborales Contenidos en el Convenio N° 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores del hogar. |
| N°346 | Fomentar el uso de energías renovables en los países de la región andina | | | N°375 | Para la Ratificación del Convenio sobre la Negociación Colectiva de la Organización Internacional del Trabajo. |
| N°347 | Impulsar las inversiones verdes en la región andina | | | N°376 | Para la Erradicación de la Pobreza Energética |
| | | | | N°378 | Sobre los Pisos de Protección Social para los trabajadores andinos. |