



**POLÍTICA NACIONAL
DE COMPETITIVIDAD
Y PRODUCTIVIDAD
2019-2030**



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

**Decreto Supremo
Nº 345-2018-EF**

**Política Nacional de
Competitividad y
Productividad**

NORMAS LEGALES

SEPARATA ESPECIAL

**APRUEBAN LA POLÍTICA NACIONAL
DE COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD****DECRETO SUPREMO
Nº 345-2018-EF****EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA****CONSIDERANDO:**

Que, el numeral 3 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, establece que es atribución del Presidente de la República dirigir la Política General del Gobierno;

Que, el numeral 1 del artículo 4 de la Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala como competencias exclusivas del Poder Ejecutivo diseñar y supervisar Políticas Nacionales, las mismas que se aprueban por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

Que, mediante Decreto Supremo Nº 056-2018-PCM se aprueba la Política General de Gobierno al 2021, que incluye los ejes y lineamientos prioritarios de Gobierno al 2021, considerando entre sus ejes, el "Crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible";

Que, mediante Decreto Supremo Nº 029-2018-PCM se aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, estableciendo que las Políticas Nacionales constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo;

Que, es necesario desarrollar las políticas de Estado en materia de competitividad alineadas al eje 3 de las Políticas Generales de Gobierno al 2021 mediante una Política Nacional de Competitividad y Productividad, con la finalidad de orientar, a través de sus objetivos prioritarios y lineamientos generales, las medidas, acciones y estrategias del sector público en articulación con el sector privado que se prioricen a través de un Plan Nacional de Competitividad y Productividad;

Que, de conformidad con lo dispuesto en los literales a) y v) del artículo 3 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado con Decreto Supremo Nº 117-2014-EF, es función de dicha entidad formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política económica y financiera nacional y sectorial, aplicable a todos los niveles de gobierno; así como formular, proponer, ejecutar y evaluar las políticas, normas y lineamientos técnicos sobre restricciones al comercio, en el marco de su competencia, asuntos aduaneros, arancelarios, competencia y calidad normativa, así como, asegurar la consistencia de los procesos de integración económica, a cargo del sector competente, con la política económica general, con el objetivo de promover la eficiente asignación de recursos y aumentos continuos de la productividad y competitividad;

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, y el artículo 4 de la Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; y,

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

DECRETA:**Artículo 1. Aprobación de la Política Nacional de Competitividad y Productividad**

Apruébase la Política Nacional de Competitividad y Productividad, la cual, como Anexo, forma parte integrante del presente Decreto Supremo.

Artículo 2. Ámbito de Aplicación

La Política Nacional de Competitividad y Productividad es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades de los diferentes Poderes del Estado, Organismos Constitucionales Autónomos y de los diferentes niveles de gobierno. También es de obligatorio cumplimiento para el sector privado y la sociedad civil, en cuanto le sea aplicable.

Artículo 3. Conducción de la Política Nacional de Competitividad y Productividad

El Ministerio de Economía y Finanzas, a través del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización, conduce la Política Nacional de Competitividad y Productividad.

Artículo 4. Implementación y ejecución de la Política Nacional de Competitividad y Productividad

Las entidades del Estado que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la Política Nacional de Competitividad y Productividad, tienen a su cargo la implementación y ejecución de la misma, en el marco de sus competencias. Tienen el deber de coordinar y articular, en el ejercicio de sus competencias y funciones, el logro de los objetivos prioritarios de la Política Nacional de Competitividad y Productividad que le correspondan, en coordinación con el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización.

Artículo 5. Seguimiento, monitoreo y evaluación

El Ministerio de Economía y Finanzas, a través del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización, se encarga de realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación de la Política Nacional de Competitividad y Productividad.

Las entidades del Estado que se encuentran bajo el ámbito de la presente norma asisten, colaboran y brindan información al Consejo Nacional de Competitividad y Formalización para cumplir con el seguimiento, monitoreo y evaluación de la Política Nacional de Competitividad y Productividad así como de su Plan Nacional de Competitividad y Productividad, en el marco de sus competencias.

Artículo 6. Del Plan Nacional de Competitividad y Productividad

La Política Nacional de Competitividad y Productividad cuenta con un Plan Nacional de Competitividad y Productividad que desarrolla los objetivos y lineamientos de la Política Nacional de Competitividad y Productividad, precisando las metas, indicadores, acciones, plazos y entidades responsables para su implementación.

Artículo 7. Presupuesto y Financiamiento

Las entidades involucradas en la implementación de la Política Nacional de Competitividad y Productividad y de su Plan Nacional de Competitividad y Productividad en la elaboración de su presupuesto institucional deben considerar las metas, indicadores y acciones de dichos instrumentos, según sean de su responsabilidad y competencia, de conformidad con las Leyes Anuales de Presupuesto, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Artículo 8. Publicación

Dispóngase la publicación del presente Decreto Supremo y de su Anexo en el Diario Oficial El Peruano y, el mismo día, en los Portales Institucionales de la Presidencia del Consejo de Ministros (www.pcm.gob.pe), del Ministerio de Economía y Finanzas (www.mef.gob.pe), del Ministerio de la Producción (www.produce.gob.pe), del Ministerio de Agricultura y Riego (www.minagri.gob.pe), del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (www.mincetur.gob.pe), del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (www.trabajo.gob.pe), del Ministerio de Ambiente (www.minam.gob.pe), del Ministerio de Educación (www.minedu.gob.pe), del Ministerio de Salud (www.minsa.gob.pe), del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (www.mtc.gob.pe), del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (www.vivienda.gob.pe), del Ministerio de Energía y Minas (www.minem.gob.pe), del Ministerio de Cultura (www.cultura.gob.pe), y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (www.minjus.gob.pe).

Artículo 9. Vigencia de la Política Nacional de Competitividad y Productividad

El periodo de vigencia de la Política Nacional de Competitividad y Productividad rige hasta el 31 de diciembre del año 2030.

Artículo 10. Refrendo

El presente Decreto Supremo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de la Producción, el Ministro de Agricultura y Riego, el Ministro de Comercio Exterior y Turismo, la Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo, la Ministra del Ambiente, el Ministro de Educación, la Ministra de Salud, el Ministro de Transportes y Comunicaciones, el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministro de Energía y Minas, el Ministro de Cultura y, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Elaboración de la propuesta del Plan Nacional de Competitividad y Productividad

El Ministerio de Economía y Finanzas, a través del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización, en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días calendario contados desde el día siguiente de la vigencia del presente decreto supremo, elabora una propuesta de Plan Nacional de Competitividad y Productividad en coordinación con los sectores comprendidos en la Política Nacional de Competitividad y Productividad, la que presenta al Poder Ejecutivo a fin de su respectiva aprobación mediante Decreto Supremo.

SEGUNDA. Adecuación de instrumentos de gestión

Las entidades del Estado que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la Política Nacional de Competitividad y Productividad, adecúan su marco normativo a las disposiciones establecidas en la presente norma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado con Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintinueve días del mes de diciembre del año dos mil dieciocho.

MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

GUSTAVO EDUARDO MOSTAJO OCOLA
Ministro de Agricultura y Riego

FABIOLA MARTHA MUÑOZ DODERO
Ministra del Ambiente

EDGAR VÁSQUEZ VELA
Ministro de Comercio Exterior y Turismo

ROGERS MARTÍN VALENCIA ESPINOZA
Ministro de Cultura

CARLOS OLIVA NEYRA
Ministro de Economía y Finanzas

DANIEL ALFARO PAREDES
Ministro de Educación

FRANCISCO ISMODES MEZZANO
Ministro de Energía y Minas

VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS
Ministro de Justicia y Derechos Humanos

RAÚL PÉREZ-REYES ESPEJO
Ministro de la Producción

SILVIA ESTER PESSAH ELJAY
Ministra de Salud

SYLVIA CÁCERES PIZARRO
Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo

EDMER TRUJILLO MORI
Ministro de Transportes y Comunicaciones

JAVIER ROMÁN PIQUÉ DEL POZO
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento

POLÍTICA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD

DOCUMENTO DE POLÍTICA

Consejo Nacional de Competitividad y Formalización

Ministerio de Economía y Finanzas

CONTENIDO

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Presentación
- 1.2. Base legal
- 1.3. Diagnóstico

II. OBJETIVOS PRIORITARIOS Y LINEAMIENTOS

- 2.1. OP N° 1: Dotar al país de infraestructura económica y social de calidad
 - 2.1.1. Infraestructura y competitividad
 - 2.1.2. Brechas de calidad y acceso a infraestructura
 - 2.1.3. Vulnerabilidad de la infraestructura ante desastres naturales
 - 2.1.4. Gestión y desarrollo de las inversiones en infraestructura
 - 2.1.5. Lineamientos de política
- 2.2. OP N° 2: Fortalecer el capital humano
 - 2.2.1. Capital humano y competitividad
 - 2.2.2. Desarrollo de los docentes
 - 2.2.3. Formación de la población en edad escolar
 - 2.2.4. Formación de la población adulta
 - 2.2.5. Lineamientos de política
- 2.3. OP N° 3: Generar el desarrollo de capacidades para la innovación, adopción y transferencia de mejoras tecnológicas
 - 2.3.1. Innovación y competitividad
 - 2.3.2. Entorno
 - 2.3.3. Financiamiento
 - 2.3.4. Talento para la innovación
 - 2.3.5. Lineamientos de política
- 2.4. OP N° 4: Impulsar mecanismos de financiamiento local y externo

- 2.4.1. Mercados financieros y competitividad
 - 2.4.2. Desarrollo y características de los mercados financieros en el Perú
 - 2.4.3. Débil acceso y altos costos del sistema financiero
 - 2.4.4. Lineamientos de política
 - 2.5. OP N° 5: Crear las condiciones para un mercado laboral dinámico y competitivo para la generación de empleo digno
 - 2.5.1. Mercado laboral y competitividad
 - 2.5.2. Características del mercado laboral
 - 2.5.3. Marco regulatorio del mercado laboral
 - 2.5.4. La movilidad del mercado de trabajo
 - 2.5.5. Políticas activas en el mercado laboral
 - 2.5.6. Fiscalización laboral
 - 2.5.7. Lineamientos de política
 - 2.6. OP N° 6: Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo
 - 2.6.1. Ambiente de negocios y competitividad
 - 2.6.2. Entorno regulatorio
 - 2.6.3. Simplificación administrativa
 - 2.6.4. Identidad y firma digitales
 - 2.6.5. Desarrollo productivo y articulación empresarial
 - 2.6.6. Cultura de la calidad
 - 2.6.7. Lineamientos de política
 - 2.7. OP N° 7: Facilitar las condiciones para el comercio exterior de bienes y servicios
 - 2.7.1. Comercio exterior y competitividad
 - 2.7.2. Promover el desarrollo de una oferta exportable diversificada y competitiva.
 - 2.7.3. Facilitación del comercio exterior y mejora del desempeño de la cadena logística
 - 2.7.4. Alta presencia de subvaluación y contrabando
 - 2.7.5. Internacionalización de las empresas y diversificación de mercados
 - 2.7.6. Lineamientos de política
 - 2.8. OP N° 8: Fortalecer la institucionalidad del país
 - 2.8.1. Institucionalidad y competitividad
 - 2.8.2. Sistema de justicia
 - 2.8.3. Integridad y lucha contra la corrupción
 - 2.8.4. Gestión descentralizada
 - 2.8.5. Gestión del territorio
 - 2.8.6. Servicio civil
 - 2.8.7. Lineamientos de política
 - 2.9. OP N° 9: Promover la sostenibilidad ambiental en la operación de actividades económicas
 - 2.9.1. Sostenibilidad y competitividad
 - 2.9.2. Prácticas de sostenibilidad empresariales y generación de valor a partir de sus atributos
 - 2.9.3. Economía circular y ecoeficiencia
 - 2.9.4. Soluciones sostenibles y más limpias
 - 2.9.5. Lineamientos de política
- III. INDICADORES
- IV. PROVISIÓN DE SERVICIOS Y ESTÁNDARES
- V. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN
- 5.1. Seguimiento
 - 5.2. Evaluación
- VI. BIBLIOGRAFÍA
- VII. ANEXOS
- 7.1. Anexo 1: Metodología
 - 7.2. Anexo 2: Niveles de articulación de la Política Nacional de Competitividad y Productividad
 - 7.3. Anexo 3: Situación futura deseada
 - 7.4. Anexo 4: Políticas relacionadas
 - 7.5. Anexo 5: Matriz de consistencia de la Política Nacional de Competitividad y Productividad

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1.	Tiempo promedio de acceso desde una capital de provincia hacia el aeropuerto o puerto más cercano
Tabla N° 2.	Objetivos prioritarios de la PNCP y lineamientos de política
Tabla N° 3.	Evaluación Censal de Estudiantes: alumnos que alcanzaron nivel satisfactorio, 2016 (%)
Tabla N° 4.	Costo de la anemia para la sociedad peruana en el periodo 2009-2010
Tabla N° 5.	Perú: PEA ocupada asalariada en condición de informalidad laboral por sexo, según nivel educativo alcanzado, 2017

Tabla N° 6.	Posición del Perú en índices globales relacionados con innovación, en relación a la Alianza del Pacífico
Tabla N° 7.	Número de solicitudes de patentes tramitadas por nacionales en países de la Alianza del Pacífico
Tabla N° 8.	Fondos públicos que promueven la innovación en el Perú
Tabla N° 9.	Empresas manufactureras que conocen los programas o instrumentos públicos de apoyo a la innovación, 2012-2014
Tabla N° 10.	Trabajadores del sector privado según régimen laboral
Tabla N° 11.	Costo laboral por trabajador que asume el empleador según régimen laboral 7/
Tabla N° 12.	Estructura porcentual de las exportaciones, por grupos de productos (%)
Tabla N° 13.	Evolución de las empresas exportadoras, según estrato empresarial
Tabla N° 14.	Índice de Desempeño Logístico total (IDL) por componente, según país de la Alianza del Pacífico
Tabla N° 15.	Estructura de exportaciones según estrato empresarial, en montos (US\$ FOB) y volúmenes (TM)
Tabla N° 16.	Ejes y objetivos específicos de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, 2017
Tabla N° 17.	Organización de la metodología
Tabla N° 18.	Sistematización de tendencias que afectan el problema público identificado
Tabla N° 19.	Matriz de oportunidades y riesgos
Tabla N° 20.	Alineamiento de nivel vertical de la Política Nacional de Competitividad y Productividad con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional
Tabla N° 21.	Alineamiento de nivel vertical de la Política Nacional de Competitividad y Productividad con el Plan Bicentenario
Tabla N° 22.	Alineamiento de nivel horizontal de la Política Nacional de Competitividad y Productividad con políticas nacionales relacionadas

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1.	PBI potencial
Gráfico N° 2.	PBI potencial según componentes
Gráfico N° 3.	Índice de Complejidad Económica
Gráfico N° 4.	Posición en el Ranking de Complejidad Económica
Gráfico N° 5.	Competitividad global y complejidad económica, 2014
Gráfico N° 6.	Productividad laboral y productividad total de factores
Gráfico N° 7.	Participación de empresas y productividad total de factores según tamaño
Gráfico N° 8.	Productividad laboral y PEA ocupada en empresas de 1 a 10 trabajadores ^{1/}
Gráfico N° 9.	Evolución del ingreso per cápita real mensual según deciles
Gráfico N° 10.	Pobreza y desigualdad
Gráfico N° 11.	Clase media ^{1/}
Gráfico N° 12.	Perú: Mapa de accesibilidad
Gráfico N° 13.	Productividad total de factores según países, 2007 – 2016
Gráfico N° 14.	Índice de Competitividad Global según países, 2007 – 2017
Gráfico N° 15.	Índice de Competitividad Global de Costa Rica por pilares, 2007-2017
Gráfico N° 16.	Índice de Competitividad Global de Indonesia por pilares, 2007-2017
Gráfico N° 17.	Modelo propuesto: círculo virtuoso de la competitividad
Gráfico N° 18.	Brecha de infraestructura de largo plazo, 2016-2025
Gráfico N° 19.	Calidad de infraestructura
Gráfico N° 20.	Productividad laboral e infraestructura regional, 2017
Gráfico N° 21.	Ratio de fletes a aranceles, 2012-2015
Gráfico N° 22.	Marco de aseguramiento y financiamiento del riesgo contra desastres
Gráfico N° 23.	Índice de gestión de riesgos ante desastres, 2008
Gráfico N° 24.	Ejecución de inversión pública y requerimientos de asistencia técnica en municipios
Gráfico N° 25.	Capacidades cognitivas y crecimiento económico a largo plazo en las regiones, 1960-2000
Gráfico N° 26.	Beneficios económicos de largo plazo de la exposición a un profesor eficaz
Gráfico N° 27.	Desempeño de los profesores en pruebas de lectura y matemáticas de sexto grado en Perú
Gráfico N° 28.	Desnutrición crónica infantil y aprendizaje en lectura (Alumnos de 4º de primaria por departamentos)
Gráfico N° 29.	Anemia y aprendizaje en lectura (Alumnos de 4º de primaria por departamentos)
Gráfico N° 30.	Porcentaje de menores de tres años con anemia, 2016
Gráfico N° 31.	Jóvenes que cuentan con educación superior (%)
Gráfico N° 32.	Relación del gasto en investigación y desarrollo y PBI per cápita
Gráfico N° 33.	Relación entre innovación tecnológica y productividad en la industria manufacturera del Perú, 2012-2014
Gráfico N° 34.	Puntaje del Perú en indicadores relacionados a adopción de TIC y capacidad de innovación, en relación a la Alianza del Pacífico
Gráfico N° 35.	Factores que obstaculizaron el desarrollo de actividades de innovación en empresas manufactureras innovadoras ^{1/}
Gráfico N° 36.	Número de solicitudes nacionales de patentes, 1976 - 2017
Gráfico N° 37.	Solicitudes nacionales de patentes por tipo de actor, 1993 - 2017
Gráfico N° 38.	Gasto en I+D como porcentaje del PBI (%)
Gráfico N° 39.	Profundización del sistema financiero
Gráfico N° 40.	Capitalización del mercado de bonos según sector, 2016 ^{1/}
Gráfico N° 41.	Spread bancario y crédito al sector privado, 2016
Gráfico N° 42.	Acceso a financiamiento según tamaño de empresa, 2016
Gráfico N° 43.	Productividad laboral y acceso al crédito, 2017
Gráfico N° 44.	Razones para no solicitar créditos pese a necesidades de financiamiento, 2015
Gráfico N° 45.	Perú: PEA Ocupada, según categoría ocupacional, 2007-2017
Gráfico N° 46.	Perú: Tasa de informalidad laboral de asalariados, según categoría ocupaciones, 2008-2017
Gráfico N° 47.	Perú: Producto por trabajador, según ramas de actividad económica, 2017
Gráfico N° 48.	Empresas que declaran trabajadores en la Planilla Electrónica, número de empresas
Gráfico N° 49.	Empresas que declaran trabajadores en la Planilla Electrónica, participación (%) de empresas según tamaño
Gráfico N° 50.	Costo de indemnización por despido arbitrario, según régimen
Gráfico N° 51.	Movilidad del empleo formal en el sector privado en un periodo de 46 meses
Gráfico N° 52.	Indicadores de competitividad, 2018
Gráfico N° 53.	Factores más problemáticos para hacer negocios, 2017 ^{1/}

- Gráfico N° 54. Transacciones en plataformas de interoperabilidad según país, 2017
Gráfico N° 55. Número de empresas con certificación ISO 9001 por cada 10 mil empresas, 2016
Gráfico N° 56. Número de OEC acreditados por cada 10 mil empresas
Gráfico N° 57. Evolución de las Exportaciones
Gráfico N° 58. Exportación de Servicios en la Alianza del Pacífico
Gráfico N° 59. Proyección de las exportaciones
Gráfico N° 60. Contrabando según fuente de origen 2016
Gráfico N° 61. Calidad de las instituciones públicas y crecimiento económico
Gráfico N° 62. Canales mediante los cuales las instituciones afectan la productividad
Gráfico N° 63. Perú y AP: Desempeño en selección de indicadores del pilar instituciones, 2018
Gráfico N° 64. Motivos de demora de los procesos judiciales, 2015
Gráfico N° 65. Países OCDE: Percepción de niveles de corrupción y productividad laboral
Gráfico N° 66. Disparidades regionales de ingreso y servicios básicos, 2017
Gráfico N° 67. Instituciones productoras y usuarias de información del territorio
Gráfico N° 68. Avance de la formalización de áreas urbanas por departamento (%)
Gráfico N° 69. Índice de desarrollo del servicio civil, competitividad y PBI per cápita
Gráfico N° 70. Participación de personas al servicio del Estado según régimen de contratación, 2015 (%)
Gráfico N° 71. Impacto acumulado del cambio climático por sectores económicos, 2010 – 2100^{1/}
Gráfico N° 72. Emisiones de CO₂/ gases de efecto invernadero y PBI per cápita para Perú
Gráfico N° 73. Composición por grupos de residuos sólidos, 2015
Gráfico N° 74. Gestión de los residuos en las empresas

I. ANTECEDENTES

1.1. Presentación

En las últimas décadas el Perú ha mostrado importantes avances en diversos ámbitos económicos y sociales, los mismos que han sido resaltados a nivel internacional. Durante el periodo 2000-2017, la economía peruana creció a un ritmo promedio anual de 5,1%, mantuvo una inflación anual promedio de 2,7%, sextuplicó el valor total de sus exportaciones de bienes y casi duplicó el ingreso por habitante. La pobreza se redujo de casi 55% a 22% en el mismo período de análisis. Sin embargo, debido tanto a factores externos como internos, el crecimiento económico se ha ralentizado en los últimos años a una velocidad que no es suficiente para cerrar las brechas económicas y sociales respecto a otros países, ni para crear empleo de calidad en cantidad adecuada para absorber la oferta laboral y seguir reduciendo la pobreza.

El factor subyacente para el crecimiento económico sostenible es la productividad, esto es, la manera cómo se usan y combinan los factores de producción para generar un bien o servicio. Los cálculos de la productividad de la economía peruana – medida a través de la productividad total de los factores – muestran que esta ha contribuido positivamente al crecimiento de la economía durante el periodo 2001 – 2011. No obstante, dicho nivel de productividad no muestra desempeños positivos durante los últimos 5 años, perjudicando las perspectivas de crecimiento de largo plazo para la economía peruana.

Por su parte, la productividad y la competitividad son conceptos muy relacionados. Para que las empresas puedan explotar al máximo su productividad, requieren de un entorno favorable y competitivo. Bajo este razonamiento, no es difícil deducir que las políticas públicas juegan un papel importante debido a su incidencia tanto en los mercados de los factores de producción, como en el entorno competitivo necesario para potenciar esa productividad.

La presente política adopta una concepción estructuralista del concepto de competitividad y la interpreta como la capacidad que tiene una nación para competir exitosamente en los mercados, a través de la utilización eficiente de sus recursos naturales renovables y no renovables y el aprovechamiento de sus ventajas comparativas, generando así bienestar compartido.

La literatura económica señala que muchas economías en desarrollo que experimentaron un periodo inicial de rápido ascenso, fueron sujetas posteriormente a una desaceleración de sus tasas de crecimiento, cayendo en lo que se ha denominado la “trampa de los ingresos medios”. El concepto se refiere a economías caracterizadas por ingresos demasiado altos para ser competitivos sobre la base de ellos, pero también por la ausencia de la capacidad tecnológica, el capital humano y las instituciones necesarias para apuntar por un modelo de competitividad como el de las economías avanzadas. A fin de evitar que el Perú caiga en la “trampa de los ingresos medios”, las políticas públicas deben estar orientadas al impulso de la competitividad, con un enfoque de crecimiento económico equitativo, competitivo, diversificado y sostenible, que asegure el desarrollo social y el bienestar de la población. Para ello es necesario continuar y afinar las reformas estructurales emprendidas en la década de 1990, las mismas que son imprescindibles para un crecimiento y desarrollo económico a largo plazo.

El objetivo general de la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) es la *generación de bienestar para todos los peruanos sobre la base de un crecimiento económico sostenible con enfoque territorial*. Este objetivo se construye sobre la base de los ejes 3, 4 y 5 establecidos en el artículo 3 de la Política General de Gobierno al 2021, publicada mediante Decreto Supremo N° 056-2018-PCM en mayo de 2018.

La PNCP constituye, entonces, el hilo conductor de la política de gobierno en materia de crecimiento, con la ambición de que perdure más allá del mandato de la actual administración y se convierta en una verdadera Política de Estado, toda vez que guarda consistencia y desarrolla las políticas aprobadas en el marco del Acuerdo Nacional.

La PNCP consolida el conjunto de instrumentos e instituciones que facilitan la coordinación, generan los insumos públicos y las condiciones / ambientes que requieren los agentes del mercado y los consumidores, para contribuir con un crecimiento sostenido que produzca bienestar para todos los ciudadanos, sobre la base del incremento de la productividad. Incrementar de manera sostenida la productividad implica alinear los incentivos que guían el accionar de los agentes económicos y procurar un contexto en que estas interacciones puedan aprovechar las ventajas comparativas con las que cuenta el país. Una política nacional de competitividad que cuenta con el aumento de productividad como su eje conductor sugiere, implícitamente, colocar al ciudadano en el centro del debate para el diseño de políticas públicas.

Es así que la PNCP sirve de marco para la articulación de todas las iniciativas, tanto públicas como privadas, orientadas al incremento del bienestar de la población.

La PNCP resulta en un reto para el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF), dado su mandato establecido en el Decreto Supremo N° 24-2002-PCM y sus modificatorias, el cual precisa como función del CNCF: proponer a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), proyectos normativos necesarios para la mejora de la competitividad, en forma coordinada con los sectores competentes.

Mediante la PNCP se han definido nueve Objetivos Prioritarios (OP), sobre los cuales se fundamenta el contexto o ambiente en el cual se llevan a cabo las intervenciones articuladas en tres niveles: i) nivel de articulación intra público en los tres niveles de gobierno; ii) nivel de articulación público – privado orientado al incremento de la productividad, y; iii) nivel de articulación público – privado orientado al ciudadano.

Los OP están compuestos por lineamientos de política y fueron elaborados siguiendo la metodología propuesta por CEPLAN, en el marco de la Guía de Políticas Nacionales aprobada mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 047-2018/CEPLAN/PCD. Dichos objetivos fueron el producto de discusiones y reuniones de trabajo con los sectores del Gobierno Nacional (GN) y los principales gremios que conforman el sector privado.

Asimismo, la PNCP cuenta con indicadores que permiten monitorear y evaluar el cumplimiento de los OP, lo cual otorga espacio al sector público para reformular y mejorar proactivamente las intervenciones orientadas a incrementar la competitividad del país. Los OP propuestos son los siguientes:

- **OP1. Dotar al país de infraestructura económica y social de calidad**, mediante esfuerzos orientados a la planificación y priorización eficiente de la infraestructura, el aseguramiento de la sostenibilidad y el funcionamiento de la infraestructura económica, social y natural, bajo un enfoque de desarrollo territorial y de resiliencia a desastres naturales.
- **OP2. Fortalecer el capital humano**, priorizando la optimización de los servicios para el fortalecimiento de capacidades y para la certificación de competencias laborales, la conexión entre la oferta formativa y la demanda laboral, el acceso y la calidad de la educación superior, la articulación del acceso a servicios básicos de calidad, así como la reforma magisterial y la revalorización del docente.
- **OP3. Generar el desarrollo de capacidades para la innovación, adopción y transferencia de mejoras tecnológicas**, a través de mecanismos que eleven el nivel de la investigación científica y el desarrollo tecnológico, así como la transferencia tecnológica para el cierre de brechas productivas. Asimismo, se busca establecer mecanismos que aseguren el correcto funcionamiento de las garantías a la propiedad intelectual y de intervenciones articuladas públicas y privadas, con apoyo de la academia.
- **OP4. Impulsar mecanismos de financiamiento local y externo**, mediante la generación de instrumentos financieros acordes a las necesidades del tejido empresarial, aprovechando las oportunidades que brindan las tecnologías de información y comunicación. Adicionalmente, se promoverá un mayor acceso, uso y competencia en los mercados financieros y de capitales, así como la educación e inclusión financiera.
- **OP5. Crear las condiciones para un mercado laboral dinámico y competitivo para la generación de empleo digno**, un marco regulatorio adecuado y mejora de los procesos de fiscalización laboral para la formalización de los trabajadores.
- **OP6. Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo**, por medio de la mejora de los instrumentos de desarrollo productivo y de asociatividad, la facilitación para la aplicación de estándares de calidad, la incorporación del análisis de impacto regulatorio en el GN, la simplificación administrativa y eliminación de barreras, así como la articulación de la interoperabilidad de sistemas informáticos entre entidades públicas y la implementación de la identidad digital.
- **OP7. Facilitar las condiciones para el comercio exterior de bienes y servicios**, mediante el desarrollo de una oferta exportable diversificada y competitiva, la optimización del acceso a los servicios logísticos, la consolidación de diversos componentes como el sistema de facilitación del comercio, la coordinación entre las entidades y los mecanismos de lucha contra los delitos aduaneros. Además, a través de la promoción de la inserción a las cadenas globales y regionales de valor, así como de otras modalidades de internacionalización.
- **OP8. Fortalecer la institucionalidad del país**, gracias a la mejora del servicio de administración de la justicia, la articulación de medidas que promuevan la integridad pública y faciliten la lucha contra la corrupción, la implementación de mecanismos de articulación y coordinación, el fortalecimiento de capacidades para la gestión a nivel intersectorial e intergubernamental, el establecimiento de incentivos para la meritocracia en la carrera pública, así como el establecimiento de mecanismos de recolección e intercambio de información sobre la gestión del territorio.
- **OP9. Promover la sostenibilidad ambiental en la operación de actividades económicas**, mediante la conservación de la infraestructura natural, la promoción de la economía circular en los mercados, la creación de capacidades para gestión de la puesta en valor de recursos naturales y la generación de soluciones sostenibles y diversificadas para el desarrollo productivo empresarial.

Potenciar la productividad del territorio requiere una visión que tome en cuenta los niveles de articulación y los OP. De esta forma es posible identificar soluciones heterogéneas para las distintas ciudades del país de manera efectiva y eficiente. La PNCP define los lineamientos para alcanzar el objetivo de bienestar por intermedio de aumentos de productividad.

El documento de la PNCP está estructurado en cuatro secciones siguiendo lo establecido en la Guía de Políticas Nacionales. Primero, la sección de antecedentes presenta la base legal, la metodología, el diagnóstico y el análisis de las políticas relacionadas que se tomaron en cuenta para el diseño de la PNCP. Segundo, la sección de objetivos prioritarios y lineamientos describe en detalle el contexto que generan los objetivos y cuáles son los lineamientos de política propuestos para modificar el contexto que plantean los OP. Tercero, se presentan los cuadros correspondientes a la provisión de servicios vinculados a los lineamientos de política establecidos en la sección anterior. La cuarta sección

describe los procedimientos para realizar el seguimiento y evaluación de la PNCP. Finalmente, se incluyen los anexos y referencias usadas.

1.2. Base legal

La Constitución Política del Perú, promulgada el 29 de diciembre de 1993, establece en sus artículos 58, 59, 60, 61 los siguientes principios generales con respecto al régimen económico:

- La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.
- El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.
- El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa. Solo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.
- El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.

De otro lado, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, promulgada el 18 de diciembre de 2007, en su artículo 4 establece entre las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, el diseño y supervisión de políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno. Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno. Las políticas nacionales y sectoriales consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República.

Para su formulación, el Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política. El cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Las políticas nacionales y sectoriales se aprueban por decreto supremo, con el voto del Consejo de Ministros.

Con el objeto de gestionar las mejoras en la competitividad del país y articular, concertadamente, las distintas iniciativas de los sectores público y privado, y en el marco de la estrategia nacional de desarrollo de ese entonces, se emite el 18 de abril de 2002, el Decreto Supremo N° 024-2002-PCM, mediante el cual se crea el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC), entidad que se redefinió en 2016 como el CNCF. Dicho organismo se define como una comisión de coordinación de asuntos específicos del MEF encargada de desarrollar e implementar un Plan Nacional de Competitividad con el objeto de mejorar la capacidad del Perú para competir en el mercado internacional¹. En su artículo 2, el Decreto Supremo N° 024-2002-PCM establece como funciones del CNC:

- Desarrollar un Plan Nacional de Competitividad que incluya objetivos, políticas y medidas específicas, así como metas tentativas e indicadores de seguimiento que permitan medir avances en su cumplimiento;
- Proponer al Poder Ejecutivo las medidas normativas necesarias para alcanzar los objetivos, políticas y metas tentativas trazadas en el Plan Nacional de Competitividad;
- Liderar la ejecución del Plan Nacional de Competitividad, en coordinación con las entidades e instituciones públicas y/o privadas encargadas de las distintas actividades incluidas en el mencionado Plan;
- Ejecutar las actividades complementarias que fueran necesarias para lograr los objetivos que le son encomendados.
- Realizar el seguimiento al Programa Estratégico "Mejora en el Clima de Negocios - Competitividad".²

Ante el reconocimiento de que la competitividad de un país depende de diversos factores como la productividad de sus empresas, la conectividad de su territorio y la eficiencia de sus entidades públicas, así como la fortaleza de sus instituciones y la formalización de su economía, se fortalece el Consejo Nacional de la Competitividad mediante el Decreto Supremo N° 063-2016-PCM, emitido el 16 de agosto 2016. Así el Decreto Supremo N° 063-2016-PCM, modifica la conformación del CNC, reconociendo la importancia de la estrategia de formalización en la productividad y competitividad del país y modificando su denominación a Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF).

A comienzos de siglo, por intermedio de la Presidencia del Consejo de Ministros, empieza el trabajo del Acuerdo Nacional, dentro del cual los diferentes grupos políticos representativos y los miembros de los distintos sectores de la sociedad civil aprobaron por unanimidad veintisiete Políticas de Estado, entre las que se encuentra inmerso el tema de la competitividad y el crecimiento económico con equidad social. Sobre el particular, las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, que en materia de competitividad adquieren la calidad de tales por lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, son las siguientes:

- Décimo séptima - Afirmación de la economía social de mercado.
- Décimo octava - Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.
- Décimo novena - Desarrollo sostenible y gestión ambiental.
- Vigésima - Política de desarrollo de la ciencia y la tecnología.

¹ Artículo modificado por el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 223-2009-EF, publicado el 2 de octubre de 2009.

² Numeral incorporado por el Artículo 2 del Decreto Supremo N° 223-2009-EF, publicado el dos de octubre de 2009.

- Vigésimo primera - Desarrollo en infraestructura y vivienda.
- Vigésimo segunda - Política de comercio exterior para la ampliación de mercados con reciprocidad.
- Vigésimo tercera - Política de desarrollo agrario y rural.
- Trigésimo quinta – Sociedad de la Información y sociedad del conocimiento.

El Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, aprobado mediante Decreto Supremo N° 054-2011-PCM, del 23 de junio de 2011, establece 6 ejes estratégicos, entre los cuales el eje 4 se dedica a Economía, Competitividad y Empleo, el cual dispone de los siguientes siete objetivos específicos: Objetivo 1: Política económica estable y previsible que aliente el crecimiento económico sostenido mediante la inversión privada y pública en actividades generadoras de empleo; Objetivo 2: Estructura productiva diversificada, competitiva, sostenible y con alto valor agregado y productividad; Objetivo 3: Crecimiento sostenido de las exportaciones sobre la base de una oferta exportable diversificada, actividades sostenibles y el acceso a nuevos mercados; Objetivo 4: La innovación, el desarrollo tecnológico y la aplicación del conocimiento científico contribuyen constantemente al desarrollo de las actividades productivas y a su sostenibilidad ambiental; Objetivo 5: Incremento de los empleos adecuados para la modernización inclusiva, Objetivo 6: Marco institucional y jurídico que garantice la seguridad de las inversiones, y; Objetivo 7: Mercados financieros transparentes y eficientes, con instituciones sólidas que facilitan el financiamiento y la inversión.

La Política General de Gobierno al 2021, aprobada mediante Decreto Supremo N° 056-2018-PCM, contiene los ejes y lineamientos prioritarios para superar las mayores brechas identificadas en el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de las personas, así como en los servicios elementales. Los lineamientos prioritarios de la Política General de Gobierno al 2021 orientan el desarrollo y actualización de políticas nacionales, planes e intervenciones gubernamentales, y se encuentran en concordancia con las Políticas de Estado, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y la Propuesta de imagen de futuro del Perú al 2030.

El Decreto Supremo N° 056-2018-PCM, en su artículo 3, establece que la Política General de Gobierno al 2021 se desarrolla sobre cinco ejes, que se encuentran interrelacionados y que guardan consistencia con el marco de políticas y planes del país.

1. Integridad y lucha contra la corrupción.
2. Fortalecimiento institucional para la gobernabilidad.
3. Crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible.
4. Desarrollo social y bienestar de la población.
5. Descentralización efectiva para el desarrollo.

A través de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 047-2018/CEPLAN/PCD, publicada el 19 de septiembre de 2018, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) aprueba la Guía de Políticas Nacionales. Esta guía establece la metodología para el diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales, así como el procedimiento a aplicar para su actualización, en cumplimiento de lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 029-2018/PCM, reglamento que regula las políticas nacionales. El reglamento tiene como finalidad desarrollar la rectoría de las políticas nacionales en todo el territorio, a fin de que sean implementadas por las entidades públicas de los tres niveles de gobierno en beneficio de los ciudadanos.

1.3. Diagnóstico

Enunciado del problema público

Ralentización de la evolución del bienestar de la población en los últimos cinco años. A pesar de los evidentes avances en materia de crecimiento económico y social, durante los últimos cinco años, el porcentaje de la población en situación de pobreza de nuestro país no ha sufrido cambios significativos e incluso se ha incrementado en el 2017. Este resultado ha reflejado la menor capacidad que ha tenido el crecimiento económico para repercutir positivamente sobre los avances en materia social.

La marcada disparidad en los niveles de provisión y acceso a servicios públicos representa un reto estructural que debe abordarse desde un ámbito de política coordinada y articulada entre los diferentes sectores y niveles de gobierno. Diferentes indicadores ofrecen evidencia de que el acceso de la población a los servicios públicos indispensables es aún muy heterogéneo a lo largo del territorio nacional. En el caso de la cobertura de electricidad, si bien a nivel nacional el porcentaje de hogares que dispone de energía eléctrica por red pública asciende al 95%, existen regiones de la selva del país, como Amazonas y Loreto, donde el 20% de las familias no logran acceder a este tipo de servicio. Las brechas son aún más evidentes en el caso de la cobertura de servicios de agua potable, con casos como el de Huánuco, Loreto, Pasco, Puno y Ucayali, departamentos donde el 30% de los hogares carecen de acceso. La situación se torna incluso menos alentadora en el caso de Loreto, Pasco y Puno, donde poseen servicios de agua solo durante 6 de las 24 horas del día, en promedio. Esta figura deficitaria se replica también en otros servicios. Por ejemplo, el 30% de los hogares a nivel no posee acceso a servicios de desagüe y el 70% carece de servicios de internet.

En ese contexto, el impulso de la competitividad es necesario para lograr un crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible que asegure el desarrollo social y el bienestar de la población. Al respecto, la productividad constituye una de las variables más determinantes del crecimiento y desarrollo de un país. Incide directamente en variables como los niveles de ingreso, pobreza, sistemas políticos, crimen, y violencia (Céspedes, Lavado, & Ramírez Rondán, 2016). Incrementar de manera sostenida la productividad implica alinear los incentivos que guían el accionar de los agentes económicos, procurando un contexto en el cual estas interacciones puedan aprovechar las ventajas comparativas con las que cuenta el país. De esta forma se asegura un uso eficiente de los recursos y, en consecuencia, se proporciona a las empresas un ambiente con oportunidades para prosperar y crecer. Las fallas de mercado podrían limitar este fin, pero la regulación y la participación del Estado deberían mitigar ese efecto.

La PNCP constituye el conjunto de instrumentos e instituciones que facilitan la coordinación, generan los insumos públicos y las condiciones / ambientes que requieren los agentes del mercado y los consumidores para contribuir con un crecimiento sostenido que produzca bienestar para todos los ciudadanos. Su objetivo general es la *generación de bienestar para todos los peruanos sobre la base de un crecimiento económico sostenible con enfoque territorial*.

Este objetivo general se construye sobre la base de los ejes 3, 4 y 5 de la Política General de Gobierno al 2021, contenidos en el artículo 3 del Decreto Supremo N° 056-2018-PCM y bajo los siguientes enfoques:

- **Enfoque intersectorial.-** El desarrollo pleno de la política depende de una eficiente coordinación y cooperación intersectorial, interinstitucional e interdisciplinaria, la misma que es necesaria fomentar y desarrollar en todos los niveles de gobierno, como condición fundamental para que la PNPC se pueda implementar de manera eficaz.
- **Enfoque intercultural.-** Uno de los fines de la política es la construcción de una sociedad democrática, fundamentada en el bienestar general y el establecimiento de relaciones de equidad e igualdad de oportunidades y derechos. El enfoque intercultural implica que el Estado debe valorizar e incorporar las diferentes visiones culturales, además de las concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales, para la generación de servicios con pertinencia cultural, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada a las poblaciones vulnerables.
- **Enfoque territorial.-** La política está orientada al aprovechamiento eficiente de las ventajas comparativas del país, a partir del reconocimiento de las diferencias que caracterizan cada zona. De esta forma, las intervenciones públicas previstas en ella deben ser de carácter multiseccional y multidimensional, para que involucren y comprometan a todos los niveles de gobierno, con la finalidad de lograr el bienestar general, atendiendo a las particularidades sociales, culturales y territoriales.
- **Enfoque basado en los derechos humanos.-** Este enfoque parte por el reconocimiento de la igual dignidad de todos los seres humanos. A partir de dicha consideración, identifica las brechas e inequidades existentes para orientar las políticas hacia los grupos de la población que son objeto de una mayor marginación, exclusión y discriminación. Este enfoque, a menudo, requiere un análisis de contexto sobre las diferentes formas de discriminación y los desequilibrios de poder, a fin de garantizar que las intervenciones lleguen a los segmentos más marginados de la población.
- **Enfoque de género.-** El enfoque de género es una herramienta de análisis para las políticas públicas, que permite observar de manera crítica las relaciones que las culturas y las sociedades construyen entre hombres y mujeres y explicar las causas que producen las asimetrías y desigualdades. Así, este enfoque aporta elementos centrales para la formulación de medidas (políticas, mecanismos, acciones afirmativas, normas, etc.) que contribuyan a superar la desigualdad de género, modificar las relaciones asimétricas entre mujeres y hombres, erradicar toda forma de violencia basada en género, origen étnico, situación socioeconómica, edad, orientación e identidad sexual, entre otros factores, asegurando el acceso de mujeres y hombres a recursos y servicios públicos y fortaleciendo su participación política y ciudadana en condiciones de igualdad³.
- **Enfoque intergeneracional.-** Se reconoce como sujetos con capacidades y fortalezas que el Estado debe impulsar para el beneficio presente y futuro de toda la sociedad. El Estado garantiza los derechos fundamentales de las juventudes y promueve su participación en el diseño e implementación de las políticas, lineamientos, planes y programas que contribuyan a la promoción socioeconómica, cultural y en los asuntos que les conciernan, reconociendo en particular la especial situación de vulnerabilidad de los/las jóvenes indígenas y afroperuanos del país.

El horizonte establecido para la PNCP es el año 2030, en concordancia con lo establecido en la Pre-imagen de futuro del Perú al 2030 elaborada por el CEPLAN.⁴

Definición del concepto de competitividad y productividad

No existe consenso sobre la definición exacta del concepto de competitividad. Las definiciones de competitividad varían desde una conceptualización más tradicional, hasta concepciones más estructuralistas. Mientras que la conceptualización tradicional se enfoca en el comercio internacional, el enfoque estructuralista incorpora la importancia de la productividad como un determinante del nivel de bienestar del país.

Las políticas públicas formuladas sobre la base de la concepción tradicional se concentran en reducir los costos unitarios de producción, con el objetivo de mejorar la habilidad de las empresas de competir exitosamente en los mercados globales. De esta forma las empresas se encontrarán en una mejor posición para comercializar productos y servicios, defendiendo el tamaño del mercado global y generando los ingresos necesarios para pagar por sus importaciones.

La concepción más estructuralista de competitividad se enfoca en incrementar la productividad de un territorio. Como consecuencia, incrementa el nivel de bienestar de la población. Se concentra en la habilidad inherente del territorio en crear valor agregado sobre la base del aprovechamiento de los factores de producción disponibles.

Box N° 1. El concepto de competitividad en la historia

La discusión conceptual alrededor de la competitividad y productividad se remonta a los comienzos del desarrollo de la teoría económica. Adam Smith identificó los factores de producción, alrededor de los cuales David Ricardo construiría luego el concepto de ventaja comparativa. El concepto de ventaja comparativa sugiere que, los países se especializan en producir y exportar bienes cuyos costos son más bajos, en términos relativos, incrementando así su potencial productivo (Bezanquen, del Carpio, Zegarra, & Valdivia, 2010).

En el enfoque estructuralista, la productividad es un factor crucial para la competitividad, el comercio y el crecimiento. Krugman (1994) indica que la habilidad de un país para mejorar sus estándares de vida depende casi enteramente de su habilidad de aumentar su producto medio por trabajador (indicador de productividad laboral).

³ Lineamientos Técnicos para la Transversalización del Enfoque de Género en las políticas y gestión del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, aprobado mediante Directiva General N° 017-2016-MIMP.

⁴ Aprobada en la Sesión N° 116 del Consejo Directivo del CEPLAN del 24 de enero de 2017 y presentada en la Sesión N° 119 del Foro del Acuerdo Nacional del 14 de febrero de 2017.

Box N° 1. El concepto de competitividad en la historia

Durante los años 90, mientras la tecnología empieza a ocupar un espacio importante en los procesos de producción, y la competencia entre empresas escala a un nivel global, Michael Porter (1990) generó el modelo de las “Ventajas Competitivas” para luego afianzar el concepto a nivel de una nación con su Modelo de Diamante expresado en su libro “Ventaja Competitiva de las Naciones”. Esta última propuesta genera un marco analítico para tres niveles de agregación de competitividad: de la empresa, de la industria y del país. Asimismo, mantiene a la productividad como el determinante más objetivo de la competitividad.

Según Bravo y Gordo (2005), una mejora en la competitividad de un país se enfocaría en políticas de oferta que promuevan la generación y difusión del conocimiento y coadyuven a crear un ambiente de negocios y mercados de bienes y factores flexibles con la capacidad de adaptar el cambio tecnológico y las modificaciones del ambiente internacional. Desde este punto de vista, el incremento de la productividad es un objetivo primordial. Permite simultáneamente incrementos en los salarios reales y mejoras en la posición de competencia de la economía. En consecuencia, asegura el crecimiento sostenido del bienestar de la población.

Tomando como referencia la evolución del concepto de competitividad y el debate de política asociado al mismo, la PNCP utilizará la siguiente definición como referencia: *Competitividad es la capacidad de una nación para competir exitosamente en los mercados, utilizando eficientemente sus recursos, aprovechando sus ventajas comparativas y generando así bienestar compartido para todos los ciudadanos*. Esta definición responde, primero, al principal objetivo que tiene un Estado: generar un mejor estándar de vida para todos sus ciudadanos, no solo a algunos. Segundo, reconoce la importancia del impulso de la productividad como principal determinante del crecimiento económico de largo plazo y como condición necesaria para la generación de competitividad.

Finalmente, resalta la importancia de reconocer las ventajas comparativas y priorizar políticas públicas que maximicen el potencial de crecimiento para la productividad y el bienestar.

Box N° 2. Estabilidad macroeconómica como una condición necesaria para la competitividad

La evidencia internacional revela que la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para lograr un crecimiento sostenido. Esta estabilidad se entiende como un entorno de baja inflación, solidez de las cuentas externas y sostenibilidad de las cuentas fiscales. Un contexto con estas características es clave para reducir los niveles de incertidumbre en la economía, lo que facilita la toma de decisiones de inversión y consumo. Cabe señalar que el buen desempeño de la actividad económica de Perú entre el 2002-2013, con un crecimiento promedio anual de 6,1%, se dio en un contexto de precios estables, balance externo favorable y fortaleza por el lado fiscal.

Respecto a la estabilidad de precios, el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) cuenta con un marco normativo sólido dado por la Constitución Política y su Ley Orgánica, lo que le otorga independencia en el manejo de la política monetaria. Bajo este arreglo institucional, la inflación promedio de los últimos 20 años ha sido baja (alrededor de 2,9%). Asimismo, gracias al esquema de metas explícitas, se ha logrado anclar las expectativas de inflación en el rango meta de entre 1% y 3%, de forma similar a las economías desarrolladas.

En el frente externo, el déficit en cuenta corriente se ha mantenido en niveles reducidos en los últimos años y se ubicó en un nivel equivalente al 1,1% del PBI en 2017. Para los próximos cinco años, se prevé que no exceda el 1,5% del PBI, favorecido por el mayor dinamismo de las exportaciones. Estos bajos niveles de déficit en cuenta corriente estarán totalmente financiados por los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) y por los desembolsos de largo plazo. Asimismo, es importante señalar que Perú cuenta un saldo de reservas internacionales netas equivalentes a aproximadamente el 30% del PBI, lo que constituye un elemento para enfrentar con holgura episodios de turbulencias en los mercados financieros internacionales.

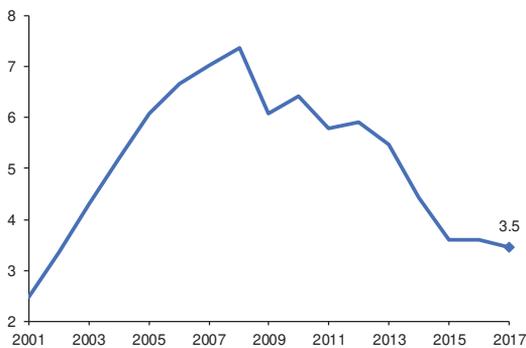
Finalmente, el manejo fiscal responsable ha sido fundamental para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas del Perú, el cual se refleja en los bajos niveles de deuda del gobierno (como % del PBI), su calificación crediticia (la segunda mejor de América Latina) y en uno de los costos más bajos de financiamiento entre las economías emergentes. No obstante, en los últimos años se observó un cierto debilitamiento en la posición fiscal. Así, en 2017 el déficit del gobierno se ubicó en 3,1% del PBI (en 2013 registró un superávit de 0,9% del PBI). Esta ampliación del déficit se explicó por factores como el deterioro de los términos de intercambio y la desaceleración cíclica de la economía; pero también por la reducción de los ingresos del gobierno asociados, principalmente, a los mayores niveles de incumplimiento tributario (IGV e IR).

Como respuesta a esto último, en el marco de la delegación de facultades legislativas de 2018, se dictaron medidas para reducir la evasión y elusión tributaria a través de la modernización del sistema tributario (transformación digital mediante el uso de comprobantes electrónicos). Dichas medidas permitirán elevar los ingresos estructurales del sector público en alrededor de 1,1% del PBI al 2020, brindando soporte a la trayectoria de reducción del déficit fiscal de 3% del PBI en 2018 a 1% del PBI en 2021, en conjunto con una deuda pública inferior a la regla fiscal de 30% del PBI. Así, se permitirá mantener el compromiso de preservar la sostenibilidad fiscal, con el objetivo de consolidar las fortalezas macrofiscales del país, para responder oportunamente ante eventos adversos que afecten a la actividad económica.

Situación actual del problema público

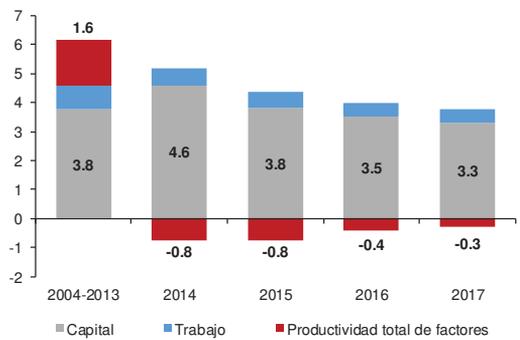
Durante los últimos años, la capacidad de la economía peruana para crecer y generar bienestar de forma sostenida se ha deteriorado. El crecimiento del PBI potencial del país, indicador que aproxima la evolución de una economía cuando utiliza plenamente todos sus recursos de producción, ha descendido continuamente desde el pico de 7,4% alcanzado en el 2008, y exhibió en el 2017 su registro más bajo de los últimos quince años ubicándose en 3,5%, como se ve en el gráfico N° 1. Al respecto, como se aprecia en el gráfico N° 2, de acuerdo con el FMI (2017) y estimados del MEF, la desaceleración responde en gran medida a una menor acumulación de capital y a un declive en el crecimiento de la Productividad Total de los Factores (PTF). Ambos fenómenos poseen causas provenientes tanto del frente externo como de fuerzas domésticas, que están alterando la eficiencia con la que se asignan los recursos dentro de la economía.

Gráfico N° 1. PBI potencial
(Var. % real anual)



Fuente: INEI, BCRP, estimaciones MEF.

Gráfico N° 2. PBI potencial según componentes
(Contribución en puntos porcentuales)



Box N° 3. Productividad total de los factores

La PTF es la medida que, por excelencia, permite cuantificar la eficiencia con la cual una economía puede utilizar sus factores de producción. La PTF mide cuán eficientemente son utilizados los factores productivos para lograr un determinado nivel de producción.

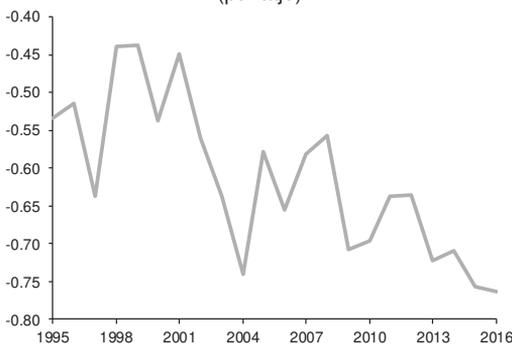
La PTF puede ser calculada a través de diversas metodologías. El enfoque metodológico propuesto por Solow (1957) es el de mayor utilización. Considera a la PTF como el residuo resultante de descontar la contribución del capital físico y trabajo del crecimiento del producto.

El enfoque de la función de producción ha sido aplicado a casi todas las economías a nivel mundial (Easterly & Levine, 2001) y también ha sido implementado por varios estudios hechos para la economía peruana [Abusada & Cusato (2007); Loayza (2008)]. Adicionalmente, la teoría del crecimiento endógeno (Romer, 1990) plantea que el cambio tecnológico es endógeno. Bajo este enfoque, el stock de conocimientos tiene retornos crecientes a escala, de otra forma no se invertiría en tecnología, y se incorpora en la función de producción como un factor de producción adicional.

De acuerdo con lo señalado por el MEF (2016), durante los años 2011 y 2016, el Perú estuvo expuesto a uno de los shocks negativos de términos de intercambio más severos registrados desde la segunda mitad del siglo pasado. Desde los máximos alcanzados en el 2011, las cotizaciones del cobre y oro cayeron 45% y 20%, respectivamente, llevando a que los precios de la canasta exportable se reduzcan conjuntamente en 30%⁵. La evidencia apunta a que este escenario global adverso afectó tanto a la acumulación en el stock de capital como a la evolución de la PTF. Gondo & Vega (2017) encuentran que, en el Perú, las caídas y la elevada volatilidad en el precio de las materias primas, tal como la ocurrida durante el periodo 2011 – 2016, se encuentran asociadas a la paralización y/o retraso en la ejecución de proyectos de inversión tanto en minería como en otros sectores, repercutiendo negativamente en la acumulación de capital. Castillo y Rojas (2014) muestran que la evolución de la productividad total de factores en países como Perú se encuentra explicada hasta en un 25% por las fluctuaciones de sus términos de intercambio, generando significativas pérdidas en periodos de declive, con efectos que pueden ser persistentes en el largo plazo.

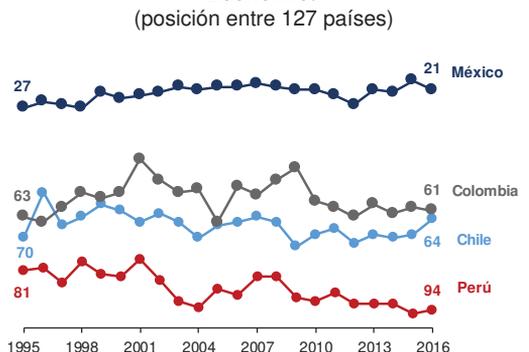
Los efectos de los shocks de términos de intercambio sobre el desempeño económico del país han sido acentuados por la poca diversificación de su matriz productiva en relación a sus competidores en el mercado externo. Como se aprecia en el gráfico N° 4, la elevada concentración de su canasta exportable en productos tradicionales ubica al Perú en el puesto 94 de 127 países en el Ránking de Complejidad Económica, elaborado por la Universidad de Harvard, situándose detrás de países como Colombia, Chile y México. La utilidad de este indicador es que se encuentra también altamente correlacionado con las perspectivas de crecimiento de mediano y largo plazo de las economías que evalúa. En el caso peruano, el índice de Complejidad Económica se ha deteriorado continuamente desde el año 2001. Actualmente registra un nivel consistente con un crecimiento del PBI de 3,8% hacia el 2026.

Gráfico N° 3. Índice de Complejidad Económica
(puntaje)



Fuente: Atlas de Complejidad Económica.

Gráfico N° 4. Posición en el Ránking de Complejidad Económica
(posición entre 127 países)



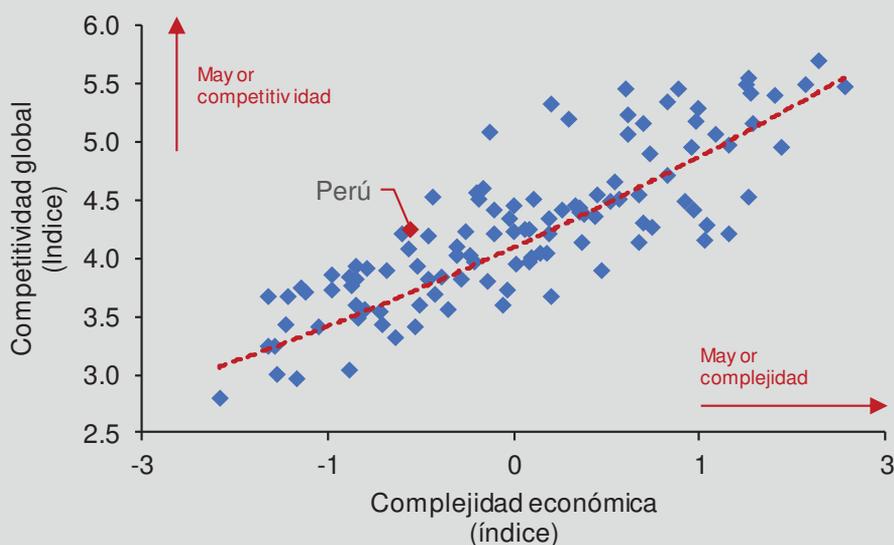
⁵ Datos provenientes de las series estadísticas del BCRP.

Box N° 4. Competitividad y diversificación económica

La diversificación económica puede ser entendida como la transición de una economía hacia una estructura productiva de mayor sofisticación y complejidad, derivada de un proceso de introducción de nuevos productos en los mercados internacionales o el mejoramiento de la calidad de los bienes que ya produce (FMI, 2014). Durante las últimas décadas, el Perú ha experimentado un proceso de despegue de diversos sectores vinculados a la demanda externa tales como el agroindustrial, metalmeccánico y químico, lo cual habría dado inicio a un mayor aprovechamiento de los recursos naturales del país para lograr mayores niveles de diversificación (MEF, 2013). En efecto, entre el 2000 y 2017, el valor de las exportaciones de los productos agroindustriales se multiplicó 13 veces – duplicando su participación en el total de exportaciones –, mientras que el valor de los envíos comerciales de los sectores metalmeccánico y químico se sextuplicó.

Sin embargo, estos esfuerzos por ampliar la gama de productos en la canasta exportable del país son aún escasos, tal como lo muestra el Ránking de Complejidad Económica, donde el Perú se ubica en el puesto 94 de 127 economías, situándose incluso detrás de economías de la región tales como México, Colombia y Chile. Este bajo nivel de diversificación económica relativo a otros países estaría limitando el grado de competitividad de la economía peruana, tal como se puede observar en el Gráfico N° 5.

Gráfico N° 5. Competitividad global y complejidad económica, 2014
(Índices)



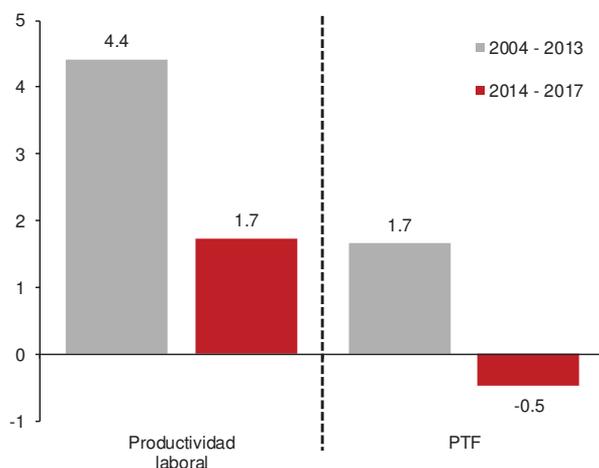
Fuente: WEF, Atlas de Complejidad Económica.

Las experiencias internacionales sobre economías que lograron transitar hacia mayores niveles de diversificación, tales como Malasia y Vietnam, muestran que no existe una trayectoria única hacia dicho resultado, sino más bien la combinación de diversas medidas de política y factores económicos que finalmente desembocan en una estructura productiva de mayor complejidad. Entre estos determinantes, el FMI (2014) señala que la reducción de burocracia ineficiente y las mejoras en el entorno regulatorio impulsan la diversificación al disminuir los costos de operación de las empresas y al promover que los emprendedores propaguen su alcance más allá del rubro productivo en el que se encuentran. Asimismo, identifican que las inversiones en infraestructura, capital humano e innovación juegan un rol relevante en la diversificación, al permitir un mayor grado de interrelación y complementariedad entre diversos sectores de la economía, dando pie incluso al surgimiento de nuevas actividades productivas.

En tal sentido, la PNCP, al contener lineamientos de acción que abarcan lo hecho por otros países en su transición hacia economías con mayor complejidad, será el instrumento que permitirá diversificar y dotar de mayor sofisticación a la estructura productiva del país. A través del impulso de la infraestructura, el fortalecimiento del capital humano, el fomento de la innovación y la generación de un ambiente de negocios productivo, se promoverá no solo la mayor productividad de los sectores en los que actualmente el Perú posee ventajas comparativas, sino que también se permitirá la canalización de recursos hacia nuevos sectores con alto potencial productivo.

Las menores perspectivas de crecimiento de largo plazo del país no solo se encuentran vinculadas a condiciones externas menos favorables, sino también a factores internos que principalmente se canalizan a través de un menor crecimiento de la productividad. Tanto la evolución de la productividad laboral, así como de la PTF, exhiben una marcada desaceleración en los últimos cuatro años respecto al ritmo registrado durante el periodo 2004 – 2013, lo que se aprecia en el gráfico N° 6. Este menor dinamismo ha afectado el proceso de convergencia de la economía peruana hacia mayores niveles de ingreso y, también, hacia los niveles de eficiencia productiva que exhiben las economías avanzadas.

Gráfico Nº 6. Productividad laboral y productividad total de factores

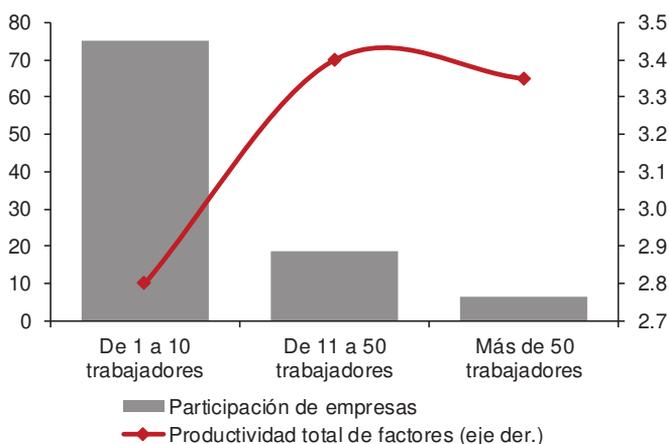


Fuente: INEI, estimaciones MEF.

De acuerdo con el análisis realizado por Céspedes y otros (2016), las brechas de productividad entre economías desarrolladas y aquellas en vías de desarrollo, estarían vinculadas a aspectos estructurales tales como el capital humano, la apertura comercial y la provisión de infraestructura pública, así como también a dimensiones relacionadas a la estabilidad macroeconómica (p.ej. inflación, volatilidad del crecimiento del PBI y frecuencia de crisis bancarias sistémicas). Asimismo, según Adler y otros (2017), la reducción en el ritmo de crecimiento de la productividad en países emergentes como el Perú refleja la presencia de obstáculos estructurales y fallas de mercado que impiden la adecuada asignación de recursos, como capital y trabajo, hacia actividades o sectores donde su uso sea más productivo. En esa línea, Restuccia y Rogerson (2013) señalan que el pobre uso de los recursos existentes dentro de los países ha sido identificado como una de las principales fuentes de divergencia, entre los niveles de PTF, entre las economías avanzadas y emergentes.

Tanto el FMI (2017) como Levy (2018) señalan que la PTF de un país depende finalmente de la productividad individual de cada una de sus empresas ponderada por su participación en la economía. En el Perú, diversos estudios y encuestas ofrecen evidencia de que el tejido empresarial se encuentra caracterizado por la elevada proliferación de firmas de pequeña escala y de bajos niveles de productividad. Las empresas de 1 a 10 trabajadores, medida que se aproxima al segmento de micro y pequeñas empresas a nivel internacional, representan aproximadamente el 75% del total de firmas del país, según datos de la Encuesta Nacional de Empresas (ENE) (INEI, 2015a)⁶. Céspedes y otros (2014) encuentran que durante el periodo 2002 – 2011, este segmento empresarial ha exhibido niveles de PTF en promedio 20% inferiores a los registrados en empresas de 50 a más trabajadores, como se puede ver en el gráfico Nº 7. Esta situación, denominada por el BID (2018a) como enanismo empresarial, estaría explicando el estancamiento de la productividad en países como Perú, y podría ser considerada como una de las principales razones detrás de su lenta convergencia hacia el ingreso per cápita de economías avanzadas.

Gráfico Nº 7. Participación de empresas y productividad total de factores según tamaño



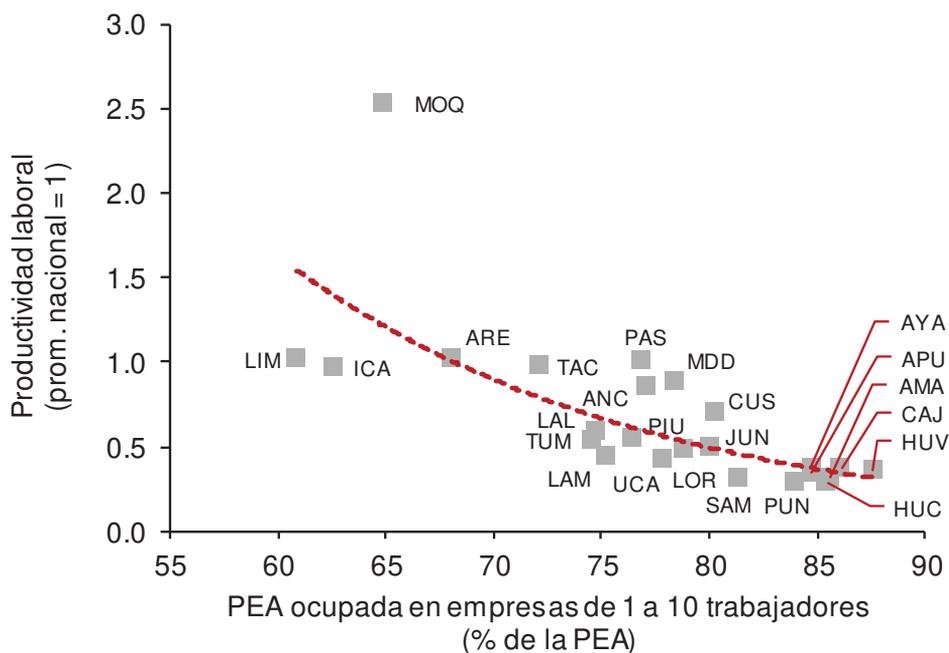
Fuente: ENE (2015a), Céspedes y otros (2014).

⁶ Los datos son calculados sobre la base de una muestra de empresas formales con ventas mayores a 20 UIT provenientes del Directorio Central de Empresas y Establecimientos del INEI, actualizado con información del Padrón de Contribuyentes de SUNAT. La proporción de micro y pequeñas empresas, definidas como aquellas con ventas hasta 150 UIT (o 592 500 soles), se incrementa hasta el 99,1% del total de firmas (INEI, 2017).

De acuerdo con el Banco Mundial (2015), la evolución de la productividad en el Perú también se ha encontrado limitada por la poca eficiencia con la cual se asignan recursos como capital o trabajo entre las firmas que componen el tejido empresarial. La mala asignación de recursos se manifiesta usualmente, en las economías en vías de desarrollo, a través de una amplia dispersión de los niveles de productividad entre las empresas. En el caso peruano, estas disparidades son considerables. Las empresas en el percentil 90 de la distribución de productividad son 500% más productivas que aquellas ubicadas en el percentil 10, lo cual contrasta notablemente con el 200% exhibido por Estados Unidos (Lacovone & Thu Tran, 2015). Lo anterior implica que el mismo monto de capital y trabajo utilizado por las empresas en el percentil 10 produce 5 veces más valor en las firmas situadas en el percentil 90, dando cuenta de una inadecuada asignación de recursos entre las empresas.

La asignación ineficiente de recursos a nivel agregado en Perú también es evidente al notar la elevada proporción de trabajadores que son absorbidos por las empresas de menor tamaño y bajos niveles de productividad. El 70% de la fuerza laboral se encuentra empleada por el segmento empresarial de menor productividad – aquellas firmas de 1 a 10 trabajadores –, lo cual posee implicancias a nivel agregado. En efecto, como se aprecia en el gráfico N° 8, la evidencia de la última década apunta a que aquellos departamentos del Perú con mayor proporción de trabajadores ocupados en empresas de 1 a 10 trabajadores, exhiben en promedio menores niveles de productividad laboral. Por ejemplo, durante la última década, regiones como Huancavelica, Cajamarca y Puno, que en promedio han empleado al 86% de trabajadores en empresas de 1 a 10 trabajadores, exhibieron una productividad laboral 66% por debajo del promedio de regiones como Lima, Ica y Arequipa, donde la población ocupada por las empresas menos productivas asciende al 64% en promedio. Estos resultados, adicionalmente, otorgan indicios de que la inadecuada asignación de trabajadores entre las empresas estaría explicando las persistentes brechas de productividad entre las diferentes regiones del país.

Gráfico N° 8. Productividad laboral y PEA ocupada en empresas de 1 a 10 trabajadores^{1/}



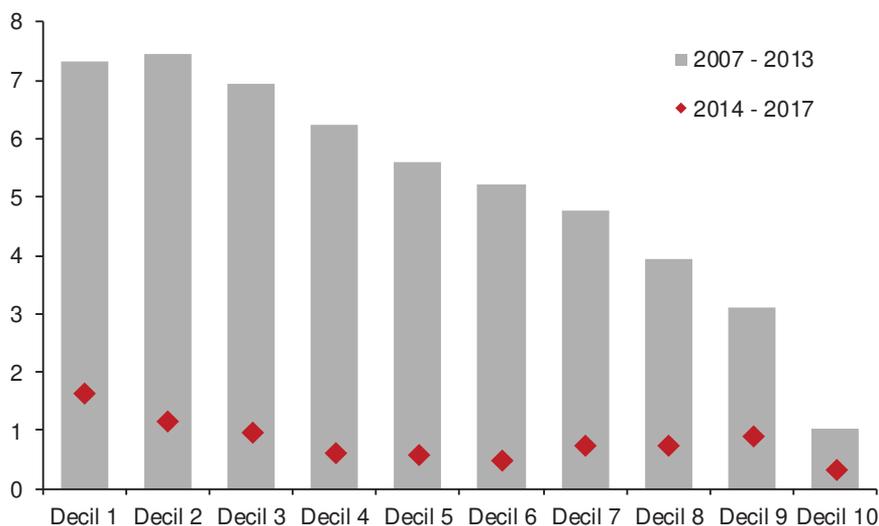
^{1/} Los valores mostrados son el promedio registrado durante el 2007 - 2017

Fuente: INEI.

El menor crecimiento de la productividad en el Perú, y las persistentes brechas a nivel empresarial y regional, afectan estructuralmente al país en su transición hacia mayores niveles de desarrollo y bienestar. Este contexto ha reducido la capacidad de la matriz productiva del país para promover inversiones que propicien la generación de empleos y por lo tanto permitan a la población peruana a acceder a mayores oportunidades para mejorar su calidad de vida. El reciente declive de la PTF y la productividad laboral ha coincidido con una drástica desaceleración en el crecimiento de los ingresos de los deciles menos favorecidos. Mientras que el decil más pobre experimentó entre el 2004 y 2013 un crecimiento promedio de 7,3% en sus niveles de ingreso, para el periodo 2014 – 2017 el avance se redujo a tan solo 1,6% en promedio.

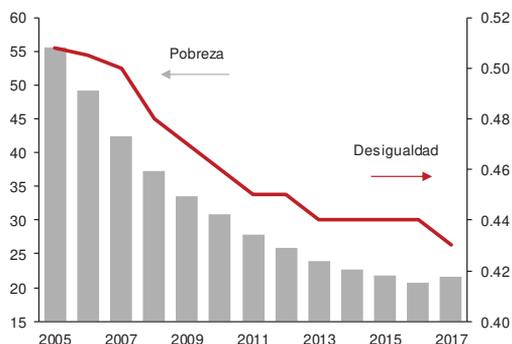
Dicho de otro modo, el crecimiento económico durante los últimos años se ha tornado menos pro-pobre. Si bien todos los deciles experimentaron esta desaceleración, esta fue más marcada en el segmento más vulnerable de la población, como se aprecia en el gráfico N° 9. Este menor avance podría estar explicando el estancamiento de las tasas de pobreza y niveles de desigualdad durante los últimos años, así como el lento ascenso de las clases medias, que se aprecian en el gráfico N° 10.

Gráfico N° 9. Evolución del ingreso per cápita real mensual según deciles
(Var. % real anual promedio)



Fuente: INEI.

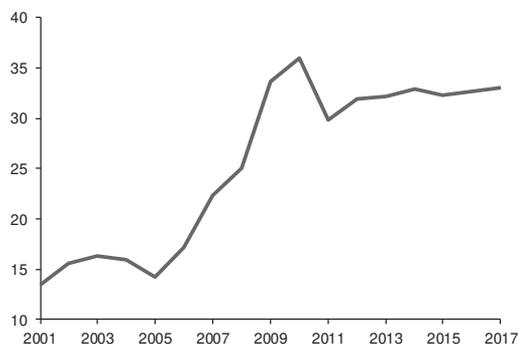
Gráfico N° 10. Pobreza y desigualdad
(Porcentaje de la población, índice de Gini)



1/ Valores para el 2016 y 2017 son estimados sobre la base de los resultados de pobreza.

Fuente: INEI, BID.

Gráfico N° 11. Clase media^{1/}
(Porcentaje de la población)



En el caso de la provisión de servicios públicos por parte del Estado, para generar mayores niveles de competitividad, se observa que las brechas de infraestructura se mantienen significativas en diferentes sectores y regiones (AFIN, 2016). Un ejemplo de ello es la infraestructura logística que determina la limitada capacidad del Perú para vincular centros de producción con puertos y aeropuertos, dificultando las exportaciones (Banco Mundial, 2015). En la tabla N° 1 se observa que las ciudades de la selva y sierra tienen mayores costos, en términos de tiempo, para acceder a puertos y aeropuertos con respecto a ciudades de costa.

Tabla N° 1. Tiempo promedio de acceso desde una capital de provincia hacia el aeropuerto o puerto más cercano

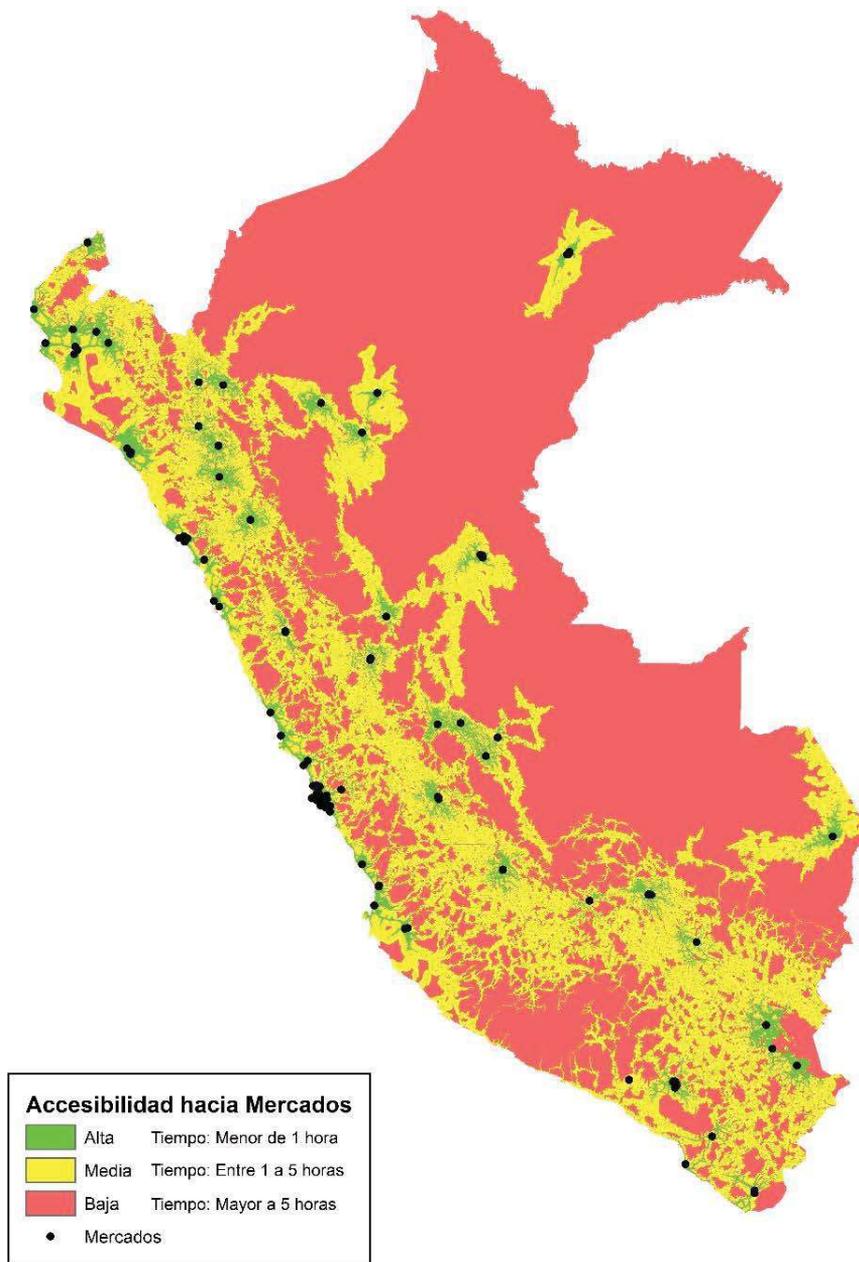
Destino	Tiempo promedio (horas)		
	Costa	Sierra	Selva
Aeropuerto	1,9	1,6	6,0
Puerto ¹	3,2	6,0	20,4

Nota: Costa incluye Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Lima, Callao, Ica, Arequipa, Moquegua, Tacna. Sierra incluye Cajamarca, Huánuco, Pasco, Junín, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Cusco, Puno. Selva incluye: Amazonas, Loreto, San Martín, Madre de Dios, Ucayali.

¹ Los puertos considerados para el análisis son: Matarani, Paíta, Callao, General San Martín, Salaverry, Ilo, Talara.

Fuente: Modelo de Accesibilidad del Ministerio de Economía y Finanzas, 2015. Elaboración propia.

Gráfico N° 12. Perú: Mapa de accesibilidad



Nota: Los mercados son los centros poblados con más de 50000 habitantes.

Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Modelo de accesibilidad MEF (2013). Elaboración propia.

En términos de accesibilidad, el gráfico N° 12 señala que, para acceder a los mercados más cercanos, definidos como centros de poblados con más de 50 000 habitantes, encontramos mucha heterogeneidad en nuestro territorio. Mientras una proporción del territorio se encuentra a más de cinco horas de distancia de los mercados, un porcentaje muy reducido del territorio tiene acceso a los mercados en menos de una hora. Intervenciones articuladas de desarrollo de ciudades, no solo de vías de acceso, son requeridas para acercar los territorios a los mercados. De esta forma el país puede incrementar sus niveles de productividad sobre la base de un enfoque territorial.

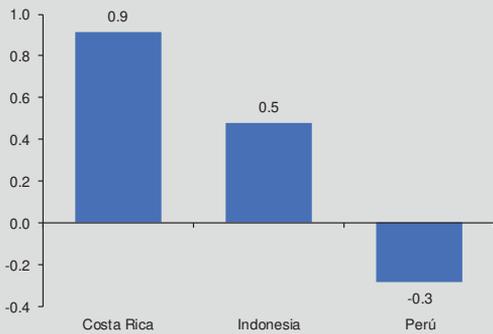
La evidencia presentada sugiere que para sostener los niveles de crecimiento, que aseguren un nivel de bienestar para todos los peruanos, es necesario potenciar la productividad. De otra forma, la dinámica de la economía peruana y sus avances en el terreno social seguirán estando determinados en gran medida por las condiciones globales. La PNCP apunta a ser un punto de partida para el establecimiento de las condiciones que permitan al Perú incrementar sus niveles de productividad y bienestar en el largo plazo. Asimismo, tiene por objeto modificar el contexto actual de ralentización de la evolución de los niveles de bienestar. Es un desafío estructural, amplio y complejo que afecta una diversidad de sectores, factores y segmentos a nivel nacional. Como consecuencia, impacta directamente en el bienestar de los ciudadanos peruanos. Es por este motivo que debemos estar listos como país para enfrentar este desafío correctamente

de manera articulada entre los distintos niveles de gobierno y con la participación del sector privado.

Box N° 5. Incrementos de competitividad a nivel internacional: las experiencias de Costa Rica e Indonesia

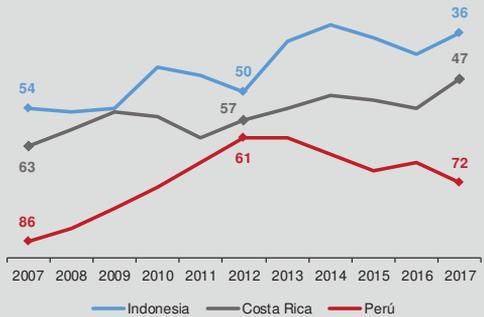
Una lectura a los datos de la última década del Índice de Competitividad Global del World Economic Forum (WEF), ofrece evidencia de experiencias exitosas de algunas economías que lograron transitar hacia mayores niveles de competitividad, con repercusiones positivas sobre el crecimiento de su productividad. Dentro del bloque de economías emergentes, destacan los casos de Costa Rica e Indonesia. Entre los años 2007 – 2017, Costa Rica escaló de la posición 63 de 131 países al puesto 47 de 137 países, resultado que le permitió situarse como la segunda economía más competitiva de América Latina y El Caribe. Durante ese mismo periodo, Indonesia exhibió un ascenso de 18 puestos, ubicándose finalmente en la posición 36 de 137 países, lo cual derivó en su ascenso al tercio superior de las economías evaluadas en el Ránking de Competitividad Global del WEF. Mientras que la distancia entre las posiciones de Indonesia y Perú era de tan solo 11 puestos en el 2012, desde ese año ambas economías comenzaron a exhibir trayectorias divergentes, dando como resultado una diferencia de 36 ubicaciones para el 2017. Como se aprecia en los gráficos N° 13 y 14, las ganancias de competitividad tanto en Costa Rica como Indonesia se reflejaron también en la evolución de su productividad total de factores, mostrando incluso un crecimiento promedio superior al registrado en Perú, de acuerdo con datos de The Conference Board (2018).

Gráfico N° 13. Productividad total de factores según países, 2007 – 2016
(Var. % real anual promedio)



Fuente: WEF, The Conference Board.

Gráfico N° 14. Índice de Competitividad Global según países, 2007 – 2017

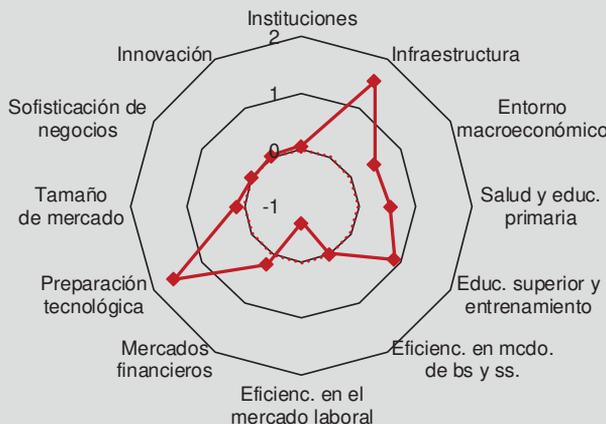


Fuente: WEF, The Conference Board.

Costa Rica

Según la evaluación del WEF, la mayor competitividad de Costa Rica provino principalmente de mejoras en ámbitos tales como la preparación tecnológica, provisión de infraestructura y educación superior y entrenamiento, lo que se puede ver en el gráfico N° 15. En el pilar vinculado a la adopción de tecnologías, la economía costarricense escaló 11 ubicaciones, del puesto 56 al 45, como resultado de una mayor disponibilidad y absorción de productos tecnológicos de vanguardia para el sector empresarial. En el caso de la calidad de la infraestructura, el ascenso fue de 30 posiciones en el ránking, ante el incremento de 6,3 veces en las suscripciones de telefonía móvil. Dentro del pilar de educación superior y entrenamiento, el aumento fue de 19 puestos a la posición 31, impulsado por un aumento en la cobertura de la educación superior de casi 30 puntos porcentuales, y creciente acceso a servicios de internet en las escuelas.

Gráfico N° 15. Índice de Competitividad Global de Costa Rica por pilares, 2007-2017
(cambio en el puntaje según pilar)



Fuente: WEF.

El ascenso de Costa Rica en el ránking del WEF ocurrió en el marco de la implementación de una serie de medidas cuyo objetivo era el aumento de la competitividad del país. Desde su creación en el año 2006, el Consejo Nacional de la Competitividad (CONACOM) se encargó de enlazar esfuerzos a través de mesas redondas y talleres de trabajos

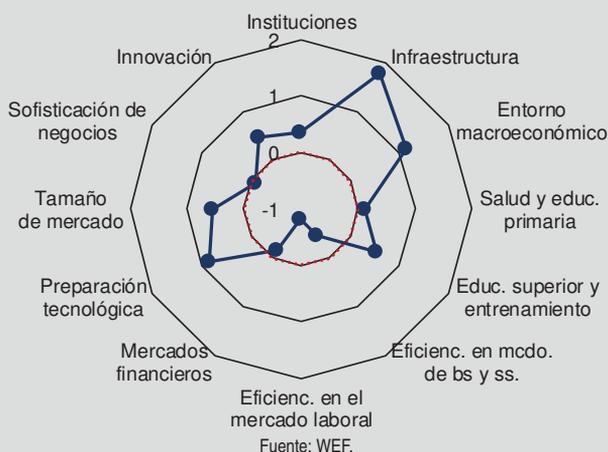
entre ciudadanos, gremios empresariales, instituciones académicas y entidades de Gobierno, con la finalidad de realizar acciones concretas en los seis ejes establecidos en su Agenda Nacional de Competitividad. Un aspecto a resaltar de esta experiencia es el programa "Costa Rica Compite", iniciativa a través de la cual actores públicos y privados colaboraban a nivel sectorial, institucional y regional en el diseño de medidas para aprovechar su posición estratégica como destino turístico, mediante el impulso de la especialización y educación de sus recursos humanos, con el objetivo de lograr su mayor inserción en los mercados internacionales.

Indonesia

Durante la última década, como se aprecia en el gráfico N° 16, de acuerdo con las cifras del WEF, el aumento en la competitividad de Indonesia estuvo vinculado en mayor parte a la mejora en la provisión de infraestructura y a un sólido manejo del entorno macroeconómico del país. En el caso de la calidad de infraestructura, Indonesia escaló 39 puestos, desde la posición 91 a la 52, reflejando el avance simultáneo en diferentes aspectos vinculados a la conectividad del país tales como la calidad de las carreteras, la eficiencia en los servicios aeroportuarios y la cobertura de los servicios de telefonía móvil. La mejora en la infraestructura estuvo acompañada también de un entorno macroeconómico más favorable, el cual permitió que Indonesia aumente 63 ubicaciones en el ranking de este indicador. Este resultado se explicó por la disminución de casi 10 puntos porcentuales en la inflación (pasando de 13,1% a 3,5%), la reducción de la deuda pública (de 42,3 % a 27,9% del PBI) y el aumento del ahorro nacional (de 27,2 a 32,5 % del PBI).

El mejor desempeño de Indonesia en términos de competitividad se llevó a cabo en el marco de un continuo proceso de planificación estratégica colaborativo entre el sector público y privado, cuya finalidad apuntaba al mejor aprovechamiento de sus potencialidades en ámbitos tales como sus recursos humanos, recursos naturales y ubicación geográfica. Dichos esfuerzos derivaron en el año 2011 en un documento denominado "Plan Maestro para la Aceleración y Expansión del Desarrollo Económico de Indonesia 2011 – 2025" (MP3EI), cuyos pilares establecían un camino para incrementar la competitividad y desarrollo del país a través del fortalecimiento de la conectividad nacional e internacional, el desarrollo de corredores económicos regionales y el impulso de la ciencia y la tecnología. En este sentido, la planificación e integración de propuestas ha sido un importante instrumento para dar cohesión y coherencia a las diversas medidas que finalmente derivaron a un mejor desempeño de la competitividad del país.

Gráfico N° 16. Índice de Competitividad Global de Indonesia por pilares, 2007-2017
(cambio en el puntaje según pilar)



Modelo del problema público

La PNCP ha definido nueve objetivos prioritarios sobre los cuales se fundamenta el contexto o ambiente en el cual se llevan a cabo las intervenciones articuladas en los tres niveles descritos.⁷ Los Objetivos Prioritarios propuestos son los siguientes:

- OP1. Dotar al país de infraestructura económica y social de calidad.
- OP2. Fortalecer el capital humano.
- OP3. Generar el desarrollo de capacidades para la innovación, adopción y transferencia de mejoras tecnológicas.
- OP4. Impulsar mecanismos de financiamiento local y externo.
- OP5. Crear las condiciones para un mercado laboral dinámico y competitivo.
- OP6. Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo.
- OP7. Facilitar las condiciones para el comercio exterior de bienes y servicios.
- OP8. Fortalecer la institucionalidad del país.
- OP9. Promover la sostenibilidad ambiental en la operación de actividades económicas.

⁷ Los Objetivos Prioritarios son descritos en detalle en las siguientes secciones. Están compuestos por Lineamientos de Política y fueron elaborados siguiendo la metodología propuesta por CEPLAN en el marco de la Guía de Políticas Nacionales. Asimismo, fueron el producto de discusiones y reuniones de trabajo con los sectores del Gobierno Nacional y gremios del sector privado.

La PNCP proporciona el marco de acción por intermedio del cual los tres niveles de articulación (Intra Público, Público-Privado orientado al incremento de la productividad y Público-Privado orientado al ciudadano) potencian sus intervenciones en los pilares de infraestructura, eficiencia, educación e innovación. Acciones aisladas y políticas desarticuladas han configurado un retraso en el dinamismo económico en el entorno subnacional, el cual, aunado a otros factores, ha permitido que la pobreza y la pobreza extrema persistan en el país, sobretudo en el ámbito rural de las regiones de la sierra y de la selva.

Potenciar la productividad del territorio requiere una visión que tome en cuenta los niveles de articulación y los pilares. De esta forma es posible identificar soluciones heterogéneas para las distintas ciudades del país de manera efectiva y eficiente. La PNCP define los lineamientos para alcanzar el objetivo de bienestar por intermedio de aumentos de productividad. Si el Perú hubiera crecido al mismo ritmo que el resto del mundo – excluyendo a América Latina y el Caribe – desde 1960, su ingreso per cápita en el 2006 habría sido el doble de lo registrado (Pages, 2010).

En este contexto, se aprecia que el cumplimiento efectivo de los objetivos de la PNCP requiere de una multiplicidad de intervenciones que deberán ser ejecutadas por las entidades que están inmersas en el ámbito de competencia de la política. De esta forma, el instrumento para llegar de la PNCP al indicador meta definido, lo constituye el Plan Nacional de Competitividad que incluya acciones e intervenciones de corto y mediano plazo a cargo de los sectores. Por ello, una vez aprobada la Política Nacional de Competitividad y Productividad, los sectores deberán elaborar medidas e iniciativas que permitan diseñar e implementar el referido plan, en estrecha coordinación con el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización.

Al respecto, se debe tener en cuenta que la cadena causal que vincula los objetivos prioritarios con los tres niveles de articulación se ha configurado en un modelo lógico, el cual se desarrolla en tres etapas.

Etapas I: Nivelar las condiciones básicas. El inicio del ciclo generador de la competitividad consiste en implementar los lineamientos de políticas concentrados por objetivos prioritarios. Configuran el ambiente y contexto sobre el cual los agentes económicos desarrollan sus interacciones. La responsabilidad en esta etapa es principalmente del Estado, el cual genera las condiciones para que los agentes puedan desenvolverse adecuadamente según su potencial. Las intervenciones dentro de los objetivos prioritarios se dan de manera simultánea y articulada. El enfoque territorial permite determinar que las intervenciones públicas, aun teniendo un alcance sectorial, deben orientarse a un objetivo multisectorial. Por ejemplo, mejorar la accesibilidad de un área territorial desfavorecida no necesariamente incrementaría el bienestar del ciudadano residente en esa localidad. Al no contar con servicios de salud, educación y oportunidades de desarrollo, la población simplemente usará las vías de conexión territorial para migrar a ciudades más grandes. La implementación de intervenciones integrales en el marco de la PNCP, sobre la base del conocimiento del territorio, permiten crear las condiciones para el aprovechamiento de las ventajas comparativas.

Etapas II. Acciones concretas del sector público y del sector privado para el aprovechamiento de las ventajas comparativas. Esto requiere un entendimiento de las ventajas comparativas del país y la priorización de acciones concretas acompañadas de herramientas que ayudan a la acción articulada de ambos sectores. Por ejemplo, las Mesas Ejecutivas permiten identificar los elementos que dificultan o previenen el correcto funcionamiento de las herramientas de gestión orientadas a la mejora de la productividad. La responsabilidad en esta etapa es compartida. Depende tanto del Estado como de la acción directa del sector privado, la capacidad de coordinación constante y la generación de sinergias entre ambos. A partir de la suma de la Etapa I y de la Etapa II, el país contará con una mayor productividad en sus factores de producción.

Etapas III. Consumación del círculo virtuoso para el crecimiento sostenido de la competitividad. Una mayor productividad de factores se traduce en una mejora de salarios para los trabajadores y un mayor retorno a la inversión de capital. Facilita la adopción y adaptación de nuevas tecnologías y se fomenta la investigación. Todo ello incrementa el potencial productivo y permite el acceso hacia más y nuevos mercados. Como consecuencia, el país genera un mayor ingreso per cápita, lo cual se traduce en una mayor recaudación estatal. Al mejorar constantemente en su rol mediante la etapa I, el Estado se fortalece institucionalmente y cuenta con mayores recursos para generar políticas redistributivas con un enfoque territorial, brindando más y mejores servicios para todos sus ciudadanos. De esta forma el ciclo comienza nuevamente, reforzando los pilares y las acciones articuladas de los agentes.

Sobre el particular, cabe mencionar que los tres niveles de articulación del ecosistema de competitividad se viabilizarán a través de la creación e implementación de un Sistema Nacional de Competitividad y Productividad en el país, que permita concertar los esfuerzos de los sectores público, privado, la academia y de los gobiernos regionales y locales, a través de un diálogo descentralizado con un enfoque de desarrollo territorial. Esto permitirá articular la intervención pública y privada en temas de competitividad, para sostener el crecimiento de mediano y largo plazo y generar niveles de ingresos más altos y mayor bienestar para la población.

Finalmente, cabe indicar que, conforme a lo dispuesto en el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado con Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, y a la Guía de Políticas Nacionales, se ha efectuado la revisión de los niveles de articulación de la PNCP con todas las iniciativas, tanto públicas como privadas, orientadas al incremento del bienestar de la población (ver anexo 2), la descripción de la situación futura deseada al año 2030 (ver anexo 3) y la identificación del nivel de alineamiento de los Objetivos Prioritarios y Lineamientos de Política con otras políticas nacionales relacionadas (ver anexo 4).

Gráfico N° 17. Modelo propuesto: círculo virtuoso de la competitividad



Elaboración propia.

II. OBJETIVOS PRIORITARIOS Y LINEAMIENTOS

La PNCP tiene como fin generar bienestar en la población a través del incremento de la productividad. En ese sentido, se han definido nueve objetivos prioritarios y sus lineamientos, los cuales establecen los medios para la consecución de los mismos como se puede apreciar en la tabla N° 2.

Tabla N° 2. Objetivos prioritarios de la PNCP y lineamientos de política

PILARES	OBJETIVOS PRIORITARIOS	LINEAMIENTOS DE POLÍTICA
Infraestructura	OP N° 1: Dotar al país de infraestructura económica y social de calidad.	<p>LP 1.1: 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.</p> <p>LP 1.2: Orientar la programación multianual de inversiones al cierre de brechas prioritarias de infraestructura y acceso a servicios públicos, con enfoque territorial y resiliente a desastres naturales y vulnerabilidad ante el cambio climático.</p> <p>LP 1.3: Formular y evaluar, o aprobar y ejecutar eficientemente las inversiones públicas.</p> <p>LP 1.4: Asegurar la sostenibilidad y el funcionamiento de la infraestructura económica y social (financiamiento, operación y mantenimiento) a través del fortalecimiento de capacidades en el sector público.</p>
Educación	OP N° 2: Fortalecer el capital humano.	<p>LP 2.1: 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.</p> <p>LP 2.2: Desarrollar mecanismos para la articulación entre la oferta formativa y los requisitos actuales y futuros del mercado laboral que respondan a criterios de innovación y competitividad para la economía peruana.</p> <p>LP 2.3: Incrementar el acceso y la calidad de la educación superior (universitaria y técnica) para la población joven.</p> <p>LP 2.4: Articular el acceso de la población en edad escolar a servicios públicos de calidad (educación básica, salud y alimentación).</p> <p>LP 2.5: Consolidar la Reforma Magisterial y la revalorización docente en todos los niveles educativos para elevar su calidad.</p>

PILARES	OBJETIVOS PRIORITARIOS	LINEAMIENTOS DE POLÍTICA
<p>Innovación</p>	<p>OP N° 3: Generar el desarrollo de capacidades para la innovación, adopción y transferencia de mejoras tecnológicas.</p>	<p>LP 3.1: Fortalecer el entorno del ecosistema de innovación, a través de mejoras normativas; del fomento de la cultura de investigación, innovación, absorción tecnológica y digitalización; y del fortalecimiento de la gobernanza y de sus actores, incluyendo los mecanismos que permitan conocer, utilizar y aprovechar los instrumentos de protección de la propiedad intelectual.</p> <p>LP 3.2: Asegurar la disponibilidad de capital humano especializado en innovación, absorción tecnológica y digitalización.</p> <p>LP 3.3: Incrementar la eficacia de la inversión pública y privada en innovación, absorción tecnológica y digitalización.</p> <p>LP 3.4: Acelerar los procesos de innovación, absorción tecnológica y digitalización, a través de la articulación de acciones públicas y privadas y de una revisión periódica de la combinación de políticas públicas de innovación.</p> <p>LP 3.5: Crear y fortalecer mecanismos que eleven el nivel de la investigación científica y el desarrollo tecnológico de las universidades, los institutos de investigación y las empresas, orientados a las demandas del mercado.</p>
	<p>OP N° 4: Impulsar mecanismos de financiamiento local y externo.</p>	<p>LP 4.1: Generar instrumentos financieros acordes a las necesidades del tejido empresarial, aprovechando las oportunidades que brindan las tecnologías de información y comunicación.</p> <p>LP 4.2: Promover un mayor acceso, uso y competencia en los mercados financieros y de capitales, así como la inclusión financiera.</p>
	<p>OP N° 5: Crear las condiciones para un mercado laboral dinámico y competitivo para la generación de empleo digno.</p>	<p>LP 5.1: Generar y mejorar los mecanismos para el tránsito de la informalidad a la formalidad en el empleo, con mayor productividad.</p> <p>LP 5.2: Revisar y adecuar el marco regulatorio y los servicios de empleo en función a las necesidades del mercado laboral, considerando el diálogo entre empleadores, trabajadores y gobierno.</p> <p>LP 5.3: Mejorar los procesos de fiscalización del cumplimiento de obligaciones laborales vigentes.</p>
	<p>OP N° 6: Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo.</p>	<p>LP 6.1: Mejorar los instrumentos de desarrollo productivo, de asociatividad y de articulación empresarial, fomentando el desarrollo de economías de escala.</p> <p>LP 6.2: Facilitar la aplicación de estándares de calidad y evaluación de la conformidad de los bienes y servicios a comercializar.</p> <p>LP 6.3: Incorporar el análisis de impacto regulatorio en la etapa previa a la formulación de propuestas normativas de alcance general en el Poder Ejecutivo y, progresivamente, los instrumentos de calidad regulatoria en los gobiernos subnacionales.</p> <p>LP 6.4: Procurar una simplificación administrativa eficaz y continua en los tres niveles de gobierno, fomentando la eliminación de barreras de acceso y salida de los mercados.</p> <p>LP 6.5: Articular la interoperabilidad de sistemas informáticos entre entidades públicas y completar la implementación de la firma e identidad digital, con el fin de garantizar un impacto real en la vida de los ciudadanos a través de una administración más integrada y de fácil acceso.</p>
	<p>OP N° 7: Facilitar las condiciones para el comercio exterior de bienes y servicios.</p>	<p>LP 7.1: Desarrollar una oferta exportable diversificada y competitiva, incluyendo la asociatividad y el desarrollo productivo con estándares internacionales de calidad, con la participación de la micro, pequeña y mediana empresa.</p> <p>LP 7.2: Optimizar el acceso a servicios logísticos para fortalecer la cadena logística de comercio exterior (seguridad, puertos, aeropuertos, etc.).</p> <p>LP 7.3: Consolidar el sistema de facilitación del comercio y la coordinación entre las entidades involucradas, así como los mecanismos de lucha contra los delitos aduaneros.</p> <p>LP 7.4: Generar capacidades para la internacionalización de las empresas y la diversificación de mercados, mediante la inserción y escalamiento en las cadenas globales y regionales de valor, así como la promoción de diversas modalidades de internacionalización.</p>
<p>Eficiencia de mercados</p>	<p>OP N° 8: Fortalecer la institucionalidad del país.</p>	<p>LP 8.1: Implementar medidas para mejorar el servicio de administración de justicia.</p> <p>LP 8.2: Articular medidas que promuevan la integridad pública y combatan la corrupción en instituciones estatales priorizadas, fomentando además la eficiencia en las acciones de control correspondientes.</p> <p>LP 8.3: Implementar mecanismos de articulación y coordinación, y fortalecer capacidades para la gestión a nivel intersectorial e intergubernamental.</p> <p>LP 8.4: Generar mecanismos de recolección e intercambio de información que contribuya a la gestión del territorio y a la gestión integrada de los recursos naturales.</p> <p>LP 8.5: Incentivar la meritocracia en las líneas de carrera pública.</p>

PILARES	OBJETIVOS PRIORITARIOS	LINEAMIENTOS DE POLÍTICA
Eficiencia de mercados	OP N° 9: Promover la sostenibilidad ambiental en la operación de actividades económicas.	LP 9.1: Generar las condiciones para el tránsito hacia una economía circular y ecoeficiente.
		LP 9.2: Crear capacidades e instrumentos para la gestión de la puesta en valor de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos; para la promoción de nuevos mercados.
		LP 9.3: Generar soluciones sostenibles y más limpias para el desarrollo productivo en sectores de alto impacto de la economía nacional.

Elaboración propia.

2.1. OP N° 1: Dotar al país de infraestructura económica y social de calidad

2.1.1. Infraestructura y competitividad

La competitividad de una economía posee como uno de sus cimientos la eficiente provisión de servicios de infraestructura, debido a que reduce los costos de transacción, mitiga los efectos de la distancia y tiempo sobre las operaciones de empresas y trabajadores, incrementa los flujos de información y permite la integración de los mercados domésticos hacia cadenas globales de valor [Gramlich (1994); Straub (2008)]. De esta forma, la infraestructura de un país constituye un elemento primordial en la localización de las actividades económicas y la variedad de sectores productivos que pueden desarrollarse dentro de un país (Aschauer, 1989).

Los medios efectivos de transporte –que incluyen carreteras, ferrovías, puertos y aeropuertos de calidad– permiten que la clase emprendedora de un país pueda ofrecer sus bienes y servicios hacia nuevos mercados de manera segura y oportuna. Una red de transporte eficiente facilita el movimiento y flujo de la fuerza laboral hacia puestos de trabajo, donde sus habilidades pueden ser aprovechadas de una mejor manera. De la misma manera, el buen funcionamiento de una economía se encuentra estrechamente relacionado a un suministro de energía que sea eficiente, debidamente regulada, libre de interrupciones y desabastecimientos, de tal manera en que los negocios y fábricas puedan ejecutar sus planes de producción sin impedimento alguno.

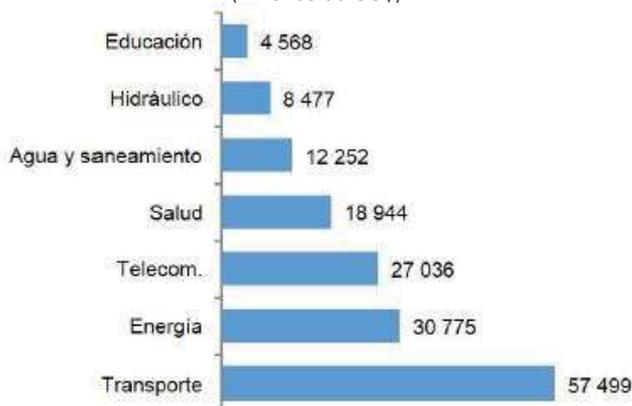
Una red de telecomunicaciones extensa y dinámica permite un flujo rápido y libre de información, lo cual incrementa la eficiencia de la economía en general al ayudar a garantizar que las empresas puedan comunicarse y tomar decisiones con toda la información relevante disponible. Las tecnologías de información y comunicación son elementos cada vez más relevantes para la competitividad de una economía, pues catalizan la innovación en las empresas, al reducir las asimetrías de información y fomentar la creatividad en la toma de decisiones ligadas a los procesos de inversión y producción [United Nations Conference on Trade and Development (2008); Franklin, Stam, & Clayton (2009)].

La cantidad y calidad de infraestructura impacta también en la productividad al permitir y mejorar el acceso a servicios básicos como educación, salud y saneamiento, contribuyendo de esta manera a la formación de una fuerza laboral menos vulnerable y con mejores habilidades (Calderón & Servén, 2014). Finalmente, la provisión de infraestructura posee efectos positivos y de largo plazo en el crecimiento económico, a través de la reducción de las desigualdades de ingreso y pobreza, ya que permite aumentar el valor de los activos que poseen las familias de menores ingresos – como la tierra y el capital humano – (Webb, 2013).

2.1.2. Brechas de calidad y acceso a infraestructura

En el caso del Perú, tal como ocurre con varios países de América Latina, la provisión de servicios de infraestructura pública dista aún de ser eficiente y de amplia cobertura. De acuerdo con estimados de AFIN (2015), la inversión requerida entre los años 2016 y 2025 para cerrar la brecha de infraestructura del país, respecto a economías de la talla de Japón, Singapur y Tailandia, asciende a aproximadamente US\$ 160 mil millones, lo cual implica una inversión promedio anual del 8,3% del PBI. Como se aprecia en el gráfico N° 18, la composición de este cálculo revela que las principales necesidades de infraestructura las concentran los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones, representando más del 70% de la brecha.

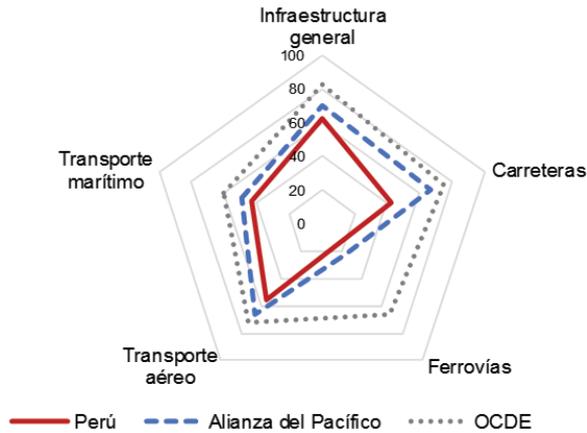
Gráfico N° 18. Brecha de infraestructura de largo plazo, 2016-2025
(Millones de US\$)



Fuente: AFIN (2015). Elaboración propia.

Las deficiencias en infraestructura no solo subyacen en los problemas de cantidad, sino también en la calidad de servicios que se provee. Los resultados del Índice Global de Competitividad (IGC) que elabora el WEF, que se presentan en el gráfico N° 19, muestran que el Perú se encuentra rezagado frente al promedio de países de la Alianza del Pacífico y OCDE en el puntaje obtenido en la calidad de infraestructura, con retrasos significativos en aspectos como carreteras, redes ferroviarias, puertos y aeropuertos. Esta situación conduce a que el país se ubique en el puesto 85 de 140 países en el pilar de Infraestructura del IGC, superando ligeramente a Colombia (83), pero aún lejos de las posiciones alcanzadas por otros países de la región como Chile (41) y México (49).

Gráfico N° 19. Calidad de infraestructura
(Puntaje del 1 al 100, donde mayor puntaje indica mayor calidad)

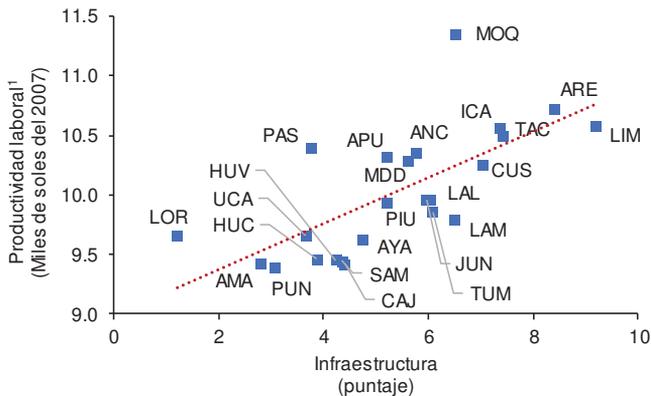


Fuente: WEF (2018). Elaboración propia.

Si bien las comparaciones internacionales son útiles para cuantificar las brechas de calidad y cantidad de infraestructura respecto a otros países, la evidencia ofrecida al interior de las regiones del Perú también apunta a una elevada heterogeneidad en la provisión de servicios de infraestructura. De acuerdo con el Índice de Competitividad Regional 2018 (INCORE), elaborado por el Instituto Peruano de Economía (IPE), existe una gran disparidad de la competitividad de las regiones en el subíndice de infraestructura, explicada principalmente por las diferencias en la cobertura de servicios de electricidad, agua potable y saneamiento, telecomunicaciones y transporte aéreo.

Los resultados del INCORE muestran una marcada distancia entre las regiones de mejor y peor desempeño en el rubro de infraestructura donde, por ejemplo, Lima obtiene un puntaje 7,5 veces superior al registrado por Loreto. Esta divergencia posee un alto poder explicativo de las brechas de productividad laboral entre las regiones, como se ve en el gráfico N° 20. En efecto, si es que Loreto pasara a registrar los niveles y calidad de infraestructura del promedio del país – lo cual sería equivalente a alcanzar el puntaje obtenido por Piura o Áncash, regiones de la costa del Perú –, su productividad laboral podría ser hasta 2,3 veces superior al valor que actualmente exhibe.

Gráfico N° 20. Productividad laboral e infraestructura regional, 2017



1/ Variable expresada en logaritmos.
Fuente: IPE, INEI. Elaboración propia.

La deficiente cobertura y calidad de infraestructura productiva y social respecto a economías desarrolladas, así como su heterogénea provisión a lo largo de las regiones del Perú, desembocan finalmente en pérdidas de productividad para todo el país, al impedir la mayor conectividad del territorio y la diversificación de la economía (OCDE, 2016a).

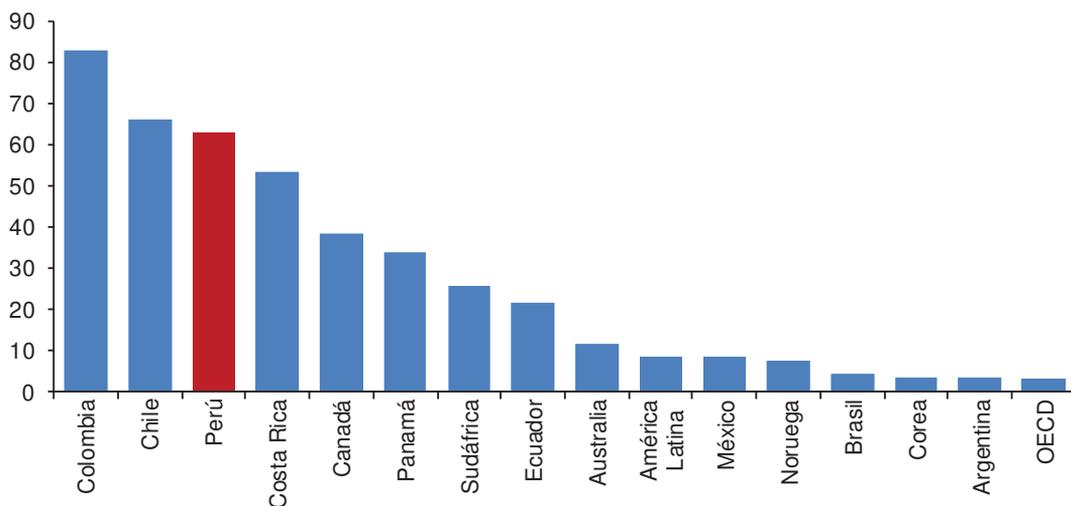
Esta problemática se vuelve evidente al observar lo que ocurre con la inadecuada provisión de infraestructura de transportes, la cual, al carecer de una visión articulada y estratégica, impone elevados costos logísticos para el comercio

interno y externo de bienes y servicios, impide el encadenamiento de las actividades económicas, donde el país posee ventajas comparativas, y dificulta el flujo de trabajadores entre zonas geográficamente distantes.

Por ejemplo, según OCDE (2015), si Perú lograra mejorar la calidad de los servicios de infraestructura de transporte logístico a los niveles que actualmente exhibe Canadá, su productividad laboral podría incrementarse hasta en un 35%. En esa línea, existe evidencia de que los costos logísticos representan una elevada proporción de los costos totales para exportaciones agrícolas donde el Perú es potencia mundial: 38% en el caso de la quinua, 33% en el de las uvas, 26% en el del cacao y 21% en el del café (Banco Mundial, 2016).

Asimismo, en tres casos exitosos de exportaciones no tradicionales del Perú (p.ej. ropa de algodón de alta calidad, uvas de mesa y equipamiento minero), las deficiencias de infraestructura logística y de transporte representan uno de los mayores obstáculos para un mayor desarrollo (Banco Mundial, 2015). Más aún, como se aprecia en el gráfico N° 21, el ratio de costos de fletes a aranceles para el comercio en el Perú – basado en el costo de exportar a Estados Unidos – es 20 veces superior al del promedio de la OCDE. La evidencia revela que la reducción de costos de transporte permitiría al Perú diversificar su economía, a través de la significativa reducción de sus precios. Por lo tanto, permitiría promover la competitividad de una mayor cantidad de bienes transables.

Gráfico N° 21. Ratio de fletes a aranceles, 2012-2015



Fuente: OCDE (2016a).

La otra dificultad que exhibe la infraestructura de transporte en el Perú surge al notar su insuficiente provisión de multimodalidad, dejando casi sin efecto su contribución a la conectividad dentro de la accidentada geografía del territorio. El transporte multimodal consiste en la coordinación y articulación de diferentes modos de transporte, con la finalidad de trasladar materiales y mercancías de la manera más rápida y eficaz hasta su destino final. En el caso de Perú, la mayor atención en la construcción de obras vinculadas al transporte vial sobre el resto de medios de transporte, afecta directamente la complementariedad entre diferentes modos de trasbordo. Por ejemplo, mientras que las redes ferroviarias del país se han estacando en alrededor de 2000 Km. en la década pasada, la red de carreteras se incrementó en casi 80% durante el mismo periodo a 150 000 Km. (OCDE, 2016a).

Lo señalado en el caso de la infraestructura de transporte también ocurre en el caso de otros tipos de infraestructura de corte productivo y social. Por ejemplo, la ausencia de una articulación adecuada entre los diferentes proyectos de inversión orientados a la irrigación tanto en la costa y en la sierra, limita el desarrollo del sector agroexportador moderno y la expansión de la frontera agrícola del país. Estas condiciones inhiben las posibilidades de que la agroindustria moderna sea capaz de absorber a la fuerza laboral que actualmente se encuentra en la agricultura tradicional, impidiendo un mayor incremento de la productividad del sector y también la inserción de las zonas rurales a actividades económicas con mayor valor agregado.

Otra muestra de este tipo de efectos puede encontrarse en el caso de la provisión de infraestructura social relacionada a la cobertura de servicios de desagüe. Cerca del 30% de la población a nivel nacional no accede a este tipo de servicio. Este hecho repercute en la exposición de los hogares a enfermedades (p.ej. desnutrición crónica y enfermedades diarreicas agudas) que pueden incidir negativamente sobre la acumulación de capital humano y las habilidades productivas que tendrán en el futuro los integrantes de la fuerza laboral (Beltrán & Seinfeld, 2009).

La infraestructura, sin embargo, no está limitada a aquellos proyectos vinculados al desarrollo logístico. En cambio, existe un conjunto de infraestructuras específicas que también ayudan a consolidar la competitividad y la productividad de sectores específicos. En ese sentido, se distinguen dos tipos adicionales de infraestructura, uno ligado al comercio interno y otro ligado a la producción manufacturera. Dentro del primero, se resalta el rol de los mercados y ferias; mientras que en el segundo destacan los parques industriales, zonas industriales, parques logísticos, entre otros. El rol de los parques industriales para fortalecer la productividad y los clusters ha sido estudiado por autores como Madsen y otros (2004), mientras que el rol de las plataformas de comercio ha sido abordado por Berman (2012).

A estos efectos debe promoverse que los recursos generados por aquellas empresas que desarrollan sus actividades en localidades en las que el Estado llega de manera limitada se orienten principalmente al desarrollo de infraestructura económica y social de calidad en las poblaciones donde dichas actividades se realizan con el fin de lograr el cierre de brechas y mejorar las condiciones de vida de la comunidad.

2.1.3. Vulnerabilidad de la infraestructura ante desastres naturales

Un análisis de los riesgos a los que se encuentra expuesta la infraestructura del país coloca a los desastres naturales como un potencial factor que podría poner en detrimento sus niveles de cobertura y calidad. En línea con lo señalado por Banco Mundial (2005), las características geográficas del territorio nacional ubican al Perú en el puesto 20 de todos los países en el mundo con mayor riesgo económico por amenazas de catástrofes naturales. Asimismo, el Perú presenta hasta siete de las nueve características reconocidas por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) para calificar a un país como “particularmente vulnerable” (MINAM, 2014)⁸.

Esta vulnerabilidad, tal como afirman Toro y otros (2012), se encuentra determinada por la elevada amenaza de eventos sísmicos y volcánicos, inundaciones o deslizamientos, la presencia de fenómenos como El Niño y La Niña, y frecuentes heladas en la sierra sur del país. Asimismo, la exposición del país es exacerbada por la urbanización no planificada de las ciudades y el desarrollo informal de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo. Las pérdidas y daños ocasionados por el reciente fenómeno El Niño Costero ocurrido en el 2017, que ascendieron finalmente a un 2,9% del PBI, también confirman el elevado grado de fragilidad de la infraestructura del país a la ocurrencia de desastres naturales.

En este contexto, los países como Perú deben apuntar a implementar un conjunto de instrumentos financieros para hacer frente a los desastres naturales. En la actualidad, los países en vías de desarrollo tienden a respaldarse en el financiamiento post-desastre a través de instrumentos ex-post (como aportes externos) en la mayoría de los casos. Sin embargo, este tipo de asistencia puede no ser suficiente al largo plazo. Es por ello que la asesoría en Financiamiento Soberano ante el Riesgo de Desastres del Banco Mundial brinda el soporte necesario para alcanzar la resiliencia financiera, a través de tres capas de riesgo, con un enfoque de abajo hacia arriba (o “bottom-up”, por su terminología en inglés). Este se acompaña de un conjunto de herramientas e instrumentos financieros, que varían en su aplicación según los niveles de severidad y frecuencia de los desastres.

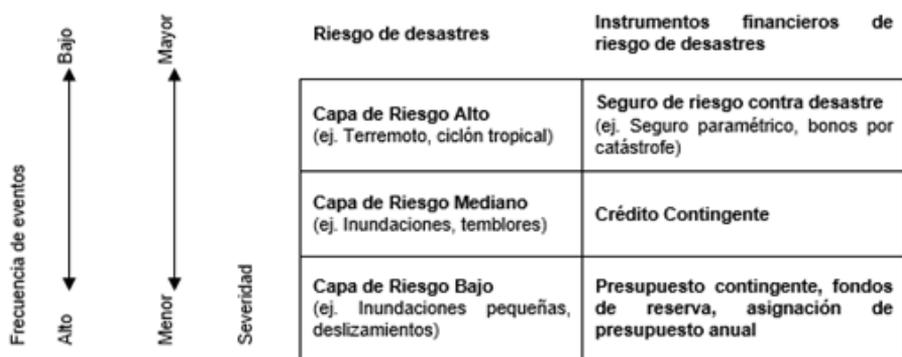
Pese a esta evidencia, el Índice de Gestión de Riesgos ante Desastres elaborado por el BID, muestra que el Perú ocupa el último lugar de la región en el subcomponente asociado a la protección financiera y gobernabilidad en el manejo de desastres naturales (BID, 2015a).

Es necesario resaltar que el desarrollo de infraestructura, sin la incorporación del perfil de riesgo del Perú, inevitablemente repercutirá sobre los recursos que tendrá que asignar en el futuro para poder remediar los potenciales daños de desastres naturales e impactos negativos del cambio climático. Esta problemática podrá repercutir negativamente en la eficiencia de la economía peruana, ya que perjudicará la provisión de otros servicios, donde los recursos públicos y privados podrían ser aprovechados de forma más productiva.

Aunado a ello, la infraestructura natural constituye una alternativa que permite reducir la vulnerabilidad de la infraestructura económica y social ante los desastres naturales. Se ha demostrado en algunos casos que la inversión en infraestructura natural es más costo eficiente que la instalación de infraestructura física, y en otros casos que la combinación de ambas es lo más efectivo. El Perú es uno de los países con mayor diversidad biológica del mundo; conocer nuestros ecosistemas y biodiversidad contribuye a hacer más sostenible, resiliente a la infraestructura física.

Es por ello que, teniendo en cuenta el rol de la infraestructura natural en la sostenibilidad del bien y servicio público -en particular para su adaptación ante el cambio climático- el desarrollo de la infraestructura económica y social debe integrar a la infraestructura natural desde su diagnóstico y diseño, para asegurar su funcionalidad y sostenibilidad a largo plazo.

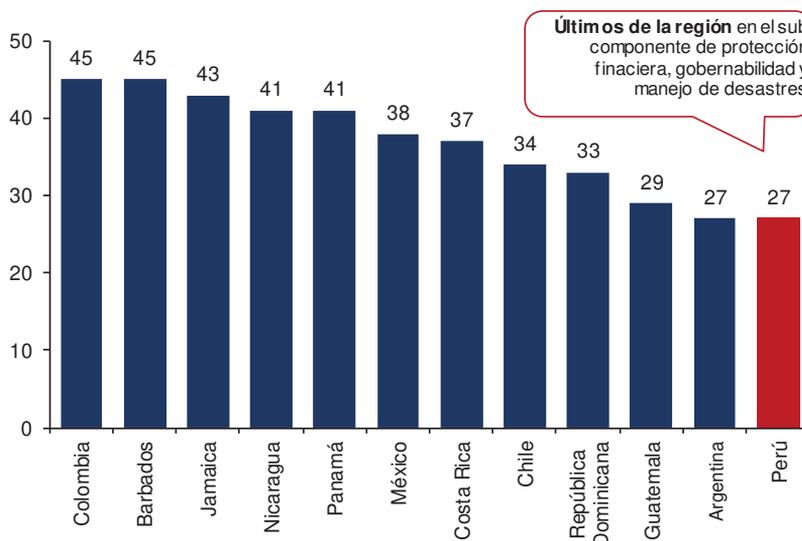
Gráfico N° 22. Marco de aseguramiento y financiamiento del riesgo contra desastres



Fuente: Mahul y otros (2014)

⁸ Las características incluyen: i) zonas costeras bajas, ii) zonas áridas y semiáridas, iii) zonas expuestas a inundaciones, sequías y desertificación, iv) ecosistemas montañosos frágiles, v) zonas propensas a desastres, vi) zonas con alta contaminación atmosférica urbana, y vii) economías dependientes en gran medida de los ingresos generados por la producción y uso de combustibles fósiles.

Gráfico Nº 23. Índice de gestión de riesgos ante desastres, 2008
(100= mejor; 1= peor)



Fuente: BID (2015a). Elaboración propia.

2.1.4. Gestión y desarrollo de las inversiones en infraestructura

La débil y heterogénea provisión de servicios de infraestructura a lo largo del país responde en gran medida a deficiencias institucionales, vinculadas a la ausencia de planificación en la formulación y ejecución de proyectos, la falta de coordinación entre diferentes niveles de gobiernos y unidades ejecutoras, y al poco aprovechamiento de todas las modalidades de desarrollo de inversiones. Esta situación se agrava si se considera que una gran proporción de las obras realizadas no cuenta con medidas que aseguren su óptimo mantenimiento.

Tal como señalan Fay y otros (2017), si bien los países de América Latina se encuentran rezagados respecto a inversión en infraestructura, estos podrían mejorar notablemente si pudieran enfocarse en mejorar la eficiencia y gestión del gasto en lugar de incrementarlo. Del mismo modo, para Reinikka y Svensson (1999) la ineficiencia en la provisión de infraestructura por parte del Estado se ve reflejada en una calidad más baja y en costos más altos, perjudicando principalmente al tejido empresarial, el cual tendrá que destinar recursos propios para la provisión de infraestructura complementaria, produciéndose un incremento en los gastos de producción y una caída en la competitividad empresarial.

En relación a la planificación, Espinoza y Fort (2017) señalan que el proceso con el que se desarrollan las inversiones en algunas zonas del país se encuentra determinado por la desarticulación de un aparato público, muchas veces dependiente de demandas locales atomizadas, y la inexistencia de herramientas de planificación vinculantes que otorguen un enfoque territorial al desarrollo de proyectos. En efecto, los niveles de gobierno más cercanos a la población cuentan con herramientas de planificación que no están siendo elaboradas y/o utilizadas para orientar la formulación de los proyectos de inversión a la provisión efectiva de servicios públicos de infraestructura. Los autores señalan que, incluso cuando los planes existen, estos no cuentan con mecanismos institucionales que los vinculen a las inversiones que finalmente ejecutan. En la práctica, esta falta de articulación implica que el desarrollo de proyectos no guarda ninguna consistencia con las prioridades y orientaciones en los instrumentos de planificación, ni con las necesidades productivas y sociales de la población.

En tal sentido, una adecuada gestión en la planificación y priorización de la infraestructura se hace necesaria en el Perú, considerando que los recursos monetarios son insuficientes para dar respuesta a todas las necesidades de servicios públicos. Por ello, es prioritario que se defina cuáles serán los proyectos estratégicos a los que se les asignará mayor importancia, tanto por su impacto económico como social, lo que brindará mayor soporte a una mejor toma de decisiones (AFIN, 2016).

Además de la escasa planificación, el desarrollo de proyectos de infraestructura también se encuentra afectado por la desarticulación entre los actores involucrados en su ejecución, tanto dentro del sector público – por niveles de gobierno y sectores – como entre el sector público y privado. La calidad y envergadura de los proyectos de inversión se limita ante la falta de coordinación e intercambio de información entre las diferentes intervenciones que realiza el Estado.

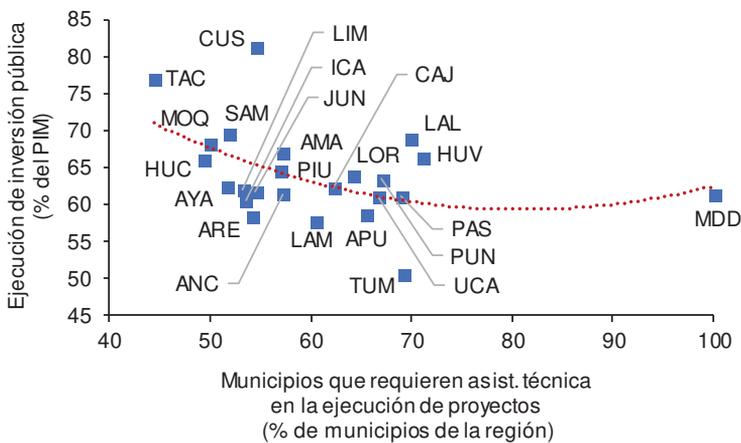
En efecto, la ausencia de coordinación horizontal y vertical provoca que las entidades públicas desaprovechen la oportunidad para invertir en proyectos de inversión de una escala o tamaño eficiente, cuyo ámbito de influencia óptima trascienda a más de un sector. Este grado de coordinación no solo es fundamental para aumentar la eficiencia a través de economías de escala y para mejorar las sinergias de las carteras de inversiones que seleccionen los gobiernos subnacionales vecinos o colindantes, sino además para lograr la óptima relación con las poblaciones donde habrán de desarrollarse. La suma de capacidades existentes en el país no es aprovechada, ni las posibles sinergias para fortalecer la aptitud del sector público sobre la base de la capacidad privada de inversión. Existe un bajo nivel de articulación para definir y compartir la información y/o diagnósticos sobre los problemas en el sector, lo que impide plantear inversiones que signifiquen soluciones a problemas concretos.

Loayza (2016) señala que las brechas de infraestructura entre las regiones del país poseen su raíz en la baja ejecución de la inversión pública y la ausencia de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Confirmando esta lectura,

el análisis realizado por Loayza y otros (2014) revela que, a fines de la primera década del 2000, cerca de la mitad de municipios en el Perú no habían podido gastar aproximadamente el 65% de su presupuesto en capital físico. Actualmente, para el año 2017, todos los municipios en el país solo han podido ejecutar el 61%, mostrando una clara evidencia de la incapacidad para invertir, lo que se traduce finalmente en la ausencia de infraestructura o incluso en proyectos de baja calidad.

El bajo nivel de ejecución del presupuesto asignado para el desarrollo de proyectos públicos parece guardar relación con la carencia de capacidades técnicas y recursos humanos para administrar montos de inversión en los niveles de gobierno más cercanos a la población. Prueba de esto es que departamentos como Tacna, Moquegua y Cusco, donde el 50% de sus municipios manifiesta la necesidad de asistencia técnica en la formulación y desarrollo de proyectos públicos, registran una tasa de ejecución de inversión pública 15 puntos porcentuales por encima —en promedio— de lo mostrado por otras zonas del país como Huancavelica, La Libertad y Tumbes, donde más del 70% de municipios declaran que carecen de capacidades para ejecutar obras públicas. Esto se puede apreciar en el gráfico N° 24.

Gráfico N° 24. Ejecución de inversión pública y requerimientos de asistencia técnica en municipios



Fuente: SIAF-MEF, RENAMU-INEI (2016). Elaboración propia.

El bajo grado de coordinación de los actores involucrados en el desarrollo de infraestructura y la falta de capacidades técnicas para formular proyectos dificultan el total aprovechamiento de las diferentes modalidades de ejecución de inversiones tales como obras públicas, Asociaciones Público-Privadas (APP) y Obras por Impuestos (OxI). Esta problemática impide la óptima utilización de los esquemas de financiamiento ofrecidos para la ejecución de proyectos, limitando la magnitud de las inversiones y también la diversificación de riesgos en los portafolios de proyectos de infraestructura.

En cuanto a la calidad de la infraestructura, esta también se encuentra afectada por la poca relevancia que se le otorga a la operación y mantenimiento de obras en el proceso de elaboración del presupuesto público, la cual al 2017 representó solo el 3,8% del gasto corriente y 0,6% del PBI. Asimismo, los proyectos con participación del sector privado usualmente poseen fallas en la proyección de sus demandas, que ponen en riesgo la sostenibilidad del servicio que brindan, ante la incapacidad de recaudar recursos de mantenimiento en los peajes, tarifas y pasajes que cobran.

Finalmente, la calidad y sostenibilidad de los servicios públicos está condicionada también por la conservación de la infraestructura natural con que se integran (p.ej. la provisión de agua que permite brindar el servicio de agua para riego o para el consumo humano) y en particular, por su capacidad para adaptarse ante el cambio climático. Por ello, la gestión de la inversión debe considerar a la infraestructura natural desde su diagnóstico y diseño, para asegurar su funcionalidad a largo plazo.

2.1.5. Lineamientos de política

- LP 1.1. 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.
- LP 1.2. Orientar la programación multianual de inversiones al cierre de brechas prioritarias de infraestructura y acceso a servicios públicos, con enfoque territorial y resiliente a desastres naturales y vulnerabilidad ante el cambio climático.
- LP 1.3. Formular y evaluar, o aprobar y ejecutar eficientemente las inversiones públicas.
- LP 1.4. Asegurar la sostenibilidad y el funcionamiento de la infraestructura económica y social (financiamiento, operación y mantenimiento) a través del fortalecimiento de capacidades en el sector público.

2.2. OP N° 2: Fortalecer el capital humano

La productividad laboral es uno de los factores que compone la competitividad de un país. Al nivel individual, la productividad laboral depende de las habilidades académicas y sociales adquiridas en los estudios primarios, secundarios y superiores, que se complementan y articulan con la educación técnico-productiva, la formación laboral continua y los aprendizajes en el puesto de trabajo. Para poder desarrollar y consolidar estas habilidades —especialmente en los primeros años de vida—, el acceso a servicios públicos de calidad que integran la buena docencia con servicios de salud en general y de alimentación en particular, es clave. Para los trabajadores que ya se encuentran en la fuerza laboral, el reentrenamiento para ajustarse a las condiciones cambiantes del mercado es necesario para sostener y mejorar su productividad y, por

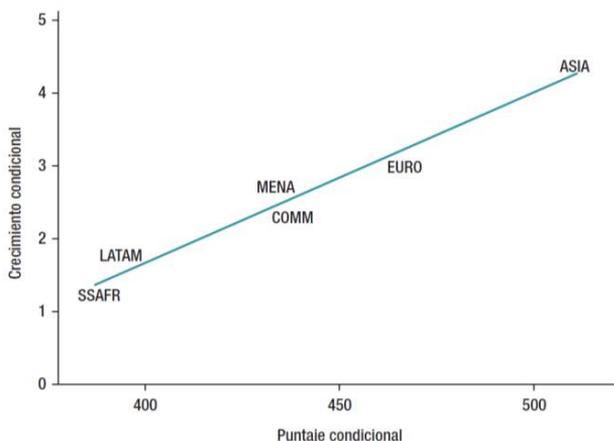
tal, su salario (WEF, 2015). Al nivel agregado de mercado, la productividad depende de la medida en que la oferta laboral de los trabajadores corresponda y calce mejor con la demanda laboral de las empresas (WEF, 2015).

2.2.1. Capital humano y competitividad

El concepto de capital humano se refiere al conjunto de conocimiento, habilidades, competencias y atributos que poseen los individuos y que facilitan la creación de bienestar personal, social y económico (OCDE, 2007). El gasto en capital humano representa una inversión que, al mejorar los conocimientos, habilidades y competencias, se traduce en el largo plazo en retornos que generan mayores ingresos y bienestar a nivel personal y agregado (Schultz, 1961).

Así, la inversión en capital humano es primordial para el crecimiento económico en el largo plazo y se da principalmente mediante la educación. Según estimaciones de la OCDE, el tiempo de escolaridad y los logros en el aprendizaje de los estudiantes (medidos estos últimos a través de pruebas estandarizadas), tienen una relación directa con el producto per cápita de un país. Si el tiempo promedio que invierte una población en educación se incrementara en un año, el producto per cápita debería aumentar entre 4% y 6% en el largo plazo (OCDE, 2007). Adicionalmente, un país cuyo desempeño promedio en pruebas internacionales es una desviación estándar superior a otro, obtendrá cerca de 2 puntos porcentuales más de crecimiento del PBI en el largo plazo (Hanushek & Woessman, 2012). Como se observa en el gráfico N° 25, Bruns y Luque (2015) encontraron que las regiones con mayores capacidades cognitivas tienen mayor crecimiento económico, con Asia a la cabeza. Del mismo modo, las regiones con menores capacidades cognitivas tienen menor crecimiento, como es el caso del África subsahariana.

Gráfico N° 25. Capacidades cognitivas y crecimiento económico a largo plazo en las regiones, 1960-2000



SSAFR= África al sur del Sahara; LATAM= América Latina; ASIA= Asia; COMM= países del Commonwealth miembros de la OCDE; EURO: Europa; MENA= Oriente Medio y Norte de África.

Fuente: Hanushek, Peterson & Woessmann (2012). Elaboración: Bruns y Luque (2015).

La inversión en capital humano se da también mediante la salud, especialmente en los primeros años de vida. El 85% del desarrollo cerebral se da entre los 0 y 5 años de edad, por lo que esta etapa es una ventana de oportunidad que determina el desarrollo integral personal, así como los ingresos futuros (Banco Mundial, 2015). Contar con salud adecuada permite a los estudiantes en proceso de formación y a los trabajadores desarrollarse y desempeñarse según su potencial, minimizando tiempo e ingresos perdidos por enfermedades (propias o por cuidado de dependientes). Los retornos de dicha inversión son de largo plazo, pero tienen mayor sentido al incrementar la esperanza de vida de la población, puesto que se pueden esperar mejores retornos para un horizonte temporal más largo. Con menos enfermedades se destinan menos recursos a gastos médicos, permitiendo un mayor ahorro e inversión a nivel agregado (WEF, 2015).

2.2.2. Desarrollo de los docentes

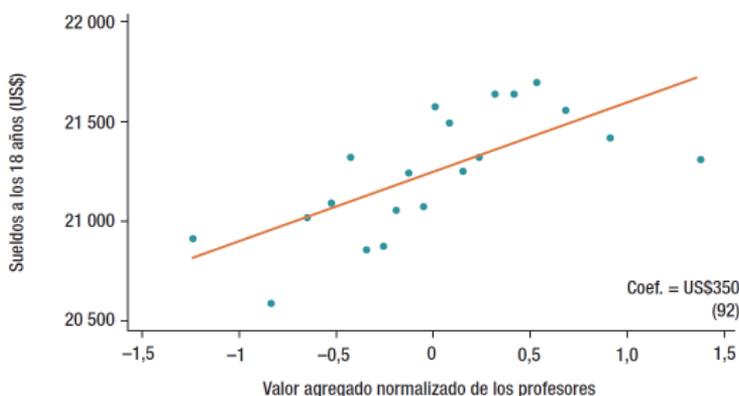
Existe consenso en la literatura respecto del rol del docente como el factor que más contribuye a los resultados de aprendizaje (MINEDU, 2016a). Estos resultados de aprendizaje – es decir, lo que los alumnos llegan efectivamente a aprender – se definen en el plan de estudios, según estándares propios de cada grado, y dependen directamente del desempeño de los maestros. Así, un estudio comparó la diferencia del rendimiento entre dos grupos de estudiantes, el primero tuvo profesores cuyo desempeño fue deficiente, y el segundo, sobresaliente. Mientras que el primer grupo de alumnos solamente aprendió la mitad o menos del plan de estudios, el segundo grupo no solamente cumplió con todos los aprendizajes, sino que en total llegó a avanzar 1,5 veces más de lo que se esperaba para su grado de estudios [Hanushek & Rivkin (2010); Rockoff (2004)].

El impacto de acceder a buenos maestros se manifiesta también en el largo plazo a nivel personal y agregado. Como se señala en el gráfico N° 26, el acceso de un alumno a un solo docente muy efectivo⁹ durante su educación primaria se correlaciona con la posibilidad de acceder a sueldos anuales US\$ 350 más altos a los 28 años de edad o 1,65% más altos que el promedio (Chetty, Friedman, & Rockoff, 2014). El impacto de buenos maestros es significativo si los cálculos se hacen también a nivel nacional. Hanushek halló que reemplazar al 5 – 8 % de profesores con menor desempeño con

⁹ El estudio define como docente muy efectivo a aquel cuyo impacto de valor agregado en el aprendizaje de los alumnos es una desviación estándar superior a la media.

maestros con desempeño promedio movería a los Estados Unidos a los primeros lugares en los rankings de matemáticas y ciencias, con un valor presente de US\$ 100 trillones (Hanushek E. A., The economic value of higher teacher quality, 2011).

Gráfico N° 26. Beneficios económicos de largo plazo de la exposición a un profesor eficaz



Fuente: Chetty, Friedman & Rockoff (2014). Elaboración: Bruns y Luque (2015).

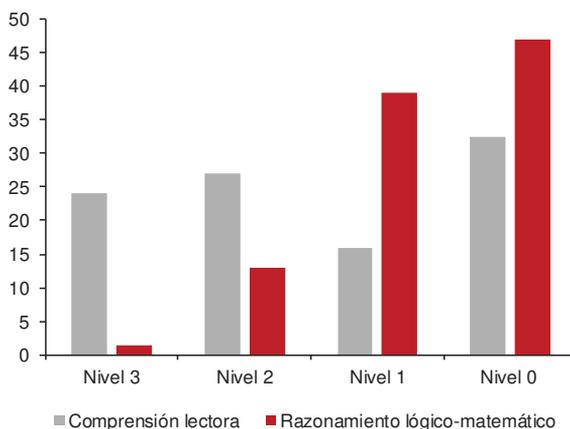
A pesar de esta relevancia, la profesión docente en el Perú es poco atractiva. Las carreras de educación no atraen a los estudiantes con mejor rendimiento. En el Perú, el puntaje promedio en la prueba PISA de ciencia de los estudiantes interesados en la carrera de docente fue de 352, en contraste con el promedio de 403 en los interesados en ser abogados y 418 en los interesados en ser ingenieros (Elacqua, Hincapié, Vegas, & Alfonso, 2018). En una revisión de resultados de los exámenes de admisión de una muestra de universidades públicas y privadas, los puntajes obtenidos por los postulantes a la carrera de educación fueron considerablemente inferiores a los obtenidos por los postulantes de otras carreras (MINEDU, 2016a).

Por su parte, la docencia tampoco está logrando integrar a los maestros más jóvenes a la educación pública. Se ha evidenciado poco interés de los jóvenes egresados de la carrera de educación en postular a la Carrera Pública Magisterial: la edad promedio de los postulantes al concurso de 2015 fue 37 años y solo el 0,8% tenía menos de 25 años (MINEDU, 2016a). Los bajos niveles de matrícula en la carrera de educación en los institutos superiores pedagógicos, donde hay poca competencia en los procesos de admisión, resultan en un ratio de postulantes por vacante de 1,2 en promedio (MINEDU, 2016a). Esto tiene que ver con lo poco atractiva que se ha convertido la docencia pública, siendo uno de los factores las bajas remuneraciones (Rivero, 2010).

Así, la carrera magisterial pasa por un proceso de desvalorización. En general, la profesión docente no está valorada en el Perú, lo que se asocia a que los estudiantes con mejores resultados o los más jóvenes busquen otras alternativas. De acuerdo con un diagnóstico del Ministerio de Educación (MINEDU), la mitad de los peruanos considera que el trabajo que realizan los docentes en la escuela pública es malo o muy malo, un tercio considera que su trabajo es poco o nada difícil y la mitad no desearía que su hijo fuera docente (MINEDU, 2016a).

Este contexto se ve agravado al analizar el desempeño de los docentes peruanos. En 2014, el MINEDU evaluó a los profesores a través de pruebas de comprensión lectora y matemáticas para alumnos de sexto grado de primaria. Como se muestra en el gráfico N° 27, el porcentaje de docentes que obtuvo un puntaje inferior al nivel 2 fue 84 % en matemáticas y 48% en comprensión lectora. Estos resultados son preocupantes ya que, en matemáticas, estar por debajo del segundo nivel indica incapacidad de establecer relaciones y adaptar procedimientos sencillos. En comprensión lectora, señala imposibilidad de sacar conclusiones básicas de un texto. En una prueba más integral tomada a los profesores para evaluar el dominio de contenidos y comprensión de la práctica pedagógica, solo 8744 de 183 100 alcanzaron el puntaje mínimo establecido por el MINEDU (Bruns & Luque, 2015).

Gráfico N° 27. Desempeño de los profesores en pruebas de lectura y matemáticas de sexto grado en Perú



Fuente: Bruns y Luque (2015).

Como respuesta, el MINEDU tiene como una de sus prioridades de política la revalorización docente, al mismo nivel de la mejora de los aprendizajes, la infraestructura educativa y la gestión escolar. Esta política de revalorización consiste en implementar medidas y estrategias para “hacer de la docencia una opción profesional atractiva, que dote a los docentes de un adecuado desarrollo profesional, así como de condiciones laborales y medidas de bienestar que aseguren su ingreso y permanencia en la carrera” (MINEDU, 2016a). Como parte de esta política se desarrolló la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial, que propone una carrera docente basada en el mérito y organiza a los maestros en un único régimen laboral con los mismos beneficios y oportunidades: la Carrera Pública Magisterial. Dicho marco establece las condiciones para tener una adecuada selección, progresión y desarrollo profesional docente. Este esquema de incentivos también se aplica para el caso de los profesores de educación superior, que en el caso de los Institutos de Educación Superior Tecnológica (IEST) cuentan con tres categorías remunerativas para promover la meritocracia.

2.2.3. Formación de la población en edad escolar

Aunque el Perú ha mejorado en lograr que sus estudiantes accedan y concluyan la Educación Básica Regular (EBR), enfrenta aun grandes retos en la calidad del servicio educativo (Guadalupe, León, Rodríguez, & Vargas, 2017). En 2017, la tasa neta de matrícula fue de 91,4%, 94,4% y 85% para estudiantes de educación inicial, primaria y secundaria, respectivamente. Dicha tasa no presenta diferencias significativas por sexo, lo cual es un logro que hay que resaltar (ESCALE, 2018). Sin embargo, la calidad, educativa reflejada en la situación de los locales escolares es aún deficiente. Únicamente el 22% de los locales escolares públicos se encontraba en buen estado¹⁰ en 2017. Si se analiza la situación a nivel regional, se encuentran diferencias alarmantes. En Apurímac solo el 10,7% de los locales escolares se encontraba en buen estado. El 17,5% de la totalidad de locales públicos requerían reparación total, mientras que en Puno y Madre de Dios 29% y 28,7% de locales tenían esta necesidad. Asimismo, solo el 38,9% de los locales escolares públicos cuenta con los tres servicios básicos, reduciéndose esta cifra a 21,9% para las zonas rurales, y a 6,1% y 11% en las regiones de Loreto y Ucayali, respectivamente (ESCALE, 2018).

La calidad del servicio educativo también se manifiesta en los logros de los estudiantes, es decir, en aquello que realmente aprenden según lo que cada grado define en función del plan de estudios. Si bien los resultados -medidos a través de pruebas estandarizadas- han mejorado en los últimos años, tanto las pruebas nacionales como las internacionales reflejan una situación preocupante. Los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE)¹¹ del 2016 indican que solo el 34,1% y 11,5% de los estudiantes de primaria y secundaria, respectivamente, alcanzaron el nivel satisfactorio en matemáticas, y el 46,4% y el 14,3%, respectivamente, para el caso de comunicación (MINEDU, 2016b). Esto puede verse en la tabla N°3.

Tabla N° 3. Evaluación Censal de Estudiantes: alumnos que alcanzaron nivel satisfactorio, 2016 (%)

	Matemáticas	Comprensión de textos
Primaria	34,1%	46,4%
Secundaria	11,5%	14,3%

Fuente: MINEDU (2016b). Elaboración propia.

A nivel internacional, aunque Perú ha mostrado avances importantes, los resultados en la prueba del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés) lo mantienen entre los últimos de la tabla. Si bien es importante considerar que dicha prueba compara al Perú con todo tipo de países (incluyendo los más avanzados), el desempeño es muy bajo al contrastarnos dentro de la región. En 2015, los resultados del Perú fueron los más bajos de América del Sur, siendo mejor solo que 6 de los países de toda la muestra. Es importante resaltar que desde la primera evaluación PISA en el año 2000, ningún país ha mejorado más que el Perú, el cual presentó un aumento de 76 puntos en matemáticas, 57 en lectura y 40 en ciencias. A pesar de ello, solo el 3,1% y 2,8% de los estudiantes tuvieron un desempeño sobresaliente en matemáticas y comunicación, respectivamente. Estos resultados se encuentran muy por detrás de los países OCDE con promedios de 29,3% y 28,8% en matemáticas y comunicación, respectivamente (Banco Mundial, 2017b). Al compararse con sus pares de la región sudamericana, Perú se mantiene como el de peor puntaje y la diferencia de resultados en matemáticas entre este y Chile (el mejor de la región) es tan grande como la que existe entre Chile y Suecia en matemáticas y entre Chile y Estados Unidos en lectura (Bruns & Luque, 2015).

Sobre la importancia de articular los esfuerzos de mejora del aprendizaje con servicios de salud y alimentación

Diversos estudios demuestran que acceder a una buena nutrición durante la infancia repercute en los logros académicos. La malnutrición durante los primeros años de vida tiene impactos significativos en el desarrollo de habilidades cognitivas (Crosby, Jayasinghe, & McNair, 2013). Una salud deficiente puede interferir con los niveles de energía y desarrollo físico e intelectual de los niños, comprometiendo su potencial de aprendizaje y de fortalecimiento de capital humano en el largo plazo, indistintamente de la inversión en educación realizada (ESCALE, 2015). Como se puede ver en los gráficos a continuación, problemas de salud en niños como la desnutrición crónica y la anemia tienen una relación negativa con los logros de aprendizaje.

¹⁰ Porcentaje de locales escolares públicos, en donde funciona al menos un servicio de educación básica, con todas sus aulas en buen estado.

¹¹ La ECE es una evaluación que cada año aplica el Ministerio de Educación a todas las escuelas públicas y privadas del país, con el propósito de conocer en qué medida los estudiantes logran los aprendizajes esperados para su grado. En 2017, la ECE se canceló de manera excepcional para no interferir con la programación para la recuperación de clases y con el compromiso de aplicarla el siguiente año. La ECE de 2018 está programada para octubre.

Gráfico N° 28. Desnutrición crónica infantil y aprendizaje en lectura (Alumnos de 4º de primaria por departamentos)

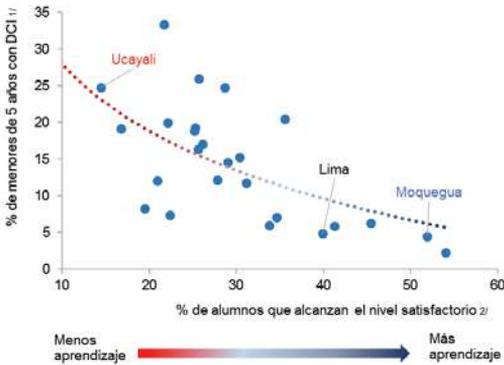
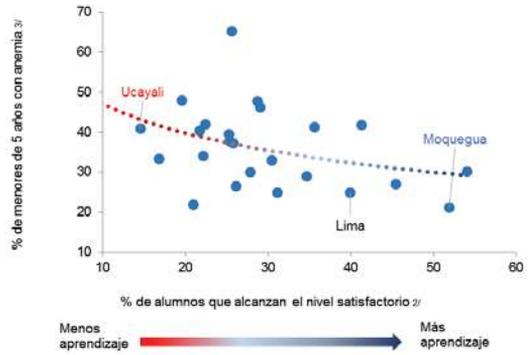


Gráfico N° 29. Anemia y aprendizaje en lectura (Alumnos de 4º de primaria por departamentos)

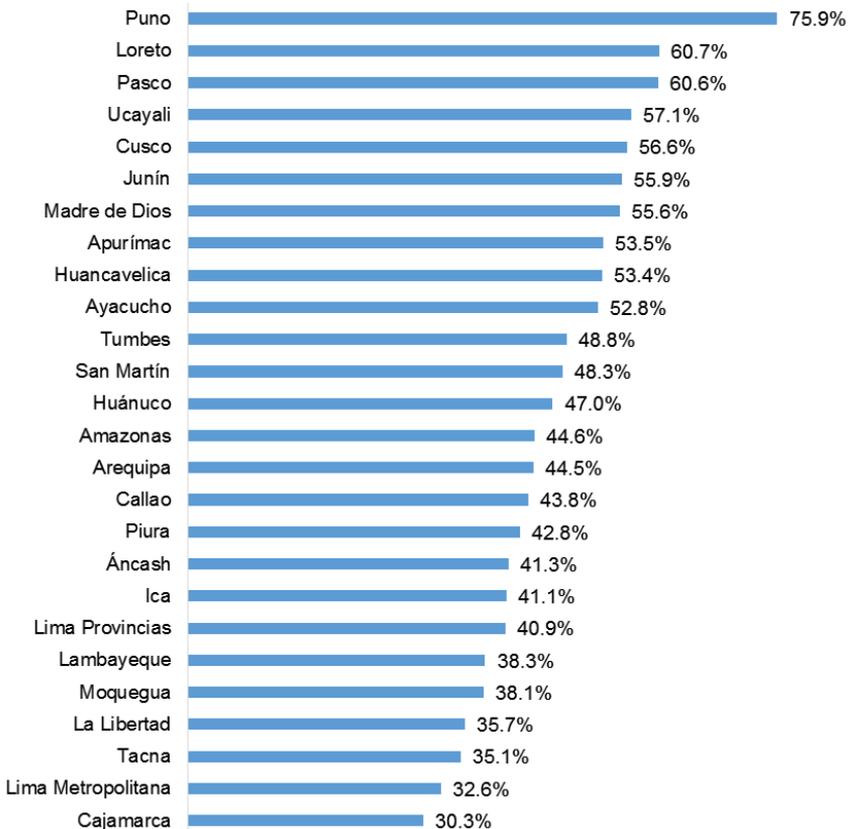


1/ Datos del INEI al 2016, 2/ Datos de la Encuesta Nacional de Estudiantes al 2016, 3/ Datos del INEI al 2013, 4/ Comprende a Lima Metropolitana
Fuente: INEI, MINEDU (2016b). Elaboración propia.

Dos graves problemas en el Perú asociados a la deficiente nutrición en la infancia son la desnutrición crónica infantil y la anemia. Los niños que padecen de desnutrición crónica – es decir, que no alcanzan su talla esperada antes de los 5 años por deficiencias alimentarias – desarrollan una menor capacidad de lectura antes de los 8 años de edad y un 19% de mayores posibilidades de cometer errores en una lectura simple. Asimismo, presentan dificultad para solucionar cálculos matemáticos (Crosby, Jayasinghe, & McNair, 2013). Aunque la desnutrición crónica infantil se ha venido reduciendo sostenidamente en el Perú (de 23,8% a 14,4% entre 2009 y 2015), aún prevalecen disparidades de resultados entre áreas geográficas (ESCALE, 2015).

Respecto a la anemia, según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES (2016), el 43,6% de los niños peruanos padece de esta enfermedad. La anemia afecta principalmente a niños menores de 2 años, disminuyendo sus capacidades para aprender, y comprometiendo su desarrollo de largo plazo. Como se observa en el gráfico N° 30, la comparación entre los niveles de anemia de las regiones es preocupante, especialmente para el caso de Puno, donde más del 70% de los niños menores de 3 años la tiene.

Gráfico N° 30. Porcentaje de menores de tres años con anemia, 2016



Fuente: MINSA. Elaboración Propia.

El impacto económico que genera la anemia en el Perú no es menor. Alcázar (2012) calculó que la anemia le costó a la sociedad peruana aproximadamente S/. 2777 millones en el periodo comprendido entre los años 2009 y 2010. Esta suma representa el 0,6% del PBI. La desagregación de dichos costos se puede observar en la tabla N°4.

Tabla N° 4. Costo de la anemia para la sociedad peruana en el periodo 2009-2010

Componentes	Costo de la anemia (millones de soles)
Costos para la economía	
Costo por pérdida cognitiva	1285
Costo por pérdida por escolaridad	354
Costo por pérdida de productividad	506
Costos para el Estado	
Costos por atención de partos prematuros	360
Costo por años de repitencia	250
Costo por tratamiento de los niños	17
Costo por tratamiento a las gestantes	5
Total	2777

Fuente: Alcázar (2012). Elaboración propia.

Formación para el trabajo en secundaria

El MINEDU ha incorporado en el Currículo Nacional de la Educación Básica y en las Instituciones de Jornada Escolar Completa en secundaria (JEC) la formación para el trabajo que recoge el enfoque de las habilidades prácticas para la vida y el empleo. Esto debido a que, cada año, 400 000 adolescentes terminan la secundaria. De ellos, el 70% pasa a trabajar inmediatamente. La educación para el trabajo tiene la finalidad de desarrollar competencias socioemocionales y para el emprendimiento, así como habilidades asociadas a ocupaciones y oficios técnicos. Adicionalmente, el MINEDU forma para el trabajo en los antes llamados "colegios con variante técnica". En el Perú, el 18% de las Instituciones Educativas de secundaria pública caen en esta categoría, ofreciendo formación técnica como parte del área de Educación para el Trabajo. En dichas escuelas se asignan horas de libre disponibilidad del plan estudios al desarrollo de modelos de capacitación técnico productiva profesional en función de las carreras del Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones¹²

Asimismo, se ha generado un modelo de becas como incentivo para la culminación oportuna de la Educación Básica Regular (EBR) y tiene como fin mejorar las condiciones para enfrentar con éxito el tránsito desde la escuela al mundo laboral y su trayectoria formativa. La beca cubre los servicios académicos y materiales en una institución de Educación Superior Tecnológica o Servicio Sectorial de Formación Profesional declarada elegible, así como los pasajes y alimentación de los escolares para los días de estudio en el Centro de Formación. Finalmente, se ha creado un modelo de integración entre secundaria y educación superior técnica, que busca desarrollar competencias técnicas y para la empleabilidad de los estudiantes al concluir la secundaria. Se trata de un certificado de estudios de básica regular y certificación modular en una especialidad técnica validada por un CETPRO o IEST.

Los esfuerzos realizados, sin embargo, no son suficientes para lidiar con la difícil transición entre la educación básica y la educación superior, o la educación básica y el mundo del trabajo. Por un lado, el porcentaje de peruanos que accede a la educación superior es reducido. Por otro, el número de jóvenes que ni estudia ni trabaja está en ascenso. La mayor parte de los peruanos entre 25 y 34 años que conforman la fuerza laboral alcanzó como máximo el nivel secundario de educación (73,1%). Únicamente el 35% de aquellos que concluyen la educación secundaria accede a educación superior luego de concluir la secundaria. Si se enfoca este análisis en la población pobre, este porcentaje se reduce a menos de 10% (ESCALE). Esta generación es la que ha rendido las pruebas PISA que señalan que no entienden lo que leen, ni realizan operaciones matemáticas básicas. Adicionalmente, según el Informe Económico del Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial (IEDEP), al 2017, casi 1,5 millones de jóvenes peruanos, personas entre 15 y 29 años, se encontraba en el grupo de la población que no estudia ni trabaja (conocidos como NINIS), representando 19,2% del total de la población joven. Hay más jóvenes NINI en el área urbana (21,2%) que en la rural (10,2%) y esto afecta más a las mujeres (24%) que a los hombres (14,4%). Este fenómeno se debería a la lenta absorción de la demanda laboral, la deserción escolar y las limitaciones que los jóvenes enfrentan con las herramientas técnicas requeridas por la demanda laboral frente a lo aprendido en la escuela (Cámara de Comercio de Lima, 2018).

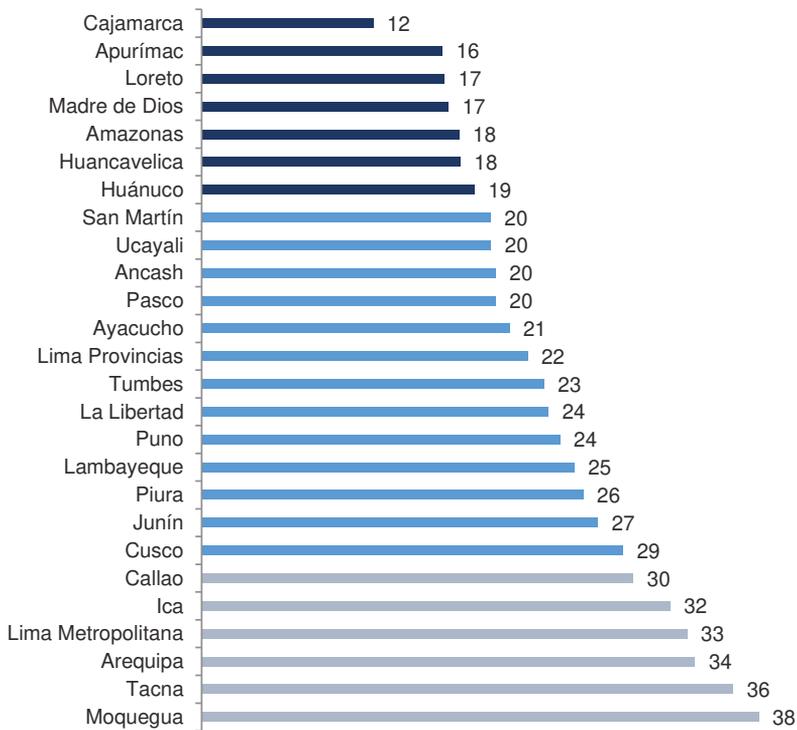
2.2.4. Formación de la población adulta

Educación superior

El porcentaje de jóvenes peruanos que sigue estudiando después de la secundaria no solo es reducido, sino que varía de manera significativa entre regiones, como se observa en el gráfico N° 31. Por ejemplo, si bien en Moquegua el 38% de jóvenes entre 25 y 34 años cuenta con educación superior, en Cajamarca y Apurímac la proporción es 12% y 16% respectivamente.

¹² Información facilitada por la Dirección General de Educación Técnico Productiva y Superior Tecnológica y Artística

Gráfico N° 31. Jóvenes que cuentan con educación superior (%)



Fuente: ESCALE (2018). Elaboración propia

Mejorar la calidad de la educación superior en el país representa un reto significativo. El WEF (2018) coloca al Perú en los puestos 83 y 95 de 140 países en los ámbitos de calidad de la formación profesional y habilidades de los graduados, respectivamente. Tan solo a nivel regional, ello representa un puntaje menor por 7 puntos respecto al promedio de la Alianza del Pacífico. Por otra parte, existe una gran heterogeneidad en la calidad de la educación superior. Esto es resultado del crecimiento exponencial en el número de instituciones de educación superior, producto del proceso de la desregulación del mercado de educación superior iniciado en la década de los noventa. Así, el número de universidades pasó de 61 en 1997 a 140 en 2012. Sin embargo, existe evidencia del deterioro en el nivel promedio de habilidades cognitivas de los estudiantes que ingresaron a la universidad en la última década (Yamada, Castro, Bacigalupo, & Velarde, 2013).

La educación técnica presenta problemas similares a la universitaria. Según los expertos, la educación técnica ha sido descuidada y desatendida, convirtiéndose en una alternativa poco valorada para los estudiantes que no tienen recursos para costear y/o entrar a la universidad (SINEACE, 2015). Las instituciones educativas técnicas se enfocan en atraer al mayor número de estudiantes, en lugar de mejorar la calidad de sus aprendizajes y su relevancia, exacerbando así la desconexión entre la oferta y demanda de competencias. La segmentación del mercado de proveedores de Educación Técnica – entre aquellos administrados por el MINEDU y los administrados por el sector privado – complica los esfuerzos para construir un marco general para el monitoreo y evaluación de la calidad y contenido de los programas, generando heterogeneidad de contenido y calidad, además de exacerbar desigualdades.

En este contexto, es relevante señalar la existencia de programas actualmente en proceso de implementación, como el Catálogo Nacional de la Oferta Formativa (CNOF), que proporciona las competencias organizadas por nivel formativo para las diferentes carreras profesionales, y los estándares de equipamientos básicos, ambientes y mobiliarios, para que los estudiantes puedan desarrollar capacidades por cada unidad de competencia. Este instrumento responde a criterios como: i) pertinencia, para articular la oferta educativa y demanda laboral; ii) transitabilidad, con el objetivo de facilitar la continuidad entre la educación técnico-productiva y la educación superior tecnológica; y iii) brecha de técnicos para atender las dificultades del sector empresarial en la gestión del talento.

Otras intervenciones que apuntan a solucionar las deficiencias de la educación superior, incluyen a los Institutos Tecnológicos de Excelencia, cuyo objetivo consiste en lograr altos niveles de empleabilidad de sus egresados en el mercado laboral o a través de emprendimientos, mediante la adopción de una cultura de calidad en el proceso formativo. Estos institutos cuentan con instrumentos pedagógicos orientados a una formación educativa de vanguardia como laboratorios de fabricación digital, espacios formativos para el trabajo colaborativo, docentes actualizados y vinculados a la actividad empresarial, entre otros. El Modelo de Excelencia busca ser implementado en cada una de las regiones del país, mediante una intervención integral de MINEDU y los gobiernos regionales.

Las leyes Universitaria, de Educación Técnica y de Educación Técnica-Productiva surgen como respuesta a la falta de calidad, desorganización y falta de gobernanza en la educación superior peruana. Uno de los hitos es la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) para autorizar el servicio de Educación Universitaria bajo condiciones básicas de calidad, supervisar la calidad de este servicio, y supervisar y controlar el uso de recursos públicos y beneficios otorgados a las universidades con fines educativos y mejoramiento de la calidad mediante el licenciamiento. De igual manera, el MINEDU licencia institutos para asegurar las condiciones básicas de su funcionamiento. Hasta la fecha, SUNEDU ha dado 51 licencias a universidades públicas y privadas (de 143) y

ha generado un reglamento para cerrar o fusionar a aquellas universidades que no lleguen a licenciarse en el plazo determinado. Por su parte, MINEDU ha dado 15 licencias a institutos privados en 6 meses.

Desajuste de oferta y de demanda laboral

El mercado laboral peruano enfrenta un problema de desajuste entre su demanda y oferta, lo que se traduce en una elevada tasa de inadecuación ocupacional y dificultades para los empleadores que buscan contratar personal adecuado para sus requerimientos. Según el informe sobre Demanda de Ocupaciones a nivel nacional 2018 del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, solo el 52,8% de los trabajadores con educación superior se desarrollan en puestos de trabajo que no están relacionados con la formación recibida. Así también, el 62,6% de trabajadores que culminaron la educación superior no universitaria y el 43,6% de trabajadores que culminaron la educación superior universitaria se encuentran inadecuados ocupacionalmente (MTPE, 2018).

Por otra parte, como se mencionó, el bajo nivel educativo y la baja cualificación de la PEA ocupada dificultan a los empleadores afrontar los procesos de selección de personal. El 43% de los empleadores peruanos señalan dificultades para encontrar trabajadores con las habilidades que el puesto requiere. De ellos, el 17% indica que la fuerza laboral carece de habilidades técnicas necesarias para desempeñar las ocupaciones demandadas y el 5% indica que carecen de las fortalezas humanas (Manpower Group, 2017). El 54% empresas más grandes señalaron que enfrentan dificultades para cubrir vacantes (Manpower Group, 2017). En consecuencia, el 39% de los empleadores peruanos declara tomar iniciativas encaminadas a cerrar esta brecha.

Otra consecuencia relevante para el mercado de esta relación entre bajo nivel educativo y de cualificación profesional es el elevado porcentaje de trabajadores en situación de informalidad laboral. El 74,6% de los trabajadores en esta situación solo alcanzó hasta el nivel de primaria o secundaria. Como agravante de ello, la situación de informalidad laboral es mayor para las mujeres con estudios universitarios y superiores no universitarios frente a las que solo tienen hasta secundaria.

Tabla N° 5. Perú: PEA ocupada asalariada en condición de informalidad laboral por sexo, según nivel educativo alcanzado, 2017

Nivel educativo alcanzado	Hombre		Mujer		Total	
Hasta primaria 1/	483 420	65,7%	251 990	34,3%	735 409	20,7%
Secundaria	1 327 975	69,1%	592 668	30,9%	1 920 643	53,9%
Superior No Universitaria	251 404	53,7%	216 501	46,3%	467 905	13,1%
Superior Universitaria	238 378	54,6%	198 183	45,4%	436 561	12,3%

1/ Incluye sin nivel educativo y educación básica alternativa.

Nota: La informalidad laboral de los asalariados se define como el porcentaje de asalariados públicos y privados (empleados y obreros) sin contrato laboral (incluye locadores de servicios). En el cuadro no se incluyen los trabajadores que no especificaron su nivel educativo alcanzado (1232 personas).

Fuente: INEI-Encuesta Nacional de Hogares sobre condiciones de vida y pobreza, 2017. Elaboración: MTPE.

Al momento de elegir su profesión, es muy probable que los estudiantes peruanos se guíen por percepciones en lugar de hacerlo basándose en una adecuada información sobre las posibilidades que el mercado laboral y formativo les ofrece para la construcción de una trayectoria profesional de futuro. En este marco, el gobierno peruano en julio de 2015 inauguró el Observatorio Ponte en Carrera, el cual permite obtener información sobre los sueldos en el sector formal para los profesionales graduados recientes.

Se estima que solo el 62% de las combinaciones universidad-carrera muestran retornos económicos positivos y un 4% de los binomios instituto-carrera muestran retornos positivos. Así, el efecto de asistir a instituciones de alta calidad sobre las remuneraciones es de 17,3 puntos porcentuales adicionales. Por su parte, se estima un elevado valor social para el mencionado observatorio, en tanto si solo 1% de los graduados recientes en combinaciones de rentabilidad negativa hubiese optado por dirigirse al mercado laboral directamente, en conjunto habría percibido 4,5 millones de soles adicionales durante su vida laboral (Yamada, Lavado, & Oviedo, 2016)¹³.

Otra forma de lidiar con la asimetría de información sobre formación es la certificación de competencias laborales, que tiene la finalidad de reconocer las cualificaciones profesionales adquiridas mediante los aprendizajes adquiridos por experiencia laboral y visibilizar la productividad. En este marco, el MTPE puso en marcha el programa Impulsa Perú, cuyo objetivo (entre otros) es el poner en valor la certificación de competencias laborales. Desde el lado de la demanda laboral, las empresas se ven beneficiadas por la certificación, dado que reducen los costos de transacción, de búsqueda y de contratación de trabajadores calificados. Además, la certificación permite tener un conjunto de competencias en la empresa que cumplan estándares de desempeño exigidos en el mercado. La certificación permite a la empresa desarrollar los planes de desarrollo de su personal. Con ello, se reconocen a los trabajadores con mayor productividad y competitividad (Bertrand, 1997).

La educación técnico productiva, la formación para el empleo y otras formas de entrenamiento de la PEA

En el Perú, la oferta principal de capacitación para el empleo se encuentra en el marco del sistema de educación técnico productiva y se compone de las secundarias de variante técnica (18% de las secundarias a nivel nacional); los Centros Técnico-Productivos (CETPRO); los Institutos de Educación Superior, que ofrecen carreras técnicas de hasta tres años o cursos ocupacionales cortos; los Servicios Nacionales de Formación Sectorial (que son, SENATI de industria, SENCICO de construcción, INICTEL de comunicaciones y CENFOTUR de turismo). Adicionalmente, también ofrecen capacitación y entrenamiento laboral las universidades, a través de sus cursos de extensión universitaria, las ONG, las empresas para sus propios trabajadores y el Estado.

¹³ El MTPE también ha elaborado un observatorio equivalente para personas que ya trabajan, denominado Proyecta tu Futuro.

A pesar de contar con una amplia oferta de proveedores, la mayoría de peruanos necesita pasar directamente del fin de la secundaria al trabajo, mientras que otros prefieren estudiar en una universidad. Según la Encuesta Nacional de la Juventud 2011, del total de jóvenes que egresó de la educación básica, solo el 58% dijo haber estudiado “algo” para el trabajo. Es decir, un 42% ingresó directamente al mercado laboral únicamente con los conocimientos de la educación básica. En 2014, la PEA ocupada estaba compuesta por 69% con educación básica y 31% con educación terciaria (Chacaltana, Díaz, & Rosas-Shady, 2015).

Por otro lado, en la última década se empieza a percibir un cambio en las preferencias de los jóvenes, quienes eligen estudiar en la universidad. Una encuesta realizada por Apoyo en 2009 señala que “66% de los jóvenes prefiere estudiar una carrera universitaria en lugar de una carrera técnica” (Espinoza H., 2011). Según los expertos, la educación técnica ha sido descuidada y desatendida, convirtiéndose en una alternativa poco valorada para los estudiantes que no tienen recursos para costear y/o entrar a la universidad (SINEACE, 2015).

Además, como ya se ha mencionado, la educación técnica adolece de problemas de calidad y pertinencia. Sobre la pertinencia de lo estudiado, del 58% que egresó de la educación básica y estudió “algo” para el trabajo, el 23% declaró estar en ocupaciones relacionadas con sus estudios y un 35% enfrentó problemas de inadecuación o subutilización de sus estudios en el trabajo. Si bien el mercado de trabajo demanda carreras, lo que se ofrece en el mercado de formación no cumple necesariamente con los estándares de calidad mínimos (Chacaltana, Díaz, & Rosas-Shady, 2015).

Los incentivos para que las empresas inviertan en actividades de capacitación, entrenamiento y reentrenamiento de trabajadores son limitados y poco utilizados. Al mismo tiempo, el bajo nivel de capacitación de los trabajadores genera la alta rotación y baja productividad individual y empresarial. Según la Encuesta de Micro y Pequeña Empresa del 2013, el gasto en capacitación de las MYPE en el Perú alcanzaba solo el 0,2% del total de gasto en personal realizado durante el 2012 (INEI, 2014). Por otro lado, el actual marco normativo que regula el gasto en capacitación en las empresas, solo establece un esquema de incentivos para las MIPYME del sector manufacturero, las cuales emplean a menos del 1% de la PEA. El hecho de que las habilidades ganadas a través de la capacitación no se reconozcan de manera adecuada por otros empleadores o formadores juega en contra de los esfuerzos de capacitación que sí se realizan.

Desde la oferta pública, los programas de inserción laboral destinados para la adquisición y entrenamiento de competencias para el empleo de la PEA en situación de mayor vulnerabilidad económica y social, son instrumentos de política activa de empleo destinados a mejorar la cobertura de la oferta formativa, especialmente para los colectivos con menores niveles de empleabilidad. En la actualidad, MTPE ofrece tres programas que comparten este objetivo con diferentes componentes: Trabaja Perú (empleo temporal), Impulsa Perú (reconversión laboral) y Jóvenes Productivos (originalmente ProJoven y, luego, Jóvenes a la Obra). Jóvenes Productivos es formalmente el programa nacional de empleo por excelencia del sector. De ellos Trabaja Perú es el único que no ofrece capacitación técnica para sus beneficiarios, mientras que Impulsa Perú centra sus objetivos además en la certificación de competencias laborales y en la promoción del autoempleo.

El más importante de los programas señalados por el volumen de recursos que dispone y la población objetivo a la que se dirige es Jóvenes Productivos, que desde su cambio de denominación a partir del 2014, ha beneficiado a 29 633 jóvenes (53% mujeres y 47% hombres), mediante cursos de entrenamiento para el empleo de corto plazo, a través de sus líneas de acción: Capacitación Técnica para la Inserción Laboral y Capacitación para el Autoempleo. Además, con el objetivo de mejorar sus indicadores de inserción el programa, ha venido ajustando su modelo operacional a partir del 2018 y los sucesivos, implementando progresivamente el enfoque dual para la capacitación técnica (50% de la capacitación en el aula y 50% en un entorno real de trabajo). No obstante, la efectividad de los programas sobre el cierre de brecha en la cualificación de la PEA se encuentra limitada, entre otros factores, por las condiciones de la población beneficiaria, dificultando su calidad, pertinencia y cobertura.

No es desproporcionado, entonces, señalar que el Perú no cuenta con un sistema de formación continua de gran alcance y con una visión de mediano y largo plazo que permita a sus trabajadores adaptarse a los nuevos desafíos del mercado y acumular constantemente capital humano. El mercado de capacitación laboral, en cambio, se encuentra en un equilibrio ineficiente con un impacto bastante limitado, en el cual los trabajadores son los que afrontan casi íntegramente el costo de su entrenamiento laboral, lo cual i) restringe su participación y ii) hace que asistan, en mayor medida, a instituciones más asequibles pero con menor retorno, como los CETPRO o instituciones de educación superior de calidad dudosa (OCDE, 2016h).

2.2.5. Lineamientos de política

LP 2.1. 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.

LP 2.2. Desarrollar mecanismos para la articulación entre la oferta formativa y los requisitos actuales y futuros del mercado laboral que respondan a criterios de innovación y competitividad para la economía peruana.

LP 2.3. Incrementar el acceso y la calidad de la educación superior (universitaria y técnica) para la población joven.

LP 2.4. Articular el acceso de la población en edad escolar a servicios públicos de calidad (educación básica, salud y alimentación).

LP 2.5. Consolidar la Reforma Magisterial y la revalorización docente en todos los niveles educativos para elevar su calidad.

2.3. OP N° 3: Generar el desarrollo de capacidades para la innovación, adopción y transferencia de mejoras tecnológicas

2.3.1. Innovación y competitividad

La innovación es un determinante clave para el crecimiento de largo plazo. De acuerdo con la evidencia empírica mostrada por Hall y Jones (1999), cerca del 50% de las diferencias en ingresos per cápita y tasas de crecimiento entre países se explican a partir de las diferencias en la Productividad Total de Factores (PTF). Los resultados de la innovación no solo decantan en incrementos en la productividad de las empresas, sino que, a nivel agregado, permiten la diversificación de la economía, en la medida en que estas adquieren capacidades productivas para incursionar en la producción de bienes y servicios más sofisticados que antes no se producían (Hausmann & Klinger, 2008).

El Manual de Oslo de 2005 define la innovación como “la introducción al mercado de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores” (OCDE, 2005a).

En su cuarta edición, el Manual de Oslo refuerza lo establecido en ediciones anteriores en relación a cómo se aborda la innovación: el actor central es la empresa que ve la innovación en términos de interacción entre las oportunidades de mercado, la base de conocimientos y sus capacidades. Así, la empresa puede participar en una o varias actividades de innovación, que no necesariamente tienen una relación directa con la investigación y desarrollo (I+D), y por lo tanto no están definidas como I+D; por ejemplo (OCDE, 2018b):

- Identificar nuevos conceptos de productos y tecnologías de producción a través de: i) su lado de marketing y relaciones con los usuarios; ii) la identificación de oportunidades de comercialización resultantes de la investigación básica o estratégica propia o de terceros; iii) sus capacidades de diseño e ingeniería; y iv) el monitoreo a los competidores.
- Comprar información técnica, pagar cuotas o regalías por invenciones patentadas (que generalmente requieren trabajo de investigación e ingeniería para adaptarse y modificarse), o adquirir conocimientos y habilidades a través de consultoría de ingeniería y diseño de varios tipos; puede involucrarse el aprendizaje tácito e informal - “aprender haciendo”.
- Invertir en equipos de proceso o insumos intermedios que encarnan el trabajo innovador de otros.
- Organizar los sistemas de gestión y el sistema de producción general y sus métodos, incluidos los nuevos tipos de gestión de inventario y control de calidad, y la mejora continua de la calidad.

Adicionalmente, el World Economic Forum destaca que “una economía exitosa en la 4ª Revolución Industrial debe ser ágil, resiliente, centrada en el ser humano e innovadora”; del mismo modo “la promesa de aprovechar la tecnología para el salto económico sigue en gran medida sin cumplir” (WEF, 2018). En este contexto, la digitalización de las cadenas de valor industriales utiliza las tecnologías emergentes para integrar diferentes procesos de ingeniería y negocio, permitiendo a las empresas transformar sus procesos de producción y negocio, incluyendo la cultura empresarial. Por ello, hoy en día una política relacionada a la innovación empresarial no puede dejar de lado la transformación digital, desde la oferta de tecnologías digitales hasta las capacidades en las empresas para incorporarlas.

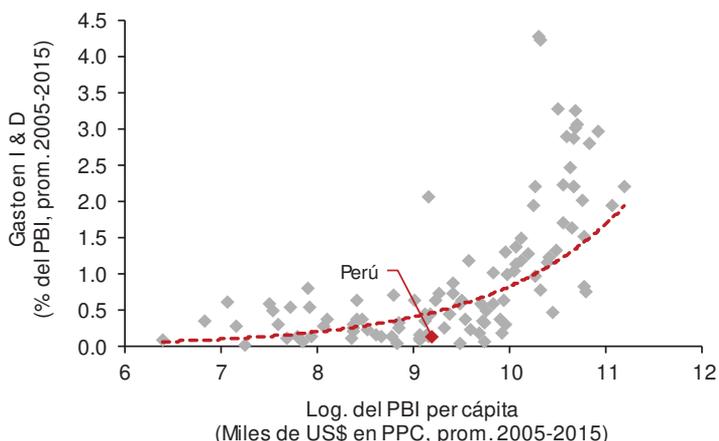
Por otro lado, para mejorar la capacidad de innovación de las empresas, se reconoce como aspecto fundamental la habilidad, no solo de adquirir y/o asimilar el conocimiento externo, sino también de poder explotarlo en provecho de la organización, lo que se conoce como absorción tecnológica. Esta habilidad adquiere particular relevancia en el caso de las micro y pequeñas empresas. Es por eso que tanto la digitalización como la absorción tecnológica se consideran relevantes para las políticas de apoyo a la innovación.

El aprovechamiento de mejoras tecnológicas y el nuevo conocimiento para el incremento de la productividad, en el sentido más amplio del concepto, puede darse mediante dos principales canales: adoptando y/o adaptando tecnologías o conocimiento existentes; y creando nuevo conocimiento (WEF, 2014). La adopción tecnológica se basa en la capacidad de un país para aprovechar las TIC en sus actividades diarias y procesos de producción para incrementar la eficiencia, de modo que se impulse su productividad (WEF, 2014). Para ello es fundamental el acceso a las TIC y contar con una infraestructura adecuada. Esto va de la mano con el concepto de digitalización, que abarca desde la oferta de tecnologías digitales hasta las capacidades en las empresas para incorporarlas. Por otra parte, la creación de nuevo conocimiento requiere de un adecuado entorno, cuyas condiciones necesarias son contar con suficiente inversión en investigación y desarrollo, particularmente por el sector privado; una presencia de instituciones científicas e investigadores de alta calidad; la colaboración en investigación y desarrollo tecnológico entre universidades e industria; la adecuada protección de la propiedad intelectual; y elevados niveles de competencia local y acceso a capital de riesgo y financiamiento (WEF, 2014).

Indicadores de innovación en el Perú

Un indicador indirecto para medir la innovación es la inversión en I+D. El gráfico N° 32 permite observar que el gasto en I+D se correlaciona positivamente con el PBI per cápita. Se evidencia asimismo que el nivel de gasto en I+D Perú se encuentra por debajo del promedio para su nivel de ingresos (0,12% del PBI). Es importante mencionar que dicho gasto en el Perú está compuesto principalmente por gasto público.

Gráfico N° 32. Relación del gasto en investigación y desarrollo y PBI per cápita

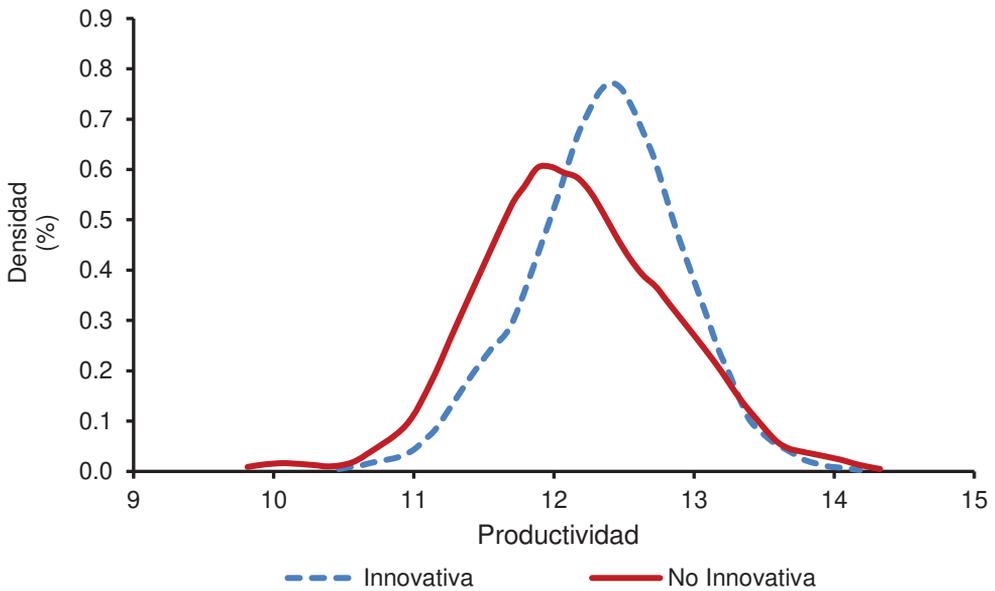


Fuente: Banco Mundial, FMI.

La relación de la I+D con la productividad depende de las actividades efectivas de innovación por parte de las empresas. De acuerdo con la publicación del BID “La Política de Innovación en América Latina – Nuevos Caminos” (Navarro & Olivari, 2016), la innovación influye significativamente en la productividad de las empresas latinoamericanas, aunque de manera heterogénea según sus características. En América Latina, un incremento de 10% en el gasto en I+D aumenta la probabilidad de innovar en 1,7 puntos porcentuales e incrementos en ventas de 1,3 puntos porcentuales. Por su parte, se observa que la productividad laboral de empresas innovadoras en América Latina es, en promedio, un 50% más alta que la de las que no innovan. Dicho incremento de productividad genera externalidades positivas en la sociedad, teniendo como base al conocimiento.

En el Perú, se evidencia que los retornos de la inversión en innovación son mayores para las empresas más productivas, las cuales suelen ser las más grandes, mientras que para las empresas menos productivas resulta menos rentable invertir en innovación, en términos de ganancias en productividad. Esta relación entre innovación tecnológica y productividad se evidencia en el gráfico N° 33.

Gráfico N° 33. Relación entre innovación tecnológica y productividad en la industria manufacturera del Perú, 2012-2014



Fuente: Encuesta Nacional de Innovación en la Industria Manufacturera (INEI, 2015b). Elaboración: PRODUCE.

Como se puede observar en la tabla N° 6, el Perú se encuentra rezagado respecto a sus pares de la Alianza del Pacífico en los rankings relacionados tanto adopción de TIC como a capacidad para la innovación, lo cual evidencia grandes retos de cara al potencial de crecimiento de la productividad.

Tabla N° 6. Posición del Perú en índices globales relacionados con innovación, en relación a la Alianza del Pacífico

Ranking	Chile	Colombia	México	Perú
Índice de Innovación Global 2017 ^{1/}	47	63	56	71
Índice de Competitividad Global ^{2/} : Adopción de TIC	49	84	76	94
Índice de Competitividad Global ^{2/} : Capacidad para la Innovación	53	73	50	89

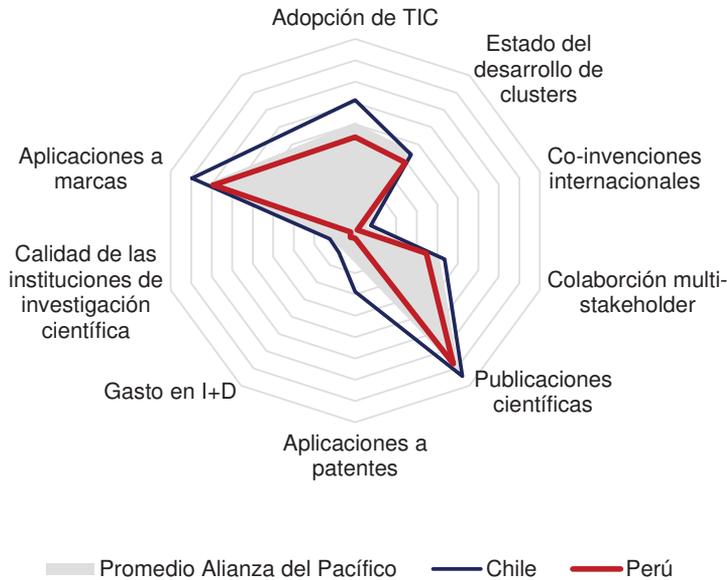
1/ De un total de 126 países.

2/ De un total de 140 países.

Fuente: WIPO (2017), WEF (2018). Elaboración propia.

De igual manera, el gráfico N° 34 evidencia el puntaje del Perú en indicadores del WEF (2018) seleccionados, relacionados a la adopción de TIC y la capacidad para la innovación, en relación a sus pares de la Alianza del Pacífico (en promedio) y al país de mejor performance de este grupo (Chile). Como se puede observar, en todos los indicadores, el Perú se encuentra similar o por debajo del promedio del puntaje de la Alianza del Pacífico.

Gráfico N° 34. Puntaje del Perú en indicadores relacionados a adopción de TIC y capacidad de innovación, en relación a la Alianza del Pacífico



Fuente: WEF (2018). Elaboración propia.

Respecto a la percepción de las empresas manufactureras peruanas sobre sus limitantes de inversión en innovación, esta incluye aspectos normativos, de mercado, de capital humano, financiamiento, entre otros, de acuerdo con la encuesta nacional de innovación de la industria manufacturera 2015 (INEI, 2015b).

Gráfico N° 35. Factores que obstaculizaron el desarrollo de actividades de innovación en empresas manufactureras innovadoras^{1/}



1/ No suma el 100% porque una empresa puede haber mencionado más de una limitante a la innovación.
Fuente: Encuesta Nacional de Innovación en la Industria Manufacturera, 2015 (INEI, 2015b).

Las políticas para promover innovación no solo deben enfocarse en las capacidades productivas de las empresas, sino que –como conjunto- deben abordar a todo el ecosistema (investigadores, startups, inversionistas, industria, etc). El desempeño de dicho ecosistema depende, a su vez, de la existencia de sistemas educativos robustos, políticas macroeconómicas estables, sistemas tributario y administrativo eficientes y ligeros, capital humano sofisticado y adecuado a la demanda, y la incorporación de criterios de sostenibilidad en la industria.

2.3.2. Entorno

Multiplicidad de actores y limitada vinculación

Cada vez resulta más evidente que las empresas no pueden mantenerse competitivas si confían únicamente en sus capacidades internas de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i). Gran parte del conocimiento relevante para el desarrollo de productos y procesos innovadores se encuentra fuera de la empresa: en universidades, centros de investigación, laboratorios, centros tecnológicos, centros de extensionismo u otras empresas. La articulación entre estas entidades, ya sea a través de mecanismos tradicionales de transferencia tecnológica como a través de proyectos de innovación abierta, debe promoverse con mucho mayor énfasis del que hasta ahora se le ha puesto.

El enfoque de triple hélice propuesto por Etzkowitz y Leydesdorff (1995) resalta la importancia de las interacciones entre la academia, la industria y el gobierno para fomentar el desarrollo económico y social mediante la innovación. Respecto a la relación de la academia y la industria, resalta el rol de la academia para preparar una fuerza laboral calificada y para promover y facilitar el desarrollo y transferencia de nuevas tecnologías que puedan apoyar a la industria en sus necesidades tecnológicas (Pachón, 2015). Sin embargo, en el caso del Perú, uno de los retos más grandes para la innovación es la conexión entre las investigaciones y las necesidades de la industria. De acuerdo con Pachón (2015) en el Perú existe una brecha histórica entre la industria y la universidad, en tanto ambas partes desconocen las necesidades de la otra y manejan tiempos distintos. Este problema se refleja en el indicador del WEF respecto a la colaboración entre los *stakeholders*, donde el Perú se encuentra en el puesto 118 de 140 (WEF, 2018).

Por otro lado, un diagnóstico realizado por CONCYTEC (2016b) señala que los centros de investigación y desarrollo enfrentan debilidades en términos de infraestructura, equipamiento, financiamiento y acceso a investigadores calificados. Además, se encuentran poco vinculados con las necesidades de aplicación práctica de la investigación, por lo que tienen limitada demanda del sector empresarial. Si bien existe una amplia red de entidades públicas de investigación y desarrollo tecnológico, estas han experimentado un largo periodo de estancamiento, debilitando su capacidad de investigación. Así, a pesar de contar con centros de investigación en las regiones y centros de Lima con sucursales en provincia, estas realizan escasa investigación e interactúan poco con las necesidades de las regiones; más del 65% del personal de los Institutos Públicos de Investigación (IPI) trabaja en la sede central. Esto es, existen pocos actores en las regiones para la implementación de proyectos de investigación que respondan a los desafíos específicos de la economía regional (CONCYTEC, 2016b). Por su parte, el Censo Nacional de Investigación y Desarrollo a Centros de Investigación resalta que el 61,1% de los Centros de Investigación tuvo alguna vinculación con universidades. Sin embargo, su vinculación con empresas privadas solo se dio en el 25,8% de dichos centros. Además, se evidencia que el principal obstáculo para ejecutar proyectos de I+D en estos centros es la falta de recursos financieros, seguido por la falta de conocimiento de los fondos que financian I+D (CONCYTEC, 2016c).

De igual manera, existiría cierta desconexión entre los programas de apoyo del gobierno para la innovación y las necesidades de las empresas. La ENIIM identificó que del total de empresas innovativas de la industria manufacturera que conocen de los programas y servicios públicos de apoyo a la innovación, solo el 24,9% manifestaron haber postulado a dichos programas. El resto de empresas de este grupo manifestaron que no postularon a los programas y servicios públicos de apoyo a la innovación principalmente porque estos no se adaptan a sus necesidades (61%) y por dificultades burocráticas (39,2%) (INEI, 2015b).

Gobernanza del ecosistema innovador

Diversos diagnósticos del ecosistema innovador dan cuenta de un sistema dentro del cual conviven diversos actores relevantes cuya institucionalidad y gobernanza es aún deficiente. Este problema se agrava si se tiene en cuenta la diversidad de sistemas funcionales creados por leyes que se interrelacionan en la práctica, pero sin especificar a nivel normativo la relación entre ellos:

- Mediante la Ley N° 28303 y sus modificatorias se crea el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (SINACYT), se establece como ente rector al CONCYTEC y se crea el fondo FONDECYT.
- Mediante Decreto Legislativo N° 1060 se regula el Sistema Nacional de Innovación en Agricultura (SNIA) y se establece como ente rector al INIA. Cabe mencionar que el INIA, a través del PNIA, ejecuta fondos concursables.
- Mediante la Ley N° 30224 se crea el Sistema Nacional para la Calidad (SNC)¹⁴ y el Instituto Nacional de Calidad (INACAL) como ente rector.

Existen actores relevantes que ejercen funciones vinculadas a la gobernanza de la innovación en el país, como el Ministerio de la Producción con Innóvate Perú y PNIPA, o como la red CITE manejada por el Instituto Tecnológico del Perú (ITP), Organismo Técnico Especializado de dicho ministerio. Los Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (CITE) son instituciones que promueven la innovación e impulsan el uso de nuevas tecnologías entre los productores, empresas, asociaciones y cooperativas, representando un punto de encuentro entre el Estado, la academia y el sector privado, que se articula con el resto de elementos del sistema de innovación de la cadena productiva correspondiente.

Por su parte, INDECOP es el actor relevante en lo relacionado a la protección de la propiedad intelectual. En el marco de la promoción de la innovación, particularmente en la introducción a mercados externos, se encuentran el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) junto con PROMPERU, así como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) junto con PROINVERSIÓN.

Así, el fortalecimiento institucional - la mejora de la eficiencia y eficacia de las organizaciones - requiere por un lado desarrollar capacidades de gestión y, por otro, profundizar la coordinación, a fin de alinear la implementación de políticas, difundir buenas prácticas, reducir la duplicidad y mejorar la calidad de la inversión pública en innovación. El ordenamiento del sistema, así como una clara determinación del rol de cada institución que lo integra, permitirá el aprovechamiento de lecciones aprendidas, contar con entidades potentes para la promoción de la innovación y que el sector empresarial tenga confianza en la continuidad de la política.

¹⁴ El fortalecimiento de la calidad (acreditación, normalización y metrología) es necesario pues la ganancia a nivel de competitividad, al regir los productos nacionales al nivel de estándares internacionales, es evidente. Además, los esfuerzos de los empresarios y del Estado por innovar serán infructuosos si no se considera la infraestructura de la calidad en la innovación.

Dentro del entorno, más allá de la articulación entre entidades gubernamentales, es importante la vinculación entre los diferentes actores, indistintamente de si son públicos o privados y del rol que ejerzan, ya que el conocimiento subyacente a cualquier innovación posee atributos críticos tácitos, lo que hace muy difícil que surja la innovación sin la necesaria retroalimentación y estrecha interacción entre diversos agentes (Lundvall, 1992).

Marco normativo

Otro factor importante en el entorno es la normatividad. Así, existen vacíos y barreras de índole normativa que impiden o desaceleran las actividades de innovación en las empresas. Estos incluyen temas relacionados a la comercialización de innovaciones, al comercio transfronterizo digital, a la promoción del comercio electrónico, a la regulación de economía colaborativa, al canon y regalías como potencial fuente de financiamiento relacionada a la innovación, a los aspectos migratorios para la atracción de emprendimientos y capital humano, entre otros. En este punto, es importante que las normativas que se impulsen puedan implementarse de manera adecuada y siguiendo las buenas prácticas del análisis de impacto regulatorio.

Protección de la propiedad intelectual

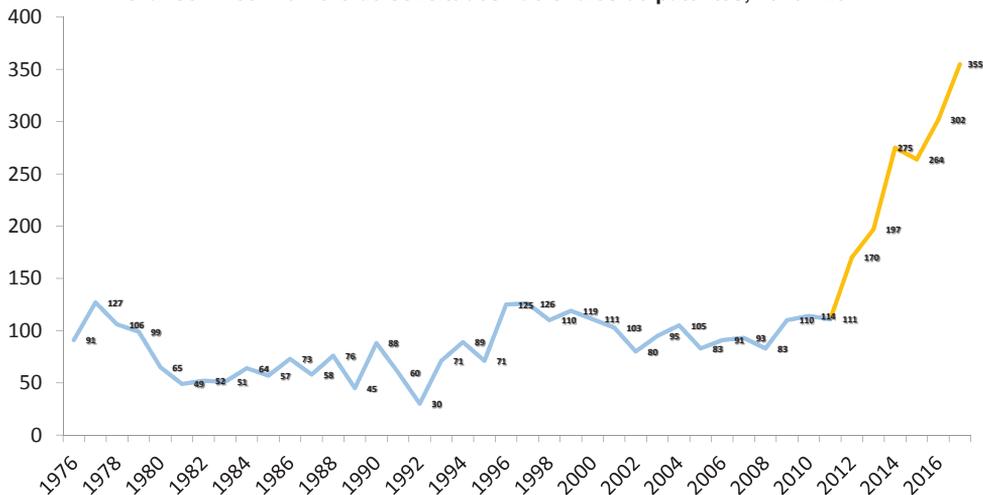
El flujo acelerado de información en la actualidad puede representar un desincentivo para las empresas a invertir en innovación, si estas no logran proteger sus innovaciones de la apropiabilidad de terceros, por tener un carácter de bien público. Así, los métodos de protección a la innovación son cruciales para proteger las ideas y las actividades innovadoras, haciendo necesario contar con instituciones que garanticen el uso exclusivo de la innovación generada.

Existen distintos métodos de protección a la innovación. Entre los métodos formales se encuentran las patentes, los registros de modelos, las marcas registradas, los derechos de autor y los acuerdos de confidencialidad. Por su parte, entre los métodos informales están los secretos no cubiertos por acuerdos jurídicos, la complejidad del diseño del producto y la ventaja en el plazo de introducción con relación a los competidores. De acuerdo con un estudio realizado por PRODUCE (2016)

el 70% de las empresas manufactureras que contaba con algún método de respaldo de su propiedad intelectual logró implementar algún tipo de innovación en el 2012-2014. Asimismo, el 90% de las empresas manufactureras que contaba con una patente de modelo de utilidad, contrato de confidencialidad o derechos de autor, logró introducir innovación en estos periodos (PRODUCE, 2016).

Respecto a las patentes, de acuerdo con cifras proporcionadas por el INDECOPI, entre 2011 y 2017, el número de solicitudes presentadas por nacionales se triplicó en el país, producto de un conjunto de acciones, iniciativas y programas que han venido siendo implementados por la citada institución, focalizados en el fomento de una mayor cultura y recurrencia en el uso de este sistema de protección de las invenciones.

Gráfico N° 36. Número de solicitudes nacionales de patentes, 1976 - 2017



Fuente: INDECOPI.

A pesar de las mejoras, el Perú aún se encuentra rezagado en este ámbito a nivel de sus principales pares en América Latina. Asimismo, se resalta que el 93% de las patentes de invención solicitadas en el país, según la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), no son gestionadas por peruanos. Al observar el número de solicitudes de patentes que realizaron nacionales en países de la Alianza del Pacífico en 2016, así como el tamaño poblacional de los mismos, el Perú debería estar generando por encima de 620 solicitudes de patentes al año para ubicarse en el promedio de la capacidad inventiva de este grupo; es decir, el país se encuentra casi a mitad de camino (INDECOPI).

Tabla N° 7. Número de solicitudes de patentes tramitadas por nacionales en países de la Alianza del Pacífico

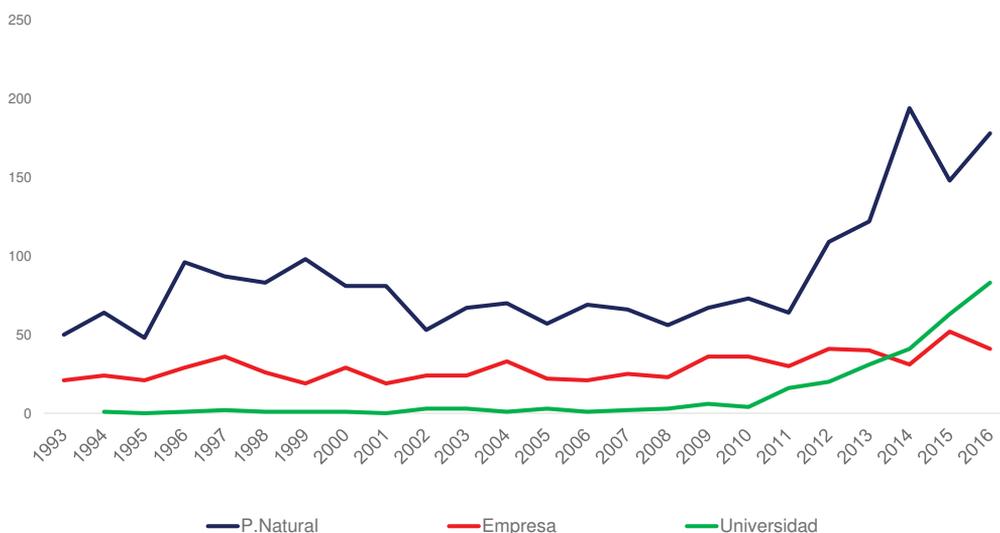
País	Nº de solicitudes de patentes tramitadas	Tamaño poblacional (millones)
Chile	475	17,9
Colombia	793	48,7

País	Nº de solicitudes de patentes tramitadas	Tamaño poblacional (millones)
México	1922	127,5
Perú	355	31,8

Fuente: OMPI.

Este rezago existente en materia de patentes en el país se encuentra directamente relacionado con el desconocimiento que existe a nivel de la población general y de los principales actores de innovación (empresas y centros académicos) con respecto a los alcances, uso práctico y aprovechamiento de este instrumento de la propiedad intelectual, en favor de las actividades de investigación, invención e innovación tecnológica. Sumado a ello, los mecanismos actuales de promoción de la innovación no integran elementos de promoción y explotación de la propiedad intelectual en los fondos de fomento que administran. Así, pese a que el número de empresas formales en el Perú ha crecido de aproximadamente 700 000 en 2005 a 1,4 millones en 2016, y a que se han financiado más de 1000 proyectos de innovación tecnológica empresarial en el país desde 2011, el número de solicitudes de patentes por parte de empresas peruanas se ha mantenido casi inalterable en los últimos años.

Gráfico N° 37. Solicitudes nacionales de patentes por tipo de actor, 1993 - 2017



Fuente: INDECOPI.

Cabe resaltar que, en economías emergentes, las mejoras tecnológicas se encuentran muchas veces basadas en imitación o transferencia tecnológica. Así, resulta importante promover mecanismos de protección de la propiedad intelectual acordes con innovaciones menores que podrían no satisfacer los criterios de patentabilidad, pero igualmente requieren ser protegidas. Los modelos de utilidad constituyen este tipo de mecanismo que protege avances tecnológicos menores o perfeccionamientos técnicos por un total de 10 años (a diferencia de las patentes, cuya protección se da por 20 años). Así, las solicitudes de modelos de utilidad cuentan con mayor participación de nacionales que las patentes. De acuerdo con la ENIIM de 2015 el 17,4% de las empresas manufactureras protegió su propiedad intelectual mediante modelos de utilidad (PRODUCE, 2016).

Cultura

Es importante resaltar que la cultura de innovación en el país se mantiene como un reto, indistintamente de la disponibilidad de fuentes de financiamiento. Si los fondos y esfuerzos disponibles no coinciden con una cultura innovadora ni la disponibilidad a nivel público y privado, no potenciarán su impacto (Sánchez, 2018).

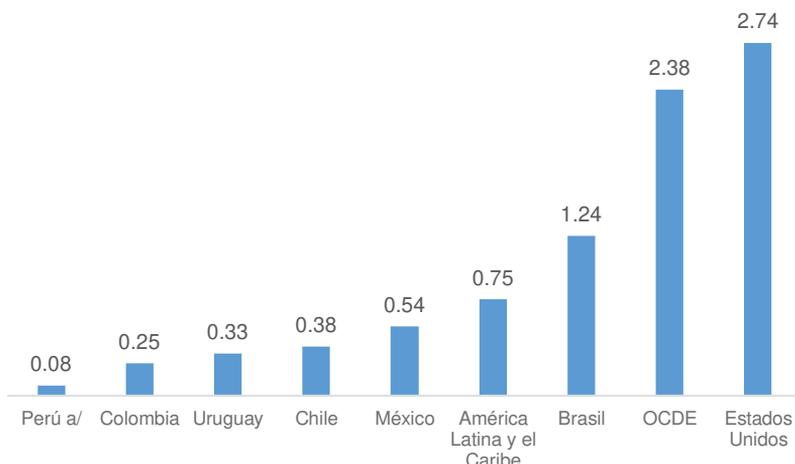
Una efectiva comunicación pública puede ayudar no solo a la reputación institucional de los programas de innovación, sino también a posicionar a la innovación en la agenda de desarrollo nacional, así como a divulgar los resultados de la misma, facilitando su acercamiento con la sociedad. En otras palabras, el objetivo es construir una sociedad que incentive a sus ciudadanos a emprender e innovar, superando las barreras culturales y sociales que pudiesen existir. Es precisamente esta cultura la que de manera sostenida y por propia iniciativa motiva a las empresas a adoptar nuevas tecnologías, buscar nuevo conocimiento y eliminar barreras a la creatividad.

Así, es necesario fomentar la cultura de innovación para que esta sea parte de la estrategia empresarial, para que no se encasille en una unidad o área, sino que sea uno de los valores de la empresa.

2.3.3. Financiamiento

De acuerdo con cifras del Banco Mundial, el gasto en el Perú en I+D es uno de los que más ha crecido en los últimos años. No obstante, el gasto en el Perú en I+D es principalmente público y se encuentra por debajo del promedio para su nivel de ingresos. Asimismo, como se aprecia en el gráfico N° 38, Perú permanece significativamente rezagado en comparación con otros países.

Gráfico N° 38. Gasto en I+D como porcentaje del PBI (%)



a/ Representa el gasto en I+D de los centros de investigación. Un cálculo más general del gasto total en I+D (público más privado) podría incluir los resultados de la ENIIM 2015, cuyos resultados son un proxy del gasto en I+D del sector privado (0.03% del PBI). Así, el gasto total en I+D del Perú sería de 0.11% del PBI.

1/ Cifras del 2014, excepto para México (2013) y Perú (2015)

Fuente: I Censo Nacional de Investigación y Desarrollo, RICYT, OCDE. Elaboración: CONCYTEC.

En lo referido a I+D+i, las fuentes públicas asignadas, a pesar de haberse incrementado de manera importante, siguen siendo limitadas. En general, provienen de fondos transitorios creados en épocas de superávit fiscal o de operaciones de endeudamiento, lo cual no garantiza su sostenibilidad. La tabla N° 8 lista los fondos que promueven la innovación manejados por diferentes entidades públicas:

Tabla N° 8. Fondos públicos que promueven la innovación en el Perú

Objetivo	Fuentes de financiamiento
Fondo Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación Tecnológica (FONDECYT) de CONCYTEC	
Captar, gestionar y canalizar recursos en cofinanciamiento para la formación de recursos humanos altamente especializados y al desarrollo de la investigación científica, la aplicación tecnológica del conocimiento y su introducción al mercado, y a la atención de las necesidades sociales	Recursos ordinarios FOMITEC Banco Mundial
Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y Productividad (Innóvate Perú) del Ministerio de la Producción	
Generar, impulsar y consolidar la innovación para incrementar la competitividad y productividad de las empresas, sectores y economía en su conjunto. Una de las líneas más conocidas de Innóvate Perú es Startup Perú, que cofinancia emprendimientos innovadores y fortalece entidades de soporte del ecosistema (incubadoras, aceleradoras, redes de ángeles, etc.).	BID FIDECOM FOMITEC Fondo MIPYME
Programa Nacional de Innovación en Pesca y Acuicultura del Ministerio de la Producción	
Promover el desarrollo de largo plazo del sector pesca y acuicultura de manera sostenible e inclusiva, de tal manera de lograr ampliar la base productiva del país, aumentar la productividad, incrementar la competitividad y el valor agregado de nuestra exportación pesquera, fortalecer la seguridad alimentaria y el aprovechamiento de la biodiversidad pesquera y acuícola y generar respuestas innovadoras para la adaptación al cambio y a la inestabilidad climática.	Banco Mundial
Programa Nacional de Innovación Agraria del Ministerio de Agricultura	
Promover la innovación en el sector y fortalecer el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA).	Banco Mundial BID

Fuente: PRODUCE.

Es importante mencionar que estos fondos públicos representan la principal fuente de inversión de I+D en el Perú. No obstante, la ENIIM (2015) reveló que solo el 4% de las empresas manufactureras que innovaron entre 2012 y 2014 financiaron sus actividades mediante apoyo gubernamental, a pesar de que la mayor dificultad para innovar según dichas empresas sea el costo de la innovación. Esta encuesta también revela que el 57,9% de las empresas manufactureras afirmaban no conocer ningún programa de apoyo a la innovación.

Tabla N° 9. Empresas manufactureras que conocen los programas o instrumentos públicos de apoyo a la innovación, 2012-2014

Programas e instrumentos públicos de apoyo a la innovación	Porcentaje %
Programas de apoyo a la innovación vía subvenciones (p. ej. Innóvate Perú).	47,2%
Servicios tecnológicos de los CITE: capacitación, servicios de laboratorio, asistencia técnica, información.	31,6%

Programas e instrumentos públicos de apoyo a la innovación	Porcentaje %
Programas de promoción de exportaciones: misiones comerciales, marketing, entre otros.	30,2%
Incentivo tributario a la I+D.	25,7%
Programas de apoyo al emprendimiento: incubación, capital semilla.	16,6%
Programas de apoyo a la ciencia e innovación tecnológica (FONDECYT).	16,5%
Programas de asistencia técnica para la adopción de tecnología y gestión empresarial: CITE, consultorías tecnológicas, asistencia técnica del FINCYT, entre otros.	12,4%
Otros.	5,2%

Fuente: Encuesta Nacional de Innovación en la Industria Manufacturera 2015 (INEI, 2015b).

En lo referente al ámbito privado para el financiamiento de la innovación, se resalta que desde el 2016 se ha implementado, mediante la Ley N° 30309, un beneficio tributario adicional al que existía, que otorga un reconocimiento de 75% adicional de los gastos realizados por las empresas en proyectos de I+D+i. Sin embargo, en 2017 se utilizaron solo el 11% de los beneficios tributarios ofrecidos para la inversión privada en innovación anteriormente mencionada.

Es importante resaltar que el reto no se encuentra únicamente en la falta de recursos, sino la adecuada gestión de los mismos. Los recursos provenientes del canon y regalías de las actividades extractivas han sido subutilizados por las universidades públicas, las cuales han invertido poco y de manera poco eficiente en investigación. Así, por ejemplo, entre el 2004 y el 2012, las universidades públicas ubicadas en regiones que reciben canon dejaron de invertir 1500 millones de soles asignados para desarrollar investigaciones. En este marco, el CONCYTEC está trabajando en crear lineamientos que permitan mejorar el uso del presupuesto del canon de las universidades para financiar proyectos de investigación. Además, ha accedido a la petición de siete regiones para fortalecer la inversión en investigación e innovación a través de ocho universidades, en los próximos años, en los sectores de i) agroindustria y alimentos procesados; ii) forestal maderable; iii) textil y confecciones; iv) minería y metalurgia; v) manufactura avanzada; y vi) ecoturismo, restauración e industrias creativas.

Desde el ámbito privado, los bajos niveles de inversión en innovación se explican por el carácter de bien público del conocimiento, que se traduce en una baja apropiabilidad¹⁵ de los resultados de la innovación para aquellos que invierten en ella, unido a la incertidumbre¹⁶ y a la intangibilidad inherentes en los procesos de innovación. Estos factores generan dificultades para que estos procesos sean financiados mediante mecanismos tradicionales de crédito. El mercado financiero peruano actualmente no cuenta con instrumentos financieros adecuados y suficientes para financiar actividades de innovación, que son por naturaleza más riesgosas. Esto trae como resultado que las empresas que innovan asuman costos más altos que en otras economías donde sí se dispone de tales instrumentos.

Además, según evidencian los resultados de la ENIIM, la mayor parte de la inversión empresarial en innovación se dedica a la adquisición de bienes de capital: el 72,3% de las empresas que realizaron innovación lo hicieron en adquisición de bienes de capital, representando esta actividad el 77,5% del gasto total en innovación por parte de las empresas manufactureras (INEI, 2015b). Por otro lado, el tipo de innovación que realizan la mayor parte de las empresas peruanas no es de gran sofisticación: la mayoría obtuvo innovaciones tecnológicas a nivel de empresa o nacional (versus internacional) principalmente en procesos (versus productos).

2.3.4. Talento para la innovación

Uno de los retos más importantes para la innovación en el Perú es la reducida disponibilidad de profesionales críticos para todo el ecosistema. La oferta formativa de las universidades e institutos tecnológicos actualmente presenta una débil articulación con las necesidades para la innovación y absorción tecnológica. La disponibilidad de talento capacitado ha sido reconocida tanto por empresas como emprendedores como uno de los principales motivos de preocupación. Como se vio en el diagnóstico para el Objetivo Prioritario N° 2 (Capital Humano), la calidad de la educación en superior en el país enfrenta aún varios retos. Esto se traduce, como ya se vio, en la dificultad de las empresas para atraer talento. El Perú está por debajo del promedio de la región, con un 49% de compañías que enfrentan retos al contratar. Por otro lado, de los 920 emprendedores que postularon a Startup Perú 6G, el 22% considera que uno de los principales obstáculos que encontró al desarrollar su emprendimiento fue la dificultad para obtener trabajadores calificados. La dificultad para obtener trabajadores calificados es, de lejos, el obstáculo más mencionado por los emprendedores. El siguiente es el acceso limitado al mercado financiero con 9%¹⁷.

En el 2015, en el marco de la formulación del Proyecto de Mejoramiento de los Niveles de Innovación Productiva a Nivel Nacional, cofinanciado mediante contrato de Préstamo N°3700/OC-PE, se realizó una consultoría que identificó los diferentes perfiles de capital humano requeridos por los distintos actores del ecosistema, encontrándose que la mayoría de los perfiles no se encuentran disponibles de manera adecuada.

Es importante resaltar que, para que un ecosistema innovador integral traduzca las mejoras tecnológicas en mejoras de productividad efectivas, es necesario enfocar los esfuerzos también en la generación de perfiles de profesionales de apoyo a la innovación, como son los gestores de innovación, *brokers* tecnológicos, perfiles digitales, entre otros¹⁸. Por su parte, más allá de las capacidades de los generadores y gestores de la innovación, es importante trabajar desde el sistema educativo en la formación de capacidades digitales, pues esto resulta clave para la penetración de los avances tecnológicos en los procesos productivos. El no contar con dicha formación es una debilidad en muchas economías emergentes (IFC, 2018).

¹⁵ Es una de las principales fallas de mercado, ya que es usual que otras empresas del rubro imiten la innovación al ver los resultados positivos. Esto deriva del carácter de bien público del conocimiento (no rival y parcialmente excluible), lo que genera un desincentivo a invertir por parte de los agentes privados.
¹⁶ Las inversiones en innovación son inciertas pues solo se puede estimar el tiempo de ejecución y costos asociados, mas no el éxito de la misma; es decir, hay una inviabilidad de asignar probabilidades de sucesos futuros asociados con los resultados de la inversión. Asimismo, es muy común que debido a la novedad de la propuesta no se cuente con información histórica de respaldo.
¹⁷ Información facilitada por la Dirección General de Innovación, Tecnología, Digitalización y Formalización del Ministerio de la Producción.
¹⁸ Información facilitada por la Dirección General de Innovación, Tecnología, Digitalización y Formalización del Ministerio de la Producción.

Finalmente, en lo referido a la investigación, el Perú no cuenta con un adecuado sistema de atracción y retención de talentos, particularmente para la actividad científica (CONCYTEC, 2016). De acuerdo con el I Censo Nacional de Investigación y Desarrollo a Centros de Investigación (2016), por cada mil integrantes de la PEA hay solo 0,2 investigadores, muy por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (1,3) y de los países de la OCDE (12,7). Por su parte, la diferencia de género resalta en el caso de los investigadores, en tanto por cada investigadora hay 2,1 investigadores en el Perú. Además, la proporción de investigadores con grado de doctor en el Perú (31,8%) se encuentra por debajo de países como Chile (39,2%) y Uruguay (64,2%).

2.3.5. Lineamientos de política

- LP 3.1. Fortalecer el entorno del ecosistema de innovación, a través de mejoras normativas; del fomento de la cultura de investigación, innovación, absorción tecnológica y digitalización; y del fortalecimiento de la gobernanza y de sus actores, incluyendo los mecanismos que permitan conocer, utilizar y aprovechar los instrumentos de protección de la propiedad intelectual.
- LP 3.2. Asegurar la disponibilidad de capital humano especializado en innovación, absorción tecnológica y digitalización.
- LP 3.3. Incrementar la eficacia de la inversión pública y privada en innovación, absorción tecnológica y digitalización.
- LP 3.4. Acelerar los procesos de innovación, absorción tecnológica y digitalización, a través de la articulación de acciones públicas y privadas y de una revisión periódica de la combinación de políticas públicas de innovación.
- LP 3.5. Crear y fortalecer mecanismos que eleven el nivel de la investigación científica y el desarrollo tecnológico de las universidades, los institutos de investigación y las empresas, orientados a las demandas del mercado.

2.4. OP N° 4: Impulsar mecanismos de financiamiento local y externo

2.4.1. Mercados financieros y competitividad

La competitividad de una economía encuentra soporte en la eficiencia con la que funciona su sistema financiero. Al ser el mecanismo mediante el cual los ahorristas se conectan con los prestatarios, los mercados financieros permiten la puesta en marcha de proyectos de inversión de las empresas, constituyendo así un elemento fundamental en la acumulación de capital y de ganancias de productividad de una economía.

Como respuesta a la presencia de fricciones en el funcionamiento de los mercados (p.ej. elevados costos de información y de transacción), los bienes y servicios ofrecidos por el sector financiero pueden cambiar los incentivos y reducir las restricciones que enfrentan los diferentes agentes económicos. De esta forma, las características del sistema financiero pueden influir en las decisiones de ahorro e inversión, la adopción de nuevas tecnologías y, por lo tanto, en la capacidad de una economía para generar riqueza en el largo plazo (Levine, 2005).

El desarrollo de los mercados financieros puede incrementar la competitividad a través de la reducción de costos de adquirir, procesar y producir información sobre opciones de inversión, para que los ahorristas puedan destinar sus recursos del modo más productivo (Boyd & Prescott, 1986). Sin la intermediación del sistema financiero, cada inversionista tendría que enfrentar grandes costos fijos asociados a la evaluación de empresas y las condiciones sociales, económicas y políticas que las afectan. En ese sentido, los intermediarios financieros pueden influir en la estructura empresarial de una economía e impulsar la adopción de nuevas tecnologías, ya que permitirían identificar y asignar el capital en aquellas empresas con alto potencial de crecimiento, o con mayores oportunidades de iniciar exitosamente novedosos métodos de producción (Acemoglu, Aghion, & Zilibotti, 2006).

Un sistema financiero eficiente facilita, de forma complementaria, la diversificación de riesgos de los inversionistas, lo cual permite reasignar el capital y ajustar los portafolios hacia aquellos proyectos que poseen mayor tiempo de maduración (p.ej. actividades de innovación, proyectos de infraestructura de gran envergadura y pequeñas empresas) y con mayores retornos esperados [Devereux & Smith (1994); Obstfeld (1994)]. De esta manera, los mercados financieros pueden acelerar los procesos de desarrollo tecnológico, acumulación de capital y transformación productiva, incidiendo positivamente sobre el potencial de crecimiento de una economía [King & Levine, (1993); Bencivenga, Smith & Starr (1995)].

En ese sentido, los mercados financieros con mayores niveles de profundización desempeñan un rol importante en la distribución y redistribución de fondos de una empresa a otra o de un sector a otro, a fin de lograr una mayor productividad agregada. De esta forma, la productividad de la economía en su conjunto se incrementa porque las empresas e industrias sumamente productivas pueden crecer mientras que las menos productivas reducen su participación en el tejido empresarial [Aghion y otros (2005); Jeong & Townsend (2007); Buera & Shin (2013)]¹⁹. Es así que los mercados financieros estimulan la competitividad, ya que permiten la reducción de costos y riesgos asociados a las decisiones de ahorro e inversión, promueven la acumulación de capital, crean economías de escala y solucionan la indivisibilidad de las inversiones, contribuyendo así a una mejor asignación de recursos en la economía hacia su uso más productivo.

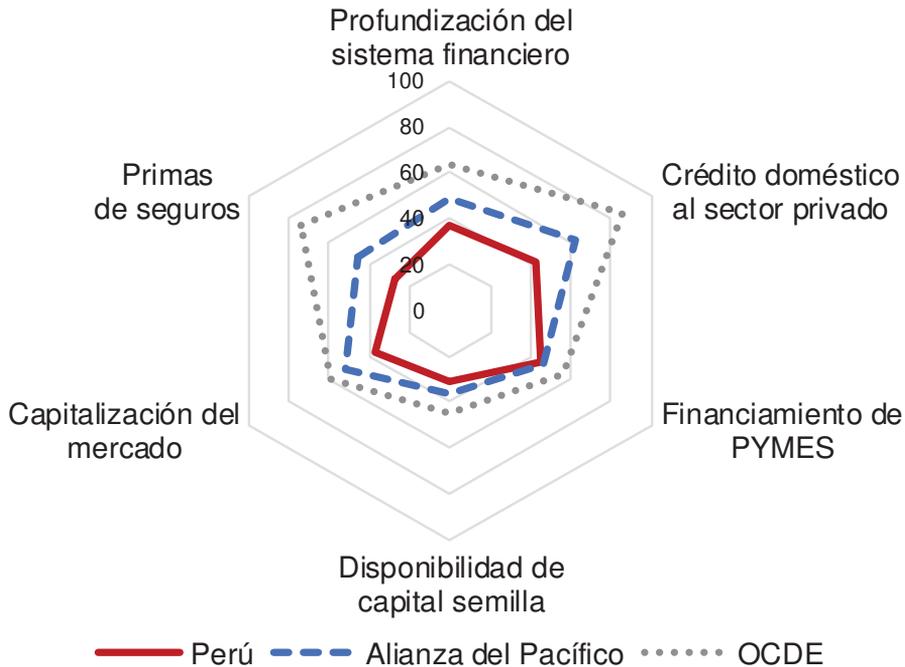
2.4.2. Desarrollo y características de los mercados financieros en el Perú

De acuerdo con el WEF (2018), el Perú se ubica en el puesto 63 de 140 países en el indicador de Sistema Financiero del Índice Global de Competitividad, siendo superado por países de la región como México (61), Colombia (53) y Chile (20). El resultado obtenido refleja, por un lado, la fortaleza del Perú en aspectos vinculados

¹⁹ Estos autores describen la forma en que las restricciones financieras conducen a una asignación ineficiente de recursos entre sectores o actividades con diferentes niveles de productividad.

a la estabilidad de las instituciones financieras, donde resalta la elevada solvencia de los bancos y la buena calidad de su cartera crediticia. No obstante, las debilidades del sistema financiero peruano surgen al notar sus reducidos niveles de profundización en relación a otros países. En efecto, en los aspectos evaluados por el WEF para aproximar la participación de los mercados financieros y de capitales en la economía, Perú aún se encuentra rezagado frente al promedio de países de Alianza del Pacífico y de la OCDE. Como se aprecia en el gráfico N° 39, estas brechas son más notorias particularmente en indicadores tales como el crédito doméstico al sector privado, la capitalización del mercado bursátil y las primas de seguros.

Gráfico N° 39. Profundización del sistema financiero
(Puntaje del 1 al 100, donde mayor puntaje indica un mayor desempeño)



Tal como sugieren los resultados del WEF, y en línea con lo señalado por el Banco Mundial (2015), el grado de profundización de los mercados financieros en el Perú es inferior al que predicen sus niveles de ahorro doméstico e ingreso per cápita, lo cual pone en relieve las ineficiencias que existen en la canalización de capital entre ahorristas y prestatarios.

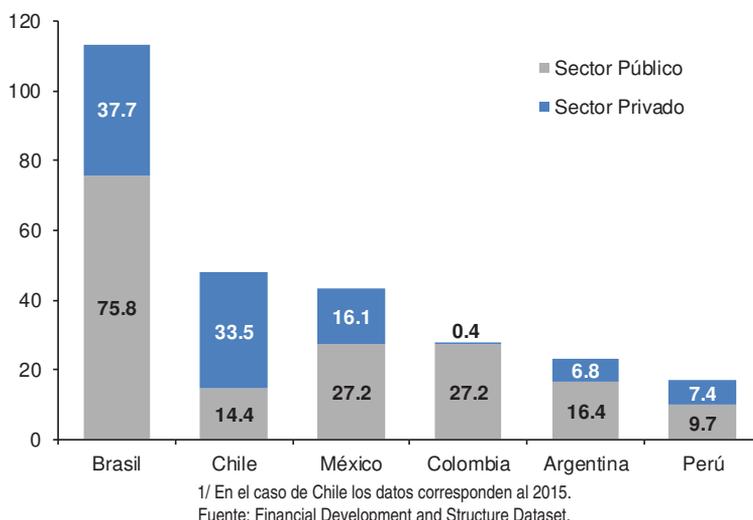
A pesar que el crédito al sector privado ha experimentado un notable crecimiento desde la liberalización de los mercados financieros en la década de los noventa, pasando de representar 13% del PBI en 1993 a mostrar un nivel cercano al 41% en el 2017, este aún permanece por debajo de los niveles promedio registrados en los países de América Latina (50%) y de la OCDE (144,8%). La figura es similar en el caso de los mercados de capitales, aunque con algunos matices.

Por una parte, de acuerdo con los datos reportados en el *Financial Development and Structure Dataset 2018*, la capitalización del mercado bursátil en el Perú ascendió a 43,6% del PBI en el 2017, un resultado muy cercano a lo que reporta el Banco Mundial para el caso de la región de América Latina (42,3%) pero aún muy por debajo del nivel exhibido por los países de la OCDE (127,3%). Esta última comparación confirma lo documentado por el WEF, ya que muestra que en el Perú el financiamiento mediante el mercado de valores es aún incipiente en relación a los países de altos ingresos. Existe también evidencia adicional que apunta en esta dirección, ya que el monto negociado en el mercado de valores en el Perú asciende a 2,7% del PBI, mientras que este ratio llega al 17,6% y 136,6% en el promedio de países de América Latina y de la OCDE, respectivamente, lo cual revela el poco posicionamiento del país como una plaza competitiva para el desarrollo de esquemas de financiamiento a través de acciones.

Por otro lado, la capitalización del mercado de bonos privado y público ascendió en el Perú a 17,1% del PBI en el 2016, lo cual la coloca como una de las plazas de renta fija de menor tamaño en América Latina, siendo inferior a los resultados exhibidos por países como Brasil (113,4%), Chile (48%), México (43,2%), Colombia (27,8%) y Argentina (23,2%). Cabe señalar que, como se aprecia en el gráfico N° 40, estas diferencias provienen tanto de la capitalización del mercado de bonos del sector privado como público.

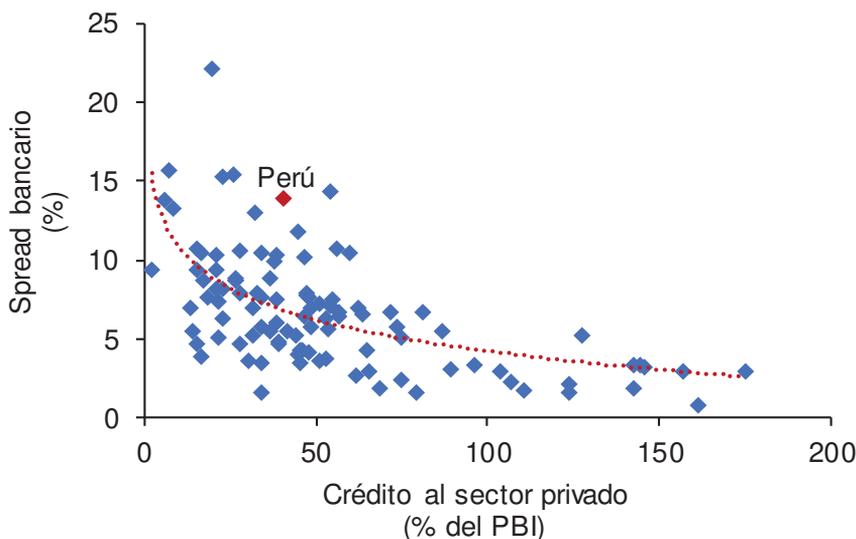
Estos datos reflejan la poca utilización del mercado de bonos como vehículo de financiamiento de las empresas en el Perú, lo cual apunta a la existencia de fricciones que impiden canalizar el ahorro del sistema financiero hacia el desarrollo de instrumentos de financiamiento alternativos al crédito bancario. De hecho, el portafolio de los inversionistas institucionales (p.ej. fondos de pensiones y empresas de seguros) ha tenido que adaptarse a la ausencia de instrumentos atractivos en el mercado local, aumentando la participación de las inversiones en el exterior dentro de su cartera, la cual se incrementó de 11,7% en el 2006 a 37,1% en el 2017.

Gráfico N° 40. Capitalización del mercado de bonos según sector, 2016^{1/}
(% del PBI)



El sistema financiero peruano exhibe además bajos niveles de eficiencia en comparación con el resto de países de América Latina y de la OCDE. Uno de los indicadores que refleja esta característica es el elevado *spread* de tasas de interés. De acuerdo con el *Global Financial Development Report 2018* del Banco Mundial, la diferencia entre las tasas de préstamos y depósitos en el Perú asciende a 14,4%, superando notoriamente al promedio exhibido por los países de América Latina (8,7%) y de la OCDE (3,3%) (Banco Mundial, 2017c). Según el Banco Mundial (2015), este nivel incluso es el más alto entre los países con similar grado de profundización del crédito.

Gráfico N° 41. Spread bancario y crédito al sector privado, 2016



Existen dos factores que podrían estar influyendo en este resultado. Por el lado de la demanda, los costos administrativos y operativos de manejar préstamos de montos reducidos, unido al riesgo de operar con información limitada en un entorno de alta informalidad, eleva los costos de financiamiento. Esta lectura es confirmada por el FMI (2017), que identifica a la informalidad de las regiones como un obstáculo para la mayor profundización financiera, ya que en ausencia de ella se podría expandir la oferta de servicios financieros con menores costos de intermediación.

El estudio menciona que la proliferación de actividades económicas informales se encuentra asociada a una mayor preferencia por transacciones con efectivo, lo cual puede afectar a la captación de depósitos y colocaciones de préstamos de las instituciones financieras, y por lo tanto a su estructura de costos.

Otro indicador que denota bajos niveles de eficiencia es la liquidez del mercado de acciones. De acuerdo con los datos del *Global Financial Development Report 2018*, el ratio de rotación del mercado de valores – definido como el ratio entre el valor total de acciones negociadas y la capitalización de mercado promedio durante un periodo – en el Perú asciende al 3,3%, siendo un registro muy inferior al mostrado por el promedio de países de América Latina (9,5%) y la OCDE (57,3%) (Banco Mundial, 2017c). Este indicador otorga evidencia de que los mercados de capitales en el Perú aumentan los riesgos de que una inversión no pueda tener la liquidez suficiente, perdiendo atractivo frente al resto de vehículos alternativos.

En relación al desarrollo del sistema financiero y mercado de capitales, cabe señalar que se vienen realizando mejoras regulatorias en el marco de la Alianza del Pacífico, con la finalidad de ampliar las posibilidades de inversión y las fuentes de financiamiento de las empresas. Al respecto, se han llevado a cabo cambios normativos relacionados al crowdfunding, los cuales pretenden regular esta actividad entre los países de la Alianza del Pacífico bajo estándares como la flexibilidad normativa, neutralidad tecnológica, estabilidad financiera, prevención de lavado de activos, entre otros. Asimismo, se busca desarrollar un marco legal idóneo para la implementación de un pasaporte de fondos que permita reconocer con mayor facilidad a los inversionistas no residentes entre países de la Alianza del Pacífico. Adicionalmente, en el ámbito del factoring, se está promoviendo la adecuación de la regulación entre los países de la Alianza del Pacífico, para promover lineamientos que permitan la emisión de facturas electrónicas negociables en el mercado de valores.

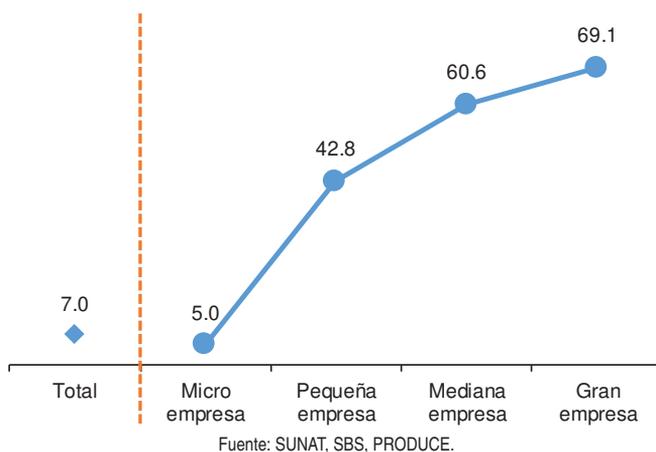
Por otro lado, dada la brecha existente, algunos emprendimientos han optado por desarrollar nuevas alternativas de financiamiento que no se encuentran debidamente reguladas. Así tenemos emprendimientos de factoring y Fintech²⁰, los mismos que dadas sus características, ductilidad y simpleza, se vienen configurando como opciones de financiamiento principalmente para las empresas de menor tamaño. Al respecto, según CAVALI, el valor acumulado de facturas negociables (factoring) registradas a septiembre 2018 fue de S/ 11 926 millones, registrando un crecimiento acumulado de 168,3% tan solo en lo transcurrido del presente año (a cierre de diciembre 2017 el valor acumulado fue de S/ 4 445 millones). Por otro lado, según la organización Finnovista, en el 2017 un total de 46 empresas Fintech operaban en el Perú, principalmente en los sectores de préstamos, pagos y remesas, y gestión financiera (Silva, 2017).

Finalmente, se resalta que las relaciones verticales entre los agentes económicos pueden afectar los incentivos a competir en los sistemas de tarjetas de pago. Al respecto, Martínez (2015) señala que las licenciatarias de tarjetas (dueñas de las marcas) tienen adquirientes (empresas encargadas de afiliar comercios al sistema) exclusivos, los que a su vez se encuentran vinculados con instituciones financieras importantes. La exclusividad genera que los comercios enfrenten costos elevados comparados con el estándar internacional, y no se observa que los emisores (empresas que otorgan las tarjetas a los consumidores) ofrezcan mejores condiciones a los consumidores que incentiven a usar las tarjetas (Martínez, 2015). Al respecto, cabe precisar también que, desde el lado de la oferta, el Banco Mundial (2015) atribuye los elevados costos de financiamiento a la poca competencia y alta concentración del sistema financiero.

2.4.3. Débil acceso y altos costos del sistema financiero

La poca profundidad y los altos costos del sistema financiero en el Perú se encuentran generando efectos negativos sobre la dinámica empresarial, a través de una menor productividad y acumulación de capital en las firmas con mayores dificultades de acceso a financiamiento. En efecto, una revisión a los datos a nivel de firmas muestra que solo el 7% de las empresas formales en el país se encuentra registrada en el sistema financiero (PRODUCE, 2017). Los detalles de este resultado revelan la existencia de una considerable proporción del segmento empresarial de menor tamaño que se encuentra excluido del acceso a servicios financieros. De todas las microempresas registradas en SUNAT, como se observa en el gráfico N° 42, solo el 5% cuenta con acceso al sistema financiero, una proporción muy inferior a la exhibida en el resto de segmentos empresariales.

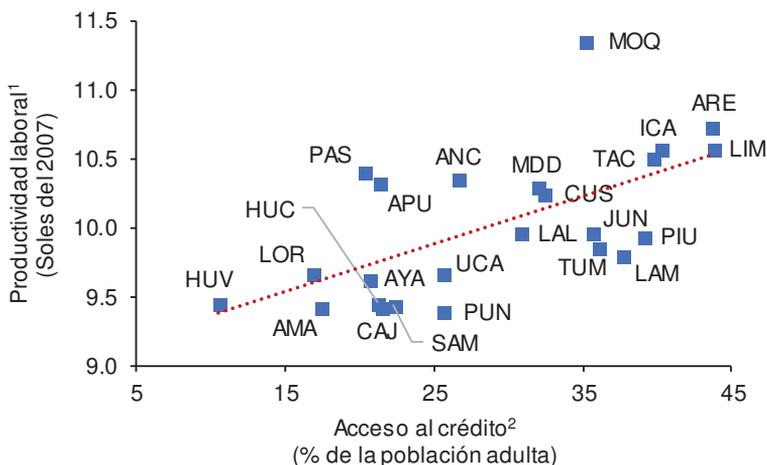
Gráfico N° 42. Acceso a financiamiento según tamaño de empresa, 2016
(% del total de empresas según estrato)



La heterogeneidad en el acceso al sistema financiero también es evidente a nivel regional, con marcadas disparidades que podrían estar explicando una parte de las diferencias en productividad entre Lima y las otras zonas geográficas del país (Banco Mundial, 2015). Pese a que no se cuenta con datos departamentales del número de empresas formales que acceden al sistema financiero, el número de deudores como porcentaje de la población adulta puede brindar una aproximación del acceso a servicios financieros por parte de los agentes económicos. Mientras que en regiones como Arequipa, Ica y Lima esta proporción llega en promedio al 43%, en Amazonas, Huancavelica y Loreto solo el 15% de la población adulta posee acceso a los servicios financieros. Al comparar, en el gráfico N° 43, este porcentaje con la productividad laboral que exhiben las regiones, puede notarse una estrecha relación entre el acceso al crédito y los niveles de productividad laboral en Lima y el resto del país.

²⁰ Las empresas Fintech son aquellas orientadas a crear soluciones financieras digitales a través del uso de la tecnología.

Gráfico N° 43. Productividad laboral y acceso al crédito, 2017

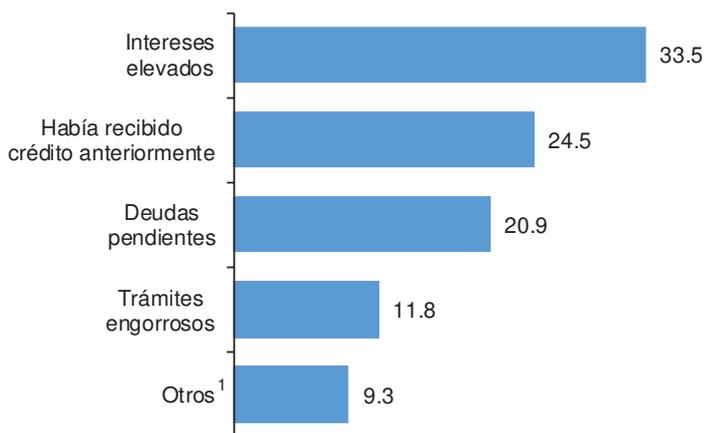


1/ Variable expresada en logaritmos
 2/ Definido como el número de deudores como porcentaje de la población adulta
 Fuente: INEI, SBS.

El débil acceso al sistema financiero está asociado a los altos costos que imponen las entidades encargadas de brindar estos servicios. Tal como fue señalado en la sección anterior, el sistema financiero del Perú es uno de los más costosos no solo en América Latina, sino en el mundo. Es razonable, entonces, que esta característica se traslade al tejido empresarial a través de mayores costos de financiamiento. En ese sentido, la evidencia ofrecida por Choy y otros (2015) revela que en el Perú las microempresas pueden llegar a pagar tasas de interés anuales que en promedio son 4,5 veces superiores a las que pagan las grandes empresas. Estos datos incluso podrían estar subestimando el costo efectivo de acceso al crédito de las empresas, dada la proliferación de actividades informales. Un estudio realizado por ASBANC en el 2013 encontró que la tasa anual efectiva para empresas informales puede llegar al 400% si es que solicita un préstamo en una entidad fuera del sistema financiero formal (ASBANC, 2013).

Confirmando esta lectura, la Encuesta Nacional de Empresas (ENE) 2016 reportó que del total de empresas que necesitaron financiamiento, pero no pudieron solicitarlo, el 33% señaló a las elevadas tasas de interés como el principal factor detrás de su decisión, incluso detrás de otros factores como la tenencia de deudas pendientes o los trámites engorrosos, como se observa en el gráfico N° 44. En esa línea, la ENE 2016 describe adicionalmente que el 43% de empresas que accedieron a créditos para financiamiento de capital de trabajo, inversión en activo fijo o consumo, identificó a los altos intereses como principal problema.

Gráfico N° 44. Razones para no solicitar créditos pese a necesidades de financiamiento, 2015



1/ Incluye factores como la falta de garantías y no tenencia de títulos de propiedad
 Fuente: ENE.

Estas restricciones en el acceso al financiamiento por parte de las empresas de menor tamaño están impidiendo la acumulación de capital y el desarrollo de inversiones dentro de este segmento empresarial. En efecto, los datos ofrecidos por el INEI (2017) muestran que las inversiones realizadas por las pequeñas empresas representan tan solo el 8% de lo que invierten las grandes empresas. No solo la acumulación de capital está afectada, sino también la eficiencia con la cual utilizan sus recursos y con la que adoptan nuevos métodos o tecnologías de producción. La evidencia ofrecida por Céspedes y otros señala que las empresas de menor tamaño exhiben en promedio una productividad total de factores muy inferior a la de las grandes empresas, incluso llegando a representar el 25% de estas últimas. Asimismo, INEI (2017) muestra que la productividad laboral de las pequeñas empresas asciende a menos de la mitad que la exhibida por las grandes empresas en promedio.

Adicionalmente, la asimetría de información en los mercados financieros afecta en mayor medida a las micro y pequeñas empresas, en la medida que, según el Plan Nacional de Protección de los Consumidores (PNPC), dado su nivel de sofisticación, estos mercados generan un alto nivel de conflicto en sus relaciones de consumo. Los principales problemas de asimetría se materializan a través de la dificultad de comprender a cabalidad los aspectos relevantes de los contratos de crédito y sus condiciones, la aplicación de intereses de demora, refinanciaciones de crédito, entre otros.

Dado este contexto, entre las medidas recientes se resalta la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) aprobada en el 2015 mediante Decreto Supremo N° 191-2015-EF y la creación del Fondo Crecer en el 2018, mediante Decreto Legislativo N° 1399. La ENIF tiene como finalidad la promoción del acceso y uso responsable de servicios financieros integrales confiables, eficientes, innovadores y adecuados de los diversos segmentos de la población. Por otro lado, el Fondo Crecer consolida cuatro fondos creados anteriormente con el objetivo de impulsar el desarrollo productivo y empresarial de la MIPYME peruana, así como de las empresas exportadoras, a través del financiamiento, otorgamiento de garantías y similares, y otros productos financieros.

2.4.4. Lineamientos de política

LP 4.1. Generar instrumentos financieros acordes a las necesidades del tejido empresarial, aprovechando las oportunidades que brindan las tecnologías de información y comunicación.

LP 4.2. Promover un mayor acceso, uso y competencia en los mercados financieros y de capitales, así como la inclusión financiera.

2.5. OP N° 5: Crear las condiciones para un mercado laboral dinámico y competitivo para la generación de empleo digno

2.5.1. Mercado laboral y competitividad

Una economía competitiva se caracteriza por el funcionamiento eficiente e institucionalizado de su mercado laboral. Esto significa que debe promoverse la conexión de los integrantes de la fuerza de trabajo con empleos donde sus habilidades puedan ser formadas y aprovechadas de la manera más óptima y creativa, en condiciones de empleo digno²¹.

Un mercado laboral eficiente genera incentivos para que tanto las empresas como trabajadores puedan tomar decisiones que fomenten la productividad del capital humano y de la economía en su conjunto [Almeida y Carneiro (2009); Kaplan (2009)].

La importancia del mercado de trabajo en el desempeño de la productividad se manifiesta principalmente a través de dos canales. El primero consiste en la asignación de los recursos humanos de un país hacia los sectores o segmentos empresariales más productivos de la economía. Los mercados laborales eficientes permiten que los trabajadores puedan migrar de empresas o sectores con bajo desempeño hacia aquellos más productivos. Además, otorga mayores grados de libertad para que las firmas y la economía en su conjunto puedan responder a eventos de diversa índole que alteren el entorno sobre el cual operan (Mortensen & Pissarides, 1994), lo cual requiere, entre otras condiciones, de un marco regulatorio acorde a un mercado laboral dinámico.

El segundo canal consiste en lograr niveles de productividad suficientes para promover la acumulación de capital humano y la utilización del talento de la fuerza laboral a su máximo potencial. Mediante el uso de programas de capacitación para la inserción laboral como para el autoempleo, métodos de atracción y retención del talento, y políticas salariales basadas en la meritocracia, los empleadores tienen la capacidad de elevar no solo la productividad de sus trabajadores, sino también la eficiencia con la cual funciona una economía [Booth y Frank (1999); Lazear (2000)].

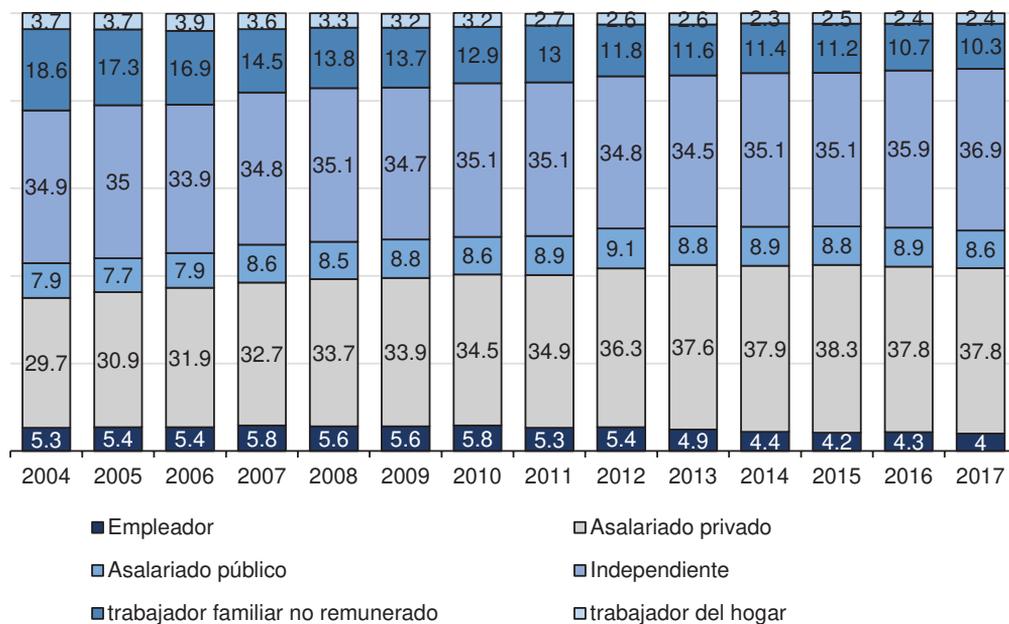
Cuando los mercados laborales exhiben una dualidad marcada por la presencia de un número reducido de trabajadores que disfrutan de protección y beneficios laborales, y una mayoría que no, la productividad se ve perjudicada por la desmotivación de la fuerza laboral y la reducción de la inversión de las empresas [Boeri & Garibaldi (2007); Dolado, Ortigueira & Stucchi (2016)].

2.5.2. Características del mercado laboral

El mercado laboral en el Perú tiene características bastante definidas y constantes. Por un lado, según la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAH) 2017, el 36,9% de la PEA ocupada labora como independiente (autoempleada). Esta población representa la segunda categoría ocupacional con mayor concentración después de los asalariados privados, que representan el 37,8%. En el caso del empleo independiente, el 90% se concentra en actividades de comercio, servicios y agropecuarias, sectores caracterizados por contar con bajos niveles de productividad. Este segmento es en su gran mayoría no calificado (95,2%), lo que limita sus opciones de transición hacia empleos formales de mayor calidad. Es preciso indicar que el autoempleo de alta informalidad tributaria y municipal y baja productividad es una característica de las economías en desarrollo a nivel mundial (La Porta & Shleifer, 2014).

²¹ El concepto de empleo digno se equipara a la definición de trabajo decente establecido por la OIT que implica la existencia de un trabajo productivo, con respeto a los derechos fundamentales del trabajo, individuales y colectivos, y los tratados internacionales.

Gráfico N° 45. Perú: PEA Ocupada, según categoría ocupacional, 2007-2017 (Porcentaje)

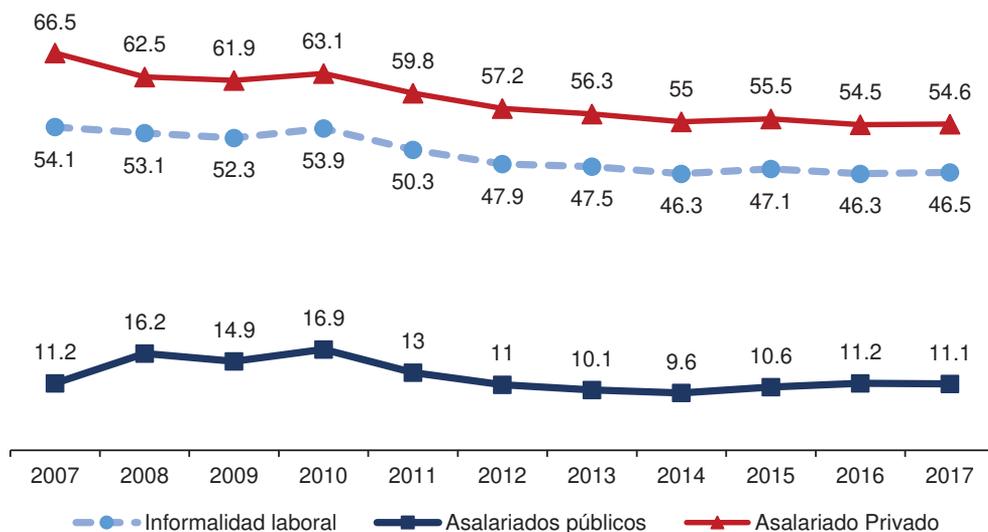


Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza 2007-2017
Elaboración: MTPE- DGPE – Dirección de Investigación Socio Económica Laboral (DISEL)

Asimismo, el mercado laboral peruano se caracteriza también por la elevada proliferación de empleos informales. En efecto, de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAH) 2017, la informalidad asciende a aproximadamente 72.5% de la población económicamente activa ocupada, y se encuentra mayormente concentrada en empresas de 1 a 10 trabajadores (88.6%), en jóvenes (86.5%) y trabajadores independientes (83.8%).

Sobre el particular, el 46.5% de los trabajadores dependientes (asalariados) se encuentra en situación de informalidad laboral (sin beneficios sociales ni acceso a la protección social), con diferente composición en los segmentos del mercado. En empresas de hasta 10 trabajadores es 86,6%; en empresas de 11 a 100 trabajadores es 36,1% y en empresas de más de 100 trabajadores es 9,2%. Así, se evidencia que la informalidad laboral se concentra principalmente en unidades económicas de reducida escala que son también de más baja productividad.

Gráfico N° 46. Perú: Tasa de informalidad laboral de asalariados, según categoría ocupaciones, 2008-2017 (Porcentaje)

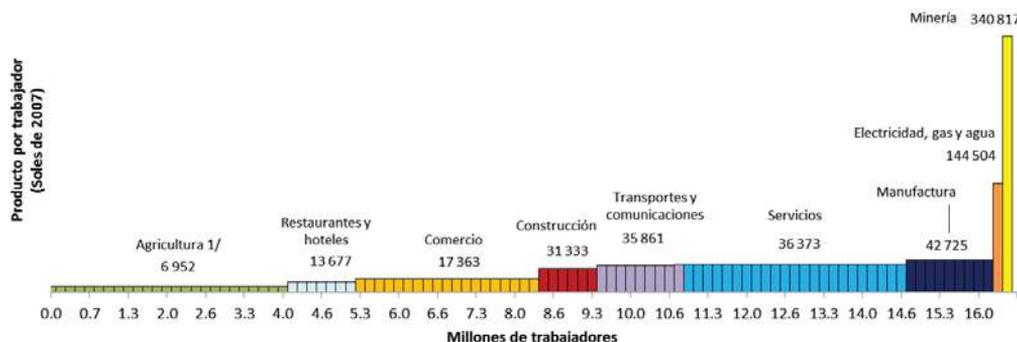


Nota: La tasa de informalidad laboral de los asalariados se define como el porcentaje de asalariados públicos y privados (empleados y obreros) sin contrato laboral (incluye locadores de servicios).

Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza 2007-2017
Elaboración: MTPE- DGPE – Dirección de Investigación Socio Económica Laboral (DISEL)

Otro aspecto relevante del mercado laboral en el Perú es que una elevada proporción de trabajadores se encuentran ocupados en actividades económicas de baja productividad laboral.

Gráfico N° 47. Perú: Producto por trabajador, según ramas de actividad económica, 2017 (Soles de 2007 por trabajador)



Nota: Clasificación de ramas de actividad basada en el CIIU Rev. 4.

1/ Incluye pesca, ganadería, silvicultura y caza.

Fuente: INEI – Sistema de Información Económica, Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2017

Elaboración: MTPE- DGPE – Dirección de Investigación Socio Económica Laboral (DISEL)

2.5.3. Marco regulatorio del mercado laboral

El mercado laboral formal peruano se caracteriza por la coexistencia de regímenes laborales, destacando como principales el régimen laboral general²², el régimen laboral especial de la micro y pequeña empresa (MYPE)²³, el régimen laboral especial agrario²⁴ y el régimen de construcción civil.²⁵ Estos regímenes concentran el 96.82% del total de trabajadores formales en el sector privado.

En el siguiente cuadro, puede apreciarse el nivel de uso de los regímenes laborales por parte de las empresas formales:

Tabla N° 10. Trabajadores del sector privado según régimen laboral

Regímenes Laborales	Total	Porcentaje
Régimen general	2,588,527	73.7%
Régimen especial de la microempresa	283,049	8.1%
Régimen especial de la pequeña empresa	101,071	2.9%
Régimen especial agrario	313,942	8.9%
Régimen de construcción civil	112,611	3.2%
Otros	111,707	3.2%
Total	3'510,907	100.0%

Fuente: MTPE - OGETIC / Oficina de Estadística. Base de datos: Planilla Electrónica / T-registro y PLAME / Julio 2018

Con la dación de la Ley N° 28015, y sus normas modificatorias se han configurado tres ámbitos de aplicación de medidas promocionales: 1) micro empresa (régimen especial), 2) pequeña empresa (régimen especial), y 3) mediana y gran empresa (régimen general) los mismos que se distinguen en razón de los costos salariales y no salariales.

Tabla N° 11. Costo laboral por trabajador que asume el empleador según régimen laboral 7/

Tamaño de empresa, régimen laboral / Concepto Remunerativo	Mediana y Gran Empresa (ventas superiores a 1700 UIT)	Pequeña Empresa (ventas superiores a 150 UIT y hasta 1700 UIT)	Microempresa (ventas menores a 150 UIT)	
	Régimen General	Régimen Laboral Ley MYPE	Régimen Laboral Ley MYPE	
			Acceso a EsSalud	Acceso al SIS 6/
RMV = 100	100%	100%	100%	100%
Asignación Familiar 1/	10.0%	-	-	-
Gratificaciones julio y diciembre 2/	18.3%	8.3%	-	-
CTS 3/	10.7%	4.5%	-	-
Vacaciones 4/	9.2%	4.2%	4.2%	4.2%

²² El régimen laboral general de los trabajadores sujetos a la actividad privada se encuentra regulado en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR.

²³ El Decreto Legislativo N° 1086, modificado por Ley N° 30056, establece que son microempresas aquellas con ventas menores a 150 Unidades de Imposición Tributaria (UIT), y pequeñas empresas, aquellas con ventas entre 150 UIT y 1,700 UIT.

²⁴ Conforme a la Ley N° 27360, son trabajadores sujetos al régimen laboral especial agrario aquellos que laboren a favor de personas naturales o jurídicas que desarrollen cultivos y/o crianzas, con excepción de la industria forestal; así como a favor de aquellas que realicen actividad agroindustrial. Asimismo, precisa que no comprende a personal administrativo que labora en Lima y Callao.

²⁵ Se trata de un régimen laboral cuya regulación deriva de la aplicación de distintos convenios colectivos por rama de actividad.

Tamaño de empresa, régimen laboral / Concepto Remunerativo	Mediana y Gran Empresa (ventas superiores a 1700 UIT)	Pequeña Empresa (ventas superiores a 150 UIT y hasta 1700 UIT)	Microempresa (ventas menores a 150 UIT)	
	Régimen General	Régimen Laboral Ley MYPE	Régimen Laboral Ley MYPE	
			Acceso a EsSalud	Acceso al SIS 6/
Bonificación Extraordinaria EsSalud	1.7%	-	-	-
Salud 5/	9.9%	9.8%	9.0%	2.0%
Costo laboral que asume el empleador además de la RMV	59.7%	26.8%	13.2%	6.2%

1/ Ley N° 25129 (6/12/1989), DS N° 035-90-TR (7/06/1990). Para aquellos trabajadores que cuentan con hijos menores de edad o hijos que siendo mayores de edad se encuentran estudiando (período menor a 6 años).

2/ Ley N° 27735 (28/05/2002), DS N° 005-2002-TR (4/07/2002), DS N° 013-2013-PRODUCE (28/12/2013). Una (1) remuneración por Fiestas Patrias y por Navidad. En el régimen laboral de la MYPE, los trabajadores de las pequeñas empresas acceden a dos gratificaciones en el año. Cada gratificación equivale a media remuneración mensual, en tanto, los trabajadores de la microempresa no acceden a gratificaciones.

3/ DS N° 001-97-TR (1/03/1997), DS N° 012-92-TR (3/12/1992), DS N° 013-2013-PRODUCE (28/12/2013). Una remuneración mensual por año. En el régimen laboral de la MYPE, la pequeña empresa tiene una CTS que equivale a 15 remuneraciones diarias por año, en tanto, para la microempresa no existe CTS.

4/ D. Leg. N° 713 (8/11/1991), DS N° 012-92-TR (3/12/1992), DS N° 013-2013-PRODUCE (28/12/2013). El trabajador tiene derecho a 30 días calendario de descanso obligatorio por cada año completo de servicio. Para el caso de los trabajadores de la empresa acogida al régimen MYPE, el trabajador tiene derecho a 15 días calendario de descanso obligatorio por cada año de servicio.

5/ Ley N° 26790 (17/05/1997), DS N° 009-97-SA (9/09/1997), DS N° 013-2013-PRODUCE (28/12/2013). En el régimen general, el trabajador puede acceder al Seguro Social de Salud – EsSalud (9%). El conductor y trabajador de la microempresa acogidos por la Ley MYPE pueden acceder a EsSalud o al componente subsidiado del SIS (el Estado aporta el 50% del monto mensual).

6/ DS N° 013-2013-PRODUCE (28/12/2013). El conductor y trabajador de la microempresa pueden acceder a EsSalud o al componente subsidiado del SIS (el Estado aporta el 50% del monto mensual).

7/ La tabla de costos laborales no incluye conceptos de aportaciones a SENATI, SCTR y Seguro de vida ley que algunos empleadores deben asumir.

Elaboración: Viceministerio de Trabajo, MTPE

Cabe precisar que Perú, tomando como referencia el caso del Régimen General, registra mayores costos laborales no salariales respecto a sus pares de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia y México), con un costo laboral no salarial de 59,7% respecto al salario que recibe el trabajador, mientras que Colombia registra el 30,4%, México el 21,1% y Chile el 15,8%²⁶.

Un dato estudianto que la presente política tiene bajo consideración es la participación de las unidades económicas en los principales regímenes laborales promocionales. Así, de las 285 mil empresas que declaran trabajadores, *el 89% declara entre 1 a 10 trabajadores*, en tanto, que el 10% del total de empresas declaran entre 11 y 100 trabajadores, y sólo el 1% son empresas con más de 100 trabajadores. Potencialmente, si vinculamos la aplicación de los regímenes laborales especiales con las empresas potencialmente destinatarias, tenemos que el 99% de las empresas podrían usar los regímenes laborales especiales, mientras que solo el 1% podría acogerse al régimen laboral general.

Gráfico N° 48

. Empresas que declaran trabajadores en la Planilla Electrónica, número de empresas

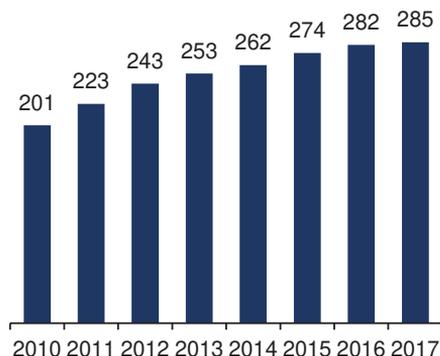
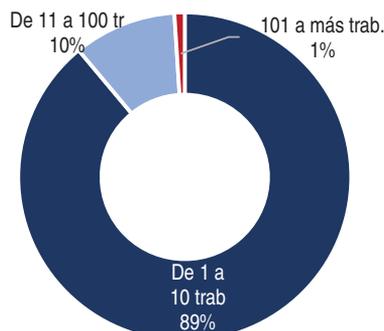


Gráfico N° 49

. Empresas que declaran trabajadores en la Planilla Electrónica, participación (%) de empresas según tamaño



Fuente: Planilla Electrónica.

Elaboración: Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo – MTPE

Asimismo, del análisis de la eficacia de los cambios normativos que dieron lugar a estos regímenes se desprende lo siguiente: el 74% del total de trabajadores formales están inscritos en el régimen laboral general y solo el 11% del total de trabajadores están en los regímenes laborales de las MYPE. Si estas cifras son comparadas con el ámbito potencial de uso de los regímenes especiales, tenemos que muchas MYPE no utilizan los regímenes especiales ya sea por falta de información o por decisión autónoma empresarial.

²⁶ En los cálculos realizados, se ha considerado los principales costos que existen en cada país. No se consideraron costos de seguro de vida, seguro complementario de riesgo, entre otros. En el caso de Perú se consideran los costos del régimen general, dado que representan el 73% del total de contratos del país. En Colombia el 4% es pagado por trabajador; en México una proporción también es pagada por el trabajador. En Chile es un seguro de desempleo en el que el trabajador paga el 0,6%. En Colombia es una cesantía de un sueldo por año. En México es un pago por despido o renuncia voluntaria.

Esta relación empresas formales – trabajo formal ha sido analizada conjuntamente con la relación de las empresas con el trabajo informal y el grado de eficacia de los regímenes laborales especiales. A manera de referencia, se puede mencionar que en el trabajo asalariado del sector privado la informalidad se concentra principalmente en empresas de hasta 10 trabajadores (2,7 millones) y de 11 a 100 trabajadores (577 mil). Asimismo, en empresas de más de 100 trabajadores, también existen trabajadores en condición de informalidad (141 mil).

Finalmente, en línea con lo desarrollado hasta este punto, es preciso indicar que según el reporte de competitividad global del WEF (2018), el Perú se ubica en el puesto 72 de 140 países en el ranking del pilar “eficiencia del mercado de trabajo”. En comparación a otros países, el Perú es uno de los países con mayor flexibilidad en la determinación de los salarios²⁷, (puesto 16 de 140 países), con mayores dificultades por contratar y despedir trabajadores²⁸ (puesto 128), y con una alta conflictividad en las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores (puesto 102²⁹).

• **La informalidad y la regulación laboral en la micro empresa**

Conforme a la legislación vigente, el ámbito de la micro empresa en el que se puede aplicar el régimen laboral especial abarca a las empresas que tienen ventas de hasta S/. 150 UIT al año, lo que equivale a ventas anuales de hasta 623, 000 Soles; o 52,000 Soles mensuales, o 1,750 Soles diarios, aproximadamente. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAH) 2017, aproximadamente el 50% (3 millones) de los trabajadores asalariados del sector privado laboran en micro empresas de hasta 10 trabajadores.

El régimen laboral especial de la microempresa carece de gratificaciones (fiestas patrias y navidad), compensación por tiempo de servicios, aportes al seguro social de salud y asignación familiar y el costo del despido equivale a 10 remuneraciones diarias por año en contraste con 45 remuneraciones diarias que establece el régimen general. Conviene agregar que en materia del seguro social de salud, los trabajadores de la micro empresa no cuentan con subsidios por incapacidad temporal en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, ni con subsidio por maternidad; situación que merece atención por parte del Estado.

Es preciso tener en cuenta también que la Ley N° 28015³⁰, Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa, que creó el régimen laboral especial de la micro empresa también contempló medidas vinculadas con capacitaciones, beneficios tributarios, acceso al crédito, y un sistema de pensiones sociales, medidas que no han sido implementadas y que se requiere hacerlo a fin de que desplieguen sus efectos de incentivo a la contratación formal.

En cuanto a los efectos del régimen laboral especial de la micro empresa, de los casi 3 millones 100 mil trabajadores³¹ solo están registrados en planilla (régimen general o régimen laboral especial de las microempresas) 700 mil aproximadamente. Es decir, 8 de cada 10 trabajadores de la microempresa son informales y solo 280 mil trabajadores están incorporados en el régimen laboral de la microempresa.

Llama la atención que, pese a que el régimen laboral del microempresa ha reducido los costos laborales al 6% de la remuneración en comparación con el régimen laboral general (59% de la remuneración), solo el 9% del total de trabajadores de la micro empresa han sido incorporados por sus empleadores al régimen laboral especial descrito.

• **La informalidad y la regulación laboral en la pequeña empresa**

De acuerdo al Decreto Legislativo 1086, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente, el ámbito de aplicación del régimen laboral especial para pequeñas empresas comprende aquellas que tienen ventas anuales de hasta 1,700 UIT, es decir, empresas que venden hasta casi 7 millones de soles anuales, o 580 mil soles mensuales, o 19,500 soles diarios, aproximadamente.

Según cifras de la ENAH 2017, aproximadamente 1,6 millones de trabajadores laboran en la pequeña empresa (de 11 a 100 trabajadores), es decir, el 26 % de los trabajadores asalariados del sector privado están en el segmento de la pequeña empresa.

Una de las razones para la dación del régimen de la pequeña empresa, fue la necesidad de instituir una etapa de tránsito – menos onerosa – hacia el régimen general, en el supuesto que superasen 150 UITs de ventas o contratasen más de 10 trabajadores.

Luego de esta segunda etapa de reformas normativas, se aprecia que de los 6 millones 200 mil trabajadores asalariados, aquellos que potencialmente podrían haber quedado comprendidos en los regímenes especiales de la MYPE suman 4.6 millones de trabajadores. Es decir, del total de los trabajadores asalariados privados el 74% puede ser incorporado en los regímenes especiales descritos. Sobre este universo potencial (4.6 millones) solamente, 1.5 millones de trabajadores están registrados en planillas; y de este sub-conjunto, 1.1 millón están registrados en el régimen laboral general, y 400 mil en los regímenes especiales.

Esta situación impone la adopción de políticas para reducir la informalidad laboral en la micro empresa, con carácter prioritario dada la alta incidencia en el bienestar de millones de trabajadores. A la par, tal como se ha señalado en los objetivos prioritarios relacionados a capital humano e innovación, se plantea un mayor acento en aspectos relativos a la capacitación, la innovación tecnológica teniendo como base el cambio del sistema educativo que permita cerrar las brechas de inadecuación laboral e incrementar la productividad.

²⁷ Flexibilidad de determinación de salarios: Basado en la pregunta “En su país, ¿cómo se establecen los salarios en general?” [1 = por un proceso de negociación centralizado; 7 = por cada empresa individual]

²⁸ Facilidad para contratar y despedir: Basado en la pregunta: En su país, ¿en qué medida las regulaciones permiten la contratación y el despido flexibles de los trabajadores? [1 = nada; 7 = en gran medida].

²⁹ Cooperación en relaciones laborales-patronales: Basado en la pregunta “En tu país, ¿cómo caracterizas las relaciones entre trabajadores y empleadores?” [1 = generalmente confrontacional; 7 = generalmente cooperativo].

³⁰ Complementariamente, desde que emitió la Ley N° 28015, ante la eficacia limitada de la norma para formalizar, se introdujeron posteriores modificaciones legales al régimen que consistieron en ampliar su ámbito de aplicación (se eliminó el requisito cantidad de trabajadores y se dejó como único factor de definición de microempresa las ventas anuales). Además, el régimen adquirió carácter permanente.

³¹ ENAH 2017

• La informalidad y la regulación laboral en la mediana y gran empresa

El 26% (1.5 millones) de los trabajadores asalariados del sector privado están ubicados en medianas y grandes empresas, y se les aplica el régimen laboral general. En este segmento del mercado de trabajo la informalidad es del 9.2% (141 000) y los niveles de productividad son altos.

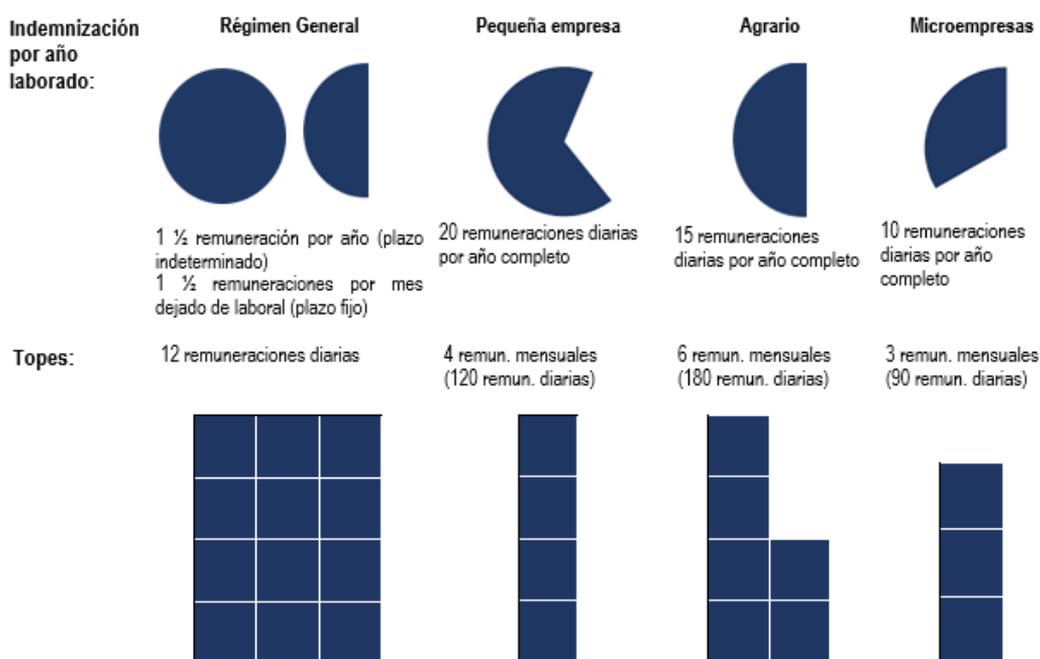
Al respecto, según Ruppert Bulmer y otros (2015) que apunta a que la restrictiva regulación en el ámbito laboral limita la transición de trabajadores informales al sector formal. En efecto, entre 2007 y 2012, menos del 4% de trabajadores informales lograron trasladarse hacia puestos de trabajo formales, resultado inferior al 13% de informales que pasaron a condiciones de desempleo. Cabe señalar que, en este último resultado, la transición de informales a la inactividad, es el doble del registrado en el caso de Brasil o México.

La evidencia ofrecida por Ruiz-Arranz y Deza (2018) confirma que, en el caso del Perú, el costo de ser formal puede llegar a superar el 30% del salario promedio en los deciles más bajos de ingresos, lo cual puede explicar el hecho de que en estos segmentos predomine la disposición de trabajar de manera independiente y en sectores de baja productividad. Asimismo, en los deciles medios y altos de la distribución de ingresos, se encuentra que los ingresos totales del sector informal pueden ser hasta 60% superiores a los que se podría acceder en un trabajo formal a tiempo completo, lo cual inclinaría a que este segmento poblacional se mantenga en puestos de trabajo que no ofrecen condiciones para la acumulación de capital humano que lleven a aumentos de productividad.

2.5.4. La movilidad del mercado de trabajo

En materia de contratación y despido, una primera cuestión relevante tiene que ver con el costo diferenciado del despido por tipo de régimen laboral. En el siguiente cuadro se puede notar que los regímenes laborales especiales presentan diferentes costos de indemnización por despido arbitrario.

Gráfico N° 50. Costo de indemnización por despido arbitrario, según régimen



Base legal: Decreto Supremo N° 003-97-TR (arts. 38 y 76), Ley N° 27360 (art. 7), y Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE (art. 56)
Elaboración: DGPIT – Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Adicionalmente, la dificultad para el cese colectivo de trabajadores se muestra en las limitaciones para la extinción de los contratos por causas objetivas como la situación económica, motivos tecnológicos, o motivos estructurales de las empresas. Por ejemplo, si en Perú una empresa enfrenta dificultades económicas y por lo tanto requiere reducir el número de trabajadores, esto solo será factible si esta reducción implica por lo menos al 10% de trabajadores de la empresa.

Cabe acotar que en el Perú, la indemnización por concepto de despido injustificado, en el caso de contratos a plazo indeterminado del Régimen General, asciende a una remuneración y media mensual por año (que equivale a cuarenta y cinco remuneraciones diarias por año aproximadamente) hasta un máximo de doce remuneraciones, la cual difiere de nuestros pares de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia y México), los cuales registran en promedio indemnizaciones de veinte remuneraciones diarias por año³².

³² En el caso de Chile, la indemnización asciende a una remuneración por año trabajado. En el caso de Colombia, si el trabajador tenía una remuneración menor a diez salarios mínimos, entonces recibiría por el primer año 30 remuneraciones diarias (RD) y 20 RD por cada año adicional; si el trabajador tenía una remuneración mayor a 10 salarios mínimos, entonces recibiría el primer año, 20 RD y 15 RD por cada año adicional. En México, por su parte, la indemnización asciende a 20 RD por cada año trabajado, y se recibe adicionalmente 3 meses de salario.

En esta línea, se han desarrollado diversas tesis sobre el costo laboral del despido en el régimen general y sus posibles efectos negativos, tales como: i) menor crecimiento de la productividad (Besley & Burgess, 2004), ii) menor crecimiento en el empleo y salarios (Ahsan & Pages, 2009), iii) mayor vulnerabilidad en el trabajo de jóvenes y mujeres (Heckman & Pages, 2004) y iv) mayor informalidad laboral (Lehmann & Muravyev, 2012)³³.

Incluso, Heckman y Pages (2004) concluyen que una de las consecuencias de la dificultad para despedir trabajadores se expresa en el encarecimiento del término de la relación laboral, el cual puede incidir negativamente en el nivel de empleo formal, además de generar desigualdad en la sociedad. Los autores señalan que el costo que genera la desvinculación laboral limita el crecimiento del empleo ante un escenario de crecimiento económico y mantiene invariante la tasa de desempleo ante una recesión. Es decir, se generan bajos niveles de contratación y despido. Como causa de lo explicado anteriormente, se altera la composición del mercado de trabajo, afectando a los trabajadores jóvenes y aquellos con menos experiencia, ampliando así las diferencias de ingresos entre dichos grupos de trabajadores y los demás.

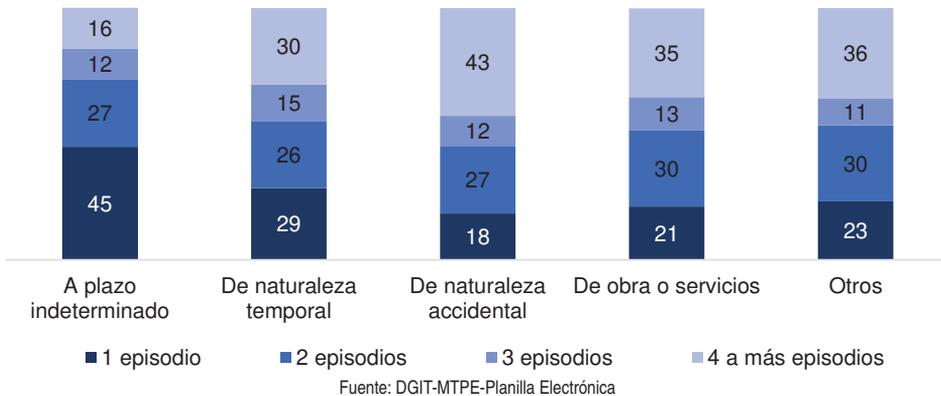
Sobre el particular, uno de los síntomas del mercado laboral peruano, que pone en evidencia la incidencia del costo de despido sobre las decisiones de contratación de las empresas – a las que se refiere el régimen general – es el uso de contratos a plazo fijo. En esta línea, la tesis desarrollada por Jaramillo (2018) permite constatar que el proceso de sustitución de la contratación a plazo indeterminado por modalidades a plazo fijo se inició en el Perú hace casi 30 años. Al respecto, los datos muestran un incremento en el uso de contratos a plazo fijo desde 1992 hasta 1996, siendo que su participación en el total de contratos se estanca en torno a un 50% e incluso desciende ligeramente entre 1997 y 2001. De acuerdo con Saavedra y Maruyama (2000), este aumento en el uso de contratos a plazo fijo podría estar asociado a una estrategia empresarial para reducir al mínimo los costos de despido, debido a la desconfianza sobre la dirección de los posibles cambios en la legislación laboral.

La adopción de contratos a plazo fijo sufre un incremento a partir del año 2001, aumentando su participación dentro de las modalidades de contratación a un nivel cercano al 70%, el cual se mantiene hasta la actualidad. En el marco de las investigaciones desarrolladas sobre este tema, se ha postulado también que a raíz de la de la interpretación del Tribunal Constitucional (TC) sobre la “adecuada protección del empleo frente al despido arbitrario” que debe otorgar el Estado, se habría incrementado la rigidez laboral.³⁴

A partir de la literatura revisada, se postula que el efecto de la interpretación otorgada por el TC es la reducción de la probabilidad de tener un contrato por tiempo indefinido, el cual afecta a todos los trabajadores independientemente de sus características, siendo los más afectados los jóvenes y trabajadores con bajo nivel educativo. De igual forma, señalan que existen efectos indirectos sobre el bienestar de los trabajadores, como la reducción en ingresos por la diferencia salarial entre los trabajadores permanentes y los de plazo fijo (incluso controlada por las características de los trabajadores), además de los efectos en la afiliación sindical.

Sin perjuicio de lo anteriormente descrito, el análisis acerca de los estudios en torno a la movilidad de los trabajadores en el mercado de trabajo formal –por decisión propia- realizados por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo revelan una elevada movilidad interna. Lo anterior está en línea con lo mostrado en el reporte de competitividad global del WEF (2018)³⁵ y puede apreciarse en el cuadro presentado a continuación:

Gráfico N° 51. Movilidad del empleo formal en el sector privado en un periodo de 46 meses



Para este grupo, en un periodo de 46 meses (casi 4 años) del total de los trabajadores con contrato de trabajo a tiempo indeterminado, el 55% salió (se extinguió su relación laboral) de su centro de trabajo. Un detalle más fino nos arroja que el 39% tuvo una extinción; y el 16% tuvo más de dos extinciones de sus contratos indeterminados.

2.5.5. Políticas activas en el mercado laboral

Cabe señalar que el desempeño del mercado laboral no depende únicamente de sus regulaciones, sino también de otros mecanismos o instituciones que permitan solucionar los desencuentros entre la oferta laboral (buscadores de empleo) y demanda laboral (empresas). Esta problemática surge como consecuencia a las asimetrías de información que caracterizan al proceso de búsqueda de trabajo. Mazza (2013) señala que en el Perú casi un 80% de la fuerza laboral recurre principalmente a canales informales para buscar empleo, lo cual reduce la posibilidad de acceso a puestos de trabajo más productivos. Ante esta situación, la experiencia internacional resalta la importancia de contar con servicios

³³ Según Yamada (2014), en economías en desarrollo como la peruana, se presentan dichos efectos negativos.
³⁴ Ver Jaramillo, Almonacid y De la Flor (2017).
³⁵ De acuerdo con los resultados del Índice de Competitividad Global 2018 del WEF, dentro del pilar de Mercado Laboral, el Perú se encuentra ubicado en el puesto 24 entre 140 países en lo que se refiere a Movilidad Laboral Interna.

de intermediación laboral públicos, que permitan disminuir los costos de búsqueda de empleo para los trabajadores y los costos de reclutamiento de las empresas. En el caso de países en vías de desarrollo como el Perú, los servicios públicos de empleo podrían incrementar la eficiencia y transparencia del mercado laboral, a través de instrumentos que fomenten la vinculación y colocación laboral, acompañados de asesoría en la búsqueda de nuevas oportunidades laborales.

Sobre los servicios de intermediación laboral, el MTPE ha implementado aproximadamente 33 Centros de Empleo a nivel nacional, para articular y concentrar en una plataforma única 12 servicios gratuitos³⁶, con el objetivo de facilitar la inserción laboral, mejorar la empleabilidad y fomentar el desarrollo de emprendimientos sostenibles. Entre estas facilidades, destaca el hecho de que se brinda a los jóvenes entre 18 a 25 años de edad un Certificado Único Laboral, el cual elimina las barreras burocráticas de tiempo, espacio y costo en la tramitación de las principales certificaciones requeridas al momento de postular a un puesto de trabajo. Si bien esta iniciativa representa un avance importante hacia la constitución de un sistema de intermediación laboral, estos centros aún presentan limitantes en términos de cobertura y calidad. Entre el 2008 y el 2014, registraron únicamente al 2,8% de las empresas censadas en el país, y el número de jóvenes solicitantes de empleos en 2013 alcanzó menos del 5% de los jóvenes urbanos desempleados o informales (BID, 2015c). La OCDE (2016g) señala que los servicios públicos de empleo en el Perú podrían perfeccionar su impacto a través de una mejor gestión del desempeño y rendición de cuentas, y mediante el aumento en el uso de tecnologías digitales para ampliar su alcance, eficacia y eficiencia.

Por lo expuesto, las medidas orientadas a contrarrestar los efectos de la baja productividad e informalidad en el mercado laboral peruano, demandan un proceso amplio de diálogo entre empleadores, trabajadores y gobierno que permita arribar a fórmulas diferenciadas de solución de manera consensuada, a fin de garantizar su legitimidad y eficacia.

2.5.6. Fiscalización laboral

Otro de los aspectos que influye en la dinámica del mercado laboral en el Perú es la labor que se realiza en el marco del Sistema Nacional de Inspección de Trabajo integrado por la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) y el cuerpo inspectivo del que disponen las Direcciones o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo (GORE). Dicho sistema tiene a su cargo promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico socio laboral y el de seguridad y salud en el trabajo.

A fin de velar por el cumplimiento de las normas socio-laborales, las instituciones que conforman el sistema señalado, realizan intervenciones (inspecciones) en función a los siguientes criterios: i) por denuncias³⁷, que son aquellas realizadas previa generación del requerimiento de denuncia por parte del trabajador; y ii) por operativos³⁸, llevados a cabo sobre aquellas empresas que se encuentran dentro del ámbito de competencia del sistema y que no hayan presentado inspecciones respecto a una determinada materia en los últimos 12 meses.

Particularmente la SUNAFIL, para el cumplimiento de su función³⁹ cuenta con Intendencias Regionales en 16 regiones del país las cuales aumentaron en los últimos dos años. En efecto, durante los últimos 5 años, el número de empresas que recibieron una visita inspectiva por parte de SUNAFIL se incrementó en 22,3%, llegando a representar aproximadamente 20 mil empresas al cierre del 2017. Pese a este incremento, su campo de acción es aún reducido en relación al número de total de empresas en el país. De acuerdo con información de PRODUCE, solo el segmento de microempresas formales e informales ascendía a 3,7 millones en el 2016 (incluyendo a los independientes).

Como todo ente supervisor, su actuar incide en las decisiones de contratación de las empresas al ejercer un efecto disuasivo ante eventuales incumplimientos laborales. Sin embargo, el Sistema de Inspección de Trabajo podría desplegar con mayor intensidad la función de orientación que la Ley General de Inspección del Trabajo establece a efectos de acompañar el tránsito de la informalidad a la formalidad.

Tal como señala Viollaz (2016), el sistema de inspección laboral en el Perú no posee efectos significativos sobre el cumplimiento de regulaciones laborales. Por ello, la efectividad de los programas de fiscalización laboral también requiere de una estrategia que esté articulada con los actores relevantes, y orientada a los segmentos de mayor informalidad. Además, una adecuada gestión de riesgos unida a la planificación en los procesos de inspección permitirá controlar el cumplimiento de la normativa laboral en beneficio de los trabajadores, sin menoscabo de la atención de denuncias interpuestas por aquellos.

Finalmente, la estrategia de fiscalización laboral, además de ser efectiva, debe generar un contexto en el cual las empresas compitan en igualdad de condiciones en el cumplimiento de las normas legales.

2.5.7. Lineamientos de política

LP 5.1. Generar y mejorar los mecanismos para el tránsito de la informalidad a la formalidad en el empleo, con mayor productividad.

LP 5.2. Revisar y adecuar el marco regulatorio y los servicios de empleo en función a las necesidades del mercado laboral, considerando el diálogo entre empleadores, trabajadores y gobierno.

³⁶ Los servicios ofrecidos en los Centros de Empleo son: i) Información acerca del mercado de trabajo, ii) acercamiento empresarial, iii) empleo temporal, iv) certificado único laboral, v) asesoría para la búsqueda de empleo, vi) bolsa de trabajo, vii) capacitación laboral, viii) certificación de competencias laborales, ix) orientación para el emprendimiento, x) capacitación para el emprendimiento, xi) orientación vocacional e información ocupacional y xii) orientación al migrante.

³⁷ El cual se puede entender de dos formas de acuerdo a la materia presentada: i) módulo de Gestión de Cumplimiento, dirigido a casos de menor complejidad; ii) orden de Inspección, para materias complejas, cuya prioridad se determina por el nivel de gravedad de la presunta infracción.

³⁸ Estas inspecciones están determinadas en función a las metas establecidas en el Plan Anual de Inspección de Trabajo, cuya muestra se toma en función a los siguientes criterios: i) tamaño de la empresa, ii) actividad económica, iii) cantidad de trabajadores, iv) cantidad y localidad de establecimientos anexos y v) número de locadores (prestación de servicios).

³⁹ Asimismo, la SUNAFIL cuenta también con la Intendencia Nacional de Supervisión del Sistema Inspectivo, que es el órgano responsable de: i) supervisar el cumplimiento de las políticas, y proyectos institucionales, así como los procesos en materia de inspección del trabajo; ii) supervisar los distintos niveles del Sistema de Inspección del Trabajo; iii) revisar y evaluar los procedimientos administrativos concluidos de las actuaciones inspectivas y del procedimiento sancionador a nivel nacional; iv) elaborar el Plan Anual de Supervisión del Sistema de Inspección del Trabajo; v) supervisar el uso de los recursos transferidos a los gobiernos regionales; entre otros.

LP 5.3. Mejorar los procesos de fiscalización del cumplimiento de obligaciones laborales vigentes.

2.6. OP N° 6: Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo

2.6.1. Ambiente de negocios y competitividad

Una economía competitiva se caracteriza por tener un entorno para hacer negocios que fomente el crecimiento de la productividad de las empresas y que a su vez permita la eficiente asignación de recursos en la economía. El ambiente de negocios puede ser definido como el conjunto de factores de mercado, institucionales, regulatorios, entre otros, que moldean las oportunidades y los incentivos para que las empresas puedan realizar inversiones, crear empleos y expandir sus operaciones [Banco Mundial (2004); Dollar & Hallward-Driemeier (2005)].

Un entorno de negocios definido por la presencia de elevados costos regulatorios y un inadecuado marco institucional impone una carga administrativa desproporcionada sobre las empresas más pequeñas del tejido empresarial, pues las empresas de mayor tamaño se encuentran en mejores condiciones para hacer frente a los altos costos fijos que acarrear (Tybout, 2000).

En este sentido, un ambiente de negocios altamente burocrático y discrecional puede generar la atomización de la estructura empresarial de una economía, al impedir el crecimiento de las empresas de menor tamaño, ya que los retornos de las potenciales inversiones que puedan realizar serán reducidos e inciertos. La dinámica empresarial resultante de un entorno de estas características trae consigo repercusiones perjudiciales sobre la productividad – son las empresas menos eficientes las que persisten en el mercado – y la eficiencia con la que se distribuyen recursos dentro de la economía. Por el contrario, un ambiente para hacer negocios orientado al desarrollo de capacidades para el emprendimiento se manifiesta en la economía a través de organizaciones empresariales que adoptan la innovación de productos y la búsqueda de nuevos mercados como prácticas recurrentes [Lumpkin & Dess (1996), Fatoki (2012)].

Los entornos de negocios que fomentan la conexión y asociatividad entre empresarios mitigan los efectos perjudiciales que pueden generar las imperfecciones existentes en el mercado, al reducir los costos de transacción, mejorar el cumplimiento de contratos y permitir la superación de obstáculos regulatorios e institucionales de forma conjunta (Nichter & Goldmark, 2005).

Un ambiente empresarial que fomenta la inserción de las empresas en cadenas productivas de valor mejora la competitividad de las firmas, al permitir la transferencia de tecnologías, habilidades e incluso recursos financieros de una empresa a otra, influyendo las oportunidades y capacidades de todo el tejido empresarial (Kaplinsky, 2000). De esta forma, la competitividad del país se ve favorecida por la mayor integración horizontal entre empresas similares y por el desarrollo de nexos verticales entre compradores y proveedores dentro de un sector.

El ambiente de negocios tiene que considerar reducir los riesgos de conflictos sociales para los inversionistas privados. En el caso del Perú el potencial minero, con una cartera de proyectos de US\$ 59,134 millones debe de ser promovido mediante el cierre de brechas y el acompañamiento del gobierno central en los territorios con potencial minero.

Se necesita una visión compartida para el desarrollo de la minería peruana que contribuya a fortalecer la aceptación social de esta importante actividad, para ello el Ministerio de Energía y Minas ha creado el Centro de Convergencia y Buenas Prácticas Minero – Energéticas (Rimay) que está elaborando una visión para la minería peruana al 2030 alineada a los objetivos de Desarrollo Sostenible, con la participación del Estado, el sector empresarial y la sociedad civil. También se están formando los Comités de Gestión e Información Minero Energética a nivel regional para informar a la población del avance de los proyectos mineros en construcción y articular la acción del estado.

2.6.2. Entorno regulatorio

De acuerdo a la OCDE (2005b), una buena regulación debería: i) cumplir objetivos de política claramente identificados y ser eficaz para alcanzar esos objetivos; ii) tener una sólida base legal y empírica; iii) producir beneficios que justifiquen los costos, teniendo en cuenta la distribución de los efectos en toda la sociedad y los efectos económicos, ambientales y sociales; iv) minimizar los costos y las distorsiones del mercado; v) promover la innovación a través de incentivos de mercado y enfoques basados en objetivos; vi) ser clara, simple, y práctica para los usuarios; vii) ser consecuente con otras regulaciones y políticas; entre otros.

En efecto, diversos estudios muestran que existe una relación positiva entre el buen desempeño del entorno regulatorio, la inversión a nivel macro y el crecimiento económico. Es decir, la mejora de la eficacia de la gobernanza influye positivamente en el rendimiento económico. Rodrigo (2005) señala que el análisis de impacto regulatorio es una herramienta que reconoce la necesidad de evaluar las reglamentaciones caso por caso, para determinar si contribuyen a los objetivos estratégicos de política. Asimismo, al fortalecer la transparencia de las decisiones regulatorias y su justificación racional mediante el análisis de impacto regulatorio, se fortalece la credibilidad de las respuestas regulatorias, aumenta la confianza pública en las instituciones y los responsables de la formulación de políticas, y principalmente permite reducir la cantidad de intervenciones innecesarias o excesivas y mejorar los estándares de elaboración del resto del cuerpo normativo.

Kirkpatrick & Parker (2004) han evaluado el impacto de la reforma regulatoria en países en desarrollo. A partir de ello sostienen que la evidencia empírica es consistente con la hipótesis que plantea que una mejor reforma regulatoria puede estimular el desarrollo del sector privado y el crecimiento económico. La evidencia también sugiere que una mejora en el desempeño de la gobernanza regulatoria probablemente sea más efectiva en términos de resultados económicos cuando el desempeño del entorno regulatorio existente sea bajo.

De acuerdo con Renda (2015), las motivaciones de política pública más recurrentes para la adopción de la evaluación de impacto regulatorio contemplan:

- Eficiencia / Reducción de cargas – sobrecostos: Permite a la Administración decidir a favor de opciones de política más eficientes, descartando las alternativas menos eficientes.
- Transparencia: Impulsa a la Administración Pública a motivar sus acciones en elaborar y explicar por qué el curso de acción propuesto es más deseable que las alternativas disponibles, incluyendo la opción de no intervenir.

- Rendición de cuentas: Promueve que los gobiernos rindan cuentas por los resultados generados por la política.
- Controlar burocracias: Permite que el centro de gobierno lleve a cabo un control efectivo de lo que realizan las entidades a través de la regulación. El gobierno moderno se basa en el principio de delegación y supervisión.
- Efectividad y coherencia política: Contribuye al logro de los planes de largo plazo del gobierno, así como de la agenda que este prevé ejecutar.

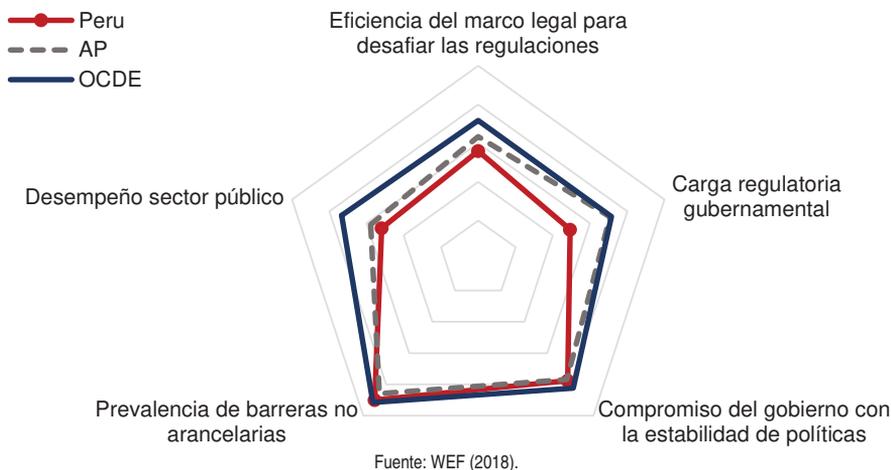
La evidencia muestra que explicar y justificar las decisiones regulatorias es una buena práctica en la gestión regulatoria, pues forma parte de la rendición de cuentas gubernamental hacia la sociedad. La herramienta más moderna en el ámbito regulatorio para este fin es el Análisis de Impacto Regulatorio, que supone la preparación de estudios previos (ex ante) para optimizar la eficiencia y efectividad de las propuestas regulatorias, a fin de asegurar que a través de estas se logren los objetivos previstos con el menor costo posible y con los menores efectos negativos deseados (Contraloría General de la República, 2016b).

No obstante, en el caso peruano, un problema significativo es el limitado análisis del impacto de las normas emitidas. Así, la OCDE (2016d) ha precisado que el Perú carece de un sistema completo para la evaluación ex ante de los proyectos de regulación nueva o para modificar la regulación existente, que permita analizar si generan un beneficio neto positivo a la sociedad y son coherentes con las políticas del gobierno. En consecuencia, las normas son generadas, en su mayoría, sin evidencias y sin la medición del posible impacto que puedan tener, lo cual desemboca en problemas de sobreregulación, cantidad excesiva de normas con dudas de interpretación y conflicto de competencias entre entidades.

De igual forma, la Contraloría General de la República (2016b) señala que no se observa la existencia de un análisis previo de la capacidad institucional necesaria para la implementación de normativa regulatoria, que va desde la necesidad de equipos, cantidad y calidad de los recursos humanos, difusión, asistencia técnica, entre otros elementos estratégicos necesarios para la implementación de las normas / regulaciones. En ese sentido, se evidencia la ausencia de una política de análisis de impacto regulatorio sobre las nuevas normas (flujo), así como de las existentes (stock).

Al respecto, tal como se muestra en el gráfico N° 46 sobre los indicadores de competitividad del WEF, se verifica que el Perú presenta elevadas cargas regulatorias, ubicándose por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE y la Alianza del Pacífico.

Gráfico N° 52. Indicadores de competitividad, 2018



Frente a ello, una de las recomendaciones realizadas por la OCDE al Perú es consolidar una política de mejora regulatoria con el establecimiento de un consejo de coordinación que concentre la mayoría de actividades y herramientas de políticas regulatorias, donde la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Economía y Finanzas tengan presencia permanente, lo cual incluye la revisión del inventario de regulación, incluyendo la evaluación ex – post (OCDE, 2016d). Sin perjuicio de lo expuesto, cabe indicar que con la publicación del Decreto Legislativo N° 1310 hacia fines del 2016, modificado con Decreto Legislativo N° 1448, se dispuso la obligatoriedad de las entidades del Poder Ejecutivo de realizar un análisis de calidad regulatoria de todas las disposiciones normativas de alcance general que establezcan procedimientos administrativos, a excepción de las contenidas en leyes o normas con rango de ley. Asimismo, se aprobó el Decreto Supremo N° 075-2017-PCM, Decreto Supremo que aprueba el reglamento para la aplicación del análisis de calidad regulatoria de procedimientos administrativos.

Adicionalmente, mediante el Decreto Legislativo N° 1446 se modificó la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, que establece que la finalidad del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública es velar por la calidad de la prestación de los bienes y servicios; propiciar la simplificación administrativa; promover y mejorar la calidad en las regulaciones en el ámbito de competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros; el gobierno abierto; la coordinación interinstitucional; la racionalidad de la estructura, organización y funcionamiento del Estado; la búsqueda de mejoras en la productividad y en la gestión de procesos; y la evaluación de riesgos de gestión y la gestión del conocimiento, hacia la obtención de resultados.

No se puede dejar de mencionar que la implementación de la metodología de análisis de impacto regulatorio requiere de una serie de condiciones en la Administración Pública para asegurar su implementación efectiva. Entre ellas, contar con los instrumentos metodológicos, un extenso y continuo programa de capacitación en los servidores civiles, la puesta en marcha de un sistema informático, estudios y estadísticas, entre otros. Así, a partir de la aplicación del análisis de calidad regulatoria, se ha evidenciado que al interior del Poder Ejecutivo se tienen limitaciones y pocas capacidades para la aplicación de metodologías de calidad regulatoria, como por ejemplo la identificación del problema público, aspecto

fundamental y que da sentido a la necesidad o no de regular, la identificación de alternativas y de costos, así como el uso de evidencias. Todo ello implica también un cambio cultural en la forma como se diseñan, elaboran y aprueban regulaciones. Por ello, resulta poco viable el plantear la aplicación del análisis de impacto regulatorio a los tres niveles de gobierno.

La implementación del análisis de impacto regulatorio debe ser progresiva e iniciarse en el Poder Ejecutivo. Posteriormente, se podrá ir implementando en los gobiernos regionales y en locales, considerando respecto a estos últimos que son cerca de 2000 y con distintas capacidades y ámbitos de acción (ciudad principal, urbana, rural), por lo que una estrategia de implementación debe considerar estas diferencias y realidades.

2.6.3. Simplificación administrativa

La simplificación administrativa es un elemento fundamental de cualquier mejora regulatoria. Esta tiene por objetivo la eliminación de obstáculos o costos innecesarios para la sociedad, que generan el inadecuado funcionamiento de la Administración Pública (Contraloría General de la República, 2016b). La eficacia en la simplificación administrativa implica la mejora en el uso de recursos destinados para este fin. Así, existen procedimientos administrativos que son muchas veces necesarios, pero en los cuales las entidades públicas deben asegurar la justificación de su razón de ser.

Los procedimientos administrativos están presentes en casi todas las etapas del ciclo de vida de las empresas. El procedimiento administrativo es el conjunto de actos y diligencias tramitados ante las entidades conducentes a obtener una decisión sustentada legalmente y que afecta en forma particular a los intereses, obligaciones o derechos de los ciudadanos, imponiéndoles una conducta, autorizándolos a realizar una actividad o sancionándolos ante el incumplimiento de normas. Precisamente, un buen indicador del ambiente para hacer negocios es la cantidad de procedimientos, requisitos, tiempo y costo que toma iniciar un negocio, operarlo y, de ser el caso, concluir sus operaciones.

El proceso de modernización del Estado tiene como finalidad mejorar la gestión pública para obtener mayores niveles de eficiencia en las actividades estatales. En esta línea, la simplificación administrativa, cuyo objetivo final es la eliminación de obstáculos o costos innecesarios para la sociedad, constituye uno de los aspectos esenciales de la modernización del Estado.

No obstante, la OCDE (2016d) menciona que nuestro país no cuenta con un registro unificado que abarque completamente las regulaciones, requisitos y trámites en el Perú, lo cual puede generar incertidumbre a ciudadanos y empresas. Aunque todos los órganos de gobierno deben entregar información estandarizada sobre sus procedimientos, mediante el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), no existe un repositorio completo de ellos.

Gráfico N° 53. Factores más problemáticos para hacer negocios, 2017^{1/}
(% de respuestas)



1/ De una lista de 16 factores, se pidió a los encuestados que seleccionen los cinco más problemáticos para hacer negocios y que los clasifiquen entre 1 (más problemático) y 5. Las barras muestran las respuestas ponderadas según la clasificación de los encuestados.

Fuente: Reporte de Competitividad Global WEF 2017-2018.

Esta situación se ha visto reflejada en los indicadores elaborados por el WEF en sus anteriores reportes anuales de competitividad. Al respecto, la edición 2017-2018 puntualiza las preguntas realizadas para poder determinar cuáles eran los factores más problemáticos para hacer negocios en el Perú. Así, este documento menciona que el segundo principal problema para hacer negocios en el Perú es la burocracia gubernamental ineficiente, tal y como se aprecia en el gráfico N° 47.

La *Enterprise Survey 2017*, realizada por el Banco Mundial a cerca de 1000 empresas en el Perú, también ofrece evidencia sobre la carga administrativa que afrontan los negocios para su funcionamiento. Los datos de dicha encuesta revelan que en el Perú los empresarios dedican aproximadamente el 11,8% de su tiempo durante una semana típica para lidiar con los requerimientos que impone la regulación gubernamental. Este porcentaje de tiempo es ligeramente superior al que reportan las empresas en América Latina (10,8%) y a nivel global (9,6%).

Es en respuesta a este entorno administrativo más oneroso que el 25,1% de empresas en el país catalogan a los trámites de licencias y permisos para la operación de negocios como una seria restricción para su crecimiento, cifra que supera al porcentaje exhibido en el caso de las empresas en América Latina (16,9%) y en el mundo (13,7%). Estos datos confirman la existencia de costos burocráticos asociados a la administración pública que estarían impidiendo el uso de recursos de las empresas hacia fines más productivos y, por lo tanto, restringiendo su crecimiento.

Teniendo en cuenta dicho escenario, con Resolución Ministerial N° 048-2013-PCM, se aprobó el Plan Nacional de Simplificación Administrativa 2013–2016, que planteaba objetivos e indicadores sobre la percepción de la reducción de cargas generadas por los trámites.

Asimismo, a fines del 2018 se aprobó el Decreto Legislativo N° 1452, que modificó la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, mediante el cual se establecen mayores condiciones para la creación de procedimientos administrativos (se explicita la necesidad de norma sustantiva), la aplicación del análisis de calidad regulatoria y mayores formalidades para la calificación de silencio administrativo negativo. Asimismo, se fortalecen las funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, rector en simplificación administrativa.

De otro lado, en el marco de la simplificación administrativa, el sistema de eliminación de barreras burocráticas existente en nuestro país tiene por finalidad la identificación de requisitos, cobros, prohibiciones, exigencias y/o limitaciones ilegales o irracionales para que los mismos sean inaplicados o eliminados de manera voluntaria por las entidades de la Administración Pública que las imponen. Para reforzar dicho sistema, en diciembre del año 2016 se emitió el Decreto Legislativo N° 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, el cual unifica y refuerza las competencias en esta materia del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPÍ).

En dicho marco normativo se genera la visión de abordar el tema desde tres perspectivas. La primera implica una "labor preventiva" para que las entidades públicas no generen más barreras burocráticas. La segunda implica una "labor persuasiva" para que las entidades eliminen voluntariamente las barreras que han creado. Y la tercera, implica una "labor reactiva" con la inaplicación de barreras burocráticas mediante procedimientos administrativos, que se inician de oficio o por la atención de denuncias de los afectados.

En este contexto, durante el año 2017 se logró la eliminación voluntaria de aproximadamente 3050 barreras burocráticas por parte de las entidades de la Administración Pública, a nivel nacional, gracias a la labor de prevención y coordinación que realiza el INDECOPÍ a través de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (CEB) de la sede central en Lima, la Secretaría Técnica Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas (SRB) y las oficinas regionales de la institución.

Cabe acotar que la Gerencia de Estudios Económicos del INDECOPÍ ha estimado, preliminarmente, que la eliminación voluntaria de dichas barreras habría generado un ahorro potencial a las empresas y ciudadanos de hasta S/. 80 millones. Esto significa más de tres veces el monto del ahorro obtenido en 2016, el cual fue de S/. 25,43 millones (cuando aún no estaba vigente el Decreto Legislativo N° 1256).

Finalmente, con el propósito de coadyuvar a la consecución de los objetivos de facilitar las transacciones en los mercados, promover la inversión privada y lograr un impacto positivo sobre el bienestar social, el sistema guarda estrecha relación con la mejora de la competitividad económica del país.

En efecto, puede ocurrir que un importante número de empresas nacionales podrían no responder a las exigencias del mercado, contexto en el cual el sistema concursal adquiere un papel preponderante para asignar los recursos empresariales (capital humano y activos) a usos más eficientes y reducir los costos derivados de las crisis empresariales.

Al respecto, los procedimientos concursales constituyen mecanismos diseñados por el ordenamiento jurídico para la atención y solución de los conflictos que se generan cuando una persona natural o jurídica enfrenta una situación de crisis patrimonial y deviene insolvente, mecanismos que conllevan el establecimiento de un régimen transitorio y excepcional para que las partes, cuyos intereses de tipo patrimonial hayan sido afectados con la situación de concurso del deudor, puedan actuar colectivamente, a fin de tomar decisiones sobre la forma de recuperación de los créditos adeudados.

La óptima solución de la crisis patrimonial del deudor perseguida por el marco legal vigente reviste particular importancia debido a la especial naturaleza de los intereses que confluyen en un escenario de concurso. La imposibilidad del deudor de poder cumplir oportunamente con el pago de sus obligaciones afecta de modo directo a sus acreedores, quienes ven sustancialmente reducidas sus expectativas de cobro a medida que dicha situación se prolonga en el tiempo y el patrimonio del deudor se torna cada vez más insuficiente para responder por la totalidad de los pasivos generados por la actividad empresarial que aquél desarrolla en el mercado, generando conflictos patrimoniales que, de no recibir un tratamiento unitario y oportuno, pueden terminar afectando el desarrollo de la economía en general.

Dicha situación encarecería considerablemente el acceso al capital por parte de las empresas, dificultando el ejercicio de sus actividades económicas al restringirles la posibilidad de contar con los recursos necesarios para financiar el giro de su negocio y, por ende, restándoles competitividad.

En efecto, la crisis empresarial del deudor también tiene incidencia en el ámbito de las relaciones comerciales con sus proveedores. La regulación deficiente o la ausencia de toda regulación frente a un estado de insolvencia es susceptible de propiciar un cobro desordenado entre los acreedores que termine deprestando el patrimonio del deudor y precipite su salida del mercado, hecho que puede terminar afectando seriamente a sus proveedores, en caso de significarles la pérdida de un cliente estratégico por representar uno de los principales destinatarios de los bienes y servicios objeto de sus relaciones comerciales.

Si bien la Ley N° 27809, Ley General del Sistema Concursal, significó una mejora importante en el sistema concursal, su aplicación generó la necesidad de adecuarla a los nuevos retos de la economía. Atendiendo a ello, se promulgaron la Ley N° 28618, Ley que modifica el artículo 106 de la Ley 27809; la Ley N° 28709, Ley que modifica diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Concursal; y finalmente, los Decretos Legislativos N° 1050 y N° 1189 que, además de subsanar vacíos detectados en la aplicación de norma, precisaron las obligaciones de los partícipes en el procedimiento, la posibilidad de la Autoridad Concursal de sancionar diversas infracciones adicionales a las previamente reguladas y la mejora en el nivel de las entidades administradoras y liquidadoras de deudores en concurso. Ello con la finalidad de generar mayor celeridad en la actuación de las partes en los procedimientos y desincentivar la infracción a la norma, principalmente de parte de las referidas entidades registradas ante el INDECOPÍ para operar como administradoras y liquidadoras en los procedimientos concursales.

2.6.4. Identidad y firma digitales

El BID (2018a) ha reportado que los procedimientos manuales, las interacciones presenciales y la falta de estandarización de procesos hacen que los trámites sean vulnerables a comportamientos deshonestos. Un mecanismo para evitar ello es la digitalización de los trámites, en tanto son más rápidos (un 74% en promedio), más baratos de prestar (cuestan entre el 1,5% y el 5% de lo que cuestan los trámites presenciales) y menos vulnerables a la corrupción.

En el Perú, se han llevado adelante procesos de reforma normativa e institucional dirigidos a que la tramitación de procedimientos administrativos y la prestación de servicios en exclusividad sean eficientes y eficaces, con costos razonables, con enfoque de servicio a la ciudadanía y basados en los principios de simplificación administrativa.

Así, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobada con Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, constituye una guía a largo plazo que involucra a todos los niveles de gobierno y reconoce la importancia de este proceso. En dicho marco, mediante Resolución Ministerial N° 125-2013-PCM, se aprobó el plan de implementación del referido instrumento, acotado al periodo 2013 al 2016, que estableció lineamientos específicos para las entidades públicas en materia de sistemas administrativos y funcionales.

En este contexto, la interoperabilidad entre entidades públicas y la implementación de la identidad y firma digitales constituyen factores claves. La Comisión Europea (2010) define a la interoperabilidad entre entidades públicas como la capacidad de los sistemas de tecnologías de información y comunicaciones de intercambiar datos, compartir conocimiento e información, con la finalidad de generar un beneficio al Estado al proveer una cooperación entre instituciones de la administración pública, sin distinción del nivel de desarrollo tecnológico de estas. En términos generales, puede afirmarse que los beneficios de la interoperabilidad tienen que ver con los objetivos que pretenden alcanzar los programas de gobierno electrónico.

Además de los potenciales beneficios que posee dentro del funcionamiento de las entidades públicas, la interoperabilidad facilita la relación entre el sector público y privado, al ser un mecanismo mediante el cual se pueden eliminar y simplificar trámites documentarios (Roseth, Reyes, & Santiso, 2018). En efecto, es través de la interconexión de distintas bases de datos dentro del gobierno que se establece la coordinación necesaria para facilitar el intercambio de información ciudadana con la que ya cuenta, de modo tal que los ciudadanos o empresarios solicitantes no tengan que presentarla recurrentemente. Es mediante este mecanismo que la interoperabilidad no solo facilita la digitalización de trámites, sino que también es la puerta de acceso a la implementación de nuevas tecnologías como la identidad y la firma digitales.

Sobre este aspecto de la administración pública, mediante Decreto Supremo N° 083-2011-PCM, se creó la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE), que permite la implementación de servicios públicos en línea, por medios electrónicos y el intercambio electrónico de datos entre entidades del Estado a través de internet, telefonía móvil y otros medios tecnológicos disponibles.

En ese contexto, se promulgó la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales y su reglamento, mediante Decreto Supremo N° 052-2008-PCM. Este marco normativo tiene por objeto regular, para los sectores público y privado, la utilización de la firma electrónica generada dentro de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica, otorgándole la misma validez y eficacia jurídica que el uso de una firma manuscrita u otra análoga que conlleve manifestación de voluntad.

De la misma forma, la identidad digital constituye un factor clave que posibilita el desarrollo digital (Banco Mundial, 2017a). Este concepto es entendido como los elementos de hardware o software que permiten que una persona, que se identifique y sea autenticada, obtenga los permisos para acceder a determinados recursos de información o físicos (p.ej. el acceso a un área) y realice transacciones a través de Internet o redes privadas (Banco Mundial, 2017a). En esa línea, la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, reconoce también la autenticación a partir del documento nacional de identidad electrónico.

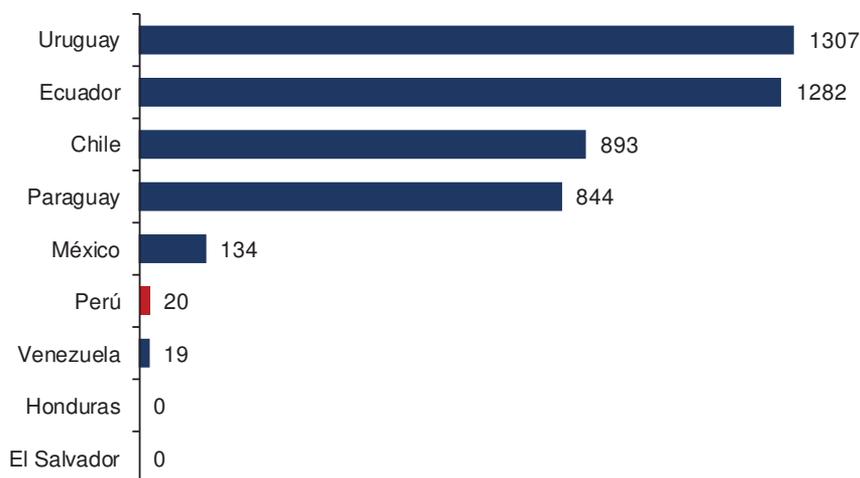
Sumado a ello, a fines del 2015, se aprobó el Decreto Legislativo N° 1203, que crea el Sistema Único de Trámites (SUT) para la simplificación de procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad y, a fines del 2018, se aprobó su reglamento mediante Decreto Supremo N° 031-2018-PCM. Dicha norma establece que todas las entidades de la administración deben utilizar dicho aplicativo para la elaboración de su TUPA. De forma complementaria, se aprobó la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 001-2018-PCMSGP, que establece condiciones mínimas y plazos para la implementación y uso progresivo del SUT, y la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 002-2018-PCMSGP, que aprueba el Manual del SUT.

Asimismo, la publicación del Decreto Legislativo N° 1246 hacia fines del 2016, estableció un paquete de medidas dirigidas al uso de las plataformas informáticas del gobierno para la facilitación de trámites. Dentro de estas medidas se incluyó la exigencia del intercambio de datos de las instituciones públicas a través de la plataforma de interoperabilidad y la prohibición de solicitar al ciudadano datos que se puedan obtener también a través de la interconexión entre entidades públicas.

Pese a estos avances, la interoperabilidad entre entidades gubernamentales en el Perú es aún incipiente y se encuentra lejos de proveer los mecanismos necesarios para ser de utilidad en los procedimientos digitales. Roseth, Reyes, & Santiso (2018) ofrecen evidencia que apunta en esta dirección. Por un lado, solo el 20% de instituciones en el Perú han adoptado estándares de interoperabilidad, los cuales determinan en qué formato se deben almacenar los datos para facilitar su intercambio dentro del gobierno. Este porcentaje es notoriamente inferior al registrado en el caso de países como México (100%), Colombia (61%) y Chile (45%).

Las entidades públicas en el Perú conectadas a la plataforma de interoperabilidad ascienden al 20%, resultado que se encuentra por debajo del promedio registrado en los países en América Latina (39%) de los que se tiene información. Finalmente, como se aprecia en el gráfico N° 48, mientras que en los países de América Latina en promedio se realizan 500 transacciones diarias (por cada cien habitantes) a través de la plataforma de interoperabilidad, en el Perú solo se efectúan 20 operaciones.

Gráfico N° 54. Transacciones en plataformas de interoperabilidad según país, 2017
(Número por cada 100 habitantes)



Fuente: BID.

Y es que los proyectos de interoperabilidad todavía son el gran reto al que tiene que enfrentarse el sector público. Esto debido a que los niveles de colaboración interorganizacional y confianza mutua que dichos proyectos suelen estar condicionados por ajustes institucionales, estructuras organizativas y procesos de gestión, que todavía motivan a trabajar aisladamente y fomentan servicios excluyentes. En efecto, lejos de ser suficiente con un conjunto de estándares tecnológicos, la implementación de este tipo de servicios requiere levantar muchas barreras y resolver complejos problemas semánticos, organizativos, jurídico-normativos y culturales, entre otros (Gascó, 2011).

En este orden de ideas, la digitalización de trámites implica el desarrollo de marcos normativos y sistemas tecnológicos que garanticen la protección de datos personales. Asimismo, es importante puntualizar que poder conectarse a Internet es una condición *sine qua non* para el uso de servicios digitales. Poder hacerlo a través de una conexión de alta velocidad suele ser una condición para que los procedimientos digitales funcionen exitosamente (BID, 2018a); no obstante, de acuerdo al análisis de la situación actual en el Perú se aprecia que los principales factores que afectan los avances en materia de gobierno digital en el Perú son: i) la banda ancha, cuyo nivel de penetración en Perú es de 5,3%, ocupando uno de los últimos lugares a nivel de Latinoamérica; ii) la baja conectividad sobre todo en las zonas rurales; y iii) el acceso limitado a Internet.

2.6.5. Desarrollo productivo y articulación empresarial

Existe una visión renovada de las fallas de mercado; además de la competencia imperfecta, las externalidades negativas, y otras fallas de mercado ampliamente estudiadas, la literatura ha analizado y evidenciado otras fallas de mercado que las empresas enfrentan, como son las externalidades de información y las fallas de coordinación, cuya prevalencia se ve reflejada en los pocos vínculos que mantienen las empresas entre ellas, sin generar relaciones de largo plazo con proveedores, clientes o el Estado.

Sobre el particular, Hausmann & Rodrik (2003) señalan que las externalidades de información surgen en un contexto donde los empresarios deben aprender a elegir los mejores productos dentro de una gama de potenciales productos (autodescubrimiento), lo que conllevará a un patrón de especialización en los países. El autor indica que realizar las inversiones en las áreas correctas tiene un alto valor social que sería superior al valor privado, pues en caso de éxito induciría a la imitación por parte de otros empresarios en un entorno de bajas barreras a la entrada⁴⁰. Esta situación podría desincentivar la realización de dichas inversiones, debido al hecho de no poder delimitar los beneficios únicamente a los empresarios iniciales (apropiabilidad) que aprendieron en qué productos era mejor invertir, lo que puede llevar el nivel de inversión a un subóptimo.

Por otro lado, las fallas de coordinación surgen cada vez que las empresas requieren alcanzar economías de escala para ser rentables, requiriendo para ello que sus insumos estén próximos geográficamente, que exista disponibilidad de mano de obra calificada, presencia de proveedores de servicios especializados o un ambiente que permita una transferencia informal de conocimientos entre agentes económicos (Altenburg, 1999).

Sabel (2012) indica que resolver las fallas de coordinación ayuda a mitigar en gran medida los problemas de apropiabilidad. En efecto, el proceso de autodescubrimiento exige también cooperación entre diversos agentes públicos y privados para resolver estas fallas de coordinación.

En este contexto, las políticas de desarrollo productivo surgen para abordar este tipo de fallas de mercado, al fomentar una mayor cooperación entre las empresas -especialmente entre las de menor tamaño- fortalecer los mecanismos de gobernanza local y desarrollar las interacciones al interior de las cadenas de valor. Tienen como objetivo identificar y eliminar las restricciones al crecimiento de todos los sectores con potencial.

Un instrumento de desarrollo productivo es el Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP), el cual está orientado a fortalecer la articulación productiva empresarial mediante la mejora de las capacidades de los proveedores y su relación

⁴⁰ A diferencia de los países desarrollados, en que los descubrimientos se enfocan a actividades patentables, los descubrimientos en países en desarrollo se enfocan a nuevos productos exportables.

con las empresas “tractoras”⁴¹, a través de una asignación de recursos no reembolsables a favor de servicios tecnológicos y de capacitación, certificaciones de calidad, asistencia técnica, mantenimiento de equipos, entre otros, que permitan cerrar brechas técnico-productivas, de calidad o de gestión entre empresas proveedoras y sus principales clientes.

Otro instrumento de desarrollo productivo es el Programa de Apoyo a Clústers (PAC), el cual está orientado a fortalecer la coordinación entre empresas de una misma zona geográfica y/o cadena de valor, internalizando las externalidades y facilitando la producción de bienes públicos, a fin de contribuir al desarrollo sostenible de las regiones mediante una asignación de recursos que promueva inversiones por parte de las empresas, buenas prácticas de producción y de desempeño ambiental, certificación de calidad de productos, capacitación, entre otros.

Ahora bien, la capacidad para diseñar e implementar políticas de desarrollo productivo exitosas está condicionada por diversos factores, desde la estructura organizacional del sector público encargado de estas políticas hasta las capacidades técnicas, operativas y políticas de las agencias públicas relevantes (Crespi, Fernández-Arias, & Stein, 2014). Así, la colaboración público-privada puede ayudar mucho en la identificación e implementación de políticas a nivel de sector, debido a que el sector privado conoce de manera directa los problemas de la industria en la que se encuentra y los costos que estos involucran. Por otro lado, existe también información que no es completa para el sector privado y que está afuera de su margen de acción a nivel de empresa, pero que sí le es relevante para la toma de sus decisiones (Fernández-Arias, Sabel, Stein, & Trejos, 2016). En este sentido, el sector privado requiere conocer la perspectiva que toman los hacedores de política para incorporarlo en las decisiones de inversión u operación. Se evidencia un beneficio mutuo que emerge de la interacción entre el sector público y el privado. Sin embargo, como menciona Ghezzi (2017), la coordinación público-privada no surge de manera natural.

Por ello, en el Perú se han creado espacios de interacción público-privada denominados Mesas Ejecutivas, las cuales funcionan como un grupo de trabajo con agentes públicos y privados claves que discuten medidas concretas para elevar la productividad de un sector vertical (p.ej. forestal, turístico, agroexportador) u horizontal (p.ej. logística, simplificación administrativa). Así, por ejemplo, PRODUCE ha conformado Grupos Técnicos para impulsar la economía digital y el desarrollo de encadenamientos productivos estratégicos como el café certificado, cacao y chocolate peruanos, granos andinos, textiles de camélidos sudamericanos y paiche y peces ornamentales amazónicos, complementando dicha labor con la gestión más amplia de las Mesas Ejecutivas.

Finalmente, es importante mencionar la Ley N° 29337, Ley que establece disposiciones para apoyar a la competitividad productiva, la cual dispone que las Iniciativas de apoyo a la competitividad productiva se ejecuten mediante procesos concursables efectuados por los gobiernos regionales y locales, pudiendo estos destinar hasta el 10% de los recursos presupuestados para los gastos destinados a proyectos, con excepción de los recursos provenientes de las fuentes de financiamiento de operaciones oficiales de crédito y donaciones y transferencias.

La Ley, además, establece que mediante esta modalidad no se efectúa la entrega directa de dinero a los beneficiarios, ni el desembolso de gastos de operación y mantenimiento de ninguna clase. Durante el periodo 2009 - 2017, a través de dicho instrumento, participaron 21 gobiernos regionales y 207 gobiernos locales, cofinanciándose 4019 planes de negocio con un aporte dinerario (cofinanciamiento) de S/. 583 millones por parte de dichos niveles de gobierno.

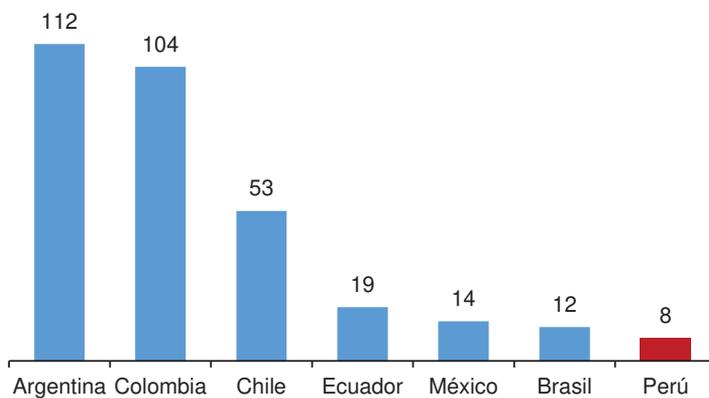
De otro lado, recientemente se aprobó el Decreto Legislativo N° 1414, Decreto Legislativo que autoriza al Ministerio de la Producción a conformar núcleos ejecutores de compras, con la finalidad de promover la participación de las MYPE en las compras públicas, buscando generar condiciones que posibiliten el incremento sostenible de sus niveles de productividad, calidad, gestión comercial y formalización empresarial; y con ello su mejor acceso a los mercados y un escalonamiento productivo progresivo.

2.6.6. Cultura de la calidad

En el Perú existen pocas empresas que ostentan certificación de calidad. En efecto, existe un bajo número de empresas que cuentan con certificación ISO 9001 en comparación con otros países de la región.

En muchos casos persiste el desconocimiento sobre las ventajas de la certificación, normalización, metrología y acreditación, por lo que les resulta oneroso adecuar sus procesos a determinadas especificaciones técnicas. No menos importante es que a nivel local, los consumidores no están familiarizados con exigir productos de calidad, lo cual es un reflejo de la alta informalidad de las actividades económicas en el país, cuya oferta de bienes carece de determinados estándares de producción.

Gráfico N° 55. Número de empresas con certificación ISO 9001 por cada 10 mil empresas, 2016

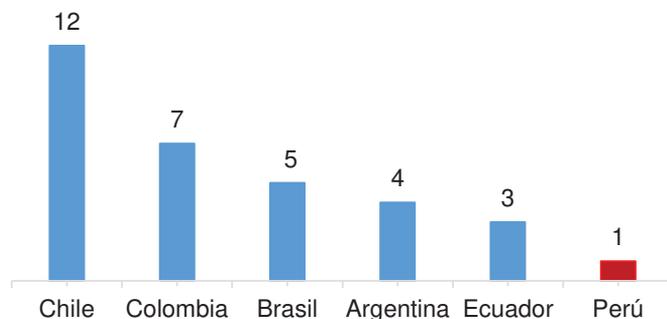


Fuente: Instituto Nacional de la Calidad (INACAL) y otros organismos de la calidad internacionales.

⁴¹ Las tractoras son definidas como aquellas empresas de los sectores productivos y de servicios que se caracterizan por su capacidad de arrastre y efectos multiplicadores, al movilizar a un conjunto amplio de empresas en torno a su cadena productiva.

Asimismo, el indicador para el número de Organismos de Evaluación de la Conformidad (OEC) acreditados en el país es el más bajo en comparación con los mismos países, tal como se muestra en el gráfico N° 50.

Gráfico N° 56. Número de OEC acreditados por cada 10 mil empresas



Fuente: Instituto Nacional de la Calidad (INACAL) y otros organismos de la calidad internacionales.

El inadecuado cumplimiento de estándares de calidad en los bienes y servicios que se producen o comercializan en el país, representa una problemática, debido a que limita la competitividad, afecta al consumidor, a la salud pública y a la sostenibilidad del medio ambiente.

Al respecto, en un mundo cada vez más globalizado, la calidad es determinante en las posibilidades de crecimiento empresarial de los países, así como en el comercio internacional y en las posibilidades de integración en las cadenas globales de valor. Esto toda vez que incide en la forma en que se producen los bienes, así como en la demostración confiable y reconocible de conformidad de productos y servicios, lo cual determina las posibilidades de ingresar a más mercados.

En esta línea, Romero (2009) señala que las grandes corporaciones que lideran la cadena estimulan procesos de mejora y el acceso a estándares técnicos con el fin de garantizar un mejor suministro de bienes y servicios que contratan con proveedores externos. Asimismo, ante la mayor apertura comercial del país y los múltiples acuerdos de libre comercio firmados, exige que la oferta exportable cumpla determinados estándares de calidad.

En este contexto, cabe indicar que el INACAL como ente conductor del Sistema Nacional de Calidad, viene desempeñando las labores de difusión y promoción respecto de las ventajas del uso y desarrollo de los servicios de la infraestructura de calidad, en el marco de sus competencias dentro de la acreditación, normalización y metrología.

2.6.7. Lineamientos de política

- LP 6.1. Mejorar los instrumentos de desarrollo productivo, de asociatividad y de articulación empresarial, fomentando el desarrollo de economías de escala.
- LP 6.2. Facilitar la aplicación de estándares de calidad y evaluación de la conformidad de los bienes y servicios a comercializar.
- LP 6.3. Incorporar el análisis de impacto regulatorio en la etapa previa a la formulación de propuestas normativas de alcance general en el Poder Ejecutivo y, progresivamente, los instrumentos de calidad regulatoria en los gobiernos subnacionales.
- LP 6.4. Procurar una simplificación administrativa eficaz y continua en los tres niveles de gobierno fomentando la eliminación de barreras de acceso y salida de los mercados.
- LP 6.5. Articular la interoperabilidad de sistemas informáticos entre entidades públicas y completar la implementación de la firma e identidad digital, con el fin de garantizar un impacto real en la vida de los ciudadanos a través de una administración más integrada y de fácil acceso.

2.7. OP N° 7: Facilitar las condiciones para el comercio exterior de bienes y servicios

2.7.1. Comercio exterior y competitividad

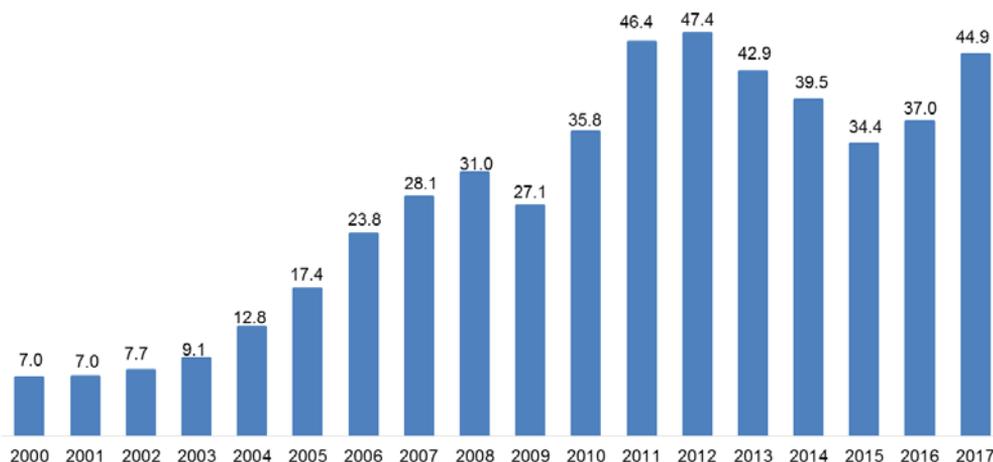
Conforme Kowalski y Büge (2013) los mecanismos mediante los cuales el comercio afecta a la productividad son los siguientes: i) los efectos de la especialización y, por lo tanto, una asignación de recursos más eficiente; ii) mayor variedad de bienes y servicios intermedios, normalmente a menores costos; iii) economías de escala; iv) mayor nivel de competencia; v) transferencia de tecnología y habilidades; e, indirectamente vi) mayores niveles de inversión, en la medida que los componentes mencionados previamente aumentan su rentabilidad, y por lo tanto, el nivel de inversiones *per se*.

En esta misma línea, según Delgado, Ketels, Porter y Stern (2012), la importancia del comercio exterior radica en la mejora de la productividad local, la expansión de las industrias locales y el acceso a conocimientos y tecnología más desarrollada. Adicionalmente, Krugman, Obstfeld, & Melitz (2012) señalan que “el comercio internacional permite la creación de un mercado integrado que es más grande que el mercado de cualquier país, y así se hace posible ofrecer simultáneamente a los consumidores una gran variedad de productos y menores precios”.

En el Perú, el comercio exterior ha evolucionado favorablemente en las últimas décadas, logrando que el monto de exportaciones en el 2017 sea más de seis veces el monto exportado en el 2000, tal como se aprecia en el gráfico N° 51.

Cabe resaltar el pico registrado en el 2012 respecto al nivel de exportaciones (US\$ 47,4 mil millones) en un contexto favorecido por los altos precios internacionales de nuestros principales productos de exportación tradicional.

Gráfico N° 57. Evolución de las Exportaciones
(US\$ miles de millones)

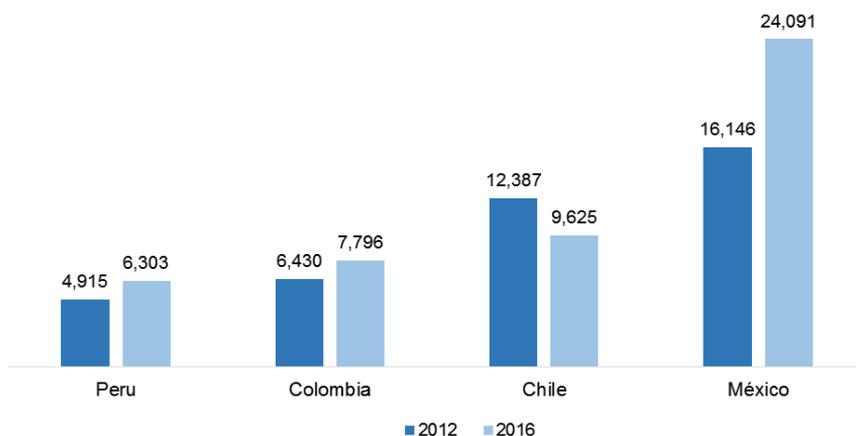


Fuente: BCRP (2018).

Por otro lado, respecto el comercio exterior de servicios peruano, cabe precisar que esta estadística es elaborada principalmente mediante estimaciones. Así, según el BCRP, entre el 2012 y 2017, las exportaciones peruanas de servicios crecieron en 50%. Ello implica el segundo crecimiento más alto de los países de la Alianza del Pacífico, luego de México (65%). Sin embargo, a pesar de esta alta tasa de crecimiento, el valor de las exportaciones aún se encuentra por debajo de todos los países de la Alianza.

El año 2017 este monto ascendió a US\$ 7394 millones (PROMPERU, 2018), y según recientes estimaciones brindadas por el MINCETUR se espera que en el 2018 el monto exportado llegue a los US\$ 8000 millones. Asimismo, de acuerdo con MINCETUR (2015), entre los principales rubros exportados por las empresas están los centros de contacto, las franquicias y los servicios de software.

Gráfico N° 58. Exportación de Servicios en la Alianza del Pacífico
(US\$ miles de millones)



Fuente: Área de Inteligencia de Mercados, CCEX, García (2018).

El crecimiento del comercio exterior de bienes y servicios es consecuencia, entre otros aspectos, del proceso de apertura comercial – que tiene en la suscripción de acuerdos comerciales como uno de sus principales instrumentos – y de los esfuerzos realizados a nivel nacional con el objetivo de su correcto aprovechamiento. Es así que al 2018, el Perú tiene vigentes 19 acuerdos comerciales que establecen reglas claras y estables para la inversión y mejores condiciones de acceso a los mercados de destino más importantes. Estos han permitido el ingreso preferencial de productos peruanos (principalmente bienes no tradicionales y servicios) a 53 países, incrementando las exportaciones y el ingreso de divisas al país. Asimismo, la ruta a seguir como agenda interna está enmarcada en el Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX) 2015-2025 del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, que tiene como meta la consolidación de la presencia de las empresas exportadoras peruanas en el exterior.

El PENX enmarca todas las líneas de acción que el MINCETUR viene impulsando desde el 2003. Incluye 4 pilares estratégicos: i) Internacionalización de la empresa y diversificación de mercados; ii) oferta exportable diversificada, competitiva y sostenible; iii) facilitación del comercio exterior y eficiencia de la cadena logística internacional; y iv)

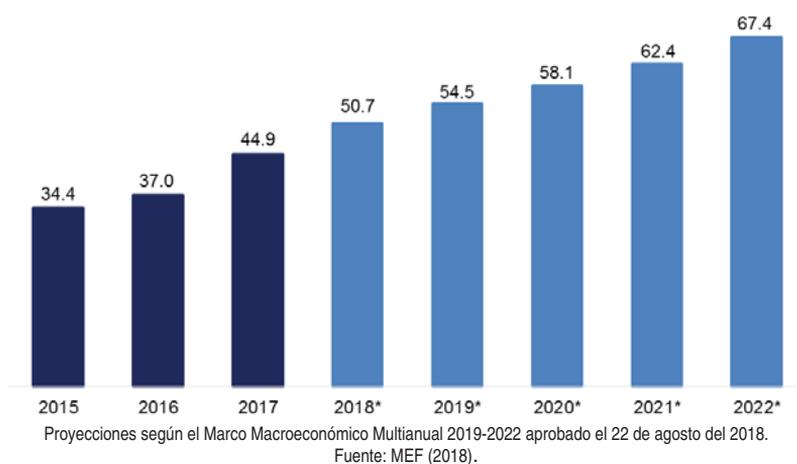
generación de capacidades para la internacionalización y consolidación de una cultura exportadora.

En el marco del pilar ii, el MINCETUR viene actualizando, en coordinación con los gobiernos regionales, los Planes Regionales de Exportación (PERX), documentos elaborados de manera participativa con actores públicos, privados y de la academia de cada región, que priorizan los productos de la canasta exportable regional, identifican brechas de competitividad y establecen acciones para la mejora competitiva e internacionalización de las empresas de cada región; dándole relevancia al sector no tradicional por su significativo impacto en la creación de empleo. Los PERX representan una hoja de ruta para el desarrollo de la oferta exportable regional, y tienen el objetivo de contribuir a la internacionalización de las empresas peruanas.

Los PERX identifican, para cada región, brechas de competitividad exportadora transversales, como: infraestructura vial, conectividad, acceso a energía, entre otras; así como brechas de competitividad de cada cadena productivo-exportadora de la región, como: calidad de la oferta, inocuidad y cumplimiento de estándares internacionales, gestión asociativa, infraestructura y tecnología productiva, capacidades empresariales, promoción comercial, entre otras. Estos documentos establecen un marco referencial de acción, dentro del cual se plantea un gran reto de articulación a nivel intersectorial y multinivel (ámbito nacional, regional y local), y a nivel público-privado.

Adicionalmente, las proyecciones para las exportaciones peruanas son positivas. En particular, el MEF (2018) proyecta que las exportaciones peruanas alcanzarán un nivel de US\$ 67,4 mil millones en el 2022, lo que implicaría un crecimiento acumulado del 50% para el periodo 2017-2022.

Gráfico N° 59. Proyección de las exportaciones
(US\$ miles de millones)



Ahora bien, 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, así como de las oportunidades que nos brinda el grado de apertura comercial alcanzado. Es así que, dado el contexto actual de la economía mundial, resaltando principalmente el alto nivel de integración de los mercados, la capacidad de respuesta de nuestra producción nacional, así como la consolidación de un entorno que facilite el comercio exterior, se evidencian elementos esenciales para el posicionamiento de los productos peruanos en los mercados internacionales de manera competitiva.

2.7.2. Promover el desarrollo de una oferta exportable diversificada y competitiva.

La apertura comercial brinda una importante oportunidad para que el Perú diversifique sus exportaciones. Al 2018, más del 89% de las exportaciones peruanas se destinan a mercados con los cuales se mantiene acuerdos comerciales. Estos acuerdos, ofrecen, según la OCDE (2016a) "una importante oportunidad de incrementar el número de productos exportados y de empresas exportadoras, especialmente de productos no tradicionales (agricultura, pesca, química, manufactura y bienes textiles)".

A pesar del importante crecimiento del valor total de las exportaciones peruanas, cabe indicar que ello no ha implicado necesariamente un mayor nivel de diversificación de las mismas. Conforme lo muestra la tabla N° 12, el principal componente histórico de la canasta exportadora peruana son las exportaciones mineras. Al 2017, las actividades primarias tradicionales (minería, petróleo, agricultura y pesca) en conjunto representaron el 74% de nuestras exportaciones; mientras que las exportaciones no tradicionales representaron el 26%. En 2017, las exportaciones no tradicionales superaron los US\$ 11 mil millones y registraron un crecimiento de 8% respecto del 2016; destacando el crecimiento de las exportaciones de productos agroindustriales como las paltas y arándanos.

Existe potencial para seguir expandiendo las exportaciones, mediante el desarrollo de una oferta exportable de bienes y servicios diversificada, con estándares de calidad internacionales que permitan aprovechar las oportunidades del comercio internacional.

Tabla N° 12. Estructura porcentual de las exportaciones, por grupos de productos (%)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total exportaciones	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Productos tradicionales						

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pesqueros	4,9%	4,0%	4,4%	4,2%	3,4%	4,0%
Agrícolas	2,3%	1,8%	2,2%	2,1%	2,4%	1,8%
Mineros	58,4%	55,8%	52,2%	55,2%	59,0%	60,6%
Petróleo y gas natural	10,6%	12,4%	11,6%	6,7%	6,0%	7,5%
Productos no tradicionales						
Agropecuarias	6,5%	8,1%	10,7%	12,8%	12,7%	11,4%
Pesqueros	2,2%	2,4%	2,9%	2,7%	2,5%	2,3%
Textiles	4,6%	4,5%	4,6%	3,9%	3,2%	2,8%
Maderas y papeles, y sus manufacturas	0,9%	1,0%	1,1%	1,0%	0,9%	0,8%
Químicos	3,5%	3,5%	3,8%	4,1%	3,6%	3,1%
Minerales no metálicos	1,5%	1,7%	1,7%	2,0%	1,7%	1,3%
Sidero-metalúrgicos y joyería	2,8%	3,1%	2,9%	3,1%	2,9%	2,8%
Metal-mecánicos	1,2%	1,3%	1,5%	1,6%	1,2%	1,1%
Otros	0,6%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%

Fuente: BCRP (2018).

En particular, se resalta el mayor nivel de participación alcanzado por las exportaciones agropecuarias durante los últimos años. Al respecto, cabe indicar que estas exportaciones registraron un crecimiento acumulado del 66% durante el periodo 2012-2017, como consecuencia de los mayores envíos de productos como las uvas, mangos, paltas, arándanos, entre otros. Ello refleja que los esfuerzos orientados a expandir la canasta exportadora están brindando resultados positivos.

En el 2012, el Banco Mundial concluyó que la evolución del crecimiento de las exportaciones peruanas todavía dista de su potencial crecimiento y diversificación, lo cual implica que existe espacio para que la política comercial siga contribuyendo a la creación de eficiencias productivas. Para este objetivo, el PENX 2015-2025 precisa que el desarrollo de una oferta exportable competitiva se logra con la suma de esfuerzos institucionales que coadyuvan a un entorno adecuado y sostenible para los negocios que produzcan bienes y servicios con la capacidad de competir globalmente.

Por otro lado, PRODUCE (2017) identificó que, a pesar que en el 2016, las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) representaron el 71,5% del total de empresas exportadoras en el Perú, el valor exportado por estas fue apenas el 3,8% de las exportaciones totales para dicho año. En contraste las grandes empresas, que tan solo representaron el 28,5% del total de empresas exportadoras, concentraron el 96,2% del total de exportaciones peruanas en el mismo año (PRODUCE, 2017).

Tabla N° 13. Evolución de las empresas exportadoras, según estrato empresarial

Tamaño empresa	2012	2013	2014	2015	2016	Part. 2016
Total	7792	7777	7929	7350	7278	100,0%
Micro	2805	2763	2826	2636	2536	34,8%
Pequeña	2806	2800	2851	2365	2375	32,6%
Mediana	288	282	292	291	294	4,0%
Grande	1893	1932	1960	2058	2073	28,5%

Fuente: PRODUCE (2017).

Respecto a este último punto, el BID (2014b) sugiere que las pequeñas y medianas empresas no han aprovechado a plenitud las oportunidades que brinda el comercio exterior para lograr su internacionalización. En el 2016, ello se ve reflejado en que: i) solo el 0,3% de las MIPYME peruanas exportaron; ii) sus exportaciones se concentraron principalmente en bienes primarios; y que iii) en términos generales, se les dificulta sobrevivir a la actividad exportadora.

2.7.3. Facilitación del comercio exterior y mejora del desempeño de la cadena logística

El problema de la cadena logística peruana se encuentra consensuado tanto en su existencia como en su importancia. El estudio "Análisis Integral de la logística en el Perú de 5 cadenas de exportación", realizado por el Banco Mundial por encargo del MINCETUR y publicado en 2016, reconoce que los costos e ineficiencias logísticas se han constituido como los principales obstáculos para la mejora de competitividad de los productos peruanos en los mercados internacionales, así como para su inserción a las cadenas regionales o globales de valor. En particular, dicho estudio determinó que los costos logísticos en el Perú componen entre el 20% y el 50% del valor de los productos estudiados (café, cacao, quinua, uva y cebolla amarilla).⁴²

Adicionalmente, el crecimiento del comercio exterior del Perú ha originado que los procedimientos y trámites vinculados al mismo cobren cada vez más importancia, y con ello la vinculación de las entidades responsables. En esta línea, es importante precisar que según los resultados del *Customs Assessment Trade* (CAT-R) realizado por el Banco Mundial para la SUNAT en 2017, los procesos aduaneros han evolucionado en gran medida durante los últimos años, llegando a

⁴² Según el estudio, la cebolla es la que presenta un mayor sobre costo logístico para su comercialización, con un incremento de 50% en su precio. En el caso de los otros productos el porcentaje, a pesar de ser menor no deja de ser elevado: quinua (38%), uva (33%) y café (21%), lo que resta competitividad a dichos productos y al país en un contexto más ampliado.

consolidarse como sencillos, con tiempos cortos y controlados. No obstante, los principales sobrecostos identificados se encuentran en las esferas logísticas de transporte, almacenaje y trámites sectoriales.

En efecto, en la última versión disponible del reporte sobre logística comercial del Banco Mundial del 2018, el Perú ocupó el puesto 83 de 160 países en el Índice de Desempeño Logístico (IDL), disminuyendo 23 posiciones respecto al 2012. Al examinar los componentes de dicho indicador, se advierte que la falta de infraestructura de calidad (expresada en una inadecuada infraestructura de conectividad) es lo que más afecta el desempeño logístico del país (solo se obtiene 2,28 de 5 puntos).

Tabla N° 14. Índice de Desempeño Logístico total (IDL) por componente, según país de la Alianza del Pacífico

País	Puesto	Eficiencia aduanera	Calidad de infraestructura	Facilidad para coordinar embarques	Calidad de servicios logísticos	Facilidad de seguimiento a los envíos	Frecuencia de arribo de embarques
Chile	34	3,27	3,21	3,27	3,13	3,20	3,80
Colombia	58	2,61	2,67	3,19	2,87	3,08	3,17
México	51	2,77	2,85	3,10	3,02	3,00	3,53
Perú	83	2,53	2,28	2,84	2,42	2,55	3,45

1/ Puntaje de 1 al 5. Donde 5 son los más eficientes y 1 los menos eficientes.

Fuente: Banco Mundial (Banco Mundial, 2018c). Elaboración propia.

Entre los problemas que originan el bajo desempeño logístico se encuentran: i) la carencia de una sólida planificación intermodal, que maneje una visión logística y de coordinación estrecha entre los distintos niveles de gobierno; ii) la falta de promoción de mecanismos que faciliten la interconexión con el interior del país; iii) el déficit de infraestructura, especialmente en el ámbito regional; y iv) la limitada participación de la inversión privada en el desarrollo de la infraestructura logística en el país. En conjunto, la ausencia de adecuados servicios logísticos se traduce en sobrecostos que deben enfrentar los productores y empresarios, lo cual genera la pérdida de competitividad de sus productos (Banco Mundial, 2016).

De ello se desprende que el trabajo para mejorar la cadena logística contiene un fuerte componente de infraestructura. Ello en la medida que por costos logísticos debemos entender a todos los costos involucrados en trasladar un producto desde la fábrica o donde fue producido hasta el punto de salida de un país hacia el exterior. En este sentido, resulta imperativo asegurar la existencia de vías de acceso a puertos y aeropuertos que permitan controlar los tiempos de tránsito, así como áreas de almacenamiento seguras.

Por otro lado, entre los principales sobrecostos identificados se encuentran aquellos relacionados a los trámites sectoriales. Es así que, respecto a la coordinación de las entidades responsables de los trámites o procedimientos relacionados con el comercio exterior, las principales dificultades se encuentran en los procedimientos de control sanitario vinculados a la entrada y salida de los productos agropecuarios y pesqueros. Estas deficiencias incluso se encuentran deteriorando la imagen de las exportaciones peruanas, principalmente en los sectores no tradicionales que más crecimiento han registrado durante los últimos años.

Al respecto, la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) es un sistema integrado que permite a los agentes económicos involucrados en el comercio exterior y transporte internacional gestionar electrónicamente los trámites requeridos por diferentes autoridades en el tránsito, ingreso o salida de mercancías al territorio nacional. A la fecha este sistema ha registrado un importante avance a través de la incorporación de más de 260 trámites correspondientes a 15 entidades con competencia en mercancías restringidas bajo la misma plataforma de interoperabilidad. No obstante, aún es necesario que evolucione a una versión más moderna y sofisticada acorde con las actuales exigencias, así como que mejore los procesos internos de cada una de las entidades competentes en materia de manejo del riesgo, tecnología de la información y gestión del cambio (BID, 2015b).

Cabe señalar que MINCETUR viene ejecutando el Proyecto de Inversión Pública "Mejoramiento de los Servicios de Facilitación de Comercio Exterior a través de la VUCE Segunda Etapa" denominado VUCE 2.0, que tiene como objetivo mejorar la competitividad del sector Comercio Exterior, a través del rediseño de los procesos relacionados a los procedimientos administrativos de las entidades públicas vinculadas a la VUCE, la renovación de la plataforma tecnológica, el desarrollo de nuevos módulos de servicios para la cadena logística de comercio exterior y la generación de información de valor. Con este proyecto se espera brindar a los exportadores, importadores y operadores de comercio exterior procesos integrados, simplificados, transparentes, predecibles y con información de calidad para realizar sus operaciones.

La reciente creación de la Comisión Multisectorial de Facilitación de Comercio Exterior se configura también como un instrumento importante para lograr la optimización de estos trámites, la coordinación intersectorial y la reducción de sobrecostos. Ello dado que esta Comisión Multisectorial fue creada con el objetivo de reforzar la coordinación entre las entidades vinculadas al comercio exterior, para promover acciones orientadas a reducir los costos logísticos, así como contribuir al cumplimiento del Acuerdo sobre Facilitación de Comercio de la Organización Mundial del Comercio.

Finalmente es importante señalar que la facilitación del comercio exterior y la mejora del desempeño de la cadena logística deben darse a través de la mejora de la transparencia, la digitalización de los procesos, la generación de mecanismos de defensa del usuario de comercio y el fomento de la competencia en la prestación de los servicios.

2.7.4. Alta presencia de subvaluación y contrabando

Conforme la Ley N° 28008, Ley de Delitos Aduaneros, se define contrabando como la sustracción, elusión y burla del respectivo control aduanero de las mercancías; así como la ocultación o sustracción de mercancías a la acción de verificación o reconocimiento físico de la aduana; ello implica que estas mercancías ingresan al país sin el respectivo pago de los aranceles ni de los tributos respectivos. Por su parte, se define la subvaluación como una modalidad de

defraudación de las rentas de aduanas, con el objetivo de lograr el aprovechamiento ilícito de los inventivos o beneficios económicos, o dejar de pagar derechos antidumping o compensatorios.

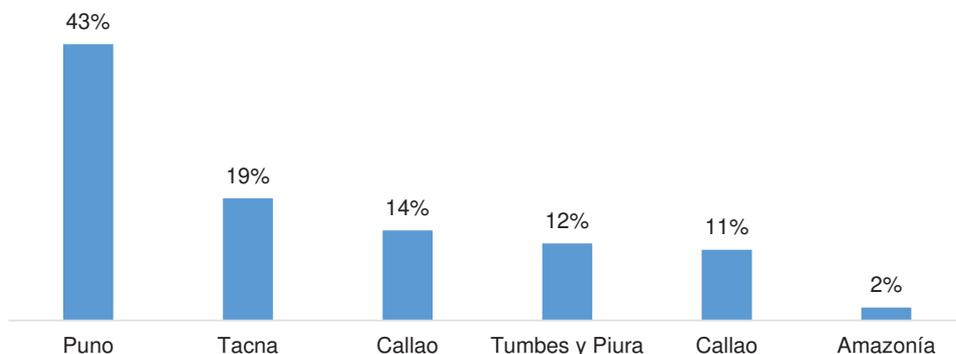
Para Mashiri y Sebele-Mpofu (2015), el comercio ilícito, dentro del cual están incluidas la subvaluación y el contrabando, afecta a factores económicos vinculados a la producción y consumo, y por ende incide negativamente en la competitividad de los países. Al respecto, este impacto representa entre el 8% y 15% del PBI mundial, distorsionando los mercados de las economías y disminuyendo el ingreso legítimo de los agentes económicos. Estos fenómenos tienen consecuencias negativas tanto para la recaudación fiscal como para el correcto funcionamiento de mercados, en la medida que al abaratar precios de una manera ilícita afectan también a la industria nacional y por lo tanto al nivel de empleo.

Adicionalmente, tal como señala Vela (2012), la existencia de acciones ilícitas genera un efecto imitación en la comunidad donde se desarrollan, y contribuye a generar un clima de violencia e incremento de otras formas delictivas, en la medida que las mafias de contrabando suelen estar vinculadas al narcotráfico o financiamiento de otras actividades ilícitas (Vela, 2012). Por último, es necesario precisar también sobre los posibles riesgos a la salud pública que representa el contrabando, en la medida que se trata del ingreso de mercancías que no necesariamente cumplen con las regulaciones correspondientes, volviéndose potencialmente nocivas.

Según la SUNAT, la subvaluación es la modalidad más importante de defraudación de rentas de aduanas en el Perú, y se estima que en el 2016 su valor total ascendió a US\$ 478 millones (SUNAT, 2017). Cabe resaltar que esta modalidad registra una mayor incidencia en algunas mercancías provenientes de sectores productivos con alta susceptibilidad respecto a la declaración de precios, tales como los productos de la cadena textil y/o confecciones.

Por otro lado, la SUNAT (2017) estima que el contrabando para el año 2016 ascendió a US\$ 573 millones, teniendo como principales zonas de origen Puno, Tacna, Callao, Tumbes, Piura y la Amazonía. El impacto fiscal correspondiente al contrabando en el 2016 ascendió a US\$ 108 millones. De acuerdo con el mismo estudio, el mayor nivel de contrabando proviene de Puno (43%) con US\$ 251 millones.

Gráfico N° 60. Contrabando según fuente de origen 2016
(en %)



Fuente: SUNAT (2017).

Para Romero (2018) el contrabando se encuentra asociado a la alta informalidad, baja intermediación financiera, debilidad institucional y falta de presencia del Estado en fronteras. En esta misma línea, la SUNAT precisa que entre los determinantes impulsores a este fenómeno se encuentran el grado de corrupción de un país y la existencia de una cultura de informalidad, ello en tanto gran parte de la población no internaliza las consecuencias de consumir bienes de contrabando.

Dado este contexto, la SUNAT ha establecido la lucha contra el contrabando como un objetivo institucional y primordial, de manera que han implementado esfuerzos concretos. Por ejemplo, en el Plan de Gestión y Control Aduanero 2016 se establecieron 4 programas específicos con el objetivo de combatir las diferentes modalidades de contrabando, así como revisar y redefinir zonas y puntos estratégicos de control aduanero. Ello conllevó a que durante ese año la SUNAT efectuó cerca de 21 000 acciones preventivas que derivaron en mercancías incautadas e inmovilizadas por un total de US\$ 122 millones. Asimismo, su Plan Estratégico Institucional 2018 considera la lucha contra el contrabando como acción estratégica sectorial. No obstante, el problema de subvaluación y contrabando persiste, por lo que resulta necesario generar un trabajo articulado entre las entidades competentes para su resolución.

2.7.5. Internacionalización de las empresas y diversificación de mercados

Para la OCDE (2015), la sofisticación de las exportaciones de un país y la complejidad de su estructura de producción son dos importantes factores determinantes de su crecimiento a largo plazo. Al respecto, la apertura comercial lograda en las últimas tres décadas ha brindado importantes oportunidades para el crecimiento del comercio exterior. Sin embargo, este aprovechamiento aún es limitado para ciertos segmentos del mercado, como las micro, pequeñas y medianas empresas, conforme se ha visto anteriormente, cuya participación conjunta en las exportaciones solo ascendió al 3,8% respecto al valor total exportado (medido en US\$ FOB) y al 2,3% del volumen total exportado (medido en toneladas métricas).

Tabla N° 15. Estructura de exportaciones según estrato empresarial, en montos (US\$ FOB) y volúmenes (TM)

	2015		2016	
	Monto	Volumen	Monto	Volumen
Micro	0,5%	0,3%	0,4%	0,2%
Pequeña	2,9%	1,5%	2,6%	1,8%

	2015		2016	
	Monto	Volumen	Monto	Volumen
Mediana	1,0%	0,5%	0,8%	0,3%
Grande	95,6%	97,6%	96,2%	97,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: PRODUCE (2017).

Según el PENX 2015-2025, para el adecuado aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el comercio internacional es necesario que el sector privado cuente con mecanismos de soporte que faciliten y fomenten la internacionalización, siendo la incorporación de los negocios a las cadenas globales de valor uno de estos esquemas de aprovechamiento. Esta inserción permitirá a las empresas peruanas incrementar su presencia y participación en el comercio internacional, así como el escalamiento de sus exportaciones en términos de conocimiento, contenido tecnológico y capital humano.

En este sentido, Blyde (2014) resalta que la participación en las cadenas globales de producción suele asociarse con un aprendizaje acelerado, la transferencia de tecnologías y la difusión de conocimientos. El mismo estudio señala que los países de América Latina participan principalmente como proveedores de insumos primarios, e incluso los países de América del Sur se encuentran en una etapa temprana de la cadena, en comparación al resto de países del continente.

Al respecto, si bien la labor de promoción comercial ha mostrado un impacto positivo en los últimos años para el posicionamiento de los productos peruanos en el exterior (Van Viesebroek, Konings, & Volpe Martincus, 2016), es necesario que esta labor se enfoque en una segunda etapa, en donde se priorice la identificación de oportunidades para que las empresas participen y se integren en cadenas globales de valor en las distintas etapas de producción de los bienes.

Por otro lado, según el Centro Internacional para el Comercio y Desarrollo Sostenible, el sector servicios desempeña un papel clave para la operación de las cadenas globales de valor, sobre todo aquellas relacionadas a transporte y comunicaciones. Sin perjuicio de ello, señala también que este sector puede constituir cadenas de valor por sí mismo. Es así que advierte sobre la importancia de este amplio sector, en la medida que se encuentra integrado a los demás sectores de manera transversal, sugiriendo incluso que las economías en desarrollo pueden capturar la provisión de algún servicio como método de entrada a las cadenas globales de valor (Stephenson, 2015).

Adicionalmente, es importante apoyar las diferentes formas o modalidades de internacionalización. Estas incluyen: la exportación directa, el establecimiento de alianzas estratégicas para la comercialización en destino, la participación en compras públicas internacionales, las franquicias y la instalación de empresas peruanas en el exterior.

Es así que se vienen realizando una serie de esfuerzos por promocionar la inserción del Perú a los mercados internacionales a través de diferentes modalidades como las cadenas globales o regionales de valor, así como la exportación de servicios. Al respecto, cabe resaltar el Programa de Apoyo a la Internacionalización (PAI) como un instrumento del Fondo MIPYME, el trabajo para impulsar los encadenamientos productivos entre los países miembros de la Alianza del Pacífico, la continua realización del Perú Service Summit (plataforma de negocios del sector servicios más grande de la región), así como la reciente aprobación de la Ley N° 30641, Ley que fomenta la exportación de servicios y el turismo.

Respecto a la primera iniciativa, se resalta que el PAI está diseñado para responder a las siguientes cuatro modalidades de internacionalización, dados los diferentes estadios en los que se pueden encontrar las empresas en sus procesos de internacionalización: i) potenciamiento de exportaciones, ii) licitaciones y alianzas estratégicas, iii) franquicias e iv) implantación comercial.

Sin embargo, conforme se ha podido apreciar en las líneas superiores, el nivel de participación de las empresas exportadoras peruanas en las diferentes modalidades de internacionalización, diferentes a la exportación de bienes finales, todavía es incipiente. Es así que, en un contexto donde la inserción a las cadenas globales de valor y la exportación de servicios tiene un importante rol en el impulso al crecimiento de la economía, es necesario continuar profundizando los mecanismos que permitan a las empresas peruanas aprovecharlos.

2.7.6. Lineamientos de política

- LP 7.1. Desarrollar una oferta exportable diversificada y competitiva, incluyendo la asociatividad y el desarrollo productivo con estándares internacionales de calidad, con la participación de la micro, pequeña y mediana empresa.
- LP 7.2. Optimizar el acceso a servicios logísticos para fortalecer la cadena logística de comercio exterior (seguridad, puertos, aeropuertos, etc.).
- LP 7.3. Consolidar el sistema de facilitación del comercio y la coordinación entre las entidades involucradas, así como los mecanismos de lucha contra los delitos aduaneros.
- LP 7.4. Generar capacidades para la internacionalización de las empresas y la diversificación de mercados, mediante la inserción y escalamiento en las cadenas globales y regionales de valor, así como la promoción de diversas modalidades de internacionalización.

2.8. OP N° 8: Fortalecer la institucionalidad del país

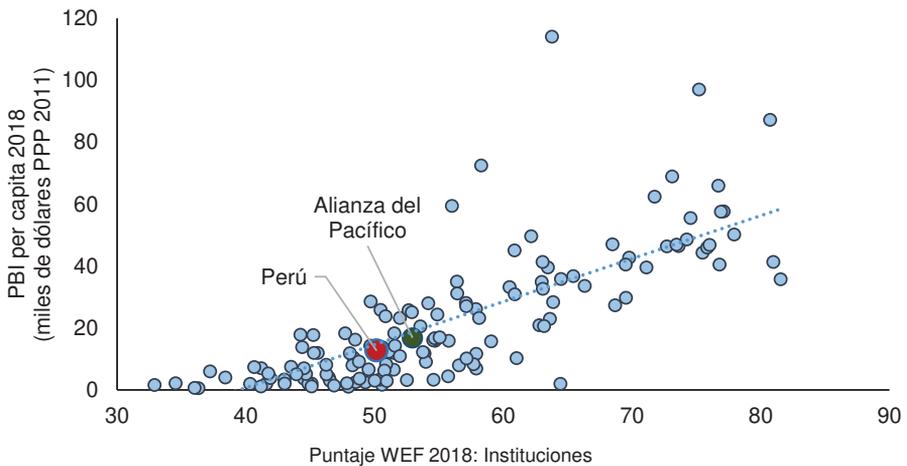
2.8.1. Institucionalidad y competitividad

Las instituciones representan las reglas de juego y limitaciones diseñadas por la sociedad para estructurar la interacción política, económica y social. Estas limitaciones pueden ser informales (p.ej. sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta) o formales (p.ej. constituciones, leyes y derechos de propiedad). El rol de las instituciones consiste en reducir la incertidumbre e incentivar la actividad económica para la generación de riqueza. Así, el funcionamiento de

las instituciones determina los costos de transacción y producción, la factibilidad de realizar actividades económicas y, en la práctica, provee las estructuras de incentivos de la economía (North, 1991).

Las instituciones económicas y políticas son la causa fundamental de las diferencias de crecimiento económico entre las naciones. Las instituciones inclusivas fomentan el crecimiento económico a través de: i) derechos de propiedad adecuadamente definidos y protegidos que fomentan la inversión; ii) aprovechamiento del poder de los mercados mediante una adecuada asignación de recursos, entrada de empresas eficientes, entre otros; y iii) generación de una participación amplia de los miembros de la sociedad en la generación de riqueza (Acemoglu & Robinson, 2008). Esta relación puede observarse en el gráfico N° 55, donde el puntaje del WEF en el pilar de Instituciones tiene una relación directa con el PBI per cápita de los países.

Gráfico N° 61. Calidad de las instituciones públicas y crecimiento económico



Fuente: FMI, WEF (2018). Elaboración propia.

Las decisiones de inversión se basan en el supuesto de que los retornos esperados vayan por encima de los costos de la inversión. Dichos costos también incluyen el tiempo y dinero asociados a la protección y monitoreo del cumplimiento de contratos entre partes. A nivel de instituciones informales, esto depende de los niveles de confianza dentro de una sociedad. A nivel de instituciones formales, de la existencia de instituciones capaces de asegurar un nivel básico de protección de los derechos de propiedad y seguridad. Estas instituciones se basan en los arreglos políticos y las estructuras de poder y se caracterizan por la incidencia de la transparencia, la eficiencia del sector público y la existencia de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado (WEF, 2015). Esta relación se puede observar en el Gráfico N° 56.

Gráfico N° 62. Canales mediante los cuales las instituciones afectan la productividad



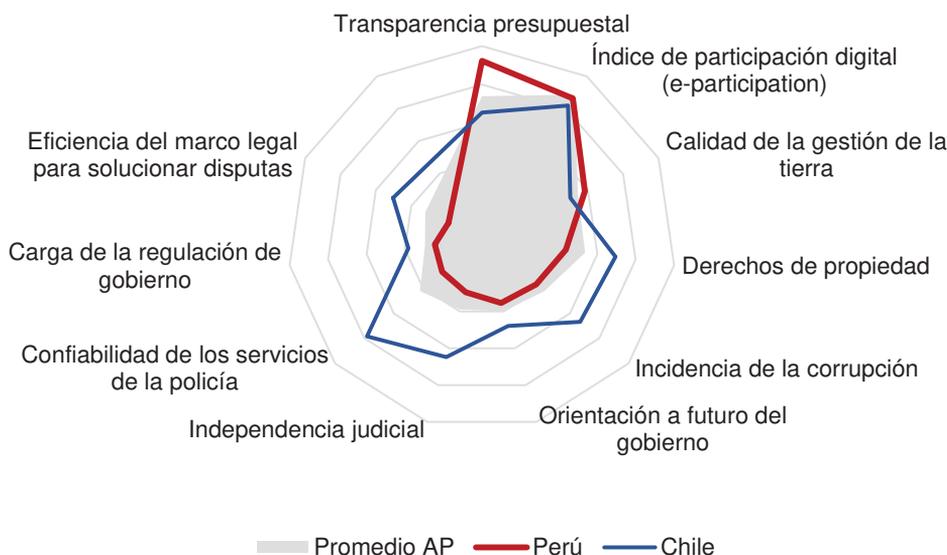
Fuente: WEF (2015). Elaboración propia.

- **Importancia de los derechos de propiedad.** La capacidad de adquirir y mantener control sobre un activo incentiva la inversión mediante la creación, innovación, comercio y mantenimiento. Sin confianza en el respaldo de las instituciones, se reducirán las transacciones y el crecimiento de la economía. Una economía de mercado no puede funcionar sin la protección de los derechos de propiedad, ya que estos son pre requisitos para la obtención de crédito, venta de activos y resolución de conflictos ante la justicia. Los derechos de propiedad y la formalidad están estrechamente ligados (WEF, 2015).
- **Seguridad para la actividad económica.** La capacidad de un Estado de brindar seguridad a sus ciudadanos es un requisito básico para incentivar la actividad económica. La violencia, el crimen organizado y el terrorismo constituyen desincentivos poderosos a la inversión privada y transacciones económicas, generando una asignación subóptima del capital y trabajo, y constituyendo una barrera a la entrada a nuevos mercados (Jaitman, 2017)

- **Sistema de integridad.** La integridad pública hace referencia a la alineación consistente y el cumplimiento de los valores, principios y normas éticas, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos por encima de los intereses privados (OCDE, 2017b). Por otro lado, la corrupción -entendida como el mal uso del poder público para ganancia privada- interfiere con la asignación eficiente de recursos y daña el crecimiento de cinco formas: i) reducción de los incentivos a invertir por generar un impuesto adicional; ii) incentivos a que el capital humano más talentoso busque generación de rentas antes que explotar su potencial en trabajos productivos; iii) pérdidas de recaudación de impuestos; iv) gasto público no necesariamente basado en la generación de bienestar; y v) reducción de la calidad de la infraestructura por una deficiente asignación de contratos públicos (WEF, 2015).
- **Eficiencia del sector público.** Se entiende mediante dos aspectos: calidad de los servicios administrativos y estabilidad de las políticas públicas. En el primer caso, implica deshacerse de trámites innecesarios en procesos clave para los negocios. Por su parte, la estabilidad de las políticas públicas impacta la competitividad mediante la reducción de incertidumbre, generando una mejor asignación de recursos e incentivando mayor inversión en investigación y desarrollo (WEF, 2015).
- **Pesos y contrapesos de los poderes del Estado.** La separación de poderes, particularmente la independencia del Poder Judicial, es crucial para evitar que las instituciones se formen en función a intereses particulares. Así, la rendición de cuentas por parte de los poderes del Estado resulta crucial para el funcionamiento de un Estado de derecho. El Poder Judicial es de particular importancia, pues es el principal responsable del cumplimiento de contratos y *enforcement* sobre los derechos de propiedad, brindando predictibilidad.

En el ranking global de competitividad del WEF, el Perú se encuentra en el puesto 90 de 140 países en el pilar de institucionalidad (WEF, 2018). Este es uno de los pilares en los cuales el Perú se encuentra más rezagado, lo que sugiere que la corrupción y la ineficiencia de la burocracia del gobierno están entre los principales factores problemáticos para hacer negocios en el país. Los ámbitos en los que el Perú muestra el posicionamiento relativo más bajo dentro del pilar de instituciones son: confiabilidad de los servicios de la policía (136), carga de regulación de gobierno (128), derechos de propiedad (117), independencia judicial (115), orientación al futuro del gobierno (109), eficiencia del marco legal para solucionar disputas (103), e incidencia de la corrupción (80). En el gráfico N° 57 se pueden observar las diferencias de puntaje de Perú en comparación con los países de la Alianza del Pacífico, en una selección de indicadores del pilar instituciones. Como se puede ver, el Perú se encuentra por lo general por debajo del promedio, mientras que Chile lleva una clara ventaja sobre el resto de países de la Alianza del Pacífico.

Gráfico N° 63. Perú y AP: Desempeño en selección de indicadores del pilar instituciones, 2018



Fuente: WEF (2018). Elaboración propia.

El diagnóstico sobre instituciones en el Perú se enfocará en cinco puntos centrales. En primer lugar, dada la importancia de los pesos y contrapesos de los Poderes del Estado para la actividad económica, particularmente de la independencia del Poder Judicial y la predictibilidad de su accionar, se analizará la realidad del Poder Judicial en el Perú y su impacto sobre la productividad. A continuación, en lo referente a la importancia del sistema de integridad para asignar eficientemente los recursos y no desincentivar la inversión, se analizarán los esfuerzos y principales necesidades en la lucha contra la corrupción, procurando además la eficiencia en las acciones de control correspondientes. Luego, enmarcado en la eficiencia del gobierno y en la generación de instituciones económicas inclusivas, se analizará la gestión descentralizada en el Perú.

Posteriormente, con énfasis en la importancia de la delimitación y claridad de los derechos de propiedad, se analizarán las acciones, retos y potencialidades en torno a la gestión del territorio en el Perú. Finalmente, con base en la necesidad de eficiencia del Estado, se analizará la necesidad de captar y mantener talento laboral en el servicio público.

2.8.2. Sistema de justicia

Los sistemas de justicia constituyen instituciones que permiten el funcionamiento apropiado del mercado, brindando certidumbre a las transacciones. Algunas de las variables más analizadas respecto al desempeño de

estos sistemas son la duración de los procesos judiciales, la predictibilidad de las sentencias y la accesibilidad del sistema. Respecto a la duración de los procesos, esta es inversamente proporcional al índice de confianza en el sistema de justicia. Así, un estudio realizado en países OCDE halló que un incremento de 10% en la duración de los juicios se asocia a una caída de 2 puntos porcentuales en la probabilidad de confiar en el sistema de justicia (OCDE, 2013). La duración de los procesos es relevante pues genera costos para los agentes de la economía, pudiendo incluso comprometer la rentabilidad y existencia de empresas medianas y pequeñas, dado el costo de resolver conflictos y de llevar a término los procesos. Así, los países con juicios más largos son a su vez los países con sistemas más inaccesibles financieramente.

En el Perú, la desaprobación del sistema de justicia es elevada. En setiembre de 2018, tanto el Poder Judicial como la Fiscalía de la Nación contaban con solo 11% de aprobación. La desaprobación asciende a 84% y 81% para el Poder Judicial y la Fiscalía de la Nación, respectivamente (El Comercio, 2018). Así, al observar los resultados del Perú en el ranking de *Doing Business*, nuestro país tiene consistentemente el segundo peor lugar de la Alianza del Pacífico en la categoría "cumplimiento de contratos" y se encuentra detrás del promedio Alianza del Pacífico y OCDE en el indicador "calidad de los procesos judiciales" (Banco Mundial, 2018c).

Uno de los mayores problemas corresponde a la demora en la conclusión de procesos judiciales. Así, por ejemplo, la norma indica que un proceso de desalojo por ocupación precaria debería tomar 5 meses, pero toma en la realidad 4 años y 3 meses, generando 46 meses de atraso (Gaceta Jurídica, 2015). Esto genera impactos en distintos ámbitos. En el mercado crediticio, el prolongado tiempo para la ejecución judicial ante el incumplimiento genera mayores requisitos para otorgar créditos, elevando la tasa de interés para préstamos y por lo tanto reduciendo el acceso al crédito para la formalización de los negocios. Así, un estudio calculó que, si se redujera el tiempo que toma un proceso de ejecución de garantía hipotecaria por la vía judicial (entre 18 meses y 3 años) a un período de 6 meses, la tasa de crédito podría reducirse en 2,2 puntos porcentuales (BCRP, 2006).

Por otra parte, en el mercado de trabajo, la poca celeridad para resolver las demandas de los trabajadores genera un incentivo a la persistencia de prácticas de informalidad laboral en las relaciones de empleados y empleadores. Respecto a la seguridad ciudadana, dadas las demoras, los delincuentes que no son oportunamente procesados quedan libres, reduciendo aún más la confianza de la población en el sistema.

De acuerdo con la OCDE (2013), la longitud de los juicios no se encuentra necesariamente relacionada con el presupuesto asignado al sector justicia como porcentaje del PBI. Sin embargo, sí se halló una correlación importante con los esfuerzos de los sistemas en aplicar tecnologías de la información a sus procesos – para, por ejemplo, comunicación electrónica, tecnología para el intercambio de información entre cortes y *stakeholders*, automatización de procesos informativos y mayor transparencia y accesibilidad a servicios de justicia-. Este tipo de medidas impacta en la productividad de los jueces, hasta cuatro veces más, si en paralelo se invierte en mejorar sus capacidades de uso de las tecnologías de la información (OCDE, 2013).

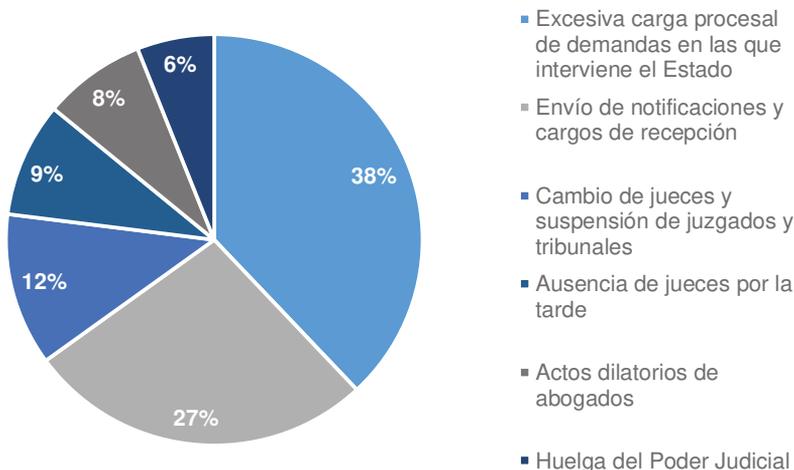
En este marco, el CNCF ha venido apoyando al Poder Judicial en promover reformas dirigidas a la incorporación de tecnologías de información y comunicaciones a los procesos judiciales, mediante leyes que regulan el uso obligatorio de casillas electrónicas para las notificaciones electrónicas, los remates judiciales electrónicos, así como medidas internas para la modernidad procesal, respectivamente. Asimismo, en coordinación con la Asociación de Banca del Perú (ASBANC), se impulsó la inclusión de embargos electrónicos a cuentas de instituciones financieras, iniciados en su fase piloto en el 2016. Estas medidas se vienen implementando de manera progresiva, inicialmente en los juzgados civiles y comerciales de la Corte Superior de Lima; debiéndose extender o escalar sus beneficios a los demás juzgados de otras especialidades en todo el territorio, como son los juzgados civiles, laborales y de familia. Por su parte, es necesario integrar soluciones tecnológicas a lo largo de todo el proceso judicial. Otro esfuerzo que se viene implementando desde 2017 con asistencia técnica del Banco Mundial es el Expediente Judicial Electrónico (EJE).⁴³

Por otro lado, cerca de un 40% de los procesos judiciales en materia comercial sufre dilaciones generadas por mala praxis (negligencia del abogado en cumplir requisitos procesales) o por actos de mala fe procesal (acciones dirigidas a boicotear el proceso), prolongando en primera instancia la resolución de conflictos en entre 20% y 60% (Ascendant Group, 2016). Otro problema sustancial se atribuye a los procesos judiciales generados por el propio Estado. En lo que va del año 2018, la carga procesal nacional reportada por las procuradurías públicas es de 845 000 procesos en trámite. Esta situación deriva de diversos factores, entre ellos, la falta de un marco normativo idóneo que permita aplicar medidas para lograr la descarga judicial. Al respecto, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, como ente rector del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, ha emitido la Resolución Ministerial N° 248-2018-JUS, mediante la cual se aprueba la normatividad complementaria que fortalece el Sistema de Defensa Jurídica del Estado. En dicho marco normativo, se estipulan las acciones que los procuradores públicos deben cumplir, a efectos de darle prioridad a la descarga procesal. No obstante, se requiere seguir adaptando la normativa para facilitar la aplicación de principios básicos de descarga judicial.

El Gráfico N° 58 muestra los distintos motivos de demora de los procesos judiciales en el Perú. Según la OCDE (2013), otros factores que influyen significativamente en la carga y demora de procesos judiciales son la calidad de la regulación, la efectividad del gobierno y la integridad del mismo.

⁴³ Juzgados provistos de un alto desarrollo de infraestructura tecnológica, diseñada e integrada a las reglas del proceso, para que las partes puedan seguir un proceso judicial sin necesidad de desplazarse a un lugar físico ni emplear papel, como entablar y contestar demandas digitalmente y por vía electrónica, ser notificados electrónicamente, acceder en línea a su expediente virtual digitalizado, presentar y actuar pruebas, y prestar o recibir testimonios de manera remota.

Gráfico N° 64. Motivos de demora de los procesos judiciales, 2015

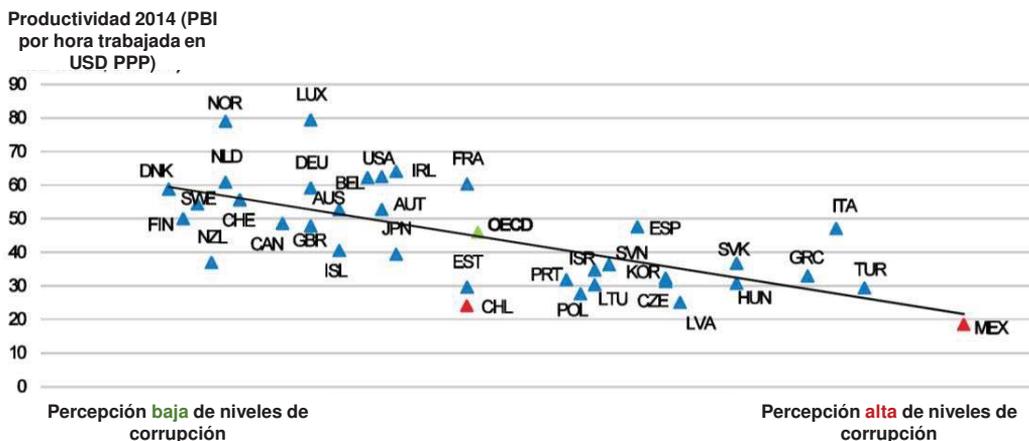


Fuente: Gaceta Jurídica (2015). Elaboración propia.

2.8.3. Integridad y lucha contra la corrupción

Conforme lo establecido en el Decreto Supremo N° 042-2018-PCM, la corrupción es el mal uso del poder público o privado para obtener beneficios o ventajas indebidas, vulnerando principios y deberes éticos y normas, así como derechos fundamentales. Es así que la corrupción, entendida como el abuso del poder confiado para beneficio privado, distorsiona los incentivos y desincentiva la competencia en los mercados, erosiona los servicios públicos, afecta la confianza de la ciudadanía y socava la democracia. En suma, afecta el funcionamiento de las instituciones y reduce las oportunidades de brindar servicios de calidad a los ciudadanos, afectando a los negocios. Además, reduce la productividad, el crecimiento sostenido y la inclusión social (OCDE & BID, 2016).

Gráfico N° 65. Países OCDE: Percepción de niveles de corrupción y productividad laboral



Fuente: Transparencia Internacional, OCDE. Elaboración: OCDE y BID (2016).

En el Perú, la percepción de la elevada prevalencia de corrupción se ha incrementado en los últimos años. Así, en abril de 2018, el 57% de los peruanos consideró a la corrupción como el principal problema del Perú, por encima de la falta de seguridad, la educación y el desempleo (El Comercio, 2018). Por su parte, de acuerdo con el estudio de opinión pública de Latinobarómetro (2017) en el Perú solo el 27% cree que "se está progresando en reducir la corrupción en las instituciones del Estado", contrastando con los casos de Brasil (33%) y Ecuador (55%).

Un estimado del Banco Mundial indica que la corrupción cuesta anualmente a los países el equivalente al 2% de su PBI. Así, la Defensoría del Pueblo (2017) estimó que este costo representa cerca del 10% del presupuesto público anual, lo que se traduce en 12 974 millones anualmente; aproximadamente el 9% del presupuesto nacional para el año 2017, monto similar al presupuesto destinado para la salud (10%) y mayor a lo invertido en protección social (4%), orden público y seguridad (7%), y justicia (4%).

Entre los principales problemas detrás de la lucha contra la corrupción en el Perú se encuentran: la limitada institucionalidad del sistema y de los mecanismos de coordinación entre los responsables; la poca capacidad de generación de información y evidencia; y la necesidad de reforzar el enfoque preventivo y no solo reactivo (Defensoría del Pueblo, 2017). La OCDE

identificó asimismo los siguientes retos respecto a la integridad en el Perú: la necesidad de fortalecer la institucionalidad de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) a nivel vertical y horizontal; las políticas de ética pública y conflicto de interés se encuentran fragmentadas y sin un liderazgo claro; no se está aplicando de manera efectiva la protección a denunciantes (el principal motivo para no denunciar irregularidades en el Perú es el temor a las consecuencias); la necesidad de fortalecer los procesos de control interno y la gestión de riesgos; el riesgo de captura política a través del financiamiento de partidos políticos y campañas que incluyen fuentes ilícitas de financiamiento y por medio de grupos de presión informales; la coexistencia de dos regímenes disciplinarios administrativos para los servidores y empleados públicos que arriesgan la efectividad y equidad procesal; e influencias indebidas en el sistema de justicia peruano (OCDE, 2017b).

Respecto a la institucionalidad detrás de la lucha contra la corrupción en el Perú, en 2010 se creó la CAN como espacio integrado por instituciones públicas, privadas y la sociedad civil, con la finalidad de articular esfuerzos, coordinar acciones y proponer políticas de mediano y largo plazo dirigidas a prevenir y combatir la corrupción en el país. Sin embargo, como ya se resaltó, las limitaciones de coordinación no permitieron traducir estos esfuerzos en resultados. Posteriormente, en octubre del 2016, se creó la Comisión Presidencial de Integridad (CPI) para proponer medidas contra la corrupción, presentando 100 recomendaciones.

Así, y con los resultados del estudio de la OCDE, en setiembre de 2017 se aprobó la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, cuyo objetivo central es “contar con instituciones transparentes e íntegras que practican y promueven la probidad en el ámbito público, sector empresarial y la sociedad civil; y garantizar la prevención y sanción efectiva de la corrupción a nivel nacional, regional y local, con la participación activa de la ciudadanía”, sobre la base de tres ejes y diversos objetivos específicos, como se aprecia en la tabla N° 16.

Tabla N° 16. Ejes y objetivos específicos de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, 2017

Ejes	Objetivos Específicos
1. Capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción	1.1. Garantizar la transparencia y el acceso a la información pública en las entidades del Estado. 1.2. Consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en la Administración Pública. 1.3. Impulsar y consolidar la reforma del sistema electoral en el Perú y de las organizaciones políticas. 1.4. Promover e instalar una cultura de integridad y de ética pública en los servidores civiles y en la ciudadanía. 1.5. Instalar y consolidar la gestión de conflictos de intereses y la gestión de intereses en la Administración Pública.
2. Identificación y Gestión de Riesgos	2.1. Fortalecer el mecanismo para la gestión de denuncias por presuntos actos de corrupción. 2.2. Impulsar una carrera pública meritocrática. 2.3. Garantizar la integridad en las contrataciones de obras, bienes y servicios. 2.4. Fortalecer la gestión de riesgos al interior de cada entidad pública.
3. Capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción	3.1. Reforzar el sistema de justicia penal. 3.2. Reforzar el sistema disciplinario. 3.3. Reforzar el Sistema Nacional de Control. 3.4. Fortalecer los mecanismos para recuperación de activos y pérdida de dominio ante delitos agravados contra la Administración Pública.

Elaboración propia.

Sobre esta base, en abril de 2018 se aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, que desarrolla las medidas concretas (69 acciones) para los referidos objetivos y ejes de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

Como una de las primeras medidas, mediante Decreto Supremo N° 042-2018-PCM, Decreto Supremo que establece medidas para fortalecer la integridad pública y lucha contra la corrupción, se creó la Secretaría de Integridad Pública, la misma que es el órgano responsable de ejercer técnicamente la rectoría sobre la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción y de desarrollar los mecanismos e instrumentos para prevenir y gestionar los riesgos de la corrupción. Cabe precisar que esta secretaría absorbe a la Coordinación General de la CAN. Sin perjuicio de ello, la íntegra implementación de dicho plan todavía requiere de una intensa coordinación entre instituciones públicas y privadas.

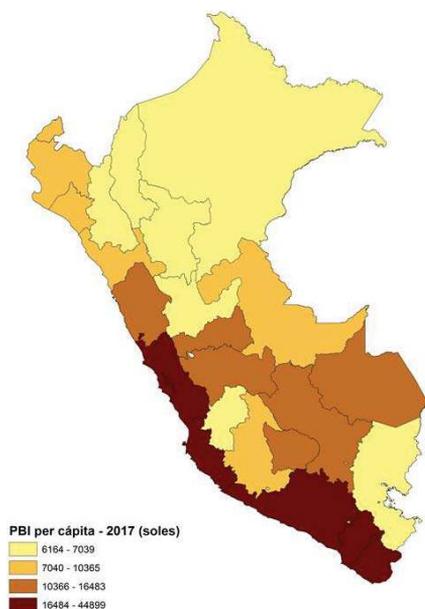
2.8.4. Gestión descentralizada

El proceso de descentralización peruano iniciado en el 2002 tenía como principal objetivo acercar al Estado a la población, generando una respuesta más efectiva a sus necesidades. Sin embargo, los resultados en términos de cantidad y calidad de servicios públicos brindados han sido heterogéneos entre las regiones. En términos de los efectos sobre la productividad, el Perú cuenta con regiones muy diversas en recursos, potencialidades y necesidades, lo que implica que requiere políticas integradas y diseñadas para las circunstancias únicas de cada lugar, en aras de las mejoras de sus capacidades, innovación, infraestructura y ambiente de negocios.

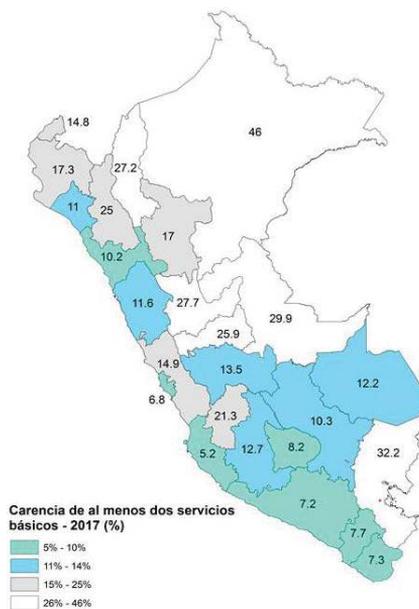
Si bien se han dado avances significativos en términos de descentralización política, esto no se ha traducido en cambios sustanciales en la predictibilidad y manejo de los ingresos subnacionales (descentralización fiscal) o en una estrategia coherente para mejorar sistemáticamente las capacidades institucionales de los tres niveles de gobierno para una mejor provisión de servicios públicos (OCDE, 2016c).

Gráfico Nº 66. Disparidades regionales de ingreso y servicios básicos, 2017

a) PBI per cápita por regiones



b) Porcentaje de la población con carencias a servicios básicos 1/



1/ Se considera que una persona tiene carencias de servicios básicos si no tiene acceso a por lo menos 2 de los siguientes 3 servicios básicos: electrificación, abastecimiento de agua por red pública, eliminación de excretas por red pública.

Fuente: INEI, MEF (2017).

Según la Ley Nº 27783, Ley de Bases de la Descentralización, el proceso de descentralización debió darse por etapas, de manera progresiva y ordenada, sobre la base de criterios que permitieran asignar competencias y recursos según cercanía a la población y capacidad efectiva de brindarles servicios de calidad. Así, si bien la Ley establecía que para transferir competencias y funciones era necesario acreditar capacidades, en la práctica esto fue un formalismo y se repartieron responsabilidades de manera acelerada, sin tomar en consideración si los gobiernos subnacionales estaban listos para asumirlas o equiparlos para ello (Contraloría General de la República, 2014). Además, no ha habido un esfuerzo sistémico desde el Gobierno Nacional para medir y desarrollar capacidades a nivel subnacional, con la finalidad de fortalecer la gestión descentralizada (OCDE, 2016c).

Por su parte, el nivel central, cuyo rol es liderar la gestión descentralizada desde los entes rectores, no ha llevado el proceso con el empoderamiento que debió ejercer en el marco de las políticas nacionales (Contraloría General de la República, 2016a). Al contar con escaso conocimiento sobre las capacidades institucionales de los gobiernos regionales y locales para la gestión de las competencias y funciones transferidas, el marco de respuesta de los entes rectores se vio limitado. Ello fue resultado de insuficientes o inexistentes sistemas de información, seguimiento y evaluación de políticas, así como una insuficiente supervisión de la prestación de servicios públicos descentralizados (OCDE, 2016c).

De acuerdo con la OCDE (2016c), uno de los retos más importantes es la limitada coordinación vertical (entre niveles de gobierno) y horizontal (entre sectores), lo que se traduce en una mala planificación y articulación de las políticas. Esto genera duplicidad de esfuerzos y limitaciones para la priorización de acciones coordinadas que devienen en decisiones de política subóptimas. Entre los determinantes de dichas fallas de coordinación a nivel vertical se encuentran la ausencia de una clara delimitación de las funciones entre los niveles de gobierno, un mecanismo de transferencias gubernamentales que no es eficiente para resolver las disparidades geográficas, fragmentación municipal y falta de escala, y un proceso presupuestario poco transparente y tardío.

Asimismo, según el Banco Mundial (2016a), la fragmentación de la administración de las ciudades en distritos atomizados carentes de coordinación vertical y horizontal constituye otro cuello de botella. Este asunto posee sustancial relevancia, considerando que promover la competitividad de las ciudades requiere aprovechar la concentración, las economías de escala y la proximidad no solo para proveer de manera eficiente servicios públicos a su población, sino para una mejor gestión y administración de sus recursos públicos, como un primer paso hacia la construcción de un sistema de ciudades más eficiente y equitativo, que genere un mercado interno más amplio en el país. La fragmentación municipal es uno de los principales problemas de la descentralización peruana, tal como lo ha destacado recientemente el Banco Mundial (2016a), debido a que no permite una ejecución eficiente de las responsabilidades y funciones que se les ha asignado a los gobiernos locales en el proceso de descentralización.

En el Perú, los gobiernos subnacionales tienen una elevada dependencia de las transferencias del Gobierno Nacional, representando estas el 82% de los ingresos de los gobiernos regionales y alrededor del 70% en el caso de los gobiernos locales (Muñoz, Pineda, & Radics, 2017). Estas transferencias no cumplen con un rol igualador y tienden a estar condicionadas a un uso específico. Por su parte, las transferencias de canon, sobrecanon y regalías se distribuyen según su punto de origen y generan amplias desigualdades de ingresos entre los gobiernos subnacionales, especialmente al nivel municipal.⁴⁴ Frente a ello, es importante tomar en cuenta las recomendaciones de la OCDE (2016c) respecto a la asignación de los recursos de inversión, como el canon hacia el nivel regional, que tiene jurisdicción en todo el departamento y mejores capacidades institucionales y técnicas para aprovechar estos recursos que, por su naturaleza, son agotables.

⁴⁴ Por ejemplo, más del 25% de las transferencias de canon minero ingresa a solo el 1% de los municipios.

El proceso presupuestario presenta diversos retos que resultan en disparidades entre los presupuestos aprobados, modificados y ejecutados, sobre todo al nivel de los gobiernos locales. En el 2015, el presupuesto modificado fue casi el doble que el original en el caso de los gobiernos locales. Esto se explica en alguna medida por los saldos de balance de años previos, aunque también por las transferencias desde el Gobierno Nacional a lo largo del año, originadas en bolsas presupuestarias no asignadas inicialmente, que quedan bajo la administración de los ministerios. En algunos casos, los ministerios establecen reglas para su asignación, y en otros se lleva a cabo un proceso de negociación político. Estos recursos suelen ser trasladados en la segunda mitad del año, quedando muy poco tiempo para que los gobiernos locales los destinen a proyectos en ejecución. Esto incentiva la formulación de proyectos de baja escala, cuya ejecución se pueda realizar de manera rápida y con poca planificación.

2.8.5. Gestión del territorio

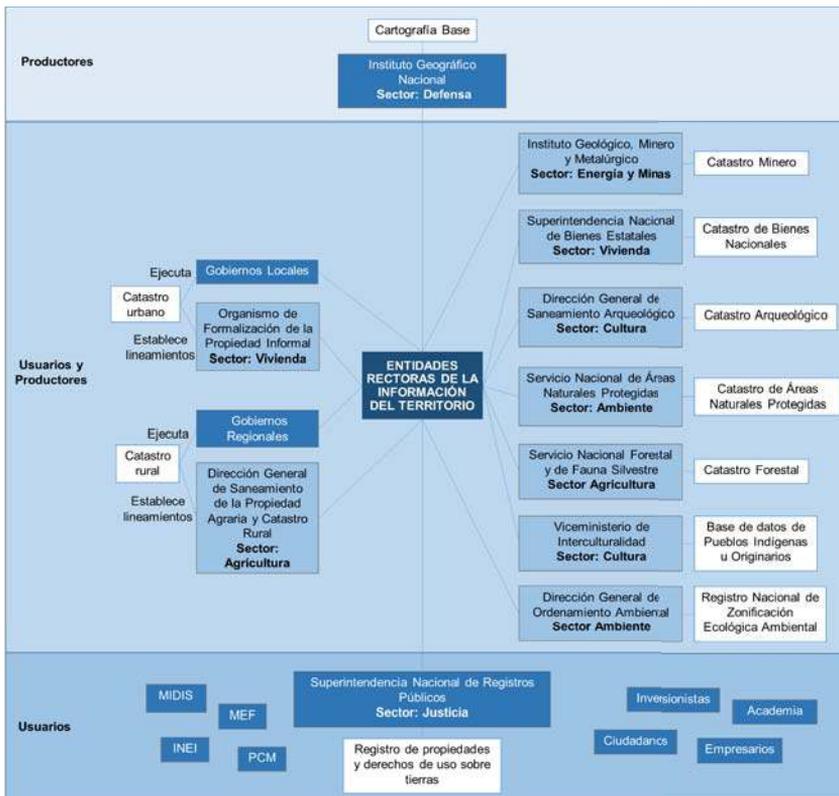
Una adecuada gestión del territorio permite el aprovechamiento y uso sostenible de sus recursos naturales, los ecosistemas y la biodiversidad, identificando las potenciales posibilidades de inversión en un área geográfica que cuenta con una variedad de herramientas y dimensiones.

A nivel urbano, la planificación es clave en un contexto de concentración, donde el 58% de la población se concentra en el 11,8% de la superficie del territorio nacional, la franja costera peruana. Sin embargo, en 2017, solo el 11,8% de las municipalidades a nivel nacional poseía un Plan de Desarrollo Urbano (PDU) y muchos de ellos se encontraban desactualizados. Esto facilita un crecimiento desordenado que promueve invasiones de tierras y genera la creación de asentamientos informales, ocasionando finalmente un desarrollo urbano desorganizado y trabando las decisiones de inversión en diversas zonas.

La mayor parte de superficie del territorio nacional corresponde al ámbito rural, donde se desarrollan diversas actividades económicas en el mismo espacio geográfico (p.ej. minería, hidrocarburos, agricultura, entre otros). Así, el territorio puede tener una superposición de diversos derechos, que pueden ser de propiedad (actividades agropecuarias) o de uso (actividades extractivas, principalmente) y generar conflictos que limitan la inversión, más aún en los casos donde existen áreas naturales protegidas, propiedad de comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos indígenas, patrimonio cultural protegido, entre otros.

La mitigación de este riesgo conlleva contar con información actualizada e integrada del territorio, ya que es el insumo principal para la elaboración de los instrumentos de planificación territorial que permitan tomar decisiones adecuadas *ex ante*. Sin embargo, existe en este marco una fragmentación de competencias y funciones, múltiples rectores y una falta de coordinación entre las diversas instituciones generadoras y usuarias de la información territorial. Esta fragmentación se hace evidente en el gráfico N° 61. La información disponible se encuentra dispersa, tiene restricciones para ser compartida entre los sectores y niveles de gobierno, y no cuenta con mecanismos que permitan su libre acceso, debido al poco compromiso de las entidades generadoras y a la falta de plataformas virtuales de información georreferenciada.⁴⁵

Gráfico N° 67. Instituciones productoras y usuarias de información del territorio

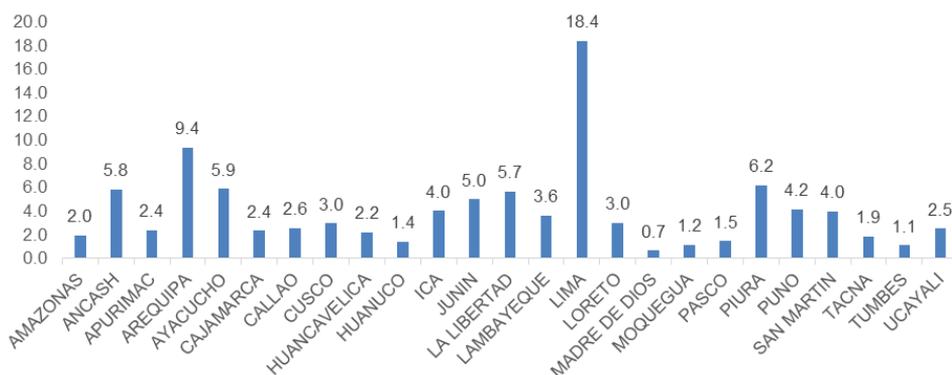


Elaboración propia.

⁴⁵ Existen iniciativas reconocidas en la implementación de estas plataformas. Por ejemplo, está la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú (IDEP), impulsada por la Secretaría de Gobierno Digital, adscrita a Presidencia de Consejo de Ministros. La IDEP es el conjunto articulado de políticas, estándares, organizaciones, recursos humanos y tecnológicos destinados a facilitar la producción, uso y acceso a la información geográfica del Estado a fin apoyar el desarrollo socio-económico y favorecer la oportuna toma de decisiones (Resolución Ministerial N° 325-2007-PCM). Una segunda iniciativa a resaltar es la promulgación de la Ley N° 30711 y del Decreto Legislativo N° 1365. Dichas normas, publicadas en el 2017 y 2018 respectivamente, permitirán mediante convenios entre COFOPRI y los gobiernos locales compartir información del catastro urbano local en una plataforma interoperable.

En 2004 se creó el Sistema Nacional Integrado de Catastro Predial (SNCP) con la finalidad de regular la integración y unificación de los estándares, nomenclatura y procesos técnicos de las diferentes entidades generadoras de catastro del país. No obstante, solo ha logrado declarar e inscribir 5 zonas catastradas a nivel nacional. El problema radica en la limitada capacidad de ejecución y articulación entre las instituciones que conforman el SNCP, dificultando generación de los catastros, y los procesos que requieren de la información catastral como insumo (formalización de predios, elaboración de planes urbanos y concertados, ordenamiento territorial, zonificación y la compatibilidad de uso, entre otros). Por ello, solo alrededor de 125 mil hectáreas de las áreas urbanas a nivel nacional se encuentran debidamente formalizadas⁴⁶ y solo 8 de cerca de los 530 distritos urbanos a nivel nacional cuentan con información catastral actualizada (Banco Mundial, 2016). El Gráfico N° 62 permite ver el estado de la situación de la formalización de áreas urbanas por departamento.

Gráfico N° 68. Avance de la formalización de áreas urbanas por departamento (%)



Fuente: Información remitida por COFOPRI.

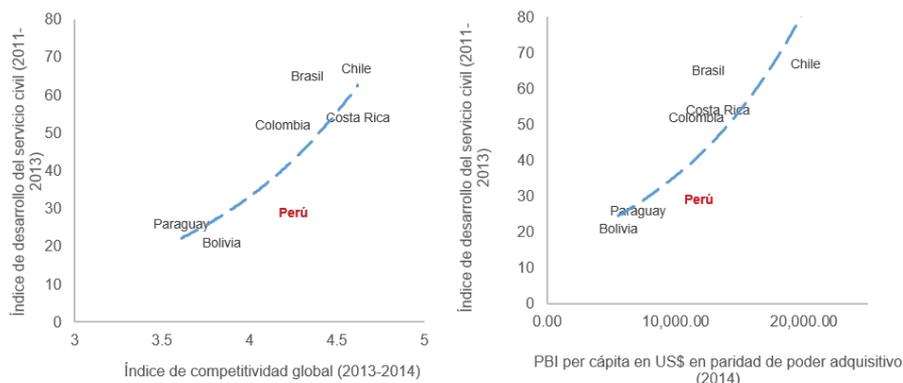
Así, es necesario fortalecer la coordinación entre las entidades que generan la información y articular la información catastral con los instrumentos de planificación territorial. Ello facilitará la gestión del territorio para prevenir la superposición de derechos incompatibles que limiten la sostenibilidad de la inversión privada y pública, ubicará los clústeres urbanos necesarios para el desarrollo económico del país e impulsará el aumento de la base tributaria subnacional.

2.8.6. Servicio civil

La gestión de un servicio civil que garantiza la meritocracia, el profesionalismo, la estabilidad y la continuidad del personal resulta clave para que el sector público sea eficiente y eficaz, promoviendo un crecimiento sólido, sostenible e inclusivo (OCDE, 2016e). El índice de desarrollo civil medido por el BID mide la calidad del servicio civil en función a cinco factores: eficiencia, consistencia estructural, mérito, capacidad funcional y capacidad integradora.

Así, es posible observar que existe una relación positiva entre el índice de desarrollo del servicio civil, tanto con el índice de competitividad global como con el PBI per cápita.

Gráfico N° 69. Índice de desarrollo del servicio civil, competitividad y PBI per cápita



Fuente: BID (2015d), WEF (2018), FMI.

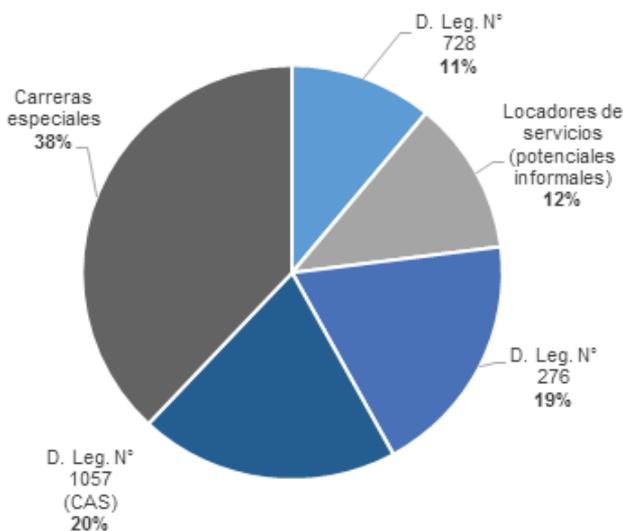
Se estima que en 2014 el Perú contaba con 1,4 millones de empleados públicos que representaban alrededor del 9% de la fuerza laboral del país. Entre 2004 y 2014, las personas contratadas en el Estado aumentaron en un promedio de 40 000 al año, incrementándose entre ellas la proporción de servidores con educación universitaria completa (de 35% en 2004 a 42% en 2014).

En el sector público peruano conviven varios regímenes laborales, criterios de pago y prácticas de gestión de los recursos humanos. Asimismo, existe un elevado grado de inestabilidad, especialmente en los altos niveles de la gestión, lo que

⁴⁶ Información remitida por COFOPRI mediante Oficio N° 760-2017-COFOPRI/SG.

afecta la capacidad de brindar continuidad a las políticas, implementar reformas y mejorar los servicios. Igualmente, el cambiar constantemente los equipos trae como consecuencia una elevada dificultad para generar conocimiento y retenerlo (OCDE, 2016e). Adicionalmente, se estima que, si bien en menor proporción que en el sector privado, existe cierto nivel de informalidad laboral en el sector público, lo que se da cuando una persona realiza labores de forma subordinada en una entidad pública sin encontrarse registrada en planilla bajo ningún régimen laboral y, por tanto, no accede a beneficios laborales. Estas personas normalmente se encuentran indebidamente contratadas bajo la modalidad de locación de servicios. Se estima que la mayor tasa de informalidad laboral en el sector público se da en el nivel local (26%), seguida del Gobierno Nacional (13%) y de los gobiernos regionales (6%) (SERVIR, 2017).

Gráfico N° 70. Participación de personas al servicio del Estado según régimen de contratación, 2015 (%)



Fuente: MTPE, Planilla Electrónica (diciembre 2015), Elaboración: SERVIR-GPGSC. (SERVIR, 2017)

Esta situación genera un impacto negativo en la forma y calidad de los servicios, así como costos para el Estado no necesariamente correlacionados con las prioridades de gobierno. Por otro lado, afecta la capacidad del Estado de atraer a los mejores talentos para su modernización; solo 9% de los estudiantes universitarios estaría dispuesto a trabajar en el sector público al finalizar sus estudios. Sumado a eso, las remuneraciones de los servidores públicos también difieren de sus pares en el sector privado formal. En 2014, mientras los servidores públicos con educación secundaria percibieron remuneraciones similares a las de sus pares en el sector privado, los servidores con educación superior percibieron remuneraciones al menos un tercio inferiores a las de sus pares del sector privado formal.

En este marco, desde julio de 2013 se viene implementando la Reforma del Servicio Civil, la cual fue diseñada en conformidad con las mejores prácticas de la OCDE, con la finalidad de establecer un esquema único y exclusivo para los servidores públicos en los tres niveles de gobierno. Esta Ley es fundamental para la meritocracia y el profesionalismo en el sector público, creando un nuevo esquema con obligaciones y derechos para casi el 40% de los servidores públicos, buscando reemplazar los actuales regímenes laborales. Asimismo, busca implementar un nuevo sistema de pago para los empleados que se rijan con el nuevo régimen, incrementando la transparencia y equidad dentro de las entidades públicas. El ente rector de la implementación de la reforma es SERVIR.

Así, pesar de los retos antes planteados, entre el 2004 y el 2015, el índice de desarrollo del servicio civil medido por el BID se incrementó en 27 puntos, superando al promedio latinoamericano. Esto estaría fundamentalmente explicado por la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil como rector del Sistema Administrativo de Recursos Humanos del Estado, el desarrollo del cuerpo de gerentes públicos y la reforma que viene siendo implementada progresivamente. Para el BID, las mejoras del Perú son un ejemplo de cómo un diagnóstico claro (dispersión normativa, déficit de planificación estratégica y de capacidades técnicas e institucionales) permitió ganar voluntad política para una reforma (BID, 2015d).

La implementación de la reforma ha venido, sin embargo, dándose de manera lenta y aunque preveía consolidar los regímenes laborales existentes en un periodo de 6 años para todo el sector público, este lapso máximo ha sido recientemente eliminado (Decreto Legislativo N°1450). La (OCDE, 2016e) resalta la importancia de que esta se gestione desde varios niveles de actividad, con intensa coordinación y gestión a nivel horizontal (entre sectores) como vertical (que alcance a los niveles subnacionales de gobierno).

2.8.7. Lineamientos de política

LP 8.1. Implementar medidas para mejorar el servicio de administración de justicia.

LP 8.2. Articular medidas que promuevan la integridad pública y combatan la corrupción en instituciones estatales priorizadas, fomentando además la eficiencia en las acciones de control correspondientes.

LP 8.3. Implementar mecanismos de articulación y coordinación, y fortalecer capacidades para la gestión a nivel intersectorial e intergubernamental.

LP 8.4. Generar mecanismos de recolección e intercambio de información que contribuya a la gestión del territorio y a la gestión integrada de los recursos naturales.

LP 8.5. Incentivar la meritocracia en las líneas de carrera pública.

2.9. **OP N° 9: Promover la sostenibilidad ambiental en la operación de actividades económicas**

2.9.1. **Sostenibilidad y competitividad**

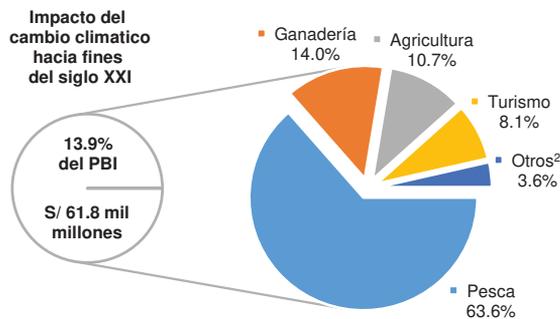
La competitividad de un país posee adicionalmente, como uno de sus cimientos la sostenibilidad con la cual se utilizan sus recursos naturales y se adoptan diferentes métodos de producción. La relación entre sostenibilidad ambiental y competitividad es multifacética y afecta al desempeño de una economía de diferentes maneras. Estos múltiples canales dan soporte a una relación positiva entre el uso de prácticas ambientalmente sostenibles y el crecimiento de la productividad.

Uno de estos canales es el uso eficiente de recursos naturales. Dentro de este, se incluye tanto la gestión de materias primas no renovables como el manejo de recursos renovables dentro de su capacidad de regeneración, con el objetivo de minimizar los costos de producción, asegurar su disponibilidad para futuras generaciones y reducir la contaminación (Luenberger, 1995). Tal como se describe en la literatura de bienes públicos, el bienestar de una sociedad se incrementará una vez que las externalidades negativas generadas por la contaminación sean corregidas. De esto se deduce que la sostenibilidad ambiental puede brindar un mejor resultado económico si se encuentra asociada a instituciones que definan procesos sostenibles sobre el uso de recursos que son físicamente escasos, en el marco de los cuales deberán establecer adecuadamente los derechos de propiedad, competencias sectoriales, mecanismos de control, incentivos, entre otros.

Un medio ambiente natural con altos estándares de calidad incrementa la productividad de la fuerza laboral al reducir los daños de salud que podrían ser causados por la contaminación ambiental (Graff Zivin & Neidell, 2012). La degradación del medio ambiente también puede afectar el funcionamiento de los ecosistemas y reducir la biodiversidad. Al proveer alimentos y medicinas, y al regular la calidad del aire y agua, un ecosistema biodiverso brinda soporte a la productividad de los trabajadores (Rockström, 2009). Adicionalmente, la protección de la biodiversidad crea oportunidades para el surgimiento de emprendimientos que permitan promover el desarrollo de nuevas tecnologías y productos sostenibles ambientalmente.

La preservación de un entorno ambiental con bajos niveles de emisiones de carbono mitiga las consecuencias negativas que emergen del cambio climático (Carbon Disclosure Project; World Wildlife Fund-US, 2013). El cambio climático es una problemática global, pero su impacto individual en países y empresas es significativo. Algunos sectores productivos pueden encontrarse expuestos a efectos derivados de este fenómeno tales como el aumento de temperatura, escasez de agua y climas extremos. En el Perú, el impacto acumulado que tendría el cambio climático hacia fines del siglo XXI, en un escenario de mediana intensidad, ascendería al 13,9% del PBI del año 2010 (Banco Interamericano de Desarrollo; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014)⁴⁷. Estos efectos estarían concentrados en los sectores primarios – especialmente en la pesca, ganadería y agricultura –, y en los servicios turísticos, como se aprecia en el gráfico N° 65.

Gráfico N° 71. Impacto acumulado del cambio climático por sectores económicos, 2010 – 2100^{1/}



^{1/} Los cálculos asumen una tasa de descuento de 0.5% y están en soles del 2010.

^{2/} Incluye impactos en minería, hidroenergía, infraestructura y salud.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014).

Aunque las soluciones para la reducción global de emisiones requieren de coordinación a nivel internacional, las prácticas públicas y privadas relacionadas a esta tarea tienen un efecto positivo sobre la competitividad de largo plazo de una economía. Por ejemplo, en el contexto de una creciente demanda por energía, mejorar la eficiencia energética a través de cambios de gestión, invirtiendo en mejora tecnológica, y utilizando infraestructura energética baja en emisiones de carbono, puede producir ahorros significativos relativamente rápido. Asimismo, inversiones en gasto de capital orientadas a la reducción de emisiones de carbono pueden generar oportunidades empresariales para nuevos sectores.

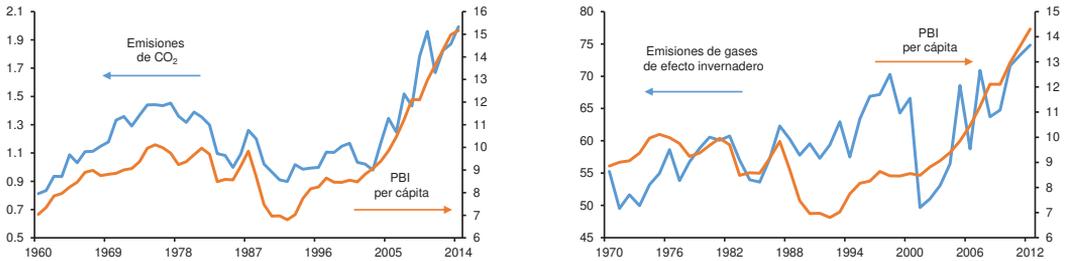
En el caso peruano, la diversidad geográfica y la dependencia económica de los recursos naturales crean desafíos para la sostenibilidad. Las actividades extractivas (minería, pesca e hidrocarburos) han representado el 13% del PBI del Perú en el 2016 y el 72% de las exportaciones en ese mismo año (BCRP).

La expansión que ha experimentado la economía peruana ha significado una reducción de la pobreza y una mejor posición del Perú a nivel mundial. Sin embargo, debe notarse que el crecimiento necesariamente conlleva impactos en el medio ambiente, pues el desarrollo económico hace uso de los recursos naturales que tiene a su disposición y a la

⁴⁷ El cálculo asume una tasa de descuento de 0,5%, un rápido crecimiento económico, con una población mundial que alcanza su valor máximo hacia mediados del siglo y que disminuye posteriormente, al introducirse tecnologías nuevas y más eficientes. Para mayores detalles revisar lo hecho por el Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014).

vez libera desechos en el medio natural. Autores como Selden y Song (1992) confirman la existencia de una estrecha relación entre el crecimiento económico y la contaminación del medio ambiente, principalmente en aquellos países en sus primeros estados de desarrollo, debido a la falta de remediación ambiental y tecnologías sostenibles. Como se aprecia en el gráfico N° 66, el incremento simultáneo del ingreso per cápita y la intensidad de emisiones durante los últimos cincuenta años en el Perú, muestran el desafío ambiental que implica la transición hacia una economía de mayor tamaño.

Gráfico N° 72. Emisiones de CO₂ / gases de efecto invernadero y PBI per cápita de Perú
(Miles de TM per cápita/ miles de kt de equivalente de CO₂ y miles de soles del 2007)



Fuente: Banco Mundial, INEI.

Estos impactos deben ser tomados en cuenta por los hacedores de política para diseñar políticas públicas orientadas a revertir la dicotomía entre el crecimiento económico – canalizado a través del impulso a las industrias existentes y la promoción de nuevas industrias - y una gestión ambiental adecuada que redunde en el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales.

Las industrias extractivas deberían adaptarse al nuevo contexto del mercado mediante el uso de tecnologías y los compromisos de remediación de pasivos ambientales para un mejor aprovechamiento sostenible de los recursos minero-energéticos y de manera diversificada, de forma que, permita incrementar la producción de los mismos y se distribuya los beneficios a la población. En esa línea, el Ministerio de Energía y Minas está priorizando la remediación de pasivos ambientales, teniendo en cuenta un primer paso que es la identificación y reclasificación de pasivos con el fin de optimizar el proceso de remediación y obtener un inventario más preciso para enfocarse en la remediación de los pasivos ambientales que presentan un mayor riesgo para la salud y el ambiente.

En este orden de ideas, las mejoras en el bienestar de la población como resultado de un crecimiento económico sostenido, en el que el aprovechamiento de los recursos naturales y la gestión ambiental estén integrados, representan retos importantes para el Perú. En tal sentido, el Perú se ha adherido a la Declaración de Crecimiento Verde de la OCDE, expresando con ello su compromiso por promover el crecimiento verde a través de la inversión verde y el uso sostenible de los recursos naturales, como una estrategia de desarrollo que impulsa el crecimiento económico compatible con la sostenibilidad ambiental y social.

Entre dichos retos se encuentran el aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, cuya puesta en valor permite ampliar la base de alternativas de aprovechamiento de los recursos naturales, a partir del desarrollo de negocios que incorporen criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica, con miras a una mayor participación en los mercados, contribuyendo a la conservación de los ecosistemas y la generación de empleo.

Así también, contribuirán las mejoras sustantivas en la gestión ambiental nacional, promoviendo cambios tecnológicos que desarrollen entre otras alternativas el eco-diseño; la optimización de los procesos productivos que nos coloquen en la transición gradual hacia una economía circular, migrando hacia una industria más limpia, promoviendo el uso eficiente de los recursos, la minimización y la valorización material y energética de los residuos sólidos, en principio; y la integración del Perú en el mercado global, que actualmente valora los atributos sostenibles de los bienes y servicios, e incluso permite que las empresas accedan a fuentes de financiamiento diversificadas y en mejores condiciones.

Sin embargo, para alcanzar y aprovechar este conjunto de beneficios es necesario que se establezcan las condiciones previas que motiven a los sectores público y privado a insertar prácticas sostenibles en sus operaciones; que incrementen el valor de sus organizaciones; y que les permitan encontrar alternativas ante la potencial limitación y escasez de insumos y a su vez, contribuir con la gestión sostenible de los diversos recursos naturales.

Por otro lado, alcanzar la sostenibilidad de las actividades económicas requerirá que las entidades privadas y públicas promuevan la innovación en sus operaciones y adopten tecnologías más “limpias”, que les permitan minimizar el uso de los recursos y generar menores presiones sobre los ecosistemas. En función a la dinámica y a los resultados de la actividad empresarial en sus distintas estructuras, se ha avizorado que entre los riesgos que enfrenta el empresariado internacional ante las nuevas tendencias internacionales se encuentran: el cambio de preferencias y comportamiento del consumidor que deriven en nuevos bienes demandados; la sustitución de bienes por opciones menos intensivas en emisiones o contaminantes; y la mayor preocupación de los *stakeholders* por la sostenibilidad de sus inversiones (WBCSD, 2015).

2.9.2. Prácticas de sostenibilidad empresariales y generación de valor a partir de sus atributos

Los consumidores y *stakeholders*, cada vez más, demandan a las empresas que pongan a disposición información sobre su rendimiento económico, pero también sobre las prácticas corporativas sociales y ambientales que han implementado. Esto ha propiciado que la industria y los hacedores de política estén cada vez más interesados en proveer productos de consumo eficientes y sostenibles, en respuesta a esta concientización de la demanda; inclusive cuando la regulación ambiental de sus países no se los requiera.

Morrow y Rondinelli (2002) señalan que las empresas –compañías nacionales y multinacionales- que han adoptado Sistemas de Gestión Ambiental (SGA) como marcos para la integración de políticas, programas y prácticas de protección ambiental corporativa han ido en aumento.

Por su parte, de acuerdo con la OCDE (2011), la incorporación de prácticas ambientales en las operaciones de las empresas genera beneficios sociales y privados. En términos sociales, estos beneficios están asociados a menores presiones sobre los ecosistemas y los recursos naturales; menores niveles de contaminación; y menores emisiones que contribuyen con el calentamiento global.

En términos privados, los beneficios están asociados al ahorro en costos operativos por la optimización de los procesos de producción; la innovación; la fidelización de clientes que valoran los atributos sostenibles de los productos y servicios que demandan; la incursión en nuevos mercados o la expansión en los que ya operan; la atracción de nuevos inversionistas; y el acceso a fuentes de financiamiento preferentes. En suma, la sostenibilidad se ha convertido en un elemento atractivo para los inversionistas, operadores y clientes, ya que es una nueva forma de hacer negocios y generar valor.

Al respecto, un instrumento para asegurar estos réditos son las certificaciones. Por ejemplo, uno de los estándares internacionales utilizados por las empresas para registrar y verificar que han adoptado prácticas sostenibles es la norma internacional ISO 14001⁴⁸. Esta es una certificación comprendida por un conjunto de pautas mediante las cuales una instalación, compañía u organización puede establecer o fortalecer su política ambiental, identificar los aspectos ambientales de sus operaciones, definir objetivos y metas ambientales, implementar un programa para alcanzar los objetivos de desempeño ambiental, monitorear y medir la efectividad, corregir deficiencias y problemas, y revisar sus sistemas de gestión para promover la mejora continua. Asimismo, instrumentos como el The Corporate Ecosystem Services Review (ESR)⁴⁹ se convierten en herramientas prácticas y estratégicas para vincular las actividades corporativas con los servicios que prestan los ecosistemas. Conocer cuanto depende el negocio de los ecosistemas y cuanto los afecta, puede ayudar a repensar la estrategia competitiva de la empresa, y a encontrar modos distintos y más sostenibles de hacer negocios. Más de 200 compañías a nivel global han implementado el ESR, y en el Perú, también lo han hecho algunas.

Es decir, le permite a la empresa identificar, priorizar y gestionar sus riesgos ambientales como parte de los procesos habituales de su negocio; y establecer medidas que le permitan medir el avance en el cumplimiento de sus objetivos ambientales y la verificación de sus resultados.

En el Perú, de acuerdo a los resultados preliminares de la Encuesta Nacional de Empresas 2017, de un total de 2500 empresas que revelaron su opinión acerca de cuál consideraban que era la certificación más importante para su empresa, solo el 1,4% consideró que la certificación ambiental lo era (ISO 14001). Esto significa que, a pesar de que se conoce que las certificaciones ambientales son un atributo que fortalece los negocios -como habilitar las exportaciones, por ejemplo- las empresas no lo perciben de tal forma.

De acuerdo al Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sostenible (WBCSD, 2015), los inversionistas deben estudiar y entender los riesgos que implica el cambio climático y sus oportunidades, ya que estos pueden impactar en el futuro financiero de sus empresas y sus estrategias de mercado. Entre los riesgos identificados se encuentran: la imposición (o el incremento) de los precios a las emisiones de dióxido de carbono, el establecimiento de reportes de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), la definición de nuevos marcos regulatorios que impliquen ajustes e incrementos en los procesos productivos y la tecnología utilizada, y los cambios en las preferencias de los consumidores. Para medir y gestionar estos riesgos es necesario trabajar en indicadores y métricas robustas y transparentes.

Una de ellas es la huella de carbono, el cual es un indicador que calcula las emisiones de GEI generadas, tomando en consideración los datos de las actividades económicas de las empresas y organizaciones. El WBCSD señala también que las empresas pueden beneficiarse al adoptar estas métricas y prácticas ambientalmente sostenibles. En términos de productos y mercados, los beneficios estarían relacionados con el desarrollo de nuevos productos o servicios a través de investigación, desarrollo e innovación, mayor capacidad de diversificar actividades comerciales, rápida respuesta ante los cambios en las preferencias de los consumidores, acceso a nuevos mercados, y acceso y uso de incentivos existentes públicos y privados.

El interés y las preferencias de los mercados por el medio ambiente y la implementación de regulaciones ambientales generan exigencias de cumplimiento en las industrias, razón por la cual dichas unidades productivas tienen que realizar inversiones que alineen sus procesos productivos y productos a las nuevas exigencias. Ello implica la necesidad de financiarse para dichos proyectos nuevos o de reconversión.

Por otro lado, es importante relevar que aún no se han aprovechado las ventajas comparativas que tiene el Perú provenientes de su capital natural. Esto se evidencia si se observa el desarrollo de alguno de los sectores que no conforman la canasta comercial tradicional.

Por ejemplo, el desarrollo del sector forestal ha estado explicado principalmente por el sector maderable, pasando desapercibido el valor que tienen los bienes provenientes del bosque en pie y su biodiversidad inherente. En efecto, de acuerdo a información provista por el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, en el 2015, el valor de las exportaciones de productos maderables ascendió a US\$ 214,8 millones (aproximadamente), mientras que, en el mismo año, las exportaciones de los productos no maderables alcanzaron US\$ 149,2 millones aproximadamente, destacando en este rubro la producción del carmín de cochinilla, el cual es un colorante utilizado para la industria textil.

⁴⁸ La ISO 14001 especifica los requisitos para un sistema de gestión ambiental que una organización puede usar para mejorar su desempeño ambiental. Ver: <https://www.iso.org/standard/60857.html>

⁴⁹ <https://www.wri.org/publication/corporate-ecosystem-services-review>.

Por otro lado, las actividades económicas vinculadas al uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el comercio regulado de especies y de sus subproductos han generado importantes ingresos directos, principalmente para los pueblos indígenas y otras poblaciones locales; y también han facilitado, en algunos casos, la conservación de la biodiversidad a partir de un enfoque de conservación productiva. El alto impacto de este enfoque se reconoce en la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica⁵⁰ (2014) y la Estrategia Nacional de Biocomercio⁵¹ (2016), que impulsan el desarrollo de modelos de negocio sostenibles a fin de incrementar la competitividad de las empresas y del país, basado en la sostenibilidad ambiental, social y económica.

En la actualidad, a pesar del acervo natural con el que cuenta el Perú, se observa que las principales transacciones se realizan alrededor de recursos primarios que terminan siendo insumos para otras industrias *off shore*, sin considerar la oportunidad que tiene el Perú para emplear sus capacidades y obtener mayor valor agregado de su producción.

Finalmente, existen actividades económicas en el Perú que muestran potenciales de crecimiento, entre las que se encuentran, por ejemplo, la acuicultura y los negocios basados en biodiversidad. En efecto, la actividad acuícola en el Perú se ha visto impulsada en los últimos 12 años (PRODUCE, 2015); sin embargo, aún existe un potencial para producir nuevas especies y desarrollar nuevos productos, y con ello contribuir con la provisión de alimentos que permitan afianzar la seguridad alimentaria, y diversificar los ingresos económicos involucrados en esta actividad. Por otro lado, el Perú destaca por su diversidad no solo biológica sino cultural. Esta condición, aunada a las actuales tendencias de responsabilidad social y ambiental en los mercados globales, está cobrando cada vez mayor relevancia en la decisión de los consumidores, lo que ha originado el surgimiento de nichos de mercado, nacionales e internacionales, que prestan especial atención al manejo responsable de los recursos naturales, así como al impacto social y ambiental que genera su producción y aprovechamiento; pues solo entre el 2012 y 2017, la exportación de productos basados en biodiversidad se ha incrementado en 103,7%, entre los cuales destacan productos como la quinua, cochinilla, aguaymanto, uña de gato, cañihua, entre otros; siendo las tendencias más favorables para productos con propiedades nutritivas, farmacéuticas y cosméticas.

2.9.3. Economía circular y ecoeficiencia

Se entiende que una empresa es eficiente en sus procesos productivos cuando minimiza el uso de los recursos, ya sea a través de la adopción de tecnologías que demanden menos energía, agua u otros; la incorporación de residuos en sus procesos productivos; el diseño de productos que en la etapa de post consumo faciliten su posterior valorización; entre otros.

Al respecto, de acuerdo con el WEF, una economía circular es un sistema industrial diseñado para ser restaurativo o regenerativo (WEF, 2014). Se entiende que este concepto reemplaza la noción de fin de vida con reutilización y restauración, cambios hacia el uso de energía renovable, eliminando el uso de químicos tóxicos, que impiden la reutilización y el retorno a la biosfera, y apunta a la eliminación de desechos a través del diseño superior de materiales, productos, sistemas y modelos de negocios. Todos estos son cambios derivados de un proceso de innovación permanente.

Es importante precisar que, la actual normativa en materia de residuos sólidos⁵² establece como un principio en la gestión de los residuos sólidos a la economía circular, modificando el actual modelo lineal de consumo que busca que los productos y materiales obtengan el mayor tiempo posible en el ciclo de vida y que en la etapa de post consumo se produzca la menor cantidad de residuos, y que su diseño facilite su valorización y retorno al sistema productivo.

Se busca entonces, también, promover la Responsabilidad Extendida del Productor (REP), el cual es un principio de política ambiental que promueve el mejoramiento total del ciclo de vida del producto por medio de la extensión de las responsabilidades del productor en varias etapas de dicho ciclo, especialmente al recuperar, valorizar y disponer el residuo que se genera en la etapa de post consumo del producto. Esto implica que el productor ve ampliada su responsabilidad más allá de la conocida responsabilidad civil por producto defectuoso en su etapa de puesta en el mercado.

Cabe resaltar la importancia de la REP en la gestión de los bienes priorizados, como un mecanismo de desarrollo sustentable aplicable a la industria, que redistribuye los costos asociados a esta gestión entre los directamente beneficiados de la actividad, evitando la socialización de una de las externalidades negativas de esta industria: la contaminación ambiental y el daño a la salud de las personas, lo que puede generar una gestión inadecuada de dichos bienes.

Una de las limitaciones para la mayor adopción de prácticas sostenibles en la gestión de los residuos por parte de la ciudadanía es la falta de infraestructura disponible en el Perú para la eliminación de residuos domiciliarios. De acuerdo con la OCDE (2016f), solo existen 11 rellenos sanitarios a nivel nacional, siendo Lima la ciudad que alberga casi un tercio de ellos. Esta situación se traduce en una demanda insatisfecha por disposición de residuos en el país y conduce a que el 46,2% de los desechos de los hogares se eliminen inadecuadamente en botaderos informales, se quemen o incluso desemboquen en ríos o el mar, generando encadenamientos nocivos sobre la calidad ambiental.

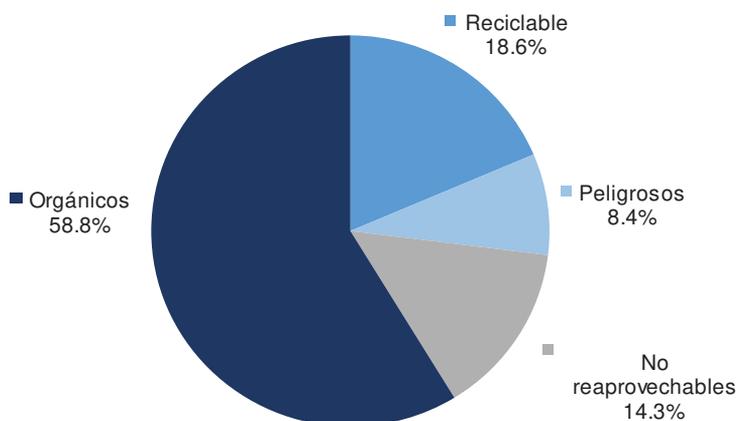
Al respecto, cifras del MINAM indican que la producción nacional de residuos sólidos en 2015 fue de 7461 miles de TM, de las cuales, el 64,5% y 35,5% fueron de fuentes domiciliarias y no domiciliarias, respectivamente. De este conjunto, solo el 18,6% es material reciclable.

⁵⁰ Aprobada con Decreto Supremo N°009-2014-MINAM.

⁵¹ Aprobada con Decreto Supremo N°008-2016-MINCETUR.

⁵² Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1278.

Gráfico N° 73. Composición por grupos de residuos sólidos, 2015



Fuente: MINAM.

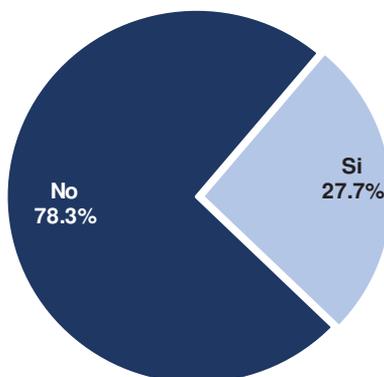
El manejo de residuos es importante no solo por su contribución con la gestión ambiental, sino porque contribuye a la lucha contra el cambio climático, mediante la reducción de emisiones de GEI; ello se sustenta en que la composición de los residuos presenta una alta prevalencia de materia orgánica, por lo que al ser dispuestos se convierten en una importante fuente de gases de efecto invernadero.

Asimismo, el manejo de residuos es importante porque, al ser reciclados, pueden ser reutilizados o aprovechados como materia prima en algunas industrias o en la fabricación de nuevos productos; lo que significaría una reducción de los costos de producción y la oportunidad de incursionar o crear nuevos mercados.

Observando el desempeño empresarial en esta materia, y de acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional de Empresas (2017)⁵³, se advierte que solo el 21.7% de empresas utilizaron mecanismos en la gestión de residuos (sólidos o líquidos).

Gráfico N° 74. Gestión de los residuos en las empresas

¿Utilizaron mecanismos en la gestión de residuos sólidos o líquidos?



Fuente: ENE 2017-INEI.

Por otro lado, de acuerdo a los resultados preliminares de la ENE, solo el 1,8% del total de empresas encuestadas implementaron algún mecanismo para el manejo o tratamiento del agua residual. De estas, el mayor porcentaje provenía de empresas de curtido y adobo de cueros, fabricación de maletas, bolsos de mano, artículos de talabartería y guarnicionaría, y calzado (25,5%), seguidas por las empresas dedicadas a las actividades de edición e impresión y de reproducción de grabaciones.

Por los datos expuestos, se concluye que los procesos productivos de las empresas manufactureras pueden aún ser optimizados, insertando buenas prácticas ambientales que les generen retornos sobre sus ventas, utilidades e inversiones.

Particularmente en el Perú, la OCDE (2016f) como resultado de la evaluación de desempeño ambiental, señaló que el país tenía un potencial para reforzar el papel del sector privado en el desarrollo y adopción de prácticas y tecnologías de eficiencia energética, reciclado, reutilización y tratamiento de desechos como parte de sus procesos de producción.

⁵³ De acuerdo con el INEI "La encuesta se ejecutará a nivel nacional y estudiará las unidades empresariales con ventas mayores a 1 700 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) durante el año 2016, es decir tuvieron ventas mayores a 6 715 000 Soles y que además realizan actividades relacionadas a la minería, manufactura, construcción, comercio y servicios (Transportes y comunicaciones, servicios de comida, hospedaje, atención de salud privada, educación privada, servicios a empresas, otros)." Metodología disponible en: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/encuestas/>

De otro lado, el gobierno peruano ha establecido como política de Estado la promoción de la ecoeficiencia como una de las principales estrategias para la transición hacia el desarrollo sostenible. Al respecto, si bien el Estado tiene un rol rector en la sociedad, también se comporta como un agente económico que consume recursos y genera residuos y, por lo tanto, requiere de una gestión ecoeficiente de los mismos que equilibre su desempeño ambiental.

Las entidades públicas presentan un alto consumo de recursos, por ello en el año 2009 se aprobó el Decreto Supremo N° 009-2009-MINAM, que aprueba las medidas de ecoeficiencia para el sector público, con la finalidad de establecer medidas para optimizar el uso de energía, agua, papel, combustibles, así como una gestión adecuada de los residuos sólidos.

De acuerdo a lo remitido por la Dirección General de Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente, desde la implementación de dicha norma hasta 2016, a pesar que en promedio solo el 3% de las entidades públicas implementaron medidas de ecoeficiencia, se generó un ahorro de S/. 63,8 millones y se dejaron de consumir 6,3 millones de m³ de agua, 125,8 millones de Kwh. de energía eléctrica y 3,5 millones de kilogramos de papel. Si en ese período todas las entidades hubieran presentado el mismo desempeño ecoeficiente, el Estado hubiera ahorrado el 25% del gasto público en esos recursos (S/. 1550 millones).

En ese sentido, se debe buscar mantener e implementar diversas acciones como compras públicas sostenibles, formación de capacidades y competencias en temas de ecoeficiencia, etc.

2.9.4. Soluciones sostenibles y más limpias

Las nuevas tecnologías contribuyen a mejorar el desempeño ambiental de las empresas y, en consecuencia, conllevan al crecimiento sostenible del país mediante la sustitución de las actividades que consumen muchos recursos y contaminan, o a la mejora de la eficiencia ambiental y económica de las existentes.

Un pilar importante para esta transición es el fomento a la investigación, desarrollo y el uso de nuevas tecnologías, sobre todo si se toman en consideración los *spillovers* que estas generan en la sociedad, como la reducción de los costos de transporte y transacción. Por ejemplo, innovaciones sostenibles que atienden los problemas de transporte, logística y energía, presenten beneficios que redundan en los costos operativos de las empresas, pero también sobre la sociedad en su conjunto.

De acuerdo con la OCDE, la biotecnología, en particular la biotecnología industrial, puede desempeñar un papel importante para lograr la ecoeficiencia y abordar los problemas del crecimiento verde (OCDE, 2010). Las nanotecnologías para la producción y el almacenamiento de energía renovable, así como la gestión del agua, ofrecen una amplia gama de beneficios medioambientales, en virtud de la disposición de que los posibles problemas de seguridad se abordan al mismo tiempo que la tecnología se está desarrollando.

Acelerar el desarrollo y la difusión de tecnologías limpias, que sean seguras y sostenibles, será crucial dentro de la combinación general de políticas para promover economías más eficientes y sostenibles. A pesar de que los costos de las tecnologías bajas en carbono disponibles en la actualidad han visto reducidos sus costos, algunas aún mantienen desventajas en términos de los precios relativos contra las actuales tecnologías de combustibles fósiles.

Acemoglu y otros (2012), concluyen que la intervención de la política pública ayudaría a reorientar la investigación privada hacia tecnologías limpias no probadas desde un inicio, donde los efectos del aprendizaje práctico reducirían gradualmente su costo de inversión, haciendo que la intervención pública sea menos relevante y decreciente.

Ahora bien, la transición hacia un crecimiento económico compatible con la sostenibilidad ambiental y social, en donde los recursos naturales sean utilizados pensando en las futuras generaciones, con procesos industriales que sean más eficientes y produzcan menos residuos -donde el cambio climático y la explotación excesiva de los recursos naturales limitados- depende no solamente de inversiones públicas y privadas, regulaciones, y cambios en los patrones de consumo; sino también de la disponibilidad de una fuerza laboral que tenga la habilidad de implementar nuevas tecnologías, procesos productivos más eficientes, y re-convertirse hacia una utilización más eficiente del capital natural. En este sentido, la promoción de empleos verdes (PNUMA, OIT, OIE y CSI, 2008), exige la adopción de políticas activas que aborden principalmente la necesidad de prever aquellas calificaciones que se demandarán en el futuro y el fomento de la adquisición de calificaciones genéricas en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas, entre otras, que den respuesta al cambio climático y a la reestructuración de los mercados de trabajo.

2.9.5. Lineamientos de política

- LP 9.1. Generar las condiciones para el tránsito hacia una economía circular y ecoeficiente.
- LP 9.2. Crear capacidades e instrumentos para la gestión de la puesta en valor de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos; para la promoción de nuevos mercados.
- LP 9.3. Generar soluciones sostenibles y más limpias para el desarrollo productivo en sectores de alto impacto de la economía nacional.

III. INDICADORES

Objetivo prioritario	<i>OP1: Dotar al país de infraestructura económica y social de calidad.</i>
Nombre del indicador	<i>Tiempo de Accesibilidad de una localidad hacia puntos focales de provisión de servicios públicos.</i>
Justificación	<i>El tiempo de accesibilidad permite conocer la fluidez de la movilidad, ya que en la medida en que se mejora la calidad de la infraestructura de las vías, el acceso de las capitales provinciales hacia los principales destinos debiese ser más rápido.</i>
Responsable de indicador	<i>CNCF.</i>

Limitaciones del indicador	<i>El indicador depende de la información actualizada sobre las redes viales del MTC y no incluye el factor tráfico en las áreas urbanas.</i>			
Método de cálculo	<i>Modelo accesibilidad del Ministerio de Economía y Finanzas (2015).</i>			
Parámetro de medición	<i>Número</i>	Sentido esperado del indicador		<i>Descendente/ Constante</i>
Fuente y bases de datos	<i>MTC, MINEDU, MINSA.</i>			
	Línea de base (horas)	Valor actual (horas)	Logros esperados	Logros esperados
Año	2017	2017	2025	2030
Mercado^{1/}	2,05	2,05	1,70	1,50
<i>Costa</i>	1,30	1,30	1,10	1,00
<i>Sierra</i>	1,25	1,25	1,10	0,90
<i>Selva</i>	6,03	6,03	5,10	4,50
Aeropuerto^{2/}	2,44	2,44	2,10	1,80
<i>Costa</i>	1,90	1,90	1,60	1,40
<i>Sierra</i>	1,60	1,6	1,40	1,20
<i>Selva</i>	6,00	6,00	5,10	4,50
Puerto^{3/}	7,24	7,24	6,20	5,40
<i>Costa</i>	3,20	3,20	2,70	2,40
<i>Sierra</i>	6,00	6,00	5,10	4,50
<i>Selva</i>	20,40	20,40	17,30	15,30
Salud^{4/}	1,96	1,96	1,70	1,50
<i>Costa</i>	1,82	1,82	1,50	1,40
<i>Sierra</i>	2,01	2,01	1,70	1,50
<i>Selva</i>	2,08	2,08	1,80	1,60
Educación^{5/}	1,64	1,64	1,40	1,20
<i>Costa</i>	1,58	1,58	1,30	1,20
<i>Sierra</i>	1,69	1,69	1,40	1,30
<i>Selva</i>	1,46	1,46	1,20	1,10

1/ Tiempo promedio desde las capitales de provincia hacia el centro poblado de 50 000 habitantes más cercano.

2/ Tiempo promedio desde las capitales de provincia hacia el aeropuerto público (administrados por el MTC) más cercano.

3/ Tiempo promedio desde las capitales de provincia hacia el puerto exportador más cercano.

4/ Tiempo promedio desde las capitales de distrito hacia el establecimiento de salud con categoría de puesto y centro de salud más cercano.

5/ Tiempo promedio desde las capitales de distrito hacia la institución educativa pública con nivel primaria y/o secundaria más cercana.

Costa incluye Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Lima, Callao, Ica, Arequipa, Moquegua, Tacna.

Sierra incluye Cajamarca, Huánuco, Pasco, Junín, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Cusco, Puno.

Selva incluye Amazonas, Loreto, San Martín, Madre de Dios, Ucayali.

Objetivo prioritario	<i>OP2. Fortalecer el capital humano.</i>			
Nombre del indicador	<i>Años promedio de escolaridad población 25-34 años.</i>			
Justificación	<i>El indicador representa el nivel educativo con el que la fuerza laboral afronta los desafíos del mercado de trabajo. Representa evidencia de que tan productiva puede ser la fuerza laboral.</i>			
Responsable de indicador	<i>MINEDU.</i>			
Limitaciones del indicador	<i>Es un indicador de resultado de largo plazo. Las políticas que se apliquen en educación tienen un tiempo de maduración.</i>			
Método de cálculo	<i>En la ENAHO se toma como referencia la edad y el nivel educativo de los individuos.</i>			
Parámetro de medición	<i>Número</i>	Sentido esperado del Indicador		<i>Ascendente</i>
Fuente y bases de datos	<i>INEI, ENAHO.</i>			
	Línea de base	Valor actual	Logros esperados	Logros esperados
Año	2010	2017	2025	2030
Valor Total	11,00	11,10	11,40	12,00
Valor Hombres	11,20	11,30	11,60	12,10
Valor Mujeres	10,80	10,90	11,30	11,90

Objetivo prioritario	<i>OP2. Fortalecer el capital humano.</i>			
Nombre del indicador	<i>% de estudiantes que alcanzan el nivel satisfactorio en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE).</i>			
Justificación	<i>El indicador evalúa en qué medida los estudiantes de todas las escuelas públicas y privadas del país logran los aprendizajes esperados para su grado en comunicación y matemática. Representa una medida de la calidad de la educación.</i>			

Responsable de indicador	<i>Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC) del MINEDU.</i>				
Limitaciones del indicador	<i>En 2017 se suspendió la ECE de manera excepcional. Esta evaluación viene aplicándose en segundo grado de primaria desde 2007.</i>				
Método de cálculo	<i>Estudiantes nivel satisfactorio / Total de estudiantes x 100</i>				
Parámetro de medición	<i>Porcentaje</i>	Sentido esperado del Indicador		<i>Ascendente</i>	
Fuente y bases de datos	<i>MINEDU, ECE.</i>				
		Línea de base	Valor actual	Logros esperados	Logros esperados
Año		<i>2010</i>	<i>2016</i>	<i>2025</i>	<i>2030</i>
Valores 2º primaria	Comunicación	<i>28,70</i>	<i>46,40</i>	<i>58,00</i>	<i>69,60</i>
	Matemática	<i>13,80</i>	<i>34,10</i>	<i>42,60</i>	<i>51,20</i>
Valores 4º primaria	Comunicación		<i>31,40</i>	<i>39,30</i>	<i>47,10</i>
	Matemática		<i>25,20</i>	<i>31,50</i>	<i>37,80</i>
Valores 1º 2º secundaria	Comunicación	<i>14,70</i>	<i>14,30</i>	<i>17,90</i>	<i>21,50</i>
	Matemática	<i>9,50</i>	<i>11,50</i>	<i>14,40</i>	<i>17,30</i>

1/ año 2015 en la línea de base.

Objetivo prioritario	<i>OP3: Generar el desarrollo de capacidades para la innovación, adopción y transferencia de mejoras tecnológicas.</i>				
Nombre del indicador	<i>Porcentaje del valor agregado de actividades de tecnología mediana y alta en el valor agregado de la actividad manufacturera.</i>				
Justificación	<i>El indicador muestra la proporción del valor agregado de la industria de tecnología media y alta (TMA) respecto al valor agregado total de la manufactura (MVA). Es una relación entre el valor agregado de la industria (TMA) y (MVA).</i>				
Limitaciones del indicador	<i>Podría estar afectado por un efecto de precios.</i>				
Método de cálculo	<i>TMA/MVA x 100</i>				
Parámetro de medición	<i>Porcentaje</i>	Sentido esperado del Indicador		<i>Ascendente/ Constante</i>	
Fuente y bases de datos	<i>INEI.</i>				
		Línea de base	Valor actual	Logros esperados	Logros esperados
Año		<i>2010</i>	<i>2017</i>	<i>2025</i>	<i>2030</i>
Valor		<i>12,60</i>	<i>15,10</i>	<i>18,10</i>	<i>19,60</i>

Objetivo prioritario	<i>OP3. Generar el desarrollo de capacidades para la innovación, adopción y transferencia de mejoras tecnológicas.</i>				
Nombre del indicador	<i>Gasto público en investigación y desarrollo como proporción del PBI.</i>				
Justificación	<i>El indicador se refiere al porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) destinado a realizar investigación y desarrollo. El gasto público utilizado para realizar actividades de investigación y desarrollo dentro del país en un año dado (t).</i>				
Limitaciones del indicador	<i>No incluye gasto en investigación y desarrollo de empresas públicas y privadas.</i>				
Método de cálculo	<i>Gasto I&D / PBI x 100</i>				
Parámetro de medición	<i>Porcentaje</i>	Sentido esperado del Indicador		<i>Ascendente</i>	
Fuente y bases de datos	<i>MEF, INEI.</i>				
		Línea de base	Valor actual	Logros esperados	Logros esperados
Año		<i>2013</i>	<i>2017</i>	<i>2025</i>	<i>2030</i>
Valor		<i>0,05</i>	<i>0,07</i>	<i>0,11</i>	<i>0,14</i>

Objetivo prioritario	<i>OP4 Impulsar mecanismos de financiamiento local y externo.</i>				
Nombre del indicador	<i>Crédito al sector privado como proporción del PBI.</i>				
Justificación	<i>Indicador del nivel de profundización de los mercados financieros sobre la actividad económica.</i>				
Responsable de indicador	<i>INEI, SBS, BCRP.</i>				
Limitaciones del indicador	<i>Solo considera empresas con acceso al mercado formal.</i>				
Método de cálculo	<i>Crédito al sector privado / PBI nominal * 100</i>				
Parámetro de medición	<i>Porcentaje</i>	Sentido esperado del Indicador		<i>Ascendente</i>	
Fuente y bases de datos	<i>INEI, SBS, BCRP.</i>				
		Línea de base	Valor actual	Logros esperados	Logros esperados
Año		<i>2010</i>	<i>2017</i>	<i>2025</i>	<i>2030</i>
Valor		<i>30,40</i>	<i>40,60</i>	<i>44,10</i>	<i>46,50</i>

Objetivo prioritario	<i>OP5. Crear las condiciones para un mercado laboral dinámico y competitivo.</i>				
-----------------------------	---	--	--	--	--

Nombre del indicador	<i>Producto Medio por Trabajador.</i>			
Justificación	<i>El indicador mide el crecimiento económico por persona ocupada.</i>			
Responsable de indicador	<i>Entidades del Sector Público y Sector Privado.</i>			
Limitaciones del indicador	<i>Podría no considerar efectos sectoriales.</i>			
Método de cálculo	<i>PBI Real (S/. 2007) / PEA ocupada</i>			
Parámetro de medición	<i>Ratio</i>	Sentido esperado del Indicador		<i>Ascendente</i>
Fuente y bases de datos	<i>INEI, Cuentas Nacionales, ENAHO.</i>			
	Línea de base	Valor actual	Logros esperados	Logros esperados
Año	2010	2017	2025	2030
Valor	25 316	31 771	42 677	52 866

Objetivo prioritario	<i>OP5. Crear las condiciones para un mercado laboral dinámico y competitivo.</i>			
Nombre del indicador	<i>Tasa de Informalidad Empleo No Agrícola.</i>			
Justificación	<i>Es la proporción de población con empleo informal en el sector no agrícola. Para ser considerado con empleo informal tiene que cumplir con tres condiciones: i) Los patronos y cuenta propia cuya unidad productiva pertenece al sector informal; ii) los asalariados sin seguridad social financiada por su empleador; y iii) los trabajadores familiares no remunerados, independiente de la naturaleza formal o informal de la unidad productiva donde labora.</i>			
Responsable de indicador	<i>Entidades del sector público y el sector privado.</i>			
Limitaciones del indicador	<i>Es la forma internacional estándar de medición.</i>			
Método de cálculo	<i>PEA Ocupada Informal No Agrícola / PEA Ocupada No Agrícola x 100</i>			
Parámetro de medición	<i>Porcentaje</i>	Sentido esperado del Indicador		<i>Descendente</i>
Fuente y bases de datos	<i>INEI, ENAHO.</i>			
	Línea de base	Valor actual	Logros esperados	Logros esperados
Año	2010	2017	2025	2030
Total	70,00	64,90	53,00	47,30
Hombres	64,50	60,30	49,90	45,70
Mujeres	76,60	70,20	56,60	51,30

Objetivo prioritario	<i>OP6. Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo.</i>			
Nombre del indicador	<i>Porcentaje de micro empresas informales.</i>			
Justificación	<i>El número de empresas formalizadas tiene una relación directa con la mejora de los instrumentos para el fomento del desarrollo productivo. El proceso de simplificación administrativa vinculado al proceso de constitución y vida de la empresa van a facilitar su formalización.</i>			
Responsable de indicador	<i>Entidades del sector público, ciudadanos.</i>			
Limitaciones del indicador	<i>Empresas formales podrían contratar mano de obra de manera informal.</i>			
Método de cálculo	<i>Empresas Informales / Total Empresas x 100</i>			
Parámetro de medición	<i>Porcentaje</i>	Sentido esperado del Indicador		<i>Descendente</i>
Fuente y bases de datos	<i>INEI-ENAHO (metodología actualizada), SUNAT, PRODUCE-DEMI.</i>			
	Línea de base	Valor actual	Logros esperados	Logros esperados
Año	2010	2016	2025	2030
Valor	69,60	53,20	45,22	39,90

Objetivo prioritario	<i>OP7. Facilitar las condiciones para el comercio exterior de bienes y servicios.</i>			
Nombre del indicador	<i>Ratio Exportaciones No Tradicionales.</i>			
Justificación	<i>Representa el nivel de diversificación de las exportaciones.</i>			
Responsable de indicador	<i>Entidades del sector público y empresas exportadoras.</i>			
Limitaciones del indicador	<i>Podría verse afectado por un crecimiento mayor de las exportaciones tradicionales (por ejemplo, el incremento del precio internacional de materias primas). Podría concentrarse en un solo tipo de exportaciones no tradicionales.</i>			
Método de cálculo	<i>Valor Exportaciones No Tradicionales / Valor Total Exportaciones x 100</i>			
Parámetro de medición	<i>Porcentaje</i>	Sentido esperado del Indicador		<i>Ascendente</i>
Fuente y bases de datos	<i>SUNAT-Aduanas.</i>			
	Línea de base	Valor actual	Logros esperados	Logros esperados
Año	2010	2017	2025	2030
Valor	21,50	26,00	32,60	37,60

Objetivo prioritario	<i>OP8. Fortalecer la institucionalidad del país.</i>			
Nombre del indicador	<i>Cumplimiento de Contrato.</i>			
Justificación	<i>El indicador es una medida de la eficiencia del sistema judicial.</i>			

Responsable de indicador	<i>Poder Judicial.</i>			
Limitaciones del indicador	<i>Carencia de sistemas automatizados integrados de recolección.</i>			
Método de cálculo	<i>Número de días en los que se resuelven los procesos judiciales civiles en primera instancia.</i>			
Parámetro de medición	<i>Número</i>	Sentido esperado del Indicador		<i>Descendente</i>
Fuente y bases de datos	<i>Poder Judicial / Banco Mundial (Doing Business)</i>			
	Línea de base	Valor actual	Logros esperados	Logros esperados
Año	<i>2010</i>	<i>2017</i>	<i>2025</i>	<i>2030</i>
Valor	<i>428</i>	<i>426</i>	<i>360</i>	<i>320</i>

Objetivo prioritario	<i>OP9. Promover la sostenibilidad ambiental en la operación de actividades económicas.</i>			
Nombre del indicador	<i>Residuos sólidos dispuestos en rellenos sanitarios.</i>			
Justificación	<i>La información recopilada en este indicador sirve de insumo para mejorar la gestión de los residuos sólidos en los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local).</i>			
Responsable de indicador	<i>MINAM.</i>			
Limitaciones del indicador	<i>No se cuenta con datos de todos los departamentos.</i>			
Método de cálculo	<i>Sumatoria de los residuos sólidos dispuestos en rellenos sanitarios (toneladas).</i>			
Parámetro de medición	<i>Número</i>	Sentido esperado del Indicador		<i>Ascendente</i>
Fuente y bases de datos	<i>MINAM, SINIA.</i>			
	Línea de base	Valor actual	Logros esperados	Logros esperados
Año	<i>2015</i>	<i>2017</i>	<i>2025</i>	<i>2030</i>
Valor	<i>3 456 686</i>	<i>3 707 282</i>	<i>5 104 840</i>	<i>5 399 873</i>

IV. PROVISIÓN DE SERVICIOS Y ESTÁNDARES

4.1. LP1.1-LP1.4

Servicio	<i>Servicios públicos con enfoque territorial, cobertura y calidad para la población.</i>
Estándar	<i>Accesibilidad geográfica y oportunidad.</i>
Definición breve	<i>La infraestructura y los servicios públicos están al alcance de toda la población.</i>
Indicador	<i>Tiempo de accesibilidad de una localidad hacia puntos focales de provisión de servicios públicos.</i>
Fuente de datos	<ul style="list-style-type: none"> - MTC. - MINEDU. - MINSA.
Responsabilidad del indicador	<ul style="list-style-type: none"> - MEF. - MTC. - MINEDU. - MINSA.

4.2. LP2.1

Servicio	<i>Capacitación laboral. La capacitación desarrolla dos tipos de competencias: básicas y transversales; y técnicas básicas.</i>
Estándar	<i>Fiabilidad (pertinencia).</i>
Definición breve	<i>La capacitación debe de desarrollar competencias pertinentes, es decir, que respondan a la demanda de capital humano del sector productivo de cada región y que, por lo tanto, permitan a los jóvenes incorporarse al mercado formal de trabajo.</i>
Indicador	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de hombres y mujeres que culminan la capacitación laboral (aprobadas) respecto al número de vacantes brindadas. - Porcentaje de hombres y mujeres insertados en el mercado formal.
Fuente de datos	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicativo JOVEN NET. - Reportes trimestrales de las Unidades Gerenciales / áreas vinculadas. - Sistema de registro administrativo de la SUNAT: aplicativo informático "T-Registro". - Aplicativo del Sistema de Información en Línea SILNET.
Responsabilidad del indicador	<i>MTPE.</i>

4.3. LP2.1

Servicio	<i>Certificación de competencias laborales.</i>
Estándar	<i>Fiabilidad (pertinencia).</i>

Definición breve	<i>La certificación de competencias laborales debe reconocer documentadamente las habilidades y competencias laborales que tiene el trabajador a fin de que estas obtengan valor para él, el empleador, así como para la sociedad. Un buen sistema de certificación de competencias laborales ayuda a establecer estándares de acuerdo a perfiles laborales pertinentes, lo cual ayuda como marco de referencia para los procesos de capacitación laboral.</i>
Indicador	<i>Porcentaje de hombres y mujeres certificados en competencias laborales con respecto al total de personas evaluadas en el reconocimiento de la experiencia laboral.</i>
Fuente de datos	<i>Aplicativo SISREG⁵⁴.</i>
Responsabilidad del indicador	<i>MTPE.</i>

4.4. LP2.2

Servicio	<i>Oferta formativa pertinente.</i>
Estándar	<i>Oportunidad.</i>
Definición breve	<i>La formación debe desarrollar competencias demandadas por los sectores productivos de cada región.</i>
Indicador	<i>Tasa de empleo formal juvenil urbano.</i>
Fuente de datos	<i>ENAHU.</i>
Responsabilidad del indicador	<i>MTPE.</i>

4.5. LP2.3

Servicio	<i>Servicio de educación superior de calidad.</i>
Estándar	<i>Fiabilidad.</i>
Definición breve	<i>El Estado debe garantizar el acceso a la educación superior de calidad a todos sus ciudadanos.</i>
Indicador	<i>Porcentaje de egresados de instituciones de educación superior licenciadas.</i>
Fuente de datos	<i>MINEDU.</i>
Responsabilidad del indicador	<i>MINEDU.</i>

4.6. LP. 2.4

Servicio	<i>Distribución de materiales educativos para profesores y estudiantes.</i>
Estándar	<i>Oportunidad.</i>
Definición breve	<i>Los materiales se distribuyen oportunamente (antes del primer día de clases) y en buen estado.</i>
Indicador	<i>Porcentaje de instituciones educativas que reciben oportunamente y en buen estado los materiales educativos.</i>
Fuente de datos	<i>- MINEDU. - Gobierno regional (a través de la Dirección o Gerencia Regional de Educación y la Unidad de Gestión Educativa local).</i>
Responsabilidad del indicador	<i>- MINEDU. - Gobiernos regionales.</i>

4.7. LP2.4

Servicio	<i>Servicio alimenticio focalizado en educación inicial, primaria y secundaria.</i>
Estándar	<i>Accesibilidad económica.</i>
Definición breve	<i>Los usuarios del programa recibirán desayunos y/o almuerzo.</i>
Indicador	<i>Porcentaje de niñas y niños del nivel inicial a partir de los 3 años de edad y del nivel primaria a nivel nacional, y estudiantes del nivel secundaria de los pueblos indígenas de la Amazonia peruana de las Instituciones Educativas públicas, que reciben el servicio alimentario.</i>

⁵⁴ El servicio de Certificación de Competencias Laborales lo brinda el Programa Impulsa Perú, en el marco de las funciones del MTPE.

Fuente de datos	<i>Ficha de consumo de las raciones del servicio alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar – Qali Warma.</i>
Responsabilidad del indicador	- MINEDU. - Gobiernos regionales.

4.8. LP2.5

Servicio	<i>Fortalecimiento de capacidades para docentes y directores de II.EE. públicas.</i>
Estándar	<i>Accesibilidad geográfica.</i>
Definición breve	<i>La mayoría de docentes de la Carrera Pública Magisterial participan en las evaluaciones de desempeño definidas según la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial.</i>
Indicador	<i>Porcentaje de docentes evaluados en el marco de la implementación de la Ley de Reforma Magisterial.</i>
Fuente de datos	<i>Aplicativo para la inscripción de docentes de la Dirección de Evaluación Docente, administrado por la Oficina de Tecnologías de la Información y Comunicación (OTIC).</i>
Responsabilidad del indicador	<i>MINEDU.</i>

4.9. LP3.1

Servicio	<i>Asistencia técnica para la promoción y uso de los mecanismos para la protección de los derechos de propiedad intelectual.</i>
Estándar	<i>Accesibilidad económica.</i>
Definición breve	<i>Número de nuevos registros de derechos de propiedad intelectual aprobados.</i>
Indicador	<i>Tasa de crecimiento de registros de derechos de propiedad intelectual aprobados.</i>
Fuente de datos	- MEF - CONCYTEC - INDECOPI
Responsabilidad del indicador	<i>INDECOPI.</i>

4.10. LP3.2

Servicio	<i>Capacitaciones y cursos especializados para el incremento de la productividad de la fuerza laboral.</i>
Estándar	<i>Accesibilidad económica.</i>
Definición breve	<i>Número de participantes que culminan adecuadamente cursos, talleres y pasantías ofrecidas por los CITE.</i>
Indicador	<i>Tasa de crecimiento de participantes que culminan adecuadamente cursos, talleres y pasantías ofrecidas por los CITE.</i>
Fuente de datos	- ITP. - PRODUCE.
Responsabilidad del indicador	<i>PRODUCE.</i>

4.11. LP3.3

Servicio	<i>Sistema de incentivos para el financiamiento del desarrollo de la investigación e innovación.</i>
Estándar	<i>Accesibilidad económica</i>
Definición breve	<i>Se deberá promover el uso de los incentivos tributarios para el financiamiento de la I+D+i.</i>
Indicador	<i>Proyectos de investigación e innovación calificados por el CONCYTEC como parte del sistema de incentivos tributarios.</i>
Fuente de datos	- SUNAT. - CONCYTEC.
Responsabilidad del indicador	<i>CONCYTEC.</i>

4.12. LP3.4

Servicio	<i>Innovación, absorción tecnológica y digitalización a través de una mejor articulación, desarrollo de capacidades y uso de recursos.</i>
Estándar	<i>Accesibilidad geográfica.</i>
Definición breve	<i>Las instituciones vinculadas a la innovación, absorción tecnológica y digitalización mejoran sus procedimientos vinculados a la articulación, transferencia de conocimientos y uso de recursos.</i>
Indicador	<i>Tasa de crecimiento de proyectos de innovación, absorción tecnológica o digitalización impulsados por dos o más instituciones.</i>
Fuente de datos	- CONCYTEC. - PRODUCE. - MINAGRI.
Responsabilidad del indicador	CONCYTEC.

4.13. LP3.5

Servicio	<i>Plataforma de acceso a la información para el desarrollo de la investigación científica y tecnológica.</i>
Estándar	<i>Accesibilidad geográfica y económica.</i>
Definición breve	<i>Las universidades e institutos de investigación acceden a investigaciones recientes de alcance internacional.</i>
Indicador	<i>Número de papers descargados sobre el total de investigadores registrados en el REGINA.</i>
Fuente de datos	- CONCYTEC. - Institutos de investigación. - Universidades.
Responsabilidad del indicador	CONCYTEC.

4.14. LP4.1

Servicio	<i>Promoción y desarrollo de instrumentos para el financiamiento empresarial.</i>
Estándar	<i>Accesibilidad económica.</i>
Definición breve	<i>Las empresas formales acceden en mayor medida al sistema financiero debido, entre otros factores, a los menores costos.</i>
Indicador	<i>Porcentaje de empresas formales que acceden al sistema financiero del total de empresas en el sector formal.</i>
Fuente de datos	- SBS. - PRODUCE. - SUNAT.
Responsabilidad del indicador	SBS.

4.15. LP4.2

Servicio	<i>Desarrollo de canales e instrumentos para incrementar el uso del sistema financiero.</i>
Estándar	<i>Accesibilidad geográfica.</i>
Definición breve	<i>Una mayor utilización del sistema financiero que fomente la inclusión de los ciudadanos e incrementos en la productividad.</i>
Indicador	<i>Porcentaje del número de deudores entre el total de habitantes adultos.</i>
Fuente de datos	- SBS. - INEI.
Responsabilidad del indicador	SBS.

4.16. LP5.1

Servicio	<i>Ampliar y fortalecer los servicios de promoción del empleo y autoempleo formales de mayor productividad</i>
-----------------	--

Estándar	<i>Accesibilidad.</i>
Definición breve	<i>Servicios de capacitación, asistencia técnica e intermediación laboral para el empleo y autoempleo productivo.</i>
Indicador	<i>Número de personas que acceden a los servicios de promoción del empleo y autoempleo.</i>
Fuente de datos	<i>MTPE.</i>
Responsabilidad del indicador	<i>MTPE, Direcciones Regionales de Promoción del Empleo</i>

4.17. LP5.2

Servicio	<i>Emisión de normas que incentiven la formalización laboral.</i>
Estándar	<i>Accesibilidad geográfica.</i>
Definición breve	<i>Emisión de normas y actividades que faciliten e incentiven el acceso a la formalización laboral.</i>
Indicador	<i>Variación porcentual anual de los trabajadores asalariados formales.</i>
Fuente de datos	<i>Planilla electrónica.</i>
Responsabilidad del indicador	<i>MTPE.</i>

4.18. LP5.3

Servicio	<i>Fiscalización laboral eficiente.</i>
Estándar	<i>Fiabilidad.</i>
Definición breve	<i>Las fiscalizaciones laborales realizadas se planifican sobre la base de una gestión de riesgos para ser eficaces y eficientes.</i>
Indicador	<i>Porcentaje de órdenes de fiscalización programadas en las que se cumple la medida de requerimiento / total de órdenes de fiscalización.</i>
Fuente de datos	<i>Sistema Informático de Inspección del Trabajo (SIIT).</i>
Responsabilidad del indicador	<i>- MTPE. - SUNAFIL.</i>

4.19. LP6.1

Servicio	<i>Asistencia técnica para el cumplimiento de las obligaciones del sector empresarial, el conocimiento de los trámites y procedimientos para obtener sus autorizaciones y la capacitación técnica para el aumento de la productividad en las empresas.</i>
Estándar	<i>Accesibilidad económica.</i>
Definición breve	<i>La capacitación se debe efectuar de manera que llegue a la mayor cantidad de empresas posible.</i>
Indicador	<i>Porcentaje de empresas cuyo personal ha adquirido conocimientos sobre cumplimiento de la regulación industrial.</i>
Fuente de datos	<i>Registro de asistencia de capacitaciones realizada asistidas por la Dirección General de Políticas y análisis Regulatorio de PRODUCE.</i>
Responsabilidad del indicador	<i>PRODUCE.</i>

4.20. LP6.2

Servicios	<i>- Difusión, promoción y capacitación sobre los beneficios del uso de la Infraestructura de Calidad: normalización, acreditación y metrología en el sector empresarial (INACAL). - Capacitación y asesoría técnica en gestión de la calidad (PRODUCE).</i>
Estándar	<i>Accesibilidad geográfica.</i>
Definición breve	<i>Los servicios de difusión, promoción y capacitación sobre los beneficios del uso de la infraestructura de calidad, son desarrollados en espacios que cuentan con las condiciones adecuadas de infraestructura y logística, y los servicios de asistencia técnica son entregados in situ, en el espacio donde la MIPYME desarrolla sus actividades productivas.</i>
Indicador	<i>- % MIPYME manufactureras que incorporan al menos uno de los servicios de IC en sus procesos productivos (INACAL). - Número de MIPYME capacitadas que inician la implementación de algún sistema de gestión de calidad (PRODUCE).</i>

Fuente de datos	- Encuesta Nacional de Empresas / Encuesta Nacional de Calidad para MYPE Manufacturera, que muestran el uso de los servicios de IC (INACAL / PRODUCE). - Consolidado de notas o calificaciones de las pruebas de entrada versus pruebas de salida de las personas (conductores/ trabajadores de las empresas) en las capacitaciones brindadas por el Instituto Nacional de Calidad y el Programa Nacional Tu Empresa del Ministerio de la Producción.
Responsabilidad del indicador	- INACAL. - PRODUCE.

4.21. LP6.3

Servicio	Asistencia técnica en la aplicación de la metodología de impacto regulatorio.
Estándar	Accesibilidad geográfica.
Definición breve	Normas emitidas que contengan el objetivo de política pública que se busca alcanzar mediante la intervención regulatoria en respuesta a un problema público previamente identificado, así como la evaluación de sus posibles impactos.
Indicador	Número de normas con evaluación de Impacto Regulatorio.
Fuente de datos	- PCM. - MEF.
Responsabilidad del indicador	PCM.

4.22. LP6.4

Servicio	Asistencia técnica para la evaluación y estandarización de los procedimientos.
Estándar	Oportunidad.
Definición breve	La simplificación de los procedimientos y eliminación de procedimientos favorecen la participación de las empresas en el mercado.
Indicador	Número de procedimientos simplificados y/o eliminados.
Fuente de datos	PCM.
Responsabilidad del indicador	PCM.

4.23. LP6.5

Servicio	Mecanismo para el intercambio de información entre entidades públicas.
Estándar	Accesibilidad.
Definición breve	Procedimientos administrativos o servicios digitales que utilizan información de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado.
Indicador	Número de procedimientos administrativos o de servicios digitales que se incorporan en la Plataforma de Interoperabilidad del Estado.
Fuente de datos	PCM.
Responsabilidad del indicador	PCM.

4.24. LP7.1

Servicio	Asistencia técnica y capacitaciones para la mejora de productos y/o competencias de comercialización.
Estándar	Accesibilidad geográfica.
Definición breve	El acceso de las empresas a servicios de capacitación y/o asistencia técnica en el desarrollo de oferta exportable y cultura exportadora, permitirá que estas se incorporen o fortalezcan su participación en la cadena exportadora.
Indicador	Cantidad de empresas capacitadas y/o asistidas en desarrollo de oferta exportable y cultura exportadora.
Fuente de datos	- PROMPERU. - MINCETUR.
Responsabilidad del indicador	MINCETUR.

4.25. LP7.2

Servicio	<i>Provisión de infraestructura para servicios logísticos.</i>
Estándar	<i>Fiabilidad.</i>
Definición breve	<i>Infraestructura orientada a la cobertura de la conectividad de las cadenas logísticas de comercio exterior.</i>
Indicador	<i>Tiempo de accesibilidad a puertos y aeropuertos. 1/</i>
Fuente de datos	<i>MTC.</i>
Responsabilidad del indicador	<i>MTC.</i>

1/ Tiempo promedio desde las capitales de provincia hacia el puerto y aeropuerto más cercano.

4.26. LP7.3

Servicio	<i>Sistema integrado de intercambio de información entre los diversos agentes públicos vinculados a las operaciones de comercio exterior.</i>
Estándar	<i>Oportunidad.</i>
Definición breve	<i>La integración de los procedimientos de las distintas instituciones públicas vinculadas a las operaciones de comercio exterior tendrá un impacto positivo en tiempos y costos para los usuarios de comercio exterior.</i>
Indicador	<i>Tiempo promedio de resolución de expedientes incorporados a la VUCE respecto al año anterior.</i>
Fuente de datos	<i>MINCETUR.</i>
Responsabilidad del indicador	<i>MINCETUR.</i>

4.27. LP7.4

Servicio	<i>Asistencia técnica y capacitaciones para la internacionalización y gestión exportadora.</i>
Estándar	<i>Accesibilidad geográfica.</i>
Definición breve	<i>El acceso de las empresas a servicios de capacitación y/o asistencia técnica en el proceso de internacionalización y gestión exportadora, permitirá que estas se incorporen o fortalezcan su participación en los mercados internacionales y las cadenas globales y regionales de valor.</i>
Indicador	<i>Cantidad de empresas capacitadas y/o asistidas a las que se brinda asistencia técnica a empresas priorizadas para la internacionalización y gestión exportadora.</i>
Fuente de datos	- PROMPERU. - MINCETUR.
Responsabilidad del indicador	<i>MINCETUR.</i>

4.28. LP8.1

Servicios	<i>Gestión de expedientes electrónicos y automatización de los juzgados.</i>
Estándar	<i>Operatividad del sistema.</i>
Definición breve	<i>El sistema debe poder responder a la demanda y funcionar de manera sostenida para acelerar la atención a los ciudadanos.</i>
Indicador	<i>Número de juzgados y especialidades que se automatizan.</i>
Fuente de datos	- SIJ. - REMAJU. - Estadísticas de las cortes superiores.
Responsabilidad del indicador	<i>Cortes superiores.</i>

4.29. LP8.2

Servicios	<i>Tecnologías digitales en las entidades de la administración pública en favor de la transparencia y la rendición de cuentas.</i>
Estándar	<i>Accesibilidad geográfica.</i>

Descripción	<i>La información, los procesos, procedimientos, servicios, etc. de las entidades públicas deben ser accesibles a todos los ciudadanos, los cuales se benefician mediante una política de datos abiertos.</i>
Indicador	<i>Número de entidades que publican información en favor de la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía usando las tecnologías digitales.</i>
Fuente de datos	<ul style="list-style-type: none"> - Registros Administrativos. - Portal Nacional de Datos Abiertos. - Portal de Transparencia Estándar.
Responsabilidad del indicador	<i>Secretaría de Gobierno Digital de la PCM.</i>

4.30. LP8.3

Servicios	<i>Asistencia técnica en sistemas administrativos del Estado para funcionarios públicos en los tres niveles de gobierno.</i>
Estándar	<i>Accesibilidad geográfica.</i>
Definición breve	<i>La capacitación debe darse a nivel nacional a través de entidades que puedan acreditar su calidad.</i>
Indicador	<i>Número de funcionarios públicos capacitados.</i>
Fuente de datos	<i>Registros administrativos.</i>
Responsabilidad del indicador	<ul style="list-style-type: none"> - MEF. - PCM. - Entidades rectoras de sistemas administrativos del Estado.

4.31. LP8.4

Servicios	<i>Asistencia técnica en la implementación del Sistema de Información Geográfica de Gestión Urbana Territorial y en el proceso de Zonificación Ecológica y Económica.</i>
Estándar	<i>Fiabilidad.</i>
Descripción	<i>La asistencia técnica en gestión urbana territorial sigue criterios de calidad.</i>
Indicador	<i>Porcentaje de gobiernos locales que han recibido asistencia técnica en gestión urbana territorial y en el proceso de zonificación ecológica y económica.</i>
Fuente de datos	<i>PNCMVCS.</i>
Responsabilidad del indicador	<ul style="list-style-type: none"> - MVCS. - MINAM.

4.32. LP8.5

Servicios	<i>Procesos y procedimientos de meritocracia en la gestión pública.</i>
Estándar	<i>Fiabilidad.</i>
Definición breve	<i>La meritocracia en la gestión pública es un proceso que se debe sostener en el tiempo para que tenga el efecto deseado.</i>
Indicador	<i>Número de entidades del gobierno central que se han adaptado a la carrera pública definida según la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.</i>
Fuente de datos	<i>Registros de SERVIR.</i>
Responsabilidad del indicador	<i>SERVIR – PCM.</i>

4.33. LP9.1

Servicio	<i>Almacenamiento público, recolección selectiva, valorización, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos municipales.</i>
Estándar	<i>Fiabilidad.</i>
Definición breve	<i>El servicio debe ser constante, sin errores y de alcance nacional.</i>
Indicador	<i>Porcentaje de toneladas de residuos sólidos dispuestos adecuadamente.</i>
Fuente de datos	<i>Documentos de autorización del relleno sanitario donde se disponen los residuos sólidos (licencia de funcionamiento y estudio ambiental aprobado) y reporte a la plataforma SIGERSOL.</i>
Responsabilidad del indicador	<i>Gobiernos locales.</i>

4.34. LP9.2

Servicios	<i>Asistencia técnica en gestión de puesta en valor de recursos naturales para funcionarios públicos de gobiernos regionales y gobiernos locales.</i>
Estándar	<i>Sostenibilidad Ambiental.</i>
Descripción	<i>El desarrollo de capacidades se debe hacer en función de las necesidades y potencialidades de desarrollo de los territorios de las distintas regiones del país.</i>
Indicador	<i>Número de funcionarios capacitados.</i>
Fuente de datos	<i>Registros administrativos.</i>
Responsabilidad del indicador	<i>MINAM</i>

4.35. LP9.3

Servicios	<i>Promoción de buenas prácticas de gestión de residuos en empresas privadas.</i>
Estándar	<i>Sostenibilidad ambiental.</i>
Definición breve	<i>Se difunden buenas prácticas para promover la aplicación de criterios técnicos del MINAM, de modo que las empresas mejoren sus procesos internos de gestión de residuos sólidos no municipales.</i>
Indicador	<i>Número de entidades que implementan buenas prácticas en gestión de residuos sólidos no municipales.</i>
Fuente de datos	<i>Fichas de campo recogidas como parte de la supervisión de la adopción de buenas prácticas en materia de gestión de residuos sólidos no municipales.</i>
Responsabilidad del indicador	<ul style="list-style-type: none"> - MINAM. - Gobiernos regionales. - Gobiernos locales.

V. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

5.1. Seguimiento

El proceso de seguimiento está concebido para dar información pertinente, en el corto plazo, que permita establecer correctivos sobre las intervenciones de la PNCP. La recopilación anual de información sobre los indicadores establecidos para los nueve objetivos prioritarios, y sus respectivos lineamientos de política, será realizada por el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF). El CNCF será encargado de recoger y sistematizar la información brindada por el resto de las instituciones que forman parte de la implementación y cumplimiento de la PNCP.

El CNCF será el responsable de registrar la información de los indicadores de cada objetivo prioritario en el aplicativo informático CEPLAN V.01, conforme a la ficha técnica estandarizada provista en la Guía de Políticas Nacionales. Asimismo, el CNCF elaborará reportes periódicos sobre los resultados del cumplimiento de los objetivos prioritarios de la presente política, el uso de los recursos determinados y las opciones para mejorar el proceso de su implementación. Estos reportes deberán ser enviados a CEPLAN hasta el 30 de abril de cada año como máximo, después del primer año de implementación de la política.

5.2. Evaluación

El proceso de evaluación definido en el marco de la PNCP se encuentra orientado a verificar los resultados de las políticas e identificar lecciones para las políticas presentes y futuras. En línea con lo señalado en la Guía de Políticas Nacionales de CEPLAN, el CNCF será la entidad encargada de evaluar la implementación y los resultados de la PNCP, así como elaborar reportes anuales de cumplimiento.

La evaluación de implementación consistirá en analizar si los documentos de planificación del resto de entidades del sector público (PESEM, PEM, PDC, PEI, POI) contienen elementos que se alineen con los objetivos de la política. El proceso de evaluación se plasmará en un informe, el cual deberá contener como mínimo el análisis de implementación a nivel nacional, regional y local. Adicionalmente, presentará las conclusiones y recomendaciones derivadas de este proceso. El informe de evaluación constará de dos reportes: i) un reporte parcial de cumplimiento con información al primer semestre del año, cuya fecha límite para ser remitido al CEPLAN es el 30 de noviembre de cada año; y ii) un reporte de cumplimiento que abarque información al cierre del año, que deberá ser remitido a CEPLAN hasta el 30 de abril del año siguiente. En ambos casos se refiere al año siguiente a la implementación de la política.

La evaluación de los resultados deberá, a través de los indicadores planteados, analizar los cambios entre la situación inicial y final de cada año de los objetivos prioritarios definidos en la presente política. Es así que se podrá conocer los alcances, limitaciones y oportunidades de mejora de la política nacional. Esta evaluación se materializará en un informe anual que deberá contener un análisis contextual de la política y del cumplimiento de los logros esperados, propuestas para mejorar el desempeño de los indicadores, así como las conclusiones y recomendaciones derivadas del documento. El resultado de la evaluación deberá ser enviado a CEPLAN hasta el 30 de abril a partir del año siguiente de la implementación de la política.

Tanto la evaluación de implementación como de resultados servirán de insumos para los reportes de cumplimiento que deberán ser enviados por el CNCF a CEPLAN.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Abusada, R., & Cusato, A. (2007). El caso del Perú. En K. A. Stiftung, *Crecimiento y progreso social en América Latina*.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2008). *The Role of Institutions in Growth and Development*.
- Acemoglu, D., Aghion, P., & Zilibotti, F. (2006). Distance to Frontier, Selection and Economic Growth. *Journal of the European Economic Association*, 37-74.
- Acemoglu, D., Aghion, P., Bursztyn, L., & Hemous, D. (2012). The Environment and Directed Technical Change. *American Economic Review*, 131-166.
- Adler, G., Duval, R., Furceri, D., Çelik, S. K., Koloskova, K., & Poplawski-Ribeiro, M. (2017). *Gone with the Headwinds: Global Productivity*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- AFIN. (2015). *Un plan para salir de la pobreza: Plan Nacional de Infraestructura 2016 - 2025*. Lima: Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional.
- AFIN. (2016). *Agilizando la Ruta del Crecimiento: II Parte del Plan Nacional de Infraestructura 2016 - 2025*. Lima: Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional.
- Aghion, P., Angeletos, G., Banerjee, A., & Manova, K. (2005). *Volatility and Growth: Credit Constraints and Productivity-Enhancing Investment*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Ahsan, A., & Pages, C. (2009). Are all labor regulations equal? Evidence from Indian manufacturing. *Journal of Comparative Economics*, 62-75.
- Alcázar, L. (2012). *Impacto económico de la anemia en el Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Alegría, L. (07 de agosto de 2018). *Análisis: un estadounidense es tan productivo como cinco peruanos*. Obtenido de El Comercio: <https://elcomercio.pe/economia/peru/analisis-productividad-peruana-70-anos-noticia-543280>
- Almeida, R., & Carneiro, P. (2009). Enforcement of Labor Regulation and Firm Size. *Journal of Comparative Economics*, 28-46.
- Altenburg, T. (1999). How to Promote Clusters: Policy Experience from Latin-America. *World Development*, 1693-1713.
- Andrian, L. G., & Garay, P. A. (2017). *Apertura Comercial y Productividad Total de Factores*. Resumen de Políticas del BID IDB-PB-272.
- ASBANC. (2013). *Costo del crédito bancario vs. crédito informal*. Lima: Asociación de Bancos del Perú.
- ASBANC. (2018). *Departamento de Estudios Económicos*. Obtenido de Asociación de Bancos del Perú: https://www.asbanc.com.pe/Publicaciones/ESTUDIO%20CREDITO%20FORMAL%20VS%20%20INFORMAL_20131022090301349.pdf
- Ascendant Group. (2016). *Estudio de prácticas dilatorias en procesos comerciales en juzgados de paz letrados*. Estudio encargado por el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF).
- Aschauer, D. A. (1989). Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*, 177-200.
- Auer, P., & Cazes, S. (2003). *Employment stability in a age of flexibility: Evidence from industrialized countries*. Geneva: International Labour Office.
- Banco Interamericano de Desarrollo; Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). *La economía del cambio climático en el Perú*. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo; Naciones Unidas; Ministerio del Ambiente de Perú.
- Banco Mundial. (2004). *World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone*. Washington D.C.: World Bank.
- Banco Mundial. (2005). *Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis*. Washington D.C.: World Bank Group.
- Banco Mundial. (2012). *Peru en el umbral de una nueva era*. Washington: Nota de Política Volumen II.
- Banco Mundial. (2015). *Building on Peru's Success: Boosting Productivity for Faster Growth*.
- Banco Mundial. (2016). *Análisis Integral de la Logística en el Perú: 5 Cadenas de Exportación*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2016a). *Perú: Hacia un sistema integrado de ciudades - una nueva visión para crecer*. Lima.
- Banco Mundial. (2016b). *Dividendos Digitales: panorama general*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2017a). *La Gestión de la Identidad y su impacto en la economía digital*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2017b). *Peru: Systematic Country Diagnostic*.
- Banco Mundial. (2017c). *Global Financial Development Report 2017-2017: Bankers Without Borders*.
- Banco Mundial. (2018a). *Gasto en Investigación y Desarrollo*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS>
- Banco Mundial. (2018b). *International Scorecard: Peru 2018*. Obtenido de <https://lpi.worldbank.org/international/scorecard/radar/254/C/PER/2018#chartarea>
- Banco Mundial. (2018c). *Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs*. Washington, DC.
- BBVA Research. (2016). Hugo Perea: "El nuevo gobierno debe vender bien sus medidas y generar consenso para atraer capital e incrementar la productividad. *Contacto: Revista de la Cámara de Comercio Americana del Perú*, 35.
- BCRP. (2006). *El Costo del Crédito en el Perú: Revisión de la Evolución Reciente*. Banco Central de Reserva del Perú.
- BCRP. (2018). *Estadísticas BCRP*. Obtenido de Banco Central de Reserva del Perú: <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/anuales/resultados/PM05374BA/html>
- Beltrán, A., & Seinfeld, J. (2009). *Desnutrición Crónica Infantil en el Perú: Un problema persistente*. Lima: CIUP.
- Bencivenga, V., Smith, B., & Starr, R. (1995). Transaction costs, technological choice and endogenous growth. *Journal of Economic Theory*, 53-177.
- Berman, S. (2012). *The economic impact of new grocery store development*. Tulane University.
- Bertrand, O. (1997). *Evaluación y certificación de competencias y cualificaciones profesionales*. Buenos Aires: UNESCO.
- Besley, T., & Burgess, R. (2004). Can Labor Regulation Hinder Economic Performance? Evidence from India. *The Quarterly Journal of Economics*, 91-134.

- Bezanquen, J., del Carpio, L. A., Zegarra, L. A., & Valdivia, C. A. (2010). Un índice regional de competitividad para un país. *Revista Cepal* 102.
- BID. (2012). *Institutos Tecnológicos Públicos en América Latina. Una reforma urgente*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2014a). *Fabricas Sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las Cadenas Globales de Valor*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2014b). *A la conquista de los mercados mundiales. Cómo promover la internacionalización de la pequeña y mediana empresa en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2015a). *Indicadores de Riesgo de Desastre y de Gestión de Riesgos. Programa para América Latina y el Caribe: Perú*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2015b). *Mejoramiento de los servicios de facilitación del comercio exterior a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) en el Perú*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39469414>
- BID. (2015c). *El mundo de los servicios públicos de empleo*. BID, AMSPE, OCDE.
- BID. (2015d). *Una década de reformas del servicio civil en América Latina: 2004-2013*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2018a). *Creciendo con productividad: una agenda para la Región Andina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2018b). *Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe: La hora del crecimiento*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Boeri, T., & Garibaldi, P. (2007). Two-Tier Reforms of Employment Protection: A Honeymoon Effect? *The Economic Journal*, 357-385.
- Booth, A. L., & Frank, J. (1999). Earnings, Productivity and Performance-Related Pay. *Journal of Labor Economics*, 447-463.
- Boyd, J., & Prescott, E. (1986). Financial intermediary-coalitions. *Journal of Economic Theory*, 211-232.
- Bravo, M. S., & Gordo, E. (2005). El análisis de la competitividad. En *El análisis de la economía española*. Alianza Editorial.
- Bruns, B., & Luque, J. (2015). *Profesores excelentes: cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Grupo Banco Mundial.
- Buera, F. J., & Shin, Y. (2013). Financial Frictions and the Persistence of History: A Quantitative Exploration. *Journal of Political Economy*, 221-272.
- Calderón, C., & Servén, L. (2014). *Infrastructure, Growth and Inequality: An Overview*. Washington D.C.: World Bank Group.
- Cámara de Comercio de Lima. (2018). *En Perú más de un millón 30 mil jóvenes ni trabajan ni estudian*.
- Carbon Disclosure Project; World Wildlife Fund-US. (2013). *The 3% Solution: Driving Profits through Carbon*. New York: Carbon Disclosure Project; World Wildlife Fund.
- Castillo, P., & Rojas, Y. (2014). Términos de intercambio y productividad total de factores: evidencia empírica para economías emergentes de Latinoamérica. *BCRP: Documento de Trabajo 2014-12*.
- CEPLAN. (2017). *Perú: Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- Céspedes, N. (2015). El producto potencial de la economía peruana. *Moneda*.
- Céspedes, N., Aquije, M. E., Sánchez, A., & Vera-Tudela, R. (2014). Productividad sectorial en el Perú: Un análisis a nivel de firmas. *Estudios Económicos*, 9-26.
- Céspedes, N., Lavado, P., & Ramírez Rondán, N. (2016). *Productividad en el Perú: medición, determinantes e implicancias*. Universidad del Pacífico.
- Chacaltana, J., Díaz, J. J., & Rosas-Shady, D. (2015). *Hacia un sistema de formación continua de la fuerza laboral en el Perú*.
- Chavez, J. (17 de 09 de 2018). *Basta de Informalidad*. Obtenido de <http://alertaeconomica.com/basta-de-informalidad/>
- Chetty, R., Friedman, J., & Rockoff, J. (2014). Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood. *American Economic Reviews*.
- Choy, M., Costa, E., & Churata, E. (2015). Radiografía del costo del crédito en el Perú. *Revista Estudios Económicos*, 25-55.
- Comisión Europea. (2010). *European Interoperability Framework for European Public Services (EIF): Version 2.0*. Bruselas: Comisión Europea.
- CONCYTEC. (2016). *Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica*. 2016: Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica.
- CONCYTEC. (2016a). *Programa Especial de Transferencia y Extensión Tecnológica*. Lima: Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica.
- CONCYTEC. (2016b). *Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación*. Lima: Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica.
- CONCYTEC. (2016c). *I Censo Nacional de Investigación y Desarrollo a Centros de Innovación*. Lima: Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica.
- Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de Descentralización en el Perú*. APOYO Consultoría S.A.C.
- Contraloría General de la República. (2016a). *Análisis de la función rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo*. AC Publica S.A.C.
- Contraloría General de la República. (2016b). *Mejora regulatoria y simplificación de procedimientos administrativos que afectan la inversión*. Lima: AC Publica S.A.C.

- Cooperación Alemana al Desarrollo-GTZ. (2010). *Análisis de las transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales entre 2004 y 2009*.
- CPI. (2017). *Indicadores del grado de corrupción en el Perú: personajes políticos e instituciones (a nivel Perú urbano y rural)*.
- Crespi, G., Fernández-Arias, E., & Stein, E. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e Instituciones Sólidas para la Transformación Económica*. BID.
- Crosby, L., Jayasinghe, D., & McNair, D. (2013). *Food for thought: tackling child malnutrition to unlock potential and boost prosperity*. Save The Children.
- Defensoría del Pueblo. (2017). *El sistema anticorrupción peruano: diagnóstico y desafíos*. Lima: Reporte la corrupción en el Perú.
- Delgado, M., Ketels, C., Porter, M., & Stern, S. (2012). The Determinants of Nations Competitiveness. *NB Working Papers Series 18249*.
- Devereux, M., & Smith, G. (1994). International risk sharing and economic growth. *International Economic Review*, 35-550.
- Díaz, J., & Ñopo, H. (2016). La carrera docente en el Perú. En G. d. Desarrollo, *Investigación para el desarrollo en el Perú: once balances*.
- Dolado, J. J., Ortigueira, S., & Stucchi, R. (2016). Does dual employment protection affect TFP? Evidence from Spanish manufacturing firms. *SERIEs - Journal of the Spanish Economic Association*, 421-459.
- Dollar, D., & Hallward-Driemeier, M. (2005). Investment Climate and Firm Performance in Developing Economies. *Economic Development and Cultural Change*, 1-31.
- Easterly, W., & Levine, R. (2001). *It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models*.
- Ederly, D. (13 de 09 de 2018). *Peru Service Summit*. Obtenido de <http://www.peruservicesummit.com/Content/Presentaciones/Presentacion-ForoPSS2018-David-Ederly-PROMPERU.pdf>
- El Comercio. (18 de setiembre de 2018). *Encuesta El Comercio-Ipsos: Instituciones mantienen alta desaprobación*. Obtenido de <https://elcomercio.pe/politica/encuesta-comercio-ipsos-instituciones-mantienen-alta-desaprobacion-noticia-558839>
- Elacqua, G., Hincapié, D., Vegas, E., & Alfonso, M. (2018). *Profesión profesor en América Latina: ¿por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?* Banco Interamericano de Desarrollo.
- ESCALE. (2015). *EDUDATOS NO 25: Desnutrición infantil y rendimiento escolar*. Lima: Estadística de la Calidad Educativa.
- ESCALE. (2018). *Series desde 2016*. Obtenido de Estadística de la Calidad Educativa: <http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias2016>
- Espinoza, Á., & Fort, R. (2017). *Inversión sin planificación: La calidad de la inversión pública en los barrios vulnerables de Lima*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Espinoza, H. (2010). *Impact Evaluation of a Job-Training Programme for Disadvantaged Youths: The Case of Projoven*. Maastricht Graduate School of Governance.
- Espinoza, H. (2011). Hacia un sistema nacional de capacitación en el Perú. En J. Weller, *Fortalecer la productividad y la calidad del empleo: el papel de las disposiciones laborales de los tratados de libre comercio y los sistemas nacionales de capacitación y formación profesional* (págs. 207-252). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (1995). The Triple Helix. University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge-Based Economic Development. *EASST Review*, 14-19.
- Fatoki, O. (2012). Entrepreneurial Orientation, Debt Finance and Performance of Small and Medium Enterprises in South Africa. *Journal of Social Science*, 121-131.
- Fay, M., Andres, L., Fox, C., Narloch, U., Straub, S., & Slawson, M. (2017). *Rethinking Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Spending Better to Achieve More*. Washington D.C.: World Bank.
- Fernández-Arias, E., Sabel, C., Stein, E., & Trejos, A. (2016). *Two to Tango: Public-Private Collaboration for Productive Development Policies*. Washington D.C.: IADB.
- FMI. (2014). *Sustaining Long-Run Growth and Macroeconomic Stability in Low-Income Countries: The Role of Structural Transformation and Diversification*. Washington, D.C.: FMI.
- FMI. (2017). *Peru: Selected Issues*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Franklin, M., Stam, P., & Clayton, T. (2009). ICT Impact Assesment by Linking Data. *Economic & Labour Market Review*, 18-27.
- Gaceta Jurídica. (2015). *La Justicia en el Perú: cinco grandes problemas*.
- García, C. (2018 - 810). Exportación de Servicios vislumbra importante crecimiento para el 2018. *La Camara*, 16-18.
- Gascó, M. (2011). Los retos de la colaboración. ¿A qué, si no a eso, pretendemos hacer frente con la interoperabilidad? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 185-202.
- Ghezzi, P. (2017). Mesas Ejecutivas in Peru: Lessons for Productive Development Policies. *Global Policy*, 369-380.
- Gondo, R., & Vega, M. (2017). *The dynamics of investment projects: evidence from Peru*. Bank For International Settlements.
- Gonzales, R. (2008). *Crecimiento económico y desarrollo sostenible: el rol de los recursos naturales e la economía peruana: 1970-2005*. CIES.
- Graff Zivin, J., & Neidell, M. (2012). The Impact of Pollution on Worker Productivity. *American Economic Review*, 3652-3673.
- Gramlich, E. M. (1994). Infrastructure Investment: A Review Essay. *Journal of Economic Literature*, 1176-1796.
- Guadalupe, C., León, J., Rodríguez, J., & Vargas, S. (2017). *Estado de la educación en el Perú: análisis y perspectivas de la educación básica*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Gualavisi, M., & Oliveri, M. (2016). *Antigüedad en el Empleo y Rotación Laboral en América Latina*. BID.
- Hall, R. E., & Jones, C. I. (1999). Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others? *The*

Quarterly Journal of Economics.

Hallward-Driemeier, M., & Aterido, R. (2009). *Comparing Apples with...Apples*. Washington, DC: World Bank Research Working Paper 5054.

Hanushek, E. A. (2011). The economic value of higher teacher quality. *Economics of Education Review*, 466-479.

Hanushek, E. A., Peterson, P. E., & Woessmann, L. (2012). *Achievement Growth: International and U.S. State Trends in Student Performance*. Harvard Kennedy School.

Hanushek, E., & Rivkin, S. (2010). Generalizations about using value-added measures of teacher quality. *American Economic Review*, 26771.

Hanushek, E., & Woessman, L. (2012). Schooling, Educational Achievement and the Latin American Growth Puzzle. *Journal of Development Economics*.

Hausmann, R., & Klinger, B. (2008). *Growth Diagnostics in Peru*. CID Working Paper No. 181. Harvard University.

Hausmann, R., & Rodrik, D. (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*, 603-633.

Heckman, J. J., & Pages, C. (2004). *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. National Bureau of Economic Research.

Hopenhayn, H., & Rogerson, R. (1993). Job Turnover and Policy Evaluation: A General Equilibrium Analysis. *Journal of Political Economy*, 915-938.

Huber, L. (2017). Corrupción y transparencia. En CIES, *Balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y agenda de investigación 2017-2021*.

IFC. (2018). *How Technology Creates Markets: Trends and Examples for Private Investors in Emerging Markets*. Washington, DC: International Finance Corporation.

IMD. (2018). *IMD World Competitiveness Center*. Obtenido de <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center/>

INEI. (2014). *Encuesta de Micro y Pequeña Empresa 2013*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI. (2015a). *Perú: Principales Resultados de la Encuesta Nacional de Empresas 2015*. Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI. (2015b). *Encuesta Nacional de Innovación en la Industria Manufacturera*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI. (2016). *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI. (2017). *Perú: Características Económicas y Financieras de las Empresas 2015*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INEI. (2017). *Perú: Características Económicas y Financieras de las Empresas 2015*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

IPE. (2018). *Índice de Competitividad Regional (INCORE)*. Lima: Instituto Peruano de Economía.

Jaitman, L. (2017). *Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos para América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Jaramillo, M. (08 de Mayo de 2018). Evidencia para las políticas laborales. *El Comercio*.

Jaramillo, M., Almonacid, J., & De la Flor, L. (2017). *Los efectos desprotectores de la protección del empleo: el impacto de la reforma del contrato laboral del 2001*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Jeong, H., & Townsend, R. (2007). Sources of TFP Growth: Occupational Choice and Financial Deepening. *Economic Theory*, 179-221.

Kaplan, D. (2009). Job Creation and Labor Reform in Latin America. *Journal of Comparative Economics*, 91-205.

Kaplinsky, R. (2000). Globalization and Unequalisation: What Can Be Learned from Value Chain Analysis? *Journal of Development Studies*, 117-146.

King, R., & Levine, R. (1993). Finance, entrepreneurship and growth: Theory and evidence. *Journal of Monetary Economics*, 513-542.

Kirkpatrick, C., & Parker, D. (2004). Regulatory impact assessment and regulatory governance in developing countries. *Public Administration and Development*, 333-344.

Kowalski, P., & Büge, M. (2013). Assessing the Trade Related Sources of Productivity Growth in Emerging Economies. En OCDE, *OECD Trade Policy Papers N° 158*. Paris.

Krugman, P. (1994). *The Age of Diminished Expectations*. MIT Press.

Krugman, P. (1996). Making sense of the competitiveness debate. *Oxford Review of Economic Policy*.

Krugman, P., Obstfeld, M., & Melitz, M. (2012). *Economía internacional. Teoría y política. 9a Edición*. Madrid: Pearson Educación.

Kudó, I., & Székely, M. (2015). *Desafíos educativos del Siglo XXI para el Perú. Balance de la política de educación básica 2007-2015*.

La Porta, R., & Shleifer, A. (2014). *Informality and Development*. Journal of Economic Perspectives, American Economic Association.

Lacovone, L., & Thu Tran, T. (2015). *Firm-level Convergence of Productivity in Peru*. World Bank.

Latinobarómetro. (2017). *Corporación Latinobarómetro: Informe 2017*.

Lavado, P., Martínez, J., & Yamada, G. (2014). ¿Una promesa incumplida? La calidad de la educación superior universitaria y el desempleo profesional en el Perú. *Serie de Documentos de Trabajo BCRP - D.T. N° 2014-021*.

Lazear, E. P. (2000). Performance Pay and Productivity. *American Economic Review*, 1346-1361.

Ledesma, A. (2010). Crecimiento potencial y productividad de factores. *Moneda*.

Lehmann, H., & Muravyev, A. (2012). Labour market institutions and labour market performance. *Economics of Transition*, 235-269.

Levine, R. (2005). Finance and Growth: Theory and Evidence. En P. Aghion, & D. Steven, *Handbook of Economic Growth* (págs. 865-934).

- Levy, S. (2018). *Esfuerzos mal recompensados: La elusiva búsqueda de la prosperidad en México*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Loayza, N. (2008). El crecimiento económico en el Perú. *Economía*, 9-25.
- Loayza, N. (2016). La productividad como clave del crecimiento y el desarrollo en el Perú y el mundo. *Revista Estudios Económicos*, 9-28.
- Loayza, N., Rigolini, J., & Calvo-González, O. (2014). More Than You Can Handle: Decentralization and Spending Ability of Peruvian Municipalities. *Economics & Politics*, 56-78.
- Luenberger, D. (1995). Externalities and Benefits. *Journal of Mathematical Economics*, 159-77.
- Lumpkin, G. T., & Dess, G. G. (1996). Clarifying the Entrepreneurial Orientation Construct and Linking it to Performance. *Academy of Management Review*, 135-172.
- Lundvall, B.-Å. (1992). *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*.
- Madsen, E., Smith, V., & Dilling-Hansen, M. (2004). *Industrial clusters, firm location and productivity*. University of Aarhus Working Paper.
- Manpower Group. (2017). *Encuesta de Escasez del Talento 2016 - 2017*. Obtenido de <https://www.manpower.com.pe/mpintranet/publicaciones/4466-9358284738328.pdf>
- Martínez, M. (2015). Promoviendo la competencia en redes de tarjetas de pago. *Revista Moneda 171 BCRP*.
- Mashiri, E., & Sebele-Mpofu, F. Y. (2015). Illicit trade, economic growth and the role of Customs: a literatura review. *World Customs Journal*, 9(2), 38 - 50.
- Mazza, J. (2013). Connecting Workers to Jobs: Latin American Innovations in Labor Intermediation Services. *Latin American Policy*, 269-284.
- MEF. (2013). *Marco Macroeconómico Multianual 2014-2016*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- MEF. (2016). *Marco Macroeconómico Multianual 2017-2019*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- MEF. (2018). *Marco Macroeconómico Multianual 2019-2022*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- MINAM. (2014). *Estrategia Nacional ante el Cambio Climático*. Lima: Ministerio del Ambiente.
- MINAM. (2018). *Cifras ambientales*. Obtenido de <http://sinia.minam.gob.pe/cifras-ambientales>
- MINCETUR. (2015). *PENX Plan Estratégico Nacional Exportador 2025*. Lima: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- MINEDU. (2016a). *El impulso de una carrera: Política de revalorización docente en el Perú*. Lima: Ministerio de Educación.
- MINEDU. (2016b). *¿Cuánto aprenden nuestros estudiantes?: Resultados de la ECE 2016*. Lima: Ministerio de Educación.
- MINSAL. (2017). *Documento Técnico: Plan Nacional para la reducción y control de la anemia materno infantil y la desnutrición crónica infantil en el Perú 2017-2021*. Ministerio de Salud.
- Mortensen, D. T., & Pissarides, C. A. (1994). Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment. *Review of Economic Studies*, 397-415.
- MTPE. (2018). *Demanda de ocupaciones a nivel nacional 2018: encuesta de demanda ocupacional*. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Muñoz, A., Pineda, E., & Radics, A. (2017). *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: el potencial de las transferencias de igualación*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Navarro, J. C., & Olivari, J. (2016). *La política de innovación en América Latina y el Caribe: nuevos caminos*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Nichter, S., & Goldmark, L. (2005). *Understanding Micro and Small Enterprise Growth*. United States Agency for International Development.
- North, D. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 97-112.
- Obstfeld, M. (1994). Risk-taking, global diversification and growth. *American Economic Review*, 1310-1329.
- OCDE. (2005a). *Manual de Oslo: Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación*. 3ra. Edición.
- OCDE. (2005b). *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*. París: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.
- OCDE. (2007). *OECD Insights - Human Capital: How what you know shapes your life*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OCDE. (2010). *Interim Report of the Green Growth Strategy: Implementing our commitment for a sustainable future*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OCDE. (2011). *OECD Sustainable Manufacturing Toolkit*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OCDE. (2013). Judicial performance and its determinants: a cross-country perspective. *OECD Economic Policy Papers*.
- OCDE. (2015). *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 1. Initial Assessment*. París: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.
- OCDE. (2016a). *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OCDE. (2016b). *Making Development Happen: Avanzando hacia una mejor educación para Perú*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OCDE. (2016c). *OECD Territorial Reviews: Peru 2016*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OCDE. (2016d). Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality. *OECD Reviews of Regulatory Reform*.
- OCDE. (2016e). *Peru: Integrated Governance for Inclusive Growth*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. OECD Public Governance Reviews.
- OCDE. (2016f). *Evaluaciones del desempeño ambiental. Perú 2016: aspectos destacados y recomendaciones*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OCDE. (2016g). *Estrategia de Competencias de la OCDE - Reporte Diagnóstico: Perú*. Lima: OCDE, MTPE.
- OCDE. (2016h). *Skills Beyond School Review of Peru*. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.

- OCDE. (2017a). *Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OCDE. (2017b). *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OCDE. (2018a). *Programme for International Student Assessment*. Obtenido de OECD: <http://www.oecd.org/pisa/data/>
- OCDE. (2018b). *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*.
- OCDE, & BID. (2016). *Boosting Productivity and Inclusive Growth in Latin America*. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos; Banco Interamericano de Desarrollo.
- ONU. (2018). *Brechas y Oportunidades de Desarrollo para Centros de Innovación Productiva y Tecnológica en Perú*. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial: https://www.unido.org/sites/default/files/files/2018-08/Brechas_y_Oportunidades_de_Desarrollo_para_CITE_ONUDI_2016_1.pdf
- Origo, F., & Pagani, L. (2009). Flexicurity and job satisfaction in Europe: The importance of perceived and actual job stability for well-being at work. *Labour Economics*, 547-555.
- Pachón, C. (2015). *Capital humano para un sistema de innovación próspero. Marco teórico y caso país: Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pages, C. (2010). *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- PNUMA, OIT, OIE y CSI. (2008). *Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World*. Worldwatch Institute.
- Porter, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. Harvard Business Review.
- Porter, M. (2010). *A Strategy for Sustaining Growth and Prosperity in Peru*.
- Porter, M. E., Furman, J. L., & Stern, S. (2000). *The Drivers of National Innovative Capacity: Implications for Spain and Latin America*. Working Paper 01-004.
- PRODUCE. (2015). *Anuario estadístico del sector pesca y acuicultura*. Lima: Ministerio de la Producción.
- PRODUCE. (2016). *Estudio de la situación actual de la innovación en la industria manufacturera*. Lima: Ministerio de la Producción. Obtenido de Ministerio de la Producción: http://demi.produce.gob.pe/images/publicaciones/publiaf572466c104b63a8_52.pdf
- PRODUCE. (2017). *Estudio de la situación actual de las empresas peruanas: Los determinantes de su productividad y orientación exportadora*. Lima.
- PRODUCE. (2017). *Las Mipyme en cifras*. Lima: Ministerio de la Producción.
- PRODUCE. (2018). *Estudio de la situación actual de la industria manufacturera*. Obtenido de Ministerio de la Producción: http://demi.produce.gob.pe/images/publicaciones/publiaf572466c104b63a8_52.pdf
- Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología. (2018). *Estadísticas Innovación*. Obtenido de <http://dev.riicyt.org/ui/v3/comparative.html?indicator=CSCI>
- Reinikka, R., & Svensson, J. (1999). *How Inadequate Provision of Public Infrastructure and Services Affects Private Investment*. Washington D.C.: World Bank.
- Renda, A. (2015). *Regulatory Impact Assessment and Regulatory Policy*.
- Restuccia, D., & Rogerson, R. (2013). Misallocation and Productivity. *Review of Economic Dynamics*, 1-10.
- Rivero, J. (2010). El rendimiento de los docentes y su impacto en la calidad de la educación en el Perú. *FOCAL: Cuaderno de Política - Octubre de 2010*.
- Rockoff, J. (2004). The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data. *American Economic Reviews*, 247-52.
- Rockström, J. (2009). A Safe Operating Space for Humanity. *Nature*, 472-475.
- Rodrigo, D. (2005). *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries*. Dhaka, Bangladesh: OECD.
- Romer, P. M. (1990). Endogenous Technological Change. *The Journal of Political Economy*, Vol. 98, N° 5, Part 2: *The Problem of development: A Conference of the Institute for the Study of Free Enterprise Systems (Oct)*, 71-102.
- Romero, G. (2018). *Herramientas para mejorar al Análisis de Riesgos y la auditoría posterior al despacho*. Obtenido de SUNAT (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria): http://www.captac-dr.org/c/document_library/get_file?folderId=2246711&name=DLFE-16304.pdf
- Romero, I. (2009). Pymes y Cadenas de Valor Globales. Implicaciones para la Política Industrial en las Economías en Desarrollo. *Análisis Económico*, 199-216.
- Roseth, B., Reyes, A., & Santiso, C. (2018). *El fin del trámite eterno: ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Washington D.C.: BID.
- Rothstein, B., & Tannenber, M. (2015). *Making Development Work: The Quality of Government Approach*. University of Gothenburg.
- Ruiz-Arranz, M., & Deza, M. C. (2018). *Creciendo con productividad: una agenda para la región andina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ruppert Bulmer, E., Perinet, M., Elzir, A., & Robalino, D. (2015). *Jobs in Peru: Dynamics, Constraints and Policy Implications*. World Bank Group.
- Saavedra, J., & Maruyama, E. (2000). *Estabilidad laboral e indemnización: efectos e los costos de despido sobre el funcionamiento del mercado laboral peruano*. Lima: GRADE - Documento de Trabajo.
- Sabel, C. (2012). Self-Discovery as a Coordination Problem. En C. Sabel, E. Fernández-Arias, R. Hausmann, A. Rodríguez-Clare, & E. Stein, *Export Pioneers in Latin America* (págs. 1-46). Washington D.C.: IADB.
- Sánchez, E. (2018). Informe especial: Ecosistema innovador avanza en Lima, pero aún debe mejorar. *Cámara de Comercio de Lima. "La Cámara". Junio 11 2018*.
- Schultz, T. (1961). Investment in Human Capital. *The American Economic Review*, 1-17.
- Selden, T., & Song, D. (1992). Environmental quality and development: is there a Kuznets curve for air pollution emissions? *Journal of Environmental Economics and Management*, 147-162.

- SERVIR. (2017). *El reto de la formalidad en el sector público peruano*. Lima: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Siew, R. (2015). *A review of corporate sustainability reporting tools*. School of Civil and Environmental Engineering, University of New South Wales.
- Silva, M. (2017). El acelerado crecimiento de las fintech y los desafíos para su regulación. *Revista Moneda 161 BCRP*, 11-17.
- SINEACE. (2015). *Demanda laboral de técnicos en el Perú y expectativas sobre la certificación de competencias*. Lima: Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa.
- Solow, R. (1957). Technical Change and the Aggregate Production Function. *The MIT Press*, 312-320.
- Stephenson, S. (2015). *Cadenas globales de valor: la nueva realidad del comercio internacional*. Obtenido de Centro Internacional para el Comercio y Desarrollo Sostenible: <https://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/cadenas-globales-de-valor-la-nueva-realidad-del-comercio-internacional>
- Straub, S. (2008). *Infrastructure and Growth in Developing Countries: Recent Advances and Research Challenges*. Washington D.C.: World Bank Group.
- SUNAT. (2017). *Estimación del contrabando y defraudación de rentas de aduanas en el Perú, actualizado al año 2016*. Lima: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.
- The Conference Board. (2018). *Total Economy Database, March 2018*. Obtenido de The Conference Board: <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/index.cfm?id=27762>
- Toro, J., Ishizawa, O., & Ramirez-Cortés, F. (2012). Gestión del riesgo de desastres. En S. G. Goldmark, C. F. Jaramillo, & C. Silva-Jáuregui, *Perú en el umbral de una nueva era: Lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente* (págs. 597-611). Lima: Banco Mundial.
- Tybout, J. (2000). Manufacturing Firms in Developing Countries: How Well Do They Do, and Why? *Journal of Economic Literature*, 11-44.
- United Nations Conference on Trade and Development. (2008). *Measuring the Impact of ICT Use in Business: The Case of Manufacturing in Thailand*. New York and Geneva: UNCTAD.
- Universidad ESAN. (2017). *Global Entrepreneurship Monitor: Perú 2016-2017*. Lima.
- Van Viesebroek, J., Konings, J., & Volpe Martincus, C. (2016). Did export promotion help firms weather the crisis? *Vives Discussion Paper*, 51.
- Vela, L. (2012). *El contrabando en América Latina y en el Perú: una visión desde el norte del Perú*.
- Viollaz, M. (2016). Are Labor Inspections Protecting Workers' Rights? Adding the Evidence from Size-based Labor Regulations and Fines in Peru. *International Labour Review*.
- WBCSD. (2015). *CEO Guide to climate-related financial disclosures*.
- Webb, R. (2013). *Conexión y Despegue Rural*. Lima: Universidad San Martín de Porres.
- WEF. (2014). *The Global Competitiveness Report 2014 - 2015*. Ginebra.
- WEF. (2014). *Towards the Circular Economy: Accelerating the scale-up across global supply chains*. Foro Económico Mundial.
- WEF. (2015). *The Global Competitiveness Report 2015-2016: Insight Report*. (K. Schwab, Ed.) Foro Económico Mundial.
- WEF. (2017). *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. (K. Schwab, Ed.) Ginebra: Foro Económico Mundial.
- WEF. (2017). *The Inclusive Development Index 2018: Summary and Data Highlights*. Ginebra: Foro Económico Mundial.
- WEF. (2018). *The Global Competitiveness Report 2018*. Ginebra: Foro Económico Mundial.
- Werner, A., & Santos, A. (2014). *Peru: Staying the Course of Economic Success*. Washington: International Monetary Fund.
- WIPO. (12 de setiembre de 2018). *World Intellectual Property Organization*. Obtenido de <https://www3.wipo.int/ipstats/lpsStatsResultvalue>
- Yamada, G. (2014). Algunas consecuencias de la sobrerregulación laboral y subregulación universitaria en el Perú. *XXXII Encuentro de Economistas del BCRP*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- Yamada, G., Castro, J. F., Bacigalupo, J. L., & Velarde, L. (2013). *Mayor acceso con menor calidad en la educación superior: algunas evidencias desde las habilidades de los estudiantes*. Universidad del Pacífico.
- Yamada, G., Lavado, P., & Oviedo, N. (2016). *La evidencia de rendimientos de la educación superior a partir de "Ponte en Carrera"*. Universidad del Pacífico.

VII. ANEXOS

7.1. Anexo 1: Metodología

La presente sección recoge las técnicas e instrumentos de recopilación, análisis y validación de la información utilizada en las etapas de diseño y formulación de la PNCP, según el marco metodológico establecido en la Guía de Políticas Nacionales. La tabla N° 17 sintetiza los instrumentos de análisis y validación utilizados en el desarrollo de la PNCP.

Tabla N° 17. Organización de la metodología

1	I	MEF (2015). Modelo de Accesibilidad.
	F	Análisis.
	D	Permite estimar con data georreferenciada el tiempo que toma llegar de un punto focal a otro.
	P	Tiempo estimado de llegada entre puntos focales.

2	I	<u>INEI (varios años). Cuentas Nacionales.</u>
	F	Recopilación de datos.
	D	Conjunto coherente de transacciones, cuentas y saldos contables, definidos tanto en el ámbito financiero como no financiero.
	P	El Análisis de las Cuentas Nacionales permite disponer de un panorama actual de la situación actual del país, en términos de los factores que afectan la competitividad y productividad.
3	I	<u>MINEDU (varios años). Evaluación Censal de Estudiantes (ECE).</u>
	F	Recopilación de datos.
	D	Es una evaluación que cada año aplica el MINEDU a todas las escuelas públicas y privadas del país con el propósito de conocer en qué medida los estudiantes logran los aprendizajes esperados para su grado.
	P	Obtener indicadores de estudiantes que alcanza un nivel satisfactorio de competencias.
4	I	<u>MINCETUR (2012-2017). Boletín VUCE.</u>
	F	Recopilación de datos.
	D	Compila la información, en cuanto a volumen y tiempo, de procedimientos para la gestión de las transacciones vinculadas al comercio exterior.
	P	Indicadores de tiempo de procedimientos de comercio exterior.
5	I	<u>MEF (2012-2017). Consulta Amigable SIAF.</u>
	F	Recopilación de datos.
	D	El SIAF es un sistema de ejecución financiera. Toma como referencia el Marco Presupuestal. Ha sido diseñado como una herramienta muy ligada a la Gestión Financiera del Tesoro Público en su relación con las unidades ejecutoras.
	P	Información sobre ejecución de gasto público de diversas entidades según el destino de los recursos.
6	I	<u>MINAM (2015-2017). Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA).</u>
	F	Recopilación de datos.
	D	Constituye una red de integración tecnológica, institucional y humana que facilita la sistematización, acceso y distribución de la información ambiental, así como el uso e intercambio de esta, siendo soporte de los procesos de toma de decisiones y de la gestión ambiental.
	P	Información sobre manejo de residuos sólidos.
7	I	<u>Reuniones de trabajo.</u>
	F	Validación de información.
	D	Se programaron reuniones con representantes de las instituciones, tanto públicas como privadas, que tienen competencia sobre los lineamientos de política vinculados a los objetivos prioritarios de la PNCP. Durante el 1 y el 18 de octubre de 2018 se llevaron a cabo un total de 16 reuniones con 20 representantes de entidades públicas, gremios, organizaciones, entre otros.
	P	Verificación y validación de diferentes avances de la PNCP.
8	I	<u>Revisión bibliográfica.</u>
	F	Análisis de información.
	D	Estudio de documentos de investigación, libros y documentos de gestión pública. El detalle de los documentos revisados se encuentra en la sección Referencias.
	P	Elaboración de distintas secciones de la PNCP.

Nota: I: Instrumento; F: Finalidad; D: Descripción; P: Producto de la aplicación.
Elaboración propia.

7.2. Anexo 2: Niveles de articulación de la Política Nacional de Competitividad y Productividad

Una política nacional de competitividad que cuenta con el aumento de productividad como su eje conductor sugiere, implícitamente, colocar al ciudadano en el centro del debate para el diseño de políticas públicas. La PNCP sirve de marco para la articulación de todas las iniciativas, tanto públicas como privadas, orientadas al incremento del bienestar de la población.

La PNCP establece el marco en el cual los instrumentos, herramientas (mesas ejecutivas, grupos de trabajo, consejos multisectoriales, grupos técnicos, Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo), programas y planes, orientados al incremento de la productividad, interactúan de manera coordinada y articulada hacia la obtención del objetivo de bienestar. La articulación se plasma en tres niveles: i) nivel de articulación intra público en los tres niveles de gobierno; ii) nivel de articulación público – privado orientado al incremento de la productividad; y iii) nivel de articulación público – privado orientado al ciudadano. En un primer nivel de articulación intra público, los sectores del Gobierno Nacional, así como los gobiernos regionales y locales coordinan las intervenciones públicas en el marco de su competencia. De esta forma es posible potenciar y fortalecer las intervenciones en el marco de los sistemas administrativos y funcionales con que cuenta el Estado para el desarrollo de sus actividades. Bajo el enfoque de bienestar del ciudadano se hacen más eficientes las intervenciones de las entidades del Estado, tanto en términos de costo como en términos de efectividad, cumpliendo con las normativas descritas en la gestión por resultados para intervenciones multisectoriales y con enfoque territorial.

En un segundo nivel de articulación, las iniciativas e intervenciones del sector público y el sector privado (empresas, gremios, academia) comparten el espacio e información para la obtención de resultados de forma más efectiva. La aparición de herramientas de gestión como las mesas ejecutivas, grupos de trabajo, comisiones multisectoriales, Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo, grupos técnicos, etc., proporcionan espacios de diálogo que permiten el cierre de la brecha de información entre el sector público y el sector privado. Además permiten la identificación más

eficiente de cuellos de botellas y fallas de mercado, que retrasan el accionar de las iniciativas orientadas al aumento de la productividad. Permiten, también, la identificación de las potencialidades del territorio, los encadenamientos productivos estratégicos, los mecanismos de acceso a los mercados internos y externos, y las ventajas comparativas de los territorios para un desarrollo productivo integral, orientado a la mejora de las políticas públicas.

El tercer nivel de articulación lo constituye el nexo entre el sector público y el sector privado con el ciudadano. A través de la provisión de servicios, este nivel de articulación evidencia cómo la PNCP se acerca a la consecución de su objetivo de bienestar con enfoque territorial. Asimismo, refuerza y consolida la acción de la política misma, resaltando sus beneficios e identificando potenciales fallas. La deficiencia en identificar intervenciones efectivas, con rentabilidad social y que consideren la heterogeneidad del territorio a nivel subnacional, retrasa la provisión de servicios vinculados a la PNCP. Incluir el enfoque territorial en el objetivo de bienestar es crucial para el aprovechamiento eficiente de las ventajas comparativas del país. La heterogeneidad del ámbito subnacional -plasmada en las diferencias vinculadas a la tierra, el clima, la educación, el agua, los activos disponibles, el capital humano, y el transporte hacia los mercados de comercialización locales o regionales- en conjunto dificulta y retrasa aún más el avance y el impacto de iniciativas e intervenciones, tanto públicas como privadas, orientadas al aumento de la productividad. Los instrumentos de políticas públicas han sido concebidos, en su diseño, de manera homogénea y sin enfocarse en las potencialidades de cada región o localidad. No recogen las diferencias señaladas anteriormente. Por ello es posible encontrar, en el territorio peruano, pequeños agricultores que son competitivos en los mercados mundiales, conviviendo con otros dedicados a la producción de subsistencia.

En este contexto, se prevé la creación del sistema nacional de competitividad, como un sistema funcional que tendrá como finalidad ejecutar políticas públicas concertadas en materia de competitividad y asegurar el cumplimiento de estas. El sistema nacional de competitividad es el conjunto de normas, recursos, programas e instituciones públicas y privadas que implementan la PNCP. Dicho sistema tendrá como órganos integrantes al CNCF y a las entidades de los gobiernos subnacionales responsables de ejecutar acciones que incidan en la competitividad regional y nacional.

7.3. Anexo 3: Situación futura deseada

La PNCP recoge elementos tanto de la visión compartida para el siglo XXI del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021⁵⁵, como de la pre-imagen de futuro del Perú al 2030 elaborada por el CEPLAN⁵⁶.

La situación futura deseada al término de la PNCP es que, al 2030, los ciudadanos de nuestro país gocen de una vida próspera y plena, con empleos generados en un mercado de trabajo productivo, que promueva el bienestar en condiciones de igualdad. Se espera, además, que al 2030 se cuenten con condiciones de infraestructura física e institucional que permitan desarrollar una mayor conectividad dentro del territorio nacional y fomenten una burocracia estatal eficiente, en línea con las mejoras prácticas regulatorias y normativas adoptadas tanto en mercados locales como extranjeros. Asimismo, la sociedad contará con un Estado moderno y digital, que proporcione las condiciones necesarias para el desarrollo de la ciencia, tecnología e investigación, con instituciones sólidas que velen por la integridad y el cumplimiento de los lineamientos definidos en la Política General del Gobierno y el desarrollo sostenible. Un crecimiento del PBI real a tasas superiores al 4,5% anual, sobre la base del crecimiento de la productividad, nos permitirá acercarnos a la situación futura deseada.

Específicamente, en el 2030 el Perú será uno de los tres países más competitivos y donde más fácil sea hacer negocios de América Latina. Asimismo, será una economía con un elevado nivel de ingreso por habitante equivalente al de un país de ingresos medios altos, y contará con una canasta exportable de bienes y servicios de alto grado de sofisticación, que representen por lo menos el 50% de los envíos comerciales totales al exterior. Además, el Perú será un país con un entorno empresarial que incentive la inversión privada y pública, que en conjunto representen 30% del PBI, y que promueva la convergencia regional. Estas características permitirán otorgar mejores y mayores oportunidades de empleo formal, que alcancen al 50% de la fuerza laboral, y una mejor calidad de vida reflejada en una clase media consolidada que represente al menos el 50% de la población. Esta visión se encuentra alineada al propósito de esbozar las prioridades del país en materia de competitividad y productividad.

El Marco Macroeconómico Multianual 2019-2022 (MEF, 2018) sugiere que la economía peruana se encuentra al inicio de una fase de aceleración, resultado de la implementación de una política macroeconómica contra cíclica y de un entorno externo favorable. En sus proyecciones anticipa que la economía peruana mantendrá sus sólidos fundamentos macroeconómicos durante el 2019-2022, los cuales permitirán no solo mitigar eventuales choques internos y externos, sino también propiciar la implementación de reformas, cuyo objetivo sea el incremento de la competitividad y productividad. Sostener el crecimiento económico sobre la base de incrementos en la productividad se traduce en cinco retos principales.

En primer lugar, la estructura económica del país se sostiene en servicios e industrias extractivas de poca complejidad. Las actividades primarias representan el 22% del PBI, y las exportaciones tradicionales, aquellas que concentran productos con bajos niveles de sofisticación, representan el 74% de los envíos comerciales totales hacia el exterior, según cifras del BCRP. Asimismo, el Perú se ubica en la posición 94 de 127 países en el ránking de Complejidad Económica, situándose por debajo de los puestos alcanzados por los miembros de la Alianza del Pacífico tales como Chile (64), Colombia (61) y México (21). La aparición de industrias que se concentren en la producción con valor agregado es reciente. Adicionalmente, existe una brecha de desarrollo entre Lima, departamento capital del país, y el resto de regiones del interior. La PNCP tiene como objetivo el bienestar para todos los peruanos sobre la base de un crecimiento económico sostenible con enfoque territorial.

En segundo lugar, la provisión de infraestructura económica y social en territorios tan diversos como los de nuestra geografía representa un duro reto a superar. Mejorar la conectividad entre las regiones es una condición necesaria para la expansión del crecimiento económico y productividad. La provisión de una infraestructura orientada a la mejora de la conectividad reduce los costos de transportes y logísticos para mejorar la competitividad y permite, asimismo, una

⁵⁵ Aprobado por Decreto Supremo N° 054-2011-PCM.

⁵⁶ El CEPLAN elaboró una propuesta de imagen de futuro del país, que sintetiza los objetivos y políticas de Estado y las aspiraciones de la población en el territorio. Esta propuesta se encuentra en una etapa de difusión, mediante consultas técnicas y un amplio proceso de diálogo social en todos los departamentos del país.

provisión más eficiente y equitativa de los servicios públicos. La infraestructura incluye también la provisión de servicios de tecnología de información y comunicaciones, así como una adecuada regulación asociada a las mismas.

En tercer lugar, otro reto importante para el objetivo de la PNCP es la mejora del capital humano. Los últimos resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés) del año 2015, indican que los adolescentes peruanos de colegios públicos obtienen en las pruebas de matemática, lectura y ciencia un puntaje 20% inferior al promedio, con respecto a sus pares a nivel internacional (OCDE, 2018a). Asimismo, el comportamiento del mercado laboral muestra una demanda creciente por trabajadores especializados y técnicos que, lamentablemente, no es satisfecha. ManpowerGroup (2017) indica que el 43% de las empresas en el país tiene problemas para encontrar personal especializado. La calidad de los recursos humanos también es afectada por el acceso a servicios públicos básicos como agua y alcantarillado, salud e infraestructura básica.

En cuarto lugar, un reto adicional para la gestión territorial lo representan los altos niveles de urbanización. Mientras que en el Censo Nacional del año 1961, el porcentaje de la población que vivía en áreas urbanas era de 47,4%, el año 2017 el porcentaje se incrementó hasta 79,3%. Este rápido crecimiento urbano tiene implicancias directas en los patrones de consumo, de transportes y de las estructuras productivas. La PNCP debe prever lineamientos dados los potenciales impactos de este fenómeno en la estructura del empleo, derechos de propiedad de la tierra y la creciente necesidad por infraestructura y servicios públicos básicos.

Finalmente, la implementación de la PNCP puede verse afectada si no toma en cuenta el reto que representan el cambio climático y la ocurrencia de desastres naturales. Los fenómenos climatológicos afectan significativamente la vida de la población a través del aumento de los niveles del mar, incremento de temperatura, cambios en los periodos de lluvia y sequía o cambios bruscos de temperatura. La ocurrencia de un desastre natural como un terremoto o un tsunami afectarían la infraestructura económica y social, generando un retroceso en la provisión de servicios públicos. Dependiendo de la magnitud de los mismos, incluso, se podría producir la cancelación de algunos servicios públicos. Por lo tanto, la prevención y la generación de infraestructura resiliente son fundamentales.

Sobre la base del fortalecimiento de los pilares de i) infraestructura, ii) educación, iii) eficiencia del uso y distribución de los recursos productivos e iv) innovación, que forman parte del Modelo Lógico de Competitividad y Productividad descrito en la sección anterior, es posible crear el entorno sobre el cual se articulen las intervenciones públicas y privadas orientadas a incrementar la productividad. De acuerdo al análisis prospectivo del Marco Macroeconómico Multianual 2019-2022 (MEF, 2018), las mejoras en los niveles de competitividad y productividad permitirán a nuestro país aspirar a tasas de crecimiento del PBI potencial superiores a 4,5% en el año 2022. En un contexto de mayor fortaleza de la inversión pública y privada, el incremento de la productividad total de los factores en el período 2019-2022 permitirá el incremento del empleo formal que contribuya al progreso y desarrollo del país.

Esta situación futura deseada requiere conocer integralmente la realidad nacional, las necesidades de la población, las tendencias y escenarios de largo plazo, e identificar oportunidades y riesgos que podrían impactar en el desarrollo sostenible en línea con las políticas de Estado (CEPLAN, 2017) y la visión concertada de futuro del país.

A continuación, la tabla N° 18 presenta las principales tendencias globales que están reconfigurando los patrones de crecimiento económico en el mundo, que podrían generar choques adversos que no permitan implementar los lineamientos establecidos en la PNCP para atacar el problema público identificado.

Tabla N° 18. Sistematización de tendencias que afectan el problema público identificado

Problema público	Tendencias demográficas	Tendencias socioeconómicas	Tendencias ambientales	Tendencias tecnológicas
Ralentización de la evolución del bienestar de la población en los últimos cinco años.	<i>Incremento de la población mundial.</i>	<i>Incremento de las clases medias.</i>	<i>Pérdida de los bosques tropicales y biodiversidad.</i>	<i>Incremento de la interconectividad a través del Internet de las cosas (IdC).</i>
	<i>Incremento de la esperanza de vida al nacer.</i>	<i>Mayor presencia de los países emergentes en la economía mundial.</i>	<i>Incremento de la temperatura.</i>	<i>Incremento de la adopción de la automatización de los trabajos.</i>
	<i>Cambios en la estructura etaria de la población.</i>	<i>Incremento en el consumo de alimentos.</i>	<i>Variabilidad de las precipitaciones.</i>	<i>Acelerado desarrollo de las aplicaciones de la Biología Sintética.</i>
	<i>Incremento de la dependencia demográfica.</i>	<i>Reducción en la cobertura de los sistemas previsionales contributivos.</i>	<i>Incremento del nivel medio del mar.</i>	<i>Maduración de las tecnologías avanzadas de almacenamiento energético.</i>
	<i>Incremento de la urbanización.</i>	<i>Creciente transformación de las estructuras familiares.</i>	<i>Acidificación de los océanos.</i>	<i>Incremento de la adopción de vehículos autónomos.</i>
	<i>Cambio en el centro de gravedad económico.</i>	<i>Aumento del estrés hídrico.</i>	<i>Continuo desarrollo de la Inteligencia Artificial (IA).</i>	

Elaboración Propia sobre la base de lo establecido en la Guía de Políticas Nacionales (CEPLAN) y CEPLAN (2017).

A partir de la identificación de las tendencias globales que podrían afectar la implementación de la PNCP es necesario definir los escenarios contextuales. La Guía de Políticas Nacionales de CEPLAN indica que los escenarios contextuales son narraciones plausibles que describen la configuración, a partir de la situación presente, de diversos contextos futuros de escala global, que podrán afectar el desarrollo nacional.

CEPLAN ha identificado tres escenarios contextuales: i) Un nuevo superciclo para las materias primas; ii) aumento de la tecnología y la mecanización; y iii) expectativas crecientes de la clase media; que se corresponden a los propuestos por la OCDE (2016). Debido a las particularidades del Perú, el CEPLAN incluyó un cuarto escenario denominado iv) ocurrencia de un desastre natural, que aborda el riesgo de ocurrencia de un sismo de intensidad 8,8 y tsunami en el litoral de Lima y Callao.

La tabla N° 19 sistematiza las tendencias y escenarios contextuales, evaluando riesgos y oportunidades. Los riesgos implican potenciales situaciones de peligro o circunstancias indeseables o adversas que agudizan el problema público. Las oportunidades son eventos que, de aprovecharse, pueden aportar positivamente en la consecución de la situación futura deseada.

Tabla N° 19. Matriz de oportunidades y riesgos

Escenario contextual	Riesgo / Oportunidad	Probabilidad de ocurrencia 1/	Potencial impacto 1/
E1. Superciclo materias primas.	<i>O. Perú cuenta con amplias reservas de minerales de diversa variedad (poner ejemplos). La reactivación de la demanda de países como China e India y el incremento de la inversión en proyectos mineros podría potenciar el crecimiento del país. Sin embargo, las entidades públicas y privadas deben comprometerse en el trabajo del valor agregado de los minerales y el incremento del bienestar de los territorios aledaños.</i>	2,5	5
E2. Aumento de la tecnología y mecanización.	<i>O. El incremento de la mecanización y robótica en la industria, el incremento del uso de la tecnología, y la masificación del uso del internet; pueden representar una oportunidad importante para el Perú. Este escenario, aprovechado de manera eficiente, tendría un impacto importante en la reducción de costos de conectividad y la manera en que se proveen los servicios públicos. Para tal fin, se debe trabajar en la educación y mejorar las competencias de la fuerza laboral de forma tal que, se pueda estar a la altura del reto.</i>	4,5	5
E3. Expectativas Crecientes de la Clase Media.	<i>O. El empoderamiento del ciudadano y su mayor interés por participar en política impacta positivamente en la implementación de la Política Nacional de Competitividad y Productividad. Incrementa sus niveles de eficiencia al hacerla más transparente debido a los mayores compromisos con la rendición de cuentas. Asimismo, un escenario de este tipo incrementa una mayor inversión en la provisión de servicios públicos de mayor calidad para la población.</i>	3,5	4,5
E4. Ocurrencia de un desastre.	<i>R. Un sismo de magnitud 8.8 en las costas de Lima y un tsunami tendría un impacto negativo en la implementación de la Política Nacional de Competitividad y Productividad. Hoy en día, el país no estaría preparado para mitigar los efectos de un desastre natural de tal magnitud. Un reto de la Política Nacional de Competitividad y Productividad, en su capítulo de infraestructura, es trabajar en la resiliencia de esta para mitigar los efectos y que, se afecte lo menos posible la provisión de servicios básicos.</i>	4	4

1/ Escala del 1 al 5.

Elaboración propia sobre la base de lo establecido en la Guía de Políticas Nacionales (CEPLAN).

7.4. Anexo 4: Políticas relacionadas

A nivel nacional, los ministerios son los encargados de la formulación de políticas nacionales sectoriales o multisectoriales de acuerdo al ámbito de su competencia, en concordancia con las Políticas de Estado y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. El logro del objetivo de la PNCP requiere de la acción articulada del sector público y el sector privado. Durante la formulación de la política, el Ministerio de Economía y Finanzas, por intermedio del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización, preparó reuniones de trabajo con instituciones públicas y privadas cuyas competencias e intervenciones impactan sobre el bienestar de la población a través del incremento de la productividad. La PNCP tiene un alcance multisectorial y se vincula con las intervenciones del sector privado.

En ese sentido, el Acuerdo Nacional representa el primer intento de plantear un consenso sobre el rol del Estado sobre, entre otros, la competitividad del país. El Acuerdo Nacional plantea Políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática.

Para la formulación de la PNCP se parte de lo establecido por el Acuerdo Nacional en lo que respecta a su tercer objetivo: Promoción de la competitividad del país. Las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional representan los compromisos de los agentes públicos y privados en lo que respecta, en este caso, a la promoción de la competitividad. De esta forma, sirven como referencia para el planteamiento de la PNCP. En la tabla N° 20 se presenta el nivel de alineamiento de los Objetivos Prioritarios de la PNCP con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

Tabla N° 20. Alineamiento de nivel vertical de la Política Nacional de Competitividad y Productividad con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

Eje temático	Política de Estado (PE) del Acuerdo Nacional	Objetivo Prioritario (OP) de la Política Nacional de Competitividad y Productividad
Competitividad del País.	<i>PE17. Afirmación de la economía social de mercado.</i>	<i>OP6. Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo.</i>
		<i>OP8. Fortalecer la institucionalidad del país.</i>
	<i>PE18. Búsqueda de la Competitividad, Productividad y Formalización.</i>	<i>OP2. Fortalecer el capital humano.</i>
		<i>OP4. Impulsar mecanismos de financiamiento local y externo.</i>
		<i>OP5. Crear las condiciones para un mercado laboral dinámico y competitivo.</i>
	<i>PE19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental.</i>	<i>OP9. Promover la sostenibilidad ambiental en la operación de actividades económicas.</i>
	<i>PE20. Desarrollo de la ciencia y la tecnología.</i>	<i>OP3. Generar el desarrollo de capacidades para la innovación, adopción y transferencia de mejoras tecnológicas.</i>
	<i>PE21. Desarrollo en infraestructura y vivienda.</i>	<i>OP1. Dotar al país de infraestructura económica y social de calidad.</i>
<i>PE22. Política de comercio exterior para la ampliación de mercados con reciprocidad.</i>	<i>OP7. Facilitar las condiciones parar el comercio exterior.</i>	
<i>PE23. Política de desarrollo agrario y rural.</i>	<i>OP6. Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo.</i>	

Elaboración Propia sobre la base de lo establecido en la Guía de Políticas Nacionales (CEPLAN).

El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, es un plan de largo plazo que contiene las políticas nacionales de desarrollo que deberá seguir el Perú hasta el 2021. En este documento se definen seis (6) ejes estratégicos, cada uno de los cuales cuenta con objetivos, lineamientos, prioridades, metas y programas estratégicos. Los ejes son los siguientes:

- i. Derechos fundamentales y dignidad de personas.
- ii. Oportunidades y acceso a los servicios.
- iii. Estado y gobernabilidad.
- iv. Economía, competitividad y empleo.
- v. Desarrollo regional e infraestructura.
- vi. Recursos naturales y ambiente.

Al respecto, la PNCP se encuentra directamente relacionada con los ejes (iii), (iv), (v) y (vi).

En la tabla N° 21 se presenta el nivel de alineamiento vertical de los Objetivos Prioritarios de la PNCP con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, denominado Plan Bicentenario.

Tabla N° 21. Alineamiento de nivel vertical de la Política Nacional de Competitividad y Productividad con el Plan Bicentenario

Eje temático	Plan Bicentenario	Objetivo Prioritario (OP) de la Política Nacional de Competitividad y Productividad
Competitividad del País.	<i>(i) Derechos fundamentales y dignidad de personas.</i>	<i>OP1. Dotar al país de infraestructura económica y social de calidad.</i>
		<i>OP2. Fortalecer el capital humano.</i>
	<i>(ii) Oportunidades y acceso a los servicios.</i>	<i>OP3. Generar el desarrollo de capacidades para la innovación, adopción y transferencia de mejoras tecnológicas.</i>
		<i>OP4. Impulsar mecanismos de financiamiento local y externo.</i>
		<i>OP5. Crear las condiciones para un mercado laboral dinámico y competitivo.</i>
		<i>OP6. Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo.</i>
<i>OP7. Facilitar las condiciones para el comercio exterior de bienes y servicios.</i>		
<i>OP8. Fortalecer la institucionalidad del país.</i>		
<i>OP9. Promover la sostenibilidad ambiental en la operación de actividades económicas.</i>		
<i>(iii) Estado y gobernabilidad.</i>	<i>OP8. Fortalecer la institucionalidad del país.</i>	
<i>(iv) Economía, competitividad y empleo.</i>	<i>OP2. Fortalecer el capital humano.</i>	
	<i>OP5. Crear las condiciones para un mercado laboral dinámico y competitivo.</i>	
<i>(v) Desarrollo regional e infraestructura.</i>	<i>OP7. Facilitar las condiciones para el comercio exterior de bienes y servicios.</i>	
<i>(vi) Recursos naturales y ambiente.</i>	<i>OP1. Dotar al país de infraestructura económica y social de calidad.</i>	
	<i>OP9. Promover la sostenibilidad ambiental en la operación de actividades económicas.</i>	

Elaboración Propia sobre la base de lo establecido en la Guía de Políticas Nacionales (CEPLAN).

La PNCP no es un esfuerzo aislado. Tiene por objeto servir de referencia para la formulación de políticas y planes sectoriales orientados a la generación de bienestar a través del incremento de la productividad. La tabla N° 22 sintetiza

el nivel de alineamiento de los Objetivos Prioritarios y Lineamientos de Política de la PNCP con otras políticas nacionales relacionadas.

Tabla N° 22. Alineamiento de nivel horizontal de la Política Nacional de Competitividad y Productividad con políticas nacionales relacionadas

OP	LP	Nombre	OP	LP
OP 1	LP1.1-LP1.4	Política Nacional de Promoción de la Inversión Privada en Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos (DS 077-2016-EF).	5. Fomentar una mayor y mejor planificación de la cartera de Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos.	1. Fortalecer la planificación de la cartera de proyectos de Asociaciones Público Privadas tanto a nivel nacional como por cada entidad que desee llevar a cabo esta modalidad.
			6. Generar las capacidades necesarias de los funcionarios de las entidades públicas integrantes del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada	1. Capacitar a funcionarios de las entidades públicas que integren el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada. 2. Proveer asistencia técnica a las entidades públicas que integran el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada.
		Política Nacional Agraria (DS 002-2016-MINAGRI).	Objetivo del Eje de Política 2: Mejorar las condiciones para el desarrollo de actividades de manejo, aprovechamiento, transformación y comercio forestal, así como el aprovechamiento de la fauna silvestre y la biodiversidad, con rentabilidad y sostenibilidad socioambiental y territorial	6. Promover mecanismos que promuevan la inversión pública y privada en el sector forestal.
			Objetivo del eje de política 4 Incrementar la eficiencia y la dotación de infraestructura de riego, así como la tecnificación del riego parcelario y la inversión en infraestructura de riego a nivel nacional, priorizando la pequeña y mediana agricultura	2. Priorizar la inversión conjunta y co-financiada con gobiernos regionales y locales en proyectos de riego de pequeña y mediana escala, asegurando su calidad técnica y el apoyo en capacitación y asistencia técnica al productor. 4. Generar condiciones para la inversión pública y privada en el mejoramiento, la rehabilitación, y la expansión de la infraestructura de riego y de drenaje a escala nacional.
Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos (DS 006-2015-MINAGRI).	Estrategia de intervención 3.4. Promover inversiones públicas y privadas para el desarrollo de infraestructura hidráulica.	1. Promover que los sectores públicos competentes formulen programas de desarrollo de infraestructura hidráulica, en concordancia con el Plan Nacional de Recursos Hídricos y los Planes de Gestión de Recursos Hídricos en las Cuencas. 2. Impulsar la creación de un marco legal que promocioe la participación de las asociaciones público-privada y el sector privado en el desarrollo y ejecución de proyectos de infraestructura hidráulica multipropósito para el aprovechamiento de los recursos hídricos. 3. Promoverla ejecución de obras complementarias de infraestructura hidráulica de proyectos especiales y su desarrollo agrícola y energético.		
		Estrategia de intervención 3.6. Promover inversiones públicas y privadas para el desarrollo de micro embalses, irrigaciones pequeñas y medianas, así como micro sistemas hidráulicos a nivel de parcela en zonas de pobreza	3. Promover programas de desarrollo de servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento. 4. Promover inversiones públicas y privadas, incluyendo incentivos, para la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales.	
Explicación	Orientación del ciclo de los proyectos de inversión hacia el cierre de brechas de infraestructura y acceso a servicios públicos. Tomando en cuenta la eficiencia en todas las etapas del ciclo y su articulación con los agentes de los tres niveles de gobierno involucrados en el proceso.			
OP2	LP2.1	Lineamientos de Política Nacional de Juventudes: Una Apuesta para Transformar el Futuro (DS 061-2005-PCM).	Condiciones económicas, sociales, culturales y ambientales para una vida saludable y productiva (eje articulador 2).	6. Promover el empleo digno y las capacitaciones productivas de los jóvenes.
			Generación de oportunidades: condiciones para la superación de situaciones de exclusión.	11. Fortalecer las capacidades de los jóvenes que viven en áreas rurales y comunidades nativas.
		Política Nacional Agraria (DS 002-2016-MINAGRI).	Objetivo del eje de política 4 Incrementar la eficiencia y la dotación de infraestructura de riego, así como la tecnificación del riego parcelario y la inversión en infraestructura de riego a nivel nacional, priorizando la pequeña y mediana agricultura.	1. Ejecutar los programas y proyectos de riego, impulsando la capacitación y los servicios complementarios hacia los agricultores.
Explicación	Énfasis en la formación para el trabajo para asegurar la provisión del servicio público de entrenamiento laboral.			

OP	LP	Nombre	OP	LP
OP2	LP2.2	Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (DS 016-2015-MINEDU).	Fomento para mejorar el desempeño (pilar 2).	4. Promover el acceso y permanencia en estudios universitarios de pregrado y posgrado de calidad, hasta su culminación, sin ningún tipo de distinción.
			Licenciamiento como garantía de condiciones básicas de calidad (pilar 4).	11. Asegurar que todas las universidades y sus programas de estudios conducentes a grados y títulos académicos cumplan con condiciones básicas de calidad para obtener y mantener su licenciamiento.
Explicación	Señalan la importancia del acceso a la educación superior universitaria de calidad. Se hace referencia a la legitimidad al licenciamiento como mecanismo para garantizar condiciones básicas de funcionamiento. Lamentablemente, no hay una política para asegurar la educación técnica, que sí se cubre en el lineamiento 2.3.			
OP2	LP2.2	Prioridades de Política Educativa Nacional 2012 - 2016 (RM 0369-2012-ED).		7. Reducción de las brechas en el acceso a la educación superior para jóvenes de menores ingresos.
Explicación	Resaltan la importancia de proveer soluciones al problema de la exclusión en la educación superior basada en ingresos.			
OP2	LP2.3	Lineamientos de Política Nacional de Juventudes: Una Apuesta para Transformar el Futuro (DS 061-2005-PCM).	Acceso y calidad: condiciones económicas, sociales, culturales y ambientales para una vida saludable y productiva (eje articulador 2).	4. Asegurar una educación de calidad para la ciudadanía y la inclusión.
		Prioridades de Política Educativa Nacional 2012 - 2016 (RM 0369-2012-ED).		1. Aprendizajes de calidad para todos con énfasis en comprensión lectora, matemática, ciencia y ciudadanía.
Explicación	Los lineamientos coinciden en la importancia de la articulación de la gestión de los servicios públicos para la población en edad escolar y la calidad de la educación básica.			
OP2	LP2.4	Prioridades de Política Educativa Nacional 2012 - 2016 (RM 0369-2012-ED).		5. Formación y desempeño docente en el marco de una carrera pública renovada.
Explicación	Los lineamientos sugieren la misma línea, aunque el lineamiento 2.4 es más específico y abarca también la intención de valorar mejor al docente.			
OP2	LP2.4	Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) DS 003-2016 MIDIS	Nutrición infantil	Reducir la prevalencia de la desnutrición infantil
			Desarrollo infantil temprano	Incrementar el desarrollo físico, cognitivo, motor, emocional y social
			Desarrollo integral de la niñez y adolescencia	Incrementar las competencias para el desarrollo personal, educativo y ocupacional, de acuerdo a la edad.
Explicación	La Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social establece un conjunto de ejes estratégicos que aseguran la formación de capital humano mediante la provisión de servicios orientados al desarrollo de la niñez y adolescencia en situación de pobreza y vulnerabilidad.			
OP3	LP 3.1	Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica – CTI (DS 015-2016-PCM).	Objetivo Estratégico 1: Promover la generación y transferencia de conocimiento científico - tecnológico alineando los resultados de investigación con las necesidades del país, las cuales serán definidas con los sectores involucrados.	1.6 Promover el desarrollo de la investigación científica, Desarrollo tecnológico e innovación tecnológica (...).
			Objetivo Estratégico 2: Promover y desarrollar nuevos incentivos que estimulen e incrementen las actividades de CTI por parte de los actores del sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e innovación Tecnológica.	2.1 Fomentar el incremento de las fuentes de recursos financieros y no financieros, y los incentivos para las actividades de CTI. Promover la adecuación y generación de mecanismos que incentiven la inversión privada y atracción de capitales
		Política Nacional Agraria (DS 002-2016-MINAGRI).	Objetivo del Eje de Política 6: Incrementar la innovación y tecnificación, con impacto en la productividad y rentabilidad agraria.	2. Priorizar la investigación en tecnificación del riego, manejo de suelos y praderas, uso sostenible de recursos genéticos, desarrollo forestal, bioseguridad, mejoramiento genético y control de enfermedades del ganado, y en la mayor resistencia de los cultivos a plagas y al cambio climático, así como las actividades orientadas a la agregación de valor. 4. Promover mecanismos para la mejora genética del ganado mayor (vacuno, camélidos), menor (ovino) y de animales menores. 5. Incrementar y modernizar la capacidad de investigación básica, estratégica, aplicada y biotecnológica nacional
		Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (DS 09-2013-MINAGRI).	Eje de Política 5: Conocimientos, Ciencia y Tecnología	Lineamiento 1: Promoción de la investigación, innovación, capacitación y transferencia tecnológica en los campos forestal y de fauna silvestre. Lineamiento 2: Aplicación y orientación de la investigación para la identificación de las especies de la diversidad biológica forestal, su uso sostenible y los beneficios de su conservación, tanto en productos y servicios, como en los procesos para su integración a mercados, incluyendo la recuperación de conocimientos tradicionales

OP	LP	Nombre	OP	LP
		Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos (DS 006-2015-MINAGRI).	Estrategia de intervención 4.3 Promover la gestión del conocimiento y cultura del agua orientada al aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos.	3. Fomentar una alta especialización en gestión, investigación y desarrollo de innovaciones tecnológicas en recursos hídricos. 4. Promover la cultura del agua sobre la retribución económica y/o tarifa por el uso de los recursos hídricos. 5. Crear e implementar un Instituto que desarrolle conocimiento y capacidades científicas y tecnológicas en materia de agua, con participación de las universidades, los usuarios y las autoridades en este tema, que apoye las competencias de la Autoridad Nacional del Agua.
Explicación	Resaltan la importancia de promover la investigación científica y desarrollo tecnológico con la intervención de los diversos actores involucrados.			
OP3	LP 3.2	Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica – CTI (DS 015-2016-PCM)	Objetivo Estratégico 1: Promover la generación y transferencia de conocimiento científico - tecnológico alineando los resultados de investigación con las necesidades del país, las cuales serán definidas con los sectores involucrados.	1.4 Promover la transferencia, extensión y difusión tecnológica (...)
		Política Nacional Agraria (DS 002-2016-MINAGRI).	Objetivo del Eje de Política 6: Incrementar la innovación y tecnificación, con impacto en la productividad y rentabilidad agraria.	1. Fortalecer el Sistema Nacional de Innovación Agraria con la participación del sector privado para el desarrollo agrario sostenible, en el marco del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. 7. Implementar un sistema de gestión de la información y del conocimiento para la innovación agraria (incluyendo conocimientos y prácticas ancestrales) que sea accesible, confiable y útil para los productores agropecuarios.
Explicación	Ambos lineamientos promueven la transferencia tecnológica.			
OP3	LP 3.3	Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica – CTI (DS 015-2016-PCM).	Objetivo Estratégico 1: Promover la generación y transferencia de conocimiento científico - tecnológico alineando los resultados de investigación con las necesidades del país, las cuales serán definidas con los sectores involucrados.	1.8 Generar incentivos para desarrollar la protección de la propiedad intelectual y obtención de patentes, incluyendo conocimientos colectivos o tradicionales con utilidad científicamente comprobada.
Explicación	Los lineamientos buscan promover la protección de la propiedad intelectual respecto a temas de ciencia y tecnología.			
OP3	LP 3.4	Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica – CTI (DS 015-2016-PCM).	Objetivo Estratégico 6: Fortalecer la institucionalidad de la ciencia, tecnología e innovación tecnológica en el país.	6.2 Fortalecer la coordinación entre actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica. 6.5 Fortalecer la formulación de planes y programas de CTI (...).
Explicación	Los lineamientos de ambas políticas buscan mejorar la gestión de las intervenciones públicas y privadas referidas al desarrollo de ciencia y tecnología. La articulación entre el Estado y el sector privado debe ser el marco que permita identificar y establecer los mecanismos adecuados que impulsen, en el sector privado y académico, el desarrollo, adopción, transferencia y protección del conocimiento.			
OP4	LP 4.1	Sin vínculo con política nacional.		
		Política Nacional Agraria (DS 002-2016-MINAGRI).	Objetivo del eje de Política 5: Fortalecer y expandir los mercados de crédito y aseguramiento agrario para pequeños y medianos agricultores a nivel nacional	2. Promover el desarrollo de instrumentos de financiamiento para procesos de renovación y mejoramiento de cultivos y crianzas, de importancia socio-económica a nivel nacional y/o regional. 3. Promover el desarrollo de instrumentos de financiamiento público y privado para la capitalización agraria (tierras, ganado, equipamiento) tanto en los predios individuales, como en las organizaciones, las asociaciones y las cooperativas de productores.
OP4	LP 4.2	Sin vínculo con política nacional.		
		Política Nacional Agraria (DS 002-2016-MINAGRI).	Objetivo del eje de Política 5: Fortalecer y expandir los mercados de crédito y aseguramiento agrario para pequeños y medianos agricultores a nivel nacional.	1. Consolidar y expandir el otorgamiento de créditos de AGROBANCO en el sector agrario, con preferencia hacia la pequeña y mediana agricultura, considerando las barreras de género, fortaleciendo la inclusión y la cultura financiera, con énfasis en el desarrollo de las microfinanzas.

OP	LP	Nombre	OP	LP
OP5	LP 5.1	Sin vínculo con política nacional.		
		Política Nacional Agraria (DS 002-2016-MINAGRI).	Objetivo del eje de Política 4: Incrementar la eficiencia y la dotación de infraestructura de riego, así como la tecnificación del riego parcelario y la inversión en infraestructura de riego a nivel nacional, priorizando la pequeña y mediana agricultura.	3. Promover la tecnificación del riego en parcelas a través de la inversión y la capacitación de los pequeños y los medianos agricultores.
OP5	LP 5.2	Sin vínculo con política nacional.		
OP6	LP 6.1	Sin vínculo con política nacional.		
		Política Nacional Agraria (DS 002-2016-MINAGRI).	Objetivo de política 10: Fortalecer y ampliar el acceso de los productos de los pequeños y medianos agricultores a los mercados locales, regionales y nacionales, así como a los mercados de exportación.	Promover la organización de pequeños y medianos productores con orientación hacia el mercado, facilitando la formalización de las organizaciones y la gestión empresarial. Identificar y promover cadenas de valor y clusters agropecuarios y forestales, con la finalidad de reducir los costos de transacción, así como promover procesos de articulación justos y sostenibles entre los actores de las cadenas de valor. Apoyar la promoción comercial, de los productos agrarios con valor agregado, diferenciados y de calidad, en el mercado interno y externo.
OP6	LP 6.2	Política Nacional para la Calidad (DS 046-2014-PCM).	Producción y comercialización de bienes y/o servicios con calidad.	<p>Eje 2: Cultura para la Calidad.</p> <p>a. Fortalecer las alianzas público-privadas para mejorar las capacidades de los actores con el propósito de facilitar su participación informada en acciones vinculadas al desarrollo, promoción y demostración de la calidad.</p> <p>b. Fomentar la incorporación de temas relacionados con la calidad en los planes de estudio de los distintos niveles educativos (básico, universitario, post grado, entre otros).</p> <p>c. Difundir información pertinente para que los ciudadanos incorporen criterios de calidad en su decisión de consumo.</p> <p>d. Incentivar el uso de la infraestructura de la calidad en las actividades del Estado.</p> <p>e. Sensibilizar y difundir los beneficios e importancia de la infraestructura de la calidad, para mejorar la competitividad del país y la protección de los ciudadanos.</p> <p>Eje 4: Producción y comercialización de bienes y/o servicios con calidad.</p> <p>a. Brindar información al sector productivo sobre los beneficios del uso de la infraestructura para la calidad, como estrategia de diferenciación que les permita mejorar su competitividad en el mercado local e internacional.</p> <p>b. Promover que el Estado exija el cumplimiento de estándares de calidad en sus compras y adquisiciones.</p> <p>c. Capacitar a las micro, pequeñas y medianas empresas para la adopción de estándares y el uso de procedimientos de evaluación de la conformidad.</p> <p>d. Propiciar asistencia técnica y mecanismos de financiamiento y transferencia de tecnología para que las empresas ingresen a la dinámica de calidad, con la finalidad que sean más competitivas en el mercado.</p> <p>e. Fomentar el uso de sistemas y herramientas de la calidad en los productos y servicios.</p>
		Política Nacional Agraria (DS 002-2016-MINAGRI).	Objetivo de política 10: Fortalecer y ampliar el acceso de los productos de los pequeños y medianos agricultores a los mercados locales, regionales y nacionales, así como a los mercados de exportación	2. Promover buenas prácticas agrícolas de producción, distribución y procesamiento de alimentos de origen agrario, así como los procesos de certificación productiva orgánica, comercio justo y otras, para mercados especiales.
Explicación	La Política Nacional para la Calidad precisa y desarrolla el lineamiento 6.2.			
OP6	LP 6.3	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (DS N° 004-2013-PCM).	Eje 3: Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional.	Adecuar la infraestructura y tecnologías para dar soporte eficiente a los procesos de planificación, producción de bienes y servicios públicos y gestión a cargo de la entidad.

OP	LP	Nombre	OP	LP
Explicación	La normatividad debe impulsar el desarrollo productivo y de los negocios y no restringir los mismos. Por lo cual, es importante que no solo exista un proceso de simplificación de la actual normativa, sino que la emisión de las futuras normas debería tener un adecuado proceso de revisión y evaluación para su formulación, que es justamente lo que impulsa el Análisis de Impacto Regulatorio.			
OP6	LP 6.4	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (DS 004-2013-PCM).	4. Adecuar la organización institucional en función de los procesos de la cadena de valor y a la normativa de los sistemas administrativos del Estado.	- Estudiar rigurosa y estructuradamente cómo optimizar, formalizar y automatizar cada uno de sus procesos internos, a lo largo de toda la "cadena de valor", sobre la base de los resultados esperados. - Estudiar rigurosa y estructuradamente como optimizar los procesos internos de soporte, tomando en cuenta la normativa de los Sistemas Administrativos.
		Política Nacional de Simplificación Administrativa (DS N° 025-2010-PCM).	Objetivo 1. Optimizar el marco normativo de la simplificación administrativa y reforzar los mecanismos para su cumplimiento.	4.5.1 Estrategia: Sistematizar y optimizar el diseño e implementación del marco normativo vinculado a la simplificación administrativa.
Explicación	Los lineamientos descritos de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y de la Política Nacional de Simplificación Administrativa se orientan a simplificar y optimizar los procesos administrativos, que en lo que corresponde a generar facilidades para generar negocios, se alinea con el LP 6.4. Si el proceso de simplificación administrativa, que se debería desarrollar en todas las instituciones del país, se complementa con el desarrollo de plataformas de interoperabilidad e intercambio de información a los administrados, se tendrá un impacto positivo en el ambiente para los negocios, debido a que el administrado hará frente a menores procedimientos, en menor tiempo y costo.			
OP6	LP 6.5	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (DS 004-2013-PCM).	8. Promover el gobierno electrónico a través del uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) como soporte a los procesos de planificación, producción y gestión de las entidades públicas permitiendo a su vez consolidar propuestas de gobierno abierto.	- Facilitar el acceso de los ciudadanos a servicios públicos en línea, organizados en forma sencilla, cercana y consistente.
Explicación	El desarrollo de un entorno favorable para los negocios se ve favorecido por la predictibilidad y claridad (simples y no costosas) de las normas que regulan el inicio, desarrollo y cierre de los negocios, por un lado, mientras que por otro lado se ven favorecidos por las políticas que promueven el desarrollo, fortalecimiento y crecimiento (a través de políticas de asociatividad entre otras) de los emprendimientos. Se aprecia un énfasis en la simplificación de procesos y acceso de la información a través de sencillos servicios en línea, añadiendo al LP 6.5 la necesidad de integración entre dichos sistemas informáticos.			
OP7	LP 7.1	Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica – CTI (DS 015-2016-PCM). Está vinculada al Plan Estratégico Nacional Exportador 2015-2025 (RM N° 377-2015-MINCETUR).	Objetivo Estratégico 1: Promover la generación y transferencia de conocimiento científico – tecnológico alineando los resultados de investigación con las necesidades del país, las cuales serán definidas con los sectores involucrados.	5. Promover e incentivar la investigación orientada a la generación de innovaciones que permitan el desarrollo de nuevos productos, servicios y procesos, en coordinación con los sectores competentes. 7. Promover la CTI que contribuya, entre otros, a resolver los problemas sociales, económicos y ambientales de las comunidades rurales, adaptando las soluciones a las realidades económicas y ecológicas de las comunidades.
		Política Nacional Agraria (DS 002-2016-MINAGRI).	Objetivo del eje de política 8: Incrementar las capacidades productivas y empresariales de productores agrarios, con particular atención a mujeres y jóvenes rurales.	2. Promover el intercambio de conocimientos y aprendizajes en temas como manejo de recursos agrarios, técnicas productivas, diversificación y valor agregado, comercialización y formas de organización.
			Objetivo del eje de política 10: Fortalecer y ampliar el acceso de los productos de los pequeños y medianos agricultores a los mercados locales, regionales y nacionales, así como a los mercados de exportación.	1. Desarrollar un sistema de información accesible, oportuno y confiable sobre precios, servicios agrarios y mercados para productores rurales a nivel nacional.
Explicación	El desarrollo de una mayor oferta exportable se apoyaría en un mayor desarrollo de ciencia y tecnología que permita producir nuevos y mejores servicios y productos a exportarse.			
OP7	LP 7.2	No está vinculada a ninguna Política Nacional. Está vinculada al Plan Estratégico Nacional Exportador 2015-2025 (RM N° 377-2015-MINCETUR).		
Explicación	De manera simultánea a contar con procesos aduaneros y comerciales competitivos, es relevante que los servicios logísticos vinculados a estos procedimientos sean competitivos y transparentes, a fin de que permitan tener un mayor nivel de predictibilidad, que no genere distorsiones en el comercio internacional.			

OP	LP	Nombre	OP	LP
OP7	LP 7.3	No está vinculada a ninguna Política Nacional. Está vinculada al Plan Estratégico Nacional Exportador 2025 (RM N° 377-2015-MINCETUR).		
Explicación	Mejores y transparentes servicios logísticos no solo contribuirán con la mejora de la competitividad de nuestro comercio exterior, sino que contribuyen al desarrollo de nuevas modalidades de comercio exterior y a ampliar el número de personas que se insertan a la cadena exportadora. Por ejemplo, los procesos logísticos eficientes facilitan, entre otros, el desarrollo del comercio electrónico.			
OP7	LP 7.4	Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica – CTI (DS 015-2016-PCM). Está vinculada al Plan Estratégico Nacional Exportador 2015-2025 (RM N° 377-2015-MINCETUR).	3. Integración competitiva en los espacios de frontera.	1. Promover encadenamientos transfronterizos con enfoque de competitividad, sostenibilidad, innovación y generación de beneficios mutuos.
Explicación	El lineamiento de la Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CTI), busca aprovechar la cooperación regional para generar internalización y una mejor inserción a cadenas de valor de forma regional.			
OP8	LP 8.1	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (DS 004-2013-PCM).	Objetivo Específico 8. Promover el gobierno electrónico a través del uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) como soporte a los procesos de planificación, producción y gestión de las entidades públicas permitiendo a su vez consolidar propuestas de gobierno abierto.	- Facilitar el acceso de los ciudadanos a servicios públicos en línea, organizados en forma sencilla, cercana y consistente. - Dar a los ciudadanos acceso a información permanentemente actualizada sobre la entidad. - Integrar, en lo posible, los sistemas de comunicación de la entidad a las plataformas nacionales de gobierno electrónico, en concordancia con el Plan Nacional de Gobierno Electrónico.
Explicación	Medidas transversales y más idóneas para mejorar el servicio de administración de justicia son las que incorporan las tecnologías de la información: aceleran procedimientos, reducen costos, restringen la manipulación de documentos, automatizan respuestas, facilitan disponibilidad de la información y cuentan con un mayor nivel de transparencia.			
OP8	LP 8.2	Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (DS-092-2017-PCM).	Objetivo Específico 4: Fortalecer la gestión de riesgos al interior de cada entidad pública.	- Identificar las brechas de integridad y el mapa de riesgos asociado a estas brechas para adoptar mecanismos de prevención necesarios. - Fortalecer el Sistema de Control Interno en las entidades públicas. - Implementar mecanismos de cumplimiento de normas anticorrupción.
Explicación	Los lineamientos de la política Nacional de Integridad y Lucha contra la corrupción desarrollan de forma puntual medidas que facilitan el combate contra la corrupción, como lo expresa el LP 8.2.			
OP8	LP 8.3	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (DS 004-2013-PCM).	Objetivo Específico 13: Promover la descentralización de las funciones, responsabilidades, capacidades y recursos de las entidades públicas en los tres niveles de gobierno a fin de prestar de manera eficaz, eficiente y transparente los bienes y servicios públicos que los ciudadanos demandan.	- Evaluar la existencia de estamentos básicos como la alta dirección, la gerencia intermedia, analistas, personal operativo y apoyo administrativo; las necesidades de coordinación y de niveles jerárquicos; la especialización del trabajo, los procesos de producción y soporte; las capacidades y competencias; el tamaño y agrupamiento de unidades; las decisiones que se manejan centralmente y aquellas que se descentralizan. - Revisar y adecuar la estructura organizacional. - Revisar y evaluar las unidades de trabajo, el grado de especialización del trabajo y dividir el trabajo según: los procesos de producción y soporte, las decisiones que se manejan centralmente y aquellas que se descentralizan. - Establecer mecanismos de coordinación.
		Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (DS 09-2013-MINAGRI).	Eje de Política 1. Institucionalidad y Gobernanza.	Lineamiento 1: Desarrollo de una institucionalidad que garantice una efectiva gestión interinstitucional, en el marco del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre.
Explicación	La generación de capacidades con un enfoque descentralizado requiere promover, precisamente, la descentralización de las funciones, responsabilidades, capacidades y recursos de las entidades públicas. Ambos lineamientos promueven la gestión descentralizada en los tres niveles de gobierno.			

OP	LP	Nombre	OP	LP
OP8	LP 8.4	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (DS 004-2013-PCM).	Objetivo Específico 10: Promover, apoyar y participar en espacios de coordinación interinstitucional con entidades del mismo nivel como de otros niveles de gobierno, para multiplicar la capacidad de servicio del Estado en beneficio de los ciudadanos mediante la articulación de políticas, recursos y capacidades institucionales.	Establecer espacios y mecanismos de coordinación interinstitucional con otros Ministerios, organismos del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de su responsabilidad, según corresponda.
			Objetivo del Eje de Política 1a: Gestión del agua: Mejorar la gestión del agua para el uso agrario	4. Establecer un sistema integrado de información de fuentes superficiales y subterráneas, infraestructura y derechos.
		Objetivo del Eje de Política 1b: Recuperar, conservar y ampliar la calidad y cantidad de suelos para uso agrario.	2. Levantar un inventario actualizado de clasificación de suelos, insumo clave para los procesos de Ordenamiento Territorial (OT) y Zonificación Ecológica Económica (ZEE), así como para la titulación.	
		Objetivo del Eje de Política 2: Mejorar las condiciones para el desarrollo de actividades de manejo, aprovechamiento, transformación y comercio forestal, así como el aprovechamiento de la fauna silvestre y la biodiversidad, con rentabilidad y sostenibilidad socioambiental y territorial.	5. Fortalecer y ampliar el sistema integrado de información de recursos forestales y fauna silvestre.	
		Política Nacional Agraria (DS 002-2016-MINAGRI).	Objetivo del Eje de Política 3: Incrementar la seguridad jurídica de las tierras del sector agrario.	Promover y generar mejores condiciones para la implementación del saneamiento físico legal, formalización y titulación de la propiedad agraria, priorizando las tierras de las comunidades campesinas y nativas reconocidas en el marco de la normatividad vigente. Promover y generar mejores condiciones para la implementación del saneamiento físico legal, formalización y titulación de la propiedad agraria, priorizando las tierras de las comunidades campesinas y nativas reconocidas en el marco de la normatividad vigente. Contribuir a la expansión y modernización del Catastro Rural a nivel nacional, en concordancia con el Sistema Nacional Integrado de Información Catastral y Predial.
	LP 8.1-8.4	Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (DS 09-2013-MINAGRI).	Eje de Política 1. Institucionalidad y Gobernanza.	Generación de las condiciones políticas, legales, administrativas, económicas y financieras para la eficiente gestión forestal y de fauna silvestre.
Explicación	Para generar mecanismos de recolección e intercambio de información -sea sobre gestión de territorio o cualquier otra materia- se requiere fomentar espacios adecuados de coordinación interinstitucional, a fin de asegurar que el flujo de información se produzca de manera adecuada y oportuna según se requiera. Los lineamientos enfatizan la necesidad de generar mecanismos de coordinación interinstitucionales.			
OP8	LP 8.5	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (DS 004-2013-PCM).	Objetivo Específico 5: Promover que el sistema de recursos humanos asegure la profesionalización de la función pública a fin de contar con funcionarios y servidores idóneos para el puesto y las funciones que desempeñan.	- Impulsar las reformas que viene implementando la Autoridad Nacional del Servicio Civil en el marco de la nueva Ley del Servicio Civil. - Planificar las necesidades de personal de acuerdo con los resultados del planeamiento estratégico y operativo. - Establecer el tamaño de planta óptimo, es decir la cantidad adecuada de personal para las diferentes áreas que conformarán la organización. - Contar con perfiles de puesto tipo y un clasificador de puestos a nivel de la administración pública. - Desarrollar cada uno de los 8 sub sistemas de gestión de personas en la administración pública (Planificación de políticas de recursos humanos, organización del trabajo y su distribución, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación, gestión del desarrollo y la capacitación, gestión de las relaciones humanas y resolución de controversias).
Explicación	Incentivar la meritocracia en las líneas de carrera pública es una de las formas de promover la profesionalización de la gestión pública.			
OP9	LP 9.1	Política Nacional del Ambiente (DS 012-2009-MINAM).	Residuos sólidos.	Fortalecer la gestión de los gobiernos regionales y locales en materia de residuos sólidos de ámbito municipal, priorizando su aprovechamiento. Impulsar medidas para mejorar la recaudación de los arbitrios de limpieza y la sostenibilidad financiera de los servicios de residuos sólidos municipales.
Explicación	La Política Nacional del Ambiente hace dos precisiones que desarrolla el LP9.1. Primero, se delimita el manejo de los residuos a la gestión regional y local, señalando que es necesario fortalecer las capacidades de administración. Segundo, se señala que la mejora del manejo de residuos debe pasar por revisar su financiamiento, en particular, la recaudación de arbitrios de limpieza.			

OP	LP	Nombre	OP	LP
OP9	LP 9.2	Política Nacional del Ambiente (DS 012-2009-MINAM).	Institucionalidad.	Fortalecer las capacidades para la gestión ambiental y para el diseño y aplicación de sus instrumentos, tales como los de planificación, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación y fiscalización, entre otros.
			Ambiente, comercio y competitividad.	Incentivar la competitividad ambiental del país y promover la inversión privada para el desarrollo de bionegocios, con inclusión de los principios y criterios del biocomercio, etiquetado verde y certificación ambiental de la producción exportable.
		Política Nacional Agraria (DS 002-2016-MINAGRI).	Objetivo del Eje de la Política 1a: Mejorar la gestión del agua para el uso agrario.	3. Impulsar la identificación, conservación y represamiento de fuentes hídricas para estabilizar la oferta de agua y su aprovechamiento, considerando la demanda del recurso, así como para evitar daños de origen hídrico.
			Objetivo del Eje de Política 2: Mejorar las condiciones para el desarrollo de actividades de manejo, aprovechamiento, transformación y comercio forestal, así como el aprovechamiento de la fauna silvestre y la biodiversidad, con rentabilidad y sostenibilidad socioambiental y territorial.	2. Desarrollar el ordenamiento y zonificación de la superficie forestal del país, considerando la capacidad de uso mayor de suelos para identificar, ordenar, asignar derechos y poner en valor las tierras. 3. Promover sistemas de aprovechamiento sostenible, conservación e incremento de los recursos forestales y de fauna silvestre mediante la agroforestería, el desarrollo de plantaciones forestales, sistemas silvopastoriles y otros.
		Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (DS 09-2013-MINAGRI).	Eje de Política 3. Competitividad.	Lineamiento Único: Incremento de los niveles de productividad y fortalecimiento de los factores de competitividad, a partir de los estándares sociales y ambientales establecidos en el país, en el marco de la gestión forestal y de fauna silvestre.
Explicación	La Política del Ambiente complementa el lineamiento 9.2, señalando que para poner en valor los recursos naturales, además de fortalecer capacidades de gestión ambiental, es necesario hacer un esfuerzo adicional para promover la inversión privada, incentivando así la competitividad ambiental del país.			
OP9	LP 9.3	Política Nacional del Ambiente (DS 012-2009-MINAM).	Aprovechamiento de los recursos naturales.	Promover la adopción de buenas prácticas e iniciativas de responsabilidad social de las empresas y titulares de derechos sobre los recursos naturales.
			Minería y energía.	Fomentar el uso de tecnologías limpias en la actividad minero-energética para minimizar los riesgos e impactos ambientales.
		Política Nacional Agraria (DS 002-2016-MINAGRI).	Objetivo del Eje de Política 2: Mejorar las condiciones para el desarrollo de actividades de manejo, aprovechamiento, transformación y comercio forestal, así como el aprovechamiento de la fauna silvestre y la biodiversidad, con rentabilidad y sostenibilidad socioambiental y territorial.	4. Promover el desarrollo de una industria de extracción y procesamiento de recursos forestales económica y ambientalmente sostenible.
		Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (DS 09-2013-MINAGRI).	Objetivo del Eje de Política 9: Impulsar procesos de cambio y diversificación de cultivos, que generen impactos sociales, económicos y ambientales favorables.	4. Apoyar la transición y diversificación hacia cultivos más rentables, con énfasis en unidades de producción tradicional en declive, aprovechando los procesos de liberalización comercial, el avance tecnológico y las tendencias de la demanda nacional y mundial.
			Eje de Política 2. Sostenibilidad.	Lineamiento 1: Conservación, protección, mantenimiento, mejora y aprovechamiento sostenible del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, así como de las plantaciones forestales en predios privados y comunales, en el marco de un enfoque ecosistémico.
Explicación	La Política Nacional del Ambiente hace dos precisiones que desarrollan el lineamiento 9.3. Primero, se señala que una manera de generar soluciones sostenibles y más limpias es a través de la promoción de la responsabilidad social empresarial. Segundo, se muestra la necesidad de priorizar el uso de tecnologías limpias y eficientes, y la remediación de pasivos ambientales en un sector particular que es de alto impacto económico en el Perú y permita reducir las brechas sociales- energéticas.			

Elaboración Propia sobre la base de lo establecido en la Guía de Políticas Nacionales (CEPLAN).

Finalmente, cabe precisar que mediante Decreto Supremo N° 03-2015-MC, se aprobó la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, cuyo Eje IV, referido a la inclusión social de los pueblos indígenas y la población afroperuana, contiene el lineamiento orientado a promover la atención de dicha población desde un enfoque intercultural. Así, se precisa entre otras acciones, el desarrollo e implementación de políticas, planes, programas y proyectos en beneficio de los pueblos indígenas y la población afroperuana, orientados al cierre de brechas por origen

étnico.

7.5 Anexo 5: Matriz de consistencia de la Política Nacional de Competitividad y Productividad

Problema general	Causa	Objetivos prioritarios	Indicador	Lineamientos	Servicio	Persona	Proveedor	Cobertura	Estándar	Definición	Indicador
Limitado alcance y eficiencia de la provisión de infraestructura y servicios públicos.	Falta de una visión clara priorizada y que alinee las intervenciones al ciclo de los proyectos del sistema nacional de inversión pública.	OP N° 1: Dotar al país de infraestructura económica y social de calidad.	Tempo de Accesibilidad.	<p>LP 1.1: Planificar anticipada y eficientemente la infraestructura pública tomando en cuenta las modalidades de ejecución y de financiamiento, además de los mecanismos de rendición de cuentas.</p> <p>LP 1.2: Orientar la programación multianual de inversiones al cierre de brechas prioritarias de infraestructura y acceso a servicios públicos, con enfoque territorial y resiliente a desastres naturales y vulnerabilidad ante el cambio climático.</p> <p>LP 1.3: Formular y evaluar, o aprobar y ejecutar eficientemente las inversiones públicas.</p> <p>LP 1.4: Asegurar la sostenibilidad y el funcionamiento de la infraestructura económica y social (financiamiento, operación y mantenimiento) a través del fortalecimiento de capacidades en el sector público.</p>	Servicios públicos con enfoque territorial, cobertura y calidad para la población.	Todas las personas.	Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales.	Nacional.	Accesibilidad geográfica y oportunidad.	La infraestructura y los servicios públicos están al alcance de toda la población.	Tempo de accesibilidad de una botanara hacia puntos locales de provisión de servicios públicos.
Baja Productividad Laboral.	Capital humano de baja calidad.	OP N° 2: Fortalecer el capital humano.	1) Años promedio de escolaridad en la población: 25-34.	<p>LP 2.1: 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.</p>	Capacitación laboral. La capacitación desarrolla dos tipos de competencias: básicas y transversales; y técnicas básicas.	Población > 15 años.	MTPE.	Focalizada en rango de edad y situación de pobreza y pobreza extrema.	Fiabilidad (pertinencia).	La capacitación debe de desarrollar competencias pertinentes, es decir, que respondan a la demanda de capital humano del sector productivo de cada región y que, por lo tanto, permitan a los jóvenes incorporarse al mercado formal de trabajo.	Porcentaje de hombres y mujeres que culminan la capacitación laboral (aprobadas) respecto al número de vacantes brindadas. Porcentaje de hombres y mujeres insertados en el mercado formal.
				<p>LP 2.2: Desarrollar mecanismos para la articulación entre la oferta formativa y los requisitos actuales y futuros del mercado laboral que respondan a criterios de innovación y competitividad para la economía peruana.</p>	Certificación de competencias laborales.	Población > 18 años.	MTPE.	Focalizada en rango de edad y situación de vulnerabilidad sociolaboral.	Fiabilidad (pertinencia).	La certificación de competencias laborales debe reconocer documentalmente las habilidades y competencias laborales que tiene el trabajador a fin de que estas obtengan valor para él, el empleador, así como para la sociedad. Un buen sistema de certificación de competencias laborales ayuda a establecer estándares de acuerdo a perfiles laborales pertinentes, lo cual ayuda como marco de referencia para los procesos de capacitación laboral.	Porcentaje de hombres y mujeres certificados en competencias laborales con respecto a total de personas evaluadas en el reconocimiento de la experiencia laboral.
					Oferta formativa pertinente.	Todas las personas.	MINEDU y MTPE.	Nacional.	Oportunidad.	La formación debe de desarrollar competencias demandadas por los sectores productivos de cada región.	Tasa de empleo formal juvenil por los sectores productivos de urbano.



Problema general	Causa	Objetivos prioritarios	Indicador	Lineamientos	Servicio	Persona	Proveedor	Cobertura	Estándar	Definición	Indicador
			2) Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel satisfactorio en la Evaluación Censal de Estudiantes.	<p>LP 2.3: Incrementar el acceso y la calidad de la educación superior (universitaria y técnica) para la población joven.</p> <p>LP 2.4: Articular el acceso de la población en edad escolar a servicios públicos de calidad (educación básica, salud y alimentación).</p> <p>LP 2.5: Consolidar la Reforma Magisterial y la erradicación docente en todos los niveles educativos para elevar su calidad.</p>	<p>Servicio de educación superior de calidad.</p> <p>Distribución de materiales educativos para profesores y estudiantes.</p> <p>Servicio alimenticio localizado en educación inicial, primaria y secundaria.</p> <p>Fortalecimiento de capacidades para docentes y directores de I.E.E. públicas.</p>	<p>Estudiantes de educación superior.</p> <p>Estudiantes y profesores de la educación básica.</p> <p>Estudiantes de instituciones educativas públicas de inicial - 3 a 5 años - y primaria.</p> <p>Estudiantes de I.E.E. públicas.</p>	<p>SUNEDU y MINEDU.</p> <p>MINEDU y Gobierno Regional (a través de la Dirección o Gerencia Regional de Educación y las unidades de gestión educativa local).</p> <p>El proveedor entrega los productos al comité de alimentación escolar (CAE), este prepara y reparte los alimentos a los niños.</p> <p>MINEDU, Institutos Superiores Pedagógicos, Universidades.</p>	<p>Nacional.</p> <p>Nacional.</p> <p>Nacional (desayunos) y focalizado (almuerzos) en instituciones educativas de quintiles I y II de pobreza).</p> <p>IIEE públicas.</p>	<p>Fluidez.</p> <p>Oportunidad.</p> <p>Accesibilidad económica.</p> <p>Accesibilidad geográfica.</p>	<p>Porcentaje de egresados de instituciones de educación superior licenciadas.</p> <p>Porcentaje de instituciones educativas que reciben oportunamente (antes del primer día de clases) y en buen estado los materiales educativos.</p> <p>Porcentaje de niñas y niños de nivel inicial a partir de los 3 años de edad y del nivel primaria a nivel nacional, y estudiantes del nivel secundario de los pueblos indígenas de la Amazonia peruana de las instituciones Educativas públicas, que reciben el servicio alimentario.</p> <p>Porcentaje de docentes que participan en las evaluaciones de desempeño definidas según la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial.</p>	

Problema general	Causa	Objetivos prioritarios	Indicador	Lineamientos	Servicio	Persona	Proveedor	Cobertura	Estándar	Definición	Indicador
Bajo nivel de desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación y de sofisticación en la producción.	Articulación de las intervenciones vinculadas a CTI, reducido nivel de financiamiento para este tipo de actividades y bajo nivel de protección a los derechos de propiedad.	OP N° 3: Generar el desarrollo de capacidades para la innovación, adopción y transferencia de mejoras tecnológicas	<p>LP 3.1: Fortalecer el entorno del ecosistema de innovación, a través de mejores normativas; la promoción y uso de innovación, absorción tecnológica y digitalización; y del fortalecimiento de la gobernanza y de sus actores, incluyendo los mecanismos que permitan conocer, utilizar y aprovechar los instrumentos de protección de la propiedad intelectual.</p> <p>LP 3.2: Asegurar la disponibilidad de capital humano especializado en innovación, absorción tecnológica y digitalización.</p> <p>LP 3.3: Incrementar la eficacia de la inversión pública y privada en innovación, absorción tecnológica y digitalización.</p> <p>LP 3.4: Acelerar los procesos de innovación, absorción tecnológica y digitalización, a través de la articulación de acciones públicas y privadas y de una revisión periódica de la combinación de políticas públicas de innovación.</p> <p>LP 3.5: Crear y fortalecer mecanismos que eleven el nivel de la investigación científica y el desarrollo tecnológico de las universidades, los institutos de investigación y las empresas, orientados a las demandas del mercado.</p>	<p>Asistencia técnica para la promoción y uso de los mecanismos para la protección de los derechos de propiedad intelectual.</p> <p>Capacitaciones y cursos especializados para el incremento de la productividad de la fuerza laboral.</p> <p>Sistema de incentivos para el financiamiento del desarrollo de la investigación e innovación.</p> <p>Innovación, absorción tecnológica y digitalización a través de una mejor articulación, desarrollo de capacidades y uso de recursos.</p> <p>Plataforma de acceso a la información para el desarrollo de la investigación científica y tecnológica.</p>	<p>Todas las personas y empresas.</p> <p>Empresas privadas.</p> <p>Empresas privadas.</p> <p>Todos los actores del ecosistema innovador.</p> <p>Empresas, universidades, centros de investigación.</p>	<p>INDECOPI, CONCYTEC.</p> <p>ITP, PRODUCE.</p> <p>CONCYTEC, MEF.</p> <p>CONCYTEC, PRODUCE, MINAGRI.</p> <p>CONCYTEC.</p>	<p>Nacional.</p> <p>Nacional.</p> <p>Nacional.</p> <p>Nacional.</p> <p>Nacional.</p>	<p>Accesibilidad económica.</p> <p>Accesibilidad económica.</p> <p>Accesibilidad económica.</p> <p>Accesibilidad geográfica.</p> <p>Accesibilidad geográfica.</p> <p>Accesibilidad económica.</p>	<p>Número de nuevos registros de derechos de propiedad intelectual aprobados.</p> <p>Tasa de crecimiento de registros de derechos de propiedad intelectual aprobados.</p> <p>Tasa de crecimiento de participantes que culminan adecuadamente cursos, talleres y pasantías ofrecidas por los CITE.</p> <p>Proyectos de investigación e innovación calificados por el CONCYTEC como parte del sistema de incentivos tributarios.</p> <p>Tasa de crecimiento de innovación vinculadas a innovación tecnológica o digitalización impulsados por dos o más instituciones.</p> <p>Número de papers descargados sobre el total de investigaciones registradas en el REGINA.</p>		

Problema general	Causa	Objetivos prioritarios	Indicador	Lineamientos	Servicio	Persona	Proveedor	Cobertura	Estándar	Definición	Indicador
Altos costos de financiamiento.	Bajo nivel de profundización y de eficiencia de los mercados financieros.	OP Nº 4: Impulsar mecanismos de financiamiento local y externo	Crédito al sector privado como proporción del PBI.	LP 4.1: Generar instrumentos financieros acordes a las necesidades del tejido empresarial, aprovechando las oportunidades que brindan las tecnologías de información y comunicación LP 4.2: Promover un mayor acceso, uso y competencia en los mercados financieros y de capitales, así como la inclusión financiera.	Promoción y desarrollo de instrumentos para el financiamiento empresarial. Desarrollo de canales e instrumentos para incrementar el uso del sistema financiero.	Propietarios de unidades empresariales. Todas las personas.	SSS, PRODUCE, SUNAT SSS, INEI.	Nacional. Nacional.	Accesibilidad económica Accesibilidad geográfica.	Las empresas formales acceden en mayor medida al sistema financiero debido, entre otros factores, a los menores costos. Una mayor utilización del sistema financiero va a fomentar la inclusión de los ciudadanos e incrementos en la productividad.	Porcentaje de empresas formales que acceden al sistema financiero debido, entre otros factores, a los menores costos. Porcentaje del número de deudores entre el total de habitantes adultos.
Alta informalidad laboral.	Mercado laboral ineficiente y rígido.	OP Nº 5: Crear las condiciones para un mercado laboral dinámico y competitivo para la generación de empleo digno.	1) Tasa de informalidad empleo no agrícola. 2) Producto medio por trabajador.	LP 5.1: Generar y mejorar los mecanismos para el tránsito de la informalidad a la formalidad en el empleo, con mayor productividad. LP 5.2: Revisar y adecuar el marco regulatorio y los servicios de empleo en función a las necesidades del mercado laboral, considerando el diálogo entre empleadores, trabajadores y gobierno. LP 5.3: Mejorar los procesos de fiscalización del cumplimiento de obligaciones laborales vigentes.	Ampliar y fortalecer los servicios de promoción del empleo y autoempleo, formales de mayor productividad Emisión de normas que incentiven la formalización laboral. Fiscalización laboral eficiente.	Trabajadores independientes Trabajadores y empleadores. Trabajadores y empleadores.	MTPE, Direcciones Regionales de Promoción del Empleo MTPE MTPE / SUNAFIL.	Nacional. Nacional. Nacional.	Accesibilidad geográfica. Accesibilidad geográfica. Fiabilidad.	Servicios de capacitación, asistencia técnica e intermediación laboral para el empleo y autoempleo productivo. Emisión de normas y actividades que faciliten e incentiven el acceso a la formalización laboral. Las fiscalizaciones laborales realizadas se planifican sobre la base de una gestión de riesgos para ser eficaces y eficientes.	Número de personas que acceden a los servicios de promoción del empleo y autoempleo Variación porcentual anual de los trabajadores asalariados formales. Porcentaje de órdenes de fiscalización programadas en las que se cumplen la medida de requerimiento / total de órdenes de fiscalización.
Atomización y bajos niveles de productividad de la estructura empresarial.	Elevados costos regulatorios y burocrático marco institucional.	OP Nº 6: Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo.	Porcentaje de micro empresas informales.	LP 6.1: Mejorar los instrumentos de desarrollo productivo, de asociatividad y de articulación empresarial, fomentando el desarrollo de economías de escala. LP 6.2: Facilitar la aplicación de estándares de calidad y evaluación de la conformidad de los bienes y servicios a comercializar. LP 6.3: Incorporar el análisis de impacto regulatorio en la etapa previa a la formulación de propuestas normativas de alcance general en el Poder Ejecutivo y, progresivamente, los instrumentos de calidad regulatoria en los gobiernos subnacionales.	Asistencia técnica para el cumplimiento de las obligaciones del sector empresarial, el conocimiento de los trámites y procedimientos para obtener sus autorizaciones, y la capacitación técnica para el aumento de la productividad en las empresas. Difusión, promoción y capacitación sobre los beneficios del uso de la infraestructura de calidad: normalización, acreditación y metodología en el sector empresarial. Capacitación y asesoría técnica en gestión de la calidad.	MIPYMES. MIPYMES. MIPYMES.	Produce / GORE. Produce / INACAL. Produce / INACAL.	Nacional. Nacional. Nacional.	Accesibilidad económica. Accesibilidad geográfica. Accesibilidad geográfica.	La capacitación se debe efectuar de manera que llegue a la mayor cantidad de empresas posible. Los servicios de difusión, promoción y capacitación sobre los beneficios del uso de la infraestructura de calidad, son desarrollados en espacios que cuentan con las condiciones adecuadas de infraestructura y logística, y los servicios de asistencia técnica son estragados in situ, en el espacio donde la MIPYME desarrolla sus actividades productivas. Número de MIPYME capacitadas que inician la implementación de algún sistema de gestión de calidad.	Porcentaje de empresas cuyo personal ha adquirido conocimientos sobre cumplimiento de la regulación industrial. % de MIPYME manufactureras que incorporan al menos uno de los servicios de IC en sus procesos productivos. Número de MIPYME capacitadas que inician la implementación de algún sistema de gestión de calidad.



Problema general	Causa	Objetivos prioritarios	Indicador	Lineamientos	Servicio	Persona	Proveedor	Cobertura	Estándar	Definición	Indicador
				<p>LP 6.4: Procurar una simplificación administrativa eficaz y continua en los tres niveles de gobierno, fomentando la eliminación de barreras de acceso y salida de los mercados.</p> <p>LP 6.5: Articular la interoperabilidad de sistemas informáticos entre entidades públicas con el fin de garantizar un impacto real en la vida de los ciudadanos a través de una administración más integrada y de fácil acceso.</p>	Asistencia técnica para la evaluación y estandarización de los procedimientos.	Entidades Públicas.	PCM.	Nacional.	Oportunidad.	La simplificación de los procedimientos y eliminación de barreras favorecen la participación de las empresas en el mercado.	Número de procedimientos simplificados y/o eliminados.
				<p>LP 7.1: Desarrollar una oferta exportable diversificada y competitiva, incluyendo la asociatividad y el desarrollo productivo con estándares internacionales de calidad, con la participación de la micro, pequeña y mediana empresa.</p> <p>LP 7.2: Optimizar el acceso a servicios logísticos para fortalecer la cadena logística de comercio exterior (seguridad, puertos, aeropuertos, etc.).</p> <p>LP 7.3: Consolidar el sistema de facilitación del comercio y la coordinación entre las entidades involucradas, así como los mecanismos de lucha contra los delitos aduaneros.</p> <p>LP 7.4: Generar capacidades para la internacionalización de las empresas y la diversificación de mercados, mediante la inserción y escalamiento en las cadenas globales y regionales de valor, así como la promoción de diversas modalidades de internacionalización.</p>	Asistencia técnica y capacitación para la mejora de sus productos y/o competencias de comercialización.	Propietarios de MIPYMES.	PROMPERU, MINCETUR.	Nacional.	Accesibilidad geográfica.	El acceso de las empresas a servicios de capacitación y/o asistencia técnica en el desarrollo de oferta exportable y/o asistidas en cultura exportadora permitirá que estas se incorporen o fortalezcan su participación en la cadena exportadora.	Cantidad de empresas capacitadas y/o asistidas en desarrollo de oferta exportable (cultura exportadora) y/o asistidas en cultura exportadora.
Oferir exportable reducida y poco diversificada, y bajo desempeño de la cadena logística.	Altos costos logísticos y de las operaciones para desarrollar el comercio exterior, y falta de aprovechamiento de las oportunidades generadas por la apertura comercial.	OP N° 7: Facilitar las condiciones para el comercio exterior de bienes y servicios.	Ratio Exportaciones No Tradicionales. 1) Índice de Continuidad Sentencias Primera Instancia. 2) Tiempo de Resolución Casos Primera Instancia.		Provisión de infraestructura para servicios logísticos.	Personas vinculadas a las actividades de comercio exterior.	MTC.	Nacional.	Fabilidad.	Infraestructura orientada a la cobertura de la conectividad de las cadenas logísticas de comercio exterior.	Tiempo de accesibilidad a puertos y aeropuertos. 1/
					Sistema integrado de intercambio de información entre los diversos agentes públicos vinculados a las operaciones de comercio exterior.	Personas vinculadas a las actividades de comercio exterior	MINCETUR, SUNAT, MEF, PCM, SENASA, DIGESA, DIGEMID, SANIPES, SUCAMEC, PRODUCE, MINAGRI, MTC, APN, DICAPE, MIGRACIONES, SERFOR, DIRESA CALLAO y ENAPU.	Nacional.	Oportunidad.	La integración de los procedimientos de las distintas instituciones públicas vinculadas a las operaciones de comercio exterior tendrá un impacto positivo en tiempos y costos para los usuarios de comercio exterior.	Tiempo promedio de resolución de expedientes incorporados a la VUCE respecto al año anterior.
					Asistencia técnica y capacitación para la internacionalización y gestión exportadora.	Propietarios de MIPYMES.	PROMPERU, MINCETUR	Nacional.	Accesibilidad geográfica.	El acceso de las empresas a servicios de capacitación y/o asistencia técnica en el proceso de internacionalización y gestión exportadora, permitirá que estas se incorporen o fortalezcan su participación en los mercados internacionales y las cadenas globales y regionales de valor.	Cantidad de empresas capacitadas y/o asistidas para la internacionalización y gestión exportadora.
Incremento de la ineficiencia (falta de predictibilidad) en los fallos del sistema de administración de justicia.	Ineficiencia en el sistema de administración de justicia y falta de capacidad para la gestión.	OP N° 8: Fortalecer la institucionalidad del país.	1) Índice de Continuidad Sentencias Primera Instancia. 2) Tiempo de Resolución Casos Primera Instancia.		Gestión de expedientes electrónicos y automatización de los juzgados.	Todos los ciudadanos.	Cortes superiores.	Nacional.	Operatividad del sistema.	El sistema de poder responderá la demanda y funcionará de manera sostenida para acelerar la atención a los ciudadanos.	Número de juzgados y especialidades que se automatizan.

Problema general	Causa	Objetivos prioritarios	Indicador	Lineamientos	Servicio	Persona	Proveedor	Cobertura	Estándar	Definición	Indicador
Uso ineficiente de los recursos naturales.	Falta de capacidades humanas y logísticas para gestionar residuos sólidos, y falta de alternativas de desarrollo.	OP Nº 9: Promover la sostenibilidad ambiental en la operación de actividades económicas.	Residuos sólidos dispuestos en rellenos sanitarios.	LP 8.2: Articular medidas que promuevan la integridad pública y combatan la corrupción en instituciones estatales priorizadas, fomentando además la eficiencia en las acciones de control correspondientes.	Tecnologías digitales en las entidades de la administración pública en favor de la transparencia y la rendición de cuentas.	Todos los ciudadanos.	Secretaría de Integridad Pública de la PCM.	Nacional.	Accesibilidad geográfica.	La información, los procesos, procedimientos, servicios, etc. de las entidades públicas deben ser accesibles a todos los ciudadanos, los cuales se beneficiarán mediante una política de datos abiertos.	Número de entidades que publican información en favor de la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía usando las tecnologías digitales.
				LP 8.3: Implementar mecanismos de articulación y coordinación, y fortalecer capacidades para la gestión a nivel intersectorial e intergubernamental.	Asistencia técnica en sistemas administrativos del Estado para funcionarios públicos en los tres niveles de gobierno.	Funcionarios públicos.	PCM.	Nacional.	Accesibilidad geográfica.	La capacitación debe darse a nivel nacional a través de entidades que puedan acreditar su calidad.	Número de funcionarios públicos capacitados.
				LP 8.4: Generar mecanismos de recolección e intercambio de información que contribuya a la gestión del territorio y a la gestión integrada de los recursos naturales.	Asistencia técnica en la implementación del Sistema de Información Geográfica de Gestión Urbana Territorial y en el proceso de Zonificación Ecológica y Económica.	Funcionarios de gobiernos locales.	MVCS, MINAM.	Nacional.	Fiabilidad.	La asistencia técnica en Gestión Urbana Territorial sigue criterios de calidad.	Porcentaje de gobiernos locales que han recibido asistencia técnica en gestión urbana territorial y en el proceso de zonificación ecológica y económica.
				LP 8.5: Incentivar la meritocracia en las líneas de carrera pública.	Procesos y procedimientos de meritocracia en la gestión pública.	Funcionarios públicos.	SERVIR – PCM.	Nacional.	Fiabilidad.	La meritocracia en la gestión pública es un proceso que se adaptado a la carrera pública que tenga el efecto deseado.	Número de entidades del Gobierno Nacional que se han adaptado a la carrera pública definida según la Ley del Servicio Civil.
Uso ineficiente de los recursos naturales.	Falta de capacidades humanas y logísticas para gestionar residuos sólidos, y falta de alternativas de desarrollo.	OP Nº 9: Promover la sostenibilidad ambiental en la operación de actividades económicas.	Residuos sólidos dispuestos en rellenos sanitarios.	LP 9.1: Generar las condiciones para el tránsito hacia una economía circular y ecoeficiente.	Almacenamiento público, recolección selectiva, valorización, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos municipales.	Todos los ciudadanos.	Gobiernos Locales.	Nacional.	Fiabilidad.	El servicio debe ser constante, sin errores y de alcance nacional.	Porcentaje de toneladas de residuos sólidos dispuestos adecuadamente.
				LP 9.2: Crear capacidades e instrumentos para la gestión de la puesta en valor de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos para la promoción de nuevos mercados.	Asistencia técnica en gestión de puesta en valor de recursos naturales para funcionarios públicos de gobiernos regionales y gobiernos locales.	Todos los ciudadanos.	MINAM y gobiernos locales.	Nacional.	Sostenibilidad ambiental.	El desarrollo de capacidades se debe hacer en función de las necesidades y potencialidades de desarrollo de los territorios de las distintas regiones del país.	Número de funcionarios capacitados.
				LP 9.3: Generar soluciones sostenibles y más limpias para el desarrollo productivo empresarial en sectores de alto impacto de la economía nacional.	Promoción de buenas prácticas de gestión de residuos en empresas privadas.	Empresas.	MINAM, gobiernos regionales y gobiernos locales.	Nacional.	Sostenibilidad ambiental.	Se difunden buenas prácticas para promover la aplicación de criterios técnicos del MINAM, de modo que las empresas mejoren sus procesos internos de gestión de residuos sólidos no municipales.	Número de entidades que implementan buenas prácticas en gestión de residuos sólidos no municipales.

1/ Tiempo promedio desde las capitales de provincia hacia el puerto y aeropuerto más cercano
Elaboración propia.