

Carta N° 316-2024/DE/COMEXPERU

Lima, 12 de noviembre de 2024

Congresista

ANA ZEGARRA SABOYA

Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de Gestión del Estado
Congreso de la República
Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 8825/2024-CR

De nuestra consideración:

Es grato saludarla y dirigimos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, remitimos nuestra opinión sobre el proyecto de ley en referencia (en adelante, “el Proyecto”), que propone declarar de interés nacional la creación de un Ministerio de Ciencia, Innovación y Tecnología, así como la fusión por absorción del Concytec para tal fin.

Al respecto, manifestamos nuestra preocupación con relación al Proyecto, pues busca crear un nuevo Ministerio sin evaluar alternativas regulatorias vinculadas con la promoción de la gestión de las entidades actuales vinculadas con CTI. En ese sentido, presentamos las siguientes observaciones:

- La Exposición de Motivos del Proyecto omite diversas variables para sustentar la necesidad de la propuesta, siendo la principal vinculada con la deficiencia en la gestión de las entidades encargadas de la Ciencia, Tecnología e Innovación en el país.
- De acuerdo con lo sugerido por entidades como la OECD, así como por los proyectos de C+T+I en el Perú, aprobados por el Banco Mundial, se aprecia que corresponde definir parámetros institucionales y de gobernanza, los cuales no se efectivizan a través de la creación de un nuevo Ministerio, sino por medio de una adecuada gestión.
- La Exposición de Motivos contiene un deficiente análisis costo-beneficio del Proyecto, y no contempla alternativas como la creación de una mesa de trabajo

que permita evaluar un mejor diseño de un sistema de CTI para el país, con enfoque en gobernanza y una mejor gestión.

Sin otro particular, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Jaime Dupuy Ortiz de Zevallos
Director Ejecutivo



OPINIÓN LEGAL

PROYECTO DE LEY N° 8825/2024-CR

PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACION Y TECNOLOGÍA.

1. Sobre la necesidad y la concepción de un Ministerio de CTI.

Al respecto, en las primeras páginas de la Exposición de Motivos del Proyecto se aborda el valor público de la innovación y su relación positiva con el desarrollo, trazándose una línea correlativa entre ambas variables para el desarrollo de los países. Concretamente, se observa que se mencionan a países de la región como Brasil y Chile “*que invierten entre el 0.5% y el 1.2% de su PIB*”¹.

Adicionalmente, la Exposición de Motivos del Proyecto diagnostica una “*insuficiencia de recursos humanos dedicados a la investigación científica y la innovación*”², y que “*la poca investigación que se realiza en el Perú adolece de problemas de ética y de defraudación en las autorías. Esto refleja una grave crisis de la investigación científica en el territorio nacional*”³.

De acuerdo con la Exposición de Motivos del Proyecto, los problemas antes señalados tendrían origen en una débil capacidad institucional. En particular, se indica que “*los problemas que aquejan a la investigación científica y al avance de la ciencia, la tecnología y la innovación en el Perú, han sobrepasado al alcance de las posibilidades y capacidades del Concytec*”⁴.

Este diagnóstico, sin embargo, no se deriva de la información previamente proporcionada, ni de evidencia cuantitativa ni cualitativa que permita arribar a dicha conclusión. En efecto, **la data expuesta en la propia Exposición de Motivos solo evidencia una correlación entre las variables innovación-desarrollo y un problema de inversión y gestión de recursos por parte de la Administración.** Sin embargo, pese a lo exigido por el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR o RIA, por sus siglas en inglés), **el Proyecto no sustenta la alegada insuficiencia de capacidad científica, tecnológica y de innovación para impulsar el desarrollo del país.**

Por otra parte, si bien el deficiente funcionamiento del Sistema Nacional de CTI supone un sistema desintegrado y fragmentado, esto **constituye un problema de gestión interna, agravado por una subóptima gestión de recursos.**

Tal y como se desprende de los lineamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para el RIA, la (acertada) identificación del problema constituye el primer elemento para una regulación correctamente diseñada⁵. El Proyecto, sin embargo, no cumple con ello. Esta carencia de sustento empírico o

¹ Ver página 4 de la Exposición de Motivos.

² Ver página 7 de la Exposición de Motivos.

³ Ver página 9 de la Exposición de Motivos.

⁴ Ver página 10 de la Exposición de Motivos.

⁵ Quintana Sánchez, E. (2011). Análisis de Impacto Regulatorio en la Regulación Peruana de Servicios Públicos. Derecho & Sociedad, (36), 15-29. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13205>

argumentativo suficiente genera que difícilmente pueda determinarse, con base en el objetivo esbozado, que un nuevo ministerio supondría una solución óptima.

En esa línea, el comentario resaltado de la OCDE en un informe de 2011 sobre que el sistema nacional de CTI peruano “*carece de un mecanismo operativo de gobernanza basado en una perspectiva integral y capaz de emprender eficazmente la tarea de fijar prioridades y coordinar las orientaciones de política pública a ser implementadas por diversas carteras ministeriales, así como en procesos de asignación presupuestaria y de implementación de políticas*”⁶ sugiere la necesidad de una mejor gestión del sector, bajo la administración del CONCYTEC, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), no la creación de un nuevo ministerio.

Para la ex presidenta del CONCYTEC y ex rectora de la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH), Fabiola León-Velarde, la exportación de tecnología avanzada por parte de los países que, en las últimas décadas, alcanzaron su desarrollo, se debe a diversos factores: (i) voluntad política; (ii) una estrategia a largo plazo; (iii) significativa inversión de recursos públicos y privados; (iv) un marco institucional adecuado y flexible; y (v) una gestión eficiente⁷.

Este problema es reconocido más adelante por el Proyecto, cuando afirma que “*(...) el Concytec tiene serias desventajas para posicionar a la ciencia y a la tecnología como asuntos clave en la agenda prioritaria del diseño y la implementación de las políticas públicas (...)*”⁸. En otras palabras, se reconoce que el principal problema es la precaria gestión del sector, y no el carácter o rango que este tenga por sobre las demás entidades.

No obstante, se concluye que otorgarle carácter ministerial favorecería la situación. Al contextualizar el análisis de la Exposición de Motivos, resulta evidente la omisión de otras variables que serían relevantes para fundamentar la necesidad del Proyecto.

2. Sobre los avances y dificultades del Sistema Nacional de CTI.

Para contextualizar la evolución y fortalecimiento del sistema, es importante resaltar que, **si bien la existencia del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC) data de octubre de 2005, en julio de 2021 se creó el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en el Perú (SINACTI), aprobado por Ley N° 31250.**

Este último se crea precisamente para “*regular los fines, funciones y organización del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Concytec); para impulsar, promover, fortalecer y consolidar las capacidades de ciencia, tecnología e innovación del país, para contribuir a su desarrollo sustentable y al bienestar de su población.*”⁹ Además de constituir al CONCYTEC como ente rector del SINACTI, la ley mencionada

⁶ OCDE (2011), OECD Reviews of Innovation Policy: Peru 2011, OECD Publishing, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264128392-en>

⁷ eBIZ Latin America. (2022). Fabiola León Velarde: “No basta con definir una estructura institucional [un nuevo ministerio]” | Especial Ministerio CTI: Una Propuesta Bajo La Lupa. eBIZ Noticias. <https://noticias.ebiz.pe/especial-mincitein-bajo-la-lupa-fabiola-leon-velarde/>

⁸ Ver página 11 de la Exposición de Motivos.

⁹ Ley N° 31250 – Ley del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Sinacti). Artículo 1°.

señala como primer objetivo “promover las actividades científicas, tecnológicas y de innovación orientadas a generar nuevo conocimiento en todas las áreas del saber.”¹⁰

Es para el fortalecimiento de este sistema que, el 17 de febrero de 2022, **el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial aprobó un préstamo por US\$100 millones, con el fin de impulsar la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i)** en las áreas de cambio climático, salud y economía digital. “Para lograrlo, reforzará tres aspectos clave para el éxito del SINACTI: i) la gobernanza y las reformas institucionales, ii) los recursos humanos y la generación de conocimiento, y iii) la transferencia de tecnologías y conocimientos entre universidades, entidades públicas de investigación, y el sector privado.”¹¹

Siendo este el primero de 3 proyectos sucesivos por un total de US\$300 millones, diseñados para mejorar el trabajo del SINACTI con relación a la productividad y competitividad del Perú, podría concluirse que, a los ojos del Banco Mundial, el fortalecimiento del sistema no pasa, tampoco, por la creación de un nuevo ministerio, sino por su mejor gestión.

Al respecto, el **Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 6575/2020-CR, 7192/2020-CR y 7444/2020-CR, aprobados por la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología,** y que posteriormente da lugar a la Ley N° 31250, explica que “**un aspecto fundamental que explica este bajo rendimiento [de la CTI en el Perú] es la pobre gobernanza del sistema de ciencia, tecnología e innovación,** caracterizado por la poca articulación de los actores en la definición e implementación de las políticas de ciencia y tecnología.”¹²

Al respecto, prosigue dicho Dictamen, “**la OCDE recomienda** como factores esenciales por desarrollar e implementar: **(i) Definir parámetros institucionales y de gobernanza que dirijan la orientación, diseño e implementación de las políticas, que permitan limitar la duplicación en los programas de apoyo;** (ii) Generar las condiciones favorables para el desempeño de las instituciones de investigación pública y transferencia de tecnología; **(iii) Eliminar las restricciones legales o regulatorias que afecten negativamente el uso de recursos públicos para promover la inversión privada en CTI o el desarrollo de asociaciones público-privadas para fines de investigación e innovación;** (iv) Diseñar las políticas de ciencia y tecnología con un enfoque de “policy mix” que generen un círculo virtuoso de oferta y demanda en el desarrollo de capacidades de ciencia y tecnología (...).”¹³

Así, recogiendo en su totalidad el capítulo titulado “Problemática identificada” del Informe Final del Grupo de Trabajo Especial de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología señaló que: “tanto la UNCTAD/ CEPAL y la OECD coinciden en que los problemas de gobernanza se deben a la **falta de definición estratégica de las políticas, falta de coordinación y**

¹⁰ Ley N° 31250 – Ley del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Sinacti). Artículo 5°, literal a).

¹¹ Banco Mundial. 2022. Comunicado de Prensa N° 2022/02.17/LAC. Banco Mundial contribuirá a fortalecer Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para impulsar el desarrollo sostenible del Perú. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2022/02/17/the-world-bank-will-help-strengthen-the-national-system-for-science-technology-and-innovation-to-support-sustainable-dev>

¹² Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 6575/2020-CR, 7192/2020-CR y 7444/2020-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SINACTI)”. Página 49.

¹³ Ibid. Página 50

duplicación de funciones, la cual se habría visto agravada por la tradición legalista de regular por decreto las acciones del CTI.¹⁴ “La excesiva y confusa regulación” del sistema de CTI, concluye el acápite, “agrava la falta de coordinación en la definición e implementación de políticas”.¹⁵

Naturalmente, **la burocracia juega también un rol determinante en la ejecución de los proyectos de I+D+i**,¹⁶ **materializada en las múltiples barreras burocráticas que enfrentan** las universidades públicas, institutos públicos de investigación, centros de innovación productiva y transferencia tecnológica, **quienes se hallan obligados a seguir los procedimientos establecidos por las entidades públicas sin prestar atención a la naturaleza de sus actividades**. El Dictamen señala, como ejemplo, que el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED) y el Instituto Geofísico del Perú (IGP) deban seguir los mismos lineamientos y procedimientos para la adquisición de bienes y servicios, contratación de personal y rendición de cuentas.

“Esta obligación sin distinción de la naturaleza de las actividades que realizan tiene como fundamento una equivocada concepción de la naturaleza de la I+D+i y sus características. En otras palabras, los lineamientos administrativos y los procedimientos desarrollados para su implementación han sido formulados considerando que, por ejemplo, ejecutar un proyecto para construir un aula de colegio es equivalente a ejecutar un proyecto de I+D+i.” Ello, indica el informe del Dictamen, dificulta la compra de equipos y la contratación de servicios altamente especializados.

Si a ello se suman las limitaciones para incorporar a investigadores altamente calificados en las entidades públicas que realizan I+D+i, los sueldos poco competitivos, los pocos incentivos para lograr los resultados esperados, la inexistencia de una categoría apropiada para los investigadores en el marco de la carrera del Servicio Civil¹⁷ así como el diseño del sistema de control y redición de cuentas, **la mejora de la gobernanza del sistema nacional de CTI pasa necesariamente por conocer los procesos micro que afectan las actividades de I+D+i**.¹⁸

3. Sobre las falencias en el Análisis de Impacto Regulatorio.

A este punto es ya evidente la falencia del Proyecto en la definición del problema y en la identificación de una solución para este. En efecto, este carece tanto de una identificación de agentes involucrados como de una identificación de opciones regulatorias y de una valorización y comparaciones regulatorias satisfactoria. **Al no identificar a los agentes involucrados ni contemplar opciones distintas a la creación de un nuevo ministerio, el Proyecto omite también cualquier cálculo del impacto que este generaría en ellos.**

Precisamente por ello, y por el pobre análisis que sostiene al Proyecto, es que el análisis costo-beneficio (ACB), **en lugar de analizar a profundidad los diversos pros y contras de distintas propuestas, para determinar la idoneidad de la presentada**

¹⁴ Kuramoto, J. (2006) Retos del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad y el Desarrollo Humano. Unodiverso: ciencia, tecnología y sociedad, 3: 67-84.

¹⁵ Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 6575/2020-CR, 7192/2020-CR y 7444/2020-PE, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la “Ley del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SINACTI)”. Página 54.

¹⁶ Ibid. Página 60.

¹⁷ Ibid. Página. 61.

¹⁸ Ibid. Página 63.

por el Proyecto, se limita a enunciar un solo beneficio abstracto, como el mayor desarrollo de investigaciones científicas, **y no identifica costo alguno**.

Lo anterior denota el poco sustento que tiene el Proyecto. Por supuesto, omitiendo la relación causal, o incluso correlativa, entre los potenciales beneficios enunciados y la implementación del Proyecto, este obvia también mencionar qué diferencia sustancial supondrá respecto del sistema con el que nuestro país actualmente cuenta. En otras palabras, **la Exposición de Motivos del Proyecto no sustenta qué haría de diferente un nuevo ministerio respecto de las entidades actualmente existentes, tanto en términos de gestión como de inversión, o, incluso, de trabas burocráticas y regulación.**

La única propuesta de solución analizada en el Proyecto, lejos de suponer una mejora en la gestión, exige un incremento del presupuesto, pretendiendo que aquello implique una mejora del sistema, **pese a que la falta del mismo no haya sido examinada como una problemática como tal**. Así las cosas, **el ACB planteado es inconducente**, y, por lo mismo, **insuficiente** para adoptar una decisión de política pública como la planteada.

Una alternativa sería, por ejemplo, la conformación de una mesa de trabajo dentro de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, que integre a representantes del sector público, la sociedad civil, la academia y el sector empresarial, para así entre todos evaluar el mejor diseño de un sistema de CTI para el país.

4. Conclusiones

En atención a lo expuesto, solicitamos respetuosamente el archivo de la iniciativa legislativa, en atención a las siguientes observaciones:

- La Exposición de Motivos del Proyecto omite diversas variables para sustentar la necesidad de la propuesta, siendo la principal vinculada con la deficiencia en la gestión de las entidades encargadas de la Ciencia, Tecnología e Innovación en el país.
- De acuerdo con lo sugerido por entidades como la OECD, así como por los proyectos de C+T+I en el Perú, aprobados por el Banco Mundial, se aprecia que corresponde definir parámetros institucionales y de gobernanza, los cuales no se efectivizan a través de la creación de un nuevo Ministerio, sino por medio de una adecuada gestión.
- La Exposición de Motivos contiene un deficiente análisis costo-beneficio del Proyecto, y no contempla alternativas como la creación de una mesa de trabajo que permita evaluar un mejor diseño de un sistema de CTI para el país, con enfoque en gobernanza y una mejor gestión.