

Carta N° 76-2022/GG/COMEXPERU

Miraflores, 28 de febrero de 2022

Congresista

**FLAVIO CRUZ MAMANI**

Presidente de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología

Congreso de la República

Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 1202/2021-PE

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarle y dirigirnos 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 (libre empresa, libre comercio y promoción de la inversión privada) 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 su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre el proyecto de ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), mediante el cual se propone crear el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), el mismo que consideramos carece de estándares mínimos de análisis de impacto regulatorio.

Al respecto, manifestamos las siguientes consideraciones:

### **1. Mejora regulatoria.**

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que busca que las normas y regulaciones sean efectivas y eficientes, es decir, que logren los objetivos trazados al menor costo posible y tengan efectos negativos mínimos, considerando principios como los de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención.

En el caso peruano, este estándar se introdujo en nuestro sistema jurídico mediante el Decreto Legislativo N° 1448, como parte de la denominada "mejora de la calidad regulatoria" en el Poder Ejecutivo.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se da mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispuso la modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, “el

Reglamento”), incluyendo en la práctica parlamentaria determinadas disposiciones que obedecen a los estándares del AIR.

Entre estas, resaltamos lo referido a la presentación de las propuestas legislativas. El artículo 75° del Reglamento dispone expresamente que las propuestas deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta, los antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar, así como el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

Lo anterior no hace más que garantizar que las propuestas de ley sean formuladas con debido sustento y evidencia, es decir, con altos niveles de calidad, lo que finalmente mejorará su debate y, de ser viable, su eventual aprobación.

## 2. 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. Correctamente se observa que países como Suiza, Suecia, EE. UU. Reino Unido y República de Corea “*invierten sumas considerablemente mayores a lo que invierte el Perú (0.12%) (...)* [siendo] *el país de la Alianza del Pacífico que menos invierte en I+D.*”<sup>1</sup>

Adicionalmente, el Ejecutivo diagnostica una “*insuficiente capacidad científica, tecnológica y de innovación para convertirse en el motor que impulse el desarrollo social y productivo del país*”<sup>2</sup>, y toma como causa directa la “*débil institucionalidad del sistema nacional de CTI, que se verifica en las deficiencias en términos de configuración organizacional, diseño funcional y ejecución de responsabilidades (...)*”<sup>3</sup>

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.**

---

<sup>1</sup> Exposición de Motivos. Página 4.

<sup>2</sup> Exposición de Motivos. Página 5.

<sup>3</sup> Exposición de Motivos. Página 6.

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 diseñada.<sup>4</sup> El Proyecto, sin embargo, no cumple con ello. Esta carencia de sustento empírico o 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*”<sup>5</sup> **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 eficiente**.<sup>6</sup>

Este problema es reconocido más adelante por el Ejecutivo en el propio Proyecto, cuando afirma que “(…) *las deficiencias en materia de gobernanza se evidencian con la escasa rectoría que el ente rector (CONCYTEC) ejerce sobre las entidades ejecutoras que responden a los diversos ministerios (…)*”.<sup>7</sup> En otras palabras, el Ejecutivo 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. Pese a ello, concluye que dándole carácter ministerial la situación cambiará favorablemente.

Contextualizado el análisis del Ejecutivo, pues, resulta evidente la omisión de variables distintas para efectos de sustentar la necesidad del Proyecto.

### **3. 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**

---

<sup>4</sup> 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>

<sup>5</sup> OCDE (2011), *OECD Reviews of Innovation Policy: Peru 2011*, OECD Publishing, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264128392-en>

<sup>6</sup> 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/>

<sup>7</sup> Exposición de Motivos. Páginas 5 y 6.

**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.”<sup>8</sup> Además de constituir al CONCYTEC como ente rector del SINACTI, la ley mencionada señala como primer objetivo “promover las actividades científicas, tecnológicas y de innovación orientadas a generar nuevo conocimiento en todas las áreas del saber.”<sup>9</sup>

Es para el fortalecimiento de este sistema que, el 17 de febrero de este año, **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.”<sup>10</sup>

**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 que usted preside,** 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.”<sup>11</sup>

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

<sup>8</sup> Ley N° 31250 – Ley del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Sinacti). Artículo 1°.

<sup>9</sup> Ley N° 31250 – Ley del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Sinacti). Artículo 5°, literal a).

<sup>10</sup> 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>

<sup>11</sup> 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.

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 (...).”<sup>12</sup>

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 que usted preside 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 duplicación de funciones,** la cual se habría visto agravada por la tradición legalista de regular por decreto las acciones del CTI.”<sup>13</sup> La excesiva y confusa regulación” del sistema de CTI, concluye el acápite, agrava la falta de coordinación en la definición e implementación de políticas.<sup>14</sup>

Naturalmente, **la burocracia juega también un rol determinante en la ejecución de los proyectos de I+D+i,**<sup>15</sup> **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, 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 Civil<sup>16</sup> así como el diseño del sistema de control y redición de cuentas, **la mejora de la gobernanza del**

---

<sup>12</sup> Ibid. Página 50

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Ibid. Página 60.

<sup>16</sup> Ibid. Página. 61.

**sistema nacional de CTI pasa necesariamente por conocer los procesos micro que afectan las actividades de I+D+i.**<sup>17</sup>

#### 4. Sobre las falencias en el AIR.

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)<sup>18</sup>, **en lugar de analizar a profundidad los diversos pros y contras de distintas propuestas, para determinar la idoneidad de la presentada por el Proyecto, se limita a enunciar algunos beneficios abstractos,** como la posibilidad de articular políticas en el sector, permitiendo de alguna manera una mejor gestión de la inversión y la posibilidad de establecer políticas claras para el desarrollo del gobierno digital y uso de tecnologías, **y costos poco concretos,** como los "costos de traslado" en cuanto al traslado de funciones del CONCYTEC.

En lo que sí incide el ACB es en **detallar la proyección de costos de implementación en los próximos 7 años, como si el único aspecto a considerar** respecto a la creación de un nuevo ministerio **fuera el impacto en el erario público en términos dinerarios** de recursos humanos y funcionamiento. El análisis presentado por el Ejecutivo en el Proyecto **obvia,** pues, **tanto la justificación de los beneficios enunciados, como de la amplitud de los costos omitidos, así como de la existencia de otras alternativas de solución.**<sup>19</sup>

Si bien líneas más abajo se pretende un análisis de los beneficios cuantitativos y cualitativos del Proyecto, el Ejecutivo se escuda en la difícil valorización de estos para omitir desarrollar cómo es que la creación de un nuevo ministerio acarreará una promoción del desarrollo científico y tecnológico del país, así como planes nacionales con mayor coherencia, o incluso "*una serie de externalidades positivas*" a las que hace referencia. **La dificultad, pues, para estimar cuantitativamente un beneficio no supone la posibilidad de omitir detallar la incidencia positiva de una propuesta.**

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**

<sup>17</sup> Ibid. Página 63.

<sup>18</sup> Exposición de Motivos. Páginas 28-62.

<sup>19</sup> Guía sobre el Análisis de Impacto Regulatorio: Introducción a la Evaluación Post Regulatoria. 2018. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/02/GU%C3%8DA-sobre-el-an%C3%A1lisis-de-impacto-regulatorio.pdf>

**actualmente existentes**, tanto en términos de gestión como de inversión, o, incluso, de trabas burocráticas y regulación.

**La única propuesta de solución analizada por el Ejecutivo, 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.

Desde ComexPerú reiteramos nuestra preocupación por el desenvolvimiento de las medidas a adoptar para impulsar el desarrollo de la ciencia, innovación y tecnología en nuestro país. En ese sentido, nos ponemos a su disposición para colaborar con evidencia y sustento que permita una mejor toma de decisiones.

Por lo expuesto en la presente carta, el Proyecto no cumple con un adecuado AIR ni posee sustento basado en evidencia que justifique beneficios efectivos para la sociedad y la economía del país. Por el contrario, este podría suponer incurrir en los mismos errores que el sistema actual, exigiendo un mayor presupuesto sin suponer una correcta solución del problema real: la gestión del sector. En atención a esto y al costo de oportunidad que la aprobación del Proyecto generaría, consideramos que no debería ser aprobado y enviado al archivo y, en su lugar, se opten por medidas más adecuadas para solucionar la problemática de fondo.

Para ello, creemos que lo más acertado sería la conformación de una mesa de trabajo dentro de la Comisión que usted preside, 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.

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

Atentamente,

**Jessica Luna Cárdenas**  
Gerente General