

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PERÚ

**PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO A LAS REFORMAS PARA INCREMENTAR
LA PRODUCTIVIDAD EN EL PERÚ**

(PE-L1223)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: David Rosas (SCL/LMK), jefe de proyecto; José Larios (IFD/FMM); Edwin Goñi (IFD/CTI); Mariano Bosch (SCL/LMK); Carlos Tovar (SCL/LMK); Maria Teresa Silva (SCL/LMK); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Tania Gaona (SCL/LMK); Carolina Mendez (SCL/EDU); Rodrigo Azuero (IFD/FMM); Agnes Rojas (IFD/FMM); y Javier Jimenez (LEG/SGO).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PERFIL DE PROYECTO

PERÚ

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Programa de acompañamiento a las reformas para incrementar la productividad en el Perú	
Número de Proyecto:	PE-L1223	
Equipo de Proyecto:	David Rosas (SCL/LMK), jefe de proyecto; José Larios (IFD/FMM); Edwin Goñi (IFD/CTI); Mariano Bosch (SCL/LMK); Carlos Tovar (SCL/LMK); Maria Teresa Silva (SCL/LMK); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Tania Gaona (SCL/LMK); Carolina Mendez (SCL/EDU); Rodrigo Azuero (IFD/FMM); Agnes Rojas (IFD/FMM); y Javier Jimenez (LEG/SGO).	
Prestatario:	República del Perú	
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	
Plan Financiero:	BID (Capital Ordinario):	US\$50.000.000
Salvaguardias:	Políticas activadas:	Política de Acceso a la Información (OP-102); B.2 Country Laws and Regulations; B.3 Screening and Classification; B.7 Supervision and Compliance; B.13 Non-investment Lending and Flexible Lending Instruments.
	Clasificación:	No requerida

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 **Contexto macroeconómico.** Desde los años 2000s la economía peruana presenta una tasa promedio de crecimiento superior al 5%. Actualmente, a pesar de una reducción de esta tasa, el Perú mantiene una economía dinámica.
- 2.2 **A pesar del crecimiento, la economía presenta un bajo nivel de productividad.** La productividad representa la eficiencia en el uso de los factores de producción de una economía y es clave para el crecimiento (BID, 2017). En el Perú, al igual que en el resto de la región, esta eficiencia se ve limitada por fallas de mercado y políticas inadecuadas (BID, 2010) y/o descoordinadas entre sí. Así, la productividad total de los factores (PTF) y la productividad por trabajador han venido creciendo a un ritmo relativamente bajo y actualmente representan respectivamente 49% y 23% de las de EEUU¹. Entre los problemas que lastran la productividad tenemos:
- 2.3 **Una fuerza laboral sin las habilidades requeridas por el sector productivo.** 46% de las empresas encuentran dificultades para cubrir sus vacantes (Manpowergroup, 2017). Este problema está relacionado a las limitaciones de la educación superior técnica y universitaria. En particular, hay problemas de baja pertinencia y calidad en la oferta formativa técnica-profesional y tecnológica

¹ Cespedes et al (2016), Fernández-Arias (2014) y Conference Board (2016).

(Chacaltana y Rosas, 2015)². Esta oferta no está sujeta a estándares de excelencia o calidad, y no responde a las necesidades de habilidades de los empleadores. Asimismo, la ausencia de un marco Nacional de Cualificaciones (MNC) dificulta la convalidación de conocimientos en el sistema educativo³. Adicionalmente, los peruanos deben tomar decisiones sobre su educación con información limitada sobre la calidad de la oferta formativa (Apoyo, 2010). Esfuerzos recientes como el portal Ponte en Carrera, desarrollado conjuntamente por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), el Ministerio de Educación (MINEDU), y el Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE), apuntan a generar esta información, aunque la calidad de sus datos y su usabilidad son limitados.

- 2.4 **Un sector empresarial atomizado y poco productivo.** 56% de las empresas son informales⁴. Además, 99% son micro y pequeñas (MYPEs) y emplean a 60% de la población activa. Su nivel de productividad equivale respectivamente al 3% y 49% del de las grandes empresas (BID, 2017). Este problema tiene dos causas principales.
- 2.5 **En primer lugar, las políticas de facilitación administrativa para el registro y la extensión de gestión, y de acompañamiento al desarrollo productivo son incipientes.** Los costos y tiempos para registrar a una empresa formal son tres veces más altos que en los países desarrollados (BID, 2017) y los puntos de acceso a los servicios de inscripción y extensión de buenas prácticas de gestión son limitados. Asimismo, no existen políticas articuladas ni permanentes que apoyen el crecimiento de las MYPEs. Por ejemplo, existe una limitada articulación entre el tejido empresarial MYPE y la red de Centros de Innovación Tecnológica (CITE) que, entre otros, ofrece servicios de extensión tecnológica con acceso a maquinaria y servicios que las MYPEs no podrían costear individualmente. Además, la participación de las MYPEs en el programa de compras públicas MYPERÚ, les permite incrementar ventas de manera estacional pero sin aprovechar otros programas existentes que las ayudarían a mejorar sus procesos productivos, prácticas de gestión, y estándares de calidad.
- 2.6 **En segundo lugar, existen múltiples regímenes tributarios y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) tiene una baja capacidad de fiscalización y recaudación.** Lo primero genera desincentivos para el crecimiento empresarial dados los incrementos discontinuos en las tasas efectivas de tributación que enfrentan las firmas cuando deciden expandir su capacidad (Azuelo et al. 2018). También atenta con el principio de simplicidad que todo sistema tributario debe tener; dificulta el cumplimiento tributario; e incrementa la cantidad de recursos que las firmas dedican a cumplir con las regulaciones⁵. Lo segundo conduce a altas tasas de evasión fiscal y genera subsidios implícitos al sector económico menos productivo afectando así la

² El sistema de educación básica también tiene limitaciones. Estas se ven reflejadas en el bajo desempeño del país en las pruebas PISA.

³ Su desarrollo requiere tiempo y esfuerzo. Por ejemplo, ver experiencia de Europa: http://www.cedefop.europa.eu/files/9071_es.pdf.

⁴ El término informalidad se refiere a la informalidad empresarial y laboral. La primera considera si la empresa está registrada y paga impuestos. La segunda considera el estatus de aseguramiento social del trabajador a servicios de salud, pensiones u otras contingencias.

⁵ Un negocio promedio dedica 260 horas a cumplir con sus obligaciones tributarias mientras que en países desarrollados este promedio es de 160 (Banco Mundial, 2018).

productividad agregada. En promedio, los negocios que evaden impuestos son menos productivos (Azuerio et al. 2018)⁶.

- 2.7 Una débil fiscalización laboral que contribuye a una elevada informalidad laboral.** La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) tiene una débil capacidad para fiscalizar la normativa sociolaboral⁷. Esta institución realiza principalmente una fiscalización reactiva y tiene limitaciones tecnológicas de procesamiento y análisis de datos, que inhiben el desarrollo de modelos de riesgo y políticas de prevención. Esto contribuye a la elevada informalidad laboral: 73% de los trabajos son informales (INEI, 2017), lo cual a su vez afecta a la productividad laboral pues limita las inversiones en capital humano de las firmas y los trabajadores (Alaimo et al., 2015). Además, genera un subsidio implícito a las empresas que evaden la seguridad social, que suelen ser las menos productivas, afectando por esta vía a la productividad agregada.
- 2.8 Una ausencia de políticas de mediano plazo que prioricen la productividad.** Contribuye a la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, a que las políticas sectoriales tengan un horizonte de corto plazo, y que no se complementen entre sí.
- 2.9 El Gobierno (GOP) ha priorizado el aumento de la productividad y la competitividad.** El problema de la productividad genera la necesidad de priorizar políticas que reduzcan ineficiencias en la asignación de los recursos y permitan sentar las bases del incremento de la productividad en el mediano plazo. El MEF, a través del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF), busca desarrollar una política y un plan nacional de competitividad (PNC) 2019-2022 que permitan alinear los esfuerzos de las instituciones públicas para la productividad y competitividad. Por su parte, el MTPE y el MINEDU quieren mejorar la orientación vocacional y el reconocimiento de aprendizajes previos mediante el fortalecimiento de Ponte en Carrera y el desarrollo del MNC. El Ministerio de la Producción (PRODUCE) desea diseñar un programa nacional orientado a reducir los costos administrativos y de gestión para que las MYPEs puedan iniciar sus operaciones; potenciar la red de CITE; y mejorar el programa “Compras a MYPERÚ”. El MINEDU busca mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior técnica mediante el desarrollo del modelo de excelencia para los institutos tecnológicos públicos⁸; y conjuntamente con el MTPE, mediante el desarrollo de Consejos Sectoriales de Competencias (CSC)⁹. Finalmente, la SUNAT y la SUNAFIL buscan desarrollar medidas para mejorar la recaudación tributaria y la fiscalización.
- 2.10 Justificación.** El GOP ha solicitado una operación de Apoyo a Reformas de Políticas, bajo la modalidad programática, para incrementar la productividad. Este préstamo asciende a US\$50 millones con cargo a los recursos del Capital Ordinario, y constituye la primera de dos posibles operaciones vinculadas

⁶ La productividad también se ve afectada porque existen empresas de mayor tamaño, con operaciones a nivel global, que evaden y eluden las regulaciones (FMI, 2017).

⁷ Por ejemplo, esto contribuye a que sólo 19% de las personas con discapacidad estén empleadas (MTPE, 2012) a pesar de la cuota de empleo obligatoria para estas personas considerada en la Ley 29973.

⁸ En el marco de una nueva ley de educación superior técnica (Ley 29394).

⁹ Liderados por el sector productivo y apoyados por el sector público. Su principal función es informar a los oferentes de formación sobre las necesidades de habilidades de las empresas. Existen en varios países. Ver, por ejemplo: <http://www.manipalcityandguilds.com/Pdf/FullReport.pdf>.

técnicamente entre sí, pero financiadas en forma independiente. El monto de la siguiente operación será establecido con el GOP durante el ejercicio de programación del Banco, de conformidad con el documento CS-3633-1. Esta estructura se justifica en función de la complejidad de las medidas promovidas y los plazos para su desarrollo; y la importancia de dar seguimiento a su implementación para monitorear, y en su caso, ajustarlas. La operación representaría 0,42% de las necesidades brutas de financiamiento del sector público para 2018 y 1,3% del financiamiento con multilaterales. Es complementaria a dos préstamos de inversión orientados a apoyar la reforma de la educación superior (PE-L1227) y el fortalecimiento de la SUNAT (PE-L1239).

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El objetivo es apoyar al GOP a incrementar la productividad de la economía. Los objetivos específicos consisten en apoyar el desarrollo e implementación de políticas sectoriales orientadas a (i) mejorar las habilidades de la fuerza laboral; (ii) promover el desarrollo productivo; y (iii) incrementar la fiscalización laboral. Complementariamente se promueve la coordinación entre los sectores involucrados en la operación. Los componentes son:
- 3.2 **Componente 1: Estabilidad Macroeconómica.** Busca asegurar un entorno macroeconómico congruente con los objetivos del programa.
- 3.3 **Componente 2: Mejorar las habilidades de la fuerza laboral.** Busca mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior técnica, y la información y orientación vocacional; y facilitar las trayectorias formativas. Considera: (i) desarrollar un modelo de excelencia para los institutos tecnológicos públicos e iniciar su implementación; (ii) definir el financiamiento y la institucionalidad de CSC en sectores estratégicos, y los mecanismos de coordinación interinstitucional para su implementación; (iii) fortalecer Ponte en Carrera en términos de la calidad de sus datos y de su usabilidad; y (iv) iniciar el desarrollo del MNC.
- 3.4 **Componente 3: Promover el desarrollo productivo mediante la facilitación administrativa y el acompañamiento.** Busca reducir los costos administrativos para iniciar operaciones, facilitar y promover el desarrollo de las capacidades productivas de las empresas para crecer, y fomentar los sistemas de control de calidad. Considera: (i) poner en marcha un programa nacional orientado a facilitar el registro y acceso a servicios de gestión empresarial; (ii) mejorar los CITE mediante la acreditación y un mejor modelo de gestión, operación y financiamiento; y (iii) mejorar el programa compras a MYPERÚ.
- 3.5 **Componente 4: Promover el desarrollo productivo mediante la simplificación tributaria y una mayor capacidad de fiscalización y recaudación de impuestos.** Busca simplificar el régimen tributario y aumentar el cumplimiento tributario. Considera: (i) rediseñar y simplificar los regímenes tributarios especiales; (ii) facilitar la emisión de Comprobantes de Pago Electrónicos y migrar a la nube sus sistemas de emisión; (iii) utilizar ciencia de datos para mejorar la fiscalización y el control tributario; y (iv) adoptar medidas en tecnologías y seguridad para intercambiar información financiera con otras administraciones tributarias y fiscalizar las operaciones de contribuyentes que operan de forma global.

- 3.6 **Componente 5: Mejorar la capacidad de fiscalización laboral.** Busca mejorar la prevención y fiscalización laboral a través del fortalecimiento de la SUNAFIL. Considera: (i) desarrollar un plan estratégico de fortalecimiento de la institución; (ii) desarrollar un repositorio integrado de inteligencia inspectiva para mejorar la efectividad de las inspecciones de trabajo; (iii) incrementar el cumplimiento de la Cuota de Empleo formal para Personas con Discapacidad; y (iv) aumentar la vigilancia del cumplimiento de las normativas laborales para fomentar la formalización laboral.
- 3.7 **Componente 6: Facilitar la coordinación interinstitucional.** Busca desarrollar una hoja de ruta de mediano plazo que permita la alineación y complementariedad de los esfuerzos sectoriales para incrementar la productividad y la competitividad, y generar la capacidad para implementarla. Considera: (i) elaborar el PNC; y (ii) generar la capacidad institucional para implementarlo y monitorearlo mediante el uso de un sistema de indicadores de resultado.
- 3.8 **Conocimiento sectorial.** El Banco ha desarrollado conocimiento sectorial sobre los problemas de productividad del Perú y de otros países de la región (eg. DIA 2010 y 2014). Es así como, por ejemplo, está promoviendo mejoras: al entorno de negocios y políticas de apoyo al desarrollo productivo para lograr el crecimiento de las empresas (eg. PE-L1076 y PE-L1088); a la pertinencia y calidad de la formación técnico profesional para incrementar la productividad laboral (eg. CH-L1095); y a la capacidad de procesar y utilizar múltiples bases de datos para mejorar la fiscalización (RG-K1451).
- 3.9 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente con los desafíos de desarrollo de: (i) inclusión social e igualdad; y (ii) productividad e innovación por medio de la promoción de medidas de política orientadas a incrementar la productividad. Adicionalmente, se alinea al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) en sus indicadores de productos intermedios de empleo formal de las mujeres y de impuestos recaudados como porcentaje del PIB. El programa se alinea con las prioridades sectoriales de: acceso al trabajo (V.A) y cobertura social (V.C) del Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-7); de política pública de innovación, ciencia y tecnología para la mejora de la productividad (V.A) y de mejora del clima de negocios y competitividad para el desarrollo del sector privado (V.E) del Marco Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología (GN-2791-8). También está alineado con la Estrategia País del Grupo BID con Perú (2017-2021) <http://www.iadb.org/en/countries/peru/country-strategy,1036.html>, como parte del área estratégica de productividad.

IV. RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 De acuerdo con la Directiva B.13 de la Política de Salvaguardias y Medio Ambiente (OP-703), por ser un préstamo basado en políticas PBL, no se requiere una clasificación de impacto ambiental.

V. OTROS TEMAS

- 5.1 La evaluación preliminar de riesgos identificó los siguientes riesgos: (i) gestión pública y gobernabilidad (contexto político y limitada coordinación entre distintos actores institucionales); y (ii) monitoreo y rendición de cuentas (mecanismos débiles para la implementación y el seguimiento de las acciones sobre productividad). De ambos riesgos se destaca que los distintos actores públicos están insuficientemente articulados entre sí, generando así riesgos que las próximas etapas de diseño del programa tomarán en consideración.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 6.1 El Anexo V detalla el cronograma de preparación de esta operación y establece los hitos necesarios para que la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) sea distribuida a QRR el 11 de septiembre de 2018. La fecha estimada de aprobación Directorio es el 28 de noviembre de 2018. Se estima que el presupuesto necesario para el diseño de esta operación alcanza a US\$20.000.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).



Safeguard Policy Filter Report

Operation Information

Operation		
PE-L1223 Program to support the reforms to increase productivity in Peru		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
B13		
Country	Executing Agency	
PERU	PE-MEF - MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS - US-IDB - INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Legal	LABOR POLICY	
Team Leader	ESG Primary Team Member	
G. DAVID ROSAS SHADY		
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$50,000,000	0.000 %
Assessment Date	Author	
21 Aug 2018	taniag Project Assistant	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	13 Mar 2017	
QRR (Estimated)	15 Mar 2018	
Board Approval (Estimated)		
Safeguard Performance Rating		
Rationale		



Safeguard Policy Filter Report

Potential Safeguard Policy Items

[No potential issues identified]

Safeguard Policy Items Identified

B.1 Bank Policies (Access to Information Policy– OP-102)

The Bank will make the relevant project documents available to the public.

B.2 Country Laws and Regulations

The operation is expected to be in compliance with laws and regulations of the country regarding specific women's rights, the environment, gender and indigenous peoples (including national obligations established under ratified multilateral environmental agreements).

B.3 Screening and Classification

The operation (including [associated facilities](#)) is screened and classified according to its potential environmental impacts.

B.7 Supervision and Compliance

The Bank is expected to monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.

B.13. Noninvestment Lending and Flexible Lending Instruments

Ex-ante impact classification may not be feasible for this type of operation. This includes: policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, and conditional credit lines for investment operations.

B.17. Procurement

Suitable safeguard provisions for the procurement of goods and services in Bank financed operations may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.

Recommended Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

Additional Comments

La evaluación preliminar de riesgos identificó los siguientes riesgos: (i) gestión pública y gobernabilidad (contexto político y limitada coordinación entre distintos actores institucionales); y (ii) monitoreo y rendición de cuentas (mecanismos débiles para la implementación y el seguimiento de las acciones sobre productividad). De ambos riesgos se destaca que los distintos actores públicos están insuficientemente articulados entre sí, generando así riesgos que las próximas etapas de diseño del programa tomarán en consideración.

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

El objetivo del programa es apoyar a incrementar la productividad de la economía. Los objetivos específicos consisten en apoyar el desarrollo e implementación de políticas sectoriales orientadas a (i) mejorar las habilidades de la fuerza laboral; (ii) promover el desarrollo productivo; (iii) incrementar la fiscalización laboral; y (iv) facilitar la coordinación interinstitucional.

En relación a las cuestiones ambientales, de acuerdo con los criterios del Sustainable Finance Toolkit del Banco, se constató que, con base en la Política B.13, el proyecto no requiere clasificación (Anexo II). Esto es consistente con la evaluación del equipo de proyecto por tratarse de una operación basada en políticas, dirigidas al sector de trabajo, bajo responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), como está descrito en el Perfil de Proyecto. No han sido identificados impactos ambientales o sociales negativos, por lo tanto, la operación no presenta ningún riesgo en ese sentido. Consecuentemente, no se considera necesaria la preparación de una estrategia ambiental para el proyecto.

ÍNDICE DE ACTIVIDADES Y TRABAJO SECTORIAL EJECUTADO Y PROPUESTO

Temas	Descripción	Fechas	Referencias y vínculos a archivos electrónicos
Análisis del sector	Nota Técnica para el CDC de Perú	2016	Documento interno BID.
	Alaimo et al (2015): “Empleos para Crecer”, Libro, BID.	2015	https://publications.iadb.org/handle/11319/720336976183
	González et al. (2012). "¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina?" IDB Publications 78338, IDB.	2012	36976183
	BID (2015), “Documento de Marco Sectorial de Trabajo”, Unidad de Mercados Laborales, BID.	2015	
	Chacaltana et al (2015): “Hacia un sistema de formación continua de la fuerza laboral en el Perú”; monografía del BID.	2015	https://publications.iadb.org/handle/11319/7193
	Azuara et al. (2018). “Special tax regimes in Latin America and the Caribbean: compliance, social protection, and resource misallocation”	2018	En curso
	Azuero, R. Hernandez, J.M. Wills, D. (2018). “A mechanism design approach to optimal taxation in an informal economy”	2018	En curso
	Amaral et al. (2017)	2017	https://publications.iadb.org/handle/11319/8584
	Fernández-Arias et al eds (2014) “¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica”	2014	https://publications.iadb.org/handle/11319/6634
	Navarro et al eds (2016) “La política de innovación en América Latina y el Caribe: Nuevos caminos”	2016	https://publications.iadb.org/handle/11319/7705
	Grazzi et al eds (2016) “Firm Innovation and Productivity in Latin America and the Caribbean: The Engine of Economic Development”	2016	https://publications.iadb.org/handle/11319/7690

Temas	Descripción	Fechas	Referencias y vínculos a archivos electrónicos
	BID (2017) “Documento de Marco Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología”, División de Competitividad, Tecnología e Innovación.	2017	
Estudios de Evaluación	Díaz y Rosas (2015): “Impact Evaluation of the Job Youth Training Program Projoven”, IDB Working Paper Series N. IDB-WP-693.	2016	https://publications.iadb.org/handle/11319/7615

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).