

Apuntes para una agenda interna de competitividad frente a la globalización¹

Mercedes Araoz – CIUP

La economía peruana puede considerarse como pequeña y de ingreso medio, y con un grado de integración al mundo reducido. En los últimos años, la apertura comercial del Perú, medida como la suma de exportaciones e importaciones como porcentaje del PBI, ha crecido de 26% en 2000 a 32,7% en 2004. Sin embargo, la participación del Perú en el comercio mundial es aún poco significativa. A ello se suma su considerable sensibilidad a las variaciones de los precios internacionales de los *commodities*, como consecuencia de su elevada dependencia de las exportaciones primarias (que representan cerca de 71% de las exportaciones totales).

El Perú es una economía en expansión; desde el año 2002 la economía ha crecido de manera sostenible a tasas que superan el 4,5% anual. No obstante, para aumentar el ingreso de los ciudadanos y reducir la pobreza (en la que actualmente se encuentra el 50% de la población), el país debería crecer a tasas mayores.

«Los indicadores comparativos de competitividad, en especial los del World Economic Forum (WEF), muestran que el Perú está por debajo del promedio mundial»

El determinante clave del crecimiento económico es la competitividad, entendida como el conjunto de factores, políticas e instituciones que de manera sistémica determinan el nivel de productividad de un país. Los indicadores comparativos de competitividad, en especial los del World Economic Forum (WEF), muestran que el Perú está por debajo del promedio mundial. Así, por ejemplo, en el caso del índice de competitividad para el crecimiento, el Perú se ubica en el puesto 68 de 117 países; y en el índice de competitividad empresarial, en el puesto 81 de 116 países.

Nuestro país se ubica en el puesto 77 en el índice de competitividad global, muy lejos de Chile que, en el puesto 27, es el país con mejor resultado en la región. Los factores que llevan al país a colocarse en



Foto CIES

Comercio mundial. La participación del Perú es aún poco significativa.

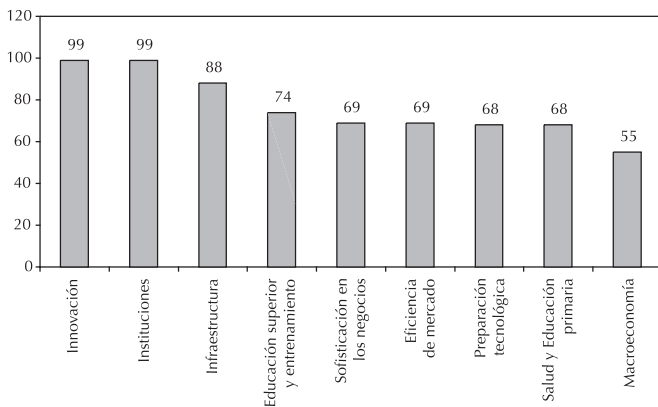
un nivel tan bajo de competitividad son: el bajo nivel en los factores de innovación y en los denominados requerimientos básicos (instituciones, infraestructura, macroeconomía, y salud y educación básica). El gráfico 1 resume la posición que ocupa el Perú en cada uno de los criterios evaluados por el WEF.

Con el objetivo de revertir esta situación, el país debe insertarse en el proceso de globalización con una visión de fortalecimiento de la competitividad o productividad. El presente análisis enfatiza tres aspectos clave para nuestra competitividad: 1) las barreras institucionales, 2) la eficiencia de los mercados y 3) la innovación y el desarrollo tecnológico y la articulación empresarial. La base de trabajo es el Plan Nacional de Competitividad (PNC), que fuera aprobado en julio de 2005, además de otras fuentes y propuestas que están en la misma ruta de desarrollo y competitividad.

1/ El presente artículo está basado en el documento "Competitividad e integración con la economía mundial" realizado por la autora en el marco del Proyecto Perú Elecciones 2006, cuyo objetivo es elevar el nivel del debate electoral en el país y brindar opciones de política para el gobierno 2006-2011. El proyecto cuenta con la participación del Acuerdo Nacional, la Asociación Civil Transparencia, el CIES, el Instituto de Defensa Legal, el JNE y Propuesta Ciudadana. Puede descargar la versión completa de este estudio en <http://www.consortio.org/eleccionesperu2006/>

Gráfico 1

Perú: *ranking* de competitividad de factores



Fuente: WEF (2005). *The Global Competitiveness Report 2005-2006: Policies underpinning rising prosperity*. Ginebra, Suiza: Palgrave Macmillan, setiembre. Elaboración propia.

Barreras institucionales

Diagnóstico

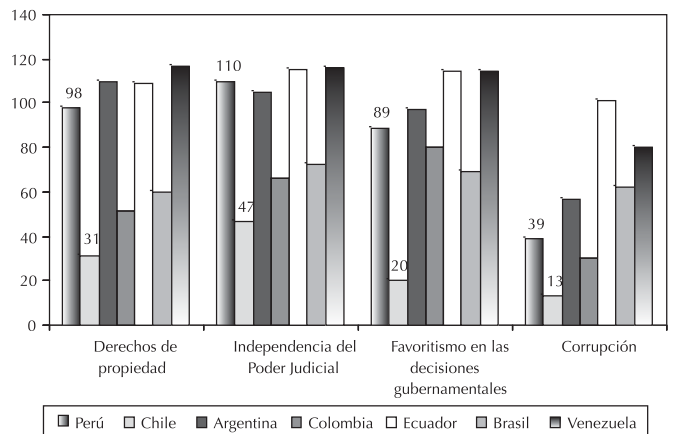
El entorno institucional en el que se desenvuelven las empresas es fundamental para que estas sean competitivas en los mercados. Las reglas de juego claras y estables, con un sistema jurídico que garantice su cumplimiento, aseguran el buen funcionamiento de los mercados. Su ausencia genera privilegios entre los ciudadanos y fomenta el comportamiento oportunista y la corrupción. Por su parte, la limitación y pobre asignación de los derechos de propiedad, así como la reducción de las oportunidades para participar de la libre y leal competencia, desincentivan el incremento de la productividad. Para generar un entorno competitivo, todos los actores —sector público, privado y sociedad civil— que conforman el capital social de la empresa se deben comprometer en afianzar el sistema institucional del país.

El Perú no es reconocido internacionalmente como una economía que posea un entorno institucional sólido. En particular, diferentes revisiones, como las realizadas por Transparencia Internacional, el WEF,

«El entorno institucional en el que se desenvuelven las empresas es fundamental para que estas sean competitivas en los mercados»

Gráfico 2

Barreras institucionales



Fuente: WEF 2005. Elaboración propia.

el Banco Mundial y Latinobarómetro, evidencian las debilidades del país en aspectos de seguridad jurídica y respeto a los contratos, confiabilidad en el Poder Judicial, corrupción e independencia de poderes. Según la encuesta a ejecutivos realizada por el WEF, entre los factores más problemáticos para hacer negocios en el Perú se señala a la inestabilidad de políticas como el primero, seguido de la ineficiente burocracia gubernamental y la corrupción. Solo después aparecen factores macroeconómicos como los impuestos o las deficiencias de infraestructura. Asimismo, se han identificado como principales barreras institucionales a la independencia del Poder Judicial y los derechos de propiedad (véase el gráfico 2).

A los factores anteriormente mencionados, se debe agregar la percepción de un Poder Ejecutivo débil en cuanto a su efectividad para hacer cumplir la ley. Es



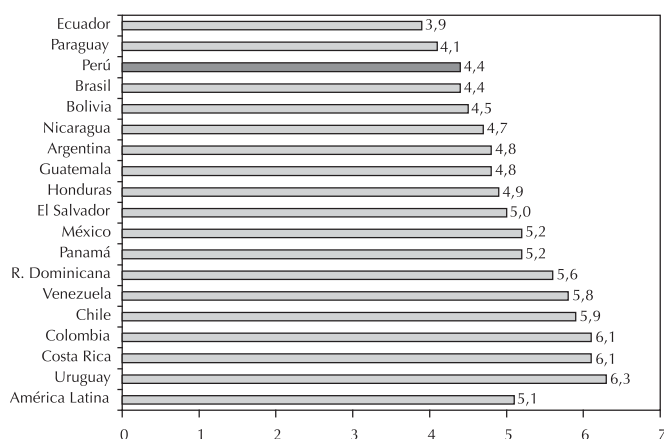
Foto CIES

Infraestructura vial. Factor importante para la competitividad.

el caso también del Poder Legislativo, lo cual contribuye a explicar la reducida credibilidad que la ciudadanía asigna a los políticos. Así, por ejemplo, el *Informe Latinobarómetro 2005*² muestra que el Estado peruano solo supera a Ecuador y Paraguay en Latinoamérica, en cuanto a su capacidad de hacer cumplir la ley (véase el gráfico 3).

Gráfico 3

Logro de cumplimiento de las leyes^{1/}



1/: En la escala de 1 a 10, 1 es "El Estado no logra que se cumpla ninguna ley" y 10 es "El Estado logra que se cumplan todas las leyes".

Fuente: Corporación Latinobarómetro 2005.

Elaboración propia.

Finalmente, desde el punto de vista macroeconómico, si bien el manejo institucional de la economía ha mejorado de manera importante en los últimos años, todavía se mantienen vulnerabilidades asociadas a la elevada dolarización de la economía, el reducido tamaño del mercado de valores, la sobrecarga a la actividad formal en materia impositiva y la mala calidad del gasto público.

Alternativas de política para reducir las barreras institucionales

Ante esta situación, con el objetivo de incrementar la competitividad desde el punto de vista de las instituciones, se plantean las siguientes recomendaciones de política.

Con la finalidad de establecer y clarificar la política de competitividad del país, se requiere fortalecer el Consejo Nacional de Competitividad (CNC), mediante el establecimiento de vínculos directos con el Acuerdo Nacional, como ente director de las políticas de desarrollo y, por consiguiente, del Centro Na-



Foto CIES

Apertura comercial. Aumentó 7% entre 2000 y 2004.

cional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), como ente de planeamiento. Se debe otorgar al CNC la prioridad política en el accionar del Estado y en aquellos ámbitos en los cuales la participación del sector privado, de la sociedad civil y de la academia se vea fortalecida por compromisos vinculantes para desarrollar sus tareas.

Con respecto al rezago del entorno institucional del país, se requiere otorgar predictibilidad y descongestionar al Poder Judicial, de tal manera que se reduzcan y seleccionen las causas que lleguen a las instancias superiores, la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional. Como consecuencia, también disminuye la discrecionalidad, arbitrariedad y variabilidad de las decisiones, a través de las distintas cortes y regiones. Ello debe ser complementado con la definición e implementación de un Plan Nacional contra la Corrupción y el fortalecimiento de la transparencia de la gestión pública, a partir de la Ley de Responsabilidad y transparencia fiscal.

Con el objetivo de lograr una administración pública moderna y eficiente, se debe introducir la gestión por resultados y la rendición de cuentas en todas las entidades del sector público. Asimismo, se debe establecer una carrera pública con incentivos al desempeño, a través del sistema de remuneraciones y ascensos.

Finalmente, en cuanto al entorno macroeconómico, se debe buscar una mayor estabilidad y predictibilidad a través de un manejo fiscal responsable, que promueva el desarrollo empresarial. Asimismo, se debe racionalizar la actual situación del sistema tri-

2/ Corporación Latinobarómetro (2005). *Informe Latinobarómetro 2005*. Santiago, Chile.

«En la actualidad, el nivel arancelario es alto en promedio y la estructura arancelaria es todavía muy dispersa...»

butario, el cual debe ser universal, simple, neutral, equitativo y predecible y no sobrecargar a la actividad formal. Para ello se debe tomar decisiones sobre las exoneraciones y beneficios tributarios vigentes.

Restricciones a la eficiencia de los mercados

Diagnóstico

Los últimos cinco años han sido significativos en términos de exportaciones, las cuales se han duplicado como resultado de la apertura comercial iniciada en la década anterior, la entrada en producción de varios proyectos de inversión resultantes de las reformas de los años 1990, de buenos precios internacionales de los principales productos de exportación y de la continuidad de la política económica y comercial, que se enriquece tanto con programas de apertura como de búsqueda de mercados, con las negociaciones internacionales.



Barreras burocráticas. Afectan a las Mipymes.

3/ Instituto Peruano de Economía-IPE (2003). "La brecha en infraestructura: servicios públicos, productividad y crecimiento en el Perú". Lima: IPE; (2005). *La infraestructura que necesita el Perú: brecha de inversión en infraestructura de servicios públicos*. Lima. IPE, ADEPSEP.

4/ Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico-CIUP (2005). "Sobrecostos para los peruanos por la falta de infraestructura: estimación de los costos de transacción producto del déficit en infraestructura de servicios públicos". Lima. CIUP, ADEPSEP.

Recientemente y, en gran medida, como consecuencia del impulso dado por la relación comercial con Estados Unidos y la negociación de un tratado de libre comercio con este país, se ha empezado a esbozar una estrategia comercial en el ámbito negociador y en el de promoción del comercio. Tanto el Gobierno como el sector privado han manifestado un interés abierto en participar activamente en este nuevo contexto, en el cual es preciso que la agenda de los próximos años esté orientada a fortalecer la estrategia comercial en línea con el Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX) y sus componentes.

En la actualidad, el nivel arancelario es alto, en promedio, y la estructura arancelaria es todavía muy dispersa, lo que limita la competitividad real de la actividad productiva. Cabe señalar que el Perú ocupa uno de los lugares más bajos de la región respecto de la calidad de la infraestructura y facilidades portuarias. Además, posee costos logísticos muy altos. Cualquier empresario con emprendimientos pequeños, medianos o grandes tiene que pasar por altas barreras burocráticas y superar las tendencias existentes de protección a los competidores y no a la competencia, situación que afecta el desarrollo productivo y las oportunidades de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes).

Además de las dificultades propias de la política comercial, existen otros factores que también inciden en la eficiencia de los mercados, como contar con un adecuado nivel de infraestructura. Según estimaciones del IPE³, la actual brecha de infraestructura del país alcanzaría los 22 millones de dólares.

No obstante, el rezago de la competitividad de la economía no solo se registra en temas de infraestructura, puesto que también existen escasas facilidades portuarias y sobrecostos importantes para la actividad productiva. Por ejemplo, según un estudio realizado por el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico⁴, se calcula que estos sobrecostos ascienden a US\$ 1.425 millones anuales.

Otro aspecto que contribuye a generar ineficiencias en los mercados está relacionado con el elevado nivel de informalidad de la economía peruana, que es también consecuencia (entre otros factores) del alto nivel de burocratización existente. Esto se traduce en un número de días requeridos para la apertura formal de un negocio elevado y un número de trámites significativo. Precisamente, las dificultades en el inicio de las operaciones de las nuevas empresas afectan la inversión y el empleo formal y generan un sector informal que, a la vez, afecta de manera negativa otros sectores de la economía; por

ejemplo, la existencia de una reducida base tributaria. Además, se debe tener en cuenta los costos de operación ligados a las barreras burocráticas; por ejemplo, los días que se demora una empresa para exportar o importar, para obtener permisos sanitarios o fitosanitarios; el paso por aduanas o los múltiples registros ante los diferentes estamentos del Estado nacional o local. Todo esto contribuye a que el costo de hacer empresa en el Perú sea sumamente alto e impide su competitividad.

Finalmente, la problemática de la ineficiencia de los mercados productivos también está relacionada con: 1) un mercado laboral todavía rígido y con reducidos incentivos a la capacitación, 2) un mercado financiero y de capitales con reducido desarrollo, y 3) el interés de algunos grupos de reducir la independencia, transparencia y capacidades regulatorias de las instancias como el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) y las reguladoras de los servicios públicos.

Alternativas de política para una mayor apertura comercial

Ante la situación anteriormente descrita, es necesario trabajar para fortalecer las vulnerabilidades que se han identificado. En ese sentido, se propone un conjunto de medidas que llevarían a que el Perú cuente con una estrategia de crecimiento orientada a los mercados globales.

- Fortalecer el diseño de la política comercial y negociadora con el establecimiento de anclas estratégicas, la utilización de la prospectiva de mercados y el desarrollo de la oferta exportable, sobre la base de los conglomerados (*clusters*) que se identifiquen.
- Reorganizar al Estado en materia de promoción comercial y facilitación del comercio, con un sistema de coordinación interinstitucional que facilite y preste servicios al comercio. Una alternativa es la "ventanilla única" o varias instancias muy bien coordinadas y con información compartida. Por ejemplo, las actividades del Servicio Nacio-

«En el Perú, el nivel de articulación empresarial es muy bajo debido al alto grado de fragmentación en el sector empresarial»



Foto CIES

Aduanas. Se debe tener en cuenta los costos de operación por las barreras burocráticas.

- El Ministerio de Sanidad Agraria (Senasa) y de la Dirección General de Salud Ambiental (Digesa) podrían articularse para reducir obstáculos para-arancelarios y apoyar a las exportaciones agropecuarias.
- Establecer un programa unilateral de reducción en el nivel y la dispersión arancelaria, ligado a la estrategia negociadora global.
- Establecer y difundir la agenda de negociaciones con la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como de las regionales y bilaterales, manteniendo la perspectiva exportadora.
- En el ámbito multilateral, el Perú debe priorizar su participación bajo un enfoque exportador y no de protección, buscando el complemento normativo que le asegure el acceso a los mercados conseguidos a través de sus negociaciones bilaterales o plurilaterales.
- Fortalecer la estrategia exportadora planteada en el PENX y, en particular, su implementación. Esto debe ir acompañado de mecanismos ligados a la compensación y reconversión de sectores y/o grupos vulnerables que se puedan ver afectados por la nueva apertura.
- Reducir los costos logísticos y de transporte, sobre todo aquellos ligados al comercio exterior, sin descuidar la interconexión de mercados domésticos.
- Fortalecer a las entidades promotoras y supervisoras de la competencia interna y externa (Indecopi, Superintendencia de Banca y Seguros, Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores) y las entidades reguladoras de los mercados en servicios públicos (Ositran, Sunass, Osipitel, Osinerg).
- Reducir las barreras burocráticas a través de un sistema de simplificación de trámites, sobre todo en temas de entrada y salida del mercado. Se debe contar, de manera inmediata, con un Plan Nacional de simplificación de trámites, tanto en el nivel nacional como municipal.



Legislación laboral. Debe promover la negociación colectiva y su autonomía.

- Promover la creación de empleo formal, consolidando los mecanismos tripartitos de diálogo social para el mercado laboral.
- La legislación laboral debe promover la negociación colectiva y su autonomía. Asimismo, deberá asegurar niveles mínimos de intangibilidad de la compensación por tiempo de servicios (CTS).
- Promover la capacitación de trabajadores para el incremento de la productividad.
- Promover una mayor difusión del marco regulatorio dedicado a la protección del cliente financiero y mejorar el marco de protección al acreedor.
- Fortalecer a las instituciones de microfinanzas para facilitar el acceso de las Mipymes a los servicios financieros, así como promover instrumentos financieros alternativos para sectores no atendidos o con riesgos altos.

Innovación y articulación comercial

Diagnóstico

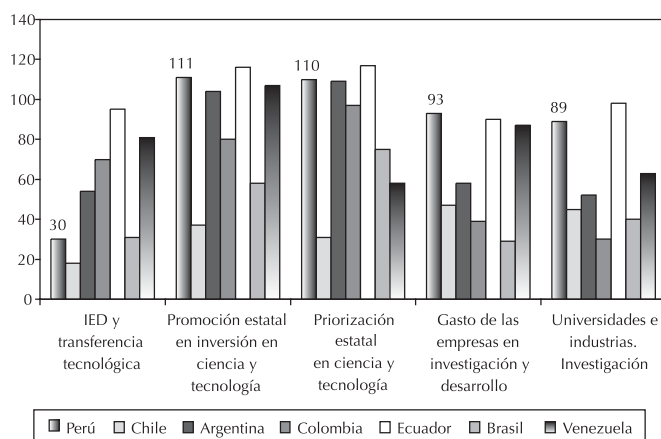
En el Perú, el nivel de articulación empresarial es muy bajo debido al alto grado de fragmentación en el sector empresarial. El nivel de interacción entre los agentes públicos y privados también es bajo y existen muy

pocos instrumentos de promoción, por parte del Estado, que incentiven la consolidación de sistemas empresariales articulados. A esto se añade la ausencia de interés por colaborar de los empresarios privados, como consecuencia de prácticas individualistas muy arraigadas, factor clave para la conformación de las cadenas productivas y *clusters* con potencial competitivo en las diversas regiones del país.

Por otro lado, en el Perú no existe una cultura de la innovación y el desarrollo tecnológico. Así, en el WEF (2005) se ubica al país en los últimos lugares en cuanto innovación y desarrollo tecnológico. Ello refleja la reducida importancia que da el Estado a la promoción de la inversión en ciencia y tecnología, al igual que la escasa inversión privada en el mismo rubro (puesto 93), la que solo alcanzan un puntaje de 2,9 (en una escala del 1 al 7), por debajo de Chile, Colombia y Argentina (véase el gráfico 4).

Gráfico 4

Indicadores de competitividad en ciencia y tecnología



Fuente: WEF (2004). *The Global Competitiveness Report 2004-2005*. Ginebra, Suiza: Palgrave Macmillan, octubre. Elaboración propia.

Alternativas de política para promover la innovación y la articulación comercial

Ante esta situación, se recomiendan las siguientes medidas:

- Articular políticas de desarrollo de *clusters* y cadenas productivas.
- Realizar un ejercicio de identificación de los *clusters* existentes y potenciales con capacidad competitiva en las diferentes regiones del país. Diseñar un sistema de seguimiento de los *clusters* y

cadenas, estableciendo una línea de base para contar con información que permita evaluar los resultados de las políticas implementadas y los requerimientos de acciones para fortalecer su desarrollo.

- Convertir al Perú en una economía y una sociedad basada en el conocimiento, a través de la promoción de una cultura de la innovación, la productividad y la calidad. Se debe emprender un programa al más alto nivel (Presidencia de la República) para apoyar y conducir el proceso de cambio, mediante la inversión en ciencia y en los ámbitos de innovación, y su adecuada integración con el sector empresarial del país y las redes mundiales de producción científica y tecnológica.
- Generar demanda por innovación dirigida hacia la productividad, a través de incentivos como el aumento de los recursos del Estado para ciencia, tecnología e innovación (CTI), y la mejor asignación de los recursos existentes, de tal manera que tengan impactos efectivos en la competitividad empresarial.



Foto CIES

Instituciones del Estado. *Deben promover condiciones favorables para la inversión en ciencia y tecnología.*

- Promover condiciones favorables para invertir en ciencia y tecnología. En esa dirección, se debe apoyar los emprendimientos innovadores a través de fondos concursables, con criterios claros de aumento de competitividad.