

Comercio exterior

José Luis Guasch y Rossana Polastri

Resumen

Los resultados económicos del Perú durante los últimos cuatro años han sido extraordinarios. El PBI real creció a una tasa media de 5 por ciento anual. El incremento de las exportaciones ha sido particularmente espectacular desde 2001, con una tasa de crecimiento compuesta anual superior a 20 por ciento. Sin embargo, el Perú partía de una base relativamente baja, de modo que existe un margen considerable para seguir mejorando los resultados en materia de exportación y para que las regiones distintas de Lima se conviertan en motores clave del crecimiento y de la generación de empleo. Para garantizar la expansión sostenida y la diversificación de las exportaciones, el Perú debería centrarse en mejorar la competitividad y en avanzar dentro de la cadena de valor agregado, pasando de una producción y unas exportaciones basadas en los productos primarios a nuevos productos con mayor valor agregado. Este objetivo requiere mejorar el clima empresarial para atraer las inversiones necesarias; reducir los elevados costos logísticos; facilitar la innovación tecnológica, y la introducción y adopción de normas de calidad; reformar los programas de capacitación impulsados por la demanda e incrementar su acceso; integrar a las PYME en la cadena de valor agregado y en la cadena de exportaciones y fomentar la expansión de la agricultura moderna.

I. Evolución reciente y retos relativos al comercio y a la competitividad

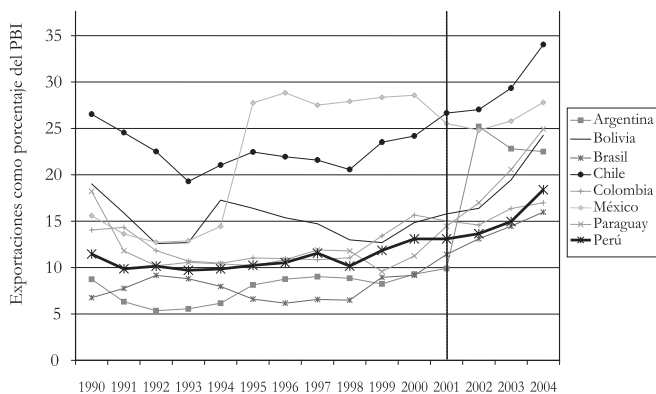
Los resultados económicos del Perú durante los últimos cuatro años han sido extraordinarios. El PBI real creció a una tasa media de 5 por ciento anual, y este crecimiento fue más allá de los sectores tradicionales. El reciente aumento de la demanda interna se ha visto favorecido por un fuerte crecimiento de la inversión privada, que alcanzó durante

la primera mitad de 2005 una tasa de 14 por ciento en términos reales. El Perú entendió que, dado el pequeño tamaño del mercado interno (y del poder adquisitivo), el comercio internacional estaba llamado a ser el motor más importante para el crecimiento y el desarrollo del país y que, por lo tanto, uno de los objetivos principales era duplicar el valor de las exportaciones en cinco años. Las políticas de mercado adoptadas desde 1990 han hecho posible una expansión sustancial del comercio exterior, y las exportaciones se han multiplicado por más de tres en términos absolutos entre 1990 y 2005.

El incremento de las exportaciones ha sido particularmente espectacular desde 2001, con una tasa de crecimiento compuesta anual superior a 20 por ciento entre los años 2001 y 2005. Durante el periodo 1990-2001 esta tasa fue de solo 7 por ciento. Los buenos resultados en materia de exportaciones han proseguido durante 2005, con incrementos de 25 por ciento respecto del año precedente. La distribución de los beneficios ha sido muy amplia, alcanzando a muchas microempresas y PYME. Desde el año 2001 se han exportado cuatrocientos productos nuevos y cerca de 2 mil empresas (muchas de ellas pequeñas) se han convertido en nuevas exportadoras. Asimismo, durante este periodo alrededor de 105 empresas pequeñas han crecido hasta alcanzar un tamaño mediano.

No obstante la impresionante expansión comercial de los últimos años, las exportaciones totales del Perú siguen representando una proporción modesta del PBI, cercana, en 2005, a 21 por ciento (véase el gráfico 1). Esta cifra resulta particularmente sorprendente si la comparamos con la de otros países latinoamericanos como Chile (34 por ciento), Venezuela (32 por ciento), México (28 por ciento) e incluso Bolivia (24 por ciento). Y lo es aún más si tenemos en cuenta que el Perú es un país rico en recursos naturales, con minas productivas, grandes reservas pesqueras, una tierra fértil y bosques en abundancia. Asimismo, las exportaciones per cápita del Perú (aproximadamente 580 dólares en 2005) equivalen a aproximadamente la mitad del promedio latinoamericano. Por lo tanto, existe un amplio margen para crecer, y la mejora de la competitividad y el fomento de las exportaciones deberían ser los principales impulsores.

Gráfico 1. Las exportaciones como porcentaje del PBI



LA NECESIDAD DE AMPLIAR LOS MERCADOS DE EXPORTACIÓN. Los mercados de exportación del Perú están relativamente concentrados; el destino de más de la mitad de las exportaciones totales es los Estados Unidos o la Unión Europea (UE), aunque las exportaciones al Asia (China) están creciendo con gran rapidez.¹ Las exportaciones a la China (encabezadas sobre todo por la minería tradicional y el pescado) son las que han experimentado un mayor aumento, con una tasa compuesta de crecimiento anual de 43 por ciento entre 2001 y 2004. Las autoridades nacionales, reconociendo la necesidad de los mercados abiertos, han continuado con las negociaciones del tratado de libre comercio (TLC), las que han concluido y sido ratificadas por el Congreso peruano. Es especialmente importante la pronta ratificación del acuerdo comercial por el Congreso de los Estados Unidos, porque el actual acceso preferente al mercado estadounidense, que ha impulsado un crecimiento significativo de las exportaciones en industrias intensivas en trabajo, caduca a fines de 2006.² El Perú también ha logrado avances en la negociación de los acuerdos comerciales bilaterales con México, Singapur, Tailandia y algunas regiones de la UE a través de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En julio de 2005 el Perú se integró de manera provisional en el Sistema Generalizado de Preferencias Plus de la Unión Europea, que permite la entrada libre de impuestos de 7.200 productos a la UE. Estos esfuerzos por abrir mercados a los productos peruanos deben continuar y extenderse. El ALC andino y otros acuerdos comerciales que están siendo estudiados reportarían algunos claros beneficios al Perú, como por ejemplo un mayor acceso a los Estados Unidos, el mayor mercado de importación del mundo, y a otros mercados estratégicos para las exportaciones peruanas; apoyo e incentivos para diversificar las exportaciones, exportando no solo los productos primarios tradicionales, intensivos en capital, sino exportando mucho más productos no tradicionales, intensivos en trabajo y de mayor valor agregado; y una clara señal a los inversionistas nacionales y extranjeros de que el país está comprometido con una estrategia de crecimiento basada en las exportaciones que reforzaría aún más la ya creciente confianza en la economía peruana y que, por consiguiente, fomentaría la inversión.

LA NECESIDAD DE INCREMENTAR LA BASE DE EXPORTACIONES. La mayoría de las exportaciones peruanas siguen estando concentradas en productos primarios (y tradicionales). Estos bienes tradicionales incluyen la minería, la pesca y los productos agrícolas y derivados del petróleo, y representan aproximadamente 71 por ciento de todas las exportaciones. La participación de los productos mineros es, con mucho, la más elevada (55 por ciento de las exportaciones totales). Aunque en los últimos años las exportaciones tradi-

1 La participación del Perú en las exportaciones totales comprendidas en el marco preferente de la Ley para la Promoción del Comercio Andino y la Erradicación de Drogas (ATPDEA por sus siglas en inglés) cayó 52 por ciento entre 2003 y 2004. Por el contrario, las exportaciones ATPDEA (como porcentaje de las totales) aumentaron de 42 por ciento a 55 por ciento en Colombia y de 48 por ciento a 59 por ciento en el Ecuador. Una excepción han sido los textiles, un campo en el que las empresas peruanas han aprovechado muy bien las preferencias del ATPDEA. **Fuente:** Banco de Crédito del Perú.

2 Alrededor de 7 mil productos peruanos pueden entrar en el mercado estadounidense libres de impuestos, gracias al ATPDEA.

cionales han experimentado elevadas tasas de crecimiento (40 por ciento en 2003-04), tienden a tener un menor potencial de crecimiento a largo plazo, y son muy dependientes de los volátiles mercados de productos primarios. Otro dato que revela la concentración de las exportaciones es el bajo nivel de las exportaciones manufactureras,³ que en 2003 solo representaban 20 por ciento del valor agregado de las manufacturas del Perú (frente a 76 por ciento en el caso de las exportaciones manufactureras de la región de América Latina y el Caribe).⁴

A lo largo de las dos últimas décadas, las exportaciones agrícolas han disminuido en América Latina, mientras que las manufactureras han aumentado. Las exportaciones de productos agrícolas y alimentos han pasado de 44 por ciento de las exportaciones totales en 1980 a 20 por ciento en 2003, mientras que las manufactureras han aumentado de 15 por ciento a 55 por ciento en este mismo periodo. Sin embargo, la composición de las exportaciones del Perú ha cambiado mucho más lentamente. Las exportaciones de productos agrícolas y alimentos pasaron de 19 por ciento de las exportaciones totales en 1980 a 23 por ciento en 2003, mientras que las exportaciones de manufacturas aumentaron solo de 12 por ciento a 17 por ciento en este mismo periodo. Únicamente Chile muestra una tasa tan baja de exportaciones manufactureras en relación con las exportaciones totales, aunque la diversificación de sus exportaciones y su grado de especialización es mucho más dinámico.

El crecimiento de las exportaciones no tradicionales ha sido prometedor, y el sector agrícola, entre otros, ha experimentado grandes incrementos. Durante 2004, los productos textiles, de la pesca y químicos crecieron 33 por ciento, 35 por ciento y 51 por ciento respectivamente. Si se excluye la minería, las exportaciones tradicionales han crecido de forma constante como porcentaje de las exportaciones totales. En términos globales, las exportaciones no tradicionales crecieron 242 por ciento entre 1993 y 2004, mientras que las tradicionales (excluida la minería) se incrementaron solo 145 por ciento (véase el gráfico 2).⁵ Dado que las exportaciones actuales se concentran en un número relativamente pequeño de regiones, productos y empresas, existe un margen considerable para la expansión y la diversificación, especialmente entre las empresas pequeñas y medianas de fuera de Lima. Hay abundantes datos empíricos que ponen de manifiesto la importancia de diversificar la base de exportaciones de un país para mitigar la influencia de las variaciones internacionales de precios e incrementar, donde ello sea posible, los niveles de valor agregado, así como la importancia de la diversificación y del comercio intraindustrial para el crecimiento económico.⁶ Así, pues, la diversificación de las exportaciones peruanas debe ser una de las principales prioridades del país.

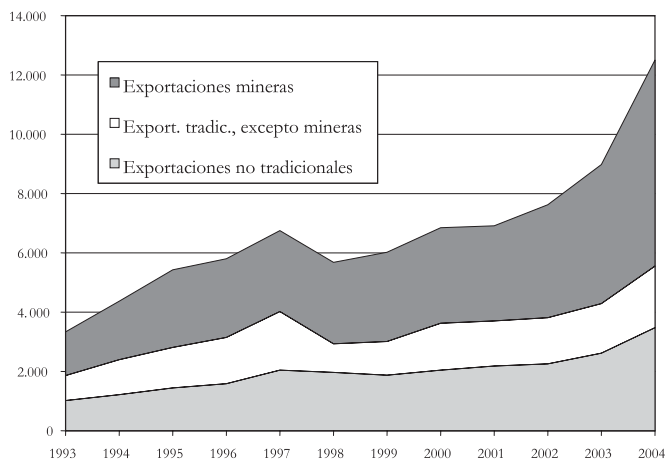
3 Las exportaciones manufactureras del Perú están compuestas fundamentalmente por productos textiles, metales básicos, productos químicos, productos manufacturados y maquinaria de metal, minerales no metálicos y productos agroindustriales.

4 Véase Banco Mundial 2006.

5 Las exportaciones de productos mineros aumentaron 372 por ciento durante este periodo (1993-2004).

6 Véase, por ejemplo, Lederman y Maloney 2004.

Gráfico 2. Evolución de la composición de las exportaciones, 1993-2004
Exportaciones (millones de dólares)



Fuente: BCRP.

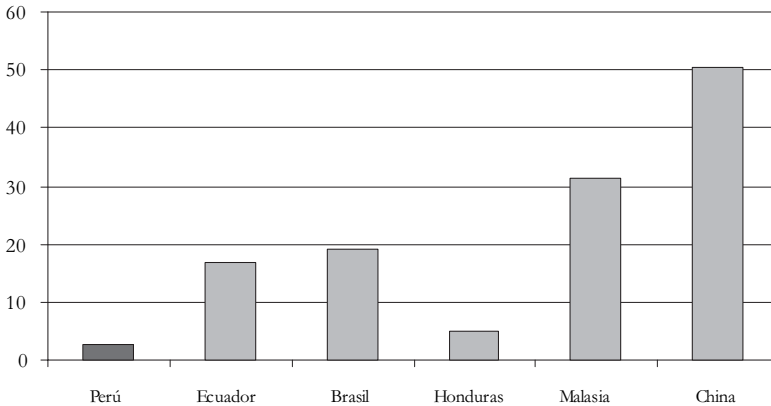
LA NECESIDAD DE INCREMENTAR LA ADOPCIÓN Y EL USO DE NORMAS DE CALIDAD Y AUMENTAR EL VALOR AGREGADO DE LOS PRODUCTOS PERUANOS. Para poder acceder a los mercados, es necesario que los productos peruanos cuenten y cumplan con normas de calidad y un mayor valor agregado. Con el fin de avanzar en la cadena del valor, el Perú debe hacer un esfuerzo significativo y continuado por mejorar la calidad de la producción y la productividad del país y proporcionar incentivos para la adopción y adaptación de tecnología y para desarrollar la innovación en el sector privado. El uso y la adopción de normas de calidad sigue siendo extremadamente bajo en el Perú, como muestra el gráfico 3, y la calidad es la llave que permite el acceso a los mercados de exportación. Asimismo, los esfuerzos y el apoyo del Perú al desarrollo tecnológico y a la innovación han sido mínimos. El gasto peruano en investigación y desarrollo (I+D) es extremadamente bajo; en el año 2000 representó solo 0,11 por ciento del PBI, muy por debajo del Brasil (1,1 por ciento del PBI), Chile (0,56 por ciento) o Costa Rica (0,35 por ciento), y mucho más bajo de lo que se invierte en los países del Este Asiático (más de 1,7 por ciento del PBI). Una de las prioridades fundamentales debería ser la aplicación de una estrategia equilibrada, informada y basada en los incentivos para fomentar la calidad, el desarrollo tecnológico y la innovación.

LA NECESIDAD DE AMPLIAR EL USO DE LA TIERRA PARA LA AGRICULTURA MODERNA. Las exportaciones agrícolas no tradicionales han aumentado y han comenzado a diversificarse en los últimos años. Entre 2000 y 2004 estas exportaciones han crecido a una tasa media anual de casi 20 por ciento.⁷ Las empresas peruanas están penetrando en nuevos

⁷ En el año 2000, solo las exportaciones de dos productos (el espárrago y el mango) superaron los 15 millones de dólares. En 2004 los productos eran siete, incluidos páprika una variedad de pimienta, alcachofas, uvas y palta.

nichos de mercado con productos de un mayor valor agregado y firmando contratos de distribución a mediano plazo con cadenas de supermercados y con algunos de los mayores distribuidores de los Estados Unidos. La industria regional también se ha beneficiado del rápido crecimiento de las exportaciones agrícolas gracias a nuevas inversiones en plantas procesadoras y en plantas y equipos y servicios relacionados con la conservación y el envasado.

Gráfico 3. Porcentaje de empresas con certificación ISO (2005)



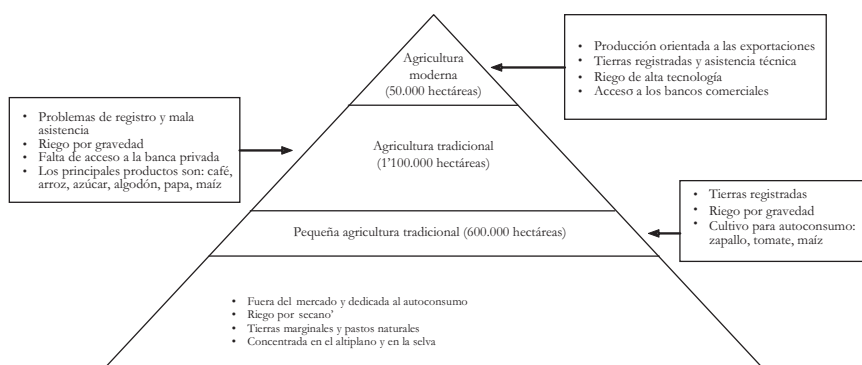
El crecimiento se ha sustentado sobre todo en la ampliación de la tierra de cultivo, para lo cual ha sido necesario poner en explotación nuevas tierras y convertir las explotaciones agrarias tradicionales existentes en cultivos de exportaciones no tradicionales. La agricultura peruana muestra importantes contrastes entre un sector agrícola pequeño pero muy dinámico, moderno y bien conectado a los mercados internacionales a través de las exportaciones de verduras y frutas (por ejemplo, espárragos, uvas, mangos, paltas, páprika, alcachofas en lata, etcétera), y un amplio sector de agricultura tradicional de pequeña escala dedicado fundamentalmente a la producción de cultivos no exportables o de cultivos de sustitución de importaciones. Aunque el rendimiento por hectárea de muchos de estos cultivos es elevado, los costos unitarios son bastante altos, lo que limita seriamente la competitividad del sector.

La baja productividad actual hace que la influencia del comercio en la producción y la exportación de productos agrícolas sea limitada. Las simulaciones hechas por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) muestran que la producción agrícola apenas ha crecido luego del TLC con los Estados Unidos (0,3 por ciento). Los efectos sobre el nivel de empleo se estiman en algo más de 0,6 por ciento, mientras que el potencial de crecimiento es solo ligeramente superior y se calcula en 0,7 por ciento. Es importante, sin embargo, reconocer que estas estimaciones no incluyen los beneficios ya obtenidos del ATPDEA. Si sumamos estos beneficios, el crecimiento de las exportaciones agrícolas se eleva a 12 por ciento, y el crecimiento de la producción y el empleo aumenta hasta 14 por ciento y 18 por ciento, respectivamente. Otros estudios y ejercicios de

modelización son mucho más optimistas y sugieren un posible incremento de las ganancias si se aplican políticas complementarias para fomentar el incremento de la productividad. Estos estudios incorporan algunas modificaciones esenciales al modelo de partida para analizar el impacto del empleo, la acumulación de capital y los aumentos de la productividad asociados a externalidades relacionadas con el comercio. Los resultados son los siguientes: el crecimiento de la producción agrícola estaría entre 4 por ciento y 9 por ciento, y el de las exportaciones entre 24 por ciento y 32 por ciento si se implementara el TLC con los Estados Unidos.

El Perú cuenta con extensas superficies agrícolas que podrían transformarse en cultivos para la exportación más rentables (no tradicionales). En concreto, hay aproximadamente 1,1 millones de hectáreas destinadas a la agricultura tradicional (por ejemplo, café, arroz, azúcar), 600 mil hectáreas para la pequeña agricultura tradicional (por ejemplo, maíz, tomate, calabaza) y 2 millones de hectáreas para la agricultura de subsistencia. En contraste, solo se dedican alrededor de 50 mil hectáreas (uno por ciento de la superficie agrícola total) a la agricultura moderna de exportación, y es este uno por ciento de la tierra el que está liderando la expansión de las exportaciones agrícolas en el Perú (véase el gráfico 4). Si a este sector moderno se le añadiese otro uno por ciento del sector agrícola tradicional, los efectos sobre el crecimiento, la creación de empleo y el desarrollo regional podrían ser considerables. Hasta ahora, la expansión ha supuesto con frecuencia una subcontratación de la producción a propietarios que antes se dedicaban a la agricultura tradicional. Esta subcontratación ha tenido efectos positivos sobre la productividad cuando las grandes empresas han transferido conocimientos y tecnología a sus proveedores con el fin de obtener productos de mayor calidad. La expansión también ha permitido a los exportadores ampliar los periodos de producción de los cultivos estacionales.

Gráfico 4. Distribución de la tierra por tipo de producción



Fuente: ADEX.

LA NECESIDAD DE HACER FRENTE AL PROBLEMA DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA A PEQUEÑA ESCALA. Este sector también presenta retos importantes para adaptar la estructura tradicional de las pequeñas explotaciones agrícolas a las oportunidades que brindan los productos

agrícolas no tradicionales para la exportación. Los mercados mundiales de alimentos están aplicando normas sobre productos y procesos cada vez más estrictas. La creciente preocupación por la seguridad alimentaria ha convertido el rastreo de los productos y el control de la cadena de oferta «desde la tierra hasta el mostrador» en requisitos esenciales para los segmentos más elevados del mercado. Ello ha suscitado la preocupación por los pequeños cultivadores, que podrían quedar marginados por unos costos de control de calidad elevados. En otras palabras, el número cada vez mayor de normas impuesto por los importadores de alimentos sobre los proveedores podría hacer que la formación necesaria y la supervisión de muchos de los pequeños cultivadores se tornen cada vez más complejas. Para las empresas comerciales y procesadoras, es difícil trabajar con los pequeños agricultores. El volumen de producción es pequeño y de calidad heterogénea, la oferta es irregular, y es complicado lograr convertir este volumen en un flujo constante de productos de una calidad pareja. Los pequeños agricultores enfrentan además problemas como el desconocimiento de los mercados, las tecnologías y los insumos modernos, y el difícil acceso al capital, lo que les impide mejorar sus operaciones. Estos factores representan una limitación para poder ofrecer productos al extremo superior de las modernas cadenas de provisión (Van der Meer 2005).

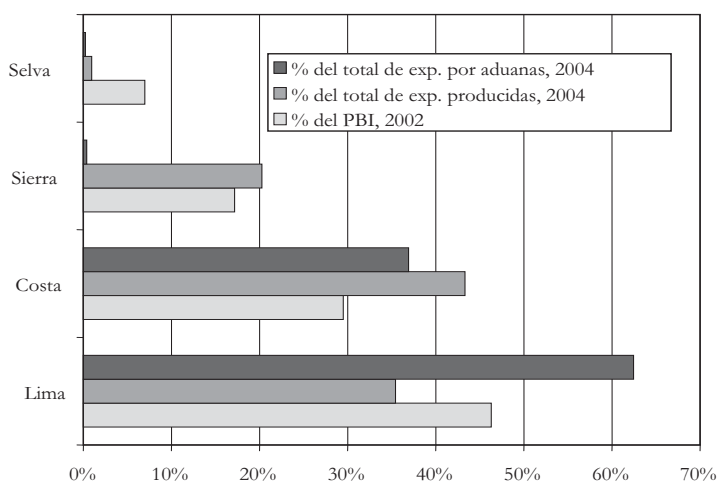
LA NECESIDAD DE FACILITAR LAS EXPORTACIONES DESDE DONDE SE ORIGINA LA PRODUCCIÓN PARA REDUCIR LOS COSTOS LOGÍSTICOS. La elevada concentración regional de las exportaciones del país también constituye un motivo de preocupación. La región de Lima-Callao, que aporta aproximadamente 46 por ciento del PBI, fue responsable, en 2004, de 35 por ciento de la producción de exportaciones nacionales. Las siguientes tres mayores regiones de producción de exportación son Áncash, Cajamarca y Moquegua, que aportan 8 por ciento de la producción total del país pero 34 por ciento de sus exportaciones. Las exportaciones de estas regiones están encabezadas principalmente por los productos mineros. Por el contrario, las regiones comprendidas en la selva representan 7 por ciento de la producción nacional, pero solo uno por ciento de las exportaciones. Las exportaciones de Lima y de las regiones costeras y montañosas aumentaron aproximadamente a una tasa similar a la tasa nacional (37 por ciento) entre 2003 y 2004, mientras que las regiones de la selva crecieron a una tasa inferior a la mitad de la tasa nacional (14 por ciento). Además de esta concentración regional, las exportaciones también se concentran dentro de cada región en términos de productos y de empresas exportadoras.

Pero a pesar de que la mayoría de la producción (de productos exportables) se realiza fuera de Lima, las exportaciones de esos productos siguen saliendo predominantemente por Lima, generando innecesariamente mayores costos logísticos. Las empresas exportadoras se concentran en Lima, alrededor del puerto del Callao y del aeropuerto de Lima. La mayoría de estas empresas tienen su sede central y pagan sus impuestos allí. De hecho, en 2003 la zona de Lima-Callao albergaba a 76 por ciento de las empresas exportadoras, las regiones costeras a 17 por ciento de estas empresas, y el número de empresas exportadoras creció entre 2001 y 2003, tanto en Lima como en las regiones costeras, a una tasa anual de 7 por ciento. Las regiones de la sierra y la selva, por el contrario, solo albergan a 7 por ciento de las empresas exportadoras, con una tasa de crecimiento anual de uno por ciento. Esta enorme disparidad regional pone de manifiesto que la infraestructura regional

y los servicios de exportaciones asociados a esta son deficientes, lo que obliga a los productores a desplazarse y a exportar desde Lima. Estos ‘cuellos de botella’ en materia de infraestructura y servicios hacen difícil que otras regiones puedan desarrollarse económicamente y competir con la capital. Por ello, no es sorprendente que el Perú tenga uno de los mayores costos logísticos de América Latina, cerca de 34 por ciento del valor del producto —lo que tiene un alto impacto adverso en la competitividad—, mientras el promedio de la región es de 24 por ciento y de 9 por ciento en los países de la OCDE (Guasch 2005; Guasch y Kogan 2005).

A pesar de esta concentración, hay algunos indicios esperanzadores de diversificación regional. En 2003, según PROMPEX, 54 por ciento de los nuevos productos de exportación proceden de regiones distintas de Lima-Callao. Se prevé que en 2005 esta cifra aumentará hasta 59 por ciento. Además, algunos datos sugieren que las oficinas aduaneras de las regiones costeras están procesando una proporción cada vez mayor de exportaciones (su tasa de crecimiento entre 2003 y 2004 fue de 59 por ciento, mientras que la de las oficinas aduaneras de Lima-Callao fue solo de 29 por ciento) (véase el gráfico 5).

Gráfico 5. Producción y exportaciones por región



Fuente: elaborado por los autores a partir de datos de SUNAT, INEI y PROMPEX.

LA NECESIDAD DE MEJORAR EL ACCESO AL CRÉDITO. La falta de acceso al crédito y de instrumentos adecuados para financiar las actividades exportadoras limita la expansión del sector exportador en el Perú. Aunque el marco regulador del sector financiero peruano ha experimentado una modernización sustancial y la eficiencia y liquidez del sistema bancario han mejorado, la capacidad del mercado interno para ofrecer productos y servicios sofisticados para el financiamiento de las exportaciones no ha sido plenamente explotada. Para ayudar a resolver estas deficiencias, el Gobierno ha lanzado diversos instrumentos financieros orientados a las exportaciones y destinados a las empresas pequeñas y

medianas, como la iniciativa de Garantía de Crédito a los Exportadores, el FIEEX (Programa de Financiamiento Integral para el Sector Exportador) o el nuevo fondo de capital de riesgo (Fondo Trasandino Perú). El *Plan Maestro de Facilitación de Comercio* también contiene otros instrumentos financieros que se están desarrollando en la actualidad, como líneas de crédito para los compradores de exportaciones peruanas. A pesar de estas iniciativas, los resultados de la Evaluación del Clima de Inversión en el Perú sugieren que el limitado acceso al crédito continúa siendo un problema importante para los exportadores peruanos. Estos resultados son corroborados por las conversaciones con instituciones financieras y exportadores, que confirman de forma unánime que solo algunas empresas exportadoras, la mayoría de ellas de gran tamaño, tienen acceso a préstamos bancarios para el capital circulante, y un número aun menor acceso a productos financieros estructurados para la exportación como el seguro de exportaciones, el arrendamiento financiero internacional y otros.

Se han identificado diversas deficiencias institucionales que explican esta situación; por ejemplo, la falta de mecanismos eficaces para que las empresas insolventes salgan del mercado, y un marco legal y judicial inflexible y deficiente para ejecutar las garantías. Pero los exportadores pequeños y medianos se enfrentan también a restricciones concretas para acceder al crédito, relacionadas con las deficiencias que caracterizan a sus procesos productivos. Por ejemplo, la fragmentada estructura de la producción y la falta de integración de las cadenas de proveedores hacen que el acceso a los mercados de crédito sea costoso y difícil. Además, el escaso nivel de «formalización» de las PYME en lo que respecta a prácticas contables, gestión y estructura de gobierno corporativo, así como de normas de calidad, les impide emplear los instrumentos financieros necesarios para desarrollar una actividad exportadora estable.

LA NECESIDAD DE INTEGRAR A LAS PYME EN LA CADENA DE VALOR Y DE EXPORTACIÓN. Pese a los avances logrados en los últimos cuatro años,⁸ la concentración de las exportaciones en el ámbito de las empresas es muy alta. Los datos de Aduanas revelan que, en 2005, las veinte empresas con más capacidad exportadora del Perú fueron responsables de 57 por ciento de las exportaciones totales del país (en términos de valor), y que las quinientas primeras empresas fueron responsables de 95 por ciento de las exportaciones (SUNAT 2005). Como era previsible, los exportadores tienden a ser empresas medianas y grandes. De hecho, solo un minúsculo porcentaje de las microempresas y de las pequeñas empresas participa en los mercados exteriores (0,15 por ciento y 2,9 por ciento respectivamente). En el caso de las empresas medianas y grandes, esta cifra es de 12,7 por ciento. Según otra fuente, las pequeñas y medianas empresas solo representarían 4,4 por ciento del valor total de las exportaciones,⁹ a pesar de que son más de la mitad de las empresas exportadoras.¹⁰ En algunas industrias, como la de confección y la textil, existen conexiones

8 El número de PYME exportadoras ha pasado de 983 en 2001 a 1.292 en 2004, lo que representa un incremento anual de más de 30 por ciento. Además, 9 por ciento de estas PYME se convirtieron en empresas medianas o grandes.

9 Datos procedentes de la Asociación de Exportadores del Perú (ADEX).

10 El informe del Banco Mundial (2004), basado en una encuesta sobre el clima de inversión para las empresas manufactureras, arroja resultados cualitativos similares.

hacia atrás con empresas pequeñas y medianas que, al actuar como proveedoras de las empresas exportadoras, se convierten en exportadoras secundarias o indirectas. Ello no obstante, las exportaciones de la mediana empresa peruana son muy bajas en proporción a sus ventas, lo que pone de manifiesto su falta de orientación hacia el mercado de exportaciones.

LA NECESIDAD DE MEJORAR EL CLIMA DE INVERSIÓN. Muchas de las medidas e iniciativas antes señaladas exigen inversiones considerables, especialmente del sector privado. Para garantizar estas inversiones, el Perú debe mejorar su clima de inversión que, como ha puesto de relieve el último informe *Doing Business* (2006) del Banco Mundial, aún puede mejorar mucho en aspectos como el registro de empresas y propiedades, el aseguramiento de licencias de construcción, la resolución de conflictos y disputas contractuales, la facilitación del comercio, entre otros. Para ello será necesario hacer un esfuerzo tanto en el ámbito nacional como en el regional y municipal.

II. Principales recomendaciones de política

El actual crecimiento económico moderado/fuerte del Perú no podrá sostenerse si no se resuelven las deficiencias competitivas del país. Unas circunstancias macroeconómicas y financieras favorables constituyen una condición necesaria pero no suficiente, para mantener el impulso actual sin la concurrencia de reformas decididas e integrales para mejorar el clima de inversión y la competitividad global. Los buenos resultados macroeconómicos peruanos de los últimos cinco años no han tenido correspondencia en el campo de la competitividad. El Foro Económico Mundial sitúa al Perú en el puesto 63 de su índice de competitividad, mientras Chile ocupa el puesto 29. El Perú se sitúa por detrás de otros países de la región en lo relativo a reformas microeconómicas. La productividad factorial del país es baja; el capital humano, escaso; los costos logísticos y de transporte son elevados; las normas de calidad, deficientes; el nivel de inversión en I+D es mínimo, y las cadenas de proveedores se hallan fragmentadas.

Aunque la liberalización comercial y la promoción de las exportaciones pueden contribuir a mejorar las expectativas de crecimiento del Perú, el potencial de crecimiento de las exportaciones y de creación de empleo será notablemente mayor si el país implementa políticas para eliminar importantes obstáculos del sector privado en general y del sector exportador en particular. Diversos estudios econométricos realizados para evaluar los condicionantes de la productividad muestran claramente que el clima de inversión contribuye con alrededor de 40 por ciento a la productividad total de los factores. La calidad, la innovación y la capacitación laboral son los factores que más influyen sobre la productividad, seguidos por las infraestructuras (Escribano y Guasch 2005a y 2005b).¹¹ Esto proporciona un argumento convincente para llevar adelante una política pública decidida e integral de mejora de la calidad, la innovación y la capacitación laboral, así como en

11 Para más detalles, véase Banco Mundial 2005a, capítulo 2.

materia de infraestructura, para obtener los mayores beneficios del crecimiento derivado del libre comercio.

Ya se han tomado algunas medidas para mejorar la competitividad del sector privado peruano. Entre ellas, nuevas leyes para modernizar el sector portuario y promover el desarrollo científico y tecnológico; un plan de competitividad nacional y la creación de la institución encargada de aplicarlo; medidas para reducir las barreras administrativas y garantizar el cumplimiento de los contratos; medidas de apoyo para desarrollar la infraestructura y reducir los costos logísticos (especialmente en el ámbito regional), y la creación de centros de innovación tecnológica. Como complemento a estas iniciativas, el programa estatal para elevar la producción y la productividad se centra en cuatro áreas esenciales, identificadas por estudios previos¹² como obstáculos capitales para la productividad y la actividad económica: la gestión de la calidad, la innovación tecnológica, la integración en la cadena productiva y el desarrollo de la fuerza de trabajo.

El Perú ha llevado a cabo numerosas y relevantes reformas desde la década de 1990, pero tiene que hacer más esfuerzos si pretende diversificar su base de exportaciones. El logro de un crecimiento sostenible y la diversificación de las exportaciones exigen al país centrarse en la mejora de la competitividad yendo más allá en la liberalización comercial, resolviendo el retraso en materia de infraestructura, garantizando un adecuado entorno empresarial y diseñando políticas decididas para promover la exportación de nuevos productos y mejorar la productividad y la calidad.¹³

El primer paso consiste en eliminar los obstáculos estructurales que impiden la expansión del comercio. Entre ellos, los altos costos logísticos y los problemas en la oferta eficiente de transporte y la cadena de frío, las escasas infraestructuras, la normativa laboral, la capacidad de endeudamiento, las restricciones administrativas y otros aspectos determinantes del clima de inversión y del entorno comercial en el Perú. El segundo paso incluye eliminar las restricciones existentes en las políticas públicas relativas al comercio, como el sesgo antiexportador o barreras al comercio internacional, promover políticas sobre inversión extranjera directa, tecnología y otras políticas sectoriales relacionadas con el desarrollo de las exportaciones.

En concreto, los esfuerzos deberían centrarse en los siguientes campos: (1) facilitar el comercio y fomentar las exportaciones; (2) mejorar la infraestructura y reducir los costos logísticos; (3) emprender reformas para mejorar el clima de inversión; y (4) innovar y adoptar tecnología y normas de calidad.

(1) Facilitar el comercio y fomentar las exportaciones

Las políticas orientadas hacia el mercado, un entorno macroeconómico estable y la apertura a la inversión extranjera directa son medidas que deberían proporcionar incentivos adecuados para el desarrollo de nuevos sectores exportadores. Sin embargo, ser

12 Véanse Banco Mundial 2001 y 2003; FIAS 2003; CAF 2002a y 2002b; De Ferranti y otros 2003; Hermoza y Caro 2001.

13 Para recomendaciones más detalladas, véase Banco Mundial 2004 y 2005a.

internacionalmente competitivo en mercados sofisticados exige el cumplimiento de requisitos más complicados que los que se demandan a la exportación de bienes primarios o similares. Se necesita una estrategia integral para la expansión comercial.

Los esfuerzos deberían realizarse también en las siguientes áreas:

- Proseguir con la inserción del Perú en la economía mundial, eliminando el sesgo antiexportador en las políticas públicas, las barreras al comercio internacional y las restricciones estatales a la inversión extranjera directa, la tecnología y otros vínculos sectoriales relacionados con el desarrollo de las exportaciones.
- Como primer paso para el desarrollo de la estrategia de diversificación de las exportaciones y para desplazarse hacia arriba en la cadena de producción, debe emprenderse un estudio que aporte información relevante sobre cuáles son los productos cuya exportación podría tener éxito, así como sobre las restricciones a la producción, la distribución, la comercialización o el financiamiento. Las condiciones de la oferta y la demanda pueden obtenerse de los datos de la ONU (COMTRADE, UNIDO, ITC, FAO). En segundo lugar, hay que identificar, mediante un método de estudio de caso, los cambios en las pautas de exportación de otros países en desarrollo que han experimentado un proceso de diversificación satisfactorio. En tercer lugar, un análisis de los resultados latinoamericanos en materia de exportación o de la experiencia de algunos países vecinos con una dotación similar podría también proporcionar información útil sobre productos con los que los países latinoamericanos están ganando cuotas de mercado.
- El Perú debería considerar una mayor consolidación de instituciones directa o indirectamente relacionadas con la promoción de las exportaciones, de modo que no se dupliquen esfuerzos y pueda compartirse mejor la información entre diferentes tipos de productos, empresas y regiones. Un complemento a esta consolidación es un sistema de información integrado que ponga toda la información de mercado, técnica y de procedimiento relativa a las exportaciones a disposición de las empresas en un portal web de fácil consulta. En relación con las externalidades de la información y la coordinación, por ejemplo, la recopilación de información sobre mercados extranjeros es un negocio caro en el que el rendimiento social es mayor que los beneficios privados que se obtienen. En la actualidad, esta información ni está centralizada ni está disponible. Es preciso ampliar lo hecho a este respecto y establecer responsabilidades únicas y trabajar en fomentar la imagen y marca del país. Las entidades de fomento de las exportaciones que han tenido éxito han evolucionado hacia corporaciones autónomas semipúblicas con una importante participación privada. El fomento de las comisiones exportadoras integradas por asociaciones empresariales también ha contribuido a un mejor desarrollo de los mercados extranjeros.
- La iniciativa de establecer oficinas regionales debería estar acompañada de una apropiada dotación de recursos y ampliarse para permitir la descentralización de la promoción de las exportaciones, las certificaciones de calidad y los servicios aduaneros, identificando cuidadosamente a los socios institucionales que contribuirán a garantizar su sostenibilidad.

- Realizar mejoras en el régimen aduanero: todavía hay margen para seguir simplificando y bajando los aranceles, reducir la dispersión y limitar la discrecionalidad de determinadas políticas arancelarias. Las oficinas aduaneras también podrían tratar de mejorar las relaciones con el usuario permitiendo, por ejemplo, realizar consultas e interponer quejas *on-line*, o ampliando el horario de funcionamiento y dando trato preferencial basado en historia y experiencia. Y también seguir adelante con el programa «Exportaciones vía servicio postal», que simplifica los trámites aduaneros para las pequeñas empresas.
- Aunque el acceso de las empresas exportadoras al crédito ha mejorado, es preciso un mayor esfuerzo para facilitar el acceso al capital inicial y al crédito anterior y posterior al envío de los productos, especialmente para PYME exportadoras de regiones distintas de Lima. Es más: deberían evaluarse los instrumentos financieros existentes para la exportación (por ejemplo, COFIDE), con el propósito de determinar su grado de eficacia.

(2) Mejorar la infraestructura y reducir los costos logísticos

Las mejoras en infraestructura también pueden facilitar la diversificación de las exportaciones. La mejora de las carreteras, los puertos y los aeropuertos puede reducir los costos de transacción asociados con la exportación de productos al exterior y la importación de bienes intermedios. Disminuir los costos de transacción puede hacer que sea rentable exportar una más amplia variedad de productos, especialmente de las regiones menos desarrolladas sin incluir Lima. Como ya se ha señalado, más de 60 por ciento de las exportaciones peruanas salen del país por la región Lima-Callao, a pesar de que solo 35 por ciento de las exportaciones nacionales se producen efectivamente allí. Las mejoras en infraestructura podrían, bien reducir el costo de transportar los bienes hasta Lima-Callao para su exportación, bien abrir nuevos puntos de salida para las exportaciones más cercanos a las zonas en los que estos se producen.

La brecha en materia de servicios de infraestructura hace difícil alcanzar los objetivos de crecimiento y competitividad. Es preciso estudiar nuevas formas de fomentar las tan necesarias inversiones en infraestructuras clave, particularmente en carreteras, puertos y aeropuertos, sin poner en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas. La forma más viable de seguir avanzando parecen ser las asociaciones público-privadas. Algunas lecciones pueden extraerse de las diversas experiencias que ha tenido el Perú en lo que respecta a concesiones de infraestructura durante los últimos quince años, que, en general, han sido positivas, pues han registrado mejoras tanto en el uso como en la eficacia bajo gestión privada. El Gobierno debería mejorar su capacidad para llevar a cabo sólidas evaluaciones *ex ante* de los proyectos de inversión, asegurando un marco institucional y legal completo para la regulación y supervisión de la participación del sector privado; implicando a los gobiernos y comunidades locales en el diseño del proyecto y en las fases de ejecución; poniendo en marcha una estrategia de comunicación para ayudar a reducir la mala opinión de la población sobre la participación del sector privado; mejorando el diseño de los contratos y el proceso de adjudicación;

y teniendo en cuenta el futuro impacto fiscal de los compromisos asumidos en los proyectos en los que participa el sector privado.

Algunos de los principales retos pendientes en el campo del desarrollo de infraestructuras son:

- **Carreteras** es necesario complementar el programa de concesión de carreteras con un reforzamiento de los organismos responsables de la gestión, regulación y supervisión del sector. El esquema nacional de financiación del mantenimiento de carreteras debería reorientarse para cubrir las necesidades de rehabilitación y mantenimiento de la red regional de carreteras, y debería aprobarse un marco para programar de manera adecuada y para financiar las actividades de mantenimiento de esta red. Además, la transferencia exitosa a los municipios de la gestión de la red rural de carreteras y el nuevo programa de carreteras departamentales debería complementarse con la eliminación de las intervenciones duplicadas de diferentes niveles de gobierno en la red regional de carreteras y con la repetición y extensión de las experiencias que hayan tenido éxito.
- **Puertos** además de preparar los proyectos específicos del Plan Nacional de Desarrollo Portuario, una de las principales prioridades del Gobierno debería ser la modernización/concesión del puerto del Callao y de otros puertos importantes como el de Paita, en el norte, y otros de la región Ica. Asimismo, el Gobierno peruano debería llevar a cabo estudios para analizar: (i) el desarrollo de servicios de valor agregado y zonas de actividad logística; (ii) la idoneidad de las diferentes modalidades de participación del sector privado; (iii) el fomento de la competencia intraportuaria e interportuaria; (iv) las posibles sinergias entre el desarrollo urbano y el portuario; y (v) las necesidades de sistemas portuarios regionales concretos.
- **Aeropuertos** la experiencia del aeropuerto internacional de Lima, gestionado por una empresa privada en virtud de una concesión de treinta años, debería utilizarse para ayudar a diseñar una estrategia para adjudicar aquellos aeropuertos regionales que son esenciales para poder beneficiarse de las oportunidades de expansión económica. El desarrollo y la modernización de los aeropuertos regionales son cruciales para sostener el desarrollo regional y para reducir los costos logísticos.
- **Una red de terminales de distribución y logísticas** para reducir los costos logísticos y la congestión, debería facilitarse un sistema informado de terminales logísticas a partir de un esfuerzo público-privado, y mejorar el acceso a los puertos y su conexión, ya sea vial o ferroviaria.

(3) Emprender reformas para mejorar el clima de inversión

Aunque ya se han introducido algunas reformas para mejorar el marco reglamentario, legal y laboral al que se enfrentan las empresas, todavía hay margen para emprender más reformas y para agilizar algunas otras ya iniciadas. Los retos pendientes en el campo de la mejora del clima de inversión incluyen:

- Facilitar el registro formal de las empresas, acortando el muy largo y costoso proceso de registro empresarial, y haciendo especial hincapié en el registro municipal. Es necesaria una estrategia para persuadir y ayudar a los gobiernos municipales a diagnosticar y simplificar los requisitos locales. Este es un aspecto esencial, ya que en la actualidad los trámites municipales consumen 30 por ciento del tiempo total que cuesta establecer una empresa.
- Definir un sistema integrado para el registro de activos que facilite un registro rápido y barato, la búsqueda de quejas y la reclamación de activos por todos los interesados.
- Simplificar los procesos legales por incumplimiento. Esto exigirá, al menos, simplificar la ley y el procedimiento para hacer cumplir las leyes, incrementar la responsabilidad de los jueces para que sus decisiones se lleven a efecto y revisar el papel de los tribunales y de la Policía en el proceso de hacer cumplir la ley.
- Supervisar la experiencia de los nuevos tribunales comerciales y extender su jurisdicción fuera de Lima. Esta medida, al reducir las barreras administrativas y reforzar los mecanismos de resolución de conflictos comerciales para mejorar el entorno empresarial, aminoraría el costo de hacer negocios.

(4) Innovar y adoptar tecnología y normas de calidad

El Perú tiene que hacer un esfuerzo significativo y continuado para mejorar la calidad de la producción nacional y la productividad, así como para incentivar la adopción y la adaptación de tecnología, y la innovación en el sector privado. La adopción de normas de calidad es bastante baja en el Perú, y el gasto del país en I+D es insignificante, de apenas 0,11 por ciento del PBI en el año 2000, es decir, muy por debajo del Brasil (1,1 por ciento del PBI), Chile (0,56 por ciento) o Costa Rica (0,35 por ciento). Para incrementar el nivel tecnológico y de innovación, y la adopción de normas de calidad, el Gobierno debería:

- Desarrollar un sistema nacional de calidad: (i) definiendo claramente las funciones de SENASA y DIGESA; (ii) revisando la función de INDECOPI como principal institución nacional encargada de la normalización y la acreditación; (iii) fomentando la adopción de normas de calidad de los procesos y de los productos, especialmente entre las microempresas y las pequeñas y medianas empresas; y (iv) impulsando una cultura de la calidad entre los consumidores peruanos.
- Facilitar la adaptación y la innovación tecnológica: (i) evaluando los resultados de la red de CITE; (ii) reforzando su capacidad para prestar más asistencia y evaluaciones técnicas y para llevar a cabo el desarrollo tecnológico; (iii) ayudándolos a establecer relaciones con una red de laboratorios de punta para mejorar la credibilidad de su capacidad de certificación en los mercados internacionales; y (iv) incentivar los vínculos y la formación de consorcios y proyectos productivos entre las universidades —donde suele estar el conocimiento— y las empresas privadas.
- Aumentar la eficacia de los fondos públicos de I+D mediante la mejora de los incentivos en los programas de transferencia tecnológica, así como asignando fondos públicos complementarios a programas de fomento de la innovación en las PYME.

- Poner en marcha un sistema nacional de innovación coherente mediante el desarrollo de la nueva ley de C&T, la aprobación de la Ley de Incentivos para I+D con beneficios para la investigación aplicada, las transferencias de tecnología y la vinculación entre instituciones públicas y privadas, y la mayor protección de los derechos de propiedad intelectual para garantizar elevados rendimientos a la innovación.

Algunas de estas recomendaciones están comprendidas en el Plan Nacional de Competitividad del Perú, aprobado en julio de 2005. El Plan fija como objetivos explícitos la consolidación de actuaciones de promoción de las exportaciones, la reducción de tarifas y la introducción de mejoras en el régimen aduanero para reducir los costos de transacción. Aunque la mayoría de los objetivos del Plan tienen fijada una fecha dentro del próximo año 2007, su consecución efectiva puede constituir un serio desafío.

Con el apoyo del Gobierno Central, los gobiernos regionales pueden desempeñar un papel fundamental para canalizar el desarrollo económico regional, diagnosticar los principales obstáculos, consultar con el sector privado local y, después, aplicar las reformas y las inversiones previstas para mejorar la competitividad y la diversificación de productos. El Gobierno debería considerar el reforzamiento de la capacidad de los consejos regionales para participar en el proceso de planificación de la competitividad y las exportaciones. También será esencial evaluar los avances mediante la incorporación de indicadores de competitividad a escala regional.

Bibliografía

- Banco Mundial. 2006. «Peru: An Agenda to Sustain Growth and Employment through Greater Economic Integration». CEM. No publicado.
- Banco Mundial, 2006, ***Indicadores de Desarrollo Mundial***, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2005a. ***Private Participation in Infrastructure: the Peruvian Experience***. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2005b. ***Peru Country Economic Memorandum-An Agenda to Sustain Growth and Employment through Greater Economic Integration***. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2004. ***Peru-Microeconomic Constraints to Growth: The Evidence from the Manufacturing Sector***. Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2003. ***Peru: Micro Constraints to Growth***. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2001. ***Exports and Logistic Costs in Peru***. Washington D.C.: Banco Mundial.
- CAF. 2002a. ***A Diagnostic of Peru's Competitiveness***. Caracas: CAF.
- CAF. 2002b. ***Reporte global de competitividad***. Caracas: CAF.

- De Ferranti, David y otros. 2003. *Closing the Gap in Education and Technology*. Washington D. C.: Banco Mundial. Publicación 25834.
- Escribano, A. and J.L. Guasch 2005a. *Assessing the Impact of the Investment Climate on Productivity Using Firm-Level Data. Methodology and the Cases of Guatemala, Honduras and Nicaragua*. Policy Research Working Paper 3621, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Escribano, A. y J.L. Guasch 2005b. *Investment Climate Assessment on Productivity and Wages: Analysis Based on Firm Level Data from Selected South East Asian Countries*. Washington D.C.: Banco Mundial (mimeo).
- FIAS. 2003. *Peru: A Strategy for Promoting FDI*. Caracas: FIAS.
- Guasch, José Luis. 2005. *Concesiones en Infraestructura*, Barcelona: Editorial Bosch.
- Guasch, José Luis y Joe Bogan. 2005 *Inventories and Logistic Costs in Developing Countries: Levels and Determinants, a Red Flag on Competitiveness and Growth. Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual*, año 1, n.º 1, Lima
- Hermoza, A. y O. Caro. 2001. *Redes estratégicas para la competitividad*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Lederman, Daniel y William Maloney. 2004. «Trade Structure and Growth». *Policy Research Working Paper* n.º 3025. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Van der Meer, Kees. 2005. *Exclusion of Small-scale Farmers from Coordinated Supply Chains Market Failure, Policy Failure, or Just Economics of Scale*. Washington D. C.: Banco Mundial.