



*INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)
DEPARTAMENTO REGIONAL DE OPERACIONES 3 Y DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN
SERIE DE ESTUDIOS DE COMPETITIVIDAD
DOCUMENTO DE TRABAJO #C-105*

LA COMPETITIVIDAD DE PERÚ DESPUÉS DE LA DÉCADA DE REFORMA: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS

POR

ALBERTO MELO

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

NOVIEMBRE 2003

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Melo, Alberto, 1947-

La competitividad de Perú después de la década de reforma / diagnóstico y propuestas / por Alberto Melo.

p. cm.
(Competitiveness Studies Series ; C-105)
Includes bibliographical references.

1. Competition—Peru. 2. Peru—Economic conditions--1968-. I. Inter-American Development Bank. Research Dept. II. Title. III. Series.

338.6148 M597-----dc21

©2003
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Las opiniones y puntos de vista expresados en este documento son del autor y no reflejan necesariamente los del Banco Interamericano de Desarrollo.

Si desea obtener una lista de los documentos de trabajo del Departamento de Investigación, visite nuestra página Internet al: <http://www.iadb.org/res>

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	5
INTRODUCCIÓN	8
I. LOS RECURSOS DE PERÚ	27
A. Los recursos naturales	28
1. Los recursos minerales	28
2. Los recursos pesqueros.....	28
3. El gas natural	29
4. Los recursos hidroeléctricos	29
5. Los recursos forestales	29
6. Los suelos y demás factores de potencialidad agrícola.....	31
7. El petróleo	31
8. Conclusión: recursos naturales y ventajas comparativas	32
B. Los recursos humanos	34
C. Los recursos de capital	42
II. LA PRODUCTIVIDAD	44
III. LA EFICIENCIA DE LOS MERCADOS	53
A. Los mercados financieros	54
B. El mercado de trabajo.....	71
C. Las transacciones con los mercados externos	77
IV. LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA	82
A. Las telecomunicaciones.....	83
B. La generación, la transmisión y la distribución de energía eléctrica.....	86
C. La infraestructura de transporte.....	89
D. Conclusiones. La agenda común a los sectores de infraestructura.....	96
V. LA TECNOLOGÍA	98
A. La innovación tecnológica en las empresas.....	99
B. La utilización de las tecnologías de la información en Perú	104

VI. LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA	108
VII. LAS INSTITUCIONES.....	125
A. Una apreciación global de las instituciones peruanas	125
B. El marco legal general y el marco legal para la actividad económica.....	127
C. La inestabilidad de las reglas de juego	130
D. La administración de justicia.....	135
E. La administración pública en el Poder Ejecutivo	145
F. El riesgo político.....	152
G. Puntos para la agenda	153
VIII. A MANERA DE CONCLUSIÓN: LAS ÁREAS PRIORITARIAS DE ACCIÓN Y LA AGENDA DE TEMAS CRUCIALES	163
A. La condición necesaria de cualquier estrategia	163
B. Presentación unificada de la agenda de temas cruciales	163
BIBLIOGRAFÍA.....	172

LA COMPETITIVIDAD DE PERÚ DESPUÉS DE LA DÉCADA DE REFORMAS: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS

RESUMEN EJECUTIVO¹

Este trabajo es el tercero de una serie que tiene por objeto analizar las dificultades de competitividad de cuatro países andinos, a saber, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Entre otras premisas, según la metodología aquí utilizada, los elementos principales que contribuyen a la determinación de la competitividad de una economía nacional son: i) el monto de sus recursos productivos, ii) la calidad y productividad de los mismos, iii) la eficiencia con que operan sus mercados, iv) el estado de su infraestructura, v) la capacidad de innovación tecnológica de sus empresas y la productividad de su sistema nacional de innovación, vi) la percepción existente entre los inversionistas acerca de su estabilidad macroeconómica a largo plazo, vii) la fortaleza de sus instituciones y viii) la percepción de los inversionistas acerca de su estabilidad política a largo plazo.

En los primeros siete capítulos de este documento se analiza el estado de la economía peruana desde el punto de vista de los ocho factores mencionados. El diagnóstico se utiliza para elaborar una propuesta de agenda que abarca los temas que deben ser objeto de políticas públicas en una estrategia de elevación de la competitividad. La manera en que se procede es la siguiente: cada uno de los capítulos empieza con un diagnóstico del estado de la economía peruana desde el punto de vista de una dimensión particular de la competitividad². Después de que se trata el diagnóstico de cada tema específico, se pasa a una sección titulada “puntos para la agenda”, en la cual se identifican las medidas de políticas y las acciones que pueden contribuir a superar las dificultades encontradas en el diagnóstico. La agenda constituida por el conjunto de estas propuestas se denomina “agenda amplia” por cuanto cubre todos los temas que surgen en el diagnóstico. La agenda amplia tiene la virtud de que presenta un panorama de las medidas de políticas y acciones que pueden contribuir a resolver problemas y a eliminar obstáculos. Tiene, sin embargo, el grave defecto de que los temas no están jerarquizados por orden de importancia, ni los problemas y obstáculos por orden de gravedad. Por esta razón, es necesario ir más allá de la agenda amplia e identificar un subconjunto pequeño de áreas crucialmente importantes para el avance de la competitividad del país. El señalamiento de dichas áreas y de las tareas que deben llevarse a cabo en cada una de ellas constituye el contenido de lo que aquí se denomina la agenda de temas cruciales. Esta agenda contiene

¹ Los puntos de vista expresados en este trabajo son los del autor y no necesariamente representan los del Banco Interamericano de Desarrollo. Este trabajo se benefició enormemente de la lectura cuidadosa que hizo Eduardo Lora de dos versiones previas y de sus agudos comentarios. Sin embargo, el autor es responsable de los errores que puedan permanecer. El autor también agradece el apoyo recibido de Ana María Rodríguez, en su carácter de Jefa del RE3/OD5, así como los comentarios de Jaime E. Vargas.

² Con excepción del Capítulo VII, en el que se tratan dos dimensiones, a saber, la influencia de las instituciones en la competitividad de Perú y la dimensión del riesgo político.

los temas o áreas prioritarias en que deben concentrar sus esfuerzos las políticas públicas para avanzar óptimamente, en el horizonte temporal del próximo quinquenio, con miras a mejorar significativamente la competitividad del país.

Los mensajes principales del diagnóstico realizado en este documento sirven de base para la definición de los temas cruciales para la estrategia. Dichos mensajes se resumen a continuación.

El primer mensaje es que, en la década del 90, la economía peruana avanzó considerablemente en el mejoramiento de su competitividad, gracias a los efectos positivos del doble proceso de reforma estructural y estabilización macroeconómica que, de una manera básicamente exitosa, se llevó a término en el primer lustro de dicha década. La evidencia disponible demuestra, en efecto, que Perú: 1) fue el segundo país en América Latina en lo que se refiere a la extensión, rapidez y profundidad de las reformas realizadas; 2) también fue el segundo país en lo que se refiere al valor acumulado de las privatizaciones como proporción del PIB; 3) pertenece al grupo de cinco países de la región con mejores estructuras arancelarias (Lora y Panizza, 2002); 4) es uno de los países de la región con un mercado laboral más flexible (Lora y Pagés, 1997), y 5) realizó una de las reformas financieras más ambiciosas de la región (Morris, 2000). Las reformas crearon una estructura de incentivos en la cual las señales del mercado pasaron a ser el elemento dominante en la asignación de recursos.

El segundo mensaje es que las reformas estructurales fueron insuficientes para inducir un proceso de crecimiento sostenido de la productividad de los factores. La economía mejoró la eficiencia de sus mercados, pero incrementó su vulnerabilidad frente a las perturbaciones externas, particularmente frente a aquéllas asociadas con la volatilidad de los flujos de capital privado extranjero de corto plazo.

El tercer mensaje es que, concluida la década de reformas económicas, los factores institucionales constituyen ahora el mayor obstáculo al desarrollo de la competitividad de Perú. Apoyado en el testimonio de los propios empresarios peruanos, el diagnóstico señala tres factores de este tipo que están frenando considerablemente la competitividad de las empresas. Dichos factores son: i) la inestabilidad en las reglas de juego de la actividad económica del sector privado, ii) la corrupción en la administración pública y iii) la carencia de un sistema judicial imparcial y eficaz.

El cuarto mensaje clave es que, en cuanto al aparato productivo, los dos factores principales que están limitando el crecimiento de la productividad son la calidad de la educación recibida por la fuerza de trabajo peruana y la escasa inversión en capacitación y formación especializada realizada por las empresas. Como consecuencia de la operación de estos factores, Perú se cuenta entre los tres países de América Latina en los cuales la productividad de la mano de obra capacitada es más baja.

El quinto mensaje es que la infraestructura de transporte es el área más débil de la infraestructura productiva peruana. La red vial peruana es una de las peores de la región (Guasch, 1999) y los elevados costos logísticos (que representan más de una tercera parte

de los costos totales del sector exportador) constituyen un obstáculo considerable a la competitividad de muchas empresas. Es, por lo mismo, una de las áreas en las que se puede avanzar más en cuanto a la competitividad en un plazo razonable si se efectúan las inversiones necesarias para transformar la situación.

El sexto mensaje es que los mercados financieros peruanos no están cumpliendo a cabalidad con su función de canalizar los excedentes de las unidades económicas superavitarias hacia la satisfacción de las necesidades de financiación de las unidades económicas deficitarias. En lo que se refiere al sistema bancario, los indicadores de disponibilidad de crédito colocan a Perú en el grupo de seis países de la región en los cuales el crédito es más escaso. Se estima que el crédito al sector privado como porcentaje del PIB se ubica 38% por debajo del valor que le corresponde a Perú por su nivel de ingresos. Según el diagnóstico, las causas de este fenómeno van más allá de los factores cíclicos que actuaron en la recesión del período 1998-2001. Se trata de una insuficiencia estructural de la oferta de crédito, entre cuyas causas desempeña un papel importante la falta de protección de los derechos de los acreedores.

En consonancia con los problemas que el diagnóstico pone de relieve, la agenda de temas cruciales está organizada en torno a un grupo de seis tareas estratégicas en las cuales debe concentrarse el esfuerzo de políticas públicas para que Perú eleve su nivel de competitividad a lo largo del próximo quinquenio. Dichas tareas son las siguientes:

1. Eliminar la inestabilidad de las reglas de juego de la actividad económica del sector privado.
2. Elevar la calidad de la educación e incrementar la capacitación laboral.
3. Mejorar la infraestructura de transporte.
4. Eliminar la corrupción en la administración pública.
5. Continuar la reforma de la administración de justicia, con el objetivo central de constituir al Poder Judicial en un bastión de seguridad jurídica para la actividad económica privada.
6. Realizar reformas del sistema financiero que hagan posible un acceso más amplio al crédito, así como reformas del mercado de capitales que faciliten la financiación de la inversión en capital fijo.

INTRODUCCIÓN

Entre 1966 y 1990, la economía peruana se contrajo a una tasa promedio anual de 0,8% (Carranza y otros, 2001). Este prolongado período de contracción tuvo su fase culminante en el lustro de 1986-1990, durante el cual los desequilibrios macroeconómicos hicieron crisis, dando por resultado una hiperinflación devastadora y una deuda externa que saltó de un promedio de 14,5% del PIB en 1969-1975 a 56,2% en 1986-1989. En esta última fase, el PIB per cápita se contrajo a una tasa promedio anual de 6,6%. Perú vivió entonces la peor crisis económica de su historia moderna. A partir de 1990, el gobierno del presidente Alberto Fujimori dio un vuelco a esta situación, al llevar a término un vigoroso programa de estabilización macroeconómica y de reforma estructural, y restablecer las relaciones con la comunidad financiera internacional. El programa de estabilización corrigió los principales desequilibrios macroeconómicos. Las reformas estructurales eliminaron diversos obstáculos al funcionamiento de los mercados y a la inversión privada. La normalización de las relaciones con los actores claves del mercado financiero internacional reabrió el acceso al crédito externo y a los flujos de capital privado. En el período 1993-1997, estos flujos fueron el motor de una intensa fase de auge económico, la primera en tres décadas, que se basó en la inversión privada y que tuvo un carácter no inflacionario³. El brillante desempeño de la economía en este período alimentó la esperanza de que, por fin, Perú ya habría tomado la senda de un crecimiento económico sostenido, basándose en una estructura económica en la que los incentivos de mercado habían pasado a ser dominantes y en la que, a pesar de algunas desviaciones e inconsecuencias, el tono dominante de la política macroeconómica evidenciaba una preocupación considerable por garantizar la estabilidad sobre la base de la prudencia fiscal y la disciplina monetaria.

Desafortunadamente, el auge resultó ser profundamente vulnerable al reflujo de los capitales privados extranjeros de corto plazo. Cuando éste se produjo, la economía entró en una fase de atonía. El crecimiento económico en el cuatrienio de 1998-2001 fue magro. La tasa promedio anual de crecimiento del PIB real fue de 1,6% y la inversión privada cayó de 20,5% del PIB en 1997 a 15,1% en 2001. Las esperanzas surgidas en la fase previa se vieron frustradas. En lugar del anhelado crecimiento, se asistió al escenario de una economía que, habiendo sido líder en el proceso de reforma estructural y contando, por lo tanto, con una estructura de incentivos básicamente sana, pasó a caracterizarse, hasta el tercer trimestre de 2002, por una respuesta débil, incierta y vacilante de la inversión privada. Es cierto que la recuperación económica, que se había iniciado de una manera relativamente débil en el último trimestre de 2001, se afianzó en 2002, año en el que Perú tuvo el mejor desempeño de América Latina, con una tasa de crecimiento del PIB de 5,2%. Pero también es cierto que no hay evidencia de que Perú haya entrado en una fase de crecimiento sostenido o que siquiera haya superado el patrón de crecimiento volátil y vulnerable a las perturbaciones externas que ha predominado desde el inicio de los años 90.

³ En la fase de auge de 1993-97, la tasa de inflación cayó sistemáticamente de 73,5% en 1992 a 8,5% en 1997.

¿Cuál es la explicación de este escenario de ausencia de crecimiento sostenido tan desconcertante para muchos? El propósito de este documento es hacer una contribución a la búsqueda de las respuestas a esta pregunta. La tesis que se propone es que una parte de la explicación yace en el hecho de que la economía peruana tiene dificultades notables de competitividad en la nueva economía globalizada. Para sustentar esta tesis, el documento formula un diagnóstico del estado de la competitividad de la economía peruana. Sobre la base de dicho diagnóstico, el documento procede a presentar una propuesta acerca de las áreas prioritarias en las que deben concentrarse las políticas públicas en el próximo quinquenio (2002-2007), para elevar el grado de competitividad de las empresas peruanas.

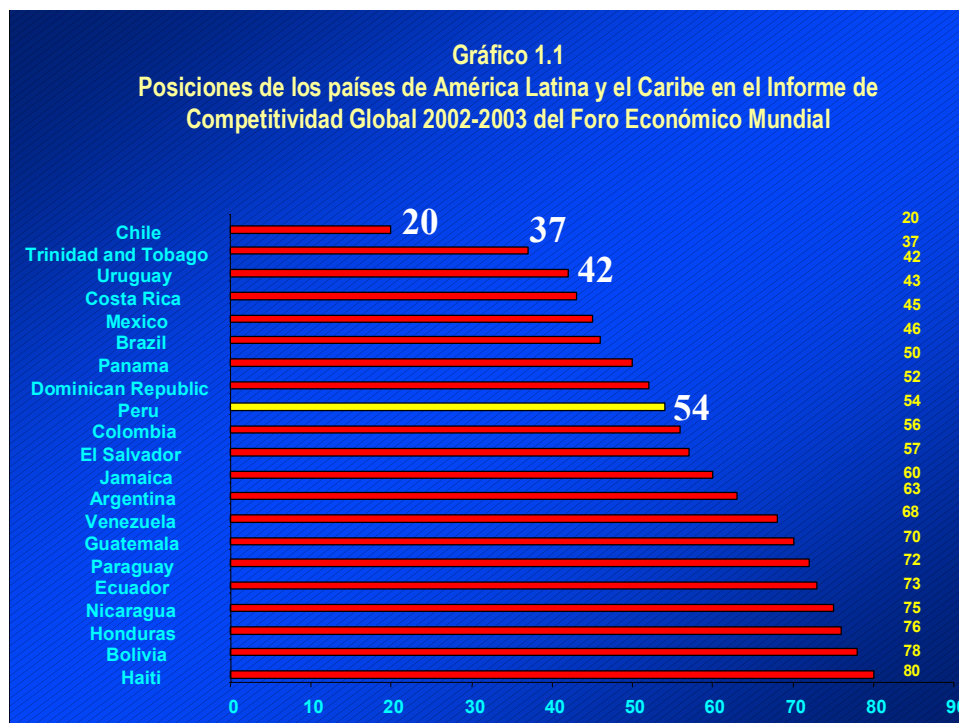
Este trabajo es el tercero en una serie que tiene por objeto analizar las dificultades de competitividad de cuatro países andinos, a saber, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Los dos primeros estudios de la serie tuvieron por objeto analizar los problemas de competitividad de la economías ecuatoriana (véase Melo, 2002a) y colombiana (Melo, 2002b). En estos trabajos se emplea la misma metodología para el diagnóstico de la competitividad. La metodología opera con la siguiente definición amplia del concepto de competitividad: competitividad es la capacidad que tienen las empresas de una economía: i) de producir bienes de mejor calidad, dado el precio, o ii) de producir los bienes a un precio más bajo, dada la calidad, o iii) de producir bienes de alta calidad con características únicas altamente valoradas por los consumidores del bien en cuestión.

En segundo lugar, la metodología empleada tiene en cuenta el hecho de que la abrumadora mayoría de los bienes producidos por las empresas de los países mencionados corresponden, en términos del esquema conceptual de Porter (1998), a ventajas comparativas y modos de competir basados i) en la abundancia de los recursos naturales o en el bajo costo del trabajo, o ambos, o ii) en el mejor de los casos, en la productividad y la eficiencia en la elaboración de productos estandarizados. En otras palabras, se tiene en cuenta el hecho de que las economías de los cuatro países están en una suerte de combinación de las dos etapas iniciales en el desarrollo histórico de su competitividad; una combinación de la etapa de competitividad basada en la abundancia y costo de los factores y la etapa siguiente, basada en la inversión de capital físico. El tipo de producción característico de la tercera etapa, basada en el capital humano, la innovación y el conocimiento, no es inexistente, pero está confinada a una proporción menor de bienes y servicios y todavía está lejos de ser el rasgo característico de la estructura productiva.

En tercer lugar, la metodología se basa en otras dos premisas centrales. La primera es que la competitividad de las empresas en economías como las mencionadas depende de la productividad y de los costos de producción y transporte de sus productos. Las empresas son más competitivas cuanto más elevado es su nivel de producción por unidad de capital invertido y cuanto más bajos son sus costos. La segunda premisa es que la productividad y los costos son los elementos resultantes de una suma vectorial multidimensional, en la cual entran un conjunto muy amplio de prácticas económicas y sociales que, no sólo van más allá de lo que sucede en las empresas individuales, tomadas aisladamente, sino que constituyen y moldean el contexto en el que las empresas individuales toman las

decisiones de asignación de los recursos. En otras palabras, lo que la segunda premisa postula es que la competitividad (o la carencia de ella) es un atributo sistémico de una economía nacional⁴.

En el desarrollo de la segunda premisa, la metodología postula que los elementos principales que contribuyen a la determinación de la competitividad de una economía nacional son: i) el monto de sus recursos productivos, ii) la calidad y productividad de los mismos, iii) la eficiencia con que operan sus mercados, iv) el estado de su infraestructura, v) la capacidad de innovación tecnológica de sus empresas y la productividad de su sistema nacional de innovación⁵, vi) la percepción existente entre los inversionistas de su estabilidad macroeconómica a largo plazo, vii) la fortaleza de sus instituciones y viii) la percepción de los inversionistas de su estabilidad política a largo plazo.



En su Informe de competitividad global (ICG), 2002-2003, el Foro Económico Mundial (FEM)⁶, clasificó a Perú en la posición 54 en su muestra de 80 países (véase el Gráfico 1.1). Entre los países de América Latina y el Caribe incluidos en la muestra, Perú ocupó la novena posición. Como lo muestra el Gráfico 1.2, tomado de Lora (2002a), esta

⁴ Tal como se explica en Melo (2002a), la intuición que está detrás del carácter sistémico del concepto de competitividad se puede ilustrar por medio un experimento conceptual simple. Imagínese la empresa más productiva del Valle del Silicio y supóngase que dicha empresa actúa en un mercado no monopolístico. Se trata, presumiblemente, de una empresa que es líder mundial en su campo, con la fuerza de trabajo más calificada e innovadora, el equipo gerencial más eficiente y creativo; una empresa que produce bienes de alta calidad a un costo más bajo que el de sus competidores, con la tecnología y el equipo de capital más avanzados. Trasládese a esa empresa al país promedio de América Latina y fórmese una hipótesis razonable sobre lo que pasaría con su productividad y sus costos, es decir, con su capacidad de competir.

⁵ El concepto de sistema nacional de innovación se explica en el Capítulo VI.

⁶ Cf. Cornelius y Schwab (2003).

posición intermedia en materia de competitividad entre los países latinoamericanos es congruente con el nivel de ingresos del país. Una estimación econométrica permitió determinar que, en efecto, la posición de competitividad de Perú coincide con la que le correspondería dado el nivel de su producto interno bruto⁷. La posición mencionada no es, sin embargo, satisfactoria. El análisis de los factores determinantes de la competitividad de Perú que se va a presentar en el resto de este documento demuestra claramente que el país tiene problemas graves de competitividad que requieren un esfuerzo mayúsculo para ser superados.



Diagnóstico y agenda amplia. En los primeros siete capítulos de este documento se analiza el estado de la economía peruana desde el punto de vista de los ocho factores antes mencionados como principales determinantes sistémicos de la competitividad. El diagnóstico se utiliza para elaborar una propuesta de agenda que contiene los temas que deben ser objeto de las políticas públicas en una estrategia de elevación de la competitividad. La manera en que se procede es la siguiente: cada uno de los capítulos se inicia con un diagnóstico del estado de la economía peruana desde el punto de vista de una dimensión particular de la competitividad⁸. Después de que se trata el diagnóstico de un tema específico, se pasa a una sección titulada “Puntos para la agenda”, en la cual se identifican las medidas de políticas y las acciones que pueden contribuir a superar las dificultades encontradas en el diagnóstico. Las propuestas de medidas y acciones se presentan de una manera unificada por medio de un cuadro sinóptico que se presenta en breve. Este expediente visual permite al lector hacer una lectura rápida de dichas

⁷ Los ejercicios econométricos en que se basa dicha estimación fueron realizados por el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

⁸ Con excepción del Capítulo VII, en el que se tratan dos dimensiones, a saber, la influencia de las instituciones en la competitividad de Perú y la dimensión del riesgo político.

propuestas. A esta agenda se le denomina agenda amplia porque cubre todos los temas que surgen en el diagnóstico. Como acaba de señalarse, el desarrollo y justificación detallados de sus distintos componentes se encuentran en las secciones “puntos para la agenda” de los distintos capítulos. A fin de facilitarle al lector la ubicación de dichas secciones, se indica a continuación las páginas en que ellas se encuentran para cada uno de los temas tratados.

Índice de las secciones “Puntos para la agenda”	
Tema	Página
Los recursos naturales, las ventajas comparativas y la estrategia de desarrollo	33
La calidad de la educación	41
La reforma del sistema de capacitación laboral	41
La fragmentación de las cadenas de producción	51
La cultura empresarial peruana	52
El mercado de crédito y el sistema bancario	66
El mercado de capitales	70
El mercado de trabajo	76
El régimen de comercio exterior y la política comercial	81
Las telecomunicaciones	86
La infraestructura de energía eléctrica	88
La infraestructura de carreteras	90
Los puertos	94
Los aeropuertos	95
El transporte férreo	96
Las privatizaciones	97
La innovación tecnológica en las empresas	102
Las tecnologías de la información y la comunicación	107
La agenda para el ajuste fiscal	115
La agenda para reducir la vulnerabilidad frente a las perturbaciones externas	122
La inestabilidad en las reglas de juego para el sector privado	153
La corrupción administrativa	157
La reforma del sistema judicial	159
La modernización del Estado	160
La reducción de los trámites administrativos	161
La política de competencia	162

Y para que el lector tenga una primera aproximación al contenido de la agenda amplia, el cuadro sinóptico que sigue resume las medidas de políticas y las acciones que le sirven de contenido. Las propuestas se refieren a 19 áreas de las políticas públicas conectadas en distintos grados y de diversas maneras con el tema de la competitividad. Los temas no se presentan en orden de importancia sino en el orden en que se tratan en los capítulos del I al VII de este documento.

Agenda amplia para la elevación de la competitividad de Perú	
<i>Desafíos</i>	<i>Políticas y acciones</i>
I. ¿Cómo aprovechar de una manera más eficiente y en una perspectiva estratégica de desarrollo los recursos naturales de Perú?	1. Deben desarrollarse los encadenamientos hacia delante asociados con los productos básicos que el país produce. 2. Los encadenamientos en cuestión deben desarrollarse en la perspectiva de producir bienes con mayor valor agregado y con mayor incorporación de la tecnología y conocimientos modernos. 3. Los encadenamientos deben desarrollarse alrededor de un criterio estratégico central: la viabilidad de mercado de las nuevas producciones. 4. El sector público y el sector privado peruanos deben diseñar una estrategia conjunta de desarrollo de encadenamientos específicos en cada una de las industrias de exportación basadas en recursos naturales. 5. Las reglas de juego de esta asociación público-privada deben ser claras y rigurosas. La regla de oro es que el sector público puede contribuir con recursos públicos, pero en un marco de normas que excluyan comportamientos de búsqueda de rentas por parte del sector privado. 6. Los recursos públicos deben orientarse a la producción de los bienes públicos necesarios para hacer posibles los encadenamientos en cuestión. 7. La política de apoyo al desarrollo de los encadenamientos debe incorporar una dimensión explícita de desarrollo regional. 8. Debe ponerse especial atención a la creación de las condiciones económicas generales que hacen posible los encadenamientos deseados. Estas condiciones incluyen: i) la apertura de la economía al comercio exterior y a la inversión extranjera, ii) la mejora de la calidad de la educación mediante las medidas propuestas en la Sección II de esta agenda amplia, iii) el estímulo a la innovación tecnológica y la adopción de nuevas tecnologías importadas (véanse las medidas que se proponen en la Sección XII de esta agenda amplia), y iv) el estímulo a la utilización de las tecnologías de la comunicación y la informática en los distintos sectores productivos y de servicios (véanse las medidas que se proponen en la Sección XIII de esta agenda amplia). En la promoción de estas condiciones

	generales hay un campo de acción para la política pública y en conexión con ellas surgen necesidades importantes de generación de bienes públicos.
II. ¿Cómo fortalecer los recursos de capital humano?	1. Mejorar la calidad de la educación mediante una reforma de las escuelas públicas basada en los siguientes principios: a) La asignación de los recursos debe estar ligada a los resultados. b) Los padres de familia deben tener voz efectiva en la administración de las escuelas. c) Debe darse a las familias la capacidad de escoger las escuelas para sus hijos. d) Las escuelas deben tener autonomía para organizar su actividad académica y administrar sus recursos. 2. Reformar el sistema de capacitación de la fuerza de trabajo mediante: a) Reforma de la legislación laboral para reducir los incentivos a la contratación temporal de la mano de obra. b) Introducción de incentivos a la inversión en capacitación por parte de las empresas. c) Introducción de competencia en la oferta de capacitación.
III. ¿Cómo enfrentar la fragmentación de las cadenas de producción?	1. Es necesario propiciar una asociación estratégica entre el sector público, el sector privado y el sector científico-tecnológico (universidades, institutos de investigación y entidades afines), con el objeto de trabajar conjuntamente hacia el fortalecimiento de las cadenas. 2. Realizar diagnósticos detallados de las cadenas productivas más importantes para identificar los problemas de cada una como un todo y los de cada uno de sus eslabones. Con base en los diagnósticos se pueden diseñar planes de fortalecimiento de las cadenas.
IV. ¿Cómo estimular la transformación de la cultura empresarial?	1. Diagnóstico del estado actual del gobierno corporativo en las empresas peruanas. 2. Difusión de las prácticas de buen gobierno corporativo reconocidas internacionalmente y la promoción de su adopción por parte de las empresas. 3. Promoción de las llamadas “prácticas gerenciales de alto desempeño”. 4. Establecimiento del Sistema Nacional de la Calidad, con la misión de promover estrategias de mejoramiento de la calidad.

	5. Organizar un programa de aseguramiento de la calidad con la misión de impulsar a las empresas a obtener la certificación internacional en normas ISO. 6. Utilizar la cooperación técnica internacional para organizar programas de entrenamiento de empresarios peruanos en los países industriales sobre temas de vanguardia en gerencia, con especial hincapié en la capacitación de los pequeños y medianos empresarios. 7. Profundizar la legislación en materia de represión a las prácticas restrictivas de la competencia.
V. ¿Cómo elevar la eficiencia del mercado de crédito y cómo ampliar la oferta de crédito?	1. Mejora sustancial del marco legal de protección de los derechos de los acreedores, mediante: a) La reforma del régimen de bienes dados en garantía. Puede derogarse el régimen actual de prenda y sustituirse por una ley de garantías reales mobiliarias que abarque todas las operaciones destinadas a garantizar créditos. La ley y su reglamentación deberían: i) ampliar la constitución de garantías para incluir todas las operaciones de crédito y tipos de bienes y acreedores, ii) establecer un orden de prioridades de los acreedores, con base en un registro simple de los avisos de garantía, iii) modernizar el sistema de registro de estos avisos de garantía y iv) hacer posible la toma de posesión por parte del acreedor de los bienes dados en garantía y la venta de los mismos, con una intervención judicial mínima. Es importante que esa ley de garantías incluya los siguientes bienes como susceptibles de ser utilizados como garantía: bienes tangibles, derechos como los que surgen de patentes y marcas; bienes intangibles tales como las cuentas por cobrar, los créditos sin garantía y los vales de tarjetas de crédito; carteras de crédito con garantía real (por ejemplo, las carteras hipotecarias inmuebles de un banco) y los bienes muebles adheridos a un inmueble. b) Reforma de la legislación para el manejo de las quiebras de las empresas, con el fin de establecer: 1) la no imposición de la suspensión automática sobre los activos en caso de reorganización, 2) que se dé prelación a los acreedores con garantía en el pago de las deudas y 3) el derecho de los acreedores a ser consultados en el proceso de reorganización.

	2. Incrementar la competencia en el sistema financiero mediante: a) Información pública amplia de las tasas de interés que cargan los bancos. b) Regulaciones que permitan que los intermediarios financieros distintos a los bancos puedan ofrecer servicios de pagos. c) Creación de una agencia de defensa del consumidor de servicios financieros. 3. Fortalecimiento de la regulación y la supervisión en las siguientes áreas: a) Supervisión consolidada de los grupos económicos. En esta materia, la SBS debe: i) establecer criterios de información homogéneos para las empresas pertenecientes a un mismo conglomerado y ii) establecer visitas de inspección conjuntas con otros organismos reguladores (por ejemplo, la CONASEV), para lograr un mejor control de las distintas empresas pertenecientes a un conglomerado dado. b) Administración de los riesgos que enfrentan los intermediarios. En la administración de los riesgos de crédito es necesario moverse gradualmente hacia esquemas del tipo de los que se están adoptando en el nuevo Acuerdo de Basilea, en los cuales se delega en los propios bancos la responsabilidad de desarrollar los modelos de evaluación del riesgo de crédito. Por otra parte, en materia de riesgos de liquidez, se requiere: i) una evaluación más estricta, por rangos de plazos, de los descortes entre activos y pasivos; ii) una evaluación más exhaustiva de las políticas internas de los bancos para el manejo de liquidez, iii) una evaluación más cuidadosa de los indicadores de concentración de los pasivos. Finalmente, en materia de riesgos operativos, se requiere: i) que los bancos establezcan unidades responsables de la identificación y el control de los riesgos operativos y ii) definir patrones para determinar los riesgos asociados con la utilización de las tecnologías de la información y con otras tecnologías operativas bancarias. c) Supervisión por parte de los agentes privados del mercado de las actividades de los
--	---

	d) intermediarios. Debe establecerse la obligación de que los intermediarios suministren al mercado información veraz, oportuna, verificable y transparente sobre su perfil de riesgo y sus políticas de control del riesgo.
VI. ¿Cómo desarrollar los mercados de capitales?	1. Desarrollar nuevos instrumentos que garanticen una oferta creciente de recursos financieros de largo plazo. 2. En particular, desarrollar el mercado secundario de hipotecas a través de la titularización de las mismas, para lo cual se requiere: a) La normalización de la documentación relacionada con las hipotecas. b) La armonización de las diversas reglas relacionadas con la titularización. c) Un tratamiento tributario más uniforme de los valores respaldados por hipotecas (en comparación con los otros valores). d) Mejora de los procedimientos de titulación de tierras. e) Un proceso más flexible y expedito de ejecución, en casos de insolvencia, de las garantías otorgadas por los prestatarios. 3. Fomento de los fondos de inversión de capital de riesgo. 4. Diseño de medidas para la protección del accionista minoritario. 5. Creación de un mercado accionario especial para las empresas medianas y pequeñas. 6. Desarrollo del mercado de derivados. 7. Revisión de algunos aspectos de la regulación que constituyen una traba al desarrollo del mercado. 8. Mejora de las normas de gobierno de las empresas. 9. Cambios en las reglas de operación de los fondos de pensiones, tales como los siguientes: a) Permitirles colocar una proporción mayor de sus recursos en el exterior. b) Flexibilizar las regulaciones sobre los límites de inversión. c) Permitir que una sociedad administradora pueda hacerse cargo de dos o más fondos de pensiones. d) Reducir las cargas administrativas excesivas y simplificar las regulaciones. e) Diseñar e implantar disposiciones que conduzcan a un mayor grado de competencia entre las sociedades administradoras existentes.

VII. ¿Cómo elevar la eficiencia del mercado de trabajo?	1. Evitar un retroceso a la legislación laboral inflexible que prevaleció antes de las reformas. 2. Consolidar y profundizar los avances hechos mediante nuevas medidas tales como: a) La reducción sustancial de los costos de despido en los nuevos contratos de trabajo. Esta medida se puede combinar con medidas orientadas a transformar el impacto de los costos de despido en el caso de los contratos ya existentes. Por ejemplo: 1) abrirles a las empresas la opción de pagar la compensación por tiempo de servicios con cursos de capacitación, siempre y cuando sean solicitados por el trabajador y se lleven a cabo en las instituciones de capacitación que el propio trabajador escoja; 2) abrirles a los trabajadores la opción de cambiar el derecho a indemnización por el valor de cursos de capacitación en la institución de capacitación que ellos escojan. b) La reducción de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas c) La reducción de las contribuciones a la seguridad social. d) La eliminación del Impuesto Extraordinario de Solidaridad.
VIII. ¿Cómo elevar la eficiencia del comercio exterior?	1. Estabilizar la estructura arancelaria. Adoptar una estructura simple de cuatro niveles. Los cuatro niveles podrían ser 0%, 5%, 10% y 20%. Los tres primeros niveles serían para bienes de capital, bienes intermedios y bienes finales, respectivamente. Se dejaría el nivel de 20% para ciertos productos delicados, tales como los bienes agrícolas y algunos bienes industriales tales como las confecciones. La estructura arancelaria tendría una elevada concentración (digamos, más de 95% de las partidas arancelarias) en los tres primeros niveles. 2. Definir como estrategia general de negociación comercial la formación de un bloque común con los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) para los siguientes procesos de negociación: a) con Brasil y el MERCOSUR, hacia la formación de un área de libre comercio de América del Sur, y b) hacia la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). 3. Eliminar las sobretasas arancelarias para el sector agrícola. La eliminación debe ir acompañada, sin embargo, de la puesta en práctica de una estrategia de elevación de la productividad agropecuaria

	4. Eliminar los dos tipos de barrera no arancelaria que aún subsisten: a) los requisitos de contenido local que el gobierno ha establecido en conexión con los programas gubernamentales de nutrición y b) las provisiones que favorecen a los proveedores locales en las compras de bienes y servicios hechas por el gobierno.
IX. ¿Cómo mejorar la eficiencia de las telecomunicaciones?	1. Reformas institucionales que garanticen la independencia de la Oficina Supervisora de la Inversión Privada en las Telecomunicaciones (OSIPTEL). 2. Promoción de la competencia en el sector. 3. Desarrollo de una política de interconexión que fomente un uso eficiente de la red existente y genere una entrada eficiente de nuevas empresas.
X. ¿Cómo mejorar la eficiencia del sector eléctrico?	1. Garantizar la independencia y capacidad de acción autónoma del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG). 2. Completar el proceso de privatización de las empresas estatales de generación y distribución. 3. Que los representantes de las compañías de distribución y de los clientes grandes no regulados tengan derecho a voto en los COES. 4. Eliminar la asimetría existente en el mercado al por mayor entre las empresas distribuidoras y las empresas generadoras, asimetría que ahora opera en desmedro de las primeras.
XI. ¿Cómo mejorar la infraestructura de transporte?	A. En carreteras 1. Fortalecer la independencia del órgano regulador. 2. Simplificar el esquema institucional del sector, comenzando por reducir el número de agencias que operan en el mismo y aclarar la división de competencias y funciones entre el menor número de entidades resultantes de la simplificación. 3. Eliminar la ejecución directa de obras por parte de las entidades públicas. 4. Avanzar en la integración física con los países vecinos y con los demás países de América del Sur, por medio de la participación en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). B. En puertos 1. Promover el proceso de concesiones portuarias. 2. Adecuar el esquema de concesiones a la estructura desigual de tamaño y capacidad de los puertos. C. En aeropuertos. 1. Privatizarlos bajo la modalidad de contratos de manejo o darlos en concesión al postor que minimice los subsidios que el Estado debería otorgar.

XII. ¿Cómo incrementar la innovación tecnológica en las empresas peruanas?	1. Elevar la calidad de la educación mediante la implantación de las medidas propuestas en la Sección II de esta agenda amplia. 2. Crear un ambiente favorable a la inversión privada y a la competencia en el mercado, mediante la implantación de las medidas propuestas en las secciones VI, VII, XIV, XV y XVIII de esta agenda amplia. 3. Establecer incentivos a la inversión en investigación y desarrollo en las empresas. 4. Estimular las formas de asociación entre las empresas privadas, particularmente (pero no únicamente), entre empresas pequeñas y medianas, en las que se aprovechen las economías de aglomeración o las externalidades, o ambas, y las economías de escala resultantes de la cooperación. Fomentar especialmente las aglomeraciones locales de empresas y la cooperación entre las empresas que pertenecen a la misma cadena de producción.
XIII. ¿Cómo incrementar la difusión y utilización más amplias de las tecnologías de la informática y la comunicación (TIC)?	1. Desarrollo de un marco legal y de políticas favorable a la inversión en general y a la inversión en las TIC en particular. En cuanto a lo primero, es preciso implantar las medidas que se proponen en las secciones VI, VII, XIV y XV de esta agenda amplia. En cuanto a lo segundo, es preciso hacer hincapié en: i) la necesidad de que se protejan los derechos de propiedad intelectual, ii) la necesidad de que se reduzcan los aranceles para la introducción de bienes y equipo de capital que incorporen las TIC, iii) la necesidad de crear condiciones favorables para la expansión de la oferta de capital de riesgo, iv) la necesidad de reducir el número de procedimientos administrativos ante el Estado para la creación y registro de nuevas empresas, v) la necesidad de mantener una política de libertad total en materia de contenidos intelectuales y gráficos en los sitios y páginas de Internet y vi) la necesidad de que se establezca por ley que las órdenes de compra hechas a través de Internet tengan el carácter de contratos con fuerza legal, como una manera de promover el comercio electrónico. 2. Compromiso concreto y factual del gobierno con la utilización de las mencionadas tecnologías. Esto se puede lograr si el gobierno establece que: i) Todas las entidades que prestan servicio al público le brinden a los ciudadanos la opción de solicitar y

	recibir estos servicios a través de Internet, cuando quiera que ello sea técnicamente posible y administrativamente razonable, y ii) Todas las entidades del sector público con presupuesto por encima de un cierto umbral tengan la obligación de establecer y mantener un sitio en Internet para proveer información al público de una manera transparente y atender consultas de los ciudadanos. iii) Se modifiquen los criterios de toma de decisión en materia de adquisición de bienes y contratación de servicios por parte de la administración pública, teniéndose en cuenta no sólo el criterio del bajo costo sino también la incorporación de tecnologías innovadoras y avanzadas en los bienes y servicios demandados por el gobierno. iv) La promoción de la utilización más intensiva posible de las TIC en las escuelas públicas, particularmente en los niveles primario y secundario 3. Promoción de la competencia tanto en los mercados de provisión de las TIC como en los mercados de los servicios de telecomunicaciones e informática.
XIV. ¿Cómo asegurar la estabilidad macroeconómica?	1. Llevar a término el ajuste fiscal, mediante: a) La reforma del régimen tributario. b) La determinación del nivel de gasto en los presupuestos anuales durante el período de ajuste, en función de los objetivos anuales para el superávit primario estructural. c) La adopción de las provisiones necesarias para que la descentralización administrativa y fiscal del país sea fiscalmente responsable. d) La reforma de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. e) El establecimiento de provisiones para el manejo ordenado de los pasivos contingentes del sector público f) El fortalecimiento institucional y técnico del manejo de la deuda externa 2. Reducir la vulnerabilidad de la economía a las perturbaciones externas causadas por el carácter volátil de los flujos de capital, los cambios no anticipados de los términos de intercambio o las variaciones bruscas de la demanda de las exportaciones peruanas, mediante: a) La puesta en práctica disciplinada de una política fiscal anticíclica. b) El fortalecimiento de la regulación y la

	supervisión del sistema financiero. c) El mantenimiento del régimen de tasa de cambio flexible con intervención del Banco Central. d) El perfeccionamiento del sistema de conducción de la política monetaria basado en la inflación como objetivo directo. 3. Transformar el clima de expectativas adversas que ha frenado la recuperación de la inversión mediante: a) Reformas institucionales que creen los incentivos para que los gobernantes eviten los cambios arbitrarios de las reglas de juego para la actividad económica del sector privado. b) Reforma inmediata del mecanismo de salida de las empresas del mercado para hacerlo más expedito.
XV. ¿Cómo superar la inestabilidad de las reglas de juego para la actividad económica privada?	1. Reformar el Poder Judicial, con el objetivo de fortalecer su independencia e imparcialidad, mediante medidas como las propuestas en la Sección XVII de esta agenda. 2. Llevar a cabo una reforma institucional que consagre la independencia de los organismos reguladores mediante una ley orgánica de los organismos reguladores que incluya las siguientes provisiones: a) Separación clara de las funciones de definición de políticas y las funciones de regulación. Las primeras corresponderán al Poder Ejecutivo y las segundas a los organismos reguladores. b) Autonomía presupuestaria efectiva para las agencias reguladoras. c) Conformación de directorios cuyos miembros cumplan estrictas condiciones técnicas y profesionales, sean nombrados por el Poder Ejecutivo y confirmados por la Comisión de Organismos Reguladores del Congreso y sólo puedan ser separados de sus cargos con el consentimiento de ésta y por causales graves. d) Los miembros de los directorios no deben ser representantes del Poder Ejecutivo y, por lo tanto, no deben responder ante éste por su gestión, sino ante la Comisión de Organismos Reguladores del Congreso y ante la Contraloría General de la República. e) Los períodos de los directores deben ser más largos que el del presidente de la República y serían escalonados. f) Los organismos reguladores deben someterse

	al escrutinio de la ciudadanía, mediante normas precisas de transparencia y rendición de cuentas. 3. Adelantar una campaña para comprometer a los partidos políticos y demás fuerzas que suscribieron el Acuerdo Nacional de julio de 2002 a mantener la estabilidad de la legislación económica. 4. Eliminar la excesiva proliferación de legislación secundaria. 5. Perfeccionar los contratos de estabilidad legal y, en particular, de estabilidad tributaria. 6. Reformar el servicio civil para crear una administración pública basada en funcionarios de carrera con alta competencia técnica. 7. En el período de transición hacia un sistema judicial imparcial e independiente, crear, dentro del Ministerio Público, una fiscalía especial que tenga como función garantizar un marco de estabilidad jurídica para las empresas. 8. Introducir mecanismos de arbitraje y resolución de disputas entre el gobierno y las empresas.
XVI. ¿Cómo eliminar la corrupción?	1. Incrementar la vigilancia y la represión legal de las prácticas corruptas: a) Incrementar las penas de cárcel para los delitos de corrupción administrativa y enriquecimiento ilícito. b) Constituir un organismo estatal especializado y de alto nivel para combatirla, una fiscalía especial para la lucha contra la corrupción. Para garantizar la independencia de este organismo, el fiscal especial que lo encabece debe ser escogido conjuntamente por el presidente y el Congreso Nacional y responder por su gestión ante esos dos poderes. El organismo deber tener amplias facultades legales para procesar funcionarios acusados de corrupción y suficientes recursos presupuestarios para poder reclutar personal altamente calificado 2. Incrementar la transparencia de la administración pública: c) Cada entidad del sector público debe suministrar información pública amplia y de fácil acceso acerca de sus actividades y decisiones. d) Aprobar una ley de acceso libre a la información del sector público, que obligue a

	la administración pública a proveer la información que los ciudadanos y los medios de comunicación soliciten. e) Establecer la obligación de que los candidatos a los cargos de elección del Poder Ejecutivo y el Congreso y los ciudadanos nombrados para cargos de alto nivel de la administración del Estado publiquen sus declaraciones de renta y patrimonio. f) Establecer la obligación de que los partidos políticos y las organizaciones de campaña de los candidatos a cargos de elección popular publiquen informes detallados y auditados de sus finanzas, en los cuales se identifiquen las personas y organizaciones que hayan contribuido a las campañas. 3. Introducir reformas del servicio civil como las propuestas en la Sección XVIII de esta agenda. Medidas tendientes a profesionalizar la carrera de administración pública, le den un sentido de independencia a los funcionarios públicos, introduzcan mecanismos de concurso para acceder a cargos técnicos en la administración, introduzcan escalas de salarios y políticas de ascensos basadas en el mérito, con los niveles más altos de remuneración posibles y reglas precisas en materia de conflictos de interés. 4. En los procedimientos de compra y otorgamiento de contratos, se deben fortalecer las facultades legales y la capacidad técnica de la Contraloría General de la Nación (previa una reforma interna de esta entidad, de ser preciso) para supervisar los procesos de licitación. Además, se debe hacer uso intensivo de Internet para la difusión sin restricciones de la información sobre oportunidades de contratos y licitaciones, condiciones de los concursos y decisiones que se tomen en dichas materias. 5. Participación de la ciudadanía en la supervisión de la ejecución del presupuesto por parte de las entidades públicas. Se deben crear por ley comités de supervisión ciudadana ante los cuales los funcionarios responsables de las entidades públicas den cuenta periódicamente de su gestión. Estos comités se deben constituir en cada entidad pública, comenzando inicialmente con los ministerios y organismos públicos descentralizados del orden nacional y procediendo luego, cuando las condiciones estén maduras para ello, a propagarlos gradualmente a los niveles regional y local.
--	---

XVII. ¿Cómo reformar el Poder Judicial?	1. Lucha contra la corrupción en el sistema judicial. Para que esta iniciativa sea eficaz pero no se libre a costa de la independencia del Poder Judicial, las acciones destinadas a erradicar la corrupción deben ser supervisadas por un consejo mixto público-privado que tenga facultades legales precisas y acotadas de intervención, por un tiempo estrictamente limitado, y que esté constituido a partes iguales por: i) representantes del Poder Judicial (una tercera parte), ii) representantes del Poder Ejecutivo y del Congreso (que sumen también una tercera parte) y iii) representantes de la sociedad civil y el sector privado empresarial (que sumen la restante tercera parte). 2. Desarrollo de la capacidad de autogobierno responsable y eficiente de las instituciones judiciales.
XVIII. ¿Cómo modernizar el Estado?	1. Reforma del servicio civil que incluya: a) Unificación de las planillas y la información del personal disponible, bajo patrones comunes a todo el aparato estatal, para permitir una conducción planificada de la gestión de recursos humanos del Estado y un control efectivo de sus implicaciones fiscales. b) Puesta en marcha de políticas e instrumentos de incentivos, compensación, capacitación y redistribución de efectivos, que permitan conciliar la estabilidad con una gestión eficaz y eficiente de los recursos humanos del Estado. 2. Reorganización del Poder Ejecutivo. c) Racionalización del aparato administrativo del Estado, reduciendo el número de entidades y eliminando funciones redundantes. d) Racionalización y simplificación de las estructuras organizativas de los ministerios y organismos públicos descentralizados, fortaleciendo la capacidad de los ministerios sectoriales para formular y desarrollar políticas. e) Fortalecimiento de la autonomía de las entidades reguladoras. f) Reorganización de las dependencias desconcentradas de la administración central, para articularse con el proceso de creación y desarrollo de los gobiernos regionales. g) Reducción de los costos de transacción en las relaciones entre el Estado y las empresas.

XIX. ¿Cómo profundizar la competencia en los mercados?	Desarrollar la legislación tendiente a regular la concentración económica. En particular, desarrollar la legislación sobre las fusiones de empresas.
---	--

La agenda de temas cruciales. La agenda amplia que acaba de esbozarse tiene la virtud de que presenta un panorama de los problemas y obstáculos que es preciso entrar a superar y de las medidas de política y acciones que pueden contribuir a resolver problemas y eliminar obstáculos. Tiene, sin embargo, el grave defecto de que los temas no están jerarquizados por orden de importancia, ni los problemas y obstáculos por orden de gravedad. Una agenda en ese estado de elaboración no permite todavía, por lo tanto, definir prioridades para una estrategia.

Perú tiene numerosas carencias en casi todas las dimensiones que determinan el grado de competitividad del país. Y los recursos para enfrentarlos son escasos. De ahí la importancia de pensar y actuar con un criterio estratégico. Por ende es tan importante distinguir entre lo meramente importante, lo muy importante y lo crucialmente importante. El gran desafío del pensamiento estratégico consiste en lograr acertar en la tarea de hacer estas distinciones y, de esta manera, iluminar eficazmente la acción práctica.

El documento utiliza la distinción entre lo importante, lo muy importante y lo crucialmente importante como categorías de clasificación de los problemas desde el punto de vista estratégico. Por medio de la aplicación de estas categorías, se hace el esfuerzo de identificar un subconjunto pequeño de áreas crucialmente importantes para el avance de la competitividad del país. La tesis que se sostiene es que las áreas así categorizadas son aquéllas en las que yacen los obstáculos más grandes al progreso de la competitividad de las empresas peruanas en la situación histórica actual. El señalamiento de dichas áreas y de las tareas que deben llevarse a cabo en cada una de ellas constituye el contenido de lo que se va a denominar la agenda de temas cruciales. Esta agenda contiene los temas o áreas prioritarios en los que la sociedad peruana y la política pública deben concentrar sus esfuerzos para avanzar óptimamente, en el horizonte temporal del próximo quinquenio, a fin de elevar significativamente la competitividad del país.

La presentación anticipada de la agenda de temas cruciales es un dispositivo apropiado para resumir las principales conclusiones de este trabajo. La identificación de los temas cruciales está, en efecto, directamente ligada al diagnóstico que se hace en los capítulos del I al VII de este documento. El diagnóstico demuestra que los principales obstáculos a la competitividad de Perú residen en cuatro áreas, a saber: i) el área de las instituciones (en el sentido preciso que se explica a continuación), ii) la calidad de la educación y la escasa inversión existente en la capacitación laboral de los trabajadores, iii) las limitaciones de la infraestructura de transporte y iv) las limitaciones del sector financiero y del mercado de capitales.

El tema de las instituciones ocupa un lugar central en el diagnóstico presentado en este documento. El diagnóstico señala que los mayores obstáculos a la competitividad se encuentran en el plano institucional. En particular, tres factores de tipo institucional constituyen limitaciones mayúsculas a la actividad productiva de las empresas. Dichos factores son: i) la inestabilidad de las reglas de juego de la actividad económica del sector privado, ii) la corrupción en la administración pública y iii) la carencia de un sistema judicial imparcial y eficaz.

En consonancia con los problemas puestos de relieve en el diagnóstico, la agenda de temas cruciales está organizada en torno a un grupo de seis tareas estratégicas en las que debe concentrarse el esfuerzo de políticas públicas para que Perú mejore su competitividad en el próximo quinquenio. Dichas tareas son las siguientes:

7. Eliminar la inestabilidad de las reglas de juego de la actividad económica del sector privado.
8. Elevar la calidad de la educación e incrementar la capacitación laboral.
9. Mejorar la infraestructura de transporte.
10. Eliminar la corrupción de la administración pública.
11. Continuar la reforma de la administración de justicia con el objetivo central de constituir el Poder Judicial en un bastión de seguridad jurídica para la actividad económica privada.
12. Realizar reformas del sistema financiero que hagan posible un acceso más amplio al crédito y reformar el mercado de capitales para facilitar la financiación de la inversión en capital fijo.

La agenda de medidas y acciones para materializar estos objetivos es, por definición, la agenda de temas cruciales. Por la propia manera en que se elabora, la agenda de temas cruciales es, simplemente, un subconjunto de la agenda amplia. Se trata del subconjunto de ésta última que se relaciona con los temas que se acaban de enumerar. En términos concretos, la agenda en cuestión está constituida, entonces, por las secciones XV, II, XI, XVI, XVII, V y VI de la agenda amplia, enumeradas en el orden de importancia jerárquico que se les asigna en el diagnóstico y no en el orden de exposición seguido en la agenda amplia.

Las medidas de políticas y las acciones que constituyen el contenido específico de la agenda de temas cruciales se presentan de manera sinóptica en el último capítulo del documento.

I. LOS RECURSOS DE PERÚ

En este capítulo se hace un inventario de los recursos con que cuenta la economía peruana. La primera sección cubre la dotación de recursos naturales; la segunda, los recursos humanos y la tercera, los recursos de capital.

A. Los recursos naturales

Perú tiene una rica dotación de recursos naturales. Entre ellos se destacan por su abundancia los minerales, los pesqueros, el gas natural, las condiciones naturales requeridas para la generación de energía hidroeléctrica, los bosques, la potencialidad agrícola asociada con sus suelos y el petróleo. A continuación se examinan brevemente las características de esos recursos.

1. Los recursos minerales

Perú posee reservas considerables de minerales. Los más importantes son el cobre, el plomo, el zinc, el estaño, la plata, el oro, el hierro y el molibdeno. El país posee 8,8% de las reservas mundiales de plata, 6,1% de las reservas mundiales de cobre, 3,3% de las reservas mundiales de estaño, 2,8% de las reservas mundiales de zinc y 0,8% de las reservas mundiales de oro. Es apenas natural que, con estos niveles de reservas minerales, Perú sea una potencia minera a nivel mundial. El país es, en efecto, el segundo productor de plata; tercero de estaño, plomo y zinc; quinto de cobre y octavo de oro⁹ a nivel mundial. Perú genera los siguientes porcentajes de la producción mundial: 16% de la de estaño, 11,2% de la de plata, igual porcentaje de la de zinc, 5,7% de la de oro y 4,1% de la de cobre. La industria minera peruana es competitiva a nivel mundial. De acuerdo con el Instituto Fraser¹⁰, Perú ocupa el octavo lugar a nivel mundial desde el punto de vista de su carácter atractivo como destino para la inversión minera, el undécimo lugar en cuanto al “potencial de sus políticas mineras” y el duodécimo en lo tocante a su potencial mineral. La minería genera 45% de las exportaciones peruanas y 17,6% del ingreso tributario del país.

2. Los recursos pesqueros

La parte sur-oriental del Océano Pacífico, particularmente a lo largo de las costas de Chile, Perú y Ecuador, es la región del planeta con la mayor biomasa de recursos marinos. Es también la región con el mayor potencial de crecimiento para la pesca. Es, por lo tanto, una zona estratégica para la industria pesquera mundial, especialmente si se tiene en cuenta que la biomasa marina mundial está declinando.

Las estimaciones sobre la biomasa total y las especies pelágicas particulares que habitan las aguas superficiales y el mar abierto frente a la costa peruana (principalmente, la anchoveta y la sardina) han sido muy variables¹¹. Por ejemplo, en 1978 se estimó la biomasa total de anchoveta en 4,8 millones de toneladas. El cálculo cayó a 0,5 millones de toneladas en 1983. Posteriormente se recuperó y tuvo fluctuaciones hasta 1991, año en el que registró un crecimiento considerable. En 1994 alcanzó el máximo histórico de 13,5 millones de toneladas, pero en 1995 cayó de nuevo, a 8,8 millones.

⁹ En América Latina, Perú es el primer productor de oro, estaño, plomo y zinc y el segundo productor de plata y cobre. Sin duda, un país líder en minería metálica en la región.

¹⁰ Citado por Quijandría (2002).

¹¹ Esta exposición de los recursos pesqueros se basa en Agenda: PERU (2001).

La pesca en la costa peruana es vulnerable a las fluctuaciones climáticas asociadas con los fenómenos de El Niño y La Niña. Estos fenómenos se caracterizan por cambios en las temperaturas oceánicas y en la dirección de las corrientes marinas, y alteran las condiciones en que los cardúmenes se reproducen y migran. La combinación de cambio climático y captura excesiva por parte de la industria pesquera puede producir resultados catastróficos, como ya sucedió con el malhadado colapso de la pesca de anchoveta a comienzos de la década del 70.

3. El gas natural

Perú tiene reservas de gas natural de 8,7 trillones de pies cúbicos y una producción de aproximadamente 14,8 billones de pies cúbicos. El nivel de producción va a aumentar considerablemente en los próximos años, con la entrada en operación del yacimiento de Camisea, el más grande de América Latina. Este yacimiento contiene entre nueve y 13 trillones de pies cúbicos de gas y más de 600 millones de barriles de gas natural líquido. Con el tiempo, Camisea producirá entre 400 y 500 millones de pies cúbicos de gas natural por día y 50.000 barriles de condensados por día. El otro yacimiento de gas importante es el de Aguaytía, cuyas reservas se estiman en 440 millones de pies cúbicos.

4. Los recursos hidroeléctricos

La cordillera de los Andes forma una barrera divisoria continental que separa al territorio peruano en dos sistemas hidrográficos, a saber, el sistema del Pacífico, que consiste de ríos de longitud relativamente corta, y el sistema del Atlántico, cuyos ríos forman parte de la cuenca del Amazonas. Desde el punto de vista de la generación de energía eléctrica, el río más importante de Perú es el Rimac, que desemboca en el Océano Pacífico después de atravesar las zonas metropolitanas de Lima y El Callao. Hay 13 plantas hidroeléctricas que se alimentan del Rimac y sus tributarios. La generación de energía eléctrica es vulnerable a las fluctuaciones en los patrones de lluvias.

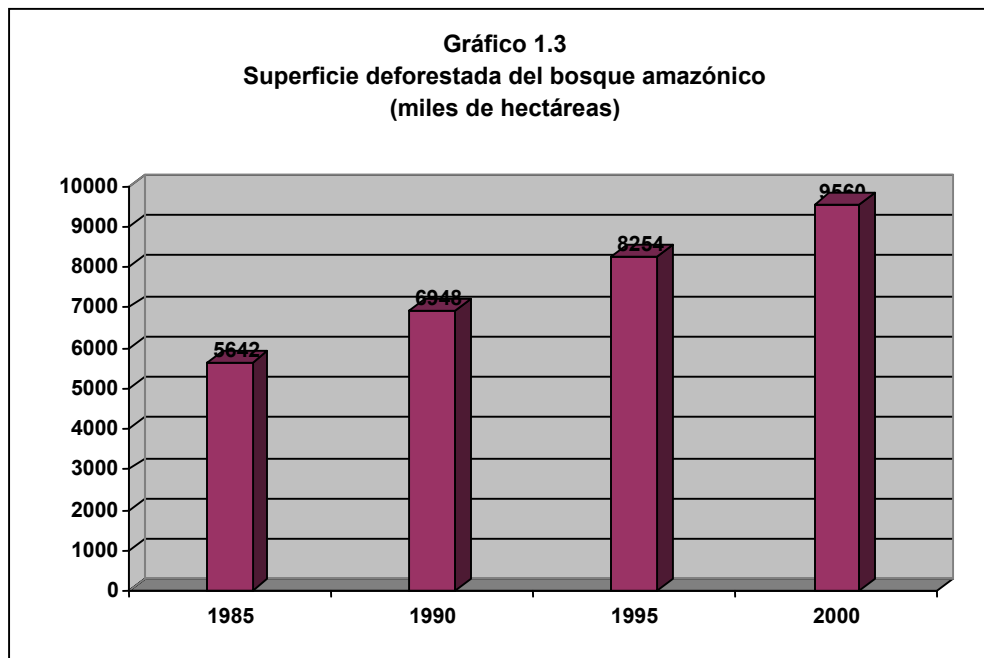
5. Los recursos forestales

En Perú, la extensión cubierta de bosques es de 74,8 millones de hectáreas¹². El 92,6% de dicha superficie está localizada en la región de la selva amazónica, 4,2% en la Costa y 3,2% en la Sierra. Perú también tiene una amplia variedad de ecosistemas boscosos. El bosque tropical amazónico tiene una enorme variedad de especies. Sin embargo, esta heterogeneidad hace que la explotación comercial de la selva peruana sea más difícil que la de otros tipos de bosque. La selva peruana produce un promedio de 150 metros cúbicos de madera por hectárea, pero, de esa cantidad, solamente 2 metros cúbicos por hectárea corresponden a especies viables comercialmente. Esta circunstancia genera incentivos para un volumen de corte altamente selectivo. Sucede con frecuencia, por ejemplo, que se destruyen áreas extensas de bosque sólo para cortar algunos pocos árboles que pertenecen a las especies comercialmente viables.

¹² Esta descripción de los recursos forestales se basa en Agenda: PERU (2001) y en Charpentier e Hidalgo (1999).

Los recursos forestales no están siendo adecuadamente conservados. La tasa de deforestación ha alcanzado el alarmante nivel de 0,010 hectáreas por habitante por año¹³. Los métodos de tala, quema y despeje de los bosques para abrirle campo a la actividad agrícola y ganadera son la causa principal de la deforestación. Estos dos métodos son responsables de la destrucción de 80% de la biomasa que se pierde cada año, el total de la cual se estima en 40 millones de metros cúbicos. A estos métodos les sigue en poder devastador el uso de la madera como combustible, que representa 17% de la pérdida de biomasa; la degradación de las cuencas de los ríos, la erosión de las faldas de las montañas y, finalmente, tanto el cultivo de coca como los intentos de limitar su producción¹⁴. En este contexto se genera, además, un efecto de causalidad circular, pues varias de las causas de deforestación se ven reforzadas a su vez por la deforestación misma. Así, la desaparición de los bosques causa erosión de los suelos, degradación de las cuencas de los ríos, pérdida de la biodiversidad y cambios en los patrones climáticos. A los factores mencionados se suma la falta de un marco legal e institucional adecuado para el manejo de los recursos forestales.

Desde el punto de vista de la superficie de bosque, se estima que las prácticas mencionadas en el párrafo anterior dan por resultado la destrucción, cada año, de 260.000 hectáreas (GRADE, 2000). El Gráfico 1.3 muestra la evolución del área deforestada a lo largo del período 1985-2000.



¹³ Esta tasa es 3,3 veces mayor que la tasa promedio mundial (0,003) y también se compara desfavorablemente con la de América Latina y el Caribe (0,004) y la de Brasil (0,006).

¹⁴ El cultivo de coca trae consigo la destrucción de las áreas boscosas para abrir campo al cultivo. A este efecto se suma la polución de suelos y ríos por medio de las sustancias químicas utilizadas para el procesamiento de la hoja de coca. Pero también los intentos de erradicar el cultivo son destructivos, por los efectos de los exfoliantes que se usan para tal propósito.

En comparación con la rapidez del proceso de deforestación, los esfuerzos de reforestación son extremadamente limitados. Se estima que de los 8,5 millones de hectáreas deforestadas hasta 1996, apenas se han reforestado 430.000 hectáreas, es decir, 5,1%.

6. Los suelos y demás factores de potencialidad agrícola

De acuerdo con Hamann y Paredes (1991), solamente 5,9% del territorio peruano es adecuado para la agricultura¹⁵. Aproximadamente 2,9% de dicho territorio estaba siendo cultivado a mediados de los 90 (Agenda: PERU, 2001). Las condiciones para la agricultura varían según la región del país que se considere. La Costa es un desierto donde la agricultura depende de la construcción de obras de irrigación. Por esta razón, en esta región sólo se cultiva 4,9% de la tierra. El área cultivada de la Costa representa, sin embargo, 22% de toda la tierra cultivada y genera 60% de la producción agrícola. La sierra andina tiene un clima y una topografía poco conducentes a la agricultura. La tierra agrícola representa 6% de la superficie total de la sierra y una proporción importante de ella se utiliza para pastos. La agricultura serrana se caracteriza por tener rendimientos extremadamente bajos. Las tierras aptas para la agricultura en la región de la selva representan menos de 1% del total de las tierras aptas para la agricultura en Perú. Más allá de la llamada “ceja” de selva, las condiciones no favorecen ni a la agricultura ni a la ganadería. De acuerdo con GRADE (2000), la agricultura peruana tiene “altos costos ambientales” y éstos están relacionados con la erosión de los suelos, la pérdida de fertilidad de la tierra, la degradación de las tierras de pastoreo y el uso excesivo de herbicidas y pesticidas. GRADE cita el testimonio del Instituto Nacional de Recursos Naturales del Perú, (INRENA), según el cual, en 1995, la superficie afectada por problemas de erosión grave alcanzaba 8 millones de hectáreas, siendo la sierra la que presenta un mayor porcentaje de este total (72,5%). Es bien sabido que la erosión de los suelos con aptitudes agrícolas reduce la fertilidad de la tierra y, por ende, afecta negativamente su productividad.

7. El petróleo

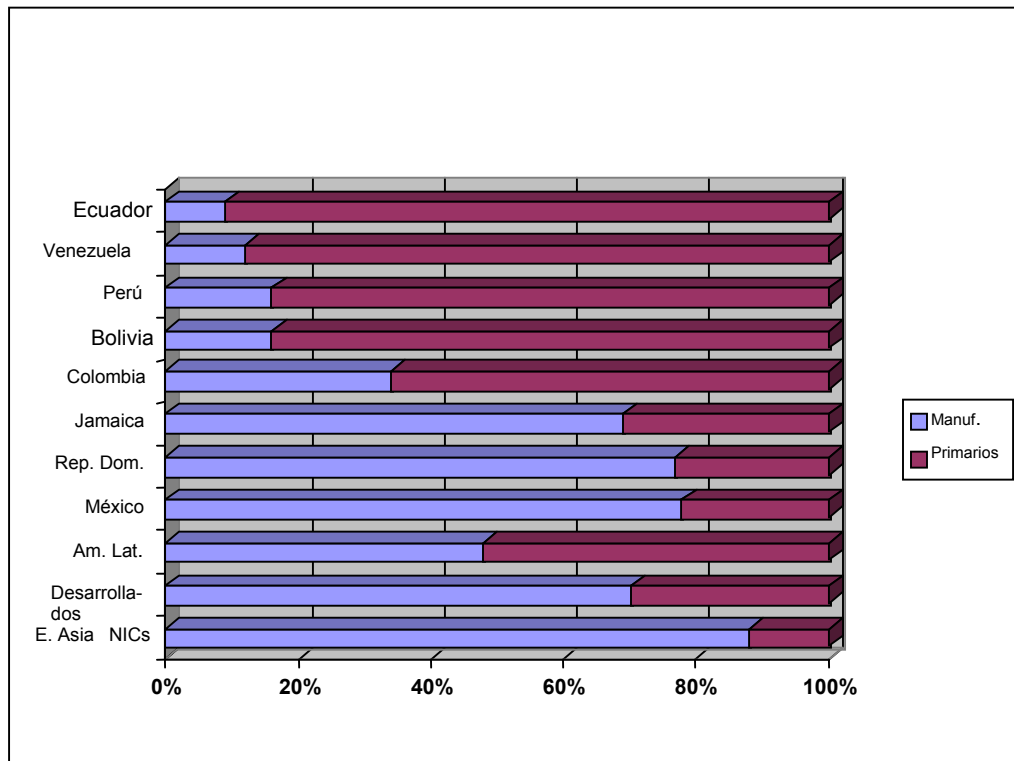
De acuerdo con la Agencia de Información Energética de Estados Unidos (2002), las reservas petroleras de Perú se estiman en 324 millones de barriles. A comienzos de la década del 80, la producción era de alrededor de 200.000 barriles por día, pero ha venido declinando desde entonces. En los últimos tres años fue de: 106.000 b/d en 1999, 100.000 b/d en 2000 y 96.000 b/d en 2001. Puesto que el consumo interno es de alrededor de 180.000 b/d, esto significa que Perú se ha convertido en un importador neto de cantidades significativas de petróleo. Perú produce crudos pesados e importa crudos livianos. El gobierno peruano estima que para mantener las reservas al nivel actual se requieren inversiones en exploración y producción de entre US\$112,5 y US\$150 millones anuales hasta 2005. Para duplicar las reservas a 700 millones de barriles se requiere una inversión anual de entre US\$287 millones y US\$360 millones.

¹⁵ Este examen de los recursos agrícolas de Perú se basa en Hamann y Paredes (1991), GRADE (2000) y Agenda: PERU (2001).

8. Conclusión: recursos naturales y ventajas comparativas

Las ventajas comparativas de Perú se basan principalmente en sus recursos naturales. La evidencia a favor de este aserto es bien conocida. Una pieza clave de dicha evidencia es el porcentaje de las exportaciones peruanas basadas en recursos naturales. El Gráfico 1.4 permite visualizar las diferencias de estructura entre los países cuyas ventajas comparativas se basan en los recursos naturales y los países cuyas ventajas están asociadas con la producción manufacturera. El gráfico muestra, en efecto, la estructura de las exportaciones de varios conjuntos de países y de algunos países individuales. Cada barra completa representa la totalidad de las exportaciones de un país o conjunto de países. La parte oscura de la barra representa la participación porcentual de las exportaciones de productos primarios dentro de las exportaciones totales y la parte más clara, la participación porcentual de las exportaciones manufactureras. Los países y grupos de países se ordenan de abajo hacia arriba en orden de creciente importancia de las exportaciones de productos primarios. Empezando desde abajo, se tiene la estructura de exportación de los países cuyas ventajas comparativas residen en la manufactura, que aquí están representados por los países industrializados del Este de Asia (en los cuales, alrededor de 88% de las exportaciones corresponde a productos manufacturados), y por el conjunto de todos los países industrializados (en los cuales, alrededor de 71% de las exportaciones corresponde a manufacturas). Luego la América Latina como un todo, en la cual, 48% de las exportaciones corresponde a manufacturas y 52% a productos primarios. A continuación vienen los países individuales seleccionados para esta muestra. Primero se encuentra el grupo constituido por los tres países de la región con más alto porcentaje de exportaciones manufactureras, a saber, México, República Dominicana y Jamaica. En ellos predominan las exportaciones manufactureras, aunque los porcentajes de éstas son inferiores a los de las exportaciones manufactureras del Este de Asia¹⁶. Finalmente, se incluye en el gráfico a los cinco países de la Comunidad Andina de Naciones, los cuales, con excepción de Colombia, son países cuyas exportaciones manufactureras son inferiores a 20%. Al interior de este subconjunto (y también de toda la muestra), Perú es el tercer país más dependiente de las exportaciones primarias.

¹⁶ Los porcentajes son 78%, 77% y 69%, respectivamente.

Gráfico 1.4. Estructura de exportaciones

Esta evidencia simplemente confirma la afirmación hecha en la introducción, según la cual la mayoría de los bienes producidos por Perú corresponde a ventajas comparativas y modos de competir basados en la abundancia de los recursos naturales o en el bajo costo del trabajo, o ambos.

Puntos para la agenda. ¿Qué implicaciones tiene este peso de los recursos naturales en las ventajas comparativas en el desarrollo de una estrategia de competitividad peruana? ¿Es la abundancia de recursos naturales una suerte de maldición que condena a Perú al destino ineludible de ser por siempre un país atrapado en un estadio rezagado de desarrollo económico? El tema ha sido objeto de controversia. Una corriente influyente de pensamiento encabezada en la literatura económica moderna por Singer (1950) y Prebisch (1959) ha sido tradicionalmente muy escéptica de las posibilidades que tienen las economías ricas en recursos naturales de lograr un nivel avanzado de desarrollo económico. Prebisch y Singer plantearon la hipótesis de que los países exportadores de materias primas enfrentan una tendencia de largo plazo hacia el deterioro sistemático de sus términos de intercambio con respecto a los países productores de bienes industriales, y sostuvieron que ésta es una condición estructural adversa para su desarrollo económico. También sostuvieron que los países cuya economía se basa en los recursos naturales enfrentan oportunidades limitadas para el progreso técnico, en comparación con aquellos cuyas economías se basan en las manufacturas. De Ferranti y otros (2002) sostienen, por el contrario, que la experiencia histórica de países ricos en recursos naturales, tales como Australia, Canadá, Finlandia, Suecia y Estados Unidos, comprueba que la existencia de una rica dotación de recursos naturales es una condición favorable al desarrollo económico, si se combina con la búsqueda diligente y la adopción de nuevas tecnologías

apropiadas a dicha dotación de recursos. Además, añaden de Ferranti y otros, la evidencia disponible sugiere que el desarrollo de los recursos naturales no impide el desarrollo manufacturero o de otras actividades basadas en el conocimiento. La lección recurrente de los países que se han desarrollado con base en sus recursos naturales es la necesidad de generar un alto nivel de capital humano y una capacidad “nacional” de aprendizaje e innovación.

Lo que se necesita es desarrollar gradual (pero diligentemente) los encadenamientos hacia adelante asociados con los productos básicos que Perú produce, empezando con aquellos en los cuales ya tiene una presencia exportadora importante (minerales, pesca y algunos productos agrícolas). Los encadenamientos en cuestión deben desarrollarse en la perspectiva de producir bienes con mayor valor agregado y mayor incorporación de la tecnología y el conocimiento modernos. Los encadenamientos deben desarrollarse alrededor de un criterio estratégico central: la viabilidad de mercado, es decir, la rentabilidad, de las nuevas producciones. Para darle operatividad a esta idea, el sector público y el sector privado peruanos deben diseñar una estrategia conjunta de desarrollo de encadenamientos específicos en cada una de las industrias de exportación basadas en recursos naturales. Esta estrategia requiere como condición indispensable del concurso y la participación activa del sector privado. Sin embargo, las reglas de juego de esta asociación público-privada deben ser claras y rigurosas. La regla de oro es que el sector público puede y debe contribuir con recursos públicos, pero en el marco de normas que excluyan de plano los comportamientos de búsqueda de rentas por parte del sector privado. Los recursos públicos deben orientarse a la producción de los bienes públicos necesarios para hacer posibles los encadenamientos en cuestión. Adicionalmente, es fundamental que en un país tradicionalmente tan centralizado como Perú, la política de apoyo al desarrollo de los encadenamientos incorpore una dimensión explícita de desarrollo regional.

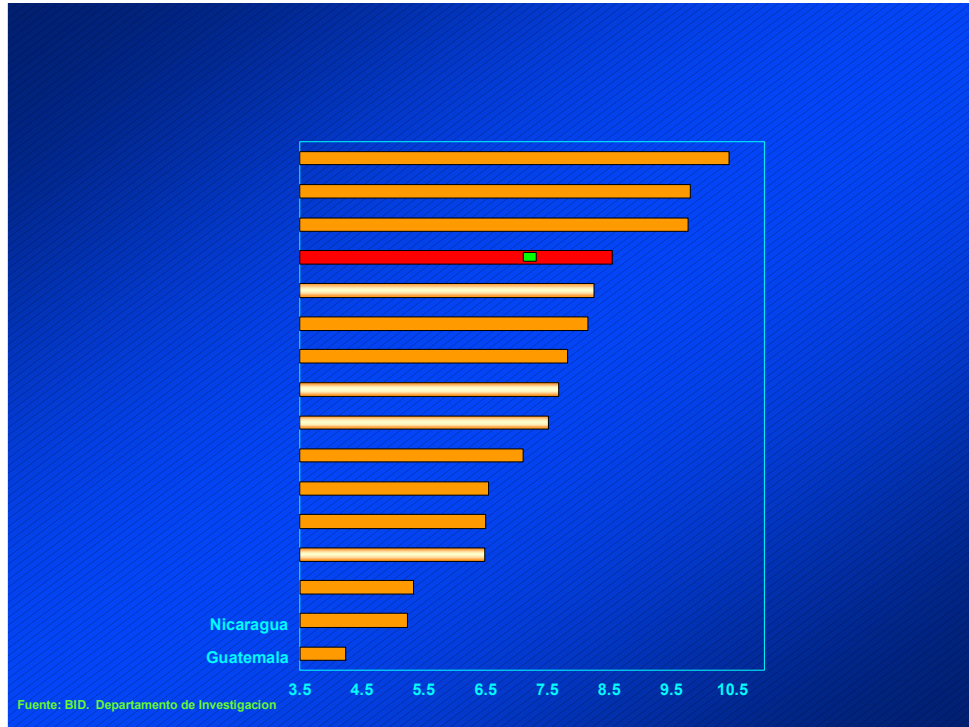
Debe ponerse especial atención a la creación de las condiciones económicas generales que hagan posible los encadenamientos deseados. Esas condiciones incluyen: i) la apertura de la economía al comercio exterior y a la inversión extranjera, ii) la mejora de la calidad de la educación, iii) el estímulo a la innovación tecnológica y la adopción de nuevas tecnologías importadas y iv) el estímulo a la utilización de las tecnologías de la comunicación y la información en los distintos sectores productivos y de servicios. En la promoción de estas condiciones generales hay un campo de acción muy grande para las políticas públicas, y en conexión con ellas surgen necesidades importantes de generación de bienes públicos.

B. Los recursos humanos

Perú es un país de 25,2 millones de habitantes, en el que la población crece a una tasa promedio anual de 1,7%. La fuerza de trabajo se estima en 10,7 millones de personas y está creciendo a una tasa promedio anual de 2,6%.

El 90% de los adultos sabe leer y escribir. La escolarización primaria de los niños entre seis y 12 años es de 91% y la escolarización secundaria de los niños entre 12 y 17 años es

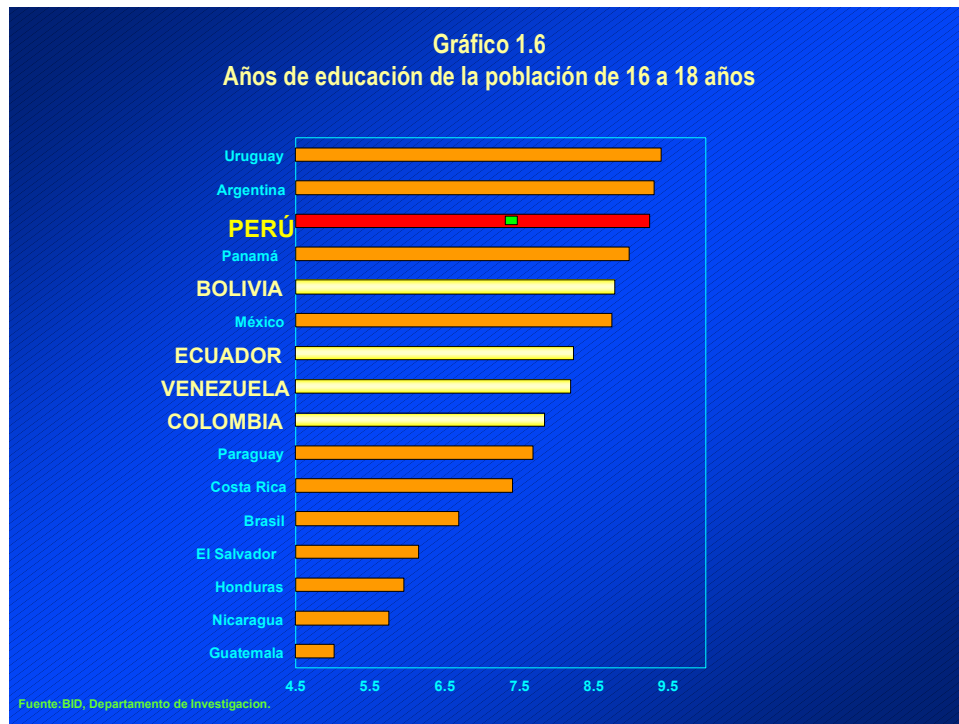
de 55%. La escolaridad promedio de la población económicamente activa (adultos mayores de 23 años) es de 8,7 años. El Gráfico 1.5 muestra que, desde el punto de vista de este indicador, Perú ocupa el cuarto lugar en una muestra de 16 países de América Latina y el Caribe y el primero entre los países de la Comunidad Andina¹⁷. Cuando este indicador se toma en relación con el nivel de ingresos del país, se encuentra (véase el Gráfico 1.5) que el nivel de educación de la población económicamente activa (PEA) es más alto que el que le correspondería por el nivel de ingresos¹⁸. Esto es una indicación de que el problema no yace principalmente en el nivel medio de educación, sino en la calidad de la educación y la productividad del trabajo.



¹⁷ Los datos de Argentina y Uruguay utilizados en el Gráfico 1.5 corresponden solamente a la población urbana, mientras que los datos de República Dominicana corresponden a 1996.

¹⁸ El Gráfico 1.5 es apenas uno de un conjunto de gráficos tomados de Lora (2001). En la mayoría de ellos, el gráfico presenta no sólo la información del valor observado de la variable de interés, sino también el valor pronosticado para dicha variable dado el valor del PIB de Perú, con base en ejercicios de regresión realizados por el Departamento de Investigación del BID. Para la interpretación de estos gráficos, el lector debe tener en cuenta que la barra correspondiente a Perú representa el valor observado y la distancia entre el eje vertical y el rectángulo pequeño representa el valor pronosticado de la variable. Si esta distancia es mayor que la longitud de la barra (es decir, si el rectángulo aparece separado de la barra y, por lo tanto, a la derecha de la misma), esto significa que el valor pronosticado de la variable es más alto que el observado, lo cual equivale a decir que el valor observado es menor que el que le correspondería a Perú dado su nivel de Producto Interno Bruto. En estos casos, el gráfico provee también la información acerca de la brecha cuantitativa existente entre el pronóstico y el valor observado. El valor de la brecha se da en términos porcentuales. Por otra parte, si la distancia entre el eje vertical y el pequeño rectángulo es menor que la longitud de la barra, el rectángulo necesariamente se superpone a la barra. En estos casos, el valor observado de la variable en cuestión es más alto que el que le correspondería a Perú, dado su nivel de PIB y el valor de la brecha es negativo. A manera de ejemplo, en el Gráfico 1.5 la brecha es negativa, lo cual significa que el valor observado para la variable “Años de educación de la PEA” es mayor que el valor esperado dado el nivel de ingresos.

Los avances significativos de Perú en la cobertura cuantitativa en materia educativa son aún más evidentes cuando se mira el grado de escolaridad de la población joven. El Gráfico 1.6 muestra que en Perú los jóvenes entre 16 y 18 años de edad tienen una escolaridad promedio de 9,4 años. También muestra ese gráfico que este nivel es más alto que el que le correspondería al país dado su nivel de ingresos. Desde el punto de vista de este indicador, Perú ocupa el tercer puesto en la misma muestra de 16 países de la región a que se hizo referencia en el párrafo anterior y es, además, el mejor colocado de los países andinos¹⁹.

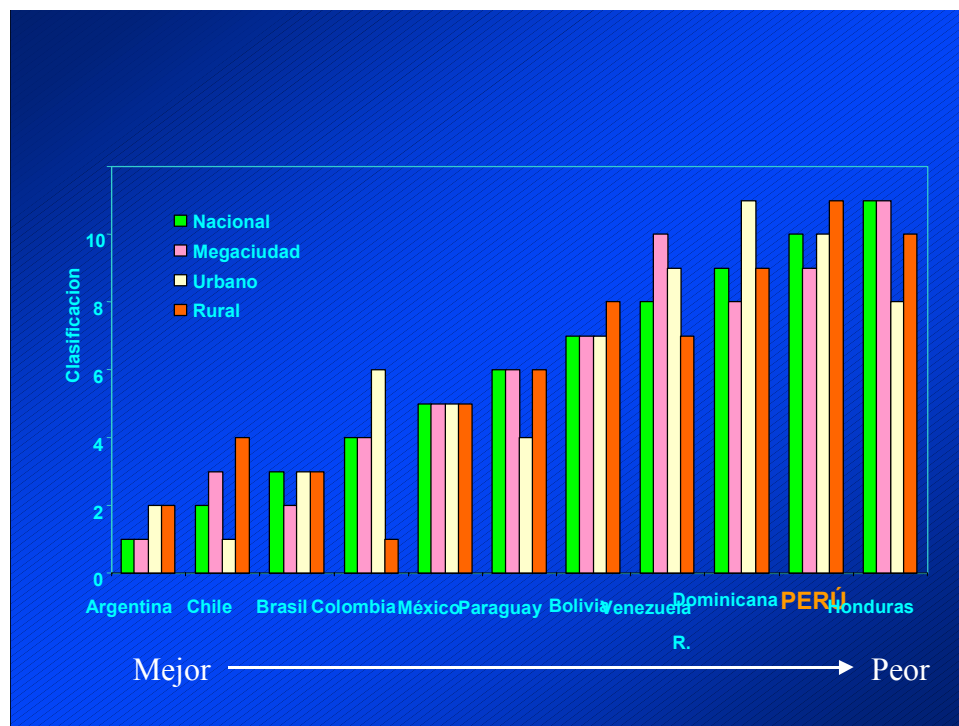


Los indicadores disponibles se corresponden con la hipótesis de que el problema de recursos humanos de Perú no yace en la cobertura cuantitativa de la educación, sino en la calidad de la misma. Así, por ejemplo, una clasificación de la calidad de la educación en 11 países de América Latina hecha con base en información del Banco Mundial y de los ministerios de educación de los países dio como resultado que, desde el punto de vista de la calidad de la educación, Perú se ubicó en el penúltimo lugar de la muestra (véase el Gráfico 1.7)²⁰. Por otra parte, en las encuestas para el Informe de competitividad global (ICG) del Foro Económico Mundial (FEM) 2001-2002, Perú quedó entre los 10 países

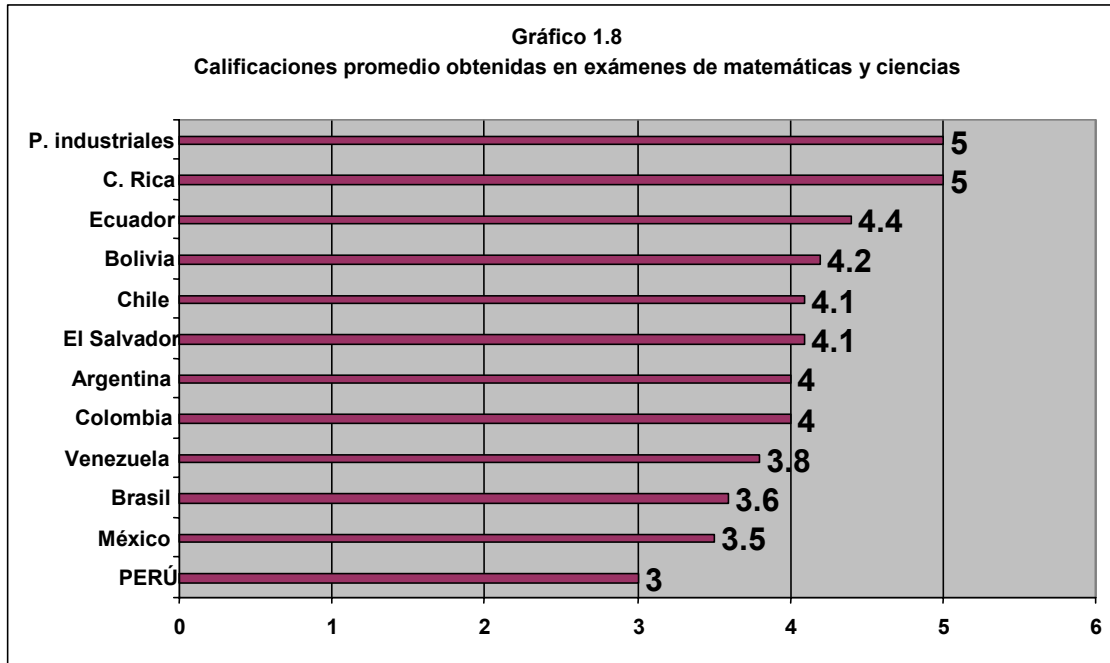
¹⁹ Es preciso, sin embargo, no perder de vista que la distribución de la cobertura existente entre las distintas regiones no es equitativa.

²⁰ Yendo de izquierda a derecha, las cuatro barras que el Gráfico 1.7 muestra para cada país ilustran el puesto obtenido por dicho país cuando se considera, respectivamente, el conjunto del sistema escolar nacional, el sistema escolar de la zona metropolitana de las grandes ciudades, el sistema escolar urbano (que incluye tanto los sistemas escolares de las grandes ciudades como los de las pequeñas) y el sistema escolar rural. La posición del país en el gráfico está determinada por la longitud de la barra para el sistema escolar nacional.

peor colocados desde el punto de vista de la calidad de las escuelas públicas, al ubicarse en la posición 66 en una muestra de 75 países.



Otro indicador disponible para apreciar comparativamente la calidad de la educación peruana es el resultado de los exámenes de matemáticas y ciencias de estudiantes de 66 países. El Gráfico 1.8 presentan los resultados de una muestra de 11 países de América Latina y el promedio obtenido por los estudiantes de los países industriales. En esta comparación, Perú resulta ser el último.



Adicionalmente, de acuerdo con el Instituto Apoyo y el CIPE (2002), “el Perú, al igual que Honduras, la República Dominicana, Bolivia y Venezuela, se encuentran a la cola de la región latinoamericana tanto en el área de matemáticas como en el área de lenguaje” (p. 2).

Los avances y limitaciones de Perú en materia de capital humano se pueden resumir adecuadamente haciendo referencia al nivel general de desarrollo humano de sus habitantes, utilizando para ello el Índice de Desarrollo Humano propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2001). El valor de este Índice para Perú en 1999 fue de 0,743; considerablemente inferior al del país líder de la región (Barbados), cuyo índice fue de 0,864, y muy por debajo del líder mundial (Noruega), cuyo índice fue de 0,939. Perú ocupó el puesto 73 entre los 162 países para los cuales se calcula el Índice y está clasificado como un país de desarrollo humano medio. Entre los países andinos, Perú ocupó el cuarto lugar.

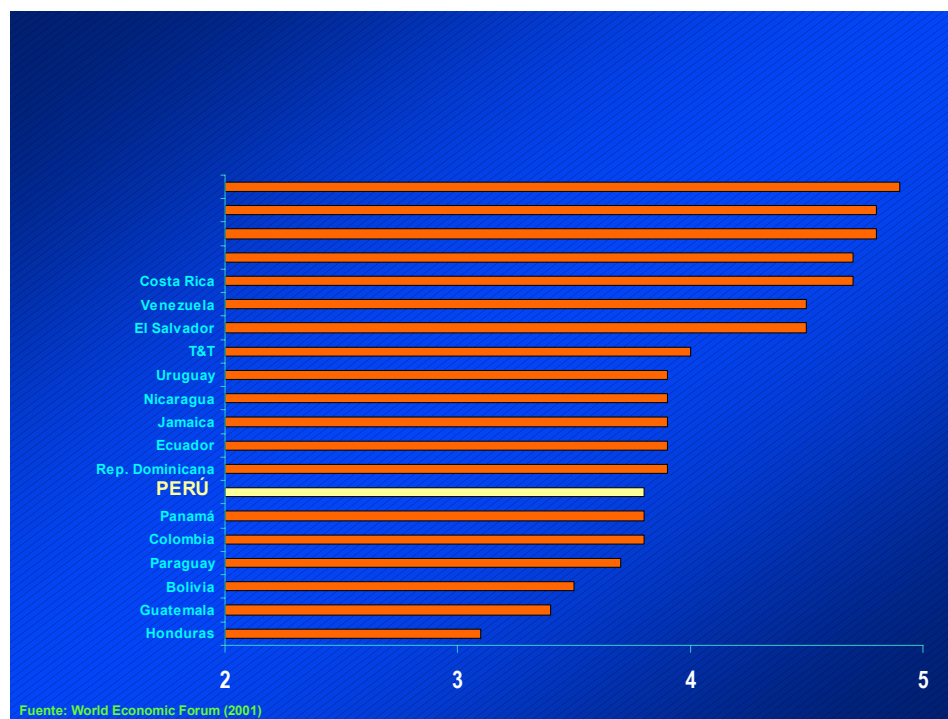
La inversión de las empresas en capacitación laboral. Una de las causas de la deficiente acumulación de capital humano existente en Perú es la escasa inversión de las empresas en la capacitación laboral y profesional de sus trabajadores. El Cuadro 1.1, tomado de la CAF (2002)²¹, muestra que la probabilidad de que los trabajadores de las distintas categorías reciban capacitación por parte de las empresas donde trabajan es una de las más bajas en América Latina.

²¹ Que a su vez utiliza como fuente al Banco Interamericano de Desarrollo (2001).

Cuadro 1.1				
Probabilidad de recibir capacitación				
	Trabajadores no calificados	Trabajadores calificados	Supervisores	Técnicos
Venezuela	10	35	40	40
Bolivia	22	50	55	75
Argentina	25	55	45	65
Perú	25	42	40	45
Brasil	29	35	65	77
Ecuador	37	48	45	42
Colombia	40	78	60	79
Chile	67	73	70	73

Fuente: CAF (2002).

En una muestra de 20 países latinoamericanos y del Caribe, Perú es uno de los siete en los que las empresas asignan una menor prioridad a la inversión en capacitación y formación especializada de su personal (véase el Gráfico 1.9). Uno de los factores determinantes de esta conducta es la legislación laboral existente. Como acertadamente lo sugiere el Banco Mundial (2000), en la medida en que el régimen laboral deje de estimular la contratación de trabajadores permanentes e incentive la contratación temporal (véase el análisis de este tema en el Capítulo III), en esa misma medida se dejará de incentivar también la inversión de las empresas en capacitación, es decir, que se genera un equilibrio que es menos que óptimo tanto para los trabajadores como para las empresas.



Fuente: World Economic Forum (2001)

El sistema de capacitación laboral. La capacitación técnica laboral se imparte en Perú en el marco de una red de instituciones bastante heterogénea en términos de modalidades, tipos de institución y calidad de la enseñanza impartida²². La red en cuestión puede subdividirse en dos segmentos. Hay, en primer lugar, un segmento formal, cuyo funcionamiento está regulado y supervisado por el Ministerio de Educación. Este segmento consta de los Servicios Sectoriales (SS)²³, los Institutos Superiores Tecnológicos (IST), los Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) y los Centros de Entrenamiento Ocupacional (CEO). Existe también, en segundo lugar, un sistema no formal en el que se pueden incluir tanto la diversidad de cursos de entrenamiento ocupacional brindados por universidades como los programas llevados a cabo por organizaciones no gubernamentales.

El problema principal del sistema de capacitación no es de cobertura. La oferta de servicios de capacitación ha crecido y hay evidencia de que los jóvenes y trabajadores de todos los estratos tienen acceso a la misma. El problema es, más bien, que el nivel promedio de calidad de la capacitación impartida es bajo y la varianza de la misma es alta. Parte de la explicación yace en que existen deficiencias notables en materia de locales, infraestructura, maquinaria y equipos. Sin embargo, el factor más importante es la desarticulación entre el aparato productivo y la oferta de capacitación. El programa de estudios que se imparte en la mayoría de las instituciones no tiene en cuenta los requerimientos y especificaciones que las empresas demandan.

²² Este breve análisis del sistema de capacitación laboral peruano sigue de cerca al de Saavedra (2002).

²³ Se incluyen aquí: SENATI, SENCICO, CENFOTUR y INICTEL.

Puntos para la agenda. La necesidad de elevar la calidad de la educación e incrementar la capacitación laboral, como medios para aumentar el capital humano de Perú, se combinan para constituir una de las áreas crucialmente importantes de la agenda que este documento propone para la estrategia peruana de competitividad. Por esta razón, estos dos temas forman parte de la agenda de temas cruciales.

Para mejorar la calidad de la educación es preciso trabajar a un horizonte de mediano plazo, hacia una reforma del sistema educativo que se base en el cambio de los incentivos de los agentes relevantes en los procesos educativos. Es necesario alinear los incentivos a fin de favorecer la calidad y la eficiencia. A tal fin, la reforma de las escuelas públicas debe basarse en los siguientes principios: i) la asignación de recursos debe estar ligada a los resultados, de tal manera que las escuelas que ofrezcan una educación de mayor calidad (medida por el desempeño de sus alumnos en pruebas académicas normalizadas) reciban una mayor cantidad de recursos presupuestarios y los profesores que tengan mejor desempeño reciban un salario más alto; ii) los padres de familia deben tener voz efectiva en la administración de las escuelas; iii) debe darse a las familias la capacidad de escoger las escuelas para sus hijos, basándose en una información amplia sobre el desempeño de los estudiantes de las distintas escuelas en exámenes generales normalizados, y iv) las escuelas deben tener autonomía para organizar su actividad académica y administrar sus recursos.

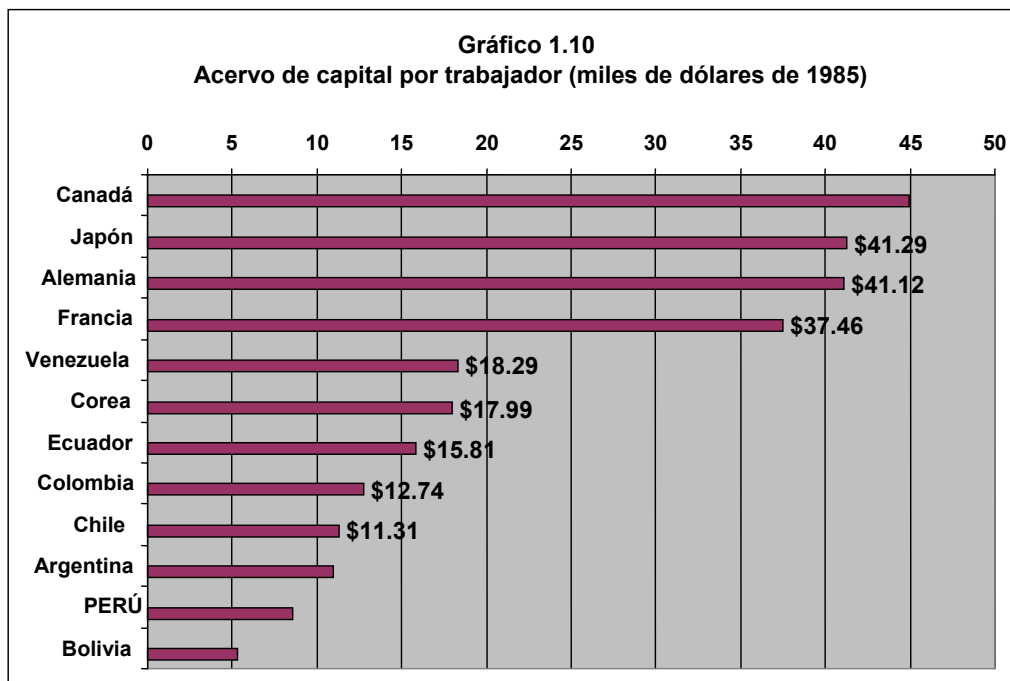
El otro frente estratégico para la elevación del capital humano es la reforma del sistema de capacitación de la fuerza de trabajo. Tres reformas son esenciales para la transformación del sistema de capacitación: i) la reforma de la legislación laboral, para reducir los incentivos a la contratación temporal de la mano de obra; ii) introducción de incentivos a la inversión en capacitación por parte de las empresas, y iii) la introducción de competencia en la oferta de capacitación.

En lo que se refiere a la introducción de incentivos a la inversión de las empresas en capacitación, se pueden tomar dos tipos de medidas: i) ofrecer subsidios directos a la capacitación de trabajadores desempleados y ii) deducir los gastos que las empresas hagan en la capacitación de sus trabajadores de los impuestos a la nómina o de los impuestos a sus ganancias.

En cuanto al fomento de la competencia en el mercado de capacitación, debe establecerse un sistema en el que las empresas puedan pagar de cuentas corrientes abiertas en el sistema de capacitación los servicios de capacitación a entidades de su elección. Los recursos correspondientes se pueden generar en el impuesto a la nómina para capacitación existente actualmente. Las entidades de capacitación deben operar en un mercado competitivo, que cuente con la participación no sólo del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) y las demás instituciones oficiales de capacitación, sino también de entidades privadas debidamente acreditadas por una entidad público-privada independiente. En este esquema, las otras responsabilidades del Estado deben ser de estimular la competencia, proveer información, pagar por los servicios prestados y fijar normas de calidad para el servicio de capacitación (Lora, 2001).

C. Los recursos de capital

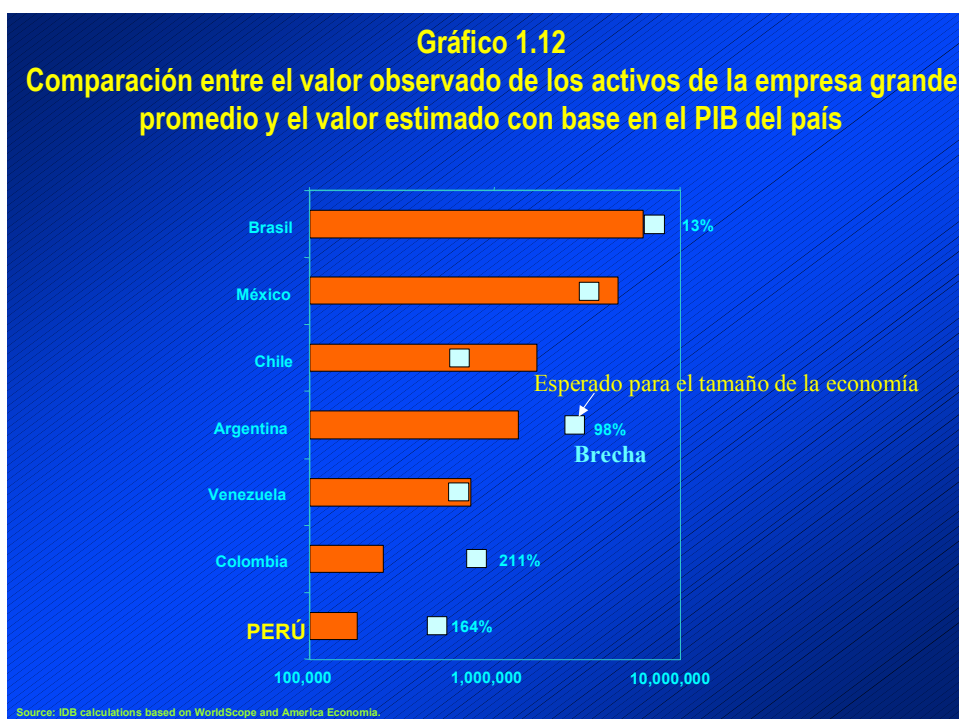
El capital es un factor muy escaso en la economía peruana. El nivel de acumulación de capital es modesto, como puede apreciarse en el Gráfico 1.10. Este gráfico presenta los valores que tenía el acervo de capital por trabajador en 1992 entre una muestra de países que incluye a cuatro países desarrollados, un país recientemente industrializado (Corea) y siete países latinoamericanos. Los valores están tomados de la muy conocida base de datos construida por Heston y Summers (sin fecha). El acervo de capital peruano por trabajador es el segundo más bajo de la muestra. El gráfico permite apreciar también la brecha existente entre el nivel de la acumulación de capital en los países desarrollados y el nivel existente en Perú. El acervo de capital por trabajador de Canadá, por ejemplo, es 5,3 veces más alto que el de Perú.



El tamaño de las empresas. Una manera indirecta de apreciar la escala modesta de la acumulación de capital en Perú es por medio del examen del tamaño típico de las empresas. El Gráfico 1.11 muestra el tamaño promedio de las 25 empresas más grandes de los países desarrollados, de los países del Sureste Asiático, del conjunto de América Latina y de 13 países individuales de esta región. La comparación del tamaño de las empresas peruanas con el promedio de las empresas de otras regiones del mundo caracterizadas por un mayor desarrollo de la acumulación de capital no requiere comentario adicional: la empresa grande promedio de los países desarrollados tiene un capital 78,1 veces mayor que la empresa grande promedio de Perú, y la empresa grande promedio de los países del Sureste de Asia es 22,2 veces más capitalizada que la empresa grande peruana.



Llama la atención, por otra parte, que el tamaño promedio de la empresa grande peruana sea 6,6 veces inferior al tamaño promedio de la gran empresa latinoamericana, pues cabría esperar que dichos tamaños fuesen similares. Esta circunstancia hace sospechar que en Perú existe una relativa atomización de la acumulación de capital. Esta conjetura se fortalece cuando se compara el tamaño promedio observado de las empresas grandes peruanas con el tamaño que se esperaría dado el nivel del PIB peruano, estimado este último mediante un ejercicio econométrico de regresión. El Gráfico 1.12 presenta los resultados de dicha regresión para siete economías latinoamericanas y la comparación con los tamaños observados. De acuerdo con dichos resultados, el valor de los activos de la empresa grande peruana promedio debería ser de 164% más alto que el valor efectivamente observado.



La falta de otras estimaciones del capital físico de Perú hace imposible extenderse aquí sobre el tema. No obstante, en otros capítulos de este trabajo se tratan aspectos relevantes para el proceso peruano de acumulación de capital. Así, en el Capítulo III se examinan las características del mercado de capitales y en el Capítulo IV se tratan las características del componente del acervo de capital físico representado por la infraestructura productiva del país.

Sin embargo, la importancia del nivel de acumulación de capital no debe ser sobreestimada. Como lo subraya Stiglitz (1988), es cierto que si un país logra aumentar significativamente su acervo de capital, es probable que estos aumentos produzcan incrementos en el producto per cápita. Pero las diferencias en el producto per cápita entre los países desarrollados y los países en desarrollo no se pueden explicar únicamente por las diferencias en el acervo de capital. Una fuente importante de diferencia entre ambos grupos de países es la eficiencia con la que utilizan los acervos de capital disponibles. En otras palabras, el problema no es sólo el volumen del acervo de capital, sino la productividad con que se emplea. Esto remite a la discusión del próximo capítulo.

II. LA PRODUCTIVIDAD

A continuación se utilizan dos maneras complementarias de aproximarse a una medición razonable de la productividad de la economía peruana. La primera es utilizar los resultados de algunos ejercicios econométricos de estimación del crecimiento de la productividad total de los factores. Uno de estos ejercicios fue el llevado a cabo por Carranza y otros (2001). Los autores estimaron un modelo de contabilidad del crecimiento económico para Perú que incluye la contribución del capital humano, y llegaron a los resultados que se presentan en el Cuadro 2.1. El principal hallazgo es que,

entre 1960 y 1999, la productividad total de los factores declinó a una tasa promedio anual de 0,66%. La productividad de los factores cayó durante dos décadas consecutivas (1971-1990) y la caída fue especialmente pronunciada en la década del 80, período en que se contrajo a una tasa promedio anual de 3,66%.

Período	Contribución del capital físico	Contribución del capital humano	Productividad total de los factores
1961-1970	2.14	2.07	1.11
1971-1980	2.53	2.30	-0.94
1981-1990	1.06	1.92	-3.66
1991-1999	1.49	1.77	0.91
1960-1999	1.80	2.02	-0.66

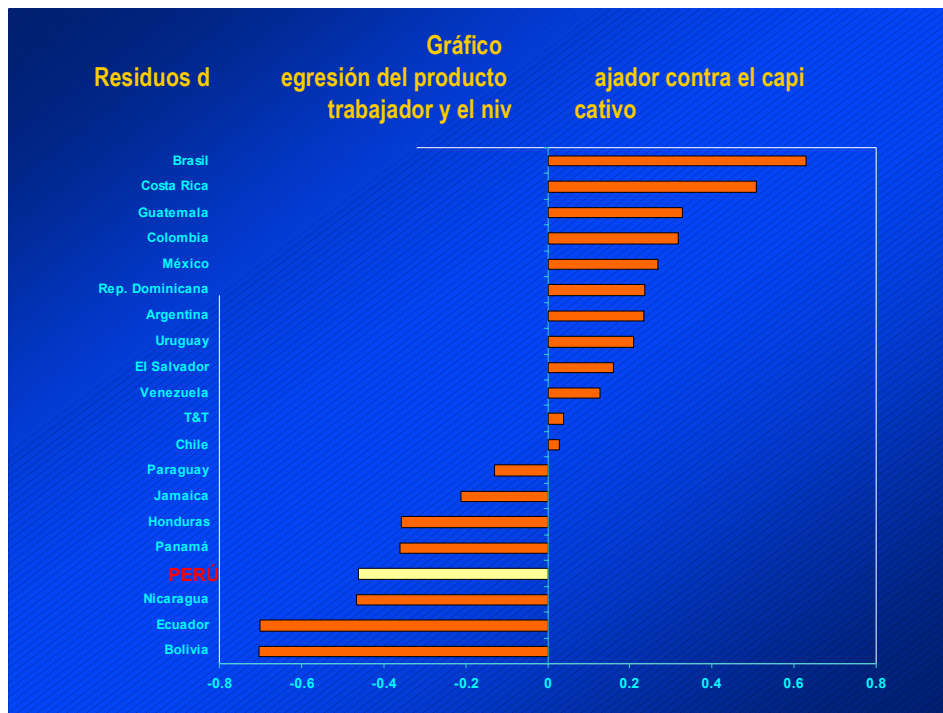
Fuente: Carranza y otros (2001).

Otro de estos ejercicios fue el llevado a cabo por el Departamento de Investigación del BID²⁴. El ejercicio consistió en calcular el crecimiento de la productividad total de los factores para 22 países de América Latina y el Caribe en la década del 90 y compararlo con el crecimiento promedio de la productividad del conjunto de América Latina, de los países desarrollados y de los países del Sureste de Asia. Los resultados de las estimaciones y la comparación se resumen en el Gráfico 2.1. Perú es uno de seis países de la región que tuvieron un crecimiento anual promedio positivo de la productividad.



²⁴ Ver Banco Interamericano de Desarrollo (2001a).

A pesar del crecimiento en la productividad en la década del 90, el nivel de la productividad sigue siendo comparativamente bajo. Esto se puede observar en el Gráfico 2.2, el cual muestra los residuos de una regresión en logaritmos del producto por trabajador contra el capital por trabajador y el nivel promedio de educación de la fuerza de trabajo (a manera de variable sustituta del capital humano) para una muestra transversal de 20 países de América Latina y el Caribe. Dichos residuos son una estimación de la diferencia entre la productividad de la economía peruana y la productividad promedio de los países de la región. El gráfico muestra que Perú es uno de los ocho países de la región cuya productividad es inferior a la media y uno de cuatro países en que dicha desviación negativa respecto de la media es más grande²⁵.



Una segunda manera independiente de la anterior de apreciar el nivel de la productividad del trabajo es extraer las consecuencias de la información suministrada por el Gráfico 2.3. Este gráfico muestra el porcentaje de la fuerza de trabajo con calificación universitaria que percibe salarios por debajo de un dólar por hora. La cifra en el caso de Perú es de 31,76%, y es la tercera más alta de América Latina. Cabe concluir entonces que una economía en la que el mencionado porcentaje de los trabajadores de la más alta calificación formal perciben salarios tan bajos es una economía de baja productividad.

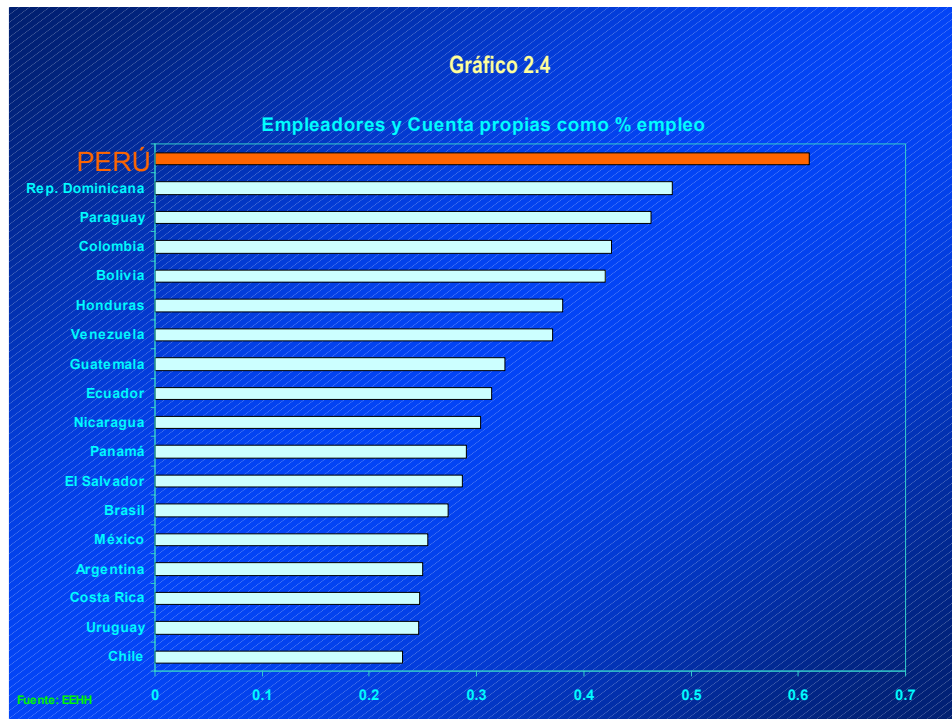
²⁵ El Gráfico 2.2 es tomado de Lora (2002).



¿Qué factores explican la baja productividad de la economía peruana? Las causas son múltiples y su identificación es precisamente el objeto del resto de este trabajo. En los capítulos del III al VII se exploran los determinantes estructurales, de disponibilidad de infraestructura, tecnológicos, macroeconómicos e institucionales, que explican la baja productividad de la economía peruana. Por la estrecha relación existente entre productividad y competitividad, dichos factores son también, al mismo tiempo, los que explican los problemas de competitividad de Perú. Sin embargo, en el resto de este capítulo se explorarán algunos elementos que también contribuyen a explicar la deficiente productividad de las empresas peruanas. Los elementos que se van a esbozar son los siguientes: i) tamaño del mercado, ii) tamaño de las empresas, iii) fragmentación de las cadenas de producción y iv) algunos rasgos de la cultura empresarial peruana que son adversos a una mayor productividad

El tamaño del mercado peruano es pequeño. El tamaño de la población es, ciertamente, un factor limitante, pero no es la limitación principal. La mayor limitación es la capacidad adquisitiva de aquella. En Perú, el ingreso nacional per cápita es de US\$2.080. El 54,8% de la población es pobre (24,4% está en pobreza extrema y 30,4% está en pobreza no extrema). La distribución del ingreso es desigual. El 20% más rico percibe 48% del ingreso nacional, mientras que el 20% más pobre percibe apenas 6%. El coeficiente de Gini era 0,493 en 2000. Un mercado tan estrecho y de tan poca capacidad adquisitiva limita la posibilidad de desarrollar economías de escala en la producción para una industria manufacturera que, en su mayor parte, no cuenta con el mercado externo como un destino para sus productos, pues no está en condiciones de competir exitosamente en él.

Las empresas son pequeñas. Las microempresas y las pequeñas empresas predominan numéricamente. El 96,1% de los establecimientos son microempresas, 3,5% son pequeñas empresas, 0,3% son medianas y 0,1% son grandes empresas. Pero, como se dijo en el capítulo anterior, inclusive las grandes empresas de Perú son relativamente pequeñas desde el punto de vista de los patrones internacionales. Este predominio de la empresa muy pequeña es un caso extremo en América Latina. En Perú, es mucha la gente que trabaja sola o es dueña de una empresa pequeña (véase el Gráfico 2.4). Además, la mayoría de las empresas pequeñas no son firmas de tipo moderno. Es obvio que una economía donde predominan las empresas muy pequeñas no puede ser una economía de alta productividad en muchas ramas industriales. Las economías de escala son inaccesibles para la mayoría de los productores peruanos.



La fragmentación de las cadenas de producción. Otro factor que contribuye a la baja productividad es la fragmentación de las cadenas de producción existentes. Como ya se indicó anteriormente, las cadenas de producción tienen un carácter trunco principalmente porque, partiendo de los sectores primarios, que es donde el país ha tenido históricamente sus ventajas comparativas, no se han desarrollado los encadenamientos hacia mayores niveles de valor agregado que caracterizan las experiencias exitosas de otros países. Se tiene, por el contrario, una estructura económica disyunta en la que los sectores primarios y los sectores no primarios que existen de hecho no tienen encadenamientos vigorosos.

La cultura empresarial. Finalmente, existen algunas características de la cultura empresarial peruana que frenan el desarrollo de la productividad. Dejando de lado las dos cuestiones fundamentales de la actitud de los empresarios ante la inversión en innovación tecnológica y ante la inversión en capacitación de los trabajadores, que se tratan en otros capítulos, los rasgos más notables son los siguientes: i) la prevalencia de la informalidad,

ii) la escasa preocupación por la calidad de los productos, iii) el carácter familiar y cerrado de la mayoría de las empresas, y iv) la escasa o casi nula puesta en práctica de las concepciones más avanzadas sobre cómo relacionarse con el cliente final. Son características interrelacionadas y que se refuerzan mutuamente. El análisis se va a concentrar en los factores (ii) y (iv).

El paradigma contra el cual hay que evaluar la cultura empresarial de cualquier país en el mundo contemporáneo es la cultura empresarial del sector de vanguardia de la economía mundial. Este sector de vanguardia, tipificado por las firmas de alta tecnología de los países avanzados, se caracteriza por empresas: 1) en las cuales se practica sistemáticamente la innovación para producir bienes y servicios de mejor calidad, frecuentemente (aunque que no necesariamente) a costos más bajos; 2) que buscan diferenciar sus productos, es decir, producir bienes con rasgos distintivos y únicos a los cuales los consumidores atribuyen alto valor (lo cual les permite extraer rentas, al menos temporalmente); 3) que buscan llegar al consumidor final y, por lo tanto, cubren las distintas etapas desde la producción hasta la distribución final, incluyendo el desarrollo de los productos y el mercadeo de los mismos; 4) que desarrollan sus propias marcas como elemento clave de diferenciación, 5) que tienden a desarrollar diseños únicos para sus productos, 6) cuyos procesos de producción tienden a ser sofisticados y a basarse en la mejor tecnología disponible en el mercado, 7) que están orientadas a la satisfacción del consumidor, 8) que controlan las cadenas de distribución de sus productos, 9) que adoptan relaciones internas de trabajo flexibles, formas de relación que favorecen la iniciativa individual y el trabajo en equipo, y 10) que operan con un grado considerable de delegación de la autoridad y bajo la conducción de gerentes profesionales y competentes, remunerados normalmente en función de su desempeño.

No existen, desafortunadamente, estudios empíricos sobre la cultura empresarial peruana. Hay alguna evidencia, sin embargo, de que capas enteras de empresarios peruanos pertenecen más a la cultura de la búsqueda de protección, subsidios y rentas que a una cultura caracterizada por la disposición al riesgo, la innovación y la competencia basada en el aumento de la productividad. Un indicio de ello es que no parece existir, por ejemplo, una preocupación importante por la calidad de los productos. De acuerdo con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), (2002), Perú tiene el menor número de empresas con sistemas de calidad certificados por la metodología ISO 9000. La segunda columna del Cuadro 2.2 muestra, con base en los datos del Instituto de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual (INDECOPI), el número de empresas que han obtenido la certificación ISO 9000 en Brasil, Colombia y Perú. Obviamente, en vista del tamaño tan desigual de las dos últimas economías respecto a la primera, este indicador es imperfecto. Para tener un indicador que tome en cuenta el tamaño de la economía, se calculó el número de empresas certificadas por mil millón de dólares de PIB. Los resultados se muestran en la tercera columna. A la luz de ellos, queda claro que las empresas peruanas están considerablemente rezagadas respecto de las brasileñas y las colombianas. De acuerdo con la PCM, parte de la explicación yace en que “en la actualidad, no existe ninguna organización que impulse la calidad de manera integral y promueva no sólo la concientización sino el compromiso y la acción. No existe una sociedad de profesionales practicantes de la calidad ni una sociedad de profesionales de

laboratorio que impulse prácticas de calidad en la investigación productiva”. La PCM añade que, “en forma sorprendente, los exportadores parecen estar incluso menos concientizados con respecto a la calidad que los otros sectores”.

Cuadro 2.2		
Número de empresas certificadas (ISO 9000)		
País	Empresas certificadas	Empresas certificadas por billón de dólares de PIB
Brasil	6890	9,1
Colombia	647	7,5
Perú	141	2,7

Dada la escasez de evidencia empírica basada en datos directos, la mejor fuente de información sobre la cultura empresarial peruana son las encuestas para el ICG del FEM, 2001-02. Algunos de los resultados dan una clara indicación de las limitaciones internas de dicha cultura. Considérese, por ejemplo, la variable “presencia de las empresas exportadoras en la cadena de valor”, que mide hasta qué punto las empresas exportadoras de un país extienden su esfera de acción más allá de la producción, para cubrir aspectos tales como el desarrollo de los productos, el mercadeo y la distribución, es decir, que buscan llegar lo más cerca posible del consumidor final. En esta variable, Perú se ubicó en la posición 61 en la muestra de 75 países.

Una variable relacionada con la anterior es la del “grado de control de la distribución internacional”, que mide hasta qué punto el mercadeo y la distribución internacional de los productos de exportación de un país dado son controlados por las empresas del país (por oposición a la situación en la que el mercadeo y la distribución internacional se hacen por medio de compañías extranjeras). En esta variable, la posición de Perú es relativamente buena: ocupó el puesto 45 de la muestra y el quinto de América Latina. En la variable “desarrollo de marcas propias”, que mide el grado al que las empresas que venden en el mercado internacional lo hacen con sus marcas propias (en vez de marcas extranjeras), Perú ocupó el puesto 59. En la variable “capacidad de innovación”, referente al grado al que las empresas desarrollan sus propios productos o procesos (en lugar de comprar tecnología a otras compañías), Perú ocupó el puesto 67. En la variable “exclusividad del diseño de los productos”, que mide el grado al cual las empresas desarrollan sus propios diseños (en vez de adquirirlos mediante licencias o, simplemente, copiándolos), Perú quedó en el puesto 71, es decir, uno de los cuatro más bajos de la muestra de 75 países; muy por debajo de los líderes de la región, que son Jamaica (20), Trinidad y Tobago (33) y Colombia (39).

En la variable “sofisticación de los procesos de producción, que mide el grado al que las empresas utilizan la mejor y más eficiente tecnología, Perú quedó en el puesto 62. En la variable “grado de desarrollo del mercadeo”, referente al nivel de sofisticación de las técnicas de mercadeo utilizadas por las empresas de un país, Perú obtuvo la posición 58. En la variable “grado de orientación hacia el consumidor”, que mide la concentración de las empresas en la satisfacción del consumidor, Perú ocupó el puesto 56. En la variable

“amplitud de los mercados internacionales en que operan las empresas”, Perú quedó en el puesto 65.

En lo que se refiere a las variables que miden la flexibilidad de las relaciones internas de trabajo en las empresas, el cuadro que ofrecen los resultados de las encuestas del ICG es variado. En dos de las variables, el país ocupa posiciones que, sin ser buenas, por lo menos no se desvían mucho de su posición global en la clasificación general. Las variables en cuestión son el “grado en el cual la compensación de los ejecutivos incluye incentivos”²⁶ (en vez de basarse únicamente en el salario) y el “grado en que las empresas están manejadas por gerentes profesionales” (en lugar de ser manejadas por miembros de la familia propietaria). Perú ocupó el puesto 55 en la primera variable y el 57 en la segunda. En la variable “disposición a delegar la autoridad”, la posición de Perú (64 entre 75) es considerablemente inferior.

A la luz de los anteriores resultados, la conclusión que se impone es que, aunque en Perú indudablemente hay empresas de vanguardia, modernas y eficientes, no son éstas las que le imprimen el tono característico al paisaje empresarial del país, sino más bien la masa de empresas rezagadas respecto de la cultura innovadora, flexible y productivista que domina en los sectores de vanguardia de la economía global contemporánea.

Las limitaciones internas de la cultura empresarial peruana se expresan, finalmente, en el hecho de que entre las 64 empresas de América Latina que la revista América Economía clasifica como globalmente competitivas, no aparece ni una sola empresa peruana. Las 64 empresas en cuestión pertenecen a seis países y están distribuidas geográficamente de la siguiente manera: 40% son mejicanas, 30% brasileñas, 16% chilenas, 9% argentinas, 3% colombianas y 2% venezolanas.

Puntos para la agenda. Dos de los temas tratados en este capítulo son susceptibles de acusar los efectos de las políticas públicas, a saber, la fragmentación de las cadenas de producción y el estado de la cultura empresarial.

En el tema de las cadenas de producción es necesario propiciar una asociación estratégica entre el sector público, el sector privado y el sector científico-tecnológico (universidades, institutos de investigación y entidades afines), con el objetivo de trabajar conjuntamente por el fortalecimiento de las cadenas. Se debe construir sobre la base del trabajo ya avanzado por algunas entidades gubernamentales tales como la Comisión para la Promoción de Exportaciones (PROMPEX)²⁷. La primera tarea es realizar un diagnóstico detallado de las cadenas productivas más importantes. El diagnóstico de cada cadena específica debe identificar, para cada uno de sus eslabones, el estado de las variables productivas, tecnológicas, organizacionales, financieras y de capacitación de la fuerza laboral y gerencial. Los diagnósticos servirán para identificar los problemas de

²⁶ Los incentivos a que se hace referencia son los empleados en los países avanzados: bonificaciones por buen desempeño, opciones de compra de acciones y similares.

²⁷ PROMPEX ya ha hecho trabajo en las cadenas de los siguientes sectores: agrario, agroindustrial, textil y de la confección, madera y sus manufacturas, cuero y calzado, pesca y acuicultura, manufacturas diversas y artesanías.

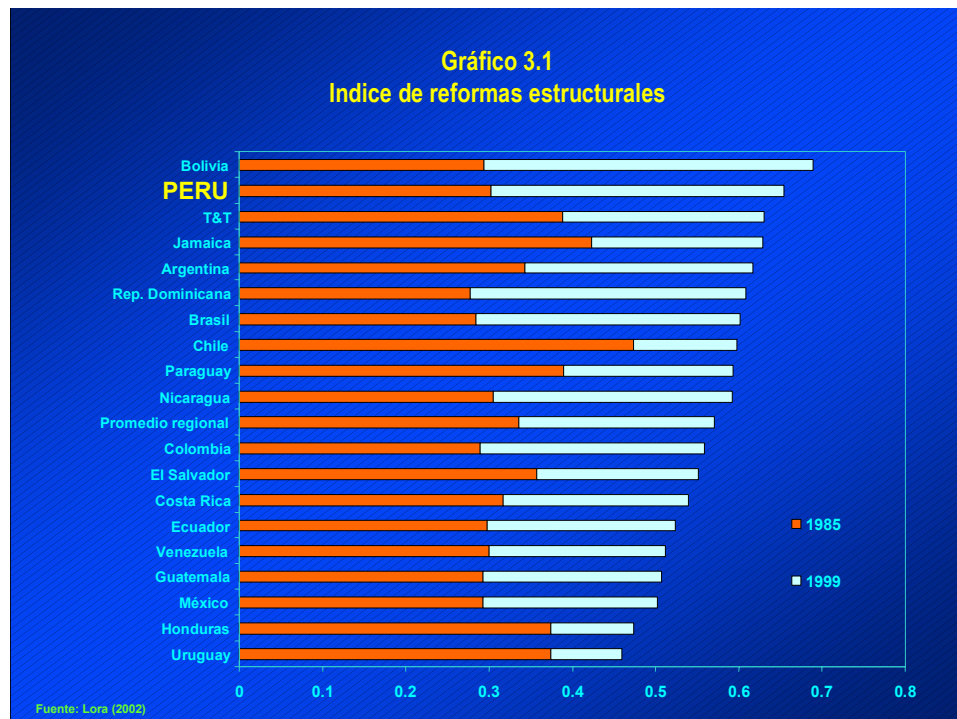
cada cadena como un todo y los de sus eslabones en particular. Sobre la base de la identificación de los problemas se podría diseñar planes de fortalecimiento de las cadenas y dentro de ellos definir las formas relevantes y permisibles de intervención de la política pública y los actores institucionales que deberían asumir la responsabilidad de acometer dichas intervenciones.

En el tema de la cultura empresarial, el principio básico de las políticas públicas es obvio: le corresponde al sector privado hacer el esfuerzo fundamental de transformar sus hábitos empresariales, si es que aspira a ganar terreno en los mercados globales contemporáneos. Pero el sector público puede ayudar asumiendo labores de coordinación y de producción de bienes públicos. En el corto plazo, el gobierno puede contribuir al desarrollo de las siguientes tareas: i) el diagnóstico del estado actual del gobierno corporativo en las empresas peruanas, ii) la difusión de las prácticas de buen gobierno corporativo reconocidas internacionalmente y la promoción de su adopción por parte de las empresas, iii) la promoción de las llamadas “prácticas gerenciales de alto desempeño”, iv) el establecimiento de un sistema nacional de la calidad, con la misión de promover estrategias de mejoramiento de la calidad, v) la realización de un programa de aseguramiento de la calidad para incentivar a un gran número de empresas a obtener la certificación internacional en normas ISO, y vi) la utilización de los programas de cooperación técnica multilaterales y bilaterales, para organizar programas de entrenamiento de empresarios peruanos en países industriales, en temas avanzados de gerencia, con hincapié especialmente en la capacitación de pequeños y medianos empresarios.

III. LA EFICIENCIA DE LOS MERCADOS

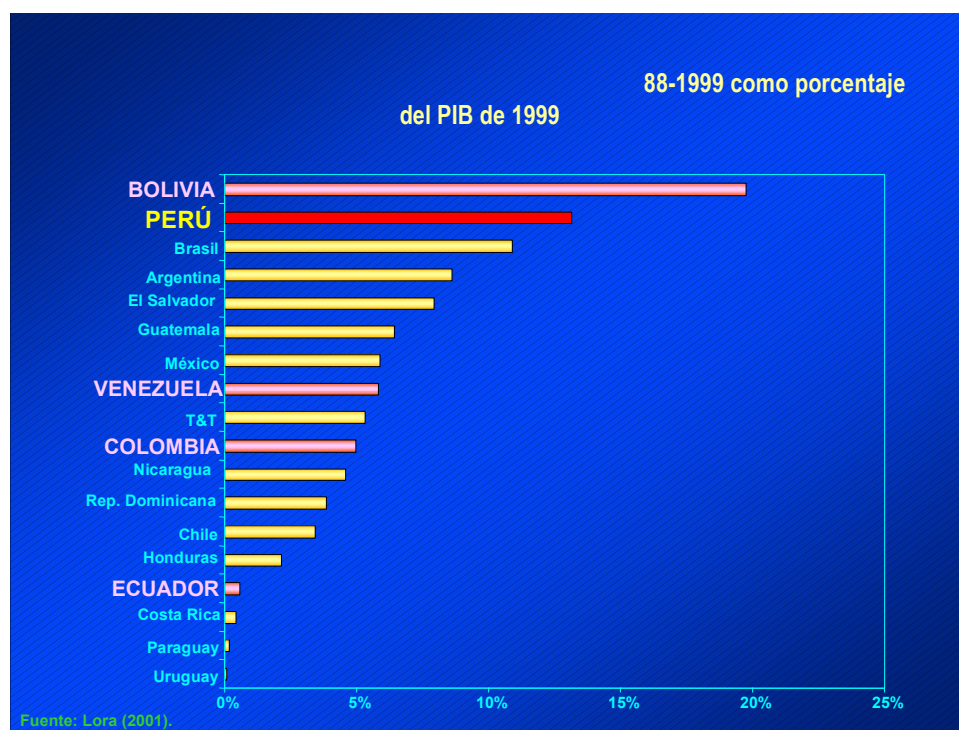
Esta parte del análisis toma como punto de partida dos premisas. La primera es que las empresas de una economía dada son más eficientes y, por lo tanto, están en mejores condiciones de competir globalmente, cuando los mercados en que operan son más eficientes. La segunda premisa es que la eficiencia de los mercados puede verse desmejorada por la intervención administrativa del Estado²⁸ o por la existencia de estructuras de mercado en las cuales la competencia esté restringida, como ocurre cuando existen monopolios (públicos o privados) u oligopolios.

De una manera general, la intervención excesiva del Estado en los mercados no es un problema resaltante en el caso peruano. De haber sido uno de los países con un grado mayor de intervención inadecuada del Estado, Perú pasó, en la década anterior, a ser una de las economías menos intervenidas de la región. Es bien sabido que Perú fue uno de los países líderes en el proceso de reforma estructural de los 90, una de cuyas metas centrales fue, precisamente, eliminar las formas de intervención excesiva del Estado en la economía por medio de la privatización de las empresas públicas y la liberalización del comercio exterior y de los mercados internos. El Gráfico 3.1 muestra que Perú es el segundo país de América Latina y el Caribe en términos de extensión, rapidez y profundidad de las reformas estructurales tendientes al establecimiento de una economía de mercado, medidas por el Índice de Reforma Estructural desarrollado por Lora (1997).



²⁸ Con excepción de aquellos casos en los que la intervención sea necesaria para corregir fallas de mercado.

Un indicador certero del grado al que Perú ha sido líder del proceso de reformas es el hecho de que, a pesar de algunas inconsecuencias y tropiezos (sobre los cuales volverá este documento en capítulos posteriores), el país ocupa el segundo lugar de la región en la intensidad del proceso de privatización, medida por el valor acumulado de las privatizaciones realizadas entre 1988 y 1999 como porcentaje del PIB (véase Gráfico 3.2).



Otros autores coinciden en señalar la intensidad del proceso de reforma peruano. Corrales (2000), por ejemplo, clasifica a Perú en el grupo que él denomina de “reformadores agresivos” de la década del 90²⁹. Sin embargo, el proceso de reforma peruano fue incompleto en aspectos importantes y ha sido, por otra parte, objeto de retrocesos parciales, razón por la cual se justifica hacer un examen de algunos mercados de la economía peruana, con el propósito de identificar las distorsiones y la rigidez que aún puedan estar afectando la asignación eficiente de los recursos. A continuación se examinan el mercado financiero, el mercado de trabajo y el comercio exterior.

A. Los mercados financieros

Esta sección se divide en dos partes. La primera trata las características del mercado de crédito y del sistema bancario. La segunda examina el mercado de capitales.

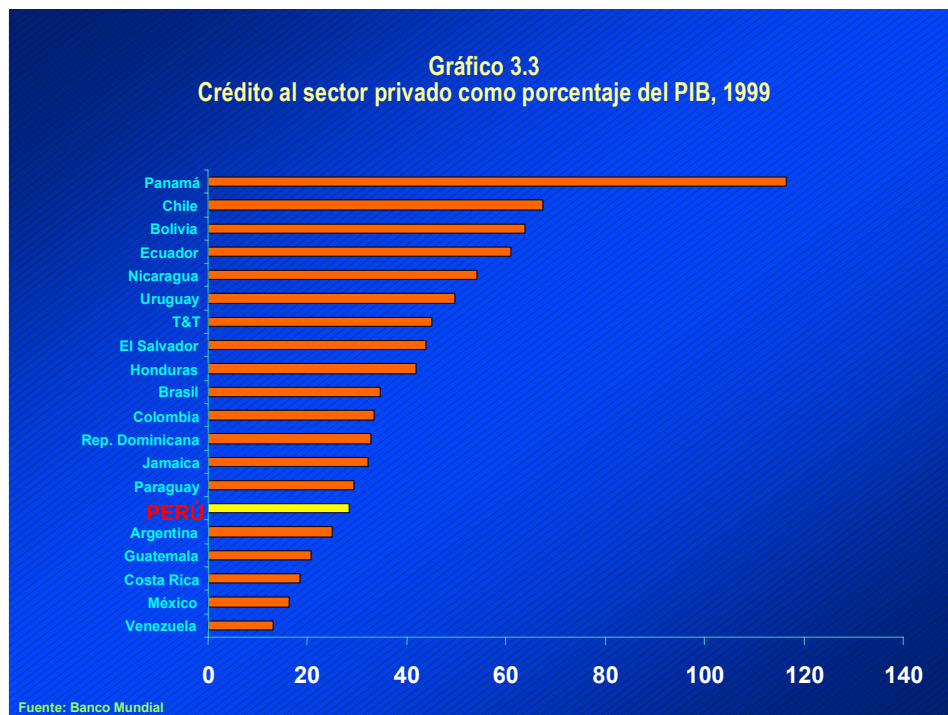
El mercado de crédito y el sistema bancario. En los años 90, el sistema financiero peruano fue objeto de una reforma profunda. Las principales medidas fueron la liberación de las tasas de interés, la eliminación de los bancos de fomento de primer piso, la

²⁹ Los otros países que Corrales clasifica en el grupo de los “reformadores agresivos” son Argentina, Bolivia, Chile y México.

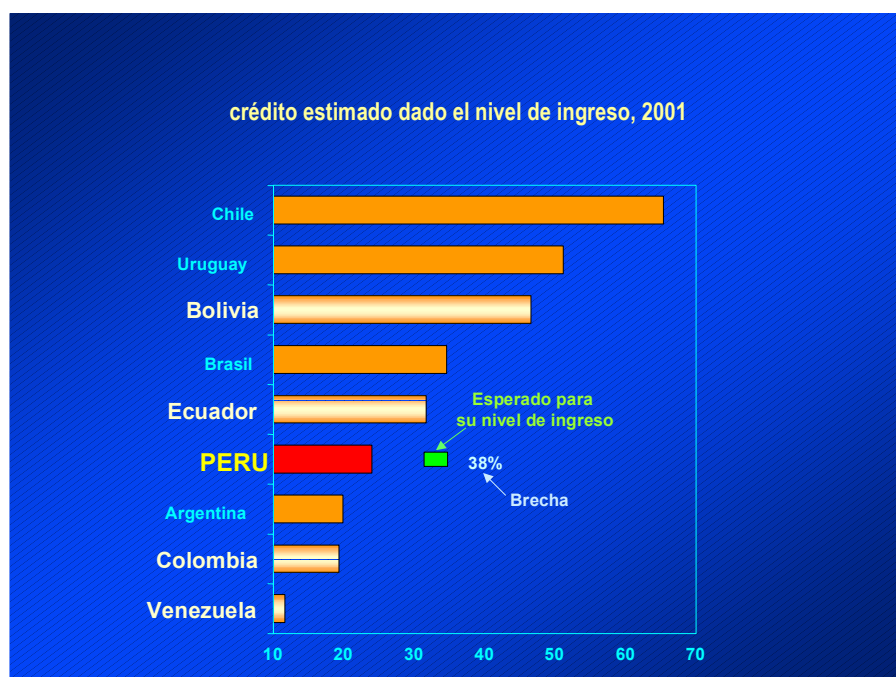
privatización de los bancos comerciales estatales, la reducción de los encajes, la eliminación de los impuestos a la intermediación financiera, la autorización legal para establecer instituciones financieras de banca múltiple y la creación del sistema privado de pensiones. Como consecuencia de la reforma financiera, el sistema bancario superó la profunda crisis de desintermediación financiera en que se había sumido a finales de la década del 80, por efecto de la hiperinflación y la crisis económica de entonces. La razón de la liquidez al PIB aumentó sostenidamente de 3,4% en 1990 a 25,2% en 1999. Gracias a ello, el crédito al sector privado aumentó de 6,1% del PIB en 1990 a 27,9% en 1999. Adicionalmente, la reforma dio por resultado la reducción en las tasas de interés y en los márgenes de intermediación. Cabe preguntarse, sin embargo, si la reforma y la recuperación que le siguieron han bastado para dotar a Perú del sistema financiero que el país necesita para ser competitivo en la economía global actual.

Este documento propone dos criterios para evaluar si el sistema financiero peruano contribuye positivamente a la competitividad de la economía. El primero es evaluar en qué medida los mercados financieros peruanos cumplen cabalmente con su función de canalizar los ahorros de las unidades económicas superavitarias hacia la satisfacción de las necesidades de financiación de las unidades económicas deficitarias. El segundo criterio consiste en examinar la relación del sistema financiero con la estabilidad macroeconómica, a fin de evaluar si las reglas institucionales de operación del sistema financiero contribuyen a minimizar el potencial de inestabilidad que es intrínseco a los sistemas financieros liberalizados, especialmente en economías pequeñas y abiertas que han liberalizado la cuenta de capitales de la balanza de pagos.

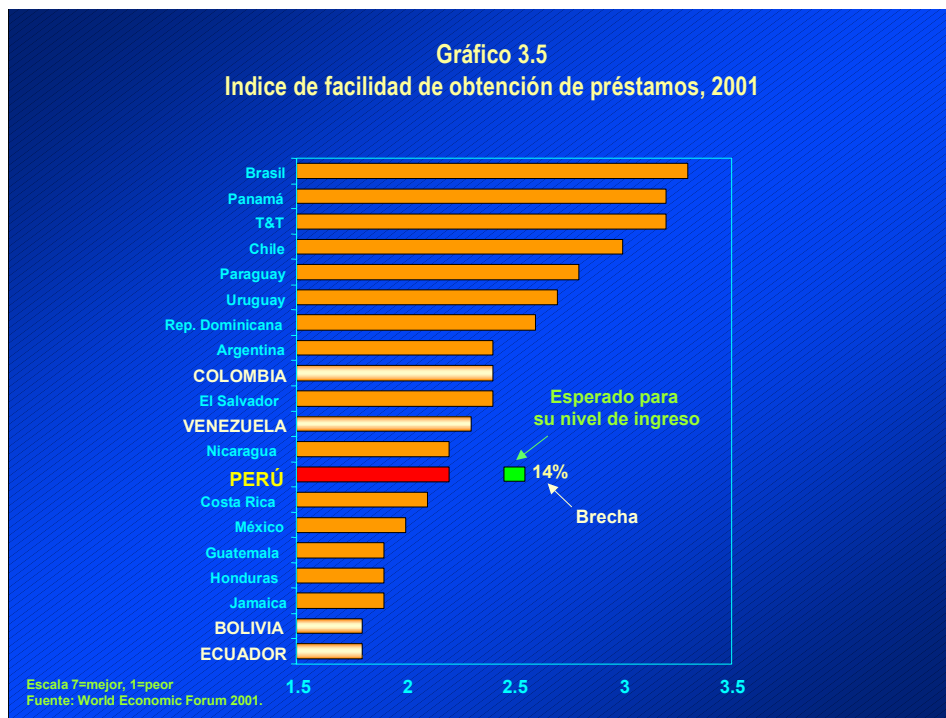
El sistema financiero peruano y la función de provisión de crédito. Con el fin de evaluar en qué medida el sistema financiero cumple con su función de proveer crédito, es apropiado tomar como punto de partida los indicadores de la disponibilidad de crédito en la economía. El Gráfico 3.3 presenta el crédito del sistema financiero al sector privado, como porcentaje del PIB para 20 países de América Latina y el Caribe en 1999. Perú resulta ser uno de los seis países de la región donde dicha proporción es más baja, lo cual sugiere que las empresas no financieras enfrentan una situación de escasez de crédito.



Pero no sólo la proporción es baja sino que, además, es inferior a la que le correspondería a Perú dado su nivel de ingresos. El Gráfico 3.4 ilustra una comparación entre los niveles observados de crédito al sector privado como porcentaje del PIB y los valores estimados con base en una regresión, para el caso de los países andinos (y para el año 2001). Se encontró que, en el caso de Perú, el valor observado es 38% inferior al valor que le correspondería dado su nivel de ingresos.



La opinión de los empresarios peruanos confirma lo que sugieren los Gráficos 3.3 y 3.4. De acuerdo con los resultados de las encuestas para el IGC 2001-2002, Perú es un país donde es difícil obtener crédito. Perú ocupó el puesto 59 (entre 75) en la variable “facilidad de obtención de préstamos”, con una calificación de 2,2 sobre 7. El Gráfico 3.5 muestra la clasificación relativa de los países latinoamericanos con respecto a esta variable, y también ilustra que el mencionado valor observado para Perú está 14% por debajo del que le correspondería dado su nivel de ingresos. Por otra parte, las condiciones de acceso al crédito parecían estar deteriorándose a principios de 2001, cuando se practicaron las mencionadas encuestas. Así, a la pregunta de si “durante el último año la obtención de crédito para su empresa devino más fácil o más difícil”, las respuestas de los empresarios peruanos determinaron que el país ocupara la posición 72 (entre 75) en la variable correspondiente.



El problema que plantean estos indicadores de escasez de crédito es el siguiente: ¿Por qué un sector financiero que fue objeto de una de las reformas “más ambiciosas de la región, tanto por la profundidad de los cambios realizados como por la velocidad con la que fue llevada a cabo” (Morris, 2000), sólo ofrece crédito al sector privado (como proporción del PIB) en un monto que es 62% del que debería ofrecer dado el nivel de ingresos del país? En el análisis de esta cuestión es importante distinguir entre los problemas relacionados con la fase recesiva que vivió la economía peruana entre 1998 y finales de 2001 y los problemas de tipo estructural que, de no solucionarse, seguirán actuando en la nueva fase de ascenso de la economía que se inició en 2002. Desde el punto de vista de los factores cíclicos que irrumpieron con la crisis financiera internacional de 1997-98 y que se desencadenaron con la reducción del crédito externo de corto plazo a los bancos peruanos en el segundo semestre de 1998, por parte de sus acreedores internacionales, la

banca peruana está en un proceso de recuperación que se manifiesta en la mejora de sus indicadores de calidad de cartera y rentabilidad. Los bancos más frágiles no pudieron resistir la difícil situación que sufrió el sector desde finales de 1998, y tuvieron que ser cerrados o fusionados en intervenciones del organismo supervisor que, de una manera general, fueron acertadas y oportunas. Se ha venido operando, además, un proceso de recapitalización de los bancos y la recuperación del sector real ha contribuido a estabilizar el sistema financiero, el cual, en sus elementos esenciales, está preparado para una nueva fase de crecimiento. En líneas generales, entonces, los factores cíclicos que aquejaron al sistema financiero están en un proceso más o menos avanzado de solución. Lo que este documento sostiene, sin embargo, es que la superación de los factores puramente cíclicos que afectaron al sistema financiero en el cuatrienio 1998-2001 no va a transformar radicalmente la situación estructural de escasez de crédito que se ilustra en los Gráficos 3.3 y 3.4. En otras palabras, si no se solucionan los determinantes más profundos que obstaculizan la oferta de crédito, un nuevo auge de la economía dará por resultado, ciertamente, un aumento significativo del crédito al sector privado como proporción del PIB, pero nunca de la magnitud suficiente para cerrar la brecha que ilustra el Gráfico 3.4, ni mucho menos para elevar dicho indicador a niveles comparables a los de Panamá, Chile y Bolivia, los líderes regionales en materia de crédito al sector privado (véase el Gráfico 3.3)³⁰.

Entre los factores estructurales que contribuyen a explicar la insuficiencia estructural de la oferta de crédito en Perú, aquí se destacan los siguientes: 1) la falta de protección de los derechos de los acreedores, y 2) las limitaciones a la competencia derivadas de la estructura oligopólica del sector financiero peruano. En los párrafos siguientes se tratan estos temas en el orden enunciado.

La falta de protección de los derechos de los acreedores. En Perú, la falta de protección legal efectiva a los derechos de los acreedores es un problema grave que tiene repercusiones profundas en el sistema financiero³¹. Estudios empíricos han comprobado que en los países donde existe protección de los mencionados derechos, éste es un factor que incentiva tanto a los prestamistas como a los prestatarios a suscribir contratos financieros y a someterse a sus cláusulas. Como es bien sabido, el contrato de crédito reúne a tres partes, a saber, el acreedor, el deudor y las instituciones que vigilan y garantizan que las dos primeras partes cumplan sus compromisos. Si estas instituciones son inadecuadas, el prestatario puede llegar a la conclusión de que los beneficios que ha de recibir del incumplimiento del contrato superan a los costos de incumplirlo. En particular, si no se protege el derecho del acreedor a recibir la propiedad de la garantía en

³⁰ La meta de cerrar la brecha de 38% en la relación del crédito al sector privado con respecto al PIB, ilustrada en el Gráfico 3.4, y la meta de elevarla a un nivel comparable al de Chile y Bolivia, implican para Perú aumentos de una magnitud completamente distinta. En el primer caso, se trataría de elevarla de 28% PIB (el nivel más alto que alcanzó en el ciclo económico anterior) a alrededor de 45%, un incremento de aproximadamente 17 puntos porcentuales del PIB. En el segundo caso, el aumento tendría que ser mucho mayor: la relación en cuestión tendría que elevarse de 28% a 60%, como mínimo; un incremento de por lo menos 32 puntos porcentuales del PIB. Es difícil esperar que los factores puramente cíclicos de la recuperación en curso, cualquiera resulte ser su fuerza final, sean suficientes para operar el primer aumento. Es más improbable todavía que sean suficientes para generar el segundo.

³¹ Este tratamiento del papel que desempeñan los derechos de los acreedores sigue muy de cerca lo expuesto en Banco Interamericano de Desarrollo (2001).

caso de incumplimiento por parte del deudor, el uso de garantías deja de tener su efecto positivo en términos de reducción de las asimetrías de información existentes entre prestamistas y deudores. Si los acreedores perciben que las normas existentes no los protegen y que peligra la posibilidad de que puedan hacerse con el control de los activos dados en garantía, es probable que prefieran no otorgar el crédito. En estas condiciones, lo que resulta es racionamiento del crédito con el consiguiente efecto de reducción de la producción y del nivel de inversión en el sector real.

En el caso particular de Perú, Galindo y Micco (2001) encontraron que, de los cuatro derechos principales de los acreedores en las sociedades modernas en caso de quiebra de un deudor, sólo uno (el derecho a que en el proceso de reorganización se cambie la administración) está establecido en la legislación (véase el Cuadro 3.1). Los tres derechos restantes están ausentes del marco normativo peruano³². Esto quiere decir que cuando los deudores incurren en quiebra, los intermediarios financieros acreedores enfrentan una situación en la que los activos del deudor se inmovilizan, no se da prelación a los acreedores garantizados y los acreedores no controlan la reorganización.

	No suspensión automática sobre los activos	Acreedores asegurados son pagados primeros	Consultar con los acreedores la reorganización	La administración se cambia en la reorganización
BOLIVIA				
COLOMBIA				
ECUADOR				
PERU				
VENEZUELA				

Nota :  significa que el acreedor es protegido por la ley.

Fuente : Lopez-de-Silanes(2001) y Galindo y Micco (2001).

Por otra parte, la legislación existente en relación con los bienes dados en garantía por los deudores de las entidades financieras es defectuosa. De acuerdo con Fleisig y otros (2000)³³, dadas las limitaciones legales que existen para ofrecer bienes muebles en

³² Los otros tres derechos son: 1) la no imposición de suspensión automática sobre los activos en caso de reorganización, 2) el derecho de los acreedores con garantías a cobrar en primer lugar en caso de quiebra y 3) el derecho a ser consultados en el proceso de reorganización.

³³ Citado en Morris (2000).

garantía en Perú, en la práctica sólo se utilizan para esta función los bienes inmuebles, mediante el mecanismo hipotecario. Esto significa, como bien lo subraya Morris (2000), que las personas que no poseen bienes inmuebles tienen menos posibilidades de acceder al crédito, así cuenten con otros tipos de bienes que podrían ofrecer en garantía de un préstamo, tales como maquinaria, insumos, mercancías, cuentas por cobrar, etc. Además, en caso de incumplimiento por parte del deudor, la ejecución de bienes dados en garantía es lenta y costosa, debido, entre otros factores, a la ineficiencia del sistema judicial. En procesos de tal lentitud, los bienes muebles ven reducido su valor económico o, inclusive, pueden perderlo por completo.

Perú es, pues, uno de los países de América Latina donde la protección efectiva a los derechos de los acreedores es muy escasa. Esto se puede ilustrar por medio del Índice de Protección Efectiva elaborado por Galindo y Micco (2001) y presentado en el Gráfico 3.6 para los países desarrollados, los países del Sureste de Asia, el conjunto de América Latina y el Caribe, y 22 países individuales de la región. El gráfico muestra que el Índice de Perú tiene un nivel inferior al promedio de América Latina. Esta situación constituye un desestímulo a la oferta de crédito y contribuye a que las tasas de interés sean más altas. Esto último, por cuanto el mayor riesgo que corren las entidades financieras en un contexto de escasa protección a sus derechos como acreedores tiende inevitablemente a reflejarse en el costo del crédito.



La competencia en el sistema bancario. En cuanto al segundo de los factores estructurales antes mencionados, el relacionado con el carácter oligopólico del mercado de crédito, el hecho es que el sistema financiero peruano es altamente concentrado. Después de las fusiones, adquisiciones y liquidaciones de instituciones financieras que

han ocurrido desde 1998, se ha llegado a una situación en la que los cuatro bancos más grandes tienen en sus activos 64% de los préstamos otorgados por todo el sistema y, por el lado de los pasivos, controlan 76% de los depósitos.

Tal grado de concentración constituye un elemento desfavorable a la competencia y no cabe duda de que es necesario crear un ambiente de mayor competencia entre los intermediarios financieros. Sin embargo, para tener una apreciación exacta de la estructura de mercado del sistema financiero peruano, es preciso tener en cuenta dos elementos adicionales. El primero es el papel que ha venido desempeñando la banca de propiedad extranjera. La situación preexistente a la reforma financiera de los 90, en la cual había restricciones al ingreso de la inversión extranjera en el sector financiero, daba por resultado una estructura oligopólica aún más rígida que la actual. Con la entrada de la inversión extranjera al sistema bancario en los 90, como consecuencia de la privatización de los bancos estatales, aumentó el grado de competencia en el sistema. En consecuencia, si bien es cierto que la estructura sigue siendo oligopólica, también es cierto que la presencia de bancos de capital extranjero ha sido un factor de relajamiento y disolución parcial de la estructura más rígida que precedió a las reformas de los 90. El segundo elemento a tener en cuenta en este contexto es que el proceso de consolidación que se ha venido desarrollando también tiene aspectos positivos para la eficiencia del sistema financiero. En efecto, la reducción del número de intermediarios hace posible que los intermediarios que continúan operando se beneficien de mayores economías de escala en comparación con la situación precedente de menor consolidación. Estas mayores economías de escala deberían conducir a una reducción de los costos de intermediación financiera, lo que puede dar por resultado una reducción en las tasas de interés que los bancos cobran por los préstamos, si los intermediarios trasladan a sus clientes, al menos en parte, las reducciones de costo en cuestión. Pero para que se materialice este efecto positivo sobre los costos financieros de las empresas, se requiere precisamente que se incremente el nivel de competencia entre el número presumiblemente menor de bancos que permanezcan en el sistema.

El sistema financiero peruano y la estabilidad macroeconómica. La cuestión de si el sistema financiero está operando bajo reglas institucionales que permitan minimizar el potencial de inestabilidad que le es inherente, en las condiciones de una economía pequeña y abierta en la que la cuenta de capitales ha sido liberalizada, es esencialmente equivalente a la pregunta de si la regulación y la supervisión del sistema financiero están concebidas para minimizar la inestabilidad financiera. Se trata, entonces, de ver si el marco regulador y los organismos que lo hacen cumplir son lo suficientemente desarrollados como para poner límites a los comportamientos microeconómicos que originan las llamadas burbujas financieras en las fases de auge del ciclo económico. Hay dos aspectos que son especialmente importantes. En primer lugar, es necesario evaluar si el marco regulador está diseñado de tal manera que fortalezca los incentivos que impulsan a los bancos a evitar el riesgo excesivo. En segundo lugar, es preciso determinar si los organismos reguladores están dotados de los instrumentos legales (y poseen la competencia técnica) para: 1) detectar cuando un banco ha sobrepasado los límites del comportamiento prudente y, como consecuencia de ello, está en camino de enfrentar problemas de insolvencia, y 2) para tomar las medidas necesarias para resolver este tipo de situaciones o situaciones en las que la insolvencia de los intermediarios en cuestión haya desembocado en la quiebra, o ambas.

El consenso internacional en materia de regulación financiera se expresa en el paradigma de regulación actualmente dominante en los países industriales, y que descansa principalmente en la prescripción de que los bancos tengan un nivel de capitalización suficiente para respaldar sus activos de riesgo. La pieza central de este enfoque, conocido como el “enfoque de Basilea”, es el requisito de que los bancos deben tener un mínimo de capital en relación con los riesgos que enfrentan. El indicador más utilizado es la razón mínima del capital a los activos, que fue fijada en 8% por el primer Acuerdo de Basilea³⁴. En este aspecto, Perú estableció un requisito más exigente que la norma de Basilea: la normatividad vigente requiere que los bancos tengan una relación de 9,1% entre el capital y los activos. Ésta fue una decisión acertada, por cuanto los sistemas financieros de los países en desarrollo son, de una manera general, más frágiles que los de los países desarrollados. Otro indicador utilizado en los marcos reguladores de muchos países es la razón del capital a los activos, ajustada por riesgo. La norma internacional para este indicador es el valor de 12,0%, que es, por ejemplo, el valor mínimo obligatorio en Estados Unidos. En el caso de Perú, el indicador en cuestión también es más exigente que dicha norma internacional: la razón del capital a los activos, ajustada por riesgo, debe ser de 12,7%.

Para calibrar cuán severa es la regulación de un país determinado y compararla con la de otros países, se acostumbra utilizar, además de los índices ya mencionados, los siguientes: 1) el índice de severidad de los requisitos de capital, el cual, además de la adhesión a los requisitos de Basilea, incluye las limitaciones al apalancamiento potencial³⁵; 2) el índice de regulación del capital, que combina el índice anterior con otro que mide el tipo de activos que pueden contar para la razón del capital a los activos, y 3) el índice de restricciones relacionadas con la propiedad y con el tipo de actividades en que puede participar un banco, el cual, como su nombre lo indica, se calcula con base en las restricciones establecidas sobre el rango de actividades que pueden adelantar los bancos y los requisitos que debe cumplir una persona para ser propietaria de un banco. En la medida en que la regulación bancaria sea más severa, los índices mencionados serán más altos. Para efectos comparativos, el Cuadro 3.2 presenta los valores de las dos razones del capital a los activos y de los tres índices mencionados para ocho países, a saber, Estados Unidos y siete países de América Latina, incluyendo Perú.

³⁴ A partir de este punto, el análisis se basa en gran medida en Stallings y Studart (2002).

³⁵ La definición precisa se encuentra en Barth y otros (2001).

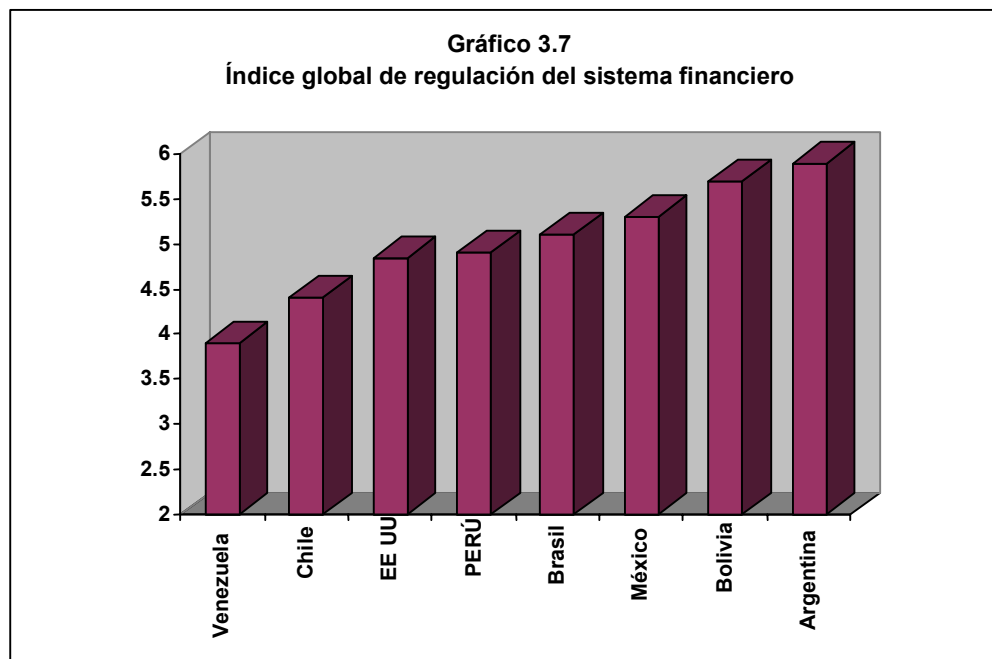
Cuadro 3.2
Indicadores de regulación bancaria

	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Chile</i>	<i>México</i>	<i>Perú</i>	<i>Venezuela</i>	<i>EE.UU.</i>
<i>Razón mínima del capital a los activos (%)</i>	11,5	11,0	10,0	8,0	8,0	9,1	10,0	8,0
<i>Razón del capital a los activos ajustada por riesgo (%)</i>	16,4	15,8	11,4	12,3	13,0	12,7	14,0	12,0
<i>Índice de severidad de los requisitos de capital</i>	6,0	3,0	5,0	3,0	4,0	5,0	2,0	4,0
<i>Índice de regulación del capital</i>	8,0	6,0	8,0	5,0	7,0	6,0	2,0	6,0
<i>Índice de restricciones a propietarios y a actividades</i>	1,8	2,5	3,0	2,8	3,0	2,0	2,5	3,0

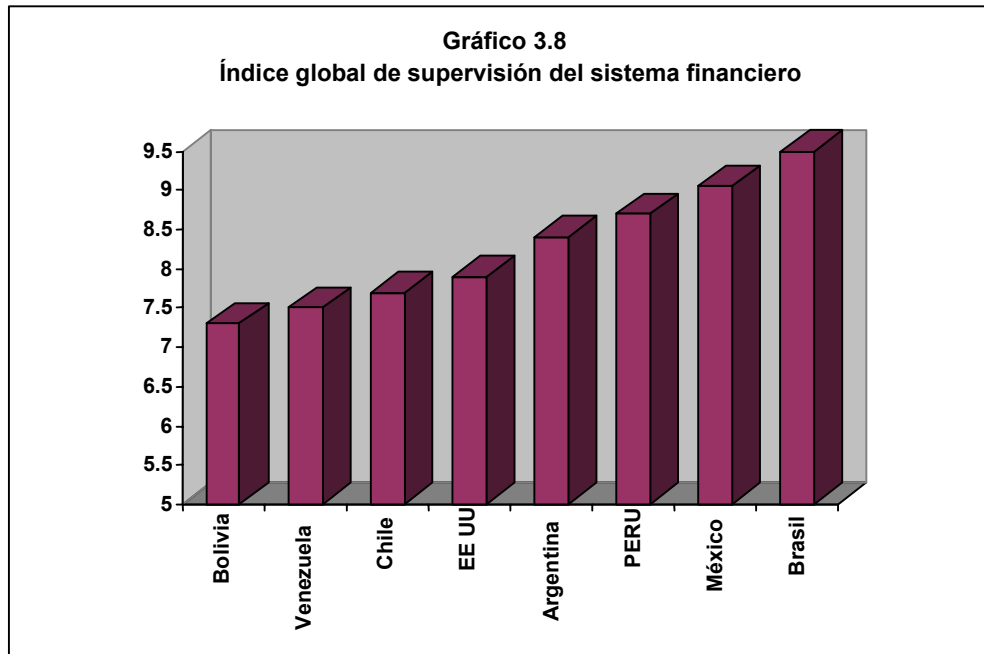
Fuente: Barth y otros (2001).

El Cuadro 3.2 muestra cómo, desde el punto de vista de la severidad de la regulación, ninguno de los ocho países de la muestra es uniformemente superior a los demás. Para generar una sola medida que permitiese clasificar a los ocho países en un continuo de menor a mayor severidad de la regulación, Stallings y Studart (2002) construyeron un índice resumen, el Índice global de regulación³⁶. El Gráfico 3.7 muestra los valores de este índice para los países de la muestra. El gráfico sugiere que el marco regulador del sector financiero peruano posee un grado de severidad intermedio, no siendo uno de los más severos pero tampoco de los más laxos.

³⁶ Para construir este índice, Stallings y Studart dividieron los valores de cada fila entre el promedio de la fila y luego sumaron los valores correspondientes a cada país. El resultado de la suma es el Índice global de regulación.



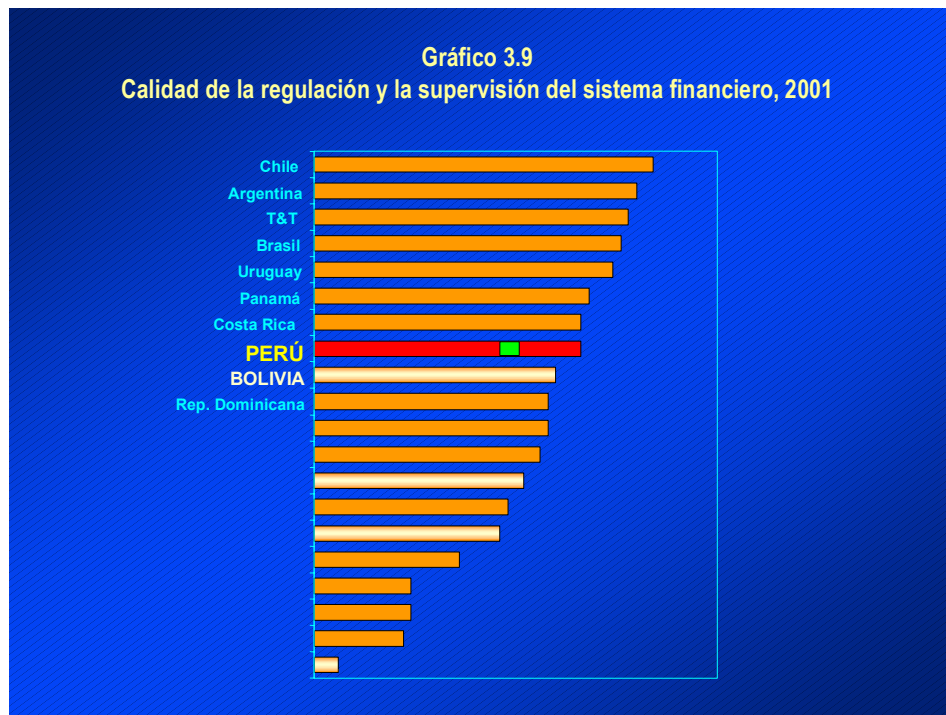
Sin embargo, también es necesario evaluar la supervisión bancaria, pues es bien sabido que el mejor marco regulador es de poca utilidad si las regulaciones no se hacen cumplir. En este orden de ideas, Stallings y Studart (2002) desarrollaron también el Índice global de supervisión que se muestra en el Gráfico 3.8 para los ocho países de la muestra en cuestión. En este índice, el desempeño de Perú es mejor que en el Índice global de regulación como quiera que ocupa el tercer puesto en la severidad de las normas y de la conducta de la autoridad supervisora.



El valor calculado para el Índice global de supervisión es una indicación de que el órgano supervisor peruano está entre los mejores de América Latina, opinión que es frecuente encontrar entre los especialistas en el tema. Sin embargo, esto no quiere decir que no existan problemas y desafíos por resolver. Morris (2001) anota, por ejemplo, que la experiencia de aplicación de las nuevas normas contenidas en la Ley General del Sistema Financiero y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros “no ha sido muy exitosa si se toma en cuenta el número de bancos que han tenido problemas recientemente y la forma de manejar las distintas crisis” (p. 29). La mencionada Ley, que fue promulgada para mejorar el marco legal para el tratamiento de las crisis bancarias, establece una serie de parámetros para que la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) intervenga y resuelva casos de iliquidez e insolvencia de instituciones financieras. Se buscaba que las nuevas disposiciones 1) permitieran a la SBS anticiparse a los problemas antes de que estos se manifestaran en un deterioro del desempeño financiero de los bancos, y (2) le dieran la capacidad de proceder en forma expedita para resolver situaciones de quiebra bancaria. Pero, de acuerdo con Morris (2001), “ninguna de las crisis recientes de instituciones financieras se manejó estrictamente dentro de lo establecido en el marco legal”. Las situaciones de insolvencia de los bancos República, Latino, Norbank y Nuevo Mundo fueron “manejadas de manera *ad hoc*” y en varios de

estos casos se creyó necesario promulgar leyes especiales. Además, los mecanismos vigentes en la Ley incorporan incentivos para evitar la liquidación de un banco insolvente, pues permiten prolongar la intervención de un banco por un período relativamente prolongado y recapitalizarlo con recursos del Fondo de Seguro de Depósitos. Morris también sugiere que la SBS posiblemente no cuente con información oportuna de la verdadera situación del sistema financiero. O que también puede suceder que, si la tiene, “no puede anticiparse a los problemas, ya sea por presiones políticas o de grupos de interés” (p. 30).

La opinión empresarial tiende a avalar la hipótesis de que la regulación y la supervisión del sistema financiero peruano son de una calidad relativamente buena. Así, los resultados de las encuestas para el ICG 2001-2002 colocan a Perú en el grupo de los ocho países de la región con mejor regulación y supervisión. Adicionalmente, los cálculos del Departamento de Investigación del BID, basados en ejercicios de regresión, dieron por resultado que el valor del indicador generado por las mencionadas encuestas es más alto que el que le correspondería a Perú dado su nivel de ingresos (véase el Gráfico 3.9).



Puntos para la agenda. Tanto la brecha existente entre el indicador de crédito al sector privado, como proporción del PIB de Perú, y el valor de este indicador para los países líderes de la región (véase el Gráfico 3.3), como el hecho de que la mencionada relación esté 38% por debajo del valor que le correspondería a Perú, dado su nivel de ingresos, ponen de manifiesto que la escasez de crédito es uno de los mayores obstáculos a la competitividad de las empresas. Por esta razón, este documento propone que las reformas necesarias para que el sistema financiero expanda el crédito al sector privado no

financiero deben figurar en la agenda de temas cruciales para la elevación de la competitividad del país en el próximo quinquenio.

Del análisis anterior se desprende que los puntos centrales de la agenda para el sistema financiero peruano son: i) la mejora sustancial del marco legal de protección de los derechos de los acreedores, 2) la necesidad de incrementar la competencia en el sistema financiero, y 3) el fortalecimiento de la regulación y la supervisión.

Para mejorar el marco legal de protección a los derechos de los acreedores, debe trabajarse en los dos frentes de 1) reformar el régimen de bienes dados en garantía y 2) reformar la legislación para el manejo de las quiebras de las empresas. Sobre el primer tema, las propuestas de Fleisig y otros (2000) y Morris (2001) constituyen un buen punto de partida. Estos autores proponen que se derogue el régimen actual de prenda y se sustituya con una ley de garantías reales mobiliarias que abarque todas las operaciones destinadas a garantizar créditos. La ley y su reglamentación deberían: i) ampliar la constitución de garantías para incluir todas las operaciones de crédito y todos los tipos de bienes y acreedores, ii) establecer un orden de prioridades de los acreedores, con base en un registro simple de los avisos de garantía, iii) modernizar el sistema de registro de estos avisos de garantía, y iv) hacer posible la toma de posesión por parte del acreedor de los bienes dados en garantía y la venta de los mismos, con una intervención judicial mínima. Es importante que la Ley de Garantías incluya los siguientes bienes como susceptibles de ser utilizados como garantía: a) bienes tangibles, b) derechos tales como los que surgen de patentes y marcas, c) bienes intangibles tales como las cuentas por cobrar, los créditos sin garantía y los vales de tarjetas de crédito, d) las carteras de crédito con garantía real (por ejemplo, las carteras hipotecarias inmuebles de un banco) y e) bienes muebles adheridos a un inmueble.

En relación con el marco legal para el manejo de las quiebras, debe revisarse la legislación para establecer: 1) la no imposición de la suspensión automática sobre los activos en caso de reorganización, 2) que se dé prelación a los acreedores con garantía en el pago de las deudas, y 3) el derecho de los acreedores a ser consultados en el proceso de reorganización.

Para incrementar el grado de competencia en el sistema financiero peruano deben tomarse medidas como las siguientes: i) establecer la obligación de que los bancos informen públicamente y de manera unificada las tasas de interés que cobran por los distintos tipos de crédito y para clientes a distintos niveles de riesgo, y las que pagan por los distintos tipos de depósitos³⁷; 2) permitir a los intermediarios financieros distintos a los bancos que ofrezcan servicios de pagos (por ejemplo, cheques y tarjetas de crédito), y 3) crear una agencia de defensa del consumidor de servicios financieros, cuya función sea fortalecer la protección del consumidor y promover la más amplia difusión de la información acerca de los servicios del sector financiero y los costos de los mismos, siguiendo el modelo de la recientemente creada Financial Consumer Agency de Canadá

³⁷ El requisito de que la información sea pública se satisfaría obligando a los bancos a publicar la información sobre las tasas de interés activas y pasivas en un número apropiado de diarios de cobertura nacional. El requisito de que la información se presente de manera unificada establecería la obligación de que la información se incluya completa en avisos publicitarios únicos en los diarios, en cuadros en los cuales los potenciales consumidores de los servicios financieros puedan comparar fácilmente las tasas de interés de los distintos intermediarios.

(también conocida como *Agence de la consommation en matière financière du Canada*). Al respecto de esta última institución, véase FCAC-ACFC (2002).

La regulación del sector financiero debe fortalecerse en las siguientes áreas: i) la supervisión consolidada de los grupos económicos o conglomerados, ii) la administración de los riesgos que enfrentan los intermediarios, y iii) la supervisión por parte de los agentes privados del mercado sobre las actividades de los intermediarios³⁸.

En materia de supervisión consolidada, la SBS debe: a) establecer criterios de información homogéneos para las empresas pertenecientes a un mismo conglomerado³⁹, y b) establecer visitas de inspección conjuntas con otros organismos reguladores (por ejemplo, la CONASEV), para lograr un mejor control de las distintas empresas pertenecientes a un conglomerado dado.

La administración de los riesgos por parte de los propios bancos constituye el área vital de una buena administración bancaria y una pieza clave de la estabilidad del sistema financiero⁴⁰. En este sentido, en la administración de los riesgos crediticios es necesario moverse gradualmente hacia esquemas del tipo de los que se están adoptando en el nuevo Acuerdo de Basilea, en los cuales se delega en los propios bancos la responsabilidad de desarrollar los modelos de evaluación del riesgo de crédito. Por otra parte, en materia de riesgos de liquidez, se requiere: a) una evaluación más estricta, por rangos de plazos, de los descalses entre activos y pasivos, b) una evaluación más exhaustiva de las políticas internas de los bancos para el manejo de liquidez, c) una evaluación más cuidadosa de los indicadores de concentración de los pasivos. Finalmente, en materia de riesgos operativos, se requiere: a) que los bancos establezcan unidades responsables de la identificación y el control de los riesgos operativos⁴¹ y b) definir patrones para determinar los riesgos asociados con la utilización de las tecnologías de la informática y con otras tecnologías operativas bancarias.

La disciplina que el mercado imponga a los intermediarios puede ser tan efectiva como los controles internos para incentivar un comportamiento prudente de aquellos. Debe establecerse la obligación de que los intermediarios suministren al mercado información veraz, oportuna, verificable y transparente sobre su perfil de riesgo y sus políticas de control del riesgo. La presentación de dicha información también puede contribuir a hacer el mercado de intermediación financiera más competitivo.

Los mercados de capitales. El tratamiento del mercado de capitales peruano desde el punto de vista de su contribución a la competitividad de las empresas se divide en cuatro partes. En la primera parte se hace referencia al mercado de acciones. La segunda cubre el mercado de bonos. La tercera tiene por objeto el mercado hipotecario y la cuarta se refiere a los inversionistas institucionales⁴².

³⁸ La exposición de los dos primeros puntos de esta agenda sigue muy cerca las propuestas de Morris (2001). La del tercer punto se apoya en Correa (2001).

³⁹ Esto, en razón de que la información consolidada tiende a ocultar problemas de las empresas individuales.

⁴⁰ A este respecto, véase Correa (2001).

⁴¹ Esta área debería ser independiente de las áreas operativas propiamente dichas.

⁴² Tanto el tratamiento de las características de los mercados de capital como las propuestas para la agenda de competitividad en esta área extraen muchos elementos de Morris (2001) y Banco Mundial (2002).

El mercado de acciones. El mercado de acciones es bastante pequeño. La capitalización como porcentaje del PIB es de 20%, bastante inferior a la del país líder de América Latina que es Chile, con una capitalización de 86% (Banco Mundial, 2002). Debido a los efectos del reflujo de los capitales privados de corto plazo y al clima de recesión que imperó en la economía entre finales de 1998 y 2001, el volumen de transacciones se desplomó desde US\$12 billones en 1997 a US\$3,0 billones en 2001.

En las encuestas para el ICG, 2001-2002, del FEM, Perú ocupó la posición 62 (entre 75) en la variable “acceso de las empresas al mercado accionario local”⁴³. La calificación que obtuvo (3,4) está bien por debajo de la media mundial (5,0).

El mercado de bonos. El mercado de bonos es pequeño; el volumen de transacciones es de aproximadamente US\$1,7 mil millones (3,1% del PIB de 2001). Está dominado por los papeles de deuda pública. Debido a la contracción de la actividad económica posteriormente a 1997, el número de emisiones de bonos del sector privado cayó de 14 en 1995, con un total de US\$182 millones, a sólo tres en 2001, con un total de US\$75 millones (Banco Mundial, 2002). El aumento en la emisión promedio, de US\$14 millones en 1995 a US\$25 millones en 2001, es una indicación de que, en los primeros años de la presente década, sólo un puñado de grandes compañías ha podido acceder a este mercado. La plaza está restringida, en gran medida, a las pocas empresas que pueden emitir bonos de bajo riesgo denominados en dólares. Esto se debe a dos características del entorno macroeconómico y empresarial. En primer lugar, en el marco de un régimen de tasa de cambio flexible, siempre existe un nivel de incertidumbre cambiaria, inclusive si, como es el caso de Perú, la conducción de la política cambiaria está en manos de un banco central responsable y competente. Dicha incertidumbre hace que las tasas de interés nominales de largo plazo denominadas en nuevos soles tiendan a ser altas y, por lo tanto, carezcan de atractivo para las potenciales empresas emisoras de bonos. En segundo lugar, estas altas tasas de interés hacen que los compradores potenciales perciban los bonos denominados en moneda nacional como más riesgosos, en parte porque, además del riesgo de devaluación, incorporan el riesgo de que las empresas deudoras puedan enfrentar problemas de liquidez que afecten su capacidad de atender sus deudas. En segundo lugar, el número de empresas que pueden emitir bonos en dólares con un nivel de riesgo razonable se limita al subconjunto de las empresas que tienen ingresos de ventas en dólares. Por contraste, las empresas que enfrentan descalces potenciales (o efectivos si es que ya están endeudadas en dólares con el sistema bancario), entre ingresos en nuevos soles y deudas en dólares, carecen de credibilidad para emitir bonos en dólares. En correspondencia con estas características, existe un nivel considerable de concentración: 51% del saldo total de las emisiones de instrumentos de renta fija corresponde a los 10 mayores emisores.

Otro factor que limita el desarrollo del mercado de bonos (y también el de acciones) es el tamaño de las empresas peruanas. El 90% de las empresas formales tienen activos inferiores a US\$25 millones. Esto determina que las emisiones de títulos, por ser de tamaño reducido, sean muy costosas (Morris, 2001). Los costos de emisión, la mayoría

⁴³ La pregunta con base en la cual se construye la variable es la siguiente: “¿es el levantar fondos por medio de la emisión de acciones en el mercado local: casi imposible? (=1); o bien posible para una buena compañía? (=7)”.

de los cuales son fijos, hacen que emisiones inferiores a US\$10 millones no sean atractivas en comparación con el financiamiento bancario.

El mercado hipotecario. Partiendo de una base insignificante en 1993 (US\$18 millones), el mercado hipotecario ha crecido desde entonces a tasas altas, con excepción de 1999, año en que se contrajo 3%. En el período 1993-2001, el volumen se multiplicó por 72, llegando a US\$1,3 billones en el último año mencionado. Sin embargo, cuando se toma como proporción del PIB (2,4%), dicho volumen es todavía muy pequeño y coloca a Perú apenas en el puesto 14 en una muestra de 18 países de la región (Banco Mundial, 2002). Las principales razones que explican este bajo nivel de desarrollo son las siguientes: i) los bancos más grandes orientan el crédito hipotecario hacia las capas de altos ingresos, por ser éstas las que exhiben la mejor relación entre riesgo y retorno. Así, por ejemplo, las políticas internas de los bancos requieren que una familia tenga un ingreso mensual neto mínimo de US\$1.300 para ser considerada para un préstamo hipotecario, con lo cual automáticamente se excluye a 82% de los peruanos. ii) Los bancos prefieren los préstamos denominados en dólares, con lo cual excluyen a aquella gran porción de la población que no tiene la capacidad de asumir el riesgo cambiario. iii) Sólo recientemente han aumentado algunos bancos los plazos de los préstamos hipotecarios al rango de entre 20 y 25 años, pero los bancos son, en general, renuentes a dicha ampliación de los plazos, debido a que ella les crea un descalce entre los plazos de los préstamos hipotecarios y los plazos de los pasivos que les sirven de fuentes de fondos (generalmente, líneas de crédito a 180 días). iv) Finalmente, la oferta de construcción de vivienda para las clases populares es escasa. El principal desafío para una política de desarrollo del mercado hipotecario se relaciona, por lo tanto, con la necesidad de que los bancos cuenten con fuentes de financiamiento más estables y de más largo plazo, para lo cual un vehículo importante sería el desarrollo del mercado secundario de hipotecas.

Los inversionistas institucionales. Existen tres tipos de inversionistas institucionales en Perú, a saber, las entidades administradoras de fondos de pensiones, las compañías de seguros y los fondos de inversión colectiva o fondos mutuos. El componente más importante son los fondos de pensiones, que poseen 70% de la cartera de inversión de los inversionistas institucionales (US\$3,6 billones) y constituyen un mercado oligopólico de sólo cuatro instituciones. De acuerdo con Morris (2001), las sociedades administradoras de fondos de pensiones tienen problemas graves para lograr una buena rentabilidad en sus inversiones, debido a las restricciones y límites que las regulaciones existentes imponen a sus colocaciones. Además, enfrentan un mercado de capitales en el que los instrumentos financieros disponibles para colocación son limitados (principalmente papeles públicos y de un pequeño número de empresas, como se señaló anteriormente) y en el cual los instrumentos de largo plazo son escasos. En esta situación, los fondos de pensiones se han visto obligados a colocar 40% de sus inversiones en pasivos del sector bancario, lo que, en primer lugar, constituye un grado de exposición considerable a un solo sector y, en segundo lugar, es un elemento de vulnerabilidad para el conjunto del sistema financiero.

Puntos para la agenda. El aumento del ahorro interno y la adecuada canalización del ahorro hacia la inversión requieren que el mercado de capitales peruano se desarrolle en una escala mayor a la actual. El desafío principal reside en desarrollar nuevos instrumentos que garanticen una oferta creciente de recursos financieros de largo plazo.

Dentro de los límites dictados por la prudencia fiscal y la necesidad de no desplazar al sector privado, los papeles de la Tesorería están llamados a continuar desempeñando un papel de liderazgo, en virtud de los volúmenes negociados, las características uniformes de estos bonos y el menor riesgo que los caracteriza (relativamente a los del sector privado). Es necesario, sin embargo, extender los plazos de estos bonos, pues con ello será posible extender el horizonte de todos los actores que participan en el mercado de capitales.

La otra tarea importante es desarrollar el mercado secundario de hipotecas a través de la titularización de las mismas. Se debe apuntar a un esquema en el que los bancos emitan sus propios instrumentos hipotecarios (tales como las letras hipotecarias o los títulos hipotecarios negociables), respaldados con sus activos hipotecarios, para materializar así la titularización de las hipotecas, lo que permitiría crear liquidez adicional que les permita a su vez ampliar los préstamos hipotecarios a los hogares. Para que esto sea posible, se requiere⁴⁴: i) la normalización de la documentación relacionada con las hipotecas, ii) la armonización de las diversas reglas relacionadas con la titularización, iii) un tratamiento tributario más uniforme de los valores con respaldo hipotecario (en comparación con los otros valores), iv) una mejora en los procedimientos de titulación de tierras y v) un proceso más flexible y expedito de ejecución, en casos de insolvencia, de las garantías otorgadas por los prestatarios.

Otras reformas necesarias en el mercado de capitales incluyen: a) el fomento de los fondos de inversión de capital de riesgo, b) el diseño de medidas para la protección del accionista minoritario, c) la creación de un mercado especial para las empresas medianas y pequeñas, d) el desarrollo del mercado de derivados, e) la revisión de algunos aspectos de la regulación que constituyen una traba al desarrollo del mercado, y f) la mejora de las normas de gobierno de las empresas⁴⁵.

En relación con las administradoras de fondos de pensiones: i) debe permitírseles colocar una proporción mayor de sus recursos en el exterior y deben flexibilizarse las regulaciones sobre los límites de inversión. Una mayor diversificación de los activos de los fondos les permitiría reducir sus riesgos, haciendo éstos menos dependientes de las fluctuaciones de la economía; ii) debe permitirse que una sociedad administradora pueda hacerse cargo de dos o más fondos de pensiones; iii) deben reducirse las excesivas cargas administrativas que pesan sobre estas entidades y simplificarse las regulaciones que las afectan, iv) es necesario diseñar e implantar disposiciones que conduzcan a un mayor grado de competencia entre las sociedades administradoras existentes.

B. El mercado de trabajo.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (1999), Perú tenía en 1990 una de las legislaciones laborales más rígidas de América Latina. Entre 1991 y 1995 se llevaron a cabo reformas importantes que flexibilizaron aspectos claves de la legislación laboral, tales como los contratos temporales, los costos de despido, los costos no salariales y los horarios de trabajo. Como consecuencia, Perú es ahora uno de los países

⁴⁴ Ver Banco Mundial (2002).

⁴⁵ Estas recomendaciones están inspiradas en un informe de Ketterer (2001) sobre el mercado de capitales peruano, citado por Morris (2001).

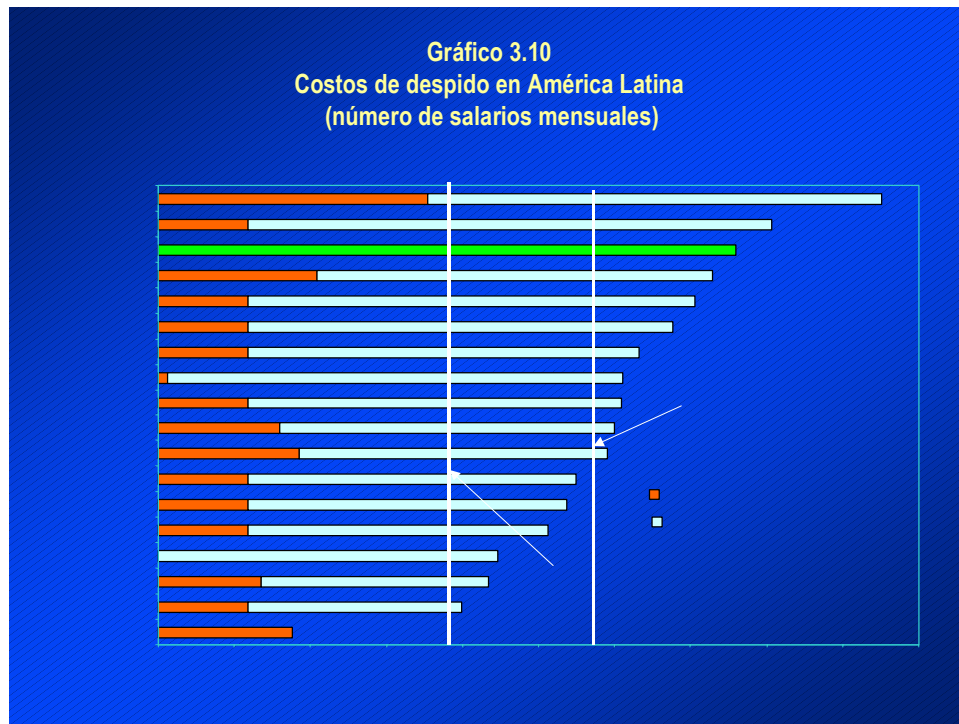
de la región con un mercado laboral más flexible (Lora y Pagés, 1997). Sin embargo, aún existen sobrecostos generados por los impuestos sobre la nómina y otras contribuciones, los cuales constituyen un elemento que impide la expansión del empleo formal permanente.

Los sobrecostos. Más allá del salario pactado con los trabajadores, existen cinco elementos de sobrecosto en los contratos de trabajo permanentes⁴⁶, a saber: i) el Impuesto extraordinario de solidaridad, con una tasa de 2,0%, pagado por el empleador; ii) la contribución del empleador al seguro de salud, con una tasa de 9%; iii) el depósito que deben hacer las empresas de una suma equivalente a un salario mensual por cada año de trabajo, a cuenta de la compensación por tiempo de servicio, una contribución cuya tasa efectiva es de 9,7%⁴⁷; iv) un mes de vacaciones pagadas, lo cual añade otro 9,7% a los costos y v) dos remuneraciones extraordinarias —las gratificaciones por fiestas patrias y Navidad. Adicionalmente, si el trabajador pertenece a la categoría de obrero, el empleador debe pagar una contribución de 0,75% para la entidad oficial de capacitación, el SENATI, y un seguro contra accidentes de trabajo. Wolfe (2001) estima que los cargos derivados de los impuestos y demás regulaciones laborales se remontan a una suma de entre 49% y 54% del salario base. Los costos de despido incluyen dos componentes: la ya mencionada compensación por tiempo de servicio y una indemnización igual a 1,5 salarios mensuales por cada año que el trabajador haya estado vinculado a la empresa. Heckman y Pagés (2002) estiman que estos costos de despido equivalen, en promedio, a 3,80 salarios mensuales. Como lo muestra el Gráfico 3.10, este nivel de costos de despido es el tercero más alto de América Latina⁴⁸.

⁴⁶ Esta enumeración de los sobrecostos laborales sigue de cerca a Wolfe (2001).

⁴⁷ El pago se hace por medio de dos depósitos, uno en mayo y el otro en octubre, en una cuenta que devenga intereses y que está a nombre del trabajador individual. La compensación por tiempo de servicios es un sustituto del seguro de desempleo.

⁴⁸ Debe señalarse, sin embargo, que en Perú los costos de despido no incluyen el componente de preaviso que existe en otros países.



El alto nivel de sobre costos salariales es un obstáculo a la creación de empleo en el sector formal de la economía. Esto lleva a una situación en la que 57,8% del empleo es informal y sólo 41,2% corresponde al sector formal. El impacto mayor de los impuestos a la nómina en términos de desempleo (y estímulo a la informalidad) es sobre los trabajadores menos calificados; aquellos cuya productividad no basta para generar la suma del salario mínimo más los sobre costos legales correspondientes a dicho nivel de salario.

En cuanto a los altos costos de despido, su principal efecto es restarle estímulo a la contratación de trabajadores permanentes y, correspondientemente, incentivar la contratación temporal de trabajadores y otras formas de contratación distintas al contrato normal indefinido. Una encuesta llevada a cabo entre empresarios por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)⁴⁹ permitió establecer que 47% de las nuevas contrataciones se efectúa por medio de contratos temporales a plazo fijo, 22%, por contratos a término indefinido, 7% corresponde a contratos para prácticas preprofesionales o de formación laboral juvenil, 14% a contrataciones bajo la modalidad de proveedor de servicios y 6% a contrataciones a través de empresas de servicios temporales⁵⁰. Para apreciar las motivaciones de los empresarios detrás de la escogencia de las distintas opciones, debe tenerse en cuenta que: 1) la única diferencia entre los contratos temporales y los contratos a término indefinido es que a los primeros no se aplica la indemnización por despido y 2) los contratos de formación laboral juvenil, los convenios de prácticas preprofesionales y los contratos de aprendizaje sólo están afectos al pago de la contribución al seguro de salud. Esto permite afirmar que la lógica económica detrás de la decisión de utilizar estas últimas formas de empleo temporal es

⁴⁹ Los resultados de esta encuesta son citados por Saavedra (2000).

⁵⁰ Que en Perú se conocen popularmente con el nombre de empresas de “services”.

lograr eludir los costos no salariales distintos al seguro de salud y que la motivación principal para preferir el contrato temporal en lugar del contrato a término indefinido es evitar el pago de la indemnización por despido. A este respecto, Saavedra (2000) afirma que “[a]unque no se cuenta con evidencia sistemática, parecería que la estrategia actual de muchas empresas es utilizar los contratos temporales para reducir al mínimo los costos de despido, a través de la suscripción de contratos temporales de muy corto plazo que se renuevan continuamente”.

Desde el punto de vista de la competitividad de las empresas, la práctica extendida de acudir a los contratos temporales tiene un efecto neto que probablemente es negativo. Es indudable que las empresas disminuyen sus costos por el no pago de la mencionada indemnización. Pero esos ahorros pueden ser ilusorios, pues los efectos sobre la productividad del trabajador y sobre la acumulación de capital humano son negativos. En primer lugar, la vinculación temporal de los trabajadores no estimula la inversión de las empresas en capacitación. En segundo lugar, la percepción por parte del trabajador de que la empresa no está comprometida con su futuro laboral socava una parte de los incentivos para trabajar con disciplina e intensidad.

Desde el punto de vista de la calidad del mercado de trabajo, entendiendo por tal el grado en que las relaciones obrero-patronales están reguladas, uno de los principales efectos de los sobrecostos es estimular la informalidad. Las estimaciones disponibles señalan que aproximadamente 55% de los empleos son informales y que alrededor de la mitad de los nuevos empleos que se generan son informales (Banco Mundial, 2000). La población trabajadora acertadamente considera a estos empleos insatisfactorios e inciertos.

Otro efecto importante de los sobrecostos y de la correspondiente tendencia a contratar trabajadores temporales es el incremento en la rotación en el sector formal. Este incremento constituye un indicador adicional de deterioro de la calidad del empleo.

Finalmente, para tener un panorama completo de los costos derivados de la regulación del mercado de trabajo es necesario incluir también las contribuciones a la seguridad social y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas. El Gráfico 3.11 muestra el costo de las contribuciones a la seguridad social calculadas como el valor presente esperado de los pagos al trabajador después de 20 años de empleo. De acuerdo con el gráfico, Perú ocupa el quinto lugar en términos de costos más altos por este concepto.



De acuerdo con la legislación vigente, las empresas están obligadas a dar participación en las utilidades a los trabajadores. El porcentaje de dicha participación depende del ramo en que opere cada empresa. Es de 10% para las empresas de la industria manufacturera, de telecomunicaciones y pesquera; 8% para las empresas mineras y 5% en el resto de los sectores. La legislación se modificó en 1997 al establecerse una cota superior de 18 remuneraciones mensuales al monto que puede recibir cada trabajador por concepto de participación en las utilidades. La manera más sencilla de ver este dispositivo es, simplemente, como otro impuesto que, en vez de ser pagado al Estado, es transferido a los trabajadores. Los mecanismos de este tipo tienen dos defectos bien conocidos. En primer lugar, al establecer una distribución uniforme de las utilidades, están desvinculados del rendimiento y el desempeño de los trabajadores individuales (o de los equipos relevantes a los cuales pertenecen los trabajadores) y no pueden, por lo tanto, ser fácilmente utilizados en un esquema de incentivos a la elevación de la productividad. En segundo lugar, al tratarse de esquemas impuestos desde el Estado, impiden, por definición, que las propias empresas puedan diseñar esquemas de participación que optimicen los resultados de lo que podría ser un poderoso incentivo.

La flexibilidad del mercado de trabajo. En definitiva, sin embargo, a pesar del nivel de los sobre costos salariales, la existencia de formas de contratación alternativas al contrato a término indefinido y la utilización predominante de dichas formas por parte de las empresas hace que, en la práctica, el mercado laboral sea altamente flexible. De ello da testimonio la opinión de los propios empresarios. En las encuestas para el Informe de competitividad global, 2001-2002, del Foro Económico Mundial (FEM), Perú obtuvo puestos muy altos en las dos variables que miden la flexibilidad de los mercados de trabajo. La primera de ellas es la variable “flexibilidad de las prácticas de contratación y

despido de los trabajadores”⁵¹. En esta variable, Perú ocupó el tercer puesto en la muestra de 75 países, lo que equivale a decir que es un líder mundial en este aspecto. La segunda es la variable “flexibilidad de las reglas de empleo”⁵². En esta variable, Perú obtuvo el undécimo puesto en la misma muestra. Es preciso insistir, sin embargo, en que las ventajas de una flexibilidad excesiva pueden ser ilusorias, pues, como ya se indicó, los efectos sobre la acumulación del capital humano y la productividad de los trabajadores son negativos. En primer lugar, la vinculación temporal de los trabajadores deja de estimular la inversión de las empresas en capacitación. En segundo lugar, la percepción por parte del trabajador de que la empresa no está comprometida con su futuro laboral socava una parte de los incentivos para trabajar con disciplina e intensidad.

La sentencia del Tribunal Constitucional. Durante el proceso de preparación de este informe, el Tribunal Constitucional emitió una sentencia en respuesta a una acción de amparo interpuesta por un grupo de trabajadores de la empresa Telefónica del Perú. La sentencia declaró inconstitucional el Artículo 34 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral (Decreto Ley 728, de 1991), el cual permite el despido sin necesidad de aducir motivo justificado, a condición de que se pague una indemnización. La sentencia establece que el despido sin motivo justificado pero con derecho a indemnización es inconstitucional, pues se basa en la interpretación de que la indemnización no es una protección adecuada contra el despido arbitrario. A pesar de que el Tribunal aclaró que la “sentencia sólo aplica a las partes vinculadas en el expediente”, en los medios empresariales se tiene el temor de que la misma equivalga a la reintroducción de la estabilidad laboral completa, que fue uno de los rasgos que hizo que el régimen laboral anterior a las reformas de los años 90 fuese especialmente rígido. Pero la inquietud empresarial va más allá de este incidente. Al momento de escribir la versión final de este documento⁵³, el país estaba debatiendo una reforma de la Constitución y tanto el capítulo sobre asuntos económicos, en general, como los principios básicos del régimen laboral, en particular, podrían transformarse en un sentido regresivo y desfavorable a la creación de empleo.

Puntos para la agenda. De la discusión anterior se desprende que, desde el punto de vista de una agenda global de competitividad, Perú está bien colocado a nivel mundial en lo que se refiere a la flexibilidad de su mercado de trabajo. Que, en consecuencia, las acciones que es preciso desarrollar en los años venideros deben orientarse a dos objetivos, a saber: 1) evitar un retroceso a la legislación laboral inflexible que prevaleció antes de las reformas de los años 90 y 2) consolidar y profundizar los avances hechos en materia laboral.

Lo anterior quiere decir que, en un sentido decisivo, la labor de defensa de lo logrado es el mayor desafío que enfrenta el proceso de reforma económica peruano en el terreno laboral. Es fundamental, por lo tanto, que, en el proceso de búsqueda de consenso sobre

⁵¹ La pregunta correspondiente en la encuesta es la siguiente: “¿Son las decisiones sobre contratación y despido de los trabajadores impedidas por las regulaciones (=1)? ¿o son determinadas flexiblemente por los empleadores? (=7)”.

⁵² La pregunta correspondiente en la encuesta es la siguiente: “¿Pueden las empresas en su país, sin muchos costos adicionales, reducir las horas de trabajo de sus trabajadores u obtener trabajo de sobretiempo? (no=1; sí=7)”.

⁵³ Enero de 2003.

la conformación de la estrategia nacional de competitividad, se eduque al público acerca de la importancia que para la competitividad internacional de las empresas peruanas tiene el poder contar con un mercado de trabajo flexible. Es igualmente importante que esto se haga en los debates en el Congreso, en los medios de comunicación y en la sociedad civil en torno a la reforma constitucional, y que esa discusión refleje los acuerdos que se logren en materia laboral para la estrategia nacional de competitividad.

En la parte positiva de la agenda, la principal reforma requerida es la reducción sustancial de los costos de despido para los nuevos contratos de trabajo. Esta medida se puede combinar con otro par de medidas orientadas a transformar el impacto de los costos de despido en el caso de los contratos ya existentes. Las medidas consistirían en: i) abrirles a las empresas la opción de pagar la compensación por tiempo de servicios con cursos de capacitación, siempre y cuando éstos sean solicitados por el trabajador y se lleven a cabo en las instituciones de capacitación que el propio trabajador escoja, y ii) abrirles a los trabajadores la opción de cambiar el derecho a indemnización por el valor de cursos de capacitación en la institución de capacitación que ellos escojan.

La dirección general en que debe moverse la legislación laboral es la de reducir los impuestos al trabajo. La agenda de racionalización de los impuestos a la nómina podría empezar con reducciones en: a) la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y b) las contribuciones a la seguridad social. También debe incluir, cuando el estado de las cuentas fiscales lo permita, la eliminación del Impuesto extraordinario de solidaridad.

C. Las transacciones con los mercados externos

Como es bien sabido, el elemento principal para evaluar la eficiencia de las transacciones de un país con el resto del mundo es determinar si el régimen de comercio exterior es un régimen abierto, neutral y que no opone barreras al comercio con las demás naciones. Un régimen de tales características debe facilitar el funcionamiento del mercado en las transacciones de bienes transables con el resto del mundo, y eliminar obstáculos y distorsiones a la asignación de los recursos internos de inversión entre la producción de bienes transables y no transables. Éste es el tema de esta sección.

A principios de la década del 90, Perú realizó una profunda modificación de su régimen de comercio exterior, como parte del proceso de reforma estructural. Los elementos centrales de la reforma fueron la reducción de los niveles arancelarios y la eliminación de la dispersión arancelaria anterior. Entre 1991 y 1998 se operó el tránsito de una estructura arancelaria de 39 niveles, con un arancel mínimo de 56% y uno máximo de 84%, a una de sólo dos niveles (12% y 20%), con un promedio ponderado de 13,1% (Paz Soldán y Rivera, 2000). El Gráfico 3.12 ilustra la magnitud de la reducción de los aranceles al permitir la comparación entre el arancel promedio en 1999 y el arancel promedio en 1986.



En 2001, la estructura arancelaria se modificó de nuevo. Se redujo a 4% el arancel para el 20% de los productos y a cero por ciento para un pequeño número de artículos. El arancel de 12% continúa vigente para 65% de las posiciones y el de 20% sigue aplicándose a alrededor de 15% de las importaciones (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2002). El nuevo arancel promedio se redujo a alrededor de 12% (Fondo Monetario Internacional, 2002).

Un sector en el cual se han mantenido niveles considerables de protección es el de la agricultura. La protección beneficia a 330 productos y opera a través de sobretasas arancelarias cuyo valor está en el rango de 5% a 10%. Ese conjunto incluye 23 productos cuyas importaciones están sujetas a derechos específicos variables calculados sobre precios de referencia internacionales. El uso de este dispositivo distorsiona la producción y socava el deseable carácter predecible de la política comercial (Organización Mundial de Comercio, 2000).

Las barreras no arancelarias. Las barreras no arancelarias existentes son poco significativas (Organización Mundial de Comercio, 2000)⁵⁴. Esta opinión de la OMC es apoyada por los resultados de las encuestas empresariales. En las encuestas para el ICG del FEM, 2001-2002, Perú obtuvo la posición 32 entre 75 países en la variable “ausencia de barreras ocultas al comercio”. Entre los países latinoamericanos representados en la muestra, Perú ocupó el segundo lugar (después de Chile). Debido a esta circunstancia y al

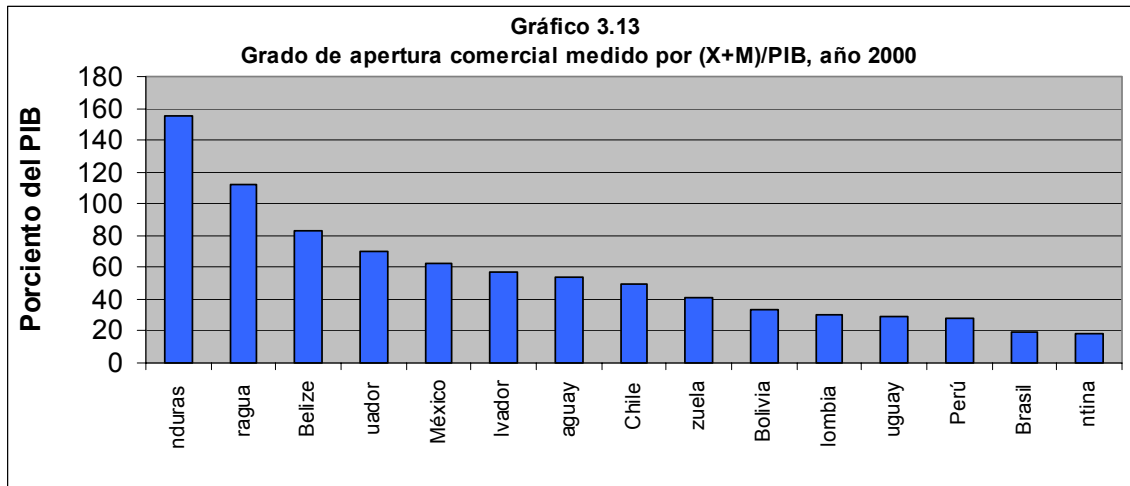
⁵⁴ Las formas principales de barreras no arancelarias que aún subsisten son: i) los requisitos de contenido local que el gobierno ha establecido para los programas gubernamentales de nutrición, y ii) las provisiones que favorecen a los proveedores locales en las compras de bienes y servicios hechas por el gobierno.

nivel moderado de la protección arancelaria, Perú está catalogado por el FMI como un país con bajas restricciones al comercio exterior. Esto se refleja en la calificación de 2 que recibe Perú en la Escala de restricciones al comercio calculada por el FMI. Esta escala toma valores del uno al 10, siendo uno el valor que caracteriza a los regímenes de comercio exterior completamente abiertos. El relativamente alto grado de liberalización del comercio exterior peruano también se refleja en los índices de avance de la reforma estructural desarrollados por Lora (1997) y más recientemente actualizados por Lora y Panizza (2002). El cálculo de estos índices permitió a los mencionados autores determinar que Perú pertenece al grupo de cinco países de la región con “mejores estructuras arancelarias” (Lora y Panizza, 2002, p. 4)⁵⁵. Los cinco países en cuestión tienen índices con valores superiores a 0,90 en una escala del cero al uno.

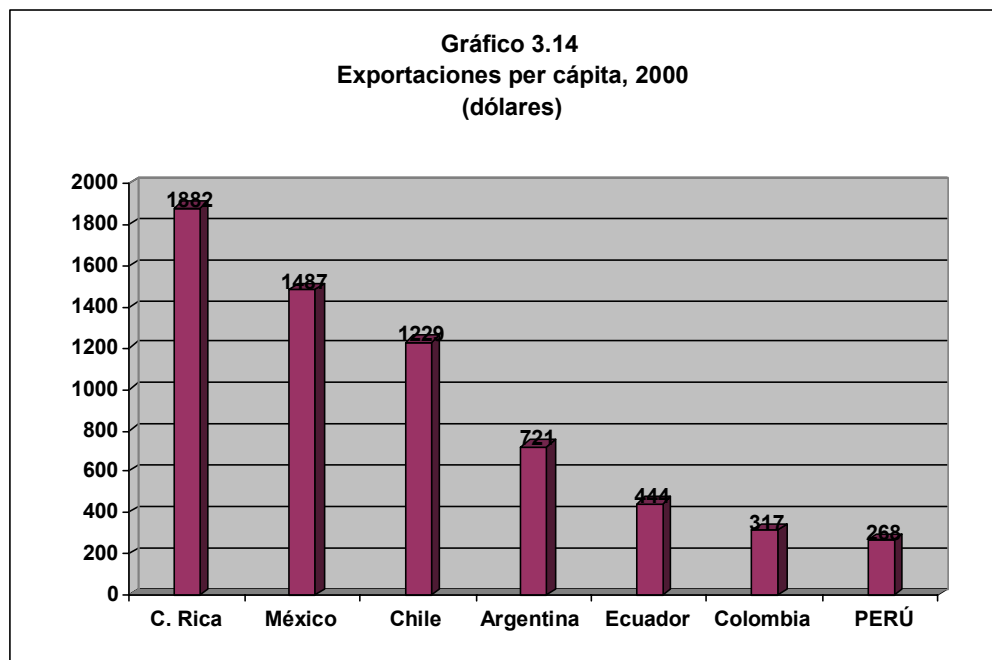
Sin embargo, la política arancelaria ha sido afectada por cierto grado de inestabilidad y también por un cierto grado de indefinición. En primer lugar, se han presentado con cierta frecuencia cambios en la estructura arancelaria. Este fenómeno se documenta en el Capítulo VII, como parte de la evidencia empírica para ilustrar el fenómeno institucional de la inestabilidad de las reglas de juego para el sector privado. En lo que se refiere al segundo tema, la principal área en que se han presentado indefiniciones y ambigüedades es la actitud de Perú frente al Arancel externo común (AEC) de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Esto ha causado cierta incertidumbre en los medios empresariales. En octubre, la CAN dio un paso adelante al acordar el AEC para 62% de las partidas en negociación (4.200 de casi 7.000 productos). El arancel acordado consta de cuatro niveles (0%, 5%, 10% y 20%). Está pendiente la negociación del 38% restante.

El grado de apertura de la economía. Pero el grado de liberalización relativamente alto del comercio exterior está siendo subutilizado. Esto es claro cuando se examina el grado de apertura de la economía medido por la relación entre la suma de las exportaciones y las importaciones y el PIB. Como lo muestra el Gráfico 3.13, cuya fuente es Rojas-Suárez (2002), la economía peruana es, después de la argentina y la brasileña, la tercera economía más cerrada en una muestra que incluye a 15 países de América Latina y el Caribe. Esta circunstancia guarda estrecha relación con el hecho de que, desde el punto de vista del mencionado indicador de apertura, la economía peruana se cerró en las últimas décadas, en lugar de abrirse. Como lo muestra Rojas-Suárez (2002), cuando se compara el valor promedio del indicador en la década del 60 con el valor promedio en la década del 90, se encuentra que el valor cayó de 38,2% a 28,4%, siendo Perú el único en una muestra de 16 países latinoamericanos en que se produjo una disminución.

⁵⁵ Los otros cuatro países del grupo son Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay.



El desempeño exportador. Interesa, además, examinar por separado el desempeño exportador del país, por cuanto es un reflejo de su capacidad de competir en mercados internacionales. De acuerdo con el Banco Mundial (2002), el promedio mundial de las exportaciones per cápita es de US\$1.051. Con exportaciones per cápita de US\$268, Perú está 3,9 veces por debajo del promedio mundial y ocupa el último lugar en una muestra de siete países de la región examinados en Banco Mundial (2002), tal como lo muestra el Gráfico 3.14.



En concordancia con el relativo cierre de la economía peruana se ha presentado una disminución de la participación peruana en las exportaciones mundiales. La participación cayó casi a la mitad respecto del nivel que tenía hace dos décadas, al pasar de 0,19% en 1980 a 0,11% en 1999.

Puntos para la agenda. En materia del régimen de comercio exterior, la agenda que aquí se propone se refiere a tres temas: 1) la necesidad de formular una estrategia de negociaciones comerciales, 2) la importancia de racionalizar y estabilizar la estructura arancelaria y 3) la corrección de las distorsiones que aún subsisten⁵⁶.

Los dos primeros temas están estrechamente vinculados. El hecho es que para estabilizar verdaderamente su estructura arancelaria, Perú debe resolver dos cuestiones. Por una parte, debe definir una estructura arancelaria deseable dentro de las restricciones de los compromisos internacionales adquiridos, la cual se debe implantar en las decisiones internas y se debe defender en las negociaciones externas. Por otra parte, debe definir una estrategia para las negociaciones comerciales internacionales, pues la estructura arancelaria va a ser, en parte, una función de dicha estrategia.

Para comenzar con la cuestión de la estrategia de negociación comercial, debe tomarse como punto de partida el hecho de que Perú no tiene, en realidad, una estrategia de negociación clara y armónica⁵⁷. Es imperativo, en consecuencia, que el país defina su estrategia. La estrategia que este documento recomienda está inspirada en la idea de maximizar la probabilidad de obtener resultados ventajosos para los productores peruanos a lo largo del complejo proceso que debe concluir con la constitución del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2006. La estrategia es la siguiente: Perú debe impulsar una política de formación gradual de bloques cada vez más amplios. En una primera etapa, debe consolidarse el bloque formado por la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el cual debe negociar unificadamente con Brasil y el MERCOSUR y llegar a acuerdos de desgravación arancelaria para la formación de una zona de libre comercio de América del Sur. Posteriormente, el bloque suramericano resultante de los acuerdos entre la CAN y el MERCOSUR puede negociar el ALCA con el NAFTA, los países de América Central y el bloque caribeño. Esta opción tiene a su favor un elemento decisivo y es el mayor poder negociador que tendría Perú haciendo parte del bloque de cinco países de la CAN, en comparación con la capacidad negociadora que previsiblemente tendría si decidiera actuar por separado. Parece, entonces, apropiado postular que los beneficios para Perú de una política de bloque común superan a los costos en que podría incurrir el país (en términos de las concesiones razonables a sus socios andinos que podrían ser necesarias para hacer viable dicha política). A su vez, el éxito de la política de bloque común requiere una rápida definición del AEC. Como bien lo plantean Taccone y Nogueira (2002), el AEC andino no es todavía un verdadero arancel externo común, dado el número de excepciones, perforaciones y tratamientos diferenciados que lo caracterizan, y la adopción de un verdadero AEC es “el desafío más importante que debe ser respondido en el proceso de integración andina”.

En materia de aranceles, se propone una estructura simple de cuatro niveles. Los cuatro niveles podrían ser de 0%, 5%, 10% y 20%⁵⁸, con una alta concentración en los tres

⁵⁶ Esta sección de “puntos para la agenda” se basa en gran medida en conversaciones con Mercedes Araoz. El autor desea expresar su agradecimiento a la Sra. Araoz por su contribución a la comprensión de los temas claves del comercio exterior peruano.

⁵⁷ Al respecto, véase Araoz (2002).

⁵⁸ 0% para bienes de capital, 5% para insumos y 10% para bienes finales.

primeros (digamos, más de 95% de las partidas arancelarias) y dejando en el nivel de 20% a ciertos productos delicados, tales como los bienes agrícolas y algunos bienes industriales como las confecciones. Esta estructura es similar a la aplicada en la CAN y el MERCOSUR. Ahora bien, la estabilidad de la política arancelaria es un asunto muy importante. Siempre y cuando la misma sea razonablemente baja y poco dispersa, la estabilidad de la misma es probablemente más importante como señal para la inversión privada que sus características precisas.

Como se señaló anteriormente, las dos principales distorsiones que subsisten en el régimen de comercio exterior peruano son las sobretasas para los productos agrícolas y las barreras no arancelarias puntuales relacionadas con los requisitos de contenido local para los programas de nutrición y las compras gubernamentales.

Para corregir las distorsiones generadas por las sobretasas aplicadas en el sector agrícola, éstas deben eliminarse. Sin embargo, la eliminación de las sobretasas debe ir acompañada de la puesta en práctica de una estrategia de elevación de la productividad agropecuaria. Un análisis detallado de cuáles serían los componentes de una estrategia de este tipo desborda los alcances de este documento. Sin embargo, un buen conjunto de lineamientos para promover la productividad de la agricultura se encuentra en GRADE (2001).

Adicionalmente, es preciso eliminar los dos tipos de barreras no arancelarias que aún subsisten, vale decir, los requisitos de contenido local que el gobierno ha establecido en conexión con los programas gubernamentales de nutrición, y las provisiones que favorecen a los proveedores locales en las compras de bienes y servicios hechas por el gobierno.

IV. LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA

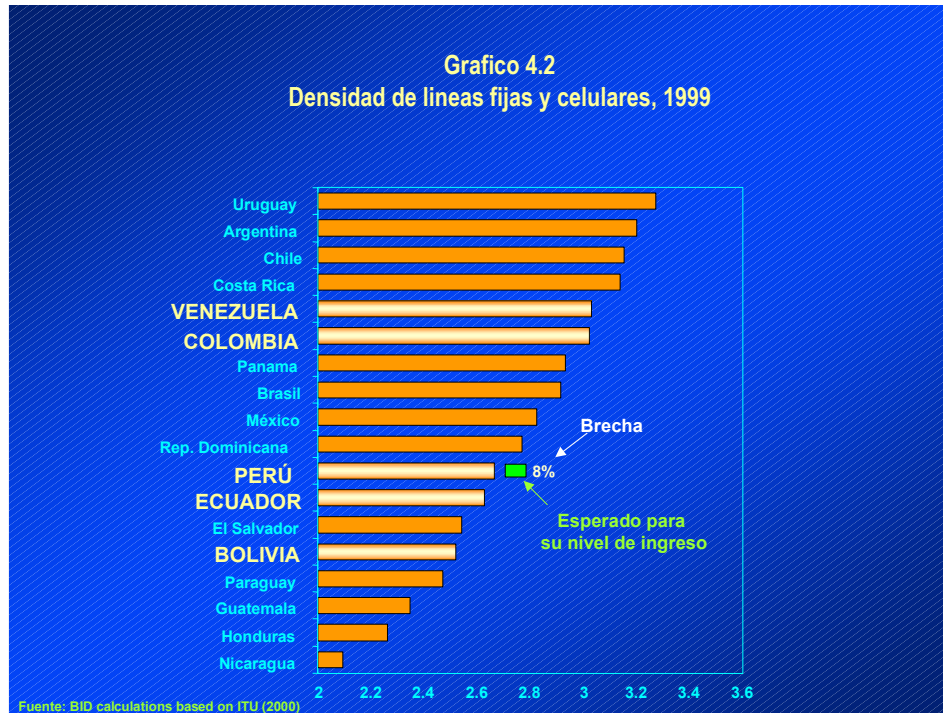
Apreciación global. Es apropiado empezar el análisis del estado de la infraestructura física productiva de la economía peruana con una apreciación global de la misma. En este terreno, la opinión de los empresarios, que son los usuarios directos de aquélla, es particularmente útil. De acuerdo con los resultados del Informe de competitividad global, 2001-2002, la calidad general de la infraestructura peruana recibió una calificación de 3,2 en una escala del uno al siete, con lo cual Perú ocupó el puesto 56 (en la muestra de 75 países). La calificación recibida está 3% por debajo de la que debería tener el país dado su nivel de ingresos (véase el Gráfico 4.1). Estos resultados colocan a Perú en un grupo de seis países de América Latina con un nivel de calidad de la infraestructura productiva que, siendo bajo en términos de los patrones internacionales, es, sin embargo, un nivel intermedio para los patrones latinoamericanos⁵⁹. A continuación se hace un examen de cada uno de los componentes de la infraestructura productiva de Perú.

⁵⁹ Los otros cinco países de este grupo son, en orden de calidad de su infraestructura, República Dominicana, Panamá, Venezuela, México y Costa Rica. El criterio con base en el cual se agrupan es el hecho de que todos ellos están entre la posición 50 y la 59 en la clasificación del ICG para la variable en cuestión.



A. Las telecomunicaciones

Los indicadores disponibles sugieren que Perú aún tiene un camino significativo por recorrer en el desarrollo cuantitativo de su infraestructura de telecomunicaciones, a pesar de que durante el último decenio avanzó considerablemente en el mejoramiento de la calidad del servicio. Así, un indicador desarrollado por el Departamento de Investigación del BID y que combina la densidad de líneas telefónicas fijas (líneas telefónicas por cada 100 habitantes) y la densidad de uso de los teléfonos celulares (número de celulares por cada 100 habitantes) produce una clasificación en la cual el país está en el undécimo lugar en una muestra de 18 países de América Latina (véase el Gráfico 4.2). Es especialmente preocupante que el valor del indicador esté 8% por debajo del que le correspondería a Perú dado su nivel de ingresos. Sin embargo, desde que se emitió la nueva Ley de las Telecomunicaciones (1991) y se llevó a cabo la privatización de las compañías estatales (en 1994), el servicio de telecomunicaciones se ha venido expandiendo. El número de líneas telefónicas fijas aumentó 270% en la década del 90 (Bernstein, 2000). Por otra parte, el aumento de la instalación de teléfonos públicos y en el uso de teléfonos celulares ha sido explosivo. El número de teléfonos celulares se incrementó de 2.000 unidades en 1990 a 1.170.518 en 2000. La disponibilidad de teléfonos públicos aumentó de 13.727 en 1994 a 77.516 en 2000; un aumento de 562% para dicho período. Estos avances se reflejan en una opinión empresarial relativamente favorable. En las encuestas para el ICG 2001-2002 del FEM, Perú ocupó la posición 48 (entre 75 países) en la variable “facilidad de obtener el servicio telefónico y confiabilidad del mismo”.

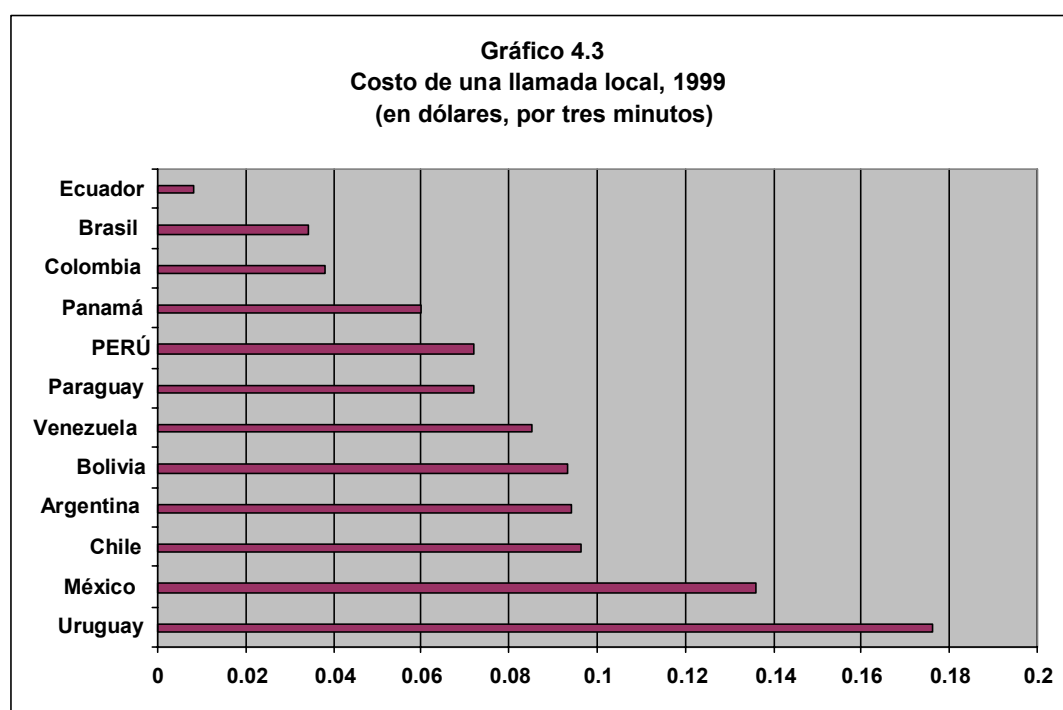


El marco legal y de políticas. El marco legal y de políticas para el sector se ha basado en la desregulación y la privatización. Como parte de los acuerdos del proceso de privatización, el operador de los servicios locales y de larga distancia recibió un monopolio del mercado por cinco años, período que luego fue reducido a cuatro años, de común acuerdo entre las partes. Después de ese plazo, el mercado fue abierto a la competencia y ahora operan 30 compañías de larga distancia y cinco de telefonía fija. El gobierno se ha abstenido, además, de restringir el uso de las diferentes tecnologías para el servicio de telecomunicaciones y, así, los servicios de telefonía se pueden suministrar conjuntamente con el servicio de televisión por suscripción, por ejemplo, o por medio de cualquier otra tecnología que el proveedor quiera utilizar. Actualmente, los siguientes servicios están parcialmente liberalizados: la red pública de telecomunicaciones, las redes locales de telefonía tradicional, la radiodifusión, la televisión y la televisión por suscripción, la comunicación local, el servicio interno e internacional de larga distancia, la comunicación a través de teléfonos celulares, los servicios de buscapersonas, la comunicación por satélite y la transmisión de datos. El carácter parcial de la liberalización consiste en que la participación en todos esos servicios está limitada al número de concesiones que otorgue el gobierno. Por otra parte, la prestación de servicios de Internet y la provisión de equipo de telecomunicaciones están totalmente liberalizadas.

El marco de regulación del sector establece que el organismo rector de las políticas sectoriales es el Ministerio de Transporte y Comunicaciones y la agencia especializada de regulación es la Oficina Supervisora de la Inversión Privada en las Telecomunicaciones (OSIPTEL). Además, se le da un papel restringido a la agencia supervisora de la competencia en los mercados, que es el Instituto de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual (INDECOPI).

Durante los primeros años de su operación, la OSIPTEL tuvo una reputación considerablemente positiva en el sector privado, como entidad competente e independiente. Hacia el final del gobierno del presidente Fujimori, esa reputación sufrió una cierta disminución y la entidad aún no parece haberse recuperado completamente. El problema esencial radica en que la OSIPTEL comparte con las demás entidades reguladoras la circunstancia de pertenecer a un contexto institucional que no es apropiado para garantizar su autonomía.

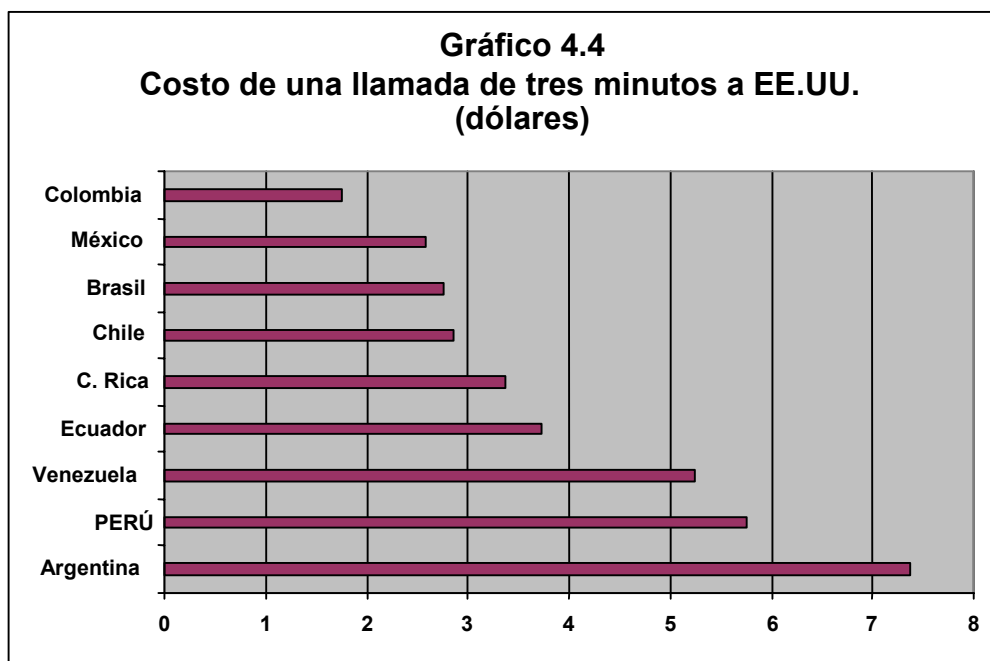
Los costos. Un aspecto en el cual la privatización de las telecomunicaciones no ha resultado en la materialización de las expectativas iniciales es el de los costos. En primer lugar, los costos de las llamadas locales no son suficientemente bajos como para constituir una fuente de ventaja competitiva para las empresas. El Gráfico 4.3 muestra cómo, en una muestra de 12 países de América Latina, el costo de una llamada local de tres minutos en Perú, en 1999, era inferior al costo en otros siete países de la región, pero era todavía más alto que el costo en otros cuatro países⁶⁰. En un balance de los seis primeros años del proceso de privatización, GRADE (2000) llegó a la conclusión de que “la tarifa local en Perú sigue siendo muy elevada” (p.3).



En cuanto al servicio de larga distancia internacional, el Gráfico 4.4 muestra que, en 1998, el costo de una llamada de tres minutos a Estados Unidos para los peruanos era el segundo más alto en una muestra de nueve países de América Latina⁶¹.

⁶⁰ La fuente del Gráfico 4.2.A es Penfold (2002).

⁶¹ Los datos para el Gráfico 4.4 fueron tomados de Sánchez y Acosta (2001).



Puntos para la agenda. Las cuestiones centrales para la agenda del mejoramiento de la competitividad en el área de las telecomunicaciones son las siguientes: i) llevar a cabo las reformas institucionales que garanticen la independencia de la OSIPTEL, ii) promover un esquema más enérgico de competencia en el sector, y iii) desarrollar una política de interconexión que dé por resultado un uso eficiente de la red existente y que genere una entrada eficiente de nuevas empresas⁶².

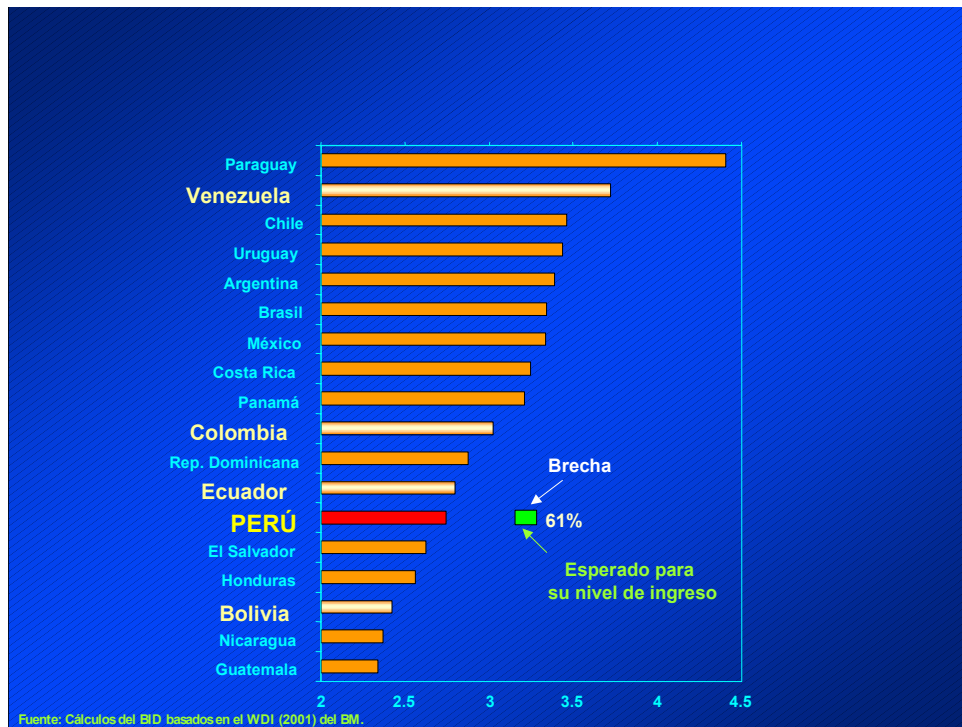
Algunas de las características principales de un buen organismo regulador no dependen de las particularidades del sector regulado sino que, por el contrario, son comunes a los distintos sectores. Además, los organismos reguladores en Perú enfrentan desafíos similares en sus relaciones con el Poder Ejecutivo. Por estas razones, en el Capítulo VII se desarrolla un tratamiento más amplio del tema de las transformaciones institucionales requeridas en los organismos reguladores peruanos, incluida la OSIPTEL.

B. La generación, la transmisión y la distribución de energía eléctrica

Perú tiene una capacidad instalada de generación de energía eléctrica de 5.900 MW. De esta capacidad instalada, aproximadamente la mitad es hidroeléctrica y el resto es térmica⁶³. El país generó 20.700 GWh en 2001. Como lo muestra el Gráfico 4.5, el nivel de generación de energía eléctrica en Perú es inferior en 61% al que le correspondería al país dado su nivel de ingresos. El cubrimiento de energía es de 70% del territorio nacional y tanto la producción per cápita como el consumo per cápita están por debajo del promedio de América Latina.

⁶² Estos dos últimos puntos son subrayados con mucha fuerza por GRADE (2000) en su tratamiento de los retos que enfrenta el sector.

⁶³ Este análisis del sector eléctrico sigue de cerca la información del Banco Interamericano de Desarrollo (sin fecha) y, en menor medida, a la Agencia de Información Energética de Estados Unidos (2002).



Aparte de ser la principal fuente de electricidad, la generación hidroeléctrica suministra alrededor de una cuarta parte de las necesidades totales de energía. En razón de que la producción de energía hidroeléctrica fluctúa según el régimen de lluvias, Perú planea reducir su dependencia de fuentes hidroeléctricas y reemplazarlas con plantas que funcionen con gas natural, el cual va a provenir principalmente del yacimiento de Camisea.

El marco legal y de políticas. El sector fue reestructurado verticalmente y, en menor medida, también horizontalmente durante el decenio pasado, a partir de la promulgación de la Ley de Concesiones en Electricidad de 1992. La Ley estableció la separación de las funciones de generación, transmisión y distribución. El sector quedó abierto desde entonces a la inversión privada en las tres actividades mencionadas. Desde principios de los 90 se han producido avances sustanciales en el proceso de privatización de empresas del sector. De acuerdo con el Banco Mundial (2002), a la altura de julio de 2001, 65% de la generación y 70% de la distribución se hallaban en manos de empresas privadas. Sin embargo, el proceso de privatización no ha concluido y, además, sufrió un retroceso considerable con la decisión del gobierno de suspender la privatización de las empresas generadoras EGASA y EGESUR como consecuencia de fuertes protestas populares⁶⁴.

Con el fin de promover la competencia, existe un límite de 15% a la participación de mercado de una empresa individual en una cualquiera de las actividades de generación,

⁶⁴ Una encuesta de la empresa Apoyo, realizada en mayo de 2002, indicó que 72% de la población estaba en contra de la privatización de EGASA y EGESUR.

transmisión y distribución. Adicionalmente, si una empresa individual tiene acciones en empresas que operan en subsectores distintos, dicha empresa no puede tener una participación de mercado mayor a 5% en ningún subsector particular. Las compañías que planeen entrar en un proceso de fusión o vender sus acciones, deben primero obtener autorización del INDECOPI. El mercado de electricidad en barra es bastante competitivo. Sin embargo, el grado de competencia se ve disminuido por la circunstancia de que sólo los representantes de las cuatro compañías generadoras más grandes y de la compañía transmisora ETECEN tienen voto en los comités de operación económica del sistema (COES) que son los organismos encargados de organizar el despacho de energía y proponer al organismo regulador las tarifas al por mayor para períodos de seis meses. Los representantes de las compañías distribuidoras y de los clientes grandes no regulados no tienen voto.

El organismo rector de la política sectorial es el Ministerio de Minas y Energía, a través del Consejo Nacional de Energía, organismo que formula e implanta las estrategias de mediano y de largo plazo. La entidad reguladora es el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Energía (OSINERG). Esta entidad absorbió a la antigua Comisión de Tarifas de Energía (CTE), la cual, como parte de la estructura orgánica del OSINERG, quedó convertida en la Gerencia Adjunta para la Regulación de Tarifas (GART). La GART tiene jurisdicción no sólo sobre las tarifas de la energía eléctrica, sino también sobre las tarifas del transporte y la distribución del petróleo y del gas natural. Un organismo que desempeña un papel importante dentro del marco institucional es la Dirección General de Electricidad (DGE) del Ministerio de Minas y Energía. La DGE fija las normas técnicas operacionales que deben cumplir las empresas, decide en materia de concesiones a ser operadas por el sector privado y supervisa la ejecución de los contratos de concesión.

Puntos para la agenda. Los puntos principales de la agenda tendiente a maximizar la contribución del sector eléctrico al mejoramiento de la competitividad de las empresas peruanas de los demás sectores son los siguientes: i) la necesidad de garantizar la independencia y capacidad de acción autónoma del OSINERG, ii) la necesidad de completar el proceso de privatización de las empresas estatales de generación y distribución, iii) la necesidad de que los representantes de las compañías de distribución y de los clientes grandes no regulados tengan derecho a voto en los COES, para así eliminar la asimetría que consiste en que unos actores en el mercado tienen derecho a participar de una manera efectiva en las decisiones y otros no, y iv) la necesidad de eliminar una segunda asimetría: la existente en el mercado al por mayor y que consiste en que las empresas distribuidoras están, en todo momento, legalmente obligadas a contratar el 100% de la demanda proyectada para los siguientes dos años, mientras que las empresas generadoras no están obligadas a asumir ningún compromiso contractual equivalente.

El desafío de garantizar la independencia y capacidad de acción autónoma del organismo regulador del sector de energía es, en sus términos esenciales, el mismo problema que enfrentan los demás organismos reguladores. Como se anunció anteriormente, al final de este capítulo se tratará de modo general este tema, cuyas conclusiones serán aplicables a

todos los organismos reguladores. También se cubrirá de modo general el tema conexo del futuro de las privatizaciones.

C. La infraestructura de transporte

Las carreteras. La red de carreteras tiene una longitud aproximada de 86.000 kilómetros, de los cuales se estima que 12,9% está pavimentado, 24% afirmado, 18% sin afirmar y 48% corresponde a trochas (Presidencia del Consejo de Ministros, 2002; Hermoza y Caro, 2001 y van Ginhoven y otros, 2001). La densidad de la red (definida como el número de Km. por kilómetro cuadrado de superficie) es de 0,07. Ésta es una densidad muy pequeña comparada con la del líder mundial (Bélgica), cuya red es 72 veces más densa, y equivale a sólo 66% de la densidad de Colombia, 47% de la densidad de Chile y 29% de la densidad de Ecuador⁶⁵. El 23% de la longitud total es administrada por el gobierno nacional (la llamada red vial nacional), 19% por los gobiernos departamentales (la llamada red secundaria) y 58% por los gobiernos locales (la llamada red terciaria). El Cuadro 4.1 presenta la información acerca de la calidad de la red vial nacional. Debe destacarse que 55% de las carreteras está en regular o mal estado. Esto es congruente con el hecho de que, en las encuestas para el ICG, 2001-2002, del FEM, Perú ocupó la posición 54 entre 75 países en la variable “calidad de la infraestructura de carreteras”. La baja densidad de la red vial y los problemas de calidad de las carreteras hacen que los costos de transporte sean altos. De acuerdo con el Banco Mundial (2002), los costos logísticos (dentro de los cuales los de transporte son decisivos) representan 34,4% de los costos operativos totales del sector exportador, muy por encima del nivel de dichos costos en Argentina (26%), Brasil (24,3%), México (19,2%) y Chile (14%)⁶⁶. Adicionalmente, se encontró que la razón de los costos logísticos a los costos operativos totales para las empresas extranjeras es 34,4%. En su estudio de los factores que influyen sobre la inversión extranjera en Perú, Araoz y Casas (2001) encontraron que el nivel de los costos de transporte es un factor que desincentiva la inversión. En la encuesta que realizaron los mencionados autores, 80% de las empresas calificaron los costos de transporte terrestre de “poco atractivos” (62%) o “nada atractivos” (18%).

Cuadro 4.1 Calidad de la red vial nacional, 1998 (% de cada tipo de superficie de rodadura)			
	Buena	Regular	Mala
Asfaltada	78	14	7
Afirmada	13	41	47
Sin afirmar	0	20	80
TOTAL	45	24	31
Fuente: van Ginhoven y otros (2001)			

Es posible concluir, entonces, que en la infraestructura de carreteras tiene Perú uno de sus puntos más débiles en materia de competitividad. Guasch (1999), por ejemplo, sostiene

⁶⁵ Téngase presente, sin embargo, que los indicadores de densidad tienen el defecto de que no toman en cuenta la distribución espacial de la población.

⁶⁶ Los datos sobre el peso de los costos logísticos en Argentina, Brasil, México y Chile se tomaron de la Cámara de Comercio de Lima (2002), organización que a su vez cita como fuente al Banco Mundial.

que la red vial peruana es una de las peores de la región, en términos de densidad y calidad.

Las deficiencias de calidad de las carreteras se deben también, en parte, a que el mantenimiento es insuficiente. Debido a las limitaciones presupuestarias, en 2001 el Ministerio de Transporte sólo pudo cubrir 10% del costo de mantenimiento de las vías (PROMPERU, 2001). El problema es que la brecha financiera negativa, es decir, la diferencia entre los costos de mantenimiento y los ingresos destinados al mantenimiento (los peajes) es creciente. El Banco Mundial (2000) estimó que esta brecha iba a ser de US\$13 millones en 2002, US\$48 millones en 2003 y US\$74 millones en 2004.

El marco institucional. El organismo rector de la política de carreteras es el Ministerio de Transporte. La entidad reguladora es la Oficina Supervisora de la Inversión Privada en Transporte (OSITRAN). Hay seis agencias (u organismos) que tienen responsabilidades en la expansión de la red vial (a saber, la Dirección General de Caminos [DGC], la Secretaría Nacional de Mantenimiento de Carreteras [SINMAC]; el Proyecto Especial de Rehabilitación del Transporte, creado para ejecutar los préstamos de inversión en carreteras del BID [PERT-BID]; el programa similar creado por el Banco Mundial [PERT-BM], un tercer programa del mismo tipo, llamado PERT-PCVS, y el Programa de Caminos Rurales [PCR]). Tres de ellos (la SINMAC, la DGC y el PCR) tienen, además, responsabilidad en materia de mantenimiento. La presencia de este número de actores coincide con una falta de claridad en la distribución de las competencias. No existe, además, una jerarquización clara de la red vial. Sucede con frecuencia que varias entidades acaban trabajando sin coordinación en las mismas porciones de la red, mientras que otras porciones permanecen desatendidas. El arreglo institucional existente es, sin duda, demasiado fragmentado.

De acuerdo con la Presidencia del Consejo de Ministros (2002), la OSITRAN no ha logrado desarrollar la capacidad institucional suficiente para supervisar problemas relacionados con las tarifas y la calidad del servicio de los concesionarios. En la actualidad, los principales problemas son: i) la alta rotación de personal a todos los niveles, ii) la interferencia de otras instituciones, especialmente el Ministerio de Transporte, iii) la carencia de respaldo legal para la reglamentación y supervisión de entidades, iv) la falta de comunicación entre Pro-Inversión y la OSITRAN, y v) la falta de recursos financieros.

Puntos para la agenda. Este documento sostiene que el estado de la infraestructura de transporte de Perú, cuya columna vertebral es la red de carreteras, es un obstáculo mayúsculo a la competitividad de las empresas. El diagnóstico de los restantes componentes de la infraestructura de transporte (puertos, aeropuertos y ferrocarriles) se hace a continuación. Ese diagnóstico va a ratificar la conclusión propuesta arriba. Al observar al sector en su conjunto, se aprecia que hay razones suficientes para singularizar esta área como una de las crucialmente importantes para una estrategia de elevación de la competitividad de las empresas peruanas. Como en el caso de las demás áreas que tienen esta jerarquía estratégica, las medidas y acciones para enfrentar los problemas planteados en el diagnóstico hacen parte integral de la agenda de temas cruciales.

En el caso de las carreteras, es indudable que la expansión de la red vial debe ser un gran propósito nacional para el resto de esta década. Las necesidades de inversión son abrumadoras. De acuerdo con el Banco Mundial (2000), se requiere una inversión de US\$2.500 millones, para poner la red nacional en condiciones óptimas, sin cambiar el tipo de superficie de las carreteras existentes. Si, además, se buscara pavimentar las carreteras que no lo están, la inversión total requerida sería de US\$5.200 millones. Es evidente que en la situación fiscal actual del país (véase el Capítulo VI), es sencillamente imposible que el presupuesto público pueda sustentar estas magnitudes de inversión. Esto pone de manifiesto la validez de la opción de acudir a la inversión privada como fuente de recursos, bajo la forma de concesiones del tipo “construir, operar y transferir”. Pero para que un esquema de este tipo sea viable, es necesario crear un marco favorable para la inversión privada. Los temas del marco regulador, los organismos reguladores y el futuro del proceso de privatización se tratan al final de este capítulo, con base en un enfoque general aplicable a todos los sectores de infraestructura.

Los otros puntos claves de la agenda sectorial son: i) la necesidad de simplificar el esquema institucional del sector, empezando con la disminución del número de organismos o agencias que operan en el mismo y la aclaración de la división de competencias y funciones entre el menor número de entidades que finalmente queden operando; ii) la necesidad de eliminar la ejecución directa de obras por parte de las entidades públicas, y iii) la necesidad de avanzar en la integración física con los países vecinos y con los demás países de América del Sur. Estos puntos se amplían a continuación⁶⁷.

En el camino hacia un esquema institucional coherente, es importante resolver dos tipos de cuestiones. En primer lugar, es necesario aclarar las competencias en lo que se refiere al manejo de las redes nacional, secundaria y terciaria. Esto debe hacerse, además, en el contexto del proceso de descentralización que está empezando en el país. La solución más razonable es marchar hacia una división de responsabilidades en la cual un organismo nacional que rinda cuentas al Ministerio de Transporte sea responsable de la red nacional, los gobiernos regionales sean responsables de la red secundaria en sus respectivos departamentos y la red terciaria quede a cargo de corporaciones autónomas de derecho público constituidas conjuntamente por los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales. Pero debe tenerse presente que el esquema que aquí se propone sólo pretende señalar la dirección en la que debe moverse el proceso de reasignación de competencias. El requisito previo de fortalecer la capacidad administrativa de los gobiernos regionales y provinciales puede hacer necesaria toda una variedad de esquemas institucionales de transición, en los que los organismos nacionales vayan entregando gradualmente las funciones a los organismos regionales y a las mencionadas corporaciones autónomas. En segundo lugar, es necesario precisar la división de las funciones de planeación, regulación y supervisión, de tal manera que no subsistan ambigüedades.

⁶⁷ Tanto en la formulación como en el tratamiento de estos puntos se sigue de cerca al Banco Interamericano de Desarrollo (2001a) y al Banco Mundial (2000).

En cuanto a la eliminación de la ejecución directa de obras por parte de las entidades estatales, debe tenerse presente que Perú es uno de los pocos países de la región en que el sector público aún lleva a cabo la construcción y el mantenimiento de las carreteras. La experiencia internacional claramente demuestra que el sistema en que se asignan los contratos de construcción y mantenimiento al sector privado, con base en licitaciones competitivas, es una solución más eficiente.

Es apenas obvio que la integración física con los demás países de América del Sur va a elevar la competitividad de los países participantes y a intensificar tanto la cooperación como la competencia entre ellos, con efectos positivos para la productividad de las economías y el bienestar social. Teniendo en cuenta las considerables ganancias de competitividad que pueden derivar de la integración física, es vital para Perú participar en los corredores de integración que se están contemplando, vale decir, el Eje Andino, el Eje Brasil-Paraguay-Bolivia-Perú-Chile, el Eje Perú-Brasil, el Eje Marítimo del Pacífico, el eje Multimodal del Amazonas y el Eje Multimodal de los ríos Orinoco, Amazonas y de la Plata.

Los puertos. Perú tiene ocho puertos en el Océano Pacífico y tres puertos fluviales en la parte alta de la cuenca del Río Amazonas y sus tributarios. La estructura de los puertos es muy desigual y refleja la concentración de la actividad económica en el Departamento de Lima y la excesiva centralización tradicional de Perú. El puerto de El Callao maneja 75% de la carga marítima y 90% del tráfico de contenedores. Es el puerto de mayor capacidad, pero, de acuerdo con la Presidencia del Consejo de Ministros (2002), “cuenta con muelles inadecuados para manejar naves de gran calado de última generación y no tiene equipo para la manipulación de carga” (p. 35). El mismo informe indica que la infraestructura portuaria peruana “sigue manteniendo una condición que no satisface los requisitos de eficiencia de las modernas operaciones portuarias”. El hecho es que, para mencionar un solo factor, el tiempo de demora de un barco es relativamente alto. En El Callao, por ejemplo, es de 29 horas, mientras que en los puertos de Buenos Aires (Argentina), Santos (Brasil), Seattle (Estados Unidos) y Singapur es 20 horas. Por otra parte, sólo 30% de la carga total del país se maneja en contenedores.

Los costos son relativamente altos comparados con los de otros puertos de la región. El Cuadro 4.2 ilustra este punto. El cuadro permite comparar los fletes marítimos para transportar contenedores de 20 y 40 pies con pescado enlatado entre cuatro puertos suramericanos (incluido el puerto peruano de El Callao) y los puertos de Miami, Nueva York y Hamburgo. Se observa que, con sólo dos excepciones, los fletes desde El Callao son mayores a los fletes desde los otros tres puertos suramericanos. Es pertinente, además, analizar la estructura de los costos portuarios en Perú. El 34% de los costos tienen que ver con gastos para cumplir requisitos legales y administrativos frente a las autoridades. Se trata del pago de autorizaciones de diversos tipos y de pagos por supervisión de sanidad. El 29% corresponde a pagos de maniobras, 22% a gastos de puerto propiamente dichos y 15% a pagos a agencias. Nótese que el componente individual más alto es el de los gastos frente a las autoridades. Dadas las sumas pertinentes a este rubro específico de gasto (US\$4.325, en promedio, en el caso de El

Callao), debería ser posible reducir estos costos si existe la voluntad política de tomar las decisiones pertinentes.

Cuadro 4.2 Costo del flete marítimo para transportar contenedores de 20 y 40 pies con pescado enlatado, abril de 2001 (dólares)						
	Puerto de destino					
	Miami		Nueva York		Hamburgo	
Puerto de origen	20 pies	40 pies	20 pies	40 pies	20 pies	40 pies
Buenaventura	1850	2815	1875	2850	1395	1890
El Callao	1875	2855	1925	2900	1480	2105
Valparaíso	1865	2380	1925	2380	1662	2339
Santos	1890	2616	1920	2662	1460	2165

La opinión de los empresarios peruanos acerca de los puertos es negativa. En las encuestas para el ICG, 2001-2002, del FEM, Perú quedó ubicado entre los 10 países con peores puertos al ocupar el puesto 66 en la muestra de 75 países. Cuando en dicha muestra se considera sólo al subconjunto de 19 países latinoamericanos, Perú resulta ser uno de los tres países latinoamericanos con peores puertos (véase el Gráfico 4.6). Dicho gráfico también muestra cómo el coeficiente de calidad de la infraestructura portuaria es 25% inferior al que le debería corresponder a Perú dado su nivel de ingresos.



La reforma del sector portuario se ha visto dificultada por la dispersión institucional y por la multiplicidad de intereses en conflicto. La concesión del puerto de Matarani a un grupo de inversionistas nacionales, por un período de 30 años, fue un paso adelante. Más recientemente, sin embargo, el Congreso ha insistido en que se emita una nueva Ley de Puertos, antes de que se hagan nuevas privatizaciones.

En septiembre de 2002, el Ejecutivo presentó al Congreso el proyecto de la nueva Ley de Puertos. De acuerdo con el Instituto Peruano de Economía (2002), aunque el proyecto tiene defectos, también tiene “muchas ventajas para el desarrollo del país. En primer lugar, desbloquea el proceso de concesión de los terminales marítimos en el corto plazo. Segundo, propicia el desarrollo de actividades relacionadas en la periferia de los puertos, como el rotulado, el envasado u otras actividades con valor agregado (...). Y, finalmente, logra una mayor eficiencia por la entrada de la competencia en el mercado y la reducción de los costos logísticos (...). El nuevo marco jurídico (...) podría estabilizar el panorama de la inversión privada, lo cual resulta sumamente positivo para la competitividad de las exportaciones peruanas”. Un defecto grave consiste en que la función de definir tarifas se le asigna a la Autoridad Portuaria Nacional, el organismo rector propuesto por el proyecto. Esta función debería asignársele al organismo regulador, la OSITRAN.

Puntos para la agenda. Como se mencionó anteriormente, hay razones suficientes para singularizar el área total de la infraestructura de transporte, de la cual los puertos son un elemento clave, como una de las crucialmente importantes para una estrategia de elevación de la competitividad de las empresas peruanas. Como en el caso de las demás áreas que tienen esta jerarquía estratégica, las medidas y acciones para enfrentar los problemas planteados en el diagnóstico hacen parte integral de la agenda de temas cruciales.

En relación con sus puertos Perú enfrenta los desafíos de ampliar y modernizar los muelles, invertir en equipo para acelerar la carga y descarga de los barcos, ampliar la capacidad de almacenaje, mejorar las vías de acceso para el transporte de carga pesada, introducir sistemas automatizados para los procesos de carga y descarga, dotar al sistema de puertos de equipos modernos de telecomunicaciones y mejorar la calificación técnica del personal que trabaja en ellos (Agenda: PERU, 2001). El mejor camino para que las inversiones correspondientes se lleven a cabo es promover el proceso de concesiones de los puertos, lo cual, a su vez, requiere un marco de regulación adecuado y un organismo regulador autónomo y competente. Aquellos aspectos de estos temas que sean válidos para todos los sectores de infraestructura se tratarán al final del capítulo. Hay un punto específico, sin embargo, que debe ser tratado aquí. Es el relacionado con los efectos que para una política de concesiones tiene la estructura muy desigual de tamaños y capacidades de los puertos peruanos a que se hizo referencia anteriormente⁶⁸. El hecho es que la desigualdad existente entre el puerto de El Callao y los demás puertos del país es tan grande que, en el marco de una política de concesiones, no es realista esperar que los concesionarios de los puertos más pequeños puedan constituirse en competencia efectiva de los concesionarios de El Callao. Si no se adopta un esquema de concesiones que responda a este reto, las autoridades podrían terminar entregando al concesionario de El

⁶⁸ El análisis que viene a continuación se basa en Banco Mundial (2000).

Callao un poder de mercado muy cercano al de un monopolio. La otra cara de la moneda de esta estructura desigual es la posibilidad de que por lo menos cuatro de los siete puertos incluidos en el programa actual de concesiones no sean atractivos para los inversionistas privados, precisamente por su limitada capacidad. Estos dos temas deben ser resueltos de tal manera que se garantice tanto la competencia en el sector como la viabilidad de los puertos más pequeños.

Aeropuertos. Perú tiene 46 aeropuertos con pista pavimentada y 187 sin pista pavimentada (Workmall, 2001). Los aeropuertos de esta última categoría son, en su mayoría, pistas de aterrizaje que no cuentan ni con los niveles mínimos de seguridad ni con los niveles mínimos de servicio (Agenda: PERU, 2001). Nueve aeropuertos están habilitados para recibir vuelos internacionales, pero sólo dos tienen los instrumentos apropiados para el aterrizaje de aviones durante las 24 horas del día e independientemente de las condiciones atmosféricas. En las encuestas para el ICG, 2001-2002, del FEM, Perú ocupó el puesto 65 en la muestra de 75 países en la variable “calidad de la infraestructura de transporte aéreo”. A la luz de estos resultados, Perú forma parte del grupo de cinco países de América Latina con la peor calidad de infraestructura aeroportuaria.

Puntos para la agenda. En razón de que, como ya se indicó, el área total de la infraestructura de transporte, de la cual los aeropuertos son otro elemento integral, se ha seleccionado como una de las crucialmente importantes para una estrategia de mejoramiento de la competitividad, las medidas y acciones para enfrentar los problemas planteados en el diagnóstico forman parte de la agenda de temas cruciales.

El proceso de privatización dio un importante paso adelante con la entrega en concesión del aeropuerto Jorge Chávez de Lima⁶⁹. Los pasos siguientes son más difíciles, pues tocan a aeropuertos más pequeños, de los cuales sólo uno (el de El Cuzco) obtiene utilidades. Los aeropuertos que siguen en importancia a los dos mencionados (vale decir, los de Arequipa, Iquitos y Trujillo) enfrentan una situación de incertidumbre en el crecimiento de la demanda o, en el caso del de Arequipa, la necesidad de acometer inversiones importantes. Para los que enfrentan el problema de demanda incierta, la mejor opción sería privatizarlos bajo la modalidad de contratos de manejo. En el caso del aeropuerto de Arequipa y de todos aquellos que requieran grandes inversiones, la opción más apropiada es darlos en concesión al postor que minimice los subsidios que el Estado deberá otorgar para mantenerlos viables.

Los ferrocarriles. La red férrea peruana es pequeña. La longitud total es de 1.988 Km. De acuerdo con el Departamento de Estado de Estados Unidos (2000), la operación de los ferrocarriles ha sido “muy descuidada”. En las encuestas para el ICG del FEM, 2001-2002, Perú ocupó el puesto 58 (en la muestra de 75 países) en la variable “desarrollo de la infraestructura ferroviaria”. En 1999, los ferrocarriles fueron otorgados al sector privado en una concesión de 30 años. Sin embargo, en opinión del Banco Mundial (2000), el arreglo adoptado es complicado por cuanto establece una separación entre el manejo de la infraestructura y la operación del servicio ferroviario.

⁶⁹ El análisis en esta parte se basa en Banco Mundial (2000).

Puntos para la agenda. Los ferrocarriles tienen la potencialidad de contribuir de una manera importante a la competitividad del país en la medida en que: 1) su modernización y desarrollo puede contribuir a reducir los costos de transporte de las exportaciones mineras, y 2) pueden contribuir a reducir los costos logísticos de otros productos en el marco de esquemas multimodales de transporte que hagan expedito el transporte de los productos de exportación hacia los puertos.

D. Conclusiones. La agenda común a los sectores de infraestructura

De la exposición anterior se puede concluir que el nivel de desarrollo y el estado actual de la infraestructura física productiva son obstáculos significativos a la competitividad de las empresas. El sector donde el problema es más grave es el de carreteras. Le siguen en orden de gravedad el sector portuario y el eléctrico. En términos relativos, el sector de telecomunicaciones es el que está cerrando la brecha con los países avanzados a un ritmo más rápido, aunque el rezago respecto a los países más avanzados de América Latina aún es considerable, como lo demuestra el hecho de que el índice de penetración telefónica es todavía uno de los más bajos de la región.

Las necesidades de inversión en infraestructura son, en consecuencia, muy grandes. El Instituto Peruano de Economía (2002a) hizo una estimación de esas necesidades y encontró que, en los tres sectores tratados en este informe, las mismas son del orden de US\$12.367 millones, lo que equivale, aproximadamente a 22,9% del PIB y 52,9% de la recaudación tributaria (véase el Cuadro 4.3).

Cuadro 4.3 Necesidades de inversión en infraestructura productiva (millones de dólares)			
Sector	Área	Inversión requerida	Subtotal por sector
Transporte	Carreteras	5005	
	Puertos	271	
	Aeropuertos	160	5436
Electricidad	Ampliación de cobertura del servicio público	1100	
	Transmisión	303	
	Generación	3322	4725
Telecomunicaciones	Telefonía fija	857	
	Telefonía móvil	1289	
	Telefonía rural	60	2206
TOTAL		12367	12367

La magnitud de las inversiones requeridas también pone de manifiesto la importancia estratégica decisiva de completar el proceso de privatizaciones y concesiones en los

sectores eléctrico y de transporte (carreteras, puertos y aeropuertos)⁷⁰. Pero para que el sector privado se decida, primero, a hacer las inversiones en los sectores donde ya es propietario de las empresas y, segundo, a participar en los procesos de privatización en aquellas áreas en que el Estado es todavía propietario, se requiere que existan unas condiciones en cuya creación el gobierno debe desempeñar un papel decisivo. Se requiere, en particular, resolver algunos problemas estructurales que están desalentando la inversión en capital fijo en general y la inversión en infraestructura en particular. Es cierto que: 1) una parte significativa de la contracción de la inversión en el período 1998-2001 tuvo que ver con factores puramente cíclicos, que deberían dejar de actuar a medida que la dinámica interna del ciclo abra paso a una nueva expansión de la economía, y 2) que una nueva expansión de la inversión va a ocurrir en virtud de la mencionada dinámica, incluso si no se resuelven las cuestiones estructurales que están impidiendo el desplazamiento hacia arriba de la curva de inversión. Pero, hablando específicamente de la inversión en los sectores de infraestructura, también es cierto que, si el aumento de la inversión se limitara a la que resulte únicamente de la dinámica espontánea de la fase de expansión de un nuevo ciclo económico, dicho aumento sería, con gran probabilidad, insuficiente para generar los niveles de inversión necesarios para cerrar brechas como las que se muestran en los gráficos 4.2, 4.5 y 4.6. Es necesario, entonces, entrar a transformar los factores estructurales que están frenando la inversión macroeconómica en general y la inversión en infraestructura en particular.

Algunos de dichos factores son de tipo institucional y giran en torno a dos grandes temáticas, a saber: 1) la ausencia de estabilidad en las reglas de juego para la inversión privada y 2) las características del marco legal para los sectores de infraestructura y las características de los organismos reguladores encargados de hacerlo cumplir⁷¹. Debe tenerse presente, sin embargo, que la segunda temática es, en un sentido decisivo, apenas un caso particular de la primera. Tanto el marco institucional de regulación como las características y la conducta de los organismos reguladores deben tener como hilo conductor la idea de proveer reglas de juego estables para los operadores privados en los mercados de monopolio natural, o en aquellos en los cuales el poder de mercado de algunos agentes requiera la intervención de las políticas públicas.

Puntos para la agenda. a) Las privatizaciones. La opción más razonable para movilizar los montos de capital necesarios para ampliar la infraestructura física productiva de Perú es, ciertamente, la continuación de las privatizaciones. Ésta es, sin embargo, una opción bloqueada políticamente, porque es rechazada por una porción mayoritaria de la opinión pública. Ésta es una circunstancia que ningún gobierno democrático puede pasar por alto. Pero no es, de ninguna manera, una situación inmutable. Con miras a transformarla, el primer punto que se propone para la agenda tendiente a desarrollar la infraestructura productiva de Perú es la realización de un debate nacional sobre la necesidad e

⁷⁰ Consideraciones similares son aplicables, por supuesto, al sector de agua y saneamiento.

⁷¹ Téngase presente que la segunda temática es, en un sentido decisivo, apenas un caso particular de la primera. Tanto el marco institucional de regulación como las características y la conducta de los organismos reguladores deben tener como hilo conductor la idea de proveer unas reglas de juego estables para los operadores privados en los mercados de monopolio natural o en aquellos en los cuales el poder de mercado de algunos agentes requiera la intervención de la política pública.

importancia de retomar el proceso de privatizaciones y concesiones. El punto es que el método democrático de enfrentar la actual situación de bloqueo político es apelar a la persuasión, con el objetivo de transformar el estado de la opinión pública. Éste es un camino viable en las condiciones peruanas. En primer lugar, hay buenos argumentos económicos y de políticas públicas a favor de la privatización. Si a la ciudadanía se le explican estos argumentos, no hay por qué pensar que ello no tendría un efecto sobre su actitud frente a la idea de las privatizaciones. En segundo lugar, es bien sabido que hay esquemas de privatización que son congruentes con la permanencia de las empresas estatales en manos públicas. En tercer lugar, se le debe explicar a la ciudadanía que privatización no es necesariamente sinónimo de corrupción, y que es posible y viable concebir procesos de privatización transparentes, en los cuales ingresos sean utilizados para fines legítimos. En cuarto lugar, es perfectamente posible que, aparte de los incidentes de corrupción en el uso de los recursos de privatización, también se hayan cometido otros errores que han disminuido, o, incluso anulado, el efecto positivo de las privatizaciones sobre el bienestar social. Los errores son, sin embargo, corregibles. Si el gobierno enfrenta la labor de persuasión en un espíritu de diálogo, debate racional y transparencia, existe una probabilidad razonable de que las condiciones de la opinión pública puedan cambiar en un sentido favorable a la privatización.

Una ocasión estratégica para abrir el debate sobre la utilidad de las privatizaciones es el proceso de discusión y de formación de consenso en torno a elaboración de la estrategia nacional de competitividad; proceso que dio su primer paso decisivo con el Foro Nacional de Competitividad realizado en febrero del 2003. Si se logra que los sectores representados en dicho proceso de diálogo respalden la idea de retomar las privatizaciones como una manera eficaz de responder a los desafíos que plantea el rezago del país en materia de infraestructura, se habrá dado un significativo paso adelante en la transformación de la opinión pública a que se hizo referencia.

Puntos para la agenda. b) La estabilidad de las reglas de juego. El segundo punto de la agenda se refiere a la necesidad de actuar sobre los factores institucionales que están frenando la inversión en general y la inversión en infraestructura en particular. En este último aspecto es fundamental acometer reformas institucionales que garanticen la estabilidad de las reglas de juego para los inversionistas. Una de dichas reformas es consagrar la independencia efectiva de los organismos reguladores. Tanto el tema general de la estabilidad de las reglas de juego para la inversión privada como el aspecto específico de los organismos reguladores forman parte de la agenda de temas cruciales y, por tratarse de cuestiones de tipo institucional, su tratamiento se hará en el capítulo sobre el papel de los factores institucionales en la competitividad de Perú (VII).

V. LA TECNOLOGÍA

El análisis del grado de desarrollo tecnológico de las empresas peruanas y sobre el papel que desempeñan los aspectos tecnológicos en la competitividad de las mismas se adelantará en dos secciones. En la primera se tratan los indicadores de innovación tecnológica de las empresas. La segunda cubre el grado de utilización de las tecnologías de la informática y la comunicación (TIC) en la economía peruana.

A. La innovación tecnológica en las empresas

Primeramente se examinan los indicadores agregados que miden la actividad de innovación tecnológica en Perú, tanto desde el lado de los productos como desde el de los insumos. Si bien es cierto que la innovación tecnológica no se reduce a la generación de productos o procesos patentables, las patentes son el indicador más relevante para medir el grado de innovación tecnológica en una empresa o en una economía nacional. De acuerdo con la Red Iberoamericana de Ciencia y Tecnología⁷², el número de patentes solicitadas por residentes y no residentes en 1999 ante la Oficina de Patentes de Perú fue de 1009. De ellas, fueron otorgadas 271 patentes, pero sólo cinco de ellas fueron otorgadas a residentes. Las demás fueron otorgadas a no residentes. Para poner en perspectiva la cifra de patentes otorgadas a residentes, téngase presente que ese mismo año, el número de patentes otorgadas a residentes en Japón fue de 133.960. En estas condiciones, la tasa de autosuficiencia, definida como la razón entre el número de patentes otorgadas a residentes y el número total de patentes otorgadas, fue de 0,02 en 1999; una de las más bajas de América Latina. En la muestra de 10 países considerada por el CONCYTEC, Perú ocupó la última posición. El coeficiente de invención (definido como el número de patentes solicitadas por cada 100.000 habitantes) fue de 0,2; también uno de los más bajos de América Latina (15 veces menor que el de Cuba y 13 veces inferior al de Uruguay, dos de los líderes latinoamericanos).

El indicador más utilizado para comparaciones internacionales es el número de patentes otorgadas por la Oficina de Patentes de Estados Unidos por millón de personas. El valor de este indicador para Perú es de 0,1, lo que coloca al país en el puesto 59 de la muestra de 75 países utilizada por el ICG, 2001-2002, del FEM; muy lejos del líder latinoamericano, que es Costa Rica, con 1,8 patentes otorgadas por millón de habitantes, y mucho más lejos todavía del líder mundial, que es Estados Unidos, con 308,7 patentes por cada millón de habitantes.

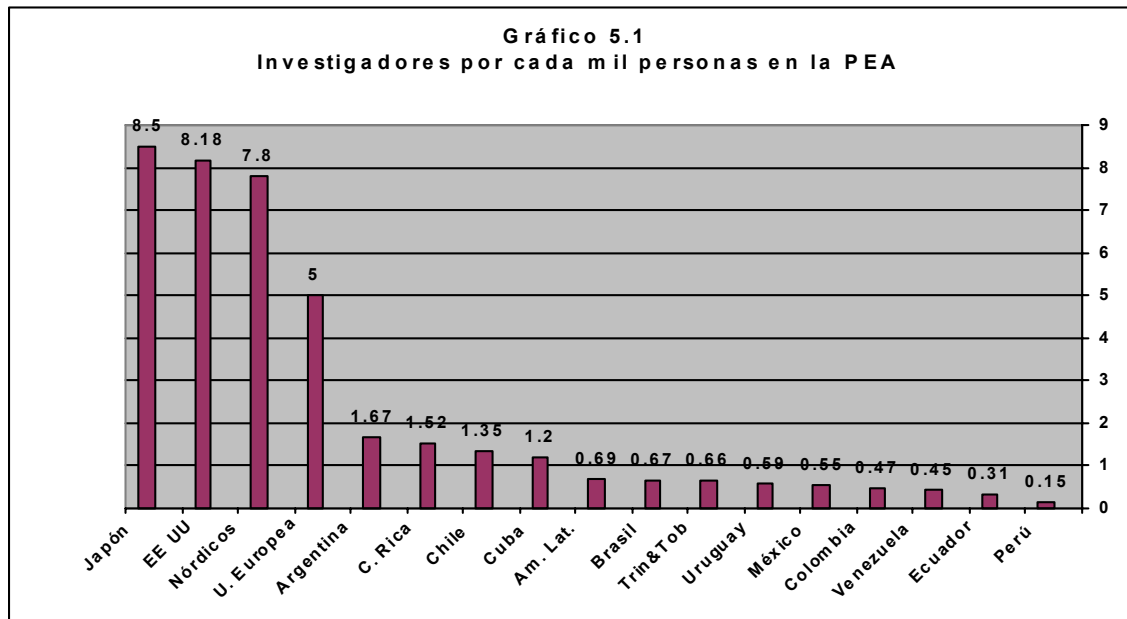
Los indicadores de insumos. Los indicadores de insumos utilizados en la generación de innovación tecnológica se corresponden, de una manera bastante congruente, con los indicadores de producto. Interesa ver aquí tanto los insumos financieros como los insumos humanos. En 1999, el gasto en actividades de ciencia y tecnología en Perú fue de US\$445 millones. Esto equivale a US\$17,66 por habitante, cifra 2,4 veces inferior a la de Argentina que fue ese año el líder latinoamericano. Ese año, la inversión total en investigación científica y desarrollo experimental en Perú fue de US\$42 millones. Para apreciar el verdadero significado de esta cifra es necesario ponderarla por el PIB o por la población. Cuando se pondera por la población, se halla que la inversión per cápita fue de US\$1,65; una cifra 21,9 veces inferior a la de Argentina, el líder latinoamericano, y 554 veces inferior a la de Estados Unidos.

Cuando la ponderación se hace por el PIB, se encuentra que el gasto en actividades de ciencia y tecnología como porcentaje del PIB es de 0,89%, que no es bajo para los patrones latinoamericanos y coloca a Perú en el cuarto puesto en la muestra de 14 países

⁷² Citada en CONCYTEC (1999).

considerada en CONCYTEC (1999). El correspondiente indicador para Cuba, que es el líder latinoamericano, es de 1,69% del PIB, mientras que el de EEUU es de 2,67% del PIB. Pero la inversión en investigación y desarrollo (que es un subconjunto del gasto en actividades de ciencia y tecnología) es de apenas 0,08% del PIB y en este indicador clave Perú ocupa el último puesto en la mencionada muestra, empatado con Ecuador.

Los indicadores relativos a los insumos humanos empleados en investigación y desarrollo confirman las tendencias sugeridas por los indicadores de esfuerzo financiero. El Gráfico 5.1 permite comparar el número de investigadores por cada 1.000 personas en la población económicamente activa (PEA) para 15 países individuales y tres grupos de países. De los 15 países, dos son industrializados (Japón y EE.UU.) y 13 son de América Latina. Los tres grupos de países son la Unión Europea, los países nórdicos y América Latina. Para Perú, el número de investigadores por cada 1.000 personas en la PEA es de 0,15, el más bajo de la muestra. El indicador para Argentina, el líder regional, es de 11,1 veces más alto que el de Perú. El de Japón, el líder mundial, es 56,7 veces más alto.



Es apropiado proceder ahora a ver qué indican las encuestas empresariales sobre el grado de desarrollo de la innovación tecnológica en Perú. Considérense las respuestas de los empresarios en las encuestas para el ICG 2001-2002. Desde el punto de vista de la medición de la innovación por sus resultados, las respuestas para la variable de opinión “innovación a nivel de las empresas”⁷³ determinaron que Perú quedara en la posición 33 (entre 75). Sin embargo, este resultado parece no corresponderse con el perfil que arrojan algunos otros resultados de la misma encuesta. Así, en la clasificación hecha por el mencionado Informe para la variable “patentes de invención en el año 2000”, basada no en las respuestas de los empresarios sino en los datos de la Oficina de Patentes de Estados

⁷³ Esta variable se construye con base en las respuestas a la siguiente pregunta: “¿Es la siguiente afirmación: ‘en su empresa la innovación continua juega un papel importante en la generación de ingresos’, falsa? (=1); verdadera? (=7)”.

Unidos, Perú ocupó la posición 60 en la muestra de 75 países. En la variable de opinión “gasto de las compañías en inversión y desarrollo”⁷⁴, Perú clasificó en la posición 70 y es, junto con Honduras y Bolivia, uno de los tres países latinoamericanos en los cuales el valor de este indicador es más bajo. En la variable de opinión “sofisticación tecnológica del país”⁷⁵, Perú ocupó el puesto 63. Finalmente, con base en los resultados de la encuesta del FEM, Porter y Stern (sin fecha) calcularon el Índice de Capacidad Innovativa y Perú ocupó el puesto 60 en dicho índice.

Teniendo en mente los indicadores ya mencionados, el análisis se puede sintetizar apropiadamente haciendo referencia a la posición de Perú en el Índice de Logro Tecnológico presentado en el Informe sobre el desarrollo humano 2001⁷⁶. El índice apunta a medir “cuán bien un país está creando y difundiendo tecnología y construyendo una base humana capacitada”. Lo que interesa es calibrar la “capacidad de participar en las innovaciones tecnológicas de la era basada en las redes de comunicación” (p.46). De acuerdo con sus autores, el índice mide cuatro aspectos: i) la creación de tecnología, ii) la difusión de las innovaciones recientes, ii) la difusión de las “innovaciones viejas” (sic)⁷⁷, y iv) las habilidades y capacidades humanas. El índice se estima para 72 países. Con base en los resultados, los países se agrupan en cuatro conjuntos distintos ordenados de mayor a menor nivel de logro tecnológico. El primer conjunto es el constituido por los líderes mundiales, los países que están en la vanguardia de la innovación tecnológica⁷⁸. El segundo grupo está constituido por los líderes potenciales. Se trata de países que 1) han invertido intensamente en capital humano y tienen, por lo tanto, una base sólida de capacidades humanas, y 2) han difundido las tecnologías viejas de una manera amplia. El problema que tienen estos países es que los niveles de innovación no son altos⁷⁹. El tercer grupo es el de los consumidores y adaptadores dinámicos. Estos países son dinámicos en el uso de las nuevas tecnologías. La mayoría de ellos son países en desarrollo, con un capital humano que tiene capacidades significativamente más altas que el de los países del cuarto grupo. Muchos de los consumidores dinámicos poseen importantes industrias de alta tecnología e importantes ejes tecnológicos, pero la difusión de las viejas tecnologías es lenta e incompleta⁸⁰. El cuarto grupo es el de los marginados, en el que la difusión de la tecnología y la construcción de capacidades humanas tiene todavía un largo camino por recorrer. En ellos, una gran parte de la población no se ha beneficiado de la difusión de las tecnologías consolidadas.

⁷⁴ La variable se construye con base en las respuestas a la siguiente pregunta: “¿Es el gasto de las empresas en investigación y desarrollo inexistente en su país? (=1) ¿o es intenso en comparación con los países rivales? (=7)”.

⁷⁵ Esta variable se construye con base en las respuestas a la siguiente pregunta: “¿Es la posición de su país en el campo tecnológico generalmente de rezago con respecto a la mayoría de los países? (=1) ¿o está su país entre los líderes mundiales? (=7)”.

⁷⁶ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2001).

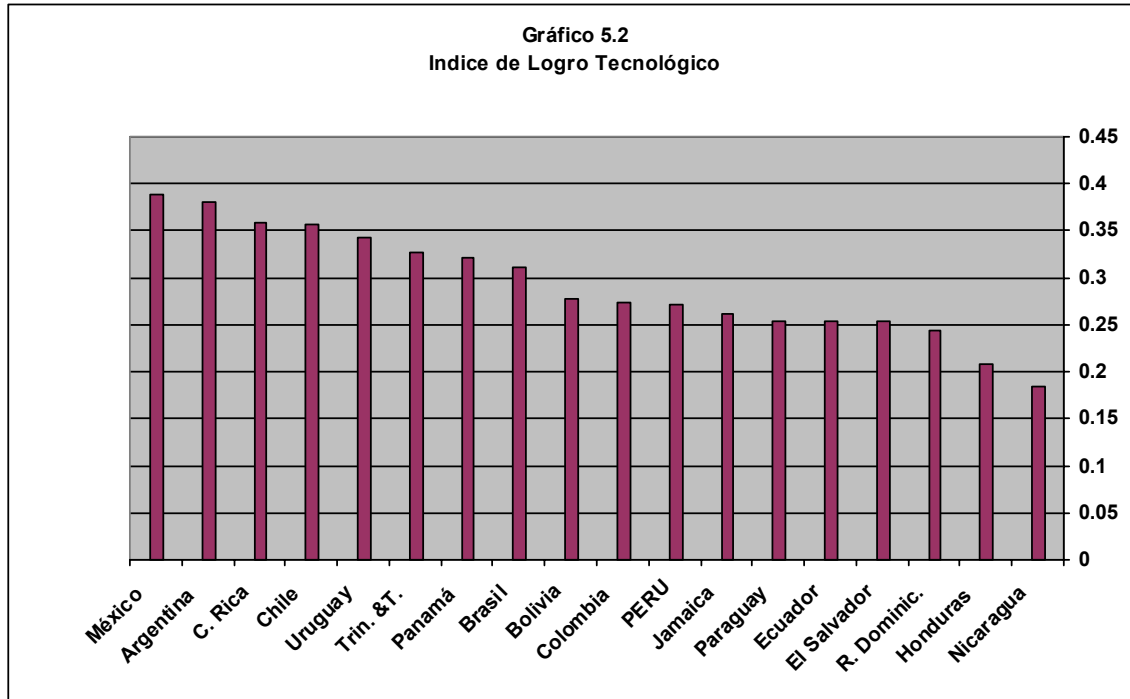
⁷⁷ El término “innovaciones viejas” es contradictorio y, por lo tanto, no resulta muy apropiado. Lo que se busca es captar la difusión de tecnologías ya consolidadas. Se mide mediante la difusión, en un país dado, de la telefonía fija y del consumo de electricidad.

⁷⁸ Finlandia, Estados Unidos, Suecia y Japón están a la cabeza de este grupo.

⁷⁹ Cuatro países latinoamericanos forman parte de este grupo: México, Argentina, Costa Rica y Chile.

⁸⁰ Los países más representativos de este grupo son Brasil, China, India, Indonesia, Sudáfrica y Túnez.

El valor del Índice de Logro Tecnológico para Perú es de 0,271. A consecuencia de ello, el país quedó clasificado en el puesto 48 entre los 72 países de la muestra. Con dicho valor, Perú quedó incluido entre el grupo de los consumidores y adaptadores dinámicos de tecnología. El valor del índice se calculó para 18 países de América Latina y el Caribe. Con base en los valores calculados, México, Argentina, Costa Rica y Chile fueron clasificados como líderes potenciales, Nicaragua es el único clasificado como marginado y los demás pertenecen a la categoría de consumidores y adaptadores dinámicos. Como lo muestra el Gráfico 5.2, entre los países de la región, Perú ocupa la undécima posición.



Conclusión y puntos para la agenda. La principal conclusión del análisis anterior es evidente: tanto desde el punto de vista de los insumos como desde el de los productos, Perú exhibe un rezago considerable en materia de innovación tecnológica.

Se requiere impulsar una política de promoción de la innovación tecnológica en torno a los siguientes ejes: i) el mejoramiento de las condiciones generales requeridas para que la innovación tecnológica sea posible, vale decir, educación de calidad, capacitación de la fuerza de trabajo, apertura de la economía a la competencia externa, incremento de la competencia interna, protección a los derechos de la propiedad intelectual y afianzamiento de un ambiente institucional y macroeconómico favorable a la inversión privada; ii) el fortalecimiento de las instituciones que constituyen la columna vertebral del sistema, es decir, los institutos de investigación aplicada y de investigación tecnológica y las universidades; iii) el fortalecimiento de la cooperación entre las instituciones públicas de investigación y las empresas privada, iv) el fortalecimiento de la infraestructura de información necesaria para que las empresas puedan llevar a cabo planes exitosos de investigación y desarrollo, y v) el establecimiento de estímulos a la inversión en investigación y desarrollo en las empresas.

Para estimular la inversión de las empresas en innovación tecnológica la utilización de los incentivos y subsidios públicos es, en principio, justificada. La canalización de recursos públicos puede darse a través de dos vertientes. La primera es bajo la forma de incentivos fiscales o crediticios. El diseño específico de las políticas de subsidio depende de la capacidad institucional que se tenga (o se adquiera) para administrarlas, de tal manera que se eliminen (o, al menos, se minimicen) los comportamientos de búsqueda de rentas.

En el caso de los incentivos fiscales, por ejemplo, como bien lo señalan de Ferranti y otros (2001), el diseño de los esquemas de incentivos depende de la capacidad del gobierno para hacer cumplir las disposiciones tributarias y hacerle un seguimiento a las empresas que reclamen los incentivos tributarios por sus inversiones en investigación y desarrollo, para así garantizar no sólo el carácter real, sino también la calidad de esas inversiones.

La segunda vertiente de canalización de recursos públicos es por medio de las políticas destinadas a la provisión de aquellos bienes públicos que son relevantes para las prácticas empresariales de innovación. En este terreno tienen mucha importancia 1) las políticas que apoyan la difusión y adaptación de nuevas tecnologías, y 2) el estímulo a formas de asociación entre las empresas privadas, particularmente (pero no únicamente) entre empresas pequeñas y medianas, en las que se aprovechen las economías de aglomeración o las externalidades y economías de escala resultantes de la cooperación entre empresas. Esta última vertiente incluye el estímulo a la constitución de aglomeraciones locales de empresas⁸¹ y a la cooperación entre las empresas que pertenecen a la misma cadena de producción⁸².

Las aglomeraciones locales de empresas (que pueden tomar la forma particular de polos de innovación cuando las empresas son de tecnología avanzada), son concentraciones de empresas en una zona geográfica determinada, que se dedican a actividades similares o relacionadas.

El consenso entre los profesionales involucrados en la promoción de la idea de las aglomeraciones locales de empresas sugiere varias recomendaciones en relación con las políticas a seguir. En primer lugar, los responsables de la formulación de políticas deben

⁸¹ “Aglomeraciones locales” (o localizadas) de empresas es la traducción que aquí se propone para el término “cluster”. El término “racimo de empresas” también sería apropiado como traducción de “cluster”.

⁸² Debe evitarse la confusión conceptual y terminológica entre aglomeraciones locales de empresas y cadenas de producción. La esencia de la aglomeración local es el hecho de que las empresas están concentradas geográficamente en una región. Las empresas pueden ser de la misma rama productiva, de ramas productivas afines o relacionadas o, alternativamente, de distintas ramas productivas. La esencia de la cadena de producción es, por contraste, el hecho de que los productores están relacionados orgánicamente a través de sus procesos de producción en el sentido de que unas empresas en la cadena proveen de materias primas a otras, las cuales las transforman en bienes intermedios y los venden como insumos a las que producen los bienes finales. El ejemplo clásico de una cadena de producción es la cadena textil, en la cual los agricultores que producen las fibras (algodón, seda, etc.) se vinculan con los productores de hilados, con los productores de tejidos y con los productores de confecciones de vestir. Los productores de una misma cadena pueden (o no) pertenecer a una aglomeración localizada de empresas.

dejar que el sector privado tome la iniciativa en el desarrollo de estos centros. El apoyo gubernamental debe basarse en un compromiso previo e irreversible del sector privado de aportar recursos sustanciales. Los responsables de las políticas deben asegurarse de que los empresarios privados puedan lograr una masa crítica de empresas y capacitación antes de comprometer recursos públicos en respaldo de una determinada iniciativa de creación de un polo de innovación. En segundo lugar, el apoyo gubernamental debe considerar aspectos críticos de financiamiento seminal y capital de riesgo. Además, el otorgamiento de incentivos tributarios y líneas de crédito de los bancos de desarrollo para el capital fijo y el capital de trabajo de las empresas que pertenecen a los polos constituye una forma apropiada de respaldo gubernamental. En tercer lugar, el papel que desempeñan los gobiernos locales es decisivo. Por último, es preciso observar estrictamente el principio de reducir el apoyo gubernamental a medida que maduran las aglomeraciones locales⁸³.

B. La utilización de las tecnologías de la informática en Perú

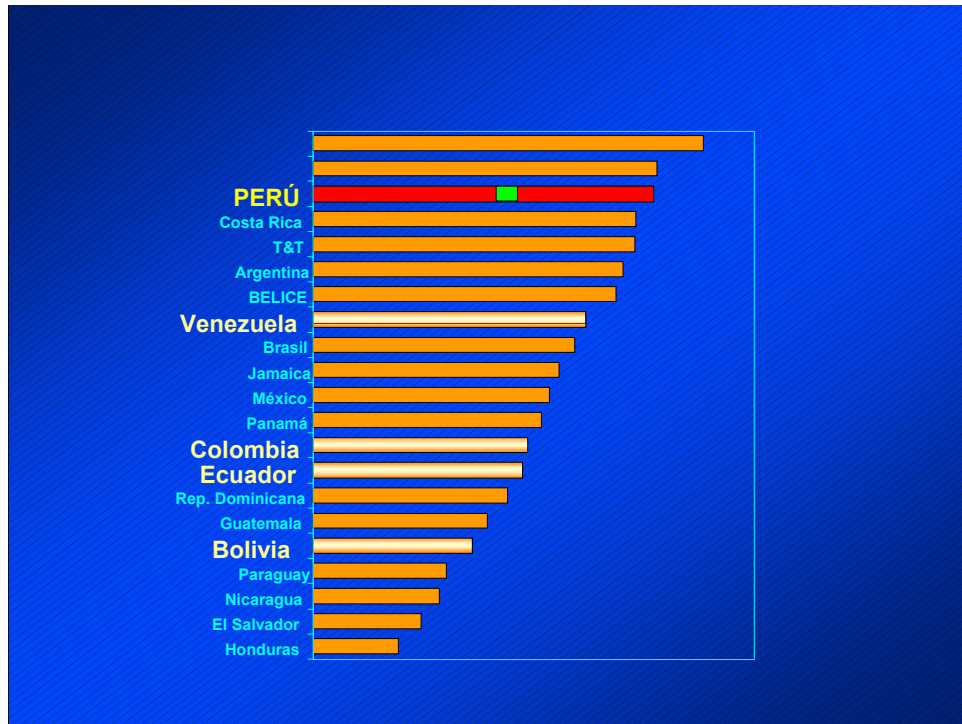
Es bien sabido que el grado de acceso a las tecnologías contemporáneas de la informática y la comunicación, y la utilización de las mismas, es al mismo tiempo un resultado del avance tecnológico en el marco del nuevo paradigma tecnológico prevaleciente en la economía mundial y una condición necesaria del mismo. El uso de estas tecnologías es tan importante que la OECD ha señalado que “[l]a clave para beneficiarse de las tecnologías de la información y la comunicación es promover su uso, más bien que promover su producción” (OECD, 2001).

Es apropiado comenzar por examinar los indicadores de acceso a los computadores, el bien que por excelencia simboliza la tecnología contemporánea. Cuando se considera el número de computadores por cada 100 habitantes, la cifra correspondiente a Perú en 2000 fue de 3,6, lo cual colocó al país en la posición 50 en las encuestas del ICG 2001-2002. De acuerdo con las mismas encuestas, el número de usuarios de Internet por cada 10.000 habitantes fue de 4,2 en 2000 y, en virtud de ello, el país ocupó el puesto 58 (entre 75). Para los efectos de este trabajo, la mencionada fuente tiene, sin embargo, la limitación de que sólo incluye en su muestra a seis países latinoamericanos.

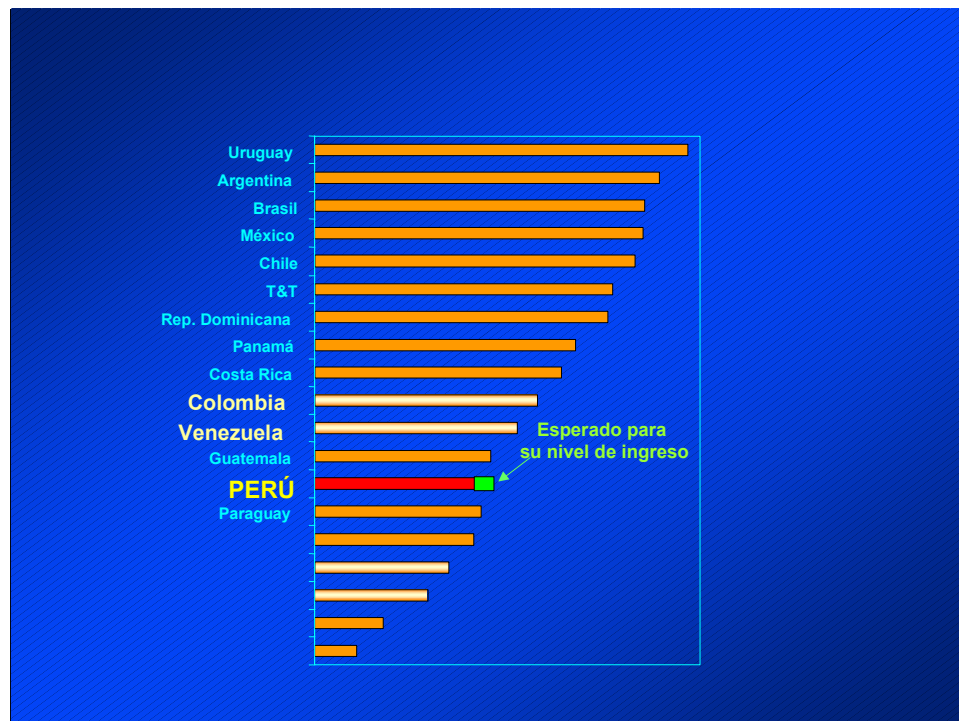
El Departamento de Investigación del BID provee la información del número de usuarios de Internet para una muestra de 21 países de América Latina y el Caribe⁸⁴. Los resultados se muestran en el Gráfico 5.3. Perú tiene una posición destacada en América Latina, como quiera que ocupa el tercer puesto entre los países de la muestra y el número observado de usuarios de Internet está sustancialmente por encima del valor pronosticado dado su nivel de ingreso.

⁸³ Las propuestas presentadas en este párrafo se basan en Melo (2001).

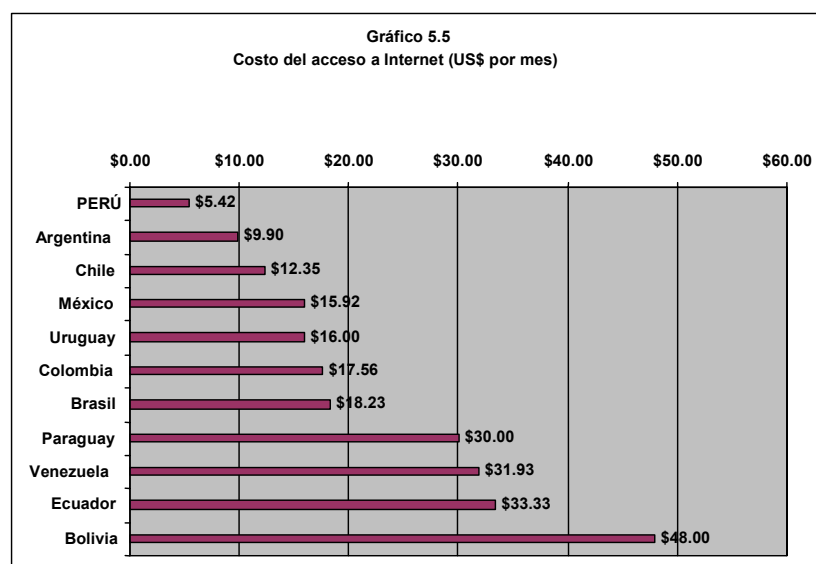
⁸⁴ Véase Banco Interamericano de Desarrollo (2001).



Hay, sin embargo, un aspecto en el cual la posición de Perú no es destacada y es en lo que se refiere al número de servidores de Internet por cada 10.000 habitantes. Como lo muestra el Gráfico 5.4, el indicador observado para Perú colocó al país en la decimotercera posición en la muestra de 19 países allí considerada. Nótese, además, que el valor observado es esencialmente igual al que le corresponde al país dado su nivel de ingresos. Ahora bien, con base en los datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el ICG 2001-2002 le asigna a Perú la posición 58 en la muestra de 75 países. Un indicador en el que la posición del país es notable a nivel mundial es el del acceso público a Internet a través de la prestación del servicio en sitios abiertos al público tales como cafés de Internet, bibliotecas y similares. En esta variable, Perú ocupó la decimotercera posición en la muestra de 75 países del ICG 2001-2002. Sin embargo, en materia de acceso al Internet en las escuelas, el panorama no es tan brillante. En esta variable, el país ocupó la posición 50.



Para apreciar las posibilidades de expansión futura de la utilización de Internet en Perú, interesa ver cuán costoso es el acceso a esta herramienta. El Gráfico 5.5 muestra los costos mensuales promedio de un plan de uso ilimitado de Internet en 11 países de América Latina. La fuente de la información es la Institución Alexis de Tocqueville de Washington. Los costos en Perú son los más bajos de la muestra, lo cual indica que, desde este punto de vista, las barreras de acceso son menores que en los demás países. Los datos presentados por Pastore (1999) para 1999 confirman que los costos de acceso son bajos en Perú. También en la muestra de 16 países de este autor, Perú exhibe los costos más bajos.



Es apropiado concluir el tratamiento del grado de utilización actual y el potencial futuro de las tecnologías de la informática y la comunicación en Perú con el análisis del “Índice del Grado de Preparación para Participar en la Economía Basada en las Redes de Comunicación”, propuesto por Kirkman y otros (2002). Como su nombre lo sugiere, estos autores desarrollaron el mencionado índice con el propósito de medir el grado al que un país está preparado para participar en la economía mundial contemporánea basada en las redes de comunicación e informática. En la construcción del índice, los autores tuvieron en cuenta tanto los factores que determinan la posibilidad de que los agentes económicos usen las redes, como los factores que reflejan el grado efectivo de uso de las mismas. A los primeros se les llama “factores capacitantes” y a los segundos “factores que miden la utilización de hecho de las redes”. En una escala del uno al siete, el valor del índice para Perú es de 3,38, lo cual coloca a ese país en la posición 52 de la muestra de 75 países y en la undécima posición entre los 20 países de América Latina y el Caribe incluidos en ella.

Es interesante, sin embargo examinar el desempeño de Perú en los dos subíndices de cuya combinación resulta el índice general: el Subíndice de Utilización de la Red y el Subíndice de Factores Capacitantes. Lo que resulta sugestivo es observar que existe un considerable contraste en el desempeño de Perú en ambos subíndices. Mientras que en el primero el país ocupa la posición 44 (séptimo entre los 20 países de América Latina y el Caribe), en el de Factores Capacitantes Perú ocupa la posición 62 (la decimocuarta en América Latina y el Caribe). El contraste es claro: Perú se desempeña relativamente bien (en comparación con los demás países de la región) en la utilización de hecho de la red, pero los factores capacitantes son relativamente deficientes. Teniendo en cuenta que el Subíndice de Factores Capacitantes incluye, entre un número bastante grande de factores, los relacionados con dimensiones tales como la calidad de las instituciones, el clima para la inversión, las políticas gubernamentales que afectan a la industria de la informática y la comunicación y el grado de desarrollo del capital humano, la posición relativamente baja del país en este segundo subíndice sugiere que, si se quiere aprovechar las ventajas que la participación en la economía basada en las redes trae para la competitividad de las empresas, es preciso hacer hincapié en los factores capacitantes del tipo de los mencionados.

Puntos para la agenda. En términos del tratamiento del párrafo anterior, el desafío principal para Perú es mejorar los factores capacitantes para la difusión, adopción y utilización más amplias de las tecnologías de la comunicación y la informática. Las políticas públicas pueden contribuir a desarrollar dichos factores mediante: i) el desarrollo de un marco legal y de políticas favorable a la inversión en general y a la inversión en las tecnologías de la informática y la comunicación (TIC) en particular, ii) el compromiso concreto y factual del gobierno con la utilización de las mencionadas tecnologías, y iii) la promoción de la competencia tanto en los mercados de provisión de las TIC como en los mercados de los servicios de telecomunicaciones e informática⁸⁵. Este último punto remite a la discusión sobre el marco de regulación y el organismo regulador de la industria de las telecomunicaciones (véase arriba). Los otros dos puntos se tratan en los siguientes párrafos.

⁸⁵ Las propuestas que aquí se formulan se basan, en parte, en Korentayer (2002).

Un clima general favorable a la inversión es una condición necesaria para que Perú progrese en la adopción de las TIC. Una parte importante de este clima es el marco general legal y de políticas públicas hacia la inversión privada que será objeto de análisis en el Capítulo VII. Este marco es, en líneas generales, apropiado, pero se puede mejorar (véase el análisis del Capítulo VII). En los aspectos específicos que más afectan la inversión en las TIC y el uso de las mismas, es preciso hacer hincapié en: 1) la necesidad de proteger los derechos de propiedad intelectual, ii) la necesidad de reducir los aranceles a la introducción de bienes y equipo de capital que incorporen las TIC, iii) la necesidad de crear condiciones favorables para la expansión de la oferta de capital de riesgo, iv) la necesidad de reducir el número de procedimientos administrativos ante el Estado para la creación y registro de nuevas empresas, v) la necesidad de mantener una política de libertad total en materia de contenidos intelectuales y gráficos en los sitios y páginas de Internet, vi) la necesidad de establecer por Ley que las órdenes de compra hechas a través de Internet tengan el carácter de contratos con fuerza legal, como una manera de promover el comercio electrónico.

El compromiso concreto y factual del gobierno con la utilización de las TIC se debe manifestar en: i) una utilización más intensiva de Internet como herramienta de servicio público, que se materialice en el incremento del número de sitios de Internet de entidades del sector público. Esto se puede lograr si el gobierno establece que 1) todas las entidades que prestan servicio al público le brinden a los ciudadanos la opción de solicitar y recibir estos servicios a través de Internet, cuando ello sea técnicamente posible y administrativamente razonable, y 2) que todas las entidades del sector público con presupuesto por encima de un cierto umbral tengan la obligación de establecer y mantener un sitio en Internet para proveer información al público de una manera transparente y atender consultas de los ciudadanos. ii) Modificar los criterios de toma de decisión en materia de adquisición de bienes y contratación de servicios por parte de la administración pública, para que se tenga en cuenta no sólo el criterio (ineludible) de bajo costo, sino también criterios deseables de incorporación de tecnologías innovadoras y avanzadas en los bienes y servicios demandados por el gobierno. Una ponderación adecuada de los dos criterios serviría para estimular la producción de bienes y servicios con tecnología avanzada. iii) La promoción de la utilización más intensiva posible de las TIC en las escuelas públicas, particularmente en los niveles primario y secundario.

VI. LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

El problema de hacer un diagnóstico acerca de cuán favorables son las condiciones macroeconómicas de un país para el fortalecimiento y progreso de la competitividad de sus productores, es determinar si la evolución presente y futura de los equilibrios macroeconómicos y de la política macroeconómica va a darle un soporte estable al clima de confianza para la inversión, es decir, si contribuye a que las expectativas de largo plazo de los empresarios sean positivas y favorables a la asunción de nuevos riesgos, al aumento de la productividad y a la innovación. Al minimizar los riesgos provenientes de la inestabilidad de precios y al suavizar las fluctuaciones de la actividad económica real,

la política macroeconómica de estabilización brinda un marco apropiado para la actividad empresarial.

El propósito del capítulo es, entonces, caracterizar los factores que pueden socavar la estabilidad macroeconómica en el largo plazo. El objetivo no es, por lo tanto, presentar un análisis de la coyuntura actual. Hay, ciertamente, referencias a la coyuntura, pero ellas están subordinadas al mencionado propósito.

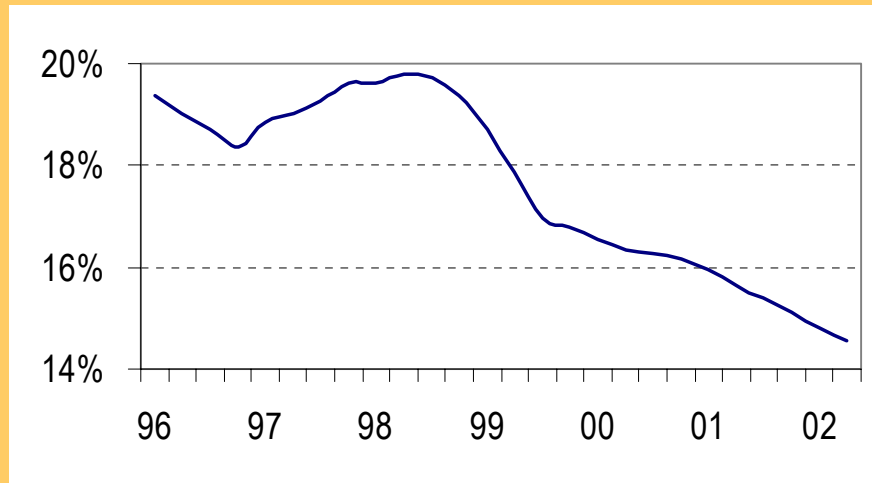
La tesis que se propone es que, vista la economía peruana desde la perspectiva de la necesidad de garantizar en el largo plazo un marco macroeconómico estable, en el contexto en el cual las empresas puedan dedicarse a aumentar su productividad y competitividad, los principales desafíos que enfrentan las políticas públicas son los siguientes: 1) el desequilibrio fiscal actualmente existente, en un contexto en que el nivel de endeudamiento del sector público es alto, y 2) la vulnerabilidad de la economía frente a las perturbaciones externas originadas en el carácter volátil de los flujos de capital, en los cambios no anticipados en los términos de intercambio o en las variaciones bruscas en la demanda de las exportaciones peruanas.

Contexto macroeconómico. Al momento de escribir la versión final de este documento⁸⁶, la economía peruana está en proceso de recuperación y dejando atrás la fase de recesión que la afectó durante el período 1998-2001. Esta fase de recesión fue el principal efecto de la parte descendente del episodio de flujo de capitales que dominó el desempeño de la economía en los años 90. En la fase ascendente de dicho episodio, entre 1993 y 1997, el flujo de capitales extranjeros privados, con predominio de la inversión extranjera directa, fue el motor impulsor de un auge de la inversión en capital fijo, en un contexto en el cual el PIB real creció a una tasa promedio anual de 6,9%. El reflujo de los capitales privados extranjeros se inició en agosto de 1998, con el cierre de las líneas de crédito externas de corto plazo que los bancos peruanos habían utilizado como fuente principal de recursos para sostener la burbuja de crédito que caracterizó a la última parte de la fase de auge (1995-97). El cierre del crédito externo originó un episodio de contracción del crédito interno al sector privado no financiero, y este episodio desencadenó la recesión de inversión que vino a actuar sobre una economía ya debilitada por el fenómeno de El Niño y por la caída en los términos de intercambio. La caída de la inversión, que se ilustra en el Gráfico 6.1, fue particularmente fuerte en 1999 y luego se prolongó en 2000, a causa de la incertidumbre política que caracterizó al último año de gobierno del presidente Fujimori⁸⁷. Fue apenas en el tercer trimestre de 2002 que la economía peruana logró revertir dicha caída.

⁸⁶ Principios de enero de 2003.

⁸⁷ La fuente del Gráfico 6.1 es Abusada (2002).

Gráfico 6.1
Perú. Inversión privada anualizada. I Trim, 1996- II Trim., 2002
(Porcentaje del PIB)

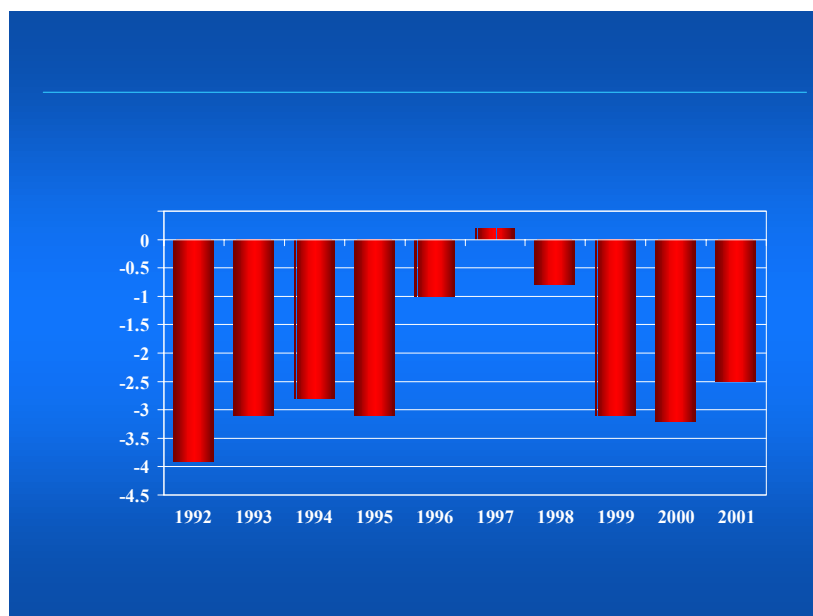


Fuente: Abusada (2002)

Una parte del legado de la década anterior fue, entonces, una fase de recesión prolongada en la cual la caída de la inversión fija privada imprimió su sello a todos los aspectos del desempeño macroeconómico entre 1998 y el II trimestre de 2002. Como consecuencia de la caída de la inversión: i) la balanza de pagos se ajustó vía contracción de las importaciones y el déficit en la cuenta corriente cayó de 6,4% del PIB en 1998 a 1,7% del PIB en junio de 2002. Además, en el período de enero a julio de 2002, el saldo de la balanza comercial fue superavitario (0,3% del PIB). ii) La demanda agregada se debilitó, lo cual contribuyó a que la inflación continuara cayendo. Ésta pasó de 7,8% en 1998 a -0,14% en julio de 2002. iii) Las ventas y utilidades de las empresas se contrajeron, y éste fue uno de los factores que contribuyó a la caída de la recaudación tributaria, de 14,2% del PIB en 1998 a 11,9% del PIB en el período de junio de 2001 a junio de 2002. iv) Muchas de las empresas no financieras, que habían aumentado sustancialmente la razón deuda/patrimonio en la fase de auge del crédito, enfrentaron dificultades crecientes para pagar los préstamos; una parte de ellas cayó en la insolvencia y dejó de pagar sus deudas, con el efecto de que los indicadores de calidad de cartera y rentabilidad de los bancos sufrieron un deterioro notable, y varios bancos se vieron en situación de insolvencia y tuvieron que ser intervenidos por las autoridades.

El desequilibrio fiscal. Como una forma de ilustrar el desempeño de la política fiscal en el período 1990-2001, el Gráfico 6.2 presenta la evolución de los resultados económicos del sector público no financiero peruano. A lo largo del período 1990-93, el gobierno del presidente Fujimori llevó a cabo un proceso de ajuste fiscal en el contexto del plan de estabilización macroeconómica, que hizo posible la eliminación de la hiperinflación de 1989-91. Después de más de dos décadas, ése fue el primer esfuerzo sostenido de corrección del desequilibrio fiscal y además fue exitoso. Hacia finales de 1992, ya básicamente se había alcanzado el ajuste, como quiera que el déficit del sector público no

financiero ya había caído a 3,9% del PIB desde el calamitoso nivel de 10,5% del PIB con que había concluido la década del 80. En 1993, el ajuste se consolidó con el inicio del auge de la actividad económica y el consiguiente curso ascendente que tomaron los ingresos tributarios. La mejora sostenida de la recaudación tributaria hizo posible el período de holgura fiscal de 1996-98, en el cual el promedio anual del déficit del sector público no financiero fue de 0,5% del PIB. Pero en este período se cometió un error de política que habría de tener repercusiones importantes en la fase siguiente (1999-2001). Para ver en qué consistió el error, debe ponerse de relieve que la política fiscal anticíclica que las circunstancias de la coyuntura de auge (marcada por los poderosos efectos desestabilizadores de los flujos de capital) hacían imperativa, consistía en contrarrestar tanto los efectos expansivos sobre la base monetaria como la fuerte tendencia a la apreciación de la tasa de cambio por medio de un superávit fiscal considerable. En otras palabras, el incremento transitorio en los ingresos tributarios que estaba siendo generado como efecto del auge (y que se puede estimar en alrededor de 2,0% del PIB) debía ahorrarse para, de esa manera, moderar y contener la expansión económica y evitar que llegase a niveles insostenibles. Esto quiere decir que en 1996-98 la política fiscal debió generar superávit de por lo menos 2 puntos porcentuales del PIB cada año o, al menos, un superávit promedio de 2,0% para el período. Como lo demuestra el Gráfico 6.2, el error consistió en que no se consiguió tal cosa. En 1996-98, la política fiscal fue cíclica y contribuyó a intensificar los efectos desestabilizadores del auge, en lugar de pugnar por contenerlos. Es cierto que los déficit fueron menores que en el período previo (1992-95) y en el período posterior (1999-2001). Pero el balance promedio en 1996-98 fue un déficit de 0,5%, lo cual, en primer lugar, pone en evidencia que la política fiscal fue expansiva y, en segundo lugar, es un balance muy inferior al mencionado superávit promedio que se requería. El gasto no financiero del gobierno central se expandió a un ritmo similar al del aumento de la recaudación tributaria. Cuando, como consecuencia de las perturbaciones externas antes mencionadas, el auge concluyó, la economía entró en recesión y la recaudación tributaria cayó, las autoridades se encontraron ante la dura realidad de que la expansión del gasto en los años de auge resultó ser insostenible.



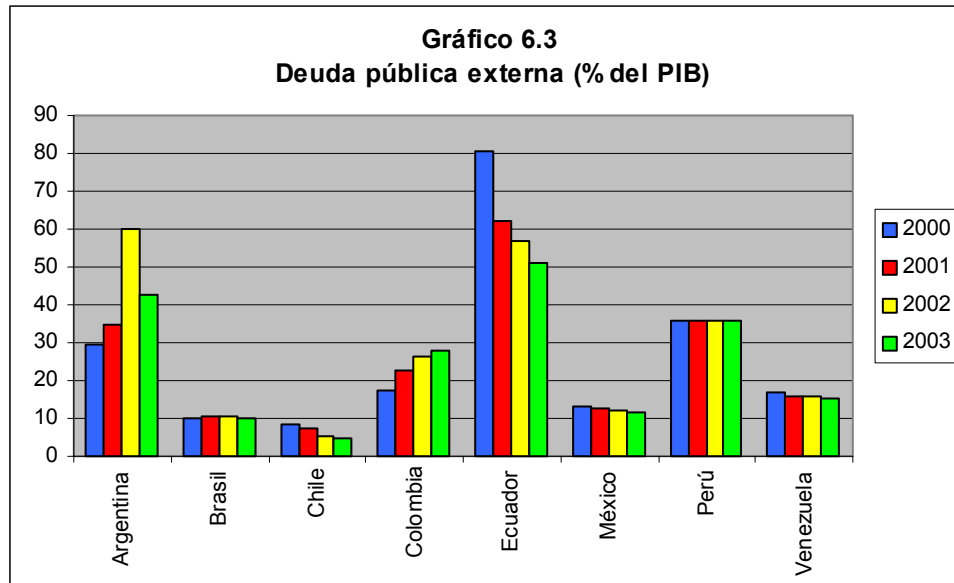
Ahora bien, la caída de la recaudación tributaria en la parte final de la década no fue causada exclusivamente por la caída cíclica del producto y el ingreso. Una parte de la baja de la recaudación tuvo su origen en el tránsito de la política fiscal, después de 1998, hacia una postura esta vez sí anticíclica, pero basada en un diseño equivocado, por cuanto se fundamentó en el deterioro deliberado del régimen tributario. En los últimos años de la década del 90, el gobierno propuso, y el Congreso aprobó, una serie de exenciones, regímenes preferenciales y otras medidas de alivio tributario, cuyo efecto sobre la recaudación anual se estimó en 2,35 puntos porcentuales del PIB en la revisión del gasto público de Perú llevada a cabo recientemente por el BID y el Banco Mundial⁸⁸. Los dos factores —caída en el ingreso nacional inducida por la recesión y deterioro en el régimen tributario— se combinaron para provocar un descenso de los ingresos tributarios desde el nivel promedio que habían alcanzado en el trienio 1995-97 (13,8% del PIB) hasta el nivel promedio de 12,3% del PIB que caracterizó al período 1999-2001.

El desempeño deficitario por tres años consecutivos (1999-2001) dio como resultado un aumento de la deuda pública y una reducción en los ahorros que el sector público había acumulado durante la fase de auge. El déficit acumulado para el mencionado trienio se remontó a 8,8 puntos porcentuales del PIB. La financiación provino del crédito interno del sector privado (4,6 puntos porcentuales), del crédito externo (2,0 puntos porcentuales) y de la utilización de los ahorros resultantes de las privatizaciones (2,2 puntos porcentuales). Como consecuencia, el acervo total de la deuda pública se incrementó de 42,7% del PIB en 1998 a 47,0% en junio de 2002. En el mismo período, la deuda pública externa aumentó de 35,7% del PIB a 36,6%. El mayor cambio se dio en la deuda interna, la cual, en el período mencionado, saltó de 6,3% a 9,8% del PIB.

Características de la deuda pública. Para junio de 2002, la deuda pública externa era de US\$19.883 millones y constituía 70,9% de la deuda externa total del país (US\$28.037 millones o 51,6% del PIB). Tanto la deuda externa total como la deuda externa pública son relativamente altas. Y lo son tanto desde el punto de vista de la relación con el PIB como desde el punto de vista de las medidas relevantes de capacidad de pago. El Gráfico 6.3 muestra cómo la relación entre la deuda pública externa y el PIB es la tercera más alta, después de las de Ecuador y Argentina, en una muestra de ocho países que incluye a las siete economías más grandes de América Latina⁸⁹.

⁸⁸ Véase Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial (2002).

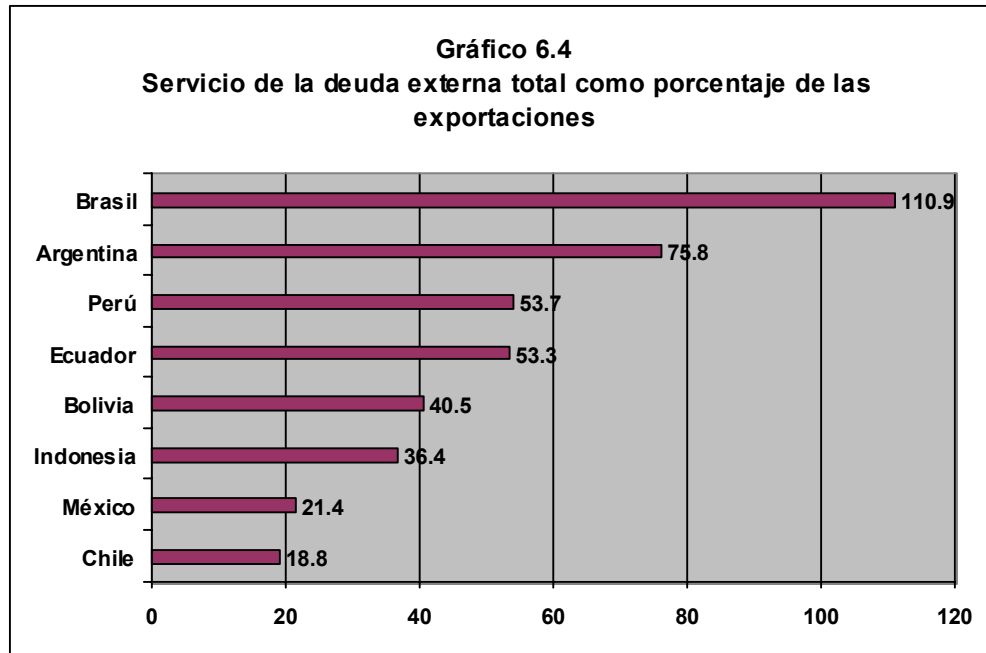
⁸⁹ El Gráfico 6.3 es tomado de Rojas-Suárez (2002).



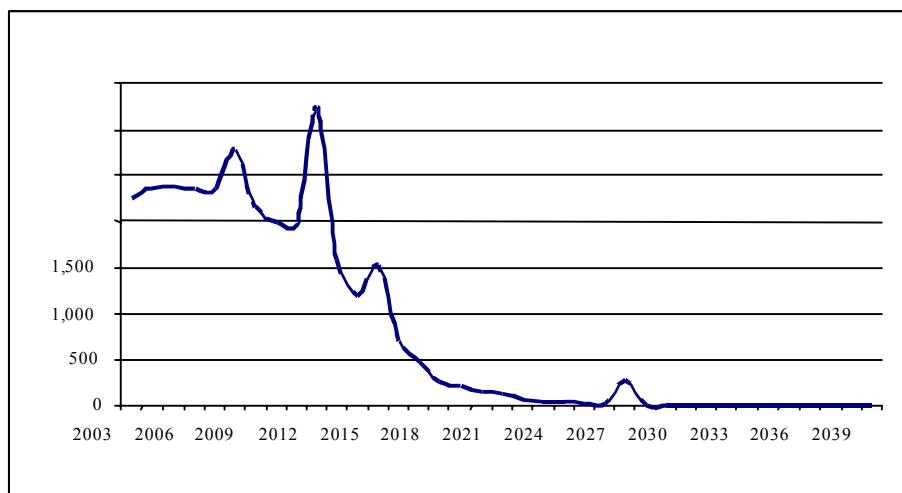
En lo que se refiere a los indicadores de capacidad de pago, es necesario examinar tanto la capacidad del país (incluyendo el sector privado) de pagar el servicio de la deuda externa, como la capacidad del sector público de atender la suya propia. En cuanto a lo primero, en una muestra de ocho países de ingresos medianos, que incluye a Indonesia y siete países de América Latina, el Banco Mundial (2001a) encontró que el servicio de la deuda externa total como porcentaje de las exportaciones (53,7%) clasificó como el tercero más alto después de Brasil y Argentina (véase el Gráfico 6.4). En otro ejercicio de comparación, Fitch Ratings, Ltd. (2002) encontró que, cuando se examina la deuda externa bruta total del país como porcentaje de los ingresos en la cuenta corriente de la balanza de pagos, el valor de este indicador para Perú (270%) es el tercero más alto en el grupo de 13 países que, a nivel mundial, esta agencia clasifica en la categoría de riesgo BB⁹⁰. El valor señalado es, además, el doble del valor promedio de dicha relación para los países en cuestión. En cuanto a lo segundo, si se examina la capacidad del sector público de servir su deuda, se encuentra que el servicio de la deuda del gobierno central⁹¹ es de 23,5% de los ingresos corrientes del gobierno central.

⁹⁰ Los otros 12 países en la categoría BB son, en orden alfabético, Azerbaiyán, Brasil, Bulgaria, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Eslovaquia, India, Kazajstán, Filipinas, Panamá y Uruguay.

⁹¹ El servicio de la deuda del gobierno central excluye, naturalmente, el servicio de la deuda de las empresas públicas.



Un factor que hace que la relación entre la situación fiscal y la situación de la deuda sea especialmente delicada es el perfil de pagos de la deuda pública externa peruana. Este perfil de pagos se muestra en el Gráfico 6.5. La característica más notoria del perfil temporal es el hecho de que entre 2003 y 2008 es necesario hacer un gran esfuerzo, con pagos anuales del servicio de la deuda por encima de US\$2.000 millones (es decir, por encima de 3,7% del PIB de 2001). El esfuerzo fiscal para cumplir con los pagos de deuda va a tener que ser sustancial.



Para conservar la perspectiva sobre la situación de deuda pública de Perú, es necesario, sin embargo, señalar algunos aspectos que tienden a disminuir significativamente el riesgo de una situación de insolvencia⁹². Los más importantes son los siguientes: i) la

⁹² El análisis que sigue se apoya en Fitch Ratings, Ltd. (2002).

deuda pública de corto plazo es apenas 1,2% de la deuda pública total, es decir, que predomina la deuda de largo plazo. ii) Los requerimientos de refinanciación de corto plazo son más bajos que para otros países con indicadores similares de peso de la deuda. iii) La estructura de la deuda también es favorable desde el punto de vista de la naturaleza de los acreedores y las implicaciones que esto tiene para los plazos y costos de la misma. El 31,8% de la deuda pública es con los acreedores bilaterales y 26,5% es con las instituciones financieras multilaterales.

Sin embargo, por ser la deuda pública externa denominada en monedas extranjeras (54% en dólares, 16% en yenes, 15% en euros y 15% en otras monedas), tanto el valor de la misma como el de su servicio son sensibles a la posibilidad de variaciones fuertes de la tasa de cambio. El riesgo cambiario está, por supuesto, directamente relacionado con el descalce entre el endeudamiento en moneda extranjera y el hecho de que los ingresos del sector público son en soles.

Con los niveles de deuda existentes, la posibilidad de continuar financiando los déficit fiscales con endeudamiento está severamente limitada. La generación continuada de déficit y su financiamiento con endeudamiento conduciría a un aumento explosivo de la deuda.

En el marco de la ya mencionada Revisión del Gasto Público de Perú⁹³, realizada conjuntamente por el BID y el Banco Mundial, se llevó a cabo un ejercicio de viabilidad de la deuda pública peruana. El resultado principal del ejercicio fue que, si se desea reducir los indicadores de la deuda pública y estabilizarlos en niveles sostenibles, el balance primario estructural del sector público no financiero debe elevarse gradualmente y registrar superávit por el resto de la década, de la siguiente manera: 0,2% del PIB en 2002, 0,4% en 2003, 0,9% en 2004 y entre 1,1% y 1,3% del PIB en 2005-10. Este esfuerzo fiscal haría posible reducir la relación de la deuda pública total al PIB a 36,2% en 2010.

Puntos para la agenda. Para llevar a cabo el ajuste requerido, este documento adopta las recomendaciones propuestas por el informe de la revisión del gasto público de Perú del BID y el Banco Mundial. La agenda de medidas contiene los siguientes puntos: a) reforma del régimen tributario, b) determinación del nivel de gasto en los presupuestos anuales, durante el período de ajuste, en función de los objetivos anuales para el superávit primario estructural, c) la necesidad de implantar la descentralización administrativa y fiscal del país de una manera ordenada y fiscalmente responsable, d) la reforma de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, e) la necesidad de hacer provisiones para el manejo ordenado de los pasivos contingentes del sector público, y f) el fortalecimiento institucional y técnico del manejo de la deuda externa. A continuación se aborda brevemente cada uno de estos puntos.

La reforma tributaria debe orientarse a mejorar la neutralidad, la equidad, la simplicidad y la capacidad recaudadora del régimen tributario. Esto se logrará mediante la eliminación de las exenciones y regímenes preferenciales. En la revisión del gasto

⁹³ Véase Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial (2002).

público de Perú, el BID y el Banco Mundial propusieron el conjunto de medidas específicas que se lista en el Cuadro 6.1. Todas las medidas, con una excepción, contribuirán a aumentar la recaudación en los valores estimados que el cuadro presenta. La excepción es la eliminación del Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES), medida imprescindible desde el punto de vista de la necesidad de eliminar los sobrecostos laborales que perjudican la competitividad de las empresas y frenan la creación de empleo. Se estima que las medidas de eliminación de exenciones y regímenes preferenciales que aquí se proponen dará como resultado un aumento permanente de 1,95 puntos porcentuales del PIB en la recaudación. Sin embargo, con la eliminación del IES se perderían 0,60 puntos porcentuales de recaudación, lo cual quiere decir que el efecto neto sería de 1,35 puntos porcentuales de aumento permanente en la recaudación.

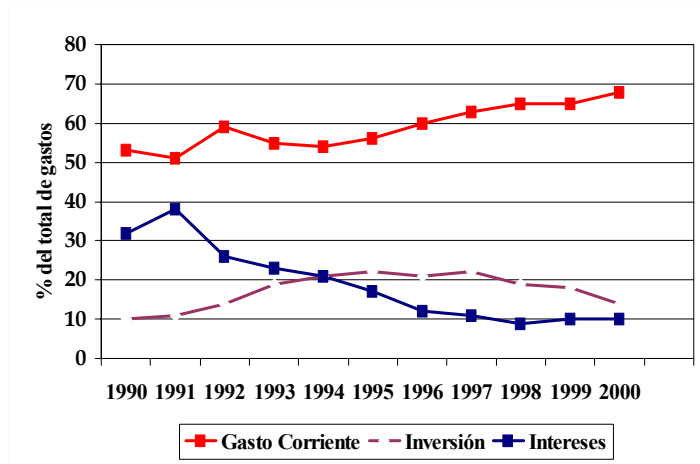
Cuadro 6.1	
Recomendaciones de medidas específicas de reforma tributaria	
Medida recomendada	Impacto en los ingresos tributarios (% del PIB)
<i>Impuesto a la Renta</i>	
Eliminación de las exenciones para los ingresos por intereses y ganancias de capital	0,27
Introducción de una estructura de tasas con tres niveles para las personas naturales	0,10
Eliminación de exenciones a sectores particulares y regiones específicas	0,60
<i>Impuesto al Valor Agregado</i>	
Eliminación de las exenciones al IGV para la región amazónica	0,25
Eliminación de las exenciones otorgadas por la Ley de Hidrocarburos	0,10
Eliminación del umbral de 50 UIT para la agricultura	0,30
<i>Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)</i>	
Eliminación de las exenciones al ISC para la región amazónica	
Eliminación de las exenciones a los combustibles utilizados por la industria energética	
Unificación del ISC para vehículos a una tasa de 25%	0,10
<i>Aranceles</i>	
Eliminación del régimen de los CETICOS	0,13
<i>Régimen especial para la minería</i>	
Introducción de un sistema de regalías para la minería	0,10
<i>Otros</i>	
Eliminación del Impuesto Extraordinario de Solidaridad	-0,60
IMPACTO TOTAL DE LAS MEDIDAS	1,35

El segundo elemento de la agenda es la recomendación de que cada año, a lo largo del proceso de ajuste, la determinación del nivel de gasto debe hacerse de una manera disciplinada, en función de los objetivos anuales de superávit primario estructural. Es importante que las autoridades fiscales no cedan a la tentación de formular el presupuesto sobre la base de pronósticos demasiados optimistas de los ingresos tributarios. Ésta es

una tendencia sobre la que varios analistas han llamado la atención en años recientes en Perú⁹⁴ y que conduce a introducir un sesgo hacia una ejecución presupuestaria más deficitaria que la que existiría si los pronósticos de ingresos fuesen más realistas.

La cuestión del ajuste obviamente gira en torno al control del nivel del gasto, en función de los objetivos de déficit. Sin embargo, esta oportunidad de hacer referencia a la política de gasto público se debe aprovechar para plantear el desafío que las finanzas públicas peruanas enfrentan en el terreno de la composición del gasto, por cuanto el tema tiene una conexión directa con la competitividad de las empresas, como se verá enseguida. La revisión del gasto público de Perú diagnosticó una tendencia indeseable que tomó fuerza en los años 90 en materia de composición del gasto del gobierno central. La tendencia en cuestión se ilustra en el Gráfico 6.6. El gasto corriente del gobierno central aumentó su participación dentro del gasto total desde un nivel de poco más de 50% en 1991 hasta casi 70% en 2000. Este aumento de la participación del gasto corriente se hizo a expensas de la participación del gasto de inversión dentro del total. Ésta cayó de alrededor de 30% en la parte inicial de la década a un nivel de aproximadamente 10% en 2000. El factor principal detrás de este comportamiento es el hecho bien conocido y frecuente en América Latina de que, cuando los gastos corrientes son rígidos (principalmente por el componente de remuneraciones al trabajo), el elemento de ajuste en las cuentas fiscales es la inversión pública. Ahora bien, es evidente que, dadas las ingentes necesidades que el país enfrenta en el terreno de la infraestructura, y dado que el sector público tiene responsabilidades en esta área, los bajos niveles de inversión pública que resultan del mencionado patrón de asignación del gasto constituyen un impedimento al logro de los niveles de infraestructura productiva que las empresas peruanas necesitan para competir en los mercados interno e internacional.

Gráfico 6.6
Composición del gasto del gobierno central



⁹⁴ Véase, por ejemplo, Du Bois y otros (2002).

El tercer elemento de la agenda del ajuste fiscal es la necesidad de implantar la descentralización administrativa y fiscal del país de una manera ordenada y fiscalmente responsable. Desde su inicio, el gobierno del presidente Toledo decidió impulsar el proceso de descentralización, como un elemento importante de su programa de gobierno. En desarrollo de esta voluntad política, el gobierno programó las elecciones de autoridades regionales para el mes de noviembre de 2002 e impulsó la aprobación de la Ley Marco de Descentralización y de la Ley de Bases de la Descentralización⁹⁵. En su análisis de los desafíos planteados por el proceso peruano de descentralización, la revisión del gasto público de Perú (RGPP) empieza por señalar que la decisión de las autoridades peruanas forma parte de una tendencia más amplia en América Latina hacia la democratización de las estructuras políticas y subraya el carácter profundamente positivo de dicha tendencia. La RGPP procede luego a poner de relieve que la decisión de descentralizar contiene promesas importantes pero también riesgos significativos. Si se ejecuta de una manera ordenada y cuidadosa, la descentralización puede aumentar tanto la eficiencia en la prestación de los servicios públicos como el grado en que los gobiernos locales responden a las necesidades de la ciudadanía. La descentralización también puede elevar el nivel de rendición de cuentas en las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos. Sin embargo, la descentralización tiene graves riesgos macroeconómicos. En la literatura sobre el tema (véase, por ejemplo, Burki y otros, 1999) se ha identificado que los riesgos más prominentes son los siguientes: 1) los déficit del gobierno central pueden aumentar si el liderazgo político nacional no se resiste a las presiones por incrementar las transferencias o si los gobierno subnacionales no logran generar los ingresos propios necesarios (más allá de las transferencias que les asigne el gobierno central) para atender las nuevas responsabilidades de gasto que asuman, o ambas cosas. 2) El gobierno central puede, a la vuelta de pocos años, verse en la situación de no poder reducir sus gastos en aquellas funciones que hayan sido descentralizadas. 3) Bajo el supuesto de que las conductas de riesgo moral sean suficientemente fuertes y no sean frenadas por reglas fiscales rigurosas y que se hagan cumplir, las políticas de endeudamiento de los gobiernos subnacionales pueden socavar la disciplina fiscal del gobierno nacional. 4) La descentralización puede reducir la capacidad de enfrentar perturbaciones externas no anticipadas que requieran una reducción del gasto público total, y este riesgo es mayor cuanto más rígido sea el presupuesto de los gobiernos subnacionales.

En lo que se refiere a los temas relevantes para la disciplina fiscal, la revisión del gasto público propuso los siguientes criterios: 1) en materia de transferencias de recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales, debe aplicarse la llamada “regla de oro de la descentralización fiscal”, según la cual: a) la transferencia de recursos debe ir siempre acompañada de la transferencia de responsabilidades y b) no debe haber transferencia de responsabilidades a menos que se asegure que el nivel subnacional de gobierno disponga de los recursos para cumplirlas (presumiblemente a través de una combinación de transferencias provenientes del gobierno central con recursos propios). 2) La transferencia de responsabilidades de gasto y de recursos para cumplirlas debe ser gradual y en función del desarrollo de la capacidad administrativa de los gobiernos

⁹⁵ Estas son las medidas más importantes que ha tomado el gobierno pero hay otras medidas significativas. Un recuento de ellas se puede encontrar en la revisión del gasto público de Perú. Véase Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial (2002).

subnacionales, la cual, con pocas excepciones, es débil en este momento. 3) Al menos una parte de las transferencias del gobierno central a los gobiernos regionales debe estar condicionada al cumplimiento del desempeño eficiente en la prestación de los servicios públicos y al cumplimiento de reglas severas de comportamiento fiscal. 4) Debe asignarse a los gobiernos subnacionales la facultad legal de cobrar impuestos, pero sólo dentro de un conjunto taxativamente definido por la ley, en el cual se deben incluir aquellos impuestos que la experiencia internacional haya singularizado como viables y apropiados para los niveles intermedio y local de la administración pública. 5) El endeudamiento de los gobiernos subnacionales se debe permitir, pero dentro de parámetros y límites muy estrictos, uno de los cuales debe ser que quede claro que el gobierno central no rescatará a los gobiernos subnacionales cuando éstos incurran en situaciones de insolvencia.

El cuarto elemento de la agenda del ajuste fiscal es la reforma de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. La aprobación de esta Ley en 1999 constituyó un significativo paso adelante en el proceso de construir una estructura institucional favorable a la disciplina fiscal. Sin embargo, en su aspecto más importante, el que se refiere a la meta de déficit fiscal, la Ley no se cumplió en los dos años iniciales de vigencia (véase el Cuadro 6.2). Esto plantea la necesidad de hacerle ajustes.

Cuadro 6.2				
Evaluación del cumplimiento de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal				
Variable fiscal	2000		2001	
	Valor exigido por la Ley	Valor observado	Valor exigido por la Ley	Valor observado
Déficit del sector público consolidado como porcentaje del PIB	2,0%	3,2%	1,5%	2,3%
Diferencia entre la tasa de crecimiento anual de los gastos no financieros del gobierno general y la tasa de inflación	<2,0%	0,6%	<2,0%	-5,0%
Incremento de la deuda del sector público consolidado menor que el déficit del sector público no financiero	<US\$5.983 millones	US\$4.534 millones	US\$4.843 millones	US\$5.978 millones
En años de elecciones: los gastos no financieros del gobierno general durante los siete primeros meses no deben ser superiores a 60% de la suma prevista para todo el año en el presupuesto.	<60%	58%	<60%	56%
En años de elecciones: el déficit del sector público consolidado en el primer semestre no debe superar 50% del déficit previsto en el presupuesto.	<50%	39%	<50%	20%
NOTA: El déficit sector público consolidado se define como la suma del déficit del sector público no financiero y el déficit de los gobiernos locales.				
Fuentes: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial (2002). <i>Public Expenditure Review</i> .				

En la revisión del gasto público de Perú⁹⁶, el Banco Mundial y el BID propusieron las siguientes reformas: i) reducir el número de reglas cuantitativas (que en el estado actual de la Ley son cinco) a sólo una que señale el nivel de superávit estructural que el sector público no financiero debe lograr en cada ejercicio presupuestario⁹⁷; ii) deben introducirse sanciones en caso de incumplimiento de las metas señaladas por la Ley, y iii)

⁹⁶ Véase Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial (2002).

⁹⁷ La revisión del gasto público de Perú propuso que el contenido de esta regla sea el logro de un superávit primario estructural de 1,2% del PIB.

en el contexto del proceso descentralización en curso es importantísimo introducir en la Ley reglas de comportamiento fiscal para los gobiernos regionales y locales.

El quinto elemento en la agenda para el ajuste fiscal es la necesidad de hacer provisiones para el manejo ordenado de los pasivos contingentes del sector público. Tal como lo anota la RGPP, hay tres fuentes principales de riesgo contingente que podrían transformarse en pasivos exigibles del gobierno, a saber: i) los que se relacionan con el Fondo de Reestructuración para la Agricultura, el Fondo Patrimonial de Empresas y otros programas de reestructuración de las deudas de las empresas en dificultades patrimoniales que el gobierno estableció en años recientes, como forma indirecta de apoyar al sistema bancario cuando los indicadores de la calidad de la cartera se estaban deteriorando; ii) los pasivos relacionados con el sistema de pensiones y iii) la deuda que han acumulado las municipalidades en el pasado, parte de la cual es deuda no registrada.

Finalmente, el sexto elemento de la agenda de ajuste fiscal es el fortalecimiento institucional y técnico del manejo de la deuda externa. El objetivo es hacer un manejo estratégico de la deuda que permita aprovechar las posibilidades que ofrecen los mercados internacionales para hacer que la composición de la deuda pública peruana sea la más favorable posible en términos de tasas de interés, plazos y monedas, a la par que se hace un manejo cotidiano que esté a la altura de las prácticas financieras más avanzadas en la economía mundial. Un aspecto particular del manejo de la deuda es la necesidad de desarrollar un segmento del mercado interno de deuda pública, que se base en bonos denominados en soles e indexados a la inflación. El desarrollo de este segmento del mercado redundaría en una disminución parcial del riesgo cambiario de la deuda pública. Para materializar estas ideas, el gobierno debe continuar con sus planes de invertir en recursos humanos altamente calificados que le den un soporte firme a un manejo sofisticado de la deuda externa.

La vulnerabilidad frente a las perturbaciones externas. Es un hecho establecido que en la economía mundial contemporánea, caracterizada por el alto nivel de integración y, por consiguiente, por el volumen y la intensidad de los flujos financieros y comerciales entre las distintas economías nacionales, las economías de los países en desarrollo son vulnerables a diversos tipos de perturbaciones externas. Las principales fuentes de perturbación son bien conocidas e incluyen: i) el carácter volátil de los flujos de capital privado de corto plazo, ii) las posibles oscilaciones, más o menos bruscas, en la confianza de los acreedores en el mercado de bonos de largo plazo hacia los mercados emergentes, iii) las posibles variaciones en la confianza de quienes toman decisiones en materia de inversión extranjera directa, iv) los fenómenos de contagio que pueden dar origen a las reacciones descritas en los tres puntos precedentes, en relación con un país determinado, inclusive si los fundamentos macroeconómicos del país en cuestión son relativamente sanos; v) cambios en las tasas de interés en el mercado internacional y (vi) los cambios en la actividad económica de los países industriales y su reflejo sobre la cantidad demanda de las exportaciones de los países en desarrollo o sobre los términos de intercambio que enfrentan estos últimos⁹⁸, o ambos.

⁹⁸ Es obvio que cualquier cambio significativo en la actividad económica de los países industriales que se refleje en la curva de demanda de los productos de los países en desarrollo tiene, en el caso más general, es

En el caso peruano, el primer ciclo económico completo posterior a la apertura de la economía se desarrolló entre 1993 y 2001, con su fase de auge entre 1993 y 1997 y su fase de recesión entre 1998 y 2001. Los acontecimientos de este ciclo económico pusieron en evidencia la vulnerabilidad de la economía a: 1) la volatilidad de los flujos de capital privado de corto plazo, 2) la retracción parcial de la inversión extranjera directa, 3) el fenómeno de El Niño y 4) las variaciones en los términos de intercambio. Todas estas perturbaciones externas (o, en el caso de El Niño, completamente ajenas al sistema de relaciones económicas) afectaron, aunque cada una en distinta medida, el desempeño económico de Perú en el mencionado ciclo.

Es preciso, sin embargo, ser inequívocos en cuanto a la jerarquía empírica de las perturbaciones externas mencionadas. Aunque no debe abrigarse duda alguna sobre la contribución significativa que tuvo la caída de los términos de intercambio a la génesis y permanencia del clima recesivo que vivió la economía en el período 1998-2001, la evidencia factual indica, de una manera terminante que, de lejos, el factor de mayor peso en el origen de la crisis fue el reflujo de los capitales de corto plazo en 1998, la primera oleada de un movimiento de repliegue más amplio que posteriormente se propagó, con un rezago de dos años, a la inversión extranjera directa. Debe tenerse presente, además, que en el punto inicial de la cadena de acontecimientos que dio lugar a la recesión hubo un efecto de contagio, pues el cierre de las líneas de crédito externo de corto plazo fue la reacción de los bancos acreedores a la declaración de moratoria por parte de la Federación Rusa en agosto de 1998.

El hecho que debe subrayarse es que hablar de vulnerabilidad a ciertos acontecimientos y factores equivale a decir que esos acontecimientos y factores tienen la potencialidad de generar inestabilidad macroeconómica, es decir, amplificar las fluctuaciones de la inversión, la producción, el empleo, los precios, las tasas de interés, la tasa de cambio, el crédito, la recaudación tributaria y otras variables macroeconómicas. De allí que el logro de la estabilidad macroeconómica requiera resolver el problema de cuáles son las instituciones, las políticas y los mecanismos que permitirían limitar la vulnerabilidad a niveles tolerables, al mismo tiempo que se sigue disfrutando de las ventajas de eficiencia derivadas de operar en una economía abierta, precisamente el tipo de economía que hace posible la vulnerabilidad.

Desde el punto de vista de la competitividad, una economía vulnerable es una economía cuya competitividad es frágil e inestable. Es una economía en la que la volatilidad del entorno macroeconómico puede neutralizar o, inclusive, en casos de colapso económico, destruir los logros de las empresas en el plano microeconómico.

decir, cuando la curva de oferta de las exportaciones de los países en desarrollo no es ni infinitamente elástica ni infinitamente inelástica, un efecto precio y un efecto cantidad. Sólo en el caso particular de una curva de oferta perfectamente elástica sería nulo el efecto precio, caso en el cual el único impacto sería el cambio en la cantidad demandada. Por otra parte, sólo en el caso particular de una curva de oferta perfectamente inelástica sería nulo el efecto cantidad y el único impacto sería una modificación de los términos de intercambio.

Teniendo en cuenta la experiencia de los años 90, el tema central que debe abordarse en un debate sobre cómo minimizar la vulnerabilidad de la economía peruana es el de las posibles medidas para contrarrestar la volatilidad de los flujos de capital. Es cierto que Perú no está enfrentando en este momento⁹⁹ un nuevo episodio de flujos de capital y que, en el contexto de pesimismo y cautela que ha prevalecido recientemente hacia América Latina en los mercados financieros internacionales, asociado con las crisis argentina y uruguaya y, en un momento dado, también con la incertidumbre sobre los acontecimientos en Brasil, parece poco probable que el capital privado de los países industriales vuelva a fluir en montos importantes hacia la región en un plazo corto. Pero sería insensato pensar que no se van a presentar nuevos episodios de entrada significativa (o, incluso, abundante) de capitales que traigan consigo las ventajas de una nueva fase de expansión pero también los riesgos de desestabilización que les son propios. La posibilidad de que los flujos de capital de corto plazo desempeñen un papel desestabilizador es un rasgo estructural de las economías abiertas en la actual etapa histórica de las economías de mercado y no simplemente un acontecimiento aleatorio que sucedió en la década del 90 para nunca retornar. Esto hace obligatorio que, cuando se asume la perspectiva de la estabilidad macroeconómica de largo plazo y del papel de ésta en la competitividad de las empresas, se aborden temas que rebasan las preocupaciones inmediatas de la coyuntura presente.

El punto principal es, simplemente, que al sector público peruano le corresponde la responsabilidad de preparar las condiciones para que la economía pueda enfrentar nuevos episodios de flujos de capital cuando éstos se presenten. Con base en esta y las anteriores consideraciones, se procede directamente a la parte de proposición en la sección de Puntos para la agenda.

Puntos para la agenda. El desafío principal es dotar a la economía de las instituciones y los mecanismos de ajuste necesarios para contrarrestar los efectos desestabilizadores de futuros episodios de flujos de capital, cuandoquiera que éstos se presenten. Las áreas en que estas instituciones y mecanismos son necesarios son la política fiscal, el sistema financiero, el régimen cambiario y la política monetaria.

Puntos para la agenda. 1) La política fiscal y sus instituciones. El imperativo central de una política de prevención de la inestabilidad es la disciplinada puesta en práctica de una política fiscal anticíclica. La generación de un superávit fiscal y el ahorro, en el Fondo de Estabilización Fiscal, de los incrementos transitorios de los ingresos tributarios y de los posibles ingresos de capital que se reciban (por concepto de privatizaciones, por ejemplo) son los elementos claves de dicha política. Perú ya cuenta con una parte de las instituciones requeridas para tal efecto. El país tiene unos procedimientos de decisión presupuestaria que son favorables a la disciplina fiscal (al respecto, véase Melo, 1998) y el Fondo de Estabilización Fiscal ya existe y tiene un diseño apropiado. Si se lleva a término la agenda fiscal propuesta en una sección anterior de este capítulo, incluyendo el perfeccionamiento de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, el país completará la base institucional para enfrentar una variedad de perturbaciones externas, incluyendo las asociadas con la volatilidad de los flujos de capital. Mucho dependerá de la voluntad

⁹⁹ La versión final de este documento fue terminada en enero de 2003.

política de las autoridades fiscales, y en este terreno no se puede eludir la constatación de que es políticamente difícil adoptar una política fiscal anticíclica en una fase de auge. La tentación de aprovechar los aumentos transitorios de la recaudación tributaria para realizar los gastos que se habían restringido durante la fase previa de ajuste y austeridad es muy grande y se requiere una gran dosis de disciplina para resistirla.

Puntos para la agenda. 2) La regulación y la supervisión del sistema financiero. Es bien sabido que la volatilidad de los flujos de capital de corto plazo es particularmente desestabilizadora para el sistema financiero. Ésta es la razón principal por la cual la agenda de medidas para fortalecer la regulación y la supervisión del sistema financiero es un asunto de importancia crítica para la política de estabilización macroeconómica y no, simplemente, un tema de estrecho interés sectorial. Aquellas propuestas deben ser vistas, por lo tanto, como una parte integral de la agenda del presente capítulo. Pero, adicionalmente, las autoridades podrían tomar medidas propiamente macroeconómicas para enfrentar la volatilidad de los flujos de capital de corto plazo. El debate en la profesión acerca de las posibles medidas es bien conocido y va más allá del alcance y las posibilidades de este documento tratarlas detenidamente. Colombia y Chile han adoptado requerimientos de encaje sobre los capitales de corto plazo. Otros países han preferido establecer requisitos de liquidez para los bancos. Los argumentos basados en los estudios empíricos existentes parecen apoyar la hipótesis de que con la primera opción se gana un grado mayor de estabilidad a costa de una cierta pérdida de eficiencia, mientras que con la segunda opción se gana un poco más de eficiencia al costo de una menor estabilidad relativa. Corresponde a las autoridades peruanas decidir cuál es la combinación de estabilidad y eficiencia congruente con sus preferencias.

Puntos para la agenda. 3) El régimen cambiario. En lo que se refiere al régimen cambiario, este documento recomienda que Perú adopte una política conservadora. En las condiciones actuales del país y de la economía mundial, esto significa que el curso más prudente es el de mantener el régimen de tipo de cambio flexible con intervención del Banco Central. Desde el punto de vista de la estabilidad, el tipo de cambio flexible es un buen mecanismo de absorción de perturbaciones externas, en la medida en que, a diferencia de las variantes más consecuentes del régimen de tasa fija, no exige que la totalidad del ajuste se haga por la vía de variaciones en los precios y salarios nominales, mecanismo que puede ser muy costoso en términos de producción y empleo. Desde el punto de vista de la competitividad de las empresas, el régimen de tasa de cambio flexible tiene la modesta pero no despreciable ventaja adicional de que puede permitirles a aquéllas ganancias transitorias de competitividad de costos en aquellas coyunturas en las que el nuevo sol se deprecie nominalmente en una proporción mayor que las monedas de los socios comerciales de Perú. Nunca debe perderse de vista, sin embargo, que el margen de variación de la tasa de cambio permitido por el Banco Central es relativamente estrecho. El Banco opera en el contexto de una economía bimonetaria, donde una parte considerable del sector privado no financiero enfrenta un descalce de monedas entre sus activos y sus pasivos. La parte del sector privado en cuestión está constituida por aquellas empresas productoras de bienes o servicios no transables que se endeudan en moneda extranjera, pero cuyos ingresos por concepto de ventas y otros activos líquidos están denominados en nuevos soles. El riesgo que esta estructura plantea es bien conocido. Si

las tasas de depreciación son suficientemente altas, el incremento del valor en soles de las deudas con los bancos puede llevar a las empresas de este segmento a una situación de insolvencia y si el fenómeno es suficientemente generalizado sus efectos sobre el sistema financiero pueden ser devastadores. En este contexto, el Banco Central está obligado a vigilar las oscilaciones de la tasa de cambio y a esforzarse por mantenerlas dentro de límites tolerables para la estabilidad del sistema financiero.

Puntos para la agenda. 4) La política monetaria. Desde el punto de vista de respuesta a los efectos desestabilizadores de futuros flujos de capital, dos temas de política monetaria son relevantes. El primero es el señalamiento de que el Banco Central ya dispone de un instrumento que hizo una contribución significativa a la política de estabilización durante el auge de 1993-97. La referencia es al tradicional instrumento de los requisitos de encaje legal, en este caso sobre los depósitos denominados en moneda extranjera. Este requisito de encaje, que estuvo en el nivel de 36% en la mencionada fase de auge, es, por sus efectos prácticos, un dispositivo de esterilización de los flujos de capital. El encaje tiene el doble papel de moderar el crecimiento de la base monetaria y reducir las presiones hacia la apreciación de la tasa de cambio. Adicionalmente, le proporciona al Banco Central reservas adicionales con las que fortalecer los recursos disponibles para moderar los efectos de una salida intempestiva de capitales.

El segundo tema se relaciona con el actual sistema de conducción de la política monetaria. Recientemente, Perú decidió adoptar formalmente el sistema basado en el anuncio público de metas numéricas de mediano plazo para la tasa de inflación como blanco directo de la política monetaria. La adopción de este sistema no está directamente motivada por consideraciones relacionadas con la reducción de la vulnerabilidad a perturbaciones externas. El hecho es que hay consenso creciente en América Latina en torno a la idea de que el nuevo sistema es el compañero apropiado de un régimen de tasa de cambio flexible y que responde adecuadamente a los desafíos propios de la tarea de controlar la inflación. Esto por cuanto es un enfoque que proporciona un ancla para las expectativas de inflación y hace más predecibles las reacciones del mercado a los anuncios de política monetaria. Además, el enfoque incrementa la transparencia y fortalece la rendición de cuentas en la conducción de la política monetaria. Éstas son virtudes del nuevo sistema para las cuales sus partidarios reclaman validez general. Aunque los proponentes del sistema de utilizar la tasa de inflación como blanco directo no alegan que éste deba adoptarse para reducir la vulnerabilidad de la economía a las perturbaciones externas, en este documento se sostiene que, si la práctica de la política monetaria valida las hipótesis en que se basa el nuevo enfoque, la presumible mayor eficacia del mismo en la tarea de estabilizar la tasa de inflación constituiría por sí misma una contribución positiva a moderar los efectos inflacionarios de los episodios de flujos de capital, los cuales son un subconjunto importante de sus efectos desestabilizadores. Este documento recomienda, por lo tanto, que se continúe con el nuevo sistema.

VII. LAS INSTITUCIONES

El propósito de este capítulo es identificar los factores institucionales que obstaculizan la competitividad de las empresas peruanas. El mensaje principal del capítulo es que existe en Perú un núcleo de factores institucionales que constituyen obstáculos mayores a la competitividad. El diagnóstico hace hincapié en tres de estos factores, a saber, la inestabilidad de las reglas de juego para la actividad económica privada, la corrupción en la administración pública y la carencia de un sistema judicial eficaz e imparcial. La otra conclusión importante que el capítulo se propone subrayar es que, a semejanza de lo que sucede en otros países latinoamericanos, los problemas institucionales de Perú no residen principalmente en el marco legal formal, sino en el comportamiento fáctico de las instituciones y de los agentes que las componen.

La estructura del capítulo es la siguiente. El capítulo se inicia con una apreciación global de la calidad general de la vida institucional peruana. En la segunda sección se tratan las características del marco legal general y de aquellos componentes del marco legal para la actividad económica que no se han tocado en los capítulos previos. La tercera sección es probablemente la más importante y estudia el primero de los dos comportamientos fácticos que en un grado mayor obstaculizan la productividad y la competitividad de la economía, vale decir, la inestabilidad en las reglas de juego para la actividad económica privada. La cuarta sección abarca las características del sistema judicial. La quinta se refiere a aquellas características de la administración pública general que guardan una relación directa con el desempeño productivo de las empresas. Esta sección incluye el análisis del segundo comportamiento fáctico que constituye el otro obstáculo mayor a la competitividad, vale decir, la corrupción administrativa. En la sexta sección se toca brevemente el asunto de la estabilidad política de largo plazo de Perú. En la séptima sección se resumen las conclusiones y se tratan las propuestas para la agenda nacional de competitividad en el área de las instituciones.

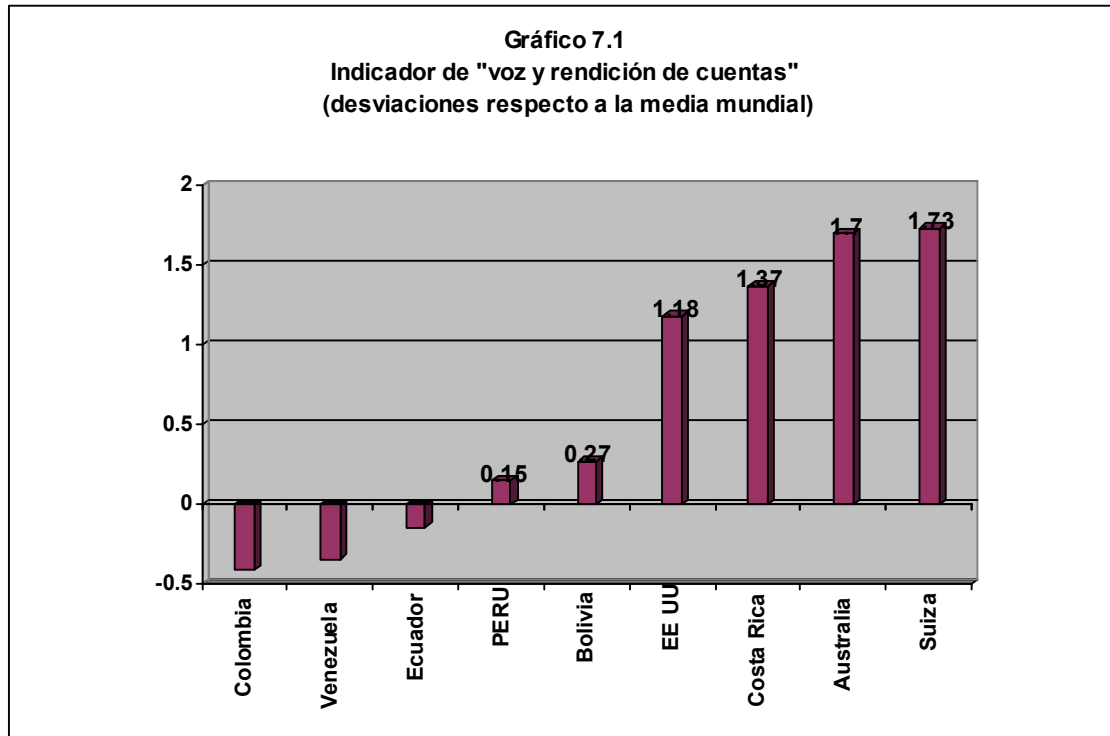
A. Una apreciación global de las instituciones peruanas

Es apropiado empezar con una apreciación global de la calidad general de la vida institucional peruana. Esta apreciación global subraya la cuestión del grado de desarrollo de la democracia, por cuanto parte de la doble premisa de que 1) las condiciones contextuales óptimas para el desarrollo de una actividad económica independiente por parte de los ciudadanos de un país las brinda el estado de derecho, y 2) existe una relación intrínseca entre el estado de derecho y la democracia.

Un indicador desarrollado por Kaufmann y otros (2002) constituye un excelente punto de partida para el análisis. El indicador se denomina “Voz y rendición de cuentas” y es una medida del grado de desarrollo de la democracia política, es decir, del grado al cual los ciudadanos tienen voz (y voto) en la definición de los destinos de su país¹⁰⁰. El Gráfico

¹⁰⁰ El indicador mide las siguientes dimensiones de la institucionalidad política de un país: i) existencia de elecciones libres y competitivas, ii) libertad de prensa, iii) libertades civiles, iv) derechos políticos, v) ausencia de participación de los militares en la política, vi) cambios de gobierno, vii) transparencia, viii) grado al que el gobierno mantiene informado al sector privado empresarial, y ix) grado al que el sector

7.1 presenta el valor del indicador para una muestra de nueve países que incluye a tres países industrializados, al país líder en este indicador en América Latina (Costa Rica) y a los cinco países andinos. El gráfico muestra que Perú no está mal ubicado en relación con los demás países andinos, pero que está bastante rezagado respecto de los líderes mundiales (Suiza y Australia) y de Costa Rica.

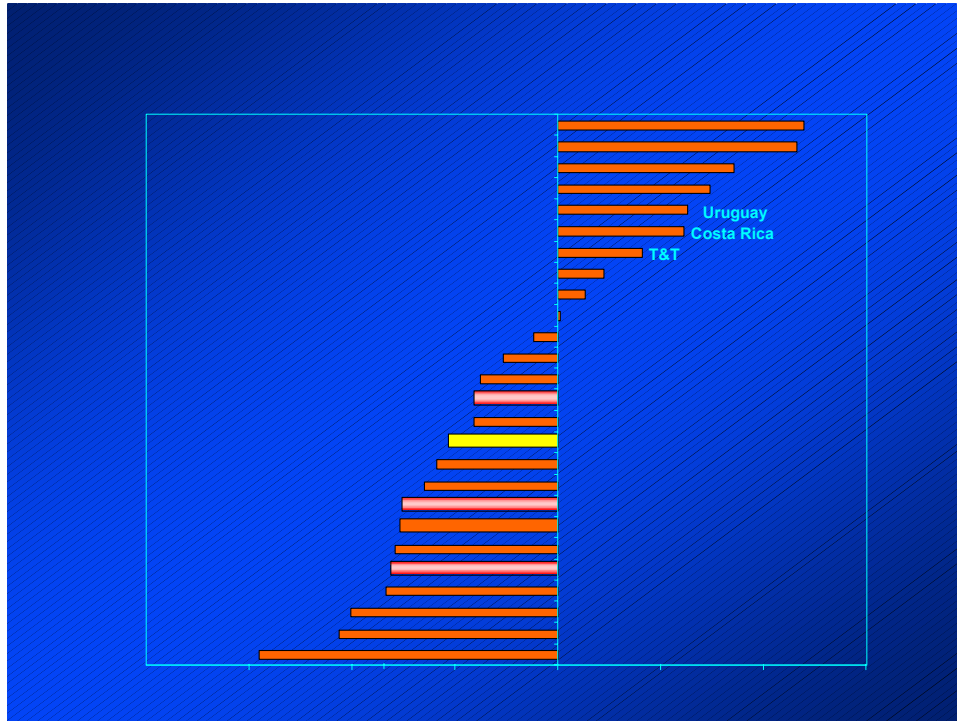


Los indicadores construidos por la organización Freedom House también ayudan a caracterizar la institucionalidad peruana desde el punto de vista de los valores democráticos. En el indicador de libertades civiles, dicha organización da a Perú una calificación de tres (en una escala del uno al siete). Esto coloca al país en el rango inferior de la categoría de los países “parcialmente libres”. En el indicador de “derechos políticos”, la calificación también es de tres. En el indicador “libertad de prensa”, la calificación es de 54 (en una escala del cero al 100, donde el cero es la mejor calificación), lo cual coloca de nuevo a Perú en la categoría de país “parcialmente libre”.

Otro de los indicadores desarrollados por Kaufmann y otros (2002) es el de “imperio de la Ley”. Este indicador es especialmente informativo, pues integra un conjunto de factores de la institucionalidad y la legalidad de un país determinado que incorporan varias conexiones con los mercados y la actividad productiva. El indicador, que es un indicador compuesto, incluye dimensiones tales como el grado al que los contratos (tanto privados como públicos) se hacen cumplir por parte de las autoridades, la existencia de mercados negros, la existencia de corrupción en la actividad bancaria, la presencia del

privado empresarial tiene la posibilidad de expresar sus preocupaciones en relación con cambios en las leyes y las políticas.

crimen y el robo como obstáculos al desarrollo normal de los negocios, los costos resultantes de la actividad criminal y el carácter predecible (o impredecible) del sistema judicial. El Gráfico 7.2 muestra el valor del indicador para 26 países de América Latina y el Caribe. Perú está por debajo del promedio mundial, lo cual indica que su situación en relación con los elementos institucionales que entran en el indicador es insatisfactoria.



B. El marco legal general y el marco legal para la actividad económica

Perú tiene un Estado constitucional de derecho organizado bajo la forma de república democrática unitaria, con un Congreso unicameral y un Poder Judicial formalmente independiente. El marco legal se basa en la Constitución de 1993, la cual reconoce los derechos civiles y políticos de los ciudadanos. En particular, se reconoce explícitamente el derecho a la propiedad privada y a la libre iniciativa económica.

Varios componentes claves del marco legal para la actividad económica, tales como la legislación laboral, la legislación tributaria y la regulación del sector financiero, se trataron en otros capítulos. Entre los componentes de alcance general del marco legal esta sección se concentra en aquellos que no han sido tratados aún. Los aspectos que se tocan son los siguientes: i) la legislación sobre derechos de propiedad intelectual, ii) la legislación sobre competencia en los mercados y iii) la legislación que define el tratamiento a la inversión extranjera.

Los derechos de propiedad intelectual. Perú ya ratificó (en 1995) las provisiones del Acuerdo sobre los Aspectos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), adoptado por la Organización Mundial de Comercio, como parte de la

ratificación más amplia del Acuerdo de Marruecos. Perú también ha suscrito la Convención de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, la Convención de París para la Protección de la Propiedad Industrial, la Convención de Roma para la Protección de los Intérpretes y Productores de Fonogramas y de las Organizaciones de Radiodifusión y Televisión y la Convención Universal de los Derechos de Autor. Perú es también miembro de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (WIPO). La Ley de Propiedad Industrial de 1996 y la Ley de Derechos de Autor del mismo año son las dos normas internas principales para la protección de los derechos de propiedad intelectual en Perú.

El Instituto de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) es la entidad encargada de promover, supervisar y hacer cumplir las leyes de protección de la propiedad intelectual.

En la percepción de los empresarios, la protección existente de la propiedad intelectual no es suficientemente buena para colocar a Perú en una posición favorable internacionalmente. En la encuesta para el ICG del FEM, 2001-2002, Perú obtuvo una calificación (3,0) que está por debajo de la media mundial (4,1) y quedó ubicado en el puesto 56 (entre 75 países).

La legislación en materia de competencia en los mercados. El marco legal para la promoción de la competencia en los mercados se basa en tres decretos de 1991, a saber, el Decreto 691, que estableció las reglas para la defensa del consumidor en materia de publicidad comercial; el Decreto 701, que prohíbe las restricciones a la libre competencia, y el Decreto 716, que define los derechos de los consumidores y las obligaciones de los proveedores de bienes y servicios. El organismo encargado de hacer cumplir estas normas es el INDECOPI. Esta entidad consolida dentro de sí funciones que en muchos países están distribuidas entre diferentes agencias. El mandato del INDECOPI incluye los temas de acceso al mercado, salida del mercado (quiebras y reestructuración financiera de las empresas), competencia en los mercados internos (hacer cumplir la legislación contra las prácticas monopólicas, protección del consumidor, supervisión de la publicidad comercial y represión de la competencia desleal), remedios contra las prácticas abusivas de otros países en el comercio internacional (precios predatorios, subsidios y salvaguardas), normas técnicas (incluyendo barreras al comercio) y derechos de la propiedad intelectual. El INDECOPI tiene la función de investigar prácticas restrictivas de la competencia en todos los sectores, con la única excepción del sector de las telecomunicaciones, el cual está bajo la jurisdicción de la OSIPTEL.

La norma contra las prácticas monopólicas procura eliminar las restricciones a la libre competencia en la producción y el mercadeo de bienes y en la provisión de servicios y las prácticas que involucren el abuso de la posición dominante en el mercado. El centro de atención de la norma son los comportamientos contrarios a la competencia y no la estructura del mercado. Esto quiere decir que la concentración económica no está regulada, con la única excepción del proceso existente de revisión de las fusiones en el sector eléctrico.

En líneas generales, el marco legal existente es de carácter moderno y, en aspectos esenciales, es similar a las normas existentes en los países más avanzados. Sin embargo tiene un rasgo central objetable, a saber, la decisión que se tomó de no regular la concentración económica, por ejemplo, de no controlar las fusiones de empresas. Estas fusiones pueden ser fatales para la competencia en un número de ramos.

Por otra parte, el INDECOPI tiene limitada autonomía presupuestaria y limitada independencia respecto del Poder Ejecutivo. Además, sus recursos humanos son insuficientes. De acuerdo con Guasch y Rajapatirana (1994), “las agencias encargadas de la política contra las prácticas monopólicas en Colombia y Perú tienen menos de seis profesionales en su nómina. (...) Los presupuestos son limitados y dependen en gran medida del Poder Ejecutivo, en lugar de tener su propia asignación presupuestal independiente por ley como debería ser” (p.18).

De acuerdo con la opinión empresarial, la intensidad de la competencia en los mercados locales es alta en comparación con los demás países de la región. En las encuestas del ICG del FEM, 2001-2002, Perú ocupó la posición 36 (entre 75 países). Entre los países latinoamericanos de la muestra, ocupó el segundo lugar. Por otra parte, en la variable “eficacia de la política de vigilancia y represión de las prácticas de restricción de la competencia”, Perú ocupó una posición intermedia tanto a nivel mundial como entre los países de América Latina. El país ocupó el puesto 46 (octavo en América Latina).

El régimen legal para la inversión extranjera. La Constitución de 1993 estableció el principio del trato igual para la inversión nacional y la inversión extranjera. Está permitida la inversión extranjera en cualquier sector sin autorización previa. Los inversionistas extranjeros tienen la libertad de remitir las ganancias y los dividendos, una vez hayan pagado los impuestos. Existe libertad de repatriación del capital, acceso irrestricto al crédito interno, libertad para hacer pagos al exterior para la adquisición de tecnología y para la remisión de regalías, para comprar acciones que sean propiedad de nacionales y para contratar seguros en el exterior para las inversiones hechas en Perú. Existe, además, la posibilidad de proteger las inversiones mediante la suscripción de contratos de estabilidad legal. Estos contratos se rigen por las provisiones generales estipuladas en el Código Civil. Los beneficios otorgados por los contratos de estabilidad se suscriben por 10 años e incorporan el compromiso del Estado peruano de que la inversión respectiva no será objeto de cambios ni en el régimen tributario, ni en la regla de recibir el mismo trato que se da a los inversionistas nacionales, ni en la libre disponibilidad de divisas, ni en la libertad de remitir las ganancias, los dividendos u otros ingresos, como tampoco en la libertad de repatriar el capital.

El marco legal es complementado por los acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales que otorgan garantías y protección a la inversión extranjera. Perú se adhirió en 1991 a la Convención para Establecer la Agencia Multilateral de Garantía de la Inversión (MIGA) del Banco Mundial. Perú también aceptó la Convención para Establecer el Centro Internacional para el Arreglo de Disputas en Materia de Inversión (ICSID). En el contexto de la Comunidad Andina de Naciones, Perú ha adoptado varias provisiones para promover la inversión en la subregión. La Decisión 49 aprobó el acuerdo de evitar la

doble tributación y el texto del acuerdo tipo a ser utilizado en la suscripción de acuerdos con terceros para evitar la doble tributación. La Decisión 291 estableció un régimen común para el tratamiento del capital extranjero y de las marcas, patentes, acuerdos de licencias y regalías. Perú ha concluido acuerdos bilaterales para la promoción y la protección de las inversiones con 27 países.

C. La inestabilidad en las reglas de juego

Este documento sostiene que, en Perú, el principal obstáculo institucional a la productividad y a la competitividad yace en la inestabilidad de las reglas de juego para la actividad privada. Como es bien sabido, este fenómeno se manifiesta al menos en tres planos. En primer lugar, en el cambio arbitrario y más o menos impredecible en las normas que rigen los diversos aspectos de la actividad de las empresas y la operación de los distintos mercados. En segundo lugar, por la volatilidad de las políticas en aquellas áreas en las cuales la ley da margen para el manejo discrecional por parte de las autoridades de turno, sin que ello implique necesariamente un cambio en las normas legales o reglamentarias. En tercer lugar, se manifiesta en la aplicación arbitraria e impredecible de las reglas (o de las políticas existentes) a los casos particulares.

La inestabilidad en las reglas es, además, un comportamiento característico del Estado peruano como un todo. A él contribuyen de diversas maneras los tres poderes del Estado de acuerdo con sus características particulares.

La inestabilidad de las reglas de juego causa desconfianza, desconcierto e incertidumbre entre los potenciales inversionistas privados, tanto nacionales como extranjeros, y hace aumentar la percepción de riesgo para las inversiones. Al sumarse estos riesgos a los ya considerables riesgos propios de la actividad productiva y de la competencia en los mercados, no sorprende que los inversionistas cambien sus planes de inversión: al enfrentar una probabilidad sustancial de que las normas o las políticas (o la aplicación de unas y otras) puedan ser cambiadas en un sentido que erosione el rendimiento esperado sobre sus activos (o, inclusive, su valor mismo), las empresas se abstienen de invertir o invierten menos. Adicionalmente, la inestabilidad hace que las fases recesivas de la economía tiendan a ser más prolongadas que lo que sería el caso en ambientes institucionales más estables. En el caso de la reciente fase de recesión en Perú (1998-2001), se puede argumentar que la inestabilidad de las reglas de juego fue un determinante mayor para que la inversión privada en capital fijo no residencial hubiese continuado cayendo por un período más prolongado de lo que podría explicarse por factores puramente cíclicos.

Lo que es importante comprender es que, en el caso peruano, se trata de un factor institucional arraigado en una estructura de comportamiento político que ha prevalecido por décadas. Algunos parecen creer que la tendencia a cambiar arbitrariamente las reglas de juego es simplemente la manifestación de las características personales de algunos gobernantes individuales. En realidad, así es, pero es también mucho más que eso. Es principalmente un tipo de comportamiento que es posible por la existencia de una estructura institucional en que dichos cambios arbitrarios no son penalizados. Una

estructura en la cual, enfrentados al dilema de cumplir con las reglas de juego establecidas previamente o cambiarlas para satisfacer intereses políticos inmediatos, los gobernantes frecuentemente optan por esta última opción, porque no existe un poder institucional disuasivo capaz de frenar y, si es del caso, sancionar la ruptura injustificada de compromisos previamente establecidos. En Perú, ni el Poder Judicial ni los organismos fiscalizadores del Estado tienen la fuerza institucional suficiente para constituir un contrapeso a las decisiones del Poder Ejecutivo. Para los afectados en sus derechos por los cambios arbitrarios, no constituye un recurso eficaz el acudir al Poder Judicial o a algún otro tipo de autoridad para corregir la situación.

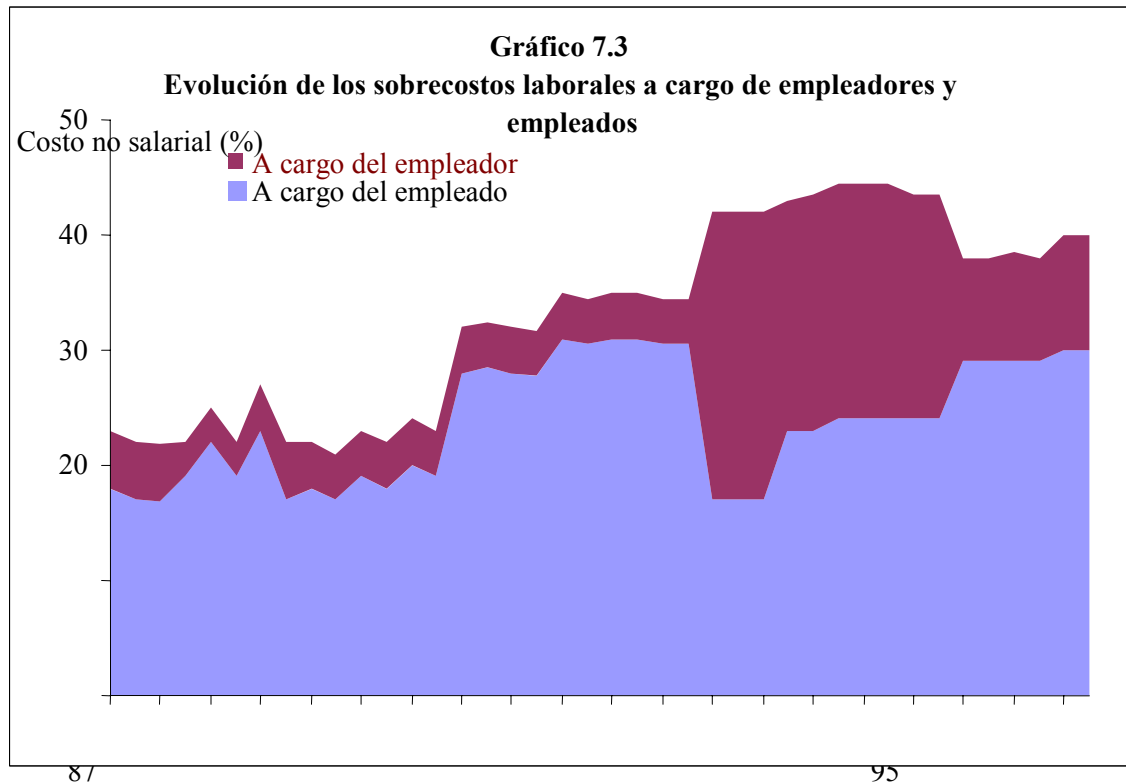
En este orden de ideas, el análisis desarrollado por el Banco Mundial (2001) de los patrones de estilo de gobierno subyacentes al fenómeno de la inestabilidad en las reglas de juego en Perú es persuasivo. Dicho análisis pone de relieve que la volatilidad de las políticas públicas tiene su origen en características institucionales que gobiernan los incentivos de las autoridades. Más específicamente, se sostiene que “el ambiente institucional estimula decisiones de políticas que tienden a orientarse hacia la satisfacción de intereses estrechos y de corto plazo” (p. 6). Esto es una consecuencia de “la combinación de, por una parte, incentivos débiles a favor de una toma de decisiones coherente orientada a realizar intereses públicos de largo plazo y, por la otra, de la debilidad de los frenos y contrapesos aplicables a las decisiones del poder ejecutivo”. En otras palabras, hay pocos incentivos para que los gobernantes asuman un horizonte de decisión y de planeación de largo plazo. Tradicionalmente, el Congreso y el Poder Judicial no han tenido la fuerza institucional suficiente ni los incentivos apropiados para fiscalizar el primero y frenar o sancionar, o ambos, el segundo los cambios arbitrarios en las reglas de juego para el sector privado. Adicionalmente, los partidos políticos de oposición, que en otro esquema de cultura política hubieran podido ser elementos de freno a la inestabilidad, generalmente han actuado en un sentido contrario a la misma y han contribuido a incentivar en los gobernantes el comportamiento de privilegiar las consideraciones de corto plazo, precisamente como una manera de responder a la competencia política de la oposición.

La tesis según la cual la inestabilidad en las reglas de juego es, desde el punto de vista de la competitividad, un problema institucional de la mayor magnitud, cuenta con una amplia evidencia empírica a su favor. En los últimos años, por ejemplo, ha habido cambios frecuentes en la política tributaria, en la política arancelaria y en la legislación laboral. Una relación detallada de los cambios en las áreas mencionadas está más allá del alcance de este documento. Sin embargo, algunos ejemplos sugieren la magnitud del problema. Las variaciones en la estructura arancelaria entre 1997 y 2002 son un primer ejemplo. Como lo muestra el Cuadro 7.1, cuya fuente es Rojas-Suárez (2002), en el lapso de un año, entre abril de 2001 y abril de 2002, hubo cinco cambios importantes en la estructura de las tasas arancelarias.

Cuadro 7.1 Evolución de la estructura arancelaria peruana, 1997-1992 (Número de subpartidas en la clasificación a 10 dígitos)						
Nivel arancelario	13 abril 1997	26 abril 2001	16 junio 2001	22 julio 2001	16 marzo 2002	10 abril 2002
4%		1.538	1.361	1.415	1.415	1.415
7%					1.560	1.248
12%	5.836	4.304	4.481	4.425	2.881	3.193
20%	1.054	1.048	1.048	1.050	1.034	1.034
Total subpartidas	6.890	6.890	6.890	6.890	6.890	6.890
Arancel promedio	13,2	11,4	11,6	11,6	10,4	10,7
Desviación típica	2,9	4,9	4,7	4,8	5,2	5,0

En el frente de la legislación laboral también se han presentado cambios frecuentes¹⁰¹. Una medida de dichos cambios es la forma en que varió en el período 1987-96 la parte de los sobrecostos laborales que le corresponde pagar a los empleadores. El Gráfico 7.3, cuya fuente es la CAF (2002), muestra dicha variación. El área superior caracterizada por los cuadrados alternos rojos y blancos representa dicha parte. En cada momento en el tiempo, la distancia vertical entre el eje horizontal y la línea de frontera que separa el área gris continua y el área de cuadrados alternos, representa los costos pagados por el trabajador, mientras que la distancia vertical entre la mencionada línea de frontera y la curva que envuelve desde arriba al área de cuadrados alternos representa los sobrecostos (es decir, pagos más allá del salario) que corren a cargo del empleador. El carácter marcadamente variable de esta magnitud a lo largo del tiempo es evidente.

¹⁰¹ El tratamiento de los cambios en la legislación laboral sigue en parte a CAF (2002).



Aparte de los cambios de las normas en materias que afectan horizontalmente a todas las empresas, tales como la legislación laboral y tributaria, o directamente a un número grande de industrias, como los cambios en la estructura arancelaria, la inestabilidad también se ha manifestado en cambios de políticas que han afectado directamente sólo a sectores específicos pero que, apropiadamente, han sido cuidadosamente observados e interpretados por la comunidad empresarial, como señales y manifestaciones de una conducta más general que tiene la potencialidad de afectar a todos los sectores. El Banco Mundial (2001) menciona y analiza algunos ejemplos de esta categoría de cambios de las reglas de juego. Los ejemplos incluyen los intentos que realizó el gobierno de Fujimori de desplazar hacia arriba, por medios administrativos, la curva de demanda para los productos del proyecto de Camisea, la manipulación del sistema de inspección tributario para favorecer los intereses privados de algunos altos funcionarios, los significativos cambios unilaterales a los acuerdos de estabilidad tributaria, la asignación de los depósitos bancarios del sector público a ciertos bancos específicos por razones que no se relacionaban con la seguridad de dichos fondos. El primero de estos ejemplos es probablemente el más ilustrativo, en la medida en que es el caso individual en que se cometió un número mayor de arbitrariedades con el fin de obtener los objetivos de corto plazo perseguidos por el gobierno. Tal como lo narra el Banco Mundial (2001), “cuando la ocurrencia de eventos inesperados redujo el carácter atractivo del yacimiento de petróleo y gas de Camisea, nada le impidió al gobierno de Fujimori moverse rápidamente a instituir numerosos cambios en el sector energético para aumentar la demanda de los productos de Camisea y presionar a los inversionistas que habían demostrado interés a participar en Camisea. Estos cambios incluyeron la revocatoria de permisos previamente otorgados para construir plantas hidroeléctricas; cambios unilaterales en las reglas para

definir los precios de la electricidad que favorecieron a las plantas que usaban gas como combustible (por ejemplo, las plantas que usen el gas de Camisea) en contra de las plantas hidroeléctricas; el subsidio a las compras de gas de Camisea y la manipulación de la promulgación de decretos de última hora para esquivar las apelaciones presentadas por la industria ante el INDECOPI” (Capítulo 2, p. 5). Nunca debe perderse de vista que las acciones mencionadas en este párrafo fueron emprendidas todas por el gobierno de Fujimori. Pero, por otra parte, sigue siendo válido lo que afirma el Banco Mundial (2001) en el sentido de que “ni los incentivos del presidente ni la capacidad de la rama ejecutiva de cambiar las reglas del juego fueron características exclusivas de los años finales del régimen de Fujimori. Perú tiene poca o ninguna historia de transparencia en las regulaciones y de control de las acciones del ejecutivo por parte del Congreso en materia de regulación del sector energético” (Capítulo 2, p. 14).

Los empresarios tienen, naturalmente, aguda conciencia del significado y las implicaciones de la inestabilidad de las reglas del juego. Si el lector echa un vistazo anticipado al Gráfico 7.14, probablemente el más importante de este capítulo, notará que tres de los 10 obstáculos más grandes al desarrollo de las empresas señalados por los propios empresarios son manifestaciones particulares de dicho fenómeno. Así, el sexto de dichos factores es la inestabilidad de las políticas económicas; el séptimo son los cambios frecuentes en las políticas públicas y el octavo es la inestabilidad tributaria. Se trata de un verdadero paquete de factores que giran en torno al eje común de la inestabilidad de las reglas que el Poder Ejecutivo le traza al sector privado.

La mencionada conciencia empresarial también se manifestó en los resultados de las encuestas para el ICG del FEM, 2001-2002. En la variable “grado en el cual los gobiernos nuevos honran los compromisos contractuales de los gobiernos anteriores”, Perú quedó por debajo de la media mundial y ocupó el puesto 57 en la muestra de 75 países. El desempeño fue peor aún en cuanto a la variable “grado en el cual los cambios legales o políticos de los últimos cinco años han erosionado la capacidad de planeación de las empresas”, en la cual Perú ocupó el puesto 68, es decir, quedó entre los ocho peores países.

Cambios de las reglas del juego y reforma de la Constitución. Un análisis de la inestabilidad de las reglas del juego debe referirse también a un cambio de reglas aún más fundamental que los que se han examinado hasta el momento en este documento. Se trata del cambio de las reglas supremas del juego definidas en la Constitución Nacional. El hecho escueto que debe tomarse como punto de partida es que la Constitución peruana ya ha sido modificada dos veces en los últimos 24 años (en 1979 y en 1993) y se está preparando un tercer cambio, con base en un anteproyecto de reforma sometido a discusión por la Comisión de Constitución del Congreso. Esta circunstancia está ciertamente contribuyendo, en alguna medida, a la incertidumbre y a la erosión de la confianza de los inversionistas en una coyuntura en que también sobre otros temas existe incertidumbre y en que los empresarios perciben que subsisten indefiniciones en las políticas del gobierno. Por ejemplo, en materia del régimen laboral, como ya se señaló en el Capítulo III, existe el riesgo de que los principios básicos del régimen laboral se

transformen en un sentido regresivo y desfavorable a la creación de empleo. Pero para comprender los determinantes profundos de los cambios en la Constitución, debe tenerse presente que ellos reflejan el hecho de que aún no ha sido posible formar un consenso en torno al régimen institucional del país que incorpore a la totalidad de los peruanos, o, por lo menos, a una mayoría suficientemente grande y que se refleje en la adhesión, por parte de todos los grupos sociales, a un conjunto básico de reglas de juego que sean aceptables para todos los grupos sociales y todas las regiones del país. Esto ha obligado, una y otra vez, a los sectores que se han sentido excluidos o desfavorecidos por los arreglos institucionales vigentes, a pugnar por una renegociación del contrato social, en la esperanza de que, como resultado de esta renegociación, sus intereses ideales y materiales se vean reflejados más apropiada y equitativamente en un nuevo orden institucional. Uno de los desafíos institucionales que Perú enfrenta en la actual etapa de su historia es, por lo tanto, el de utilizar la discusión de la reforma de la Constitución menos como una amenaza que como una oportunidad para construir un consenso amplio y representativo que sienta las bases para un sistema político estable en el largo plazo.

D. La administración de justicia

A pesar de que el principio de la independencia del Poder Judicial está consagrado en la Constitución, secularmente el Poder Ejecutivo ha tendido a subordinar a éste. Esta tendencia tomó formas extremas en los años 90, durante el gobierno del presidente Fujimori. Tradicionalmente, el Poder Judicial ha tenido una capacidad limitada de respuesta a las iniciativas del Poder Ejecutivo tendientes a subordinarlo, porque su nivel de legitimidad entre la ciudadanía es bajo. El ciudadano común tiene poca confianza en los jueces. Un estudio realizado en 1999 por la Comisión Andina de Juristas¹⁰² arrojó el resultado de que sólo 20,4% de la población tiene confianza en el Poder Judicial, el nivel más bajo entre los países andinos¹⁰³. A pesar de que el gobierno de transición del presidente Paniagua y el nuevo gobierno del presidente Toledo eliminaron las medidas legislativas por medio de las cuales el gobierno de Fujimori había recortado la independencia formal del Poder Judicial, la opinión empresarial sigue convencida de que el éste carece de independencia. Así, en las encuestas para el ICG del FEM, 2001-2002, Perú ocupó la posición 73 en la muestra de 75 países, es decir, las percepciones de sus propios empresarios lo colocan como uno de los tres países donde la falta de independencia del sistema judicial es un problema de la mayor gravedad.

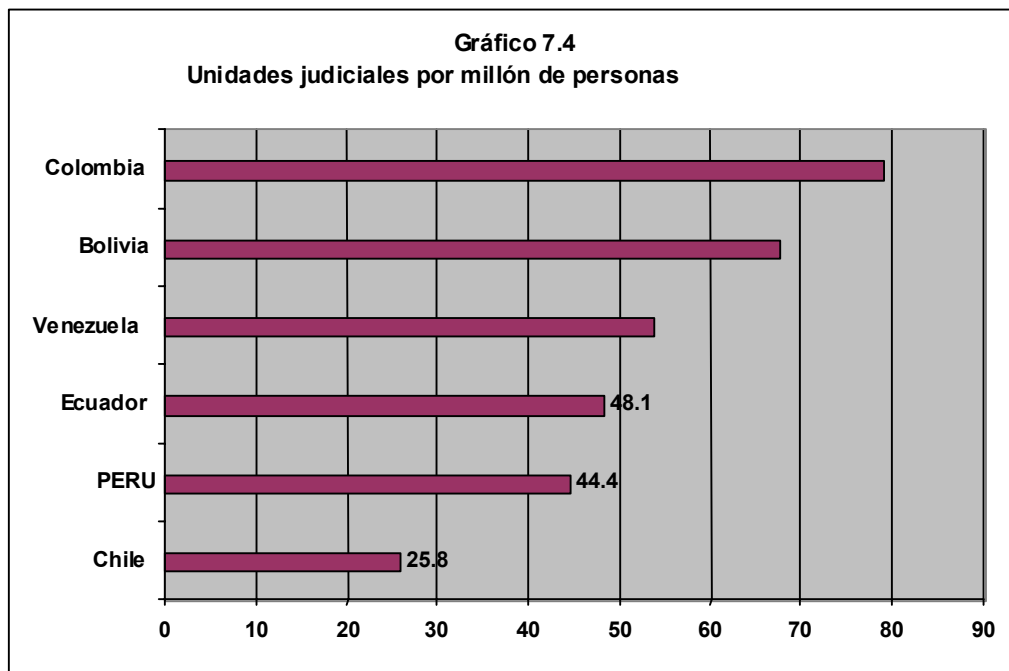
Los recursos. La debilidad del Poder Judicial en sus relaciones con el Poder Ejecutivo se refleja, en parte, en el monto de los recursos que se le asignan. El citado estudio de la Comisión Andina de Juristas señala que el nivel de recursos presupuestarios per cápita destinados al Poder Judicial en Perú es el más bajo entre los seis países andinos¹⁰⁴. A lo largo de los años, esta baja asignación de recursos presupuestarios ha dado por resultado que la infraestructura institucional de dicho poder sea limitada. En la muestra de seis países andinos que se ha venido examinando, Perú es el penúltimo en materia de recursos

¹⁰² Citado en Banco Mundial (2000).

¹⁰³ Esta afirmación incluye no sólo a los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones, sino también a Chile.

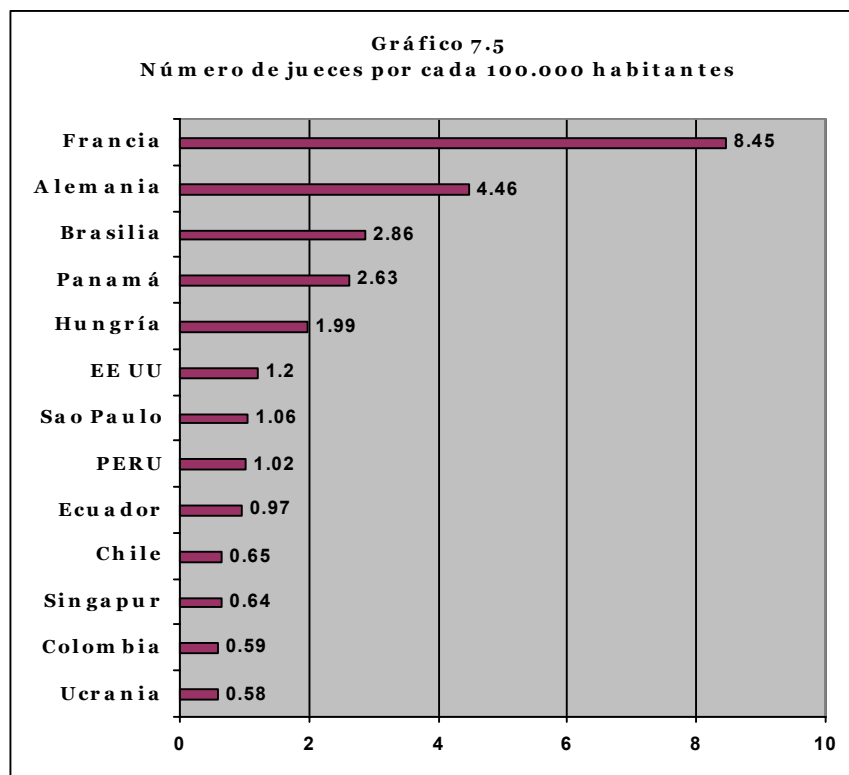
¹⁰⁴ Esta afirmación, de nuevo, incluye a Chile.

institucionales instalados, cuando éstos se miden por el número de unidades judiciales (juzgados, salas y tribunales) por millón de habitantes (véase el Gráfico 7.4).



Sin embargo, el número de jueces no parece ser anormalmente bajo. En la muestra de 11 países y dos jurisdicciones internas dentro de un país¹⁰⁵ estudiada por Dakolias (1999), Perú ocupó una posición intermedia en la variable “número de jueces por cada cien mil habitantes” y en la pequeña muestra de países latinoamericanos está en una de las mejores posiciones (véase el Gráfico 7.5).

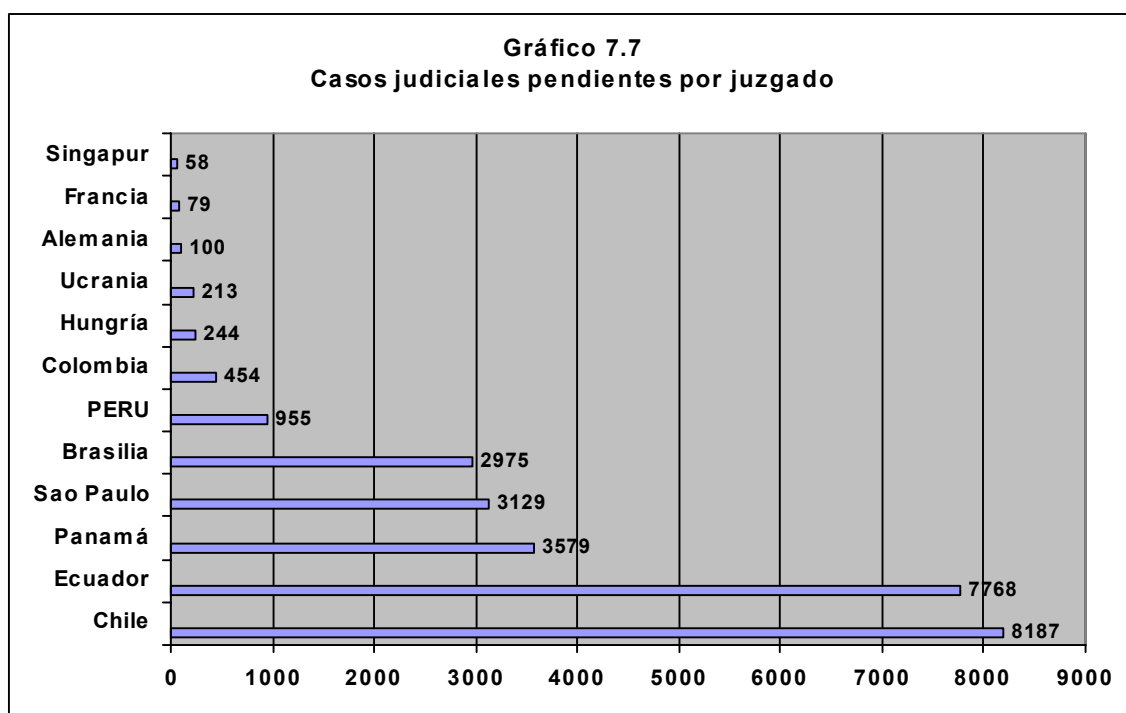
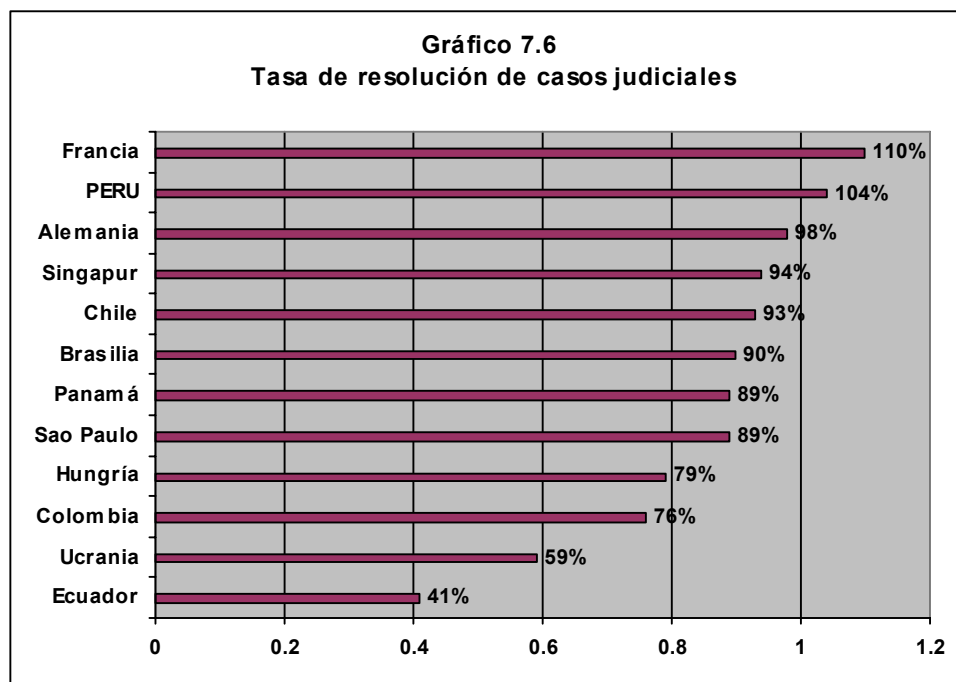
¹⁰⁵ Las dos jurisdicciones internas consideradas son Brasilia y Sao Paulo, en Brasil.

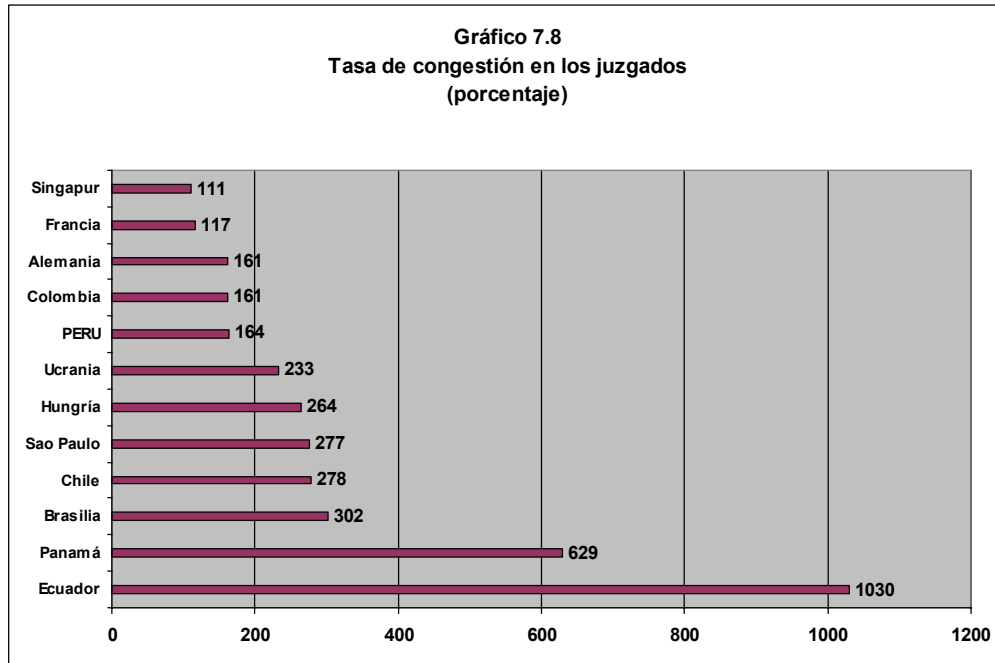


Indicadores de productividad. Tres indicadores de productividad de los sistemas judiciales de una muestra de países que es esencialmente la misma del Gráfico 7.5¹⁰⁶, se pueden apreciar en los gráficos 7.6, 7.7 y 7.8¹⁰⁷. El Gráfico 7.6 muestra la tasa promedio de resolución de casos, es decir, la proporción porcentual del número de casos sometidos a consideración de la justicia que son resueltos por ésta. El Gráfico 7.7 muestra el número promedio de casos pendientes de solución por juzgado en 1995-96. El Gráfico 7.8 muestra la tasa promedio de congestión en los juzgados, es decir, la relación porcentual entre la carga promedio de casos que debe atender un juez por año y el promedio de casos resueltos por cada juez por año. Este último indicador es una medida del tiempo que tomaría a un juzgado evacuar la suma de los casos pendientes más los nuevos casos, dada la tasa de resolución de casos del respectivo país (o unidad jurisdiccional). Los gráficos muestran que: i) la tasa de resolución de casos judiciales es la segunda más alta en la muestra y es superior a la de países más avanzados como Alemania y Singapur, ii) la tasa de casos pendientes por juzgado es la segunda más baja (es decir, la segunda mejor) entre las jurisdicciones latinoamericanas representadas en la muestra, y iii) la tasa de congestión en los juzgados es también la segunda mejor (es decir, la segunda más baja) en el subconjunto latinoamericano de la muestra. La conclusión que se impone es que los problemas del sector judicial no parecen ser principalmente de productividad.

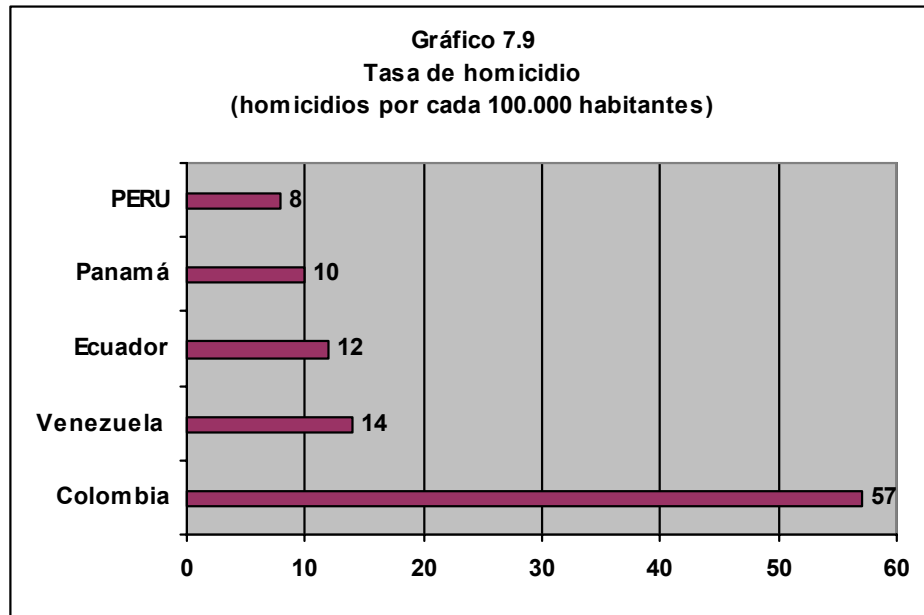
¹⁰⁶ La única diferencia entre las dos muestras es que la segunda no incluye a Estados Unidos.

¹⁰⁷ La fuente de estos tres cuadros es Dakolias (1999).



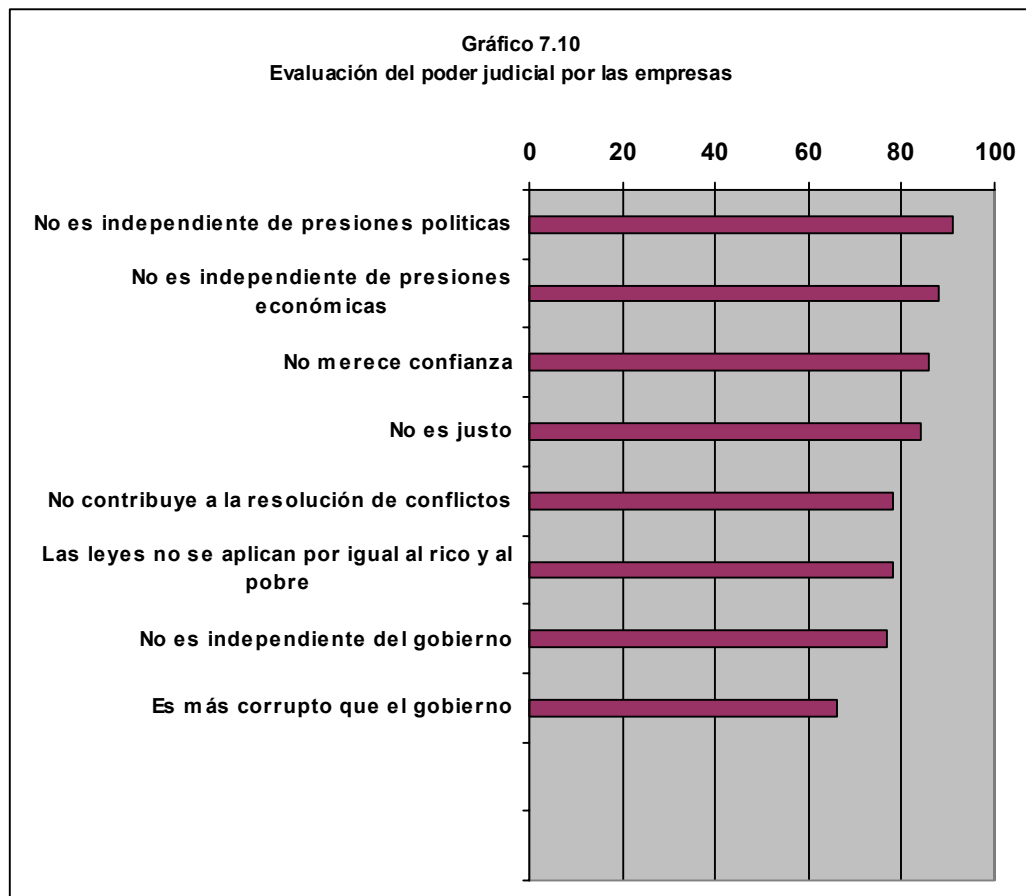


La explicación de los relativamente bajos niveles de congestión puede estar en dos factores. En primer lugar, medido por patrones latinoamericanos, el nivel de criminalidad existente en el país no parece ser especialmente alto. Por ejemplo, como lo muestra el Gráfico 7.9, la tasa de homicidio es la más baja en una muestra de países de la región. En segundo lugar, el sistema judicial realizó considerables avances en materia de reducir el número de casos pendientes y mejorar la eficiencia en la década del 90. Ello se debe, en gran parte, al intento de reforma judicial de los 90. La concepción de reforma judicial que tenía el gobierno de Fujimori tenía errores fundamentales de enfoque. Estaba inspirada en una concepción autoritaria e instrumentalista de la justicia, y en su proceso de implantación la independencia del Poder Judicial fue casi completamente anulada, amén de que la acción de la justicia fue desnaturalizada y el Poder Judicial fue puesto al servicio de intereses inconfesables. Pero no todo fue negativo. El hincapié que se hizo en la mejora de la infraestructura y de la organización del trabajo de los juzgados, en la utilización más intensa de las tecnologías contemporáneas de la información y en el manejo gerencial de los recursos humanos y financieros dio algunos resultados positivos (Dakolias, 1999). Es preciso reconocer que en el terreno estrecho de los indicadores cuantitativos de productividad se dieron avances del tipo registrado por la comparativamente baja tasa de congestión.

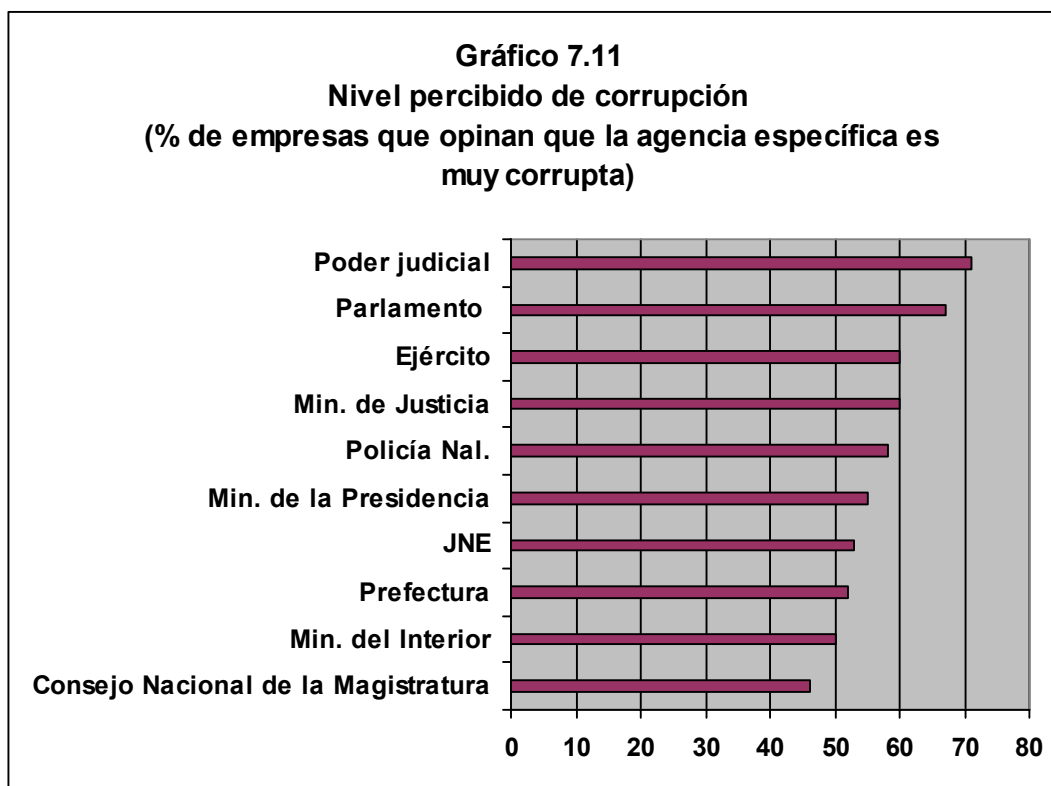


¿Dónde residen los problemas? Si el problema principal del sistema judicial peruano no reside en los indicadores puramente cuantitativos de productividad, entonces, ¿dónde hay que buscar la raíz de su desprestigio ante la población en general y ante los sectores empresariales en particular? La respuesta es que las fuentes principales del desprestigio del Poder Judicial residen en las siguientes características del mismo, presentadas en el orden de importancia dado por la evidencia empírica disponible: i) el hecho, ya subrayado, de su falta de independencia, ii) el alto grado de corrupción, iii) el hecho de que su comportamiento es una fuente de inseguridad jurídica que genera incertidumbre en el sector privado y afecta negativamente el clima de negocios, y iv) la percepción generalizada de que no toma decisiones justas e imparciales. Nótese que éstas son características estrechamente interrelacionadas. Por ejemplo, la corrupción está intrínsecamente relacionada con la falta de independencia frente a intereses económicos particulares, y un sistema judicial subordinado al Poder Ejecutivo no puede tener un comportamiento coherente y predecible y, por lo mismo, no puede ser una fuente de seguridad jurídica.

Los resultados de una encuesta de empresarios conducida por el Instituto del Banco Mundial (2001) proveen evidencia al respecto. El 91% de las empresas respondieron que el Poder Judicial no es independiente de las presiones políticas, 88% que no es independiente de las presiones económicas, 86% que no merece confianza, 84% que no es muy justo y 78% que no contribuye a la resolución de conflictos. Este mismo porcentaje opinó que las leyes “no se aplican por igual al rico y al pobre”, 77% que el Poder Judicial no es independiente del Poder Ejecutivo y 66% que es más corrupto que éste (véase el Gráfico 7.10).

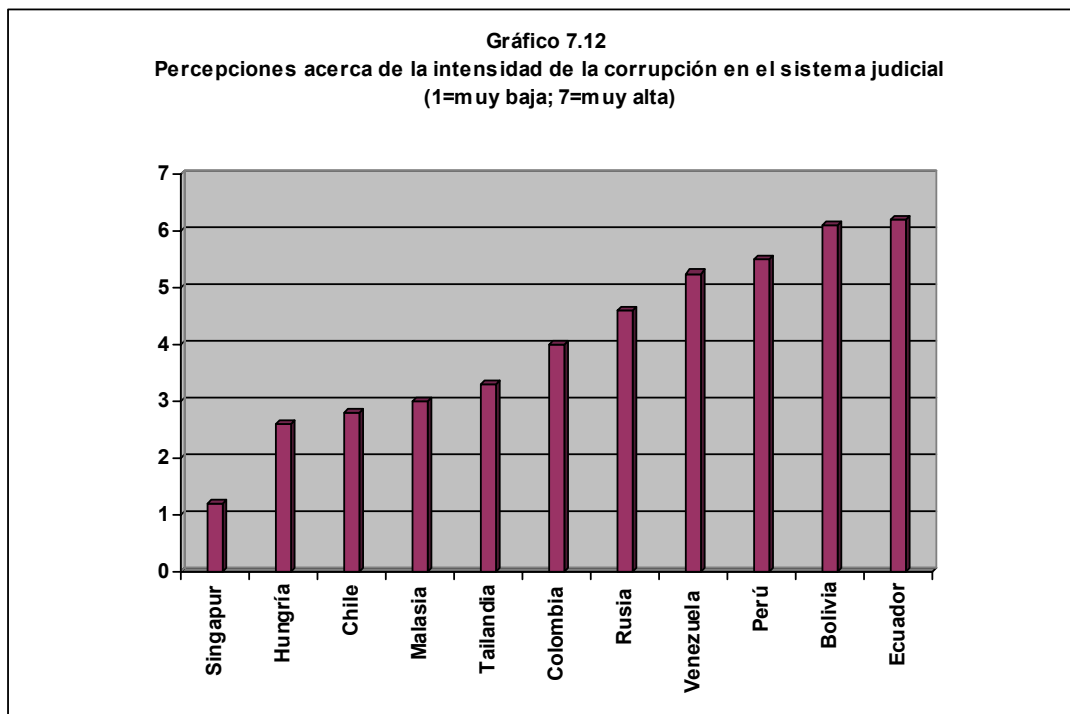


La corrupción. Con respecto al grado de corrupción tomado por separado y en perspectiva comparativa, los empresarios opinaron que el Poder Judicial es la entidad estatal más corrupta, seguido por el Parlamento, el Ejército, el Ministerio de Justicia, la Policía Nacional, el Ministerio de la Presidencia, la Junta Nacional Electoral, la Prefectura, el Ministerio del Interior y el Consejo Nacional de la Magistratura (véase el Gráfico 7.11). Incidentalmente, en la misma encuesta se encontró que, en la opinión de los empresarios, las entidades públicas menos corruptas son la CONASEV, el Banco de la Nación, las universidades públicas, la Defensoría del Pueblo y el INDECOPI (estas entidades no se muestran en el Gráfico 7.11).

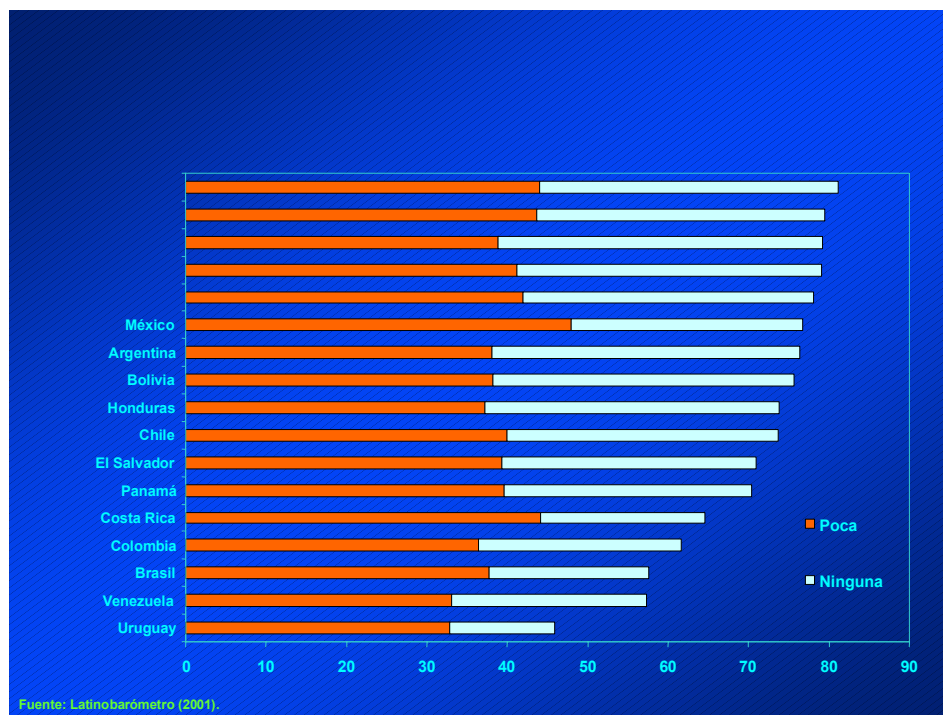


También en una perspectiva de comparación internacional se encuentra que la corrupción del sistema judicial en Perú es percibida como muy alta. El Gráfico 7.12 ilustra las percepciones acerca de la intensidad de la corrupción judicial, en una muestra de 11 países, de acuerdo con las percepciones de los empresarios en el año 2000¹⁰⁸, medida en una escala del uno al siete. El sistema judicial peruano fue percibido como el tercero más corrupto, después de los sistemas de Ecuador y Bolivia.

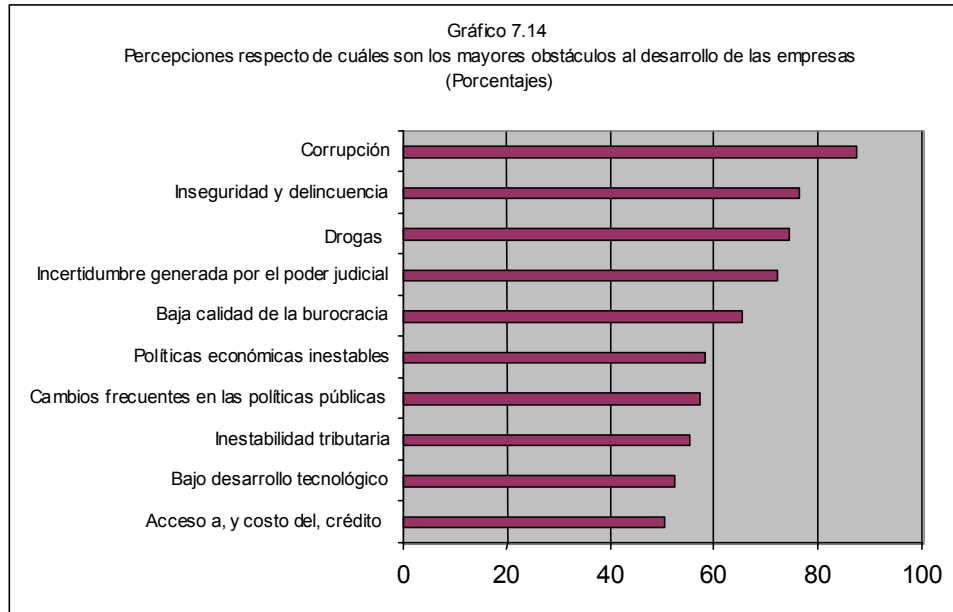
¹⁰⁸ La fuente de este gráfico es Kaufmann y Rekanatini (2001).



Y ya que se ha entrado en el terreno de las comparaciones internacionales, parece apropiado traer a cuento los resultados de las encuestas de Latinobarómetro, que colocan al sistema judicial peruano como el peor en una muestra de 17 países de América Latina, desde el punto de vista del grado de confianza que inspira entre los encuestados (véase el Gráfico 7.13).

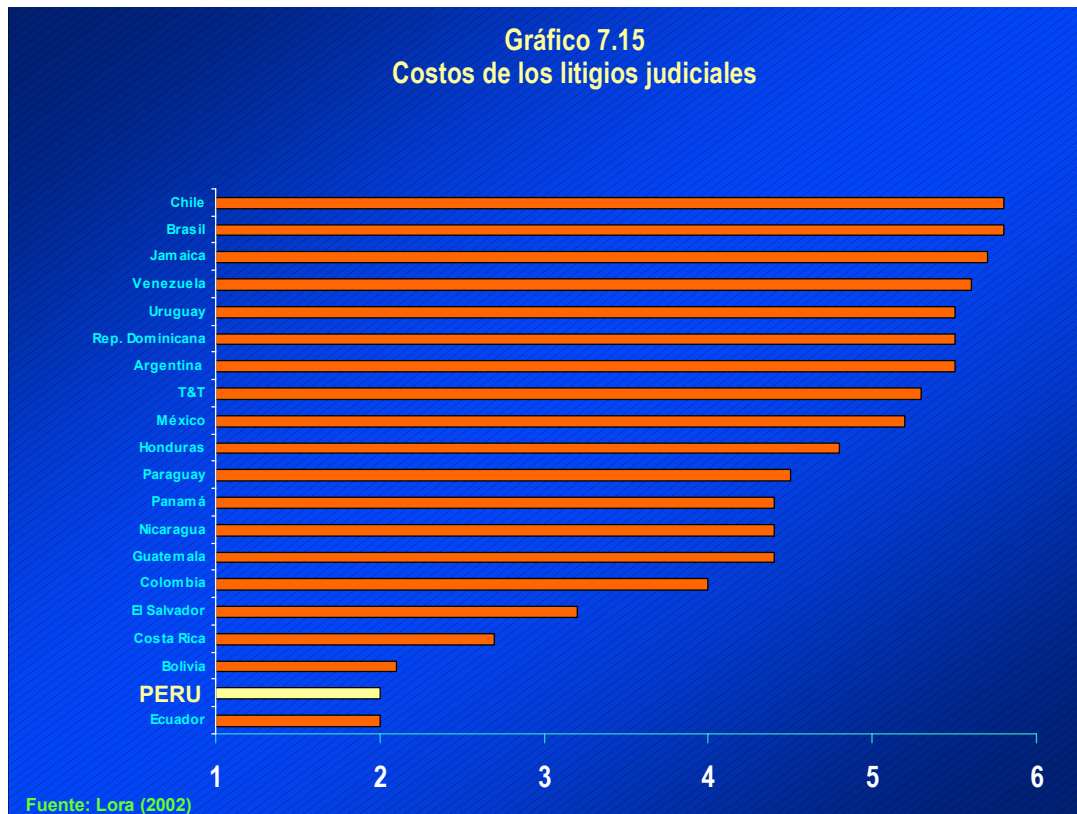


El Poder Judicial como fuente de inseguridad jurídica. En cuanto a la tercera de las características señaladas anteriormente, es decir, el hecho de que la conducta del Poder Judicial es una fuente de inseguridad jurídica que genera incertidumbre en el sector privado, la evidencia resultante de la mencionada encuesta demuestra que los empresarios consideran que dicha incertidumbre es el cuarto peor obstáculo al desarrollo de la actividad empresarial en Perú (véase el Gráfico 7.14).



Un sistema judicial con tales características tiene como una de sus consecuencias que las empresas rara vez están libres de litigios y que los costos de estos litigios son altos. Con base en las respuestas de los empresarios a las encuestas para el ICG del FEM, 2001-2002, se encontró que, junto con Ecuador, Perú es el país de América Latina (entre los incluidos en la muestra) donde los costos de dichos litigios son más altos (véase el Gráfico 7.15)¹⁰⁹.

¹⁰⁹ A los empresarios se les pidió asignar a su país una calificación de entre uno y siete, en relación con cuán frecuentes y costosos son los litigios judiciales. La calificación máxima de siete indica que la frecuencia y los costos de los litigios son mínimos.



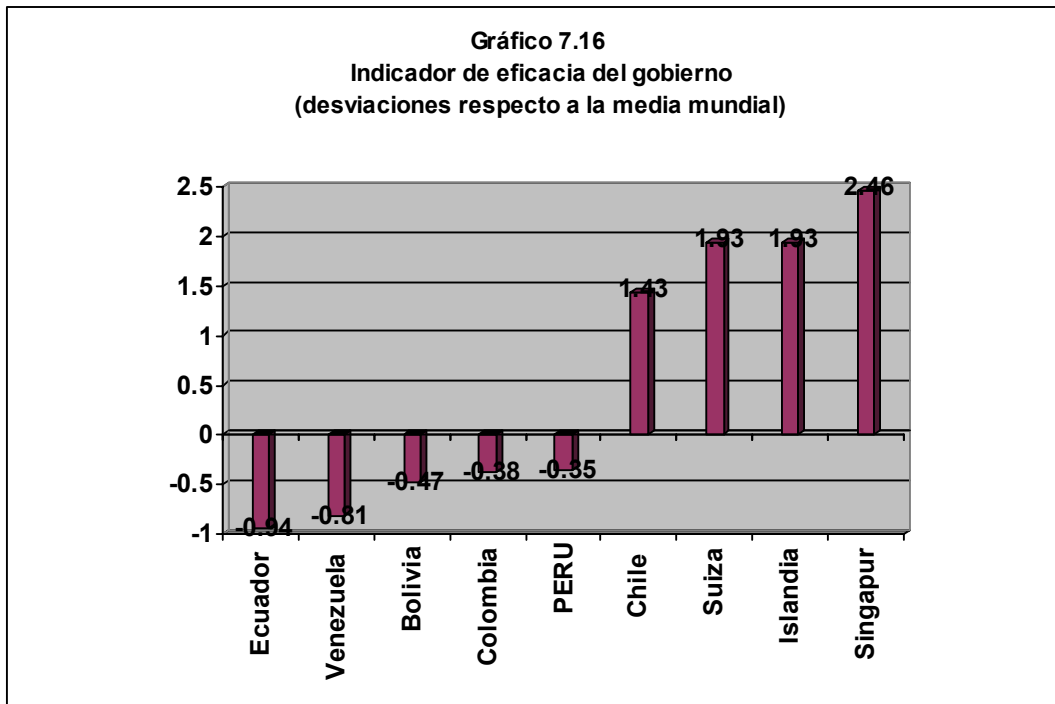
En conclusión, el sistema judicial peruano es un obstáculo mayor a la competitividad de las empresas, por cuanto implica mayor incertidumbre, mayor riesgo para la inversión, mayores costos (como consecuencia tanto de los mayores riesgos como de la corrupción) y, en consecuencia, menor capacidad de competir en los mercados (tanto internacionales como internos) y menor rentabilidad esperada. La estrategia nacional de competitividad debe singularizar el sistema judicial como una de las áreas en que es preciso inducir transformaciones decisivas, si es que Perú aspira a elevar su competitividad. En este documento, el tema de la reforma judicial forma parte de la agenda de temas cruciales.

E. La administración pública en el Poder Ejecutivo

Si desde el punto de vista de la competitividad se desea evaluar las instituciones del gobierno central, es decir, la administración pública en el sentido usual del término (que para los fines de esta sección no incluye a la administración de justicia), lo que se quiere saber es si el aparato institucional del Poder Ejecutivo provee eficientemente los bienes públicos que le corresponde proveer o si, por el contrario, erige obstáculos a la actividad productiva de las empresas, que se manifiestan en incremento del riesgo de invertir o en aumentos en los costos de producción. En sociedades abiertas y democráticas se quiere saber, además, si la gestión pública es transparente y si las instituciones públicas y sus funcionarios actúan en un marco de rendición de cuentas a la ciudadanía.

La eficiencia. Para evaluar los aspectos de eficacia y eficiencia de la administración pública, es útil empezar con el indicador de “eficacia del gobierno” desarrollado por

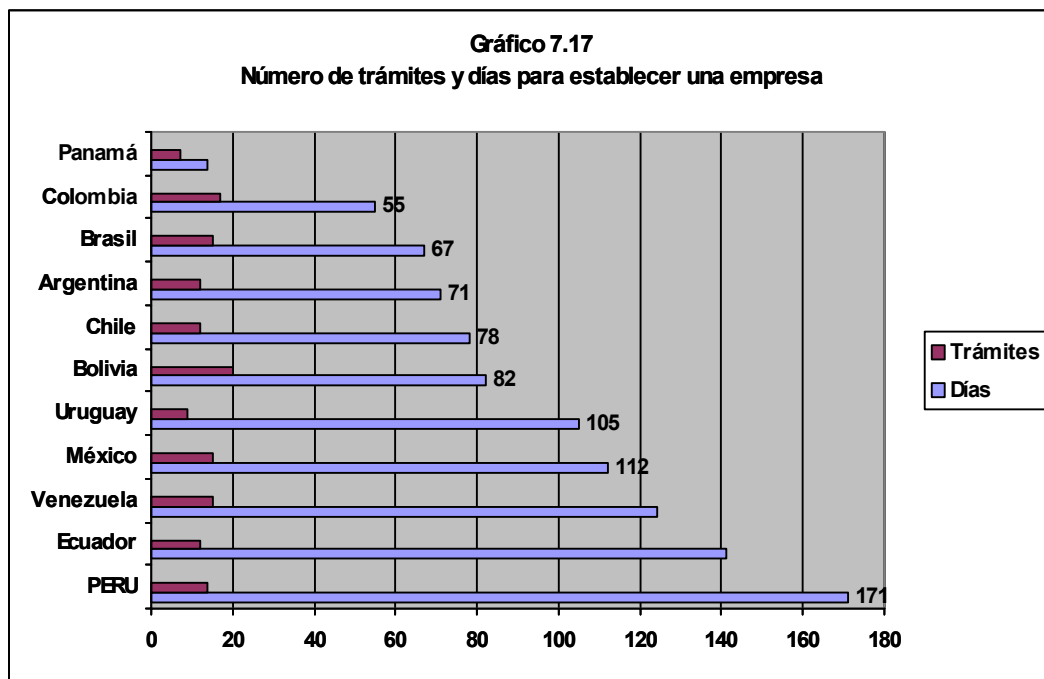
Kaufmann y otros (2002). El Gráfico 7.16 presenta los valores del indicador para una muestra de nueve países que incluye a los tres países líderes a nivel mundial en este indicador, al país latinoamericano con la más alta calificación (Chile) y a los cinco países de la Comunidad Andina. Perú es el país mejor colocado entre los países andinos, pero está por debajo de la media mundial, y esto es una clara indicación de que, en materia de eficacia y eficiencia, la administración pública peruana todavía tiene mucho trecho por recorrer antes de poder recibir una evaluación satisfactoria.



En la medida en que representan el punto de vista de los usuarios de los servicios de la administración pública, las encuestas de opinión empresarial son particularmente útiles para evaluar la eficiencia de aquélla. En el caso de la administración pública peruana, la evaluación es desfavorable. En las encuestas realizadas por Araoz y Casas (2001), se halló que 91% de las empresas de inversión extranjera manifestaron que la eficiencia de las entidades estatales peruanas es poco o nada atractiva en comparación con las de los países desarrollados. El 59% manifestó que dichas instituciones no son nada atractivas y 32% que lo son poco. Los mencionados autores concluyen que “los resultados son muy claros: las instituciones peruanas están muy mal vistas, tanto, que la mayoría de los encuestados responden que son un desincentivo para la inversión”. En la encuesta del Instituto del Banco Mundial ya citada, los empresarios señalaron “la baja calidad de la burocracia” como el quinto mayor obstáculo al desarrollo de la actividad empresarial (véase el Gráfico 7.14). Por otra parte, a la pregunta de si la competencia técnica de los funcionarios públicos es superior a la de los trabajadores del sector privado, los empresarios peruanos respondieron de una manera tal que el país quedó clasificado en la posición 60 (entre 75). Esta posición es una de las seis peores entre los 20 países latinoamericanos representados en la muestra. Esto sugiere que en Perú la diferencia de

calidad entre empleados del sector privado y funcionarios del sector público es más pronunciada que en la mayoría de los países de América Latina.

Desde el punto de vista de la competitividad de las empresas, las carencias y limitaciones de la administración pública peruana se constituyen en un obstáculo al desempeño eficiente de las empresas. La ineficiencia del Estado se traduce en un aumento en los costos para las empresas. Una manera de ilustrar este efecto en un aspecto particular de la operación de los negocios, es observando el número de trámites que un empresario debe cumplir para establecer una nueva compañía y el número promedio de días que toma completar dichos trámites. El Gráfico 7.16 presenta las cifras correspondientes para una muestra de 12 países de América Latina. La fuente es el estudio de Djankov y otros (2000). En el caso de Perú, el número de trámites (14) es el doble del número de trámites en Panamá, que es el más favorable a las empresas. El primer número está también por encima de la media para América Latina y el Caribe (13,5 trámites). Esto ya es suficientemente preocupante. Pero lo que es alarmante es el tiempo que, en promedio, le toma a las empresas completar esos procedimientos: ¡171 días! Es el más prolongado entre los 20 países de la región incluidos en la muestra (véase el Gráfico 7.17).



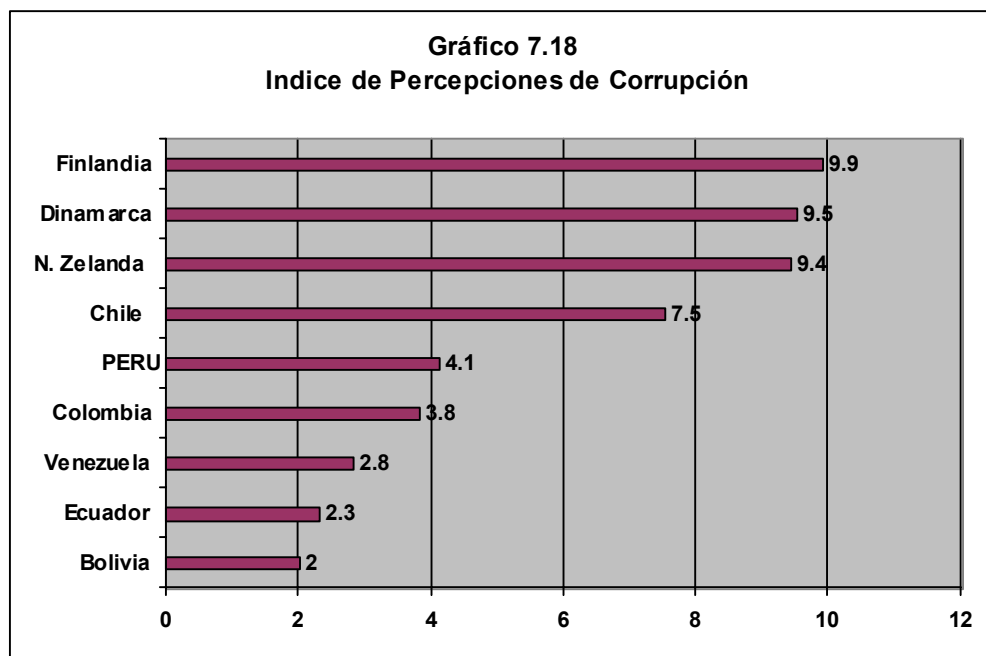
De acuerdo con los autores mencionados, teniendo en cuenta el número de procedimientos y el tiempo que toman, el costo de establecer una nueva empresa en Perú es 12% del producto nacional bruto per cápita. Es grande el contraste entre este costo y el costo correspondiente en Nueva Zelanda (0,4% del PNB per cápita) y en Estados Unidos y Canadá (1% del PNB per cápita en ambos casos).

La cuestión de la transparencia y el flagelo de la corrupción. Es bien sabido que una de las condiciones que hacen posible los cambios arbitrarios de las reglas de juego es la falta de transparencia de la administración pública. Una administración pública que no esté

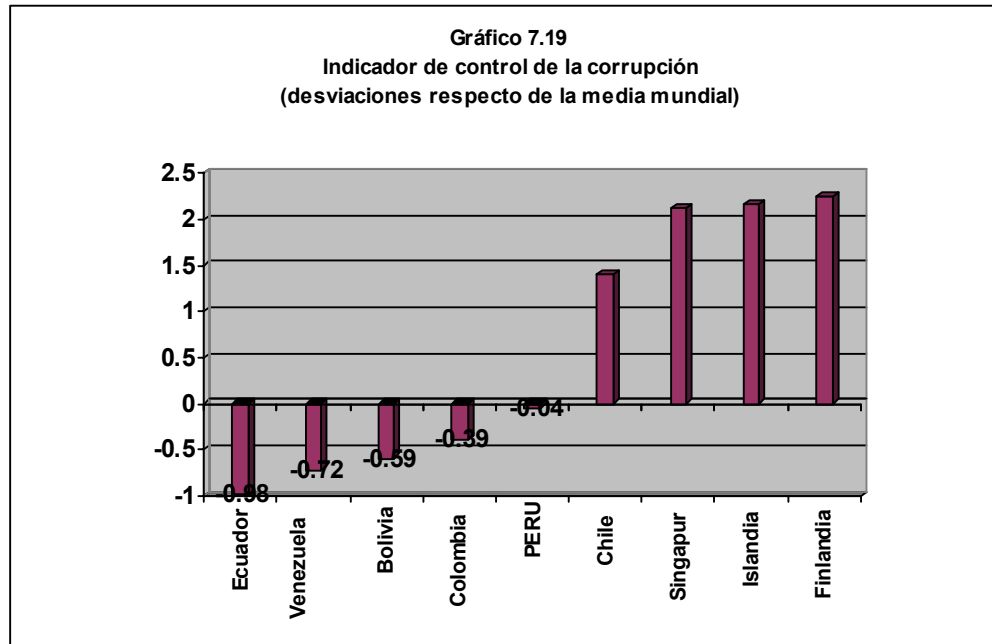
sometida a reglas de provisión de información pública sobre su gestión frente a los ciudadanos y al sector privado empresarial es una administración que tiene un mayor margen institucional de acción para tomar decisiones arbitrarias, incluyendo cambios abruptos de las reglas de juego para la actividad económica privada.

Desde el inicio del gobierno de transición del ex presidente Paniagua, a finales de 2000, el Estado peruano ha hecho esfuerzos significativos para elevar la transparencia de sus instituciones. Entre los esfuerzos notables en este sentido deben destacarse las acciones que realiza el Ministerio de Economía y Finanzas en cumplimiento de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. Se trata de un conjunto de actividades cuyo efecto principal es darle carácter de información pública al presupuesto, su ejecución y el marco macroeconómico multianual en el que se basa la política fiscal. Una de las varias acciones es la presentación muy amplia y detallada de la información fiscal (presupuestaria y de deuda pública) en el llamado “Portal de transparencia” del sitio web del Ministerio. También debe destacarse la mayor transparencia que está practicando el Banco Central en el contexto del nuevo sistema de conducción de la política monetaria basado en la utilización de la tasa de inflación como blanco directo.

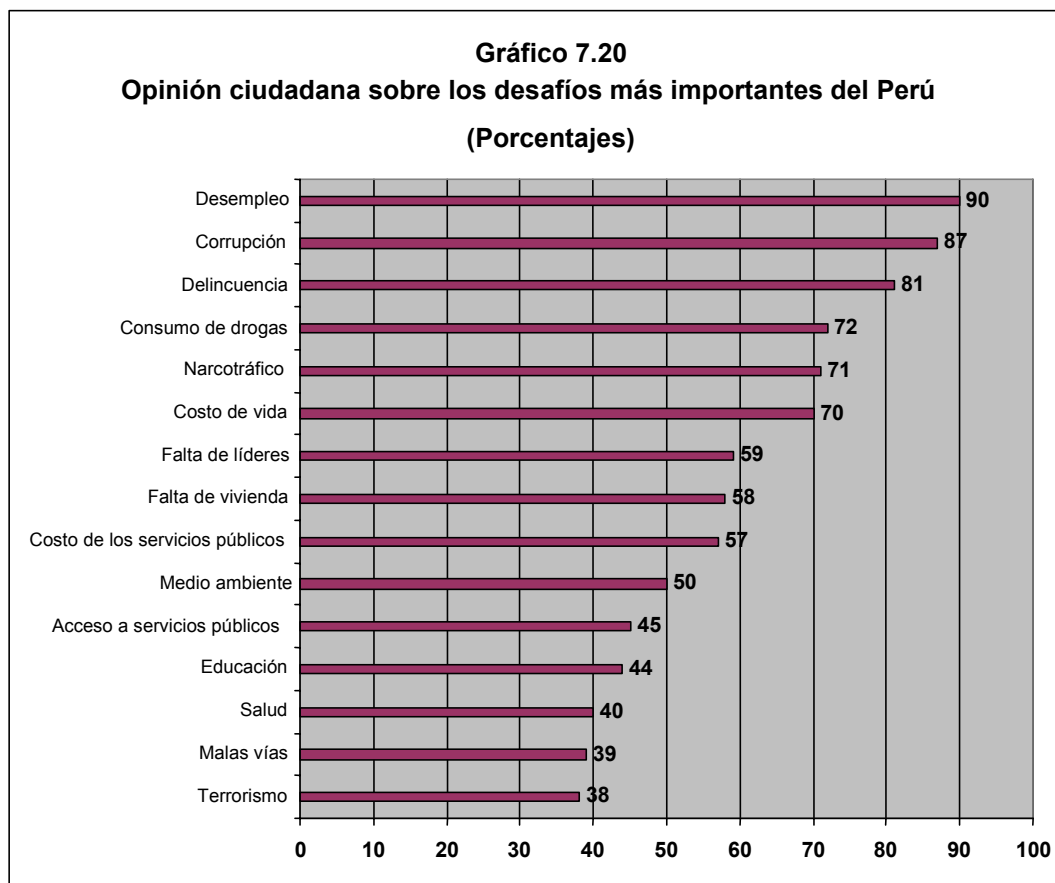
La tesis que aquí se sostiene es que, en materia de transparencia, el país está avanzando en la dirección correcta, pero que todavía la corrupción es un problema muy grave. Esto se refleja en la posición que ocupa Perú en el Índice de Percepciones de Corrupción 2001 desarrollado por Transparencia Internacional (2001). El valor del índice para Perú es de 4,1 en una escala del cero al 10, donde 10 indica una ausencia total de corrupción. Dicho valor coloca a Perú en la posición número 47 entre 91 países y en la quinta entre los países latinoamericanos. El Gráfico 7.18 ilustra cómo se compara Perú en este índice con los tres líderes mundiales (Finlandia, Dinamarca y Nueva Zelanda), con el líder latinoamericano (Chile) y con los demás países de la Comunidad Andina.



En el indicador de “control de la corrupción” desarrollado por Kaufmann y otros (2002), los resultados son casi los mismos y Perú aparece de nuevo como el país de la CAN con menor grado de corrupción (véase el Gráfico 7.19). Sin embargo, el que esté por debajo del promedio mundial y muy por debajo del líder latinoamericano (Chile) son hechos que indican que hay todavía un considerable camino por recorrer en esta materia.



A diferencia de las mencionadas comparaciones internacionales, la opinión pública peruana parece ser considerablemente más severa en su apreciación de la gravedad del problema de la corrupción. Así, la encuesta de los usuarios de servicios de la administración pública conducida por el Instituto del Banco Mundial (2001) dio como resultado que la corrupción es el segundo desafío más importante que enfrenta Perú; un reto que sólo es superado por el del desempleo. El Gráfico 7.20 muestra los resultados de esta encuesta. El 87% de los ciudadanos encuestados incluyeron a la corrupción como uno de los desafíos más importantes de Perú.



Adicionalmente, en la encuesta realizada por el Instituto del Banco Mundial entre los funcionarios públicos, se encontró que también para ellos la corrupción es el segundo problema más grave que enfrenta el país después del desempleo. Ya se mostró, además, en el Gráfico 7.14, que para los empresarios el obstáculo más grande al desarrollo de las empresas es la corrupción.

Los resultados de la encuesta empresarial para el ICG 2001-2002 no parecen ser del todo consistentes con los resultados de la encuesta del Instituto del Banco Mundial. Así, es característico de los resultados de la encuesta para el ICG el hecho de que, en todas las variables relacionadas con el tópico de la corrupción, Perú ocupa posiciones superiores a su situación promedio de competitividad¹¹⁰ (en la mayoría de los casos, sustancialmente superiores). Así, en la variable de opinión “ausencia de pagos irregulares en los procesos de exportación e importación”, el país ocupó la posición 33 en la muestra total de 75 países y la segunda entre los 20 países de América Latina y el Caribe incluidos en dicha muestra. En la variable “ausencia de pagos irregulares en relación con las compras del gobierno”, el país ocupó el puesto 30. En la variable “ausencia de pagos irregulares en el cobro de impuestos” ocupó la posición 35 y en la variable “ausencia de pagos irregulares en los contratos públicos” la 37. En la variable “magnitud de los costos impuestos a otras

¹¹⁰ Recuérdese que la posición promedio de competitividad de Perú en el ICG 2001-2002 fue de 55 entre 75 países.

firmas por las prácticas corruptas de algunas firmas”, la ubicación de Perú en la clasificación fue menos favorable (49) pero siguió siendo superior a su posición global en los índices agregados de competitividad. La sospechada discordancia puede, sin embargo, ser aparente. No es difícil imaginar hipótesis que hagan mutuamente consistentes los resultados de las dos encuestas¹¹¹. Pero es mejor no entrar en el terreno de las conjeturas. Es preferible buscar información adicional que resuelva la aparente incongruencia. Los resultados de la encuesta de Araoz y Casas (2001) entre empresas de inversión extranjera que operan en Perú puede zanjar el asunto. El 95% de las empresas entrevistada por los mencionados autores manifestaron que, desde el punto de vista de la corrupción en la administración pública, Perú no es nada atractivo (68%) o es poco atractivo (27%) como destino para la inversión, en comparación con los países desarrollados. Como estos resultados están basados en una premisa explícita de comparación con los patrones internacionales, parece razonable concluir que la corrupción es, en verdad, uno de los dos más importantes problemas institucionales que afectan a la administración pública peruana, siendo el otro la inestabilidad de las reglas del juego para la actividad económica privada.

Los costos de la falta de transparencia, u opacidad, de las instituciones peruanas para el crecimiento económico y la competitividad son muy altos. Cornelius y otros (2002), en un artículo extremadamente interesante, argumentan que los efectos de la opacidad pueden verse como el equivalente a un impuesto adicional escondido sobre la inversión. A fin de estimar la magnitud de dicho impuesto para una muestra de países, los mencionados autores empezaron calculando el factor de opacidad para los países de la muestra y encontraron que Singapur es el país con el más bajo nivel de opacidad (o, equivalentemente, el más alto nivel de transparencia) a escala mundial. Luego procedieron a estimar el impuesto equivalente y encontraron que, cuando se toma como punto de referencia a Singapur, un aumento en el nivel de opacidad desde el valor del índice para Singapur hasta el valor del índice para Perú tiene el mismo efecto negativo sobre la inversión (tanto interna como internacional) que un aumento de 23 puntos porcentuales en la tasa del Impuesto de Renta aplicable a las corporaciones. Un segundo método que los autores utilizaron para estimar el costo de la opacidad fue correr una regresión de la inversión extranjera directa contra el Índice de Opacidad y varias variables de control pertinentes. Encontraron que el coeficiente del Índice de Opacidad es negativo, lo cual naturalmente quiere decir que, cuando un país reduce su Índice de Opacidad, se debe esperar un aumento en la inversión extranjera directa. Esto les permitió estimar la cantidad de inversión extranjera directa (IED) disuadida por el nivel de opacidad existente en los países de la muestra con que trabajaron. En el caso de Perú, hallaron que el monto de IED disuadida por el nivel de opacidad existente en el país es de US\$2.363 millones de dólares.

¹¹¹ Por ejemplo, bien podría suceder que, mirados en conjunto, los resultados de las dos encuestas hablen a favor de la hipótesis según la cual los peruanos ven la corrupción claramente como el problema más grande de la administración pública (incluyendo esta vez a la administración de justicia) aunque, desde el punto de vista de las comparaciones internacionales, el problema es menos acentuado en Perú que en otros países. Por otra parte, también se puede conjeturar que las encuestas de 2001-2002 reflejaron una cierta ola de optimismo nacional en el tema de la corrupción como consecuencia de la vigorosa campaña contra ésta iniciada por el gobierno de transición del presidente Paniagua.

F. El riesgo político

La tesis que se sostiene en esta parte del documento es que, en la perspectiva de largo plazo, Perú no presenta riesgos graves de inestabilidad política de tipo fundamental. Por “inestabilidad de tipo fundamental” se quiere aludir a cualquier proceso de confrontación y polarización de las fuerzas políticas y sociales internas de un país, con el potencial de operar una modificación brusca del régimen político, que traiga consigo: i) un cambio en el régimen de propiedad, ii) la sustitución de la economía de mercado por un régimen económico distinto, y iii) la sustitución de la democracia política por un régimen autoritario. La tesis es que la probabilidad de que tal proceso tenga lugar en Perú es muy baja. Las razones para sustentar esta afirmación son varias. La primera y principal es que ninguna de las fuerzas políticas actantes en Perú tiene como proyecto político ese tipo de transformación o alguno similar. La segunda es que, en las condiciones peruanas, la probabilidad de que surja una fuerza política que levante las banderas de un proyecto de ese tipo es también muy baja. La experiencia histórica de la ciudadanía peruana con los representantes más caracterizados de ese proyecto fue tan traumática que no existe posibilidad de que el mismo pueda convocar a más de un puñado de personas. El proyecto en cuestión es, entonces, completamente anacrónico por razones estructurales. Por contraste, todos los partidos políticos y las organizaciones sociales relevantes han abrazado la economía de mercado (posiblemente con diferencias en cuanto al mayor o menor grado de intervención estatal deseable), como el contexto adecuado para organizar la economía, y todos abrazan la democracia como el marco en el cual deben procesar sus aspiraciones políticas y sociales.

También es baja la probabilidad de que los conflictos sociales adquieran la forma de confrontación armada entre las partes. Tanto los partidos políticos como las organizaciones sociales han descartado el camino de la subversión del orden político establecido como método de acción.

Es similarmente pequeña la probabilidad de que las diezmadas organizaciones terroristas sobrepasen el umbral de pequeñas organizaciones dedicadas a acciones esporádicas de perturbación. Uno de los legados positivos del gobierno de Fujimori es la derrota de las organizaciones terroristas que asolaron al país en la década del 80 y en los primeros años de la década pasada. Estas organizaciones están básicamente desmembradas y su capacidad de perturbación es muy limitada.

Es pequeña también la probabilidad de que se presente una subversión del orden democrático por acción de las Fuerzas Armadas.

Lo que no se puede descartar a largo plazo es que en Perú se presenten coyunturas de inestabilidad política circunstancial o superficial, es decir, el tipo de inestabilidad en que el gobierno se ve en situación de debilidad frente a la oposición, o de impopularidad o aislamiento por diversas circunstancias, pero sin que ello llegue a constituir una amenaza a la estabilidad básica de las instituciones democráticas. Se trataría de un tipo de inestabilidad más parecido al que se presenta en los países industriales que al que solía caracterizar a América Latina en épocas no muy lejanas y que aún es posible encontrar en

unos pocos países de la región. La agitación política y las tensiones sociales que se puedan presentar en tales circunstancias pueden ser más o menos perjudiciales para la evolución normal de la economía, pero, con alta probabilidad, nunca sobrepasarán el umbral de las conmociones temporales dentro del marco de una estabilidad general de la esfera política de la sociedad.

En conclusión, un factor favorable a la competitividad de la economía peruana, sobre todo en comparación con otras naciones latinoamericanas, es que el riesgo político de carácter fundamental es bajo. Es más, este documento sostiene la hipótesis de que uno de los dos factores específicos que explican el hecho de que Perú esté en una posición de competitividad más favorable que los tres países de la CAN distintos a Bolivia es el hecho de que la inestabilidad política profunda sea baja. El otro factor es el conjunto de reformas estructurales y la relativa estabilidad macroeconómica heredados de la década del 90.

G. Puntos para la agenda

La presentación de los puntos para la agenda en el área de las instituciones se va a realizar en dos pasos. En el primero, se propone una jerarquización de los problemas detectados en el diagnóstico. Sobre la base de esta jerarquización, se procede, en el segundo paso, a presentar las propuestas para la agenda en relación con los problemas seleccionados.

Aunque el área institucional plantea grandes desafíos para la competitividad de Perú, los distintos componentes no tienen un peso uniforme. Por esta razón resulta especialmente crítico distinguir con claridad entre lo importante, lo muy importante y lo crucialmente importante. Este estudio propone que hay tres problemas institucionales que obstaculizan de una manera crucial la competitividad de las empresas. Los tres problemas son: i) la inestabilidad de las reglas de juego para la actividad económica privada, ii) la corrupción tanto en la administración de justicia como en el Poder Ejecutivo, y iii) las carencias del Poder Judicial.

En el segundo plano de jerarquía, la categoría de los temas muy importantes, el problema que reclama acción es la tarea general de la modernización del Estado (incluyendo la conducción acertada del proceso de descentralización). Se sugiere que en el contexto de esta tarea general, el eslabón crítico es la reforma del servicio civil y la tarea inmediata más urgente es la reducción de los costos que pagan las empresas en sus relaciones con el Estado. En esta área, un tema clave es la reducción de trámites, tanto para la creación de empresas como en todos los aspectos en que las empresas se relacionan con el Estado en su operación cotidiana. En el tercer orden de jerarquía, en el plano de lo importante, se postula que, dentro de los temas relacionados con el marco legal para la actividad económica, el tema clave es el de la profundización de la política de competencia.

Puntos para la agenda. 1) Eliminación de la inestabilidad de las reglas del juego para la actividad económica privada. Ésta es una de las áreas de acción que este documento destaca como uno de los elementos claves de la agenda de temas cruciales. Para lograr la

eliminación de la inestabilidad de las reglas de juego, debe concebirse una estrategia específica que combine medidas en varios planos. Por una parte, tomando como base los avances realizados en el proceso de diálogo político y concertación que concluyó en la suscripción del Acuerdo Nacional del 22 de julio de 2002, es necesario comprometer a los partidos políticos a mantener la estabilidad de la legislación económica en su acción en el Congreso y, si es del caso, en su ejercicio en cargos de gobierno. Esto es especialmente crucial para aquellos componentes de la legislación que afectan directamente la operación de las empresas, vale decir, el marco legal para la inversión, la legislación laboral, la legislación tributaria, la estructura arancelaria, la legislación en materia de competencia y la legislación en materia de normas técnicas y de calidad.

Los tres elementos decisivos para la conformación de un ambiente con reglas de juego estables para la inversión son: i) la existencia de un poder judicial independiente, imparcial, respetado y eficiente, al cual puedan apelar quienes consideren que sus derechos han sido vulnerados por cambios arbitrarios de las reglas de juego, ii) un marco legal apropiado para la actividad económica privada, y iii) la existencia de organismos reguladores que inspiren confianza en los inversionistas.

Como se planteó anteriormente, la reforma del Poder Judicial peruano en un sistema con las características mencionadas, es otra de las tareas que pertenece a la agenda de temas cruciales. Las medidas y acciones que deben tomarse para transformar el sistema judicial se tratan más adelante en esta sección de “puntos para la agenda”. El marco legal para la actividad económica del sector privado se tocó en el capítulo anterior y se encontró que, en líneas generales, es moderno y apropiado. No es allí —es preciso repetirlo— donde residen los principales problemas de inestabilidad jurídica, sino en el comportamiento práctico del Poder Ejecutivo, en la falta de independencia del Poder Judicial y en las graves debilidades de los organismos reguladores. Este último tema se trata en los párrafos siguientes.

Los organismos reguladores como elementos de estabilidad jurídica. Las características que deben tener los organismos reguladores para inspirar confianza en los inversionistas son bien conocidas. Deben ser administrativa y presupuestariamente autónomos, funcionalmente independientes, con capacidad técnica y diseñados de tal manera que se haga realidad la práctica de la rendición de cuentas ante la ciudadanía y los organismos fiscalizadores del Estado. Éstas son, sin embargo, las características que no ha sido posible desarrollar de una manera suficiente, continuada y consistente en el contexto institucional peruano y cuya concreción sigue siendo un desafío mayor. Sólo de una manera parcial, en un grado variable y por períodos limitados han exhibido algunos de los órganos reguladores de la infraestructura los rasgos institucionales deseables para inspirar entre los inversionistas y los consumidores la confianza de sentirse en manos de agencias imparciales e inspiradas por criterios técnicos.

En Perú no se les ha dado autonomía presupuestaria a las entidades reguladoras. Los gastos de todas las agencias están sujetos a la aprobación previa del Ministerio de Economía y Finanzas. El MEF controla, además, la ejecución presupuestaria. La Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos

eliminó en gran medida la autonomía funcional y administrativa de las agencias. En primer lugar, antes de la puesta en vigencia de dicha Ley, las agencias respondían de su gestión ante los ministerios de línea, una situación que, de entrada, era desfavorable para su autonomía. La Ley las puso bajo la supervisión de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)¹¹². Tanto en la situación previa a la aprobación de la Ley como en la situación posterior, la autonomía de las agencias está librada a la incertidumbre de que, por buena voluntad, por convicción o por cualquier otro motivo, el ministro decida darles un (mayor o menor) margen de autonomía. Puede argumentarse, sin embargo, con cierto fundamento, que, como tendencia general, la subordinación a la PCM puede ser más lesiva de la autonomía en la medida en que esa institución es, por su concepción misma, más sensible a las necesidades políticas de corto plazo del gobierno de turno que los ministerios de línea, y puede estar menos inclinada que éstos a darle una ponderación alta a los criterios técnicos en sus procesos de toma de decisión.

Además, la mencionada Ley: i) diluyó los requisitos de calificación técnica y profesional de los miembros de los directorios de las agencias, ii) redujo su período de gestión, iii) redujo su protección legal frente a la posibilidad de ser separados de sus cargos arbitrariamente, iv) establece que los candidatos a miembros del directorio deben ser propuestos por el Poder Ejecutivo, vi) prescribe la presencia de funcionarios del Poder Ejecutivo en los directorios, y vii) restringe la autonomía de las agencias en materia de adquisición de bienes y contratación de personal.

Una motivación que con frecuencia ha sido utilizada para justificar las restricciones a la autonomía presupuestaria de las agencias reguladoras es la preocupación de mantener la disciplina fiscal. Se trata de una motivación válida. Como todos los organismos estatales, las agencias reguladoras deben practicar la disciplina presupuestaria y la austeridad. Pero de allí no se deduce que la única forma de garantizar dicha disciplina sea menoscabando su autonomía. Es posible concebir formulas institucionales por medio de las cuales se garantice al mismo tiempo la disciplina fiscal y la autonomía de los reguladores. Una de dichas posibles fórmulas es establecer en la ley reglas de comportamiento fiscal para las agencias reguladoras. La más simple de esas reglas es que, sobre la base de que tengan fuentes propias de ingresos, se establezca que no pueden tener déficit. Operando bajo reglas como ésta, las agencias dejarían de ser un problema para la autoridad fiscal desde el punto de vista de cumplir las metas de déficit fiscal del sector público.

Otro argumento que se ha utilizado en el contexto peruano para restringir la autonomía de las agencias reguladoras es la necesidad de que rindan cuentas de su gestión. No hay duda de que la rendición de cuentas es absolutamente necesaria. Pero de allí no se deduce que la misma deba hacerse ante un organismo del Poder Ejecutivo. La rendición de cuentas debe ser ante la Contraloría General de la República, que es el organismo fiscalizador competente.

¹¹² Hay evidencia suficiente para pensar que este cambio fue bien intencionado. Al momento de proponer el proyecto de ley, sus impulsores en el Poder Ejecutivo estaban convencidos de que, dadas las características del Gabinete ministerial existente en ese entonces, los órganos reguladores gozarían de más autonomía bajo el manto de la PCM que bajo los ministerios de línea.

Una restricción existente en el actual marco institucional peruano para que las agencias reguladoras tengan el grado de independencia requerido, tiene que ver con el hecho de que todas y cada una de las actividades y funciones del gobierno deben estar asignadas a un ministerio, y es éste el que es responsable ante el Congreso por la actividad en cuestión. De esta relación de subordinación sólo escapan las actividades desarrolladas por los organismos cuya autonomía es explícitamente otorgada por la Constitución¹¹³. Esto hace que en el actual marco constitucional sea ineludible asignar los organismos reguladores de la infraestructura a un ministerio, lo cual, a su vez, hace imposible la autonomía cabal y completa de los mismos.

La reforma institucional que consagre la independencia de los organismos reguladores es, en consecuencia, un asunto que tiene prioridad fundamental en la propuesta de estrategia que aquí se formula. La reforma institucional óptima para garantizar la completa autonomía de los órganos reguladores sería una reforma de la Constitución que estableciera taxativamente dicha autonomía y facultara a la ley para reglamentarla. En la coyuntura actual¹¹⁴, esto parece viable en la medida en que el Congreso ya está embarcado en un proceso de reforma de la Constitución. El argumento de viabilidad es simple: es muy probable que echar a andar un hipotético proceso de reforma de la Constitución con el propósito exclusivo de garantizar la autonomía de las agencias reguladoras sea muy difícil. Sin embargo, cuando, por otros motivos, se está en un contexto en el que el conjunto de la Constitución (o, al menos, una parte importante de ella) ya se está revisando, el esfuerzo (o el costo) político adicional de proponer una revisión adicional de carácter puntual es mucho menor.

En el nuevo contexto constitucional una nueva ley orgánica de los organismos reguladores debería incluir provisiones¹¹⁵ como las siguientes: i) autonomía presupuestaria efectiva para las agencias, ii) obligación de cumplir con reglas fiscales austeras, iii) la conformación de directorios cuyos miembros cumplan con estrictas condiciones técnicas y profesionales, sean nombrados por el Poder Ejecutivo y ratificados por la Comisión de Organismos Reguladores del Congreso y sólo puedan ser separados de sus cargos con el consentimiento de ésta y por causales graves, iii) los miembros de los directorios no serían representantes del Poder Ejecutivo y, por lo tanto, no responderían ante éste por su gestión, sino que lo harían ante la Comisión de Organismos Reguladores del Congreso y ante la Contraloría General de la República, iv) los períodos de los directores serían más largos que el del presidente de la República y serían escalonados.

Otra reforma importante es el fortalecimiento del marco legal para la apelación de las decisiones de los organismos reguladores. El proceso de apelación debería contar con dos instancias. La primera, de tipo administrativo, consistente en tribunales especializados¹¹⁶,

¹¹³ Dos ejemplos de organismos constitucionalmente autónomos son el Banco Central de Reserva de Perú y la Superintendencia de Banca y Seguros.

¹¹⁴ La versión final de este informe se escribió en enero de 2003.

¹¹⁵ Las propuestas que vienen a continuación tienen un número importante de coincidencias con las presentadas en Banco Mundial (2000).

¹¹⁶ Puede ser suficiente contar con un esquema de cuatro tribunales: uno para apelar decisiones en el sector de telecomunicaciones, uno para apelar decisiones en el sector de energía (electricidad, gas, hidrocarburos

independientes de la administración de los órganos reguladores. La segunda instancia de apelación sería el sistema judicial regular.

Como ya se señaló, la estructura de rendición de cuentas debe incluir a la Contraloría General de la República. Pero también debe incluir a la Defensoría del Pueblo. Esta institución puede asumir el papel de órgano vigilante de los procesos de regulación. Su función sería velar por el debido proceso en materia de regulación¹¹⁷.

Puesto que el problema de la inestabilidad jurídica es tan grave, se justifica, además, poner en práctica un cierto grado de experimentación institucional para tratar de resolverlo. Un posible mecanismo institucional para crear los incentivos legales apropiados es la creación, dentro del Ministerio Público, de una Fiscalía Especial, con la función de garantizar un marco de estabilidad jurídica para las empresas. En virtud de esta atribución legal, la Fiscalía Especial tendría la capacidad de abrir juicio en contra de los funcionarios públicos que cometan atropellos contra la estabilidad de las reglas de juego básicas para la operación del sector privado. De una manera paralela y complementaria, se pueden introducir mecanismos de arbitraje y resolución de disputas entre el gobierno y las empresas, para lo cual es un prerequisite fortalecer la independencia e imparcialidad del Poder Judicial. En el caso de las empresas extranjeras, los mecanismos en cuestión deben incluir la posibilidad de que ellas acudan al arbitraje internacional

Puntos para la agenda. 2) La lucha contra la corrupción. Como ya se señaló, este problema forma parte de la agenda de temas cruciales. Es obvio que un programa de lucha contra la corrupción debe incluir un componente robusto de vigilancia y represión legal de las prácticas corruptas. Éste debe ser el primer punto de la agenda en este tema. En este terreno, debería procederse a elevar las penas de cárcel para los delitos de corrupción administrativa y enriquecimiento ilícito. Es bien sabido que, además de un régimen penal severo, se necesita también un mecanismo institucional eficiente encargado de la investigación, acusación y procesamiento del delito de corrupción. El problema de la corrupción es tan grave que se justifica constituir un organismo estatal especializado y de alto nivel para combatirlo, una suerte de fiscalía especial para la lucha contra la corrupción. Para garantizar la independencia de ese organismo, el fiscal especial que lo encabece debe ser escogido conjuntamente por el presidente y el Congreso Nacional y debe responder por su gestión ante esos dos poderes. El organismo debe contar con amplias facultades legales para procesar funcionarios acusados de corrupción y suficientes recursos presupuestarios para poder contratar personal altamente calificado. Claro está que una institución con tan amplios poderes como ésta deberá tener un contrapeso vigoroso en otra institución fuerte que vigile que la primera actúe dentro de la ley.

El incremento de la represión legal de la corrupción es absolutamente necesario, pero no es suficiente. Es preciso llevar a la práctica un enfoque más amplio que incluya reformas

y otras), un tercero para apelar decisiones en el área de transporte (carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles) y el cuarto para apelar decisiones en materia de agua y saneamiento.

¹¹⁷ En lo esencial, esta propuesta se toma de Banco Mundial (2000).

institucionales que aumenten la transparencia de los procedimientos de compra y el otorgamiento de contratos en la administración pública, la rendición de cuentas periódica de los altos funcionarios públicos, la independencia efectiva de los organismos reguladores, pero con sometimiento a mecanismos de rendición de cuentas, la reforma del servicio civil, la simplificación de las regulaciones y de los trámites administrativos, la utilización de los sistemas automatizados de administración financiera (como el SIAF nacional y los futuros SIAF regionales y municipales), y la participación de la sociedad civil en un papel de supervisión.

El incremento de la transparencia requiere que cada entidad del sector público suministre información pública amplia y de fácil acceso acerca de sus actividades y decisiones. Debería, además, aprobarse una ley de acceso libre a la información del sector público, que obligue a la administración pública a proveer la información que los ciudadanos y los medios de comunicación soliciten. Debe establecerse la obligación de que los candidatos a los cargos de elección popular en el Poder Ejecutivo y en el Congreso, así como los ciudadanos nombrados para cargos de alto nivel en la administración del Estado, publiquen sus declaraciones de renta y patrimonio. También debe establecerse la obligación de que los partidos políticos y las organizaciones de campaña de los candidatos a cargos de elección popular publiquen informes detallados y auditados de sus finanzas, en los cuales se identifiquen las personas y organizaciones que hayan contribuido con sus campañas proselitistas.

La reforma del servicio civil en los términos que se explican más adelante podría constituir un aporte importante a la lucha contra la corrupción. Medidas que profesionalicen la carrera de la administración pública, que le den un sentido de independencia a los funcionarios públicos, que introduzcan mecanismos de concurso para acceder a cargos técnicos en la administración, que introduzcan escalas de salarios y políticas de ascensos basadas en el mérito, los niveles más altos de remuneración posibles y la introducción de reglas precisas en materia de conflictos de interés, son todas áreas en las que la reforma del servicio civil puede hacer contribuciones importantes a la reducción de la corrupción.

En lo que se refiere a los procedimientos de compra y de otorgamiento de contratos, se deben fortalecer las facultades legales y la capacidad técnica de la Contraloría General de la Nación (previa una reforma interna de esta entidad, de ser preciso) para supervisar los procesos de licitación. Además, se debe hacer uso intensivo de Internet para la difusión sin restricciones de la información sobre oportunidades de contratos y licitaciones, condiciones de los concursos y decisiones que se tomen en dichas materias.

La participación de la ciudadanía en la supervisión de la ejecución del presupuesto por parte de las entidades públicas puede ser un mecanismo fundamental para erigir una barrera formidable contra la corrupción. Se deben crear por ley comités de supervisión ciudadana, ante los cuales los funcionarios responsables de las entidades públicas den cuenta periódicamente de su gestión. En los términos de la conocida teoría del mandante y el mandatario, este tipo de mecanismos constituye una forma óptima de estructurar las relaciones entre el mandante (la ciudadanía) y el mandatario (el jefe de la entidad pública

específica); un mecanismo para que éste responda por su gestión ante aquél. Dichos comités se pueden constituir en cada entidad pública, empezando inicialmente con los ministerios y organismos públicos descentralizados del orden nacional y procediendo luego, cuando las condiciones sean propicias para ello, a propagarlos gradualmente a los niveles regional y local.

Puntos para la agenda. 3) La reforma del Poder Judicial. Este tema también pertenece a la agenda de temas crucialmente importantes. Durante el gobierno de transición del presidente Paniagua se revirtieron muchas de las medidas lesivas para la independencia del Poder Judicial tomadas por el gobierno anterior y el país regresó al sistema de organización judicial instituido por la Constitución de 1993, el cual no había sido formalmente derogado, aunque sí negado en la práctica durante la mayor parte del período 1994-2000. En sus rasgos básicos, este marco institucional es bueno. Es congruente con los ideales democráticos y del estado de derecho. Se puede mejorar en aspectos puntuales más o menos importantes, pero no tiene defectos graves. Esto implica que en la reforma del Poder Judicial, sería equivocado hacer hincapié en una transformación legal e institucional del sistema judicial¹¹⁸. Los temas centrales de la reforma del Poder Judicial yacen, por el contrario, a lo largo de otras dimensiones distintas. Dichos temas giran en torno a la necesidad de que las acciones de reforma se centren en: i) la lucha contra la corrupción y ii) el desarrollo de la capacidad de autogobierno responsable y eficiente de las instituciones judiciales¹¹⁹.

En cuanto a lo primero, el hecho de que las encuestas de opinión empresarial singularicen al Poder Judicial como la institución más corrupta es extraordinariamente grave. Esto, por cuanto, como lo señalan Sagasti y Hernández (1999), el sistema de administración de justicia es quizás la pieza más importante del andamiaje institucional del Estado. Sin un Poder Judicial inmune a la corrupción, es prácticamente imposible generar, por una parte, la estabilidad de las reglas del juego y, por la otra, la confianza de que dichas reglas se aplicarán de una manera congruente e imparcial. El hecho de que la corrupción sea un problema de una magnitud tan grande en el sistema judicial peruano tiene como corolario que allí la lucha contra la corrupción debe ser especialmente severa.

En cuanto a lo segundo, un sistema judicial tradicionalmente subordinado al Poder Ejecutivo y estructuralmente vulnerable frente a éste, tiene, casi que por definición, una limitada capacidad de autogobierno. Esto también es grave, porque implica que la capacidad de reformarse a sí mismo está mellada por diversas debilidades internas, entre las cuales la susceptibilidad a la corrupción es, precisamente, la más notable.

La necesidad de combinar el objetivo de la lucha contra la corrupción con el objetivo de desarrollar la capacidad de autogobierno plantea a primera vista un dilema: por una parte, se necesita algún tipo de intervención de la sociedad en su conjunto para erradicar la corrupción en el sistema judicial. En este sentido, parecería correcto afirmar que la reforma del sistema judicial es demasiado importante para dejarla en manos de los jueces y los tribunales. Por otra parte, pareciera como si una intervención externa en la reforma

¹¹⁸ El mismo punto de vista se sostiene en Banco Mundial (2001).

¹¹⁹ Este punto también se subraya con mucho acierto en Banco Mundial (2001).

del Poder Judicial tuviese necesariamente que hacerse a costa de la independencia del mismo. Pero hay un camino para disminuir la fuerza del dilema. No es inevitable que la intervención externa sea autoritaria. No es obligatorio que tenga que darse, como en los años 90, por medio del nombramiento de un oficial militar que concentre en sus manos todos los poderes fácticos y que emprenda una reorganización autoritaria del sistema judicial. Ésa es una forma de intervención externa, pero no es la única posible. Aquí se propone una distinta: se propone que las acciones de lucha contra la corrupción en el Poder Judicial sean supervisadas por un consejo mixto público-privado, que tenga facultades legales precisas y acotadas de intervención, por un tiempo estrictamente limitado, y que esté constituido a partes iguales por: 1) representantes del Poder Judicial (una tercera parte), 2) representantes del Poder Ejecutivo y del Congreso (que sumen también una tercera parte), y 3) por representantes de la sociedad civil (incluidos los colegios de abogados, las facultades de Derecho de las universidades, las organizaciones de derechos humanos y de defensa de los derechos civiles) y del sector privado empresarial (que sumen la restante tercera parte). En un esquema tal, es posible hacer una supervisión del proceso de reforma que, en los aspectos esenciales, respete la independencia constitucional del Poder Judicial y que, sin embargo, sea eficaz en la erradicación de la corrupción.

Puntos para la agenda. 4) La modernización del Estado. La modernización del Estado es una condición necesaria para elevar la competitividad de la economía. Es preciso redefinir las reglas institucionales con que opera el Estado e implantar nuevas estructuras y sistemas administrativos, para que su acción sea más eficaz. Los objetivos generales de la agenda de modernización de la administración pública son: i) un incremento de la calidad de los servicios públicos ofrecidos tanto por el gobierno nacional como por los gobiernos regionales y municipales, ii) la mejora de la rendición de cuentas de los funcionarios ante la población, y iii) el incremento de la transparencia de la gestión pública y la participación de los ciudadanos en los asuntos que les conciernen. Para avanzar hacia la consecución de estos objetivos, los puntos centrales de la agenda de modernización del Estado son: a) la reforma del servicio civil, con la consiguiente mejora en la gestión de los recursos humanos, y b) la reorganización del Poder Ejecutivo¹²⁰. A continuación se trata cada uno de estos puntos.

La reforma del servicio civil. La gestión actual de los recursos humanos al servicio del Estado sufre de graves disfunciones que obstaculizan una gestión eficaz y eficiente de los servicios públicos. En el empleo público se acumulan problemas graves de inseguridad jurídica, por la convivencia de diversos regímenes aplicables al personal, la fragmentación injustificada de las condiciones de trabajo y la inexistencia de una institucionalidad que le dé vida organizacional y operativa a una visión general de la situación de los recursos humanos del Estado y supervise la aplicación de las normas. Esta situación se complica por la pluralidad de regímenes de gestión de personal y por la inexistencia de sistemas horizontales de información y control. En la administración pública central se calcula que trabajan aproximadamente 700.000 funcionarios, sin que sea posible conocer ni su número exacto, ni su distribución, ni sus remuneraciones, dada la ausencia de un sistema y una entidad que procese toda la información. Este personal se

¹²⁰ El análisis que sigue toma muchos elementos de Banco Interamericano de Desarrollo (2002).

encuentra vinculado por tres regímenes de contratación muy disímiles en sus condiciones de trabajo e inconsistentes con las tareas desempeñadas, lo que produce graves disfunciones en la gestión de los recursos humanos.

Las medidas básicas que es necesario tomar son las siguientes: a) la unificación del régimen jurídico básico de los servidores del Estado, proporcionando seguridad jurídica y estabilidad al empleo público, bajo la aplicación de los principios de mérito para el ingreso y los ascensos, estabilidad, responsabilidad ante los ciudadanos e igualdad de oportunidades de acceso al empleo público sin distinciones de género, etnia o de cualquier otro tipo, pero sin menoscabo de la necesaria calificación técnica requerida en cada caso; b) la unificación de las planillas y la información del personal disponible, bajo patrones comunes a todo el aparato estatal, para permitir una conducción planificada de la gestión de recursos humanos del Estado y un control efectivo de sus implicaciones fiscales, y c) la puesta en marcha de políticas de incentivos, capacitación y redistribución de efectivos, que permitan conciliar la estabilidad con una gestión eficaz y eficiente de los recursos humanos del Estado.

Otras medidas importantes en el proceso de consolidación de un nuevo régimen laboral del sector público son: i) la regularización de los actuales contratos de servicio en un sólo régimen de empleo, ii) el establecimiento de una entidad rectora central, que disponga de los instrumentos necesarios para garantizar la aplicación de patrones comunes a la gestión del conjunto del empleo público, d) la introducción del grado de flexibilidad en la gestión que cada sector o nivel de gobierno necesite para seleccionar, distribuir, remunerar y promover a los empleados a su servicio, e) la adopción de una estructura de compensación que, a la vez que sea fiscalmente sostenible, haga atractivo el empleo público y establezca una conexión estrecha entre el desempeño y la remuneración, f) la creación y puesta en marcha de una entidad rectora de los recursos humanos del Estado, g) el diseño e implantación de un registro unificado de los empleados públicos, basado en una planilla estandarizada e integrada en el SIAF, y h) el diseño y puesta en marcha de un programa de capacitación de los cuadros de la administración del Estado.

La reorganización del Poder Ejecutivo. La segunda tarea en importancia es la reorganización del Poder Ejecutivo. Esta reorganización debe abordar las siguientes tareas: a) la racionalización del aparato administrativo del Estado, reduciendo el número de entidades y eliminando funciones redundantes, b) la racionalización y simplificación de las estructuras organizativas de los ministerios y organismos públicos descentralizados, fortaleciendo la capacidad de los ministerios sectoriales para formular y desarrollar políticas, c) el fortalecimiento de la autonomía de las entidades reguladoras (de acuerdo con las propuestas antes formuladas), y d) la reorganización de las dependencias desconcentradas de la administración central, para articularse con el proceso de creación y desarrollo de los gobiernos regionales.

Puntos para la agenda. 5) La reducción de los trámites administrativos y de los costos de transacción asociados con ellos. De una manera inmediata, el gobierno actual podría lanzar una iniciativa de reducción de los trámites administrativos y de sus costos. Se sugiere que el primer paso sea constituir un grupo de trabajo cuya función sea identificar

los trámites administrativos que puedan eliminarse y los costos de transacción que puedan ser reducidos en relación con los trámites que no se eliminen. El grupo de trabajo debe contar con participación del sector privado empresarial y de representantes de la sociedad civil y debe rendir un informe a la Presidencia de la República en un plazo corto, con recomendaciones específicas sobre las cuales el gobierno pueda actuar inmediatamente. Para el cumplimiento de su tarea, el grupo de trabajo puede tomar como punto de partida los resultados del “Estudio de los sobrecostos administrativos en trámites del Estado a nivel nacional”, cuya preparación fue asignada a PROINVERSIÓN por el Consejo Nacional de Competitividad.

A manera de ejemplo, es apropiado mencionar dos áreas donde la reducción de trámites y costos es necesaria y puede ser significativa. La primera es la ya mencionada en relación con los trámites necesarios para crear una nueva empresa. Siguiendo a Djankov y otros (2000), el modelo a seguir es un país como Canadá, en el cual los pasos para constituir una nueva empresa son dos, toman dos días en promedio y cuestan sólo 1% del PNB per cápita, es decir, 21 veces menos, en términos proporcionales, de lo que cuestan en Perú.

La segunda área se refiere a las tasas que cobran las entidades del gobierno central por los servicios que prestan al público. Estas entidades están autorizadas a cobrar la llamada Tasa Única para Procedimientos Administrativos (TUPA) y los recursos que reciben por el cobro de la misma son considerados recursos propios. Debido a la austeridad fiscal que ha imperado en los últimos años, las entidades han tenido un incentivo definido hacia el incremento de los recursos propios. En este contexto, se han presentado en los últimos años dos tendencias de manejo “creativo” de la TUPA que han venido provocando un aumento injustificado de los costos de transacción de las empresas y de los ciudadanos en sus relaciones con el Estado. La primera tendencia es a cargar en el precio de los servicios no sólo los costos directos, lo cual sería apropiado, sino también los indirectos, lo que constituye una extralimitación. La segunda tendencia ha sido al fraccionamiento de los servicios, de tal manera que, en vez de cobrarse una tarifa única por un servicio dado, se busca descomponer el servicio en pasos o actividades separadas y cobrar por cada uno de ellos. De esta manera, la suma de los costos del servicio así fraccionado resulta mayor que el costo del servicio sin fraccionar. Esto puede y debe ser remediado en un plazo corto.

Punto para la agenda. 6) La profundización de la política de competencia. Como se señaló anteriormente, el marco legal existente en Perú en materia de competencia es de carácter moderno y, en aspectos esenciales, es similar a las normas existentes en países más avanzados. Sin embargo, tiene un rasgo objetable importante, a saber, la decisión que se tomó de focalizar la política de competencia en el control del comportamiento de las empresas, en lugar de concentrarse en una política que, además de controlar los comportamientos anticompetitivos, también regule la estructura del mercado. Como consecuencia de esa decisión estratégica, la legislación de competencia peruana no regula la concentración económica en los mercados individuales. No existen, por ejemplo, normas legales tendientes a controlar las fusiones entre empresas o las adquisiciones de unas empresas por otras. Es necesario y urgente desarrollar este aspecto de la legislación de competencia.

VIII. A MANERA DE CONCLUSIÓN: LAS ÁREAS PRIORITARIAS DE ACCIÓN Y LA AGENDA DE TEMAS CRUCIALES

El propósito de este último capítulo es resumir la propuesta acerca de las tareas prioritarias en las que deben concentrarse las políticas públicas para que el país dé los pasos óptimos para eliminar los obstáculos más importantes al mejoramiento de la competitividad de sus empresas. El análisis comienza por argumentar que la estabilidad macroeconómica es la condición necesaria para cualquier estrategia de elevación de la competitividad (sección A) y luego procede a presentar de una manera unificada la agenda de temas cruciales en la que se resumen las conclusiones y recomendaciones de este documento (sección B).

A. La condición necesaria de cualquier estrategia

La tesis que se postula aquí es simplemente que la condición necesaria para cualquier estrategia de mejoramiento de la competitividad en Perú es mantener la estabilidad macroeconómica. El significado de esta tesis es que, estrictamente hablando, la estabilidad macroeconómica no es un componente opcional de la estrategia de competitividad, sino un prerrequisito para la viabilidad de cualquier estrategia de competitividad. Si la estabilidad macroeconómica está razonablemente asegurada, las empresas pueden concentrar sus esfuerzos en las tareas de elevar la productividad, reducir los costos, maximizar la producción, mejorar la calidad de los productos, etc. Por el contrario, si no hay estabilidad macroeconómica, las empresas tienen que sustraer parte de sus esfuerzos al desarrollo de las estrategias microeconómicas para competir y reasignarlos a la tarea de contrarrestar el impacto nocivo de factores tales como una inflación elevada, crisis cambiarias, crisis de deuda, crisis bancarias, etc.

B. Presentación unificada de la agenda de temas cruciales

El diagnóstico presentado en los capítulos del I al VIII demuestra que los principales obstáculos a la competitividad de Perú residen en cuatro áreas, a saber: i) las instituciones, ii) la calidad de la educación y la escasa inversión existente en la capacitación laboral de los trabajadores, iii) las limitaciones de la infraestructura de transporte, y iv) las limitaciones del sector financiero y del mercado de capitales.

El tema de las instituciones ocupa un lugar central en el diagnóstico presentado en este documento. El diagnóstico hace hincapié en que los mayores obstáculos a la competitividad se encuentran en el plano institucional. En particular, tres factores de tipo institucional constituyen limitantes importantes a la actividad productiva de las empresas. Dichos factores son: i) la inestabilidad de las reglas de juego para la actividad económica del sector privado, ii) la corrupción en la administración pública y iii) la carencia de un sistema judicial imparcial y eficaz.

En consonancia con los problemas puestos de relieve en el diagnóstico, la agenda de temas cruciales está organizada en torno a un grupo de seis tareas estratégicas, en las

cuales debe concentrarse el esfuerzo de las políticas públicas para que Perú mejore su competitividad en el próximo quinquenio. Dichas tareas son las siguientes:

1. Eliminar la inestabilidad de las reglas de juego para la actividad económica del sector privado.
2. Elevar la calidad de la educación e incrementar la capacitación laboral.
3. Mejorar la infraestructura de transporte.
4. Eliminar la corrupción en la administración pública.
5. Continuar la reforma de la administración de justicia, con el objetivo central de constituir el Poder Judicial en un bastión de seguridad jurídica para la actividad económica privada.
6. La realización de las reformas del sistema financiero que hagan posible un acceso más amplio al crédito y de las reformas del mercado de capitales que faciliten la financiación de la inversión en capital fijo.

Las medidas de políticas y las acciones que constituyen el contenido específico de la agenda de temas cruciales se presentan a continuación de manera sinóptica.

Agenda de temas cruciales para el mejoramiento de la competitividad de Perú	
<i>Desafíos</i>	<i>Políticas y acciones</i>
I. Eliminar la inestabilidad de las reglas de juego para el sector privado.	(i) Reformar el Poder Judicial, con el objetivo de fortalecer su independencia e imparcialidad y mediante medidas como las propuestas en la Sección V de esta agenda. (ii) Reforma institucional que consagre la independencia de los organismos reguladores mediante una ley orgánica de los organismos reguladores que incluya las siguientes disposiciones: (a) Se deben separar claramente las funciones de definición de políticas y las funciones de regulación. Las primeras corresponderían al Poder Ejecutivo y las segundas a los organismos reguladores. (b) Autonomía presupuestaria efectiva para las agencias reguladoras. (c) La conformación de directorios cuyos miembros cumplan estrictas condiciones técnicas y profesionales, sean nombrados por el Poder Ejecutivo y ratificados por la Comisión de Organismos Reguladores del Congreso y sólo puedan ser separados de sus cargos con el consentimiento de ésta y por causales graves.

	(d) Los miembros de los directorios no deben ser representantes del Poder Ejecutivo y, por lo tanto, no deben responder ante éste por su gestión sino ante la Comisión de Organismos Reguladores del Congreso y la Contraloría General de la República. (e) Los períodos de los directores deben ser más largos que el del presidente de la República y escalonados. (f) Los organismos reguladores deben someterse al escrutinio de la ciudadanía, mediante normas precisas de transparencia y rendición de cuentas. (iii) Adelantar una campaña para comprometer a los partidos políticos y demás fuerzas que suscribieron el Acuerdo Nacional de julio de 2002 a mantener la estabilidad de la legislación económica. (iv) Eliminar la excesiva proliferación de legislación secundaria. (v) Perfeccionar los contratos de estabilidad legal y, en particular, de estabilidad tributaria. (vi) Reformar el servicio civil, para crear una administración pública basada en funcionarios de carrera con alta competencia técnica. (vii) En el período de transición hacia un sistema judicial imparcial e independiente, crear, dentro del Ministerio Público, una fiscalía especial que tenga como función garantizar un marco de estabilidad jurídica para las empresas. (viii) Introducir mecanismos de arbitraje y resolución de disputas entre el gobierno y las empresas.
II. Elevar la calidad de la educación e incrementar la capacitación laboral	1. Mejorar la calidad de la educación mediante una reforma de las escuelas publicas basada en los siguientes principios: (a) La asignación de los recursos debe estar ligada a los resultados. (b) Los padres de familia deben tener voz efectiva en la administración de las escuelas. (c) Debe darse a las familias la capacidad de escoger las escuelas para sus hijos. (d) Las escuelas deben tener autonomía para organizar su actividad académica y administrar sus recursos.

	2. Reformar el sistema de capacitación de la fuerza de trabajo mediante: (a) Reforma de la legislación laboral para reducir los incentivos a la contratación temporal de la mano de obra. (b) Introducción de incentivos a la inversión en capacitación por parte de las empresas. (c) Introducción de competencia en la oferta de capacitación.
III. Mejorar la infraestructura de transporte	A. En carreteras 1. Fortalecer la independencia del órgano regulador. 2. Simplificar el esquema institucional del sector, comenzando con la disminución del número de agencias que operan en el mismo y con la aclaración de la división de competencias y funciones entre el menor número de entidades resultantes de la simplificación. 3. Eliminar la ejecución directa de obras por parte de las entidades públicas. 4. Avanzar en la integración física con los países vecinos y con los demás países de América del Sur por medio de la participación en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). B. En puertos 1. Promover el proceso de concesiones de los puertos. 2. Adecuar el esquema de concesiones a la estructura desigual de tamaño y capacidad de los puertos. C. En aeropuertos 1. Privatizarlos bajo la modalidad de contratos de manejo, o darlos en concesión al postor que minimice los subsidios que el Estado deberá otorgar.
IV. Eliminar la corrupción en la administración pública	1. Incrementar la vigilancia y la represión legal de las prácticas corruptas: g) Elevar las penas de cárcel para los delitos de corrupción administrativa y enriquecimiento ilícito. h) Constituir un organismo estatal especializado y de alto nivel para combatirla, una fiscalía especial para la lucha contra la corrupción. Para garantizar la independencia de este organismo, el fiscal especial que lo encabece debe ser escogido conjuntamente por el presidente y el Congreso Nacional y responder por su

	gestión ante esos dos poderes. El organismo deber tener amplias facultades legales para procesar funcionarios acusados de corrupción y suficientes recursos presupuestarios para poder contratar personal altamente calificado 2. Incrementar la transparencia de la administración pública: (a) Cada entidad del sector público debe suministrar información pública amplia y de fácil acceso acerca de sus actividades y decisiones. (b) Aprobar una ley de acceso libre a la información del sector público, que obligue a la administración pública a proveer la información que los ciudadanos y los medios de comunicación soliciten. (c) Establecer la obligación de que los candidatos a los cargos de elección en el Poder Ejecutivo y el Congreso, así como los ciudadanos nombrados para cargos de alto nivel en la administración del Estado, publiquen sus declaraciones de renta y patrimonio. (d) Establecer la obligación de que los partidos políticos y las organizaciones de campaña de los candidatos a cargos de elección popular publiquen informes detallados y auditados de sus finanzas, en los cuales se identifiquen las personas y organizaciones que hayan contribuido a las campañas. 3. Introducir reformas del servicio civil como las propuestas en la Sección XVIII de esta agenda. Medidas que profesionalicen la carrera de la administración pública, le den un sentido de independencia a los funcionarios públicos, introduzcan mecanismos de concurso para acceder a cargos técnicos en la administración, introduzcan escalas de salarios y políticas de ascensos basadas en el mérito, los niveles más altos de remuneración que sean posibles y reglas precisas en materia de conflictos de interés. 4. En los procedimientos de compra y de otorgamiento de contratos, se deben fortalecer las facultades
--	---

	legales y la capacidad técnica de la Contraloría General de la Nación (previa una reforma interna de esta entidad, de ser necesario) para supervisar los procesos de licitación. Además, se debe hacer uso intensivo de Internet para la difusión sin restricciones de la información sobre oportunidades de contratos y licitaciones, condiciones de los concursos y decisiones que se tomen en dichas materias. 5. Participación de la ciudadanía en la supervisión de la ejecución del presupuesto por parte de las entidades públicas. Se deben crear por ley comités de supervisión ciudadana, ante los cuales los funcionarios responsables de las entidades públicas den cuenta periódicamente de su gestión. Estos comités se construirían en cada entidad pública, empezando inicialmente con los ministerios y organismos públicos descentralizados del orden nacional y procediendo luego, cuando las condiciones sean propicias para ello, a propagarlos gradualmente a los niveles regional y local.
V. Continuar la reforma del sistema judicial	1. Lucha contra la corrupción en el sistema judicial. Para que esta lucha sea eficaz pero no se libere a costa de la independencia del Poder Judicial, las acciones para erradicarla deben ser supervisadas por un consejo mixto público-privado que tenga facultades legales precisas y acotadas de intervención, por un tiempo estrictamente limitado, y que esté constituido en partes iguales por: 1) representantes del Poder Judicial (una tercera parte), 2) representantes del Poder Ejecutivo y del Congreso (que también sumen una tercera parte) y 3) representantes de la sociedad civil y del sector privado empresarial (que sumen la restante tercera parte). 2. Desarrollo de la capacidad de autogobierno responsable y eficiente de las instituciones judiciales.
VI. Fortalecer y reformar el sistema financiero	1. Mejora sustancial del marco legal de protección de los derechos de los acreedores mediante: (a) La reforma del régimen de bienes dados en garantía. Puede derogarse el régimen actual de prenda y sustituirlo por una ley de garantías reales mobiliarias que abarque todas las operaciones destinadas a garantizar créditos. La ley y su reglamentación deberían: i) ampliar la

	constitución de garantías para incluir todas las operaciones de crédito y todos los tipos de bienes y acreedores, ii) establecer un orden de prioridades de los acreedores, con base en un registro simple de los avisos de garantía, iii) modernizar el sistema de registro de estos avisos de garantía y iv) posibilitar la toma de posesión por parte del acreedor de los bienes dados en garantía y la venta de los mismos, con una intervención judicial mínima. Es importante que la ley de garantías incluya los siguientes bienes como susceptibles de ser utilizados como garantía: bienes tangibles, derechos como los que surgen de patentes y marcas, bienes intangibles tales como cuentas por cobrar, créditos sin garantía y vales de tarjetas de crédito; las carteras de crédito con garantía real (por ejemplo, las carteras hipotecarias inmuebles de un banco) y los bienes muebles adheridos a un inmueble. (b) Reforma de la legislación para el manejo de las quiebras de las empresas con el fin de establecer: 1) la no imposición de la suspensión automática sobre los activos en caso de reorganización, 2) que se dé prelación a los acreedores con garantía en el pago de las deudas, y 3) el derecho de los acreedores a ser consultados en el proceso de reorganización. 2. Incrementar la competencia en el sistema financiero mediante: (a) Información pública amplia de las tasas de interés que cargan los bancos. (b) Regulaciones que permitan que intermediarios financieros distintos a los bancos puedan ofrecer servicios de pago. (c) Creación de una agencia de defensa del consumidor de servicios financieros. 3. Fortalecimiento de la regulación y la supervisión en las siguientes áreas: (a) Supervisión consolidada de los grupos económicos. En esta materia, la SBS debe: i) establecer criterios de
--	--

	información homogéneos para las empresas pertenecientes a un mismo conglomerado y ii) establecer visitas de inspección conjuntas con otros organismos reguladores (por ejemplo, la CONASEV), para lograr un mejor control de las distintas empresas pertenecientes a un conglomerado dado. (b) Administración de los riesgos que enfrentan los intermediarios. En la administración de los riesgos de crédito es necesario moverse gradualmente hacia esquemas como los que se están adoptando en el nuevo Acuerdo de Basilea, en los cuales se delega en los propios bancos la responsabilidad de desarrollar los modelos de evaluación del riesgo de crédito. Por otra parte, en materia de riesgos de liquidez, se requiere: i) una evaluación más estricta, por rangos de plazos, de los descates entre activos y pasivos, ii) una evaluación más exhaustiva de las políticas internas de los bancos para el manejo de liquidez, iii) una evaluación más cuidadosa de los indicadores de concentración de los pasivos. Finalmente, en materia de riesgos operativos, se requiere: i) que los bancos establezcan unidades responsables de la identificación y el control de los riesgos operativos y ii) definir patrones para determinar los riesgos asociados con la utilización de las tecnologías de la información y con otras tecnologías operativas bancarias. (c) Supervisión por parte de los agentes privados del mercado sobre las actividades de los intermediarios. Debe establecerse la obligación de que los intermediarios suministren al mercado información veraz, oportuna, verificable y transparente sobre su perfil de riesgo y sus políticas de control del riesgo.
--	--

VI. Desarrollar los mercados de capitales	1. Desarrollar nuevos instrumentos que garanticen una oferta creciente de recursos financieros de largo plazo. 2. En particular, desarrollar el mercado secundario de hipotecas a través de la titularización de las mismas, para lo cual se requiere: (a) La normalización de la documentación relacionada con las hipotecas. (b) La armonización de las diversas reglas relacionadas con la titularización. (c) Un tratamiento tributario más uniforme de los valores respaldados por hipotecas (en comparación con otros valores). (d) Mejora de los procedimientos de titulación de tierras y (e) Un proceso más flexible y expedito de ejecutar, en casos de insolvencia, las garantías otorgadas por los prestatarios. 3. Fomento de los fondos de inversión de capital de riesgo. 4. Diseño de medidas para la protección del accionista minoritario. 5. Creación de un mercado accionario especial para las empresas medianas y pequeñas. 6. Desarrollo del mercado de derivados. 7. Revisión de algunos aspectos de la regulación que constituyen una traba al desarrollo del mercado. 8. Mejora de las normas de gobierno de las empresas. 9. Cambios de las reglas de operación de los fondos de pensiones, tales como los siguientes: (a) Permitirles colocar una proporción mayor de sus recursos en el exterior. (b) Flexibilizar las regulaciones sobre los límites de inversión. (c) Permitir que una sociedad administradora pueda hacerse cargo de dos o más fondos de pensiones. (d) Reducir las excesivas cargas administrativas y simplificar las regulaciones. (e) Diseñar e implantar disposiciones que conduzcan a un mayor grado de competencia entre las sociedades administradoras existentes.
--	---

BIBLIOGRAFÍA

Abusada, R. 2002. "Picking Up the Pieces: Status Quo, Populism & Institutional Reform". Latin Source Conference. Nueva York. (Presentación en PowerPoint).

Agencia de Información Energética de Estados Unidos. 2002. "Peru Country Analysis Brief". En www.eia.doe.gov/emeu/cabs/peru.html.

Agenda: PERU (2001). "Development Strategies for the 21st Century: The case of Peru". Lima.

Araoz, M. 2002. "Problemas del Comercio Exterior Peruano y la Promoción de la Inversión". Informe de Consultoría para el BID. Lima. Documento mimeografiado.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2001. "Competitividad: el motor del crecimiento". *Informe Anual del Progreso Económico y Social de América Latina*. Washington, DC.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2001a. "Diagnóstico y temas de estrategia para el sector de transporte". Departamento Regional de Operaciones III, División de Finanzas e Infraestructura, Washington, DC.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2002. "Perú: Programa de Modernización y Descentralización del Estado" (PE-0217). Informe de Proyecto. Washington, DC.

Banco Interamericano de Desarrollo (sin fecha). "The Power Sector in Peru". Washington, DC. Documento mimeografiado.

Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. 2002. "Peru: Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction". *Public Expenditure Review*. Informe No.24286-PE. Washington, DC.

Banco Mundial. 2000. "Peru". *Policy Notes 2000*. Washington, DC. Documento mimeografiado.

Banco Mundial. 2001. "Peru: Institutional Governance Review". Washington, DC. Documento mimeografiado.

Banco Mundial. 2001a. "Peru. Debt and Growth Dynamics and Credit Risk to IBRD". FINCR. Washington, DC. Presentación en PowerPoint.

Banco Mundial. 2002. "Country Assistance Strategy for the Republic of Peru". Informe No.24205-PE. Washington, DC.

Barth, J. R., Gerard Caprio y Ross Levine. 2001. "The Regulation and Supervision of Banks around the World: A New Data Base". Policy Research Working Paper Series, No.2588. Banco Mundial. Washington, DC.

Bernstein, J. S. 2000. "Information Technology in Peru". En: www.jsbernstein.com/initeb/telecom.html

Burki, S., G. Perry y W. Dillinger. 1999. "Beyond the Center: Decentralizing the State". Banco Mundial. Washington, DC.

Corporación Andina de Fomento. 2002. "Obstáculos para el aumento de la competitividad en el Perú". CAF. Lima.

Cámara de Comercio de Lima. 2002. "La empresa competitiva peruana". *Comercio & Producción*. No.2304. Lima. En http://www.e-camara.net/revista/2304/pag2_perfil.htm

Carranza, E., Jorge Fernández-Baca y Eduardo Morón. 2001. "Peru: Markets, Government and the Sources of Growth". Universidad del Pacífico, Departamento de Economía. Lima.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. 1999. "Indicadores de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica". *Perú*. En www.concytec.gob.pe/indicadores/indica_99.htm

Cornelius, P.K., Thomas Hall y Joel A. Kurtzman. 2002. "Opacity, Foreign Direct Investment, and Economic Growth".

Cornelius, P. y Klaus Schwab, editores. 2003. "The Global Competitiveness Report 2002-2003". Foro Económico Mundial, Oxford University Press.

Corrales, J. 2000. "Market Reforms in Latin America: Why They Were Done and Why They Were not so Market-Oriented". Borrador de un capítulo a aparecer en Jorge I. Domínguez y Michael Shifter, editores. *Constructing Democratic Governance in Latin America*.

Correa, P. 2001. "Política de supervisión y control". Intervención en la Convención de Aseguradores. Paipa, Boyacá. Documento mimeografiado.

Charpentier, S. y Jessica Hidalgo. 1999. "Las políticas ambientales en el Perú". Agenda: PERU, Lima.

Dakolias, M. "Court Performance around the World: A Comparative Perspective". World Bank Technical Paper No.430. Washington, DC.

De Ferranti, D., editor. 2002. *From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial.

Departamento de Estado de Estados Unidos. 2000. "FY 2001 Country Commercial Guide: Peru". Oficina de Asuntos Económicos y de Negocios. Washington, DC.

Departamento de Estado de Estados Unidos. 2002. "Peru", en 2001 Country Reports on Economic Policy and Trade Practices. Oficina de Asuntos Económicos y de Negocios. Washington, DC.

Djankov, S., R. La Porta, F. López de Silanes y A. Shleifer. 2000. "The Regulation of Entry". Working Paper No.7892, National Bureau of Economic Research.

Du Bois, F., Roberto Abusada y José Valderrama. 2002. "Peru Economic Review. Monetary Policy Put to its First Test". *Latin Source*, 19 de septiembre. Nueva York.

FCAC-ACFC. 2002. "About the Financial Services Sector". *The New Reforms*. En www.fcac-acfc.gc.ca/eng/financialservices/new_reforms.asp.

Fitch Ratings Limited. 2002. "Sovereign Report. Republic of Peru". Nueva York.

Fleisig, H.W., Nuria de la Peña y Fernando Cantuarias. 2000. "Trabas legales al crédito en el Perú: garantías mobiliarias". Center for the Economic Analysis of Law y Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Lima.

Fondo Monetario Internacional. 2002. "Peru. Request for a Stand-By Arrangement". Washington, DC.

Galindo, A. y Alejandro Micco. 2001. "Creditor Protection and Financial Cycles". Documento de trabajo No.443, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

GRADE. 2000. "Logros y retos en el sector telecomunicaciones". *Análisis & Propuestas*. No.2.

----. 2001. *Perú: Un programa de promoción de la competitividad y el empleo rural*. Estudio preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Lima, Perú: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Guasch, J.L. y Sarath Rajapatirana. 1994. "The Interface of Trade, Investment, and Competition Policies: Issues and Challenges for Latin America". Banco Mundial, Departamento de América Latina y el Caribe, Washington, DC.

Guasch, J.L. y otros. 1999. "Peru. Private Participation in Infrastructure. Overview of Achievements, Priorities and Opportunities". Documento mimeografiado.

Hamann, A.J. y Carlos E. Paredes. 1991. "The Peruvian Economy: Characteristics and Trends". In Carlos E. Paredes y Jeffrey D. Sachs, editores. *Peru's Path to Recovery. A Plan for Economic Stabilization and Growth*. The Brookings Institution, Washington, DC.

Heckman, J. y Carmen Pagés. 2002. "Introduction". Documento mimeografiado. A aparecer en Heckman, James y Carmen Pagés, editores. *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Basil Blackwell Publishers.

Hermoza, A. y Otilia Caro. 2001. "Redes estratégicas para la competitividad". Documento de trabajo. Proyecto Andino de Competitividad, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima.

Heston, A. y Robert Summers (sin fecha). "Capital Stock per Worker (1985 international prices)". *Penn World Tables* 5.6. En <http://datacentre2.chass.utoronto.ca/cgi-bin/pwt/jump?t=1>

Instituto Apoyo y CIPE. 2002. "Educación. Enfrentando los retos". En *Servicio de Asesoría Económica al Congreso*, año 1, No.5. Lima.

Instituto del Banco Mundial. 2001. "Voices of the Misgoverned and Misruled: An Empirical Diagnosis on Governance, Rule of Law and Corruption in Peru". An Analysis of Survey Feedback by Peruvian Users of Public Services, Firms and Public Officials. Banco Mundial. Washington, DC.

Instituto Peruano de Economía. 2002. "Proyecto de Ley de Puertos llega finalmente al Congreso". *Comentario Diario*, 13 de septiembre. Lima.

Instituto Peruano de Economía. 2002a. "Estado actual de la infraestructura de servicios públicos: estimación de la brecha de inversión". Informe 2002.55-IPE, marzo. Lima.

Kaufmann, D. y Francesca Recanatini. 2001. "Las voces para un buen gobierno en Perú: resultados iniciales de un estudio de diagnóstico empírico sobre la gobernabilidad y la corrupción". Presentación ante la Conferencia Nacional contra la Corrupción, 26-28 de junio. Lima (presentación en PowerPoint).

Kaufmann, D., A. Kraay y P. Zoido-Lobaton. 2002. "Governance Matters II: Updated Governance Indicators for 2000-01". Policy Research Working Paper Series No.2195, Banco Mundial, Washington, DC.

Ketterer, J. 2001. "Informe sobre el mercado de capitales del Perú". Borrador sujeto a revisiones.

Kirkman, J.S., Carlos A. Osorio y Jeffrey D. Sachs. 2002. "The Networked Readiness Index: Measuring the Preparedness of Nations for the Networked World". Centro para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard.

Korentayer, E. 2002. "Building the Basis for Future Competitiveness: Latin America and the ICT Revolution", en Schwab, Klaus and Jeffrey D. Sachs. *The Latin American Competitiveness Report 2001-2002*. Foro Económico Mundial, Oxford University Press. Nueva York.

Latinobarómetro. 2001. Encuesta 2001. CD-Rom. Santiago, Chile.

Lora, E. 1997. “Una década de reformas estructurales en América Latina: ¿qué se ha reformado y cómo medirlo?”. Documento de trabajo No.348, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Lora, E. 2001. “Competitividad: el motor del crecimiento. Los países andinos. Informe Anual del Progreso Económico y Social de América Latina”. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC. Presentación en PowerPoint.

Lora, E. 2002. “Competitividad: el motor del crecimiento. El caso del Perú. Informe Anual del Progreso Económico y Social de América Latina 2001”. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación, Washington, DC. Presentación en PowerPoint.

Lora, E. 2002a. “La posición competitiva del Perú”. Presentación en PowerPoint en la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE), celebrada en Lima en 28 de noviembre de 2002. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo.

Lora, E. y Carmen Pagés. 1997. “La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Lora, E. y Ugo Panizza. 2002. “Structural Reforms in Latin America under Scrutiny”. Documento presentado en la Asamblea Anual de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, 11 de marzo, Fortaleza, Brasil.

Melo, A. 1998. “Las instituciones de política fiscal en el Perú”. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.

Melo, A. 2001. “The Innovation Systems of Latin America and the Caribbean”. Working Paper Series, No.460, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Melo, A. 2002a. “La competitividad del Ecuador en la era de la dolarización: diagnóstico y propuestas”. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento Regional de Operaciones III y Departamento de Investigación, Washington, DC. Documento mimeografiado.

Melo, A. 2002b. “Colombia: los problemas de competitividad de un país en conflicto”. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento Regional de Operaciones III y Departamento de Investigación, Washington, DC. Documento mimeografiado.

Morris, F. 2000. “La reforma del sistema financiero”, en Roberto Abusada, Fritz Dubois, Eduardo Morón y José Valderrama, editores. *La reforma incompleta*. Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía, Lima.

Organización Internacional del Trabajo. 1999. “Latin America and the Caribbean, 1999 Labor Overview”. Lima.

Organización Mundial de Comercio. 2000. “Trade Policy Reviews: First Press Release, Secretariat and Government Summaries. Peru”. Mayo. En www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp134_e.htm.

Pastore, M. 1999. “Latin American ISP Costs Differ”. Jupitermedia Corporation, en http://www.cyberatlas.internet.com/big_picture/geographics/article/0%2C1323%2C5911150931%2C00.html.

Paz S., Julio y María del Carmen Rivera. 2000. “La reforma comercial y de aduanas”, en Roberto Abusada, Fritz Dubois, Eduardo Morón y José Valderrama, editores. *La reforma incompleta*. Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía, Lima.

Penfold, M., editor. 2002. “Costo Venezuela: Opciones de política para mejorar la competitividad. Ensayos sobre reformas institucionales para disminuir costos de transacción”. Vol. 1. Consejo Nacional de Promoción de Inversiones y Corporación Andina de Fomento, Caracas.

Porter, M.E. 1998. “The Competitive Advantage of Nations”. Free Press, Nueva York.

Porter, M.E. y Scott Stern (sin fecha). “National Innovative Capacity”.

Prebisch, R. 1959. “Commercial Policy in the Underdeveloped Countries”. *American Economic Review* 49: 251-73.

Presidencia del Consejo de Ministros. 2002. “Programa Nacional de Competitividad. Perú Compíte”. Solicitud de asistencia técnica al Banco Mundial, Lima.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2001. “Human Development Report 2001”. Oxford University Press, Nueva York.

PROMPERU. 2001. “Presentación ante la ‘VIII Peru Round Table’”. Lima.

Quijandría, J. 2002. “Peru: A Mining Country. Why Invest in Peru?”. Ministerio de Minas del Perú, PDAC. Presentación en PowerPoint.

Rojas-Suárez, L. 2002. “Perú: ¿se puede lograr un crecimiento sostenido? Balance de política económica, desafíos y riesgos”. Presentación en PowerPoint.

Saavedra, J. 2000. “La flexibilización del mercado laboral”, en Abusada, Roberto, Fritz Du Bois, Eduardo Morón y José Valderrama, editores. *La reforma incompleta*. Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía, Lima.

Saavedra, J. 2002. “Entrenamiento y capacitación ocupacional: situación y opciones de política”. Informe de consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo, borrador de discusión, Lima.

Sagasti, F. y Max Hernández, “Prefacio”. En Francisco José Eguiguren. *¿Qué hacer con el sistema judicial?* Agenda: PERU, Lima.

Sánchez, F. y Paula Acosta. 2001. “Proyecto Indicadores de Competitividad: Colombia”. Documentos de trabajo, Proyecto Andino de Competitividad, Corporación Andina de Fomento y Universidad de Harvard, CEDE, Universidad de Los Andes, Bogotá.

Stallings, B. y Rogerio Studart. 2002. “Financial Regulation and Supervision in Emerging Markets: The Experience of Latin America since the Tequila Crisis”. Documento de discusión No.2002/45, World Institute for Development Economics Research, Universidad de las Naciones Unidas, Helsinki.

Stiglitz, J. 1988. “Economic Organization, Information, and Development.” In H. Chenery y T. N. Srinivasan, editores. *Handbook of Development Economics*. Volumen I, Elsevier Science Publishers B.V.

Taccone, J.J. y Uziel Nogueira. 2002. “Andean Report”. Volume 1, No.1, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires.

Transparency International. 2001. “Transparency International Corruption Perceptions Index 2001”. En www.transparency.org

Van Ginhoven, S., Carlos Carrillo Tudela y Mercedes Araoz Fernández. 2001. “Indicadores de Competitividad para los países andinos: el caso de Perú”. Documento de trabajo, Proyecto Andino de Competitividad, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima.

Wolfe, A. 2001. “Peruvian Labor Markets and the Impact of Economic Activity in the 1990s”. En Fondo Monetario Internacional. *Peru: Selected Issues*. IMF Country Report No.01/51, Washington, DC.

Workmall. 2001. “Peru Transportation 2001”. En: www.workmall.com/wfb2001/peru/peru_transportation.html.

World Economic Forum. 2001. “The Global Competitiveness Report 2001-2002”. Oxford University Press, Oxford.