

Serie sobre la Ayuda para el Comercio



# Una Evaluación De La Ayuda Para El Comercio En La Práctica



Lecciones Del Perú

By Ricardo Paredes



International Centre for Trade  
and Sustainable Development

Issue Paper No. 24

# Una Evaluación De La Ayuda Para El Comercio En La Práctica

---

Lecciones Del Perú

By Ricardo Paredes



**Publicado por:****El Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)**

International Environment House 2

7 Chemin de Balexert, 1219 Ginebra, Suiza  
Tel: +41 22 917 8492 Fax: +41 22 917 8093  
E-mail: ictsd@ictsd.ch Internet: www.ictsd.org

Editor y Director: Ricardo Meléndez-Ortiz  
Director de Programas: Christophe Bellmann  
Oficial de Programa: Paolo Ghisu

---

**Reconocimientos:**

Este documento fue producido bajo el Programa sobre Competitividad y Desarrollo de ICTSD. El Centro agradece el apoyo de nuestros importantes donantes incluyendo el Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID); la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI); la Dirección General de Cooperación Internacional de Holanda (DGIS); el Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca, Danida; el Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega.

---

Para mayor información acerca del Programa sobre Competitividad y Desarrollo visite nuestra página web: [www.ictsd.org](http://www.ictsd.org).

ICTSD agradece todos los comentarios sobre este documento. Por favor enviarlos a: Paolo Ghisu ([pghisu@ictsd.ch](mailto:pghisu@ictsd.ch)).

Citación: Ricardo Paredes; (2012); *Una Evaluación de la Ayuda para el Comercio en la Práctica: Lecciones del Perú*; Serie sobre la Ayuda para el Comercio; Documento de Fondo No. 24; International Centre for Trade and Sustainable Development, Ginebra, Suiza, [www.ictsd.org](http://www.ictsd.org).

Foto de la Portada de Paolo Ghisu.

Copyright © ICTSD, 2012. ICTSD autoriza la utilización y reproducción de este documento para actividades académicas y/o sin fines de lucro. Este trabajo está bajo la Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 3.0. Para ver una copia de esta licencia, visitar: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/> o envíe una carta a Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California, 94105, USA.

Las opiniones expresadas en este documento corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de ICTSD ni de otras instituciones donantes.

ISSN 2071-5952

## TABLA DE CONTENIDOS

LISTA DE CUADROS	v
LISTA DE TABLAS	vi
LISTA DE GRÁFICOS	vii
LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES	viii
PRÓLOGO	x
RESUMEN EJECUTIVO	1
1. INTRODUCCIÓN	4
1.1 Objetivos del Estudio	4
1.2 Metodología	5
1.3 Limitaciones del Estudio	6
2. CONTEXTO ECONÓMICO	8
2.1 Evolución de la Economía Peruana	8
2.2 Evolución del Comercio Exterior Peruano	17
2.3 El comercio exterior como motor del desarrollo del Perú	18
2.4 La Cooperación Internacional en el Perú	20
3. TRAYECTORIA DE LOS FONDOS DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO	34
3.1 Evaluar que los fondos sean adicionales	34
3.2 Predictibilidad	37
3.3 Recursos no reembolsables versus préstamos	38
4. APROPIACIÓN DE LOS PROYECTOS DE AYUDA PARA EL COMERCIO	40
4.1 Incorporación del comercio en las estrategias de desarrollo general del Estado	40
4.2 Relevancia de los programas al comercio doméstico y prioridades de desarrollo	45
4.3 Involucramiento de los sectores interesados en el proceso de formulación de las políticas comerciales	46
4.4 Sostenibilidad	47
5. ALINEACIÓN	51
5.1 Alineación con las estrategias o prioridades del país receptor	51
5.2 Utilización de los sistemas del país receptor / Presencia de unidades de implementación paralelas	52
5.3 Provisión de “ayuda desligada”	53
5.4 Brecha entre la oferta y la demanda	54

6.	COORDINACIÓN ENTRE DONANTES	56
7.	COOPERACIÓN SUR – SUR E INTEGRACIÓN REGIONAL	58
8.	LIMITACIONES DEL PAÍS RECEPTOR EN SU CAPACIDAD DE ABSORCIÓN	60
9.	COHERENCIA CON LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	62
10.	IMPACTO A NIVEL MACRO	64
11.	IMPACTO A NIVEL MICRO: PROYECTOS EN FACILITACIÓN DE COMERCIO	70
11.1	Antecedentes	70
11.2	Relevancia de la ayuda para el comercio	71
11.3	Eficiencia	79
11.4	Eficacia	82
11.5	Sostenibilidad/Impacto	82
12.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	83
	BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	88

## **LISTA DE CUADROS**

Cuadro 1. Indicadores de la Metodología

Cuadro 2. Lista de partes interesadas entrevistadas

## LISTA DE TABLAS

- Tabla 1. Indicadores de la efectividad de la Ayuda para el Comercio el Perú
- Tabla 2. PBI por sectores productivos (porcentaje de participación)
- Tabla 3. Estructura de edades en el Perú
- Tabla 4. Balanza de pagos (millones de dólares)
- Tabla 5. Distribución geográfica de la pobreza por departamentos, 2009
- Tabla 6. Ingreso real promedio per cápita mensual y variación porcentual según dominios geográficos, 2004 - 2009
- Tabla 7. Evolución de la desigualdad del ingreso 2004 - 2009 (coeficiente de Gini)
- Tabla 8. Exportaciones por sector (2001, 2005 y 2010)
- Tabla 9. Derechos de aduanas
- Tabla 10. Perú: principales fuentes cooperantes bilaterales, montos programados 2006 - 2009 (dólares americanos)
- Tabla 11. Perú: principales fuentes cooperantes multilaterales, montos programados 2006 - 2009 (dólares americanos)
- Tabla 12. Perú: CINR - Ejecutada por ámbito geográfico, 2006 - 2009
- Tabla 13. Proyectos / Programas de cooperación en comercio exterior que han tenido como destino entidades públicas
- Tabla 14. Proyectos / Programas de cooperación en comercio exterior que han tenido como destino entidades privadas
- Tabla 15. Fuentes para el análisis de indicadores (millones de dólares)
- Tabla 16. Indicadores para evaluar que los recursos sean adicionales
- Tabla 17. Pilares del Índice Global de Competitividad
- Tabla 18. Cooperación recibida en temas aduaneros

## LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1. PBI y PBI per cápita (2000 - 2012, precios corrientes)
- Gráfico 2. Producto Bruto Interno (variación porcentual anual)
- Gráfico 3. Demanda interna e inversión privada
- Gráfico 4. Balance fiscal
- Gráfico 5. Pobreza 2003 y 2009
- Gráfico 6. Pobreza departamental en el contexto mundial (porcentaje)
- Gráfico 7. Perú: variación porcentual del ingreso real promedio per cápita, según ámbito geográfico, 2007 - 2009
- Gráfico 8. Perú: variación porcentual del ingreso real promedio per cápita, según deciles, 2007 - 2009
- Gráfico 9. Lima Metropolitana: variación porcentual del ingreso real promedio per cápita, según deciles, 2007 - 2009
- Gráfico 10. Compromisos versus desembolsos
- Gráfico 11. Perú: aumento de exportaciones intrarregionales y a EE.UU. debido a la reducción del diez por ciento en costos de transporte y costos logísticos como porcentaje del valor de la producción.



## LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ADEX	Asociación de Exportadores
AFT	Ayuda para el comercio, por sus siglas en inglés
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ANALDEX	Asociación Nacional de Comercio Exterior de Colombia
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APC	Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina
CBI	Centre for the Promotion of Imports from developing countries
CCL	Cámara de Comercio de Lima
CEBAF	Zonas Binacionales de Atención en Frontera
CNC	Consejo Nacional de Competitividad
COMEXPERU	Sociedad de Comercio Exterior del Perú
DIGEMID	Dirección General de Medicamentos y Drogas
DIGESA	Dirección General de Salud Ambiental
EEUU	Estados Unidos
EFTA	Asociación Europea de Libre Comercio (por sus siglas en inglés)
ENFCC	Estrategia Nacional de Fortalecimiento de Capacidades Comerciales
FAT	Proyecto Facilidad de Cooperación UE - CAN para la Asistencia Técnica al Comercio
FEDEXPOR	Federación Ecuatoriana de Exportadores
ICONTEC	Organismo Nacional de Normalización de Colombia
ICTSD	International Centre for Trade and Sustainable Development
IDP	Índice de Desempeño Logístico
IFC	Corporación Financiera Internacional, por sus siglas en inglés
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
ITC	International Trade Center
ITP	Instituto Tecnológico Pesquero
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Operadores Económicos Autorizados

OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONGD	Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo
PBI	Producto Bruto Interno
PCC	Programa de cooperación comercial
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PENX	Plan Estratégico Nacional Exportador
PERX	Plan Estratégico Regional Exportador
PNC	Plan Nacional de Competitividad
PNL	Plan Nacional de Logística
PRA	Programa de Reducción y Alivio de la pobreza
PROMPERU	Comisión para la Promoción de Exportaciones
PYME	Pequeñas y medianas empresas
RDD	Ronda de Doha para el Desarrollo
SECO	State Secretariat for Economic Affairs
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agraria
SIGAD	Sistema integrado de gestión aduanera
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea
USAID	Agencia de los Estados Unidos para la Cooperación Internacional
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior

## PRÓLOGO

Evaluar el impacto de la ayuda para el comercio es crucial para poder tomar decisiones políticas informadas tanto a nivel nacional como internacional, así como para lograr que dicha iniciativa coadyuve a que los países en desarrollo se integren más a la economía mundial.

El proceso de evaluación liderado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y por la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha generado datos y análisis críticos sobre la implementación de dicha iniciativa. Los relatos de experiencias concretas presentados en el contexto de la Tercera Revisión Global de la Ayuda para el Comercio aportaron enseñanzas valiosas. Además, ambas instituciones iniciaron estudios nacionales piloto, los cuales buscan definir buenas prácticas para el diseño de programas, así como presentar marcos de acción en materia de ayuda para el comercio con base en objetivos cuantificables por país y una serie de indicadores que permitan medir resultados.

El Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD), en colaboración con el South Asia Watch on Trade, Economics and Environment desarrollaron un marco metodológico independiente para llevar a cabo análisis sobre la efectividad y el impacto de la iniciativa de Ayuda para el Comercio, el cual ha sido aplicado en Malawi, Camboya, Nepal, Perú, Mauricio, Guatemala, Bangladesh, Filipinas, Ruanda y Gana. Cada estudio fue realizado por investigadores locales en coordinación con los gobiernos respectivos, organismos donantes, sector privado y otras partes interesadas. La metodología propone una serie de indicadores cualitativos y cuantitativos para medir aspectos críticos de la iniciativa, tales como la adicionalidad y la previsibilidad de los fondos, la incorporación de la ayuda para el comercio en las estrategias nacionales de desarrollo, la apropiación local de la iniciativa y la coordinación y alineación de los donantes. Dichos elementos se complementan con una evaluación de impacto de los proyectos de ayuda para el comercio a nivel macro y en un sector específico (por ejemplo el arroz en Camboya o el azúcar en Mauricio), o en una categoría de ayuda para el comercio (por ejemplo las políticas y regulaciones comerciales en Nepal y Malawi). Si bien la metodología fue desarrollada con el propósito de emprender dichos estudios piloto, es un documento que puede ser adaptado o utilizado como fundamento para nuevos estudios en otros países o regiones.

En cada estudio de país, ICTSD siguió un “de abajo hacia arriba”. Los investigadores locales aplicaron la metodología y trabajaron con las contrapartes locales para recopilar información y llevar a cabo entrevistas con actores nacionales clave en la materia. Antes de finalizar los estudios, los proyectos de informe fueron revisados través de una “consulta nacional” con el objetivo de compartir las conclusiones iniciales con las distintas partes interesadas. Como última etapa, se realizó un proceso de revisión que incluyó a expertos en materia de comercio y desarrollo, académicos nacionales e internacionales.

El presente estudio, realizado por Ricardo Paredes, consultor peruano, evalúa la efectividad y el impacto de la ayuda para el comercio sobre el desarrollo del país andino. El autor concluye que, de acuerdo a los indicadores propuestos por la metodología, la efectividad de la ayuda para el comercio ha sido alta en términos generales. El gobierno ha incorporado el comercio internacional en su estrategia de desarrollo nacional y los programas de cooperación realizados han sido relevantes para dicha estrategia. Además, los proyectos y programas de cooperación internacional en materia de comercio se han beneficiado de una clara política de apertura e integración mundial que ha fortalecido al sector comercial peruano. Este trabajo también incluye un análisis de los proyectos de facilitación del comercio implementados dada la relevancia que tiene dicha área para el sector exportador del Perú. El autor finalmente propone una serie de

conclusiones y recomendaciones para aumentar los beneficios de la ayuda para el comercio en el país andino.

Este estudio está orientado a los tomadores de decisión, negociadores, agencias de desarrollo y otras partes involucradas en la iniciativa de la ayuda para el comercio. Espero que este esfuerzo sea de utilidad y contribuya a una discusión minuciosa y crítica del tema.



**Ricardo Meléndez-Ortiz**  
Presidente Ejecutivo, ICTSD

## RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo del presente estudio es evaluar la efectividad e impacto sobre el desarrollo de la ayuda para el comercio en el Perú.

En el primer capítulo se presenta el contexto económico del Perú en los últimos años a través de una revisión de los indicadores macroeconómicos, sociales y de comercio exterior más relevantes. Asimismo, se revisa el ejercicio de la cooperación internacional en general.

En el siguiente capítulo se analiza la efectividad de la ayuda para el comercio utilizando la metodología elaborada para el ICTSD (Adhikari, 2011). En la siguiente tabla se presentan los resultados más relevantes:

**Tabla 1. Indicadores de la efectividad de la Ayuda para el Comercio en el Perú**

Indicador	Nivel	Comentarios
Trayectoria de los fondos		
Recursos Adicionales	Alto	Los recursos han aumentado por lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen zonas del país que tienen niveles de pobreza similar a la de los países menos adelantados.</li> <li>• Los Tratados de Libre Comercio que incluyen instrumentos de cooperación técnica y la apertura comercial.</li> <li>• La priorización de cuatro sectores para la cooperación, entre los cuales está el desarrollo sostenible que incluye el comercio y su relación con el medio ambiente y la biodiversidad.</li> </ul>
Predictibilidad	Medio alto / Alto	El desembolso de los fondos es predecible salvo inconvenientes de naturaleza administrativa.
Reembolsables versus no reembolsables	Medio alto	Se han otorgado préstamos de envergadura, pero en los últimos años la mayoría de los recursos han sido no reembolsables con solicitud de contrapartidas, generalmente en especie.
Apropiación		
Incorporación del Comercio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alto a nivel nacional</li> <li>• Varía a nivel regional y local</li> </ul>	<p><b>Nivel nacional:</b> la incorporación del comercio es formal e informal</p> <p><b>Nivel regional y local:</b> la incorporación del comercio es informal. Existe interés de la población en conocer las ventajas del comercio y aprovecharlo para su desarrollo.</p> <p>Formalmente, la actitud de los gobiernos regionales o locales respecto a la prioridad del comercio y su importancia no es homogénea. Ello está directamente relacionado con el aprovechamiento o beneficio que han recibido algunas regiones de la apertura comercial.</p> <p>Es una brecha que no se ha podido cubrir por el Estado o los gremios empresariales, porque es difícil y nadie los subsidia, salvo con recursos de la cooperación.</p> <p>El trabajo en ciertas regiones y gobiernos locales es una tarea pendiente para el Estado y la cooperación.</p>

Tabla 1. *Seguido*

Indicador	Nivel	Comentarios
Relevancia	Alto	La existencia de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de Capacidades Comerciales ha permitido que la cooperación sea relevante para el comercio doméstico y prioridades de desarrollo porque se dirige a temas y necesidades priorizadas por el Gobierno.
Involucramiento de partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alto a nivel nacional, aunque depende del tema.</li> <li>• Medio bajo, a nivel regional y local</li> </ul>	<p>El involucramiento de las partes interesadas es alto en negociaciones comerciales, competitividad o aprovechamiento de los acuerdos y baja a nivel formal en la elaboración de la política arancelaria.</p> <p>La elaboración de políticas comerciales se realiza en el nivel del gobierno central, por lo que la participación de partes interesadas (gremios empresariales, sociedad civil, academia, entre otros) regionales o locales es muy limitada.</p>
Sostenibilidad	Medio Alto	<p>La cooperación es tomada principalmente como un “capital semilla” para llevar a cabo programas piloto que permitan aprender metodologías y lecciones sin utilizar recursos públicos. Si la experiencia es exitosa en cuanto a la eficiencia y efectividad y se tiene un programa diseñado, testeado y con gente capacitada, se puede sustentar su continuación utilizando fondos públicos.</p> <p>Los donantes señalan que todas las intervenciones deben incluir una “estrategia de salida” o sostenibilidad. No obstante, hay margen de mejora.</p>
Alineación		
Alineación	Alta	La existencia de la ENFCC es clave para la alineación de la cooperación con las estrategias de desarrollo y prioridades de los países receptores.
Utilización de los sistemas nacionales del país receptor	Medio	<b>Los funcionarios de gobierno y donantes prefieren que sean estos últimos quienes implementen los proyectos porque sus procedimientos son menos engorrosos y sus tiempos de ejecución más ágiles.</b>
Provisión de ayuda desligada	Medio alto	<p>La mayor parte de la ayuda recibida es desligada.</p> <p>Los programas de la Unión Europea sí tienen limitaciones respecto a la nacionalidad de los consultores y empresas prestadoras de servicios, lo cual puede llevar a decisiones de segundo mejor o no tan eficientes en términos económicos.</p>

Tabla 1. *Seguido*

Indicador	Nivel	Comentarios
Brecha oferta y demanda	Medio	
Coordinación entre donantes	Bajo	<p>La coordinación entre donantes ha mejorado pero todavía es informal y para temas de puntuales como “facilitación de comercio”.</p> <p>Existen descoordinaciones entre entidades receptoras que tienen el interés de impulsar temas similares y se han duplicado actividades.</p> <p>Se están buscando mecanismos para coordinar mejor entre donantes y entidades receptoras.</p>
Cooperación Sur-Sur e Integración regional	Medio bajo	La cooperación Sur - Sur ha sido limitada, lo resaltable es que el Perú se está preparando para brindar cooperación a otros países de la región en temas comerciales puntuales.
Capacidad de absorción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta a nivel macro</li> <li>• Medio a nivel micro</li> </ul>	<p>El Perú no tiene limitaciones de absorción a nivel macroeconómico.</p> <p>En el caso de los proyectos actuales, que abordan principalmente temas de política comercial y regulación o desarrollo de comercio en la forma de consultorías o asistencias técnicas, no se perciben limitaciones en las entidades receptoras del sector público o privado para administrar y ejecutarlos.</p> <p>No obstante, la cooperación podría intervenir de manera más contundente en la creación, articulación y desarrollo de capacidades productivas para la exportación en diferentes regiones y localidades del país.</p>
Coherencia Sostenibilidad Ambiental	Medio bajo	<p>Los proyectos incluyen la sostenibilidad ambiental como factor de evaluación y su cumplimiento determina que se renueven.</p> <p>Según los donantes, la cooperación está ayudando a que el Perú dialogue en este aspecto pero todavía se puede avanzar más.</p>

En la siguiente sección se evalúa el impacto de la ayuda para el comercio. Para ello, se presentan los proyectos y programas que muestran resultados e impactos en los diferentes elementos señalados en la metodología.

Finalmente, se evalúa un sector del comercio exterior determinado utilizando los siguientes criterios: relevancia, eficiencia, efectividad y sostenibilidad / impacto. En este caso, se evaluó el sector de facilitación del comercio.

## 1. INTRODUCCIÓN

Muchos países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados, se enfrentan a restricciones por el lado de la oferta que limitan severamente su habilidad de beneficiarse del comercio internacional.

En el marco de las negociaciones de la Ronda Doha del Desarrollo (RDD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), las perspectivas de mayor liberalización del comercio a nivel multilateral levantaron preocupaciones entre varios países en vías de desarrollo y menos adelantados. Estos países temían por la posible desindustrialización de sus economías, la pérdida de ingresos o problemas con su seguridad alimentaria debido a una mayor competencia en sus mercados domésticos ligado a una menor competitividad en el mercado global como consecuencia de la supresión de sus preferencias o el retiro de los subsidios a la agricultura.

Por ello, cuando la RDD estaba pasando por una fase de estancamiento, estos países argumentaron que, sin compensación, no les sería posible vender la idea de la liberalización comercial a su población.

Fue necesario crear un ambiente de confianza con estos países para que contribuyeran en las discusiones y negociaciones de la Ronda. En este contexto, durante la Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong de 2005, se da forma a la iniciativa de la “Ayuda para el Comercio” o *Aid for Trade*.

Esta iniciativa hace referencia a un subconjunto de la ayuda para el desarrollo diseñado para que los países en desarrollo aborden sus problemas de oferta y aprovechen las oportunidades de una mayor liberalización comercial y unos mercados ampliados.

La Declaración de la Conferencia Ministerial de Hong Kong aboga por una expansión y mejora de la ayuda para el comercio e inicia un proceso para lograrlo: la Iniciativa de “Ayuda para el Comercio”.

### Definición de “ayuda para el comercio”

El Equipo de Trabajo formado por miembros de la OMC en cargo de la iniciativa divide a la ayuda para el comercio en seis categorías:

- i) infraestructura relacionada con el comercio (carreteras, energía, etc.),
- ii) creación de capacidad productiva (agricultura, industria, pesquería, etc.),
- iii) desarrollo del comercio (promoción de exportaciones, atracción de inversiones, servicios para los negocios, etc.),
- iv) ajuste relacionado con el comercio,
- v) política comercial y regulación (capacitación de oficiales gubernamentales y partes interesadas, ayuda para diseñar políticas y cumplir con las regulaciones comerciales internacionales, etc.), y
- vi) otros (otras necesidades de los países receptores que no están incluidas en las anteriores)

De estas categorías, las dos primeras están directamente relacionadas con las limitaciones por el lado de la oferta que sufren los países en desarrollo en general y los países menos adelantados en particular.

### 1.1. Objetivos del Estudio

El presente estudio se realiza por encargo del Centro Internacional para el Comercio y Desarrollo Sostenible (ICTSD, en sus siglas en inglés). El objetivo es obtener un documento analítico y organizar una consulta nacional con las partes interesadas con el fin de evaluar la efectividad e impacto en el desarrollo de la ayuda para el comercio en el Perú.

La investigación se basa en el marco metodológico elaborado por Ratnakar Adhikari del *South Asia Watch on Trade, Economics and Environment* preparado, por encargo del ICTSD, que permite la comparación de las experiencias entre diferentes países.



## 1.2. Metodología

El estudio se divide en dos partes. En la primera se evalúa la efectividad de la ayuda para el comercio en el Perú a través de la aplicación del marco metodológico propuesto por Adhikari (2011), basado en una serie de indicadores cualitativos y cuantitativos para medir diferentes aspectos críticos de la iniciativa derivados de los principios básicos de la efectividad de la ayuda

contenidos en la “Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda para el desarrollo”. Estos indicadores se complementan con una evaluación del impacto a nivel del país (Ver Cuadro 1).

La segunda parte del estudio realiza un análisis de los proyectos de ayuda para el comercio en un sector particular o categoría de ayuda para el comercio. El sector elegido es el de “facilitación del comercio”.

**Cuadro 1. Indicadores de la Metodología**

<p>Trayectoria de los fondos de la Ayuda para el Comercio</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Que los recursos sean adicionales</li> <li>- Predictibilidad</li> <li>- Recursos reembolsables (préstamos) versus no reembolsables (subvenciones)</li> </ul> <p><b>Apropiación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Incorporación del Comercio en las estrategias del desarrollo (<i>mainstreaming</i>)</li> <li>- Relevancia de los programas en las prioridades del comercio doméstico y de desarrollo</li> <li>- Involucramiento de las partes interesadas</li> <li>- Sostenibilidad</li> </ul> <p><b>Alineación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Alineación con las estrategias y prioridades de desarrollo del país receptor</li> <li>- Utilización de los sistemas nacionales del país receptor / Presencia de estructuras de implementación paralelas</li> <li>- Provisión de ayuda desligada</li> <li>- Fractura entre la oferta y la demanda</li> </ul> <p><b>Coordinación entre donantes</b></p> <p><b>Cooperación Sur - Sur e Integración Regional</b></p> <p><b>Limitaciones en la capacidad de absorción del país receptor</b></p> <p><b>Coherencia con la Sostenibilidad Ambiental</b></p> <p><b>Impacto (a nivel macro)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidad de Exportación</li> <li>- Productividad Local</li> <li>- Nivel de diversificación</li> <li>- Gobernanza</li> <li>- Desarrollo del Sector Privado</li> <li>- Crecimiento de la Infraestructura</li> <li>- Desarrollo de Recursos Humanos / Ciencia, Tecnología e Innovación</li> </ul>
--

Fuente: Adhikari (2011)

Se utilizaron diversas fuentes como el Sistema de Notificación de los Países Acreedores de la OECD, informes del Gobierno del Perú, documentos y estrategias de los donantes así como estadísticas comerciales, bibliografía especializada en comercio exterior y nego-

ciaciones comerciales y, principalmente, una serie de entrevistas en profundidad con funcionarios gubernamentales, representantes de los donantes en el Perú, implementadores de proyectos, representantes del sector privado y expertos (Cuadro 2).

## Cuadro 2. Lista de partes interesadas entrevistadas

### **Gobierno**

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo

Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - Aduanas

### **Sector Privado**

Sociedad de Comercio Exterior del Perú

Cámara de Comercio de Lima

Sociedad Nacional de Industrias

Asociación de Exportadores

### **Donantes**

Corporación Andina de Fomento

Cooperación Suiza

Banco Mundial

Corporación Financiera Internacional

Banco Interamericano de Desarrollo

Agencia de los Estados Unidos para la Cooperación Internacional (USAID)

### **Implementadores**

Proyecto “Facilitación Comercio”

Proyecto PRA

### **Expertos Independientes y Académicos**

Universidad del Pacífico

Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas

### 1.3. Limitaciones del Estudio

El estudio tuvo que hacer frente a dos principales limitaciones: la definición de lo que se entiende por “ayuda para el comercio” y la disponibilidad de estadísticas e información detallada sobre los proyectos.

En el primer caso, resultó que habían recursos a la cooperación provenientes de algunas entidades que clasificaban explícitamente sus proyectos o programas como parte de la “iniciativa ayuda para el comercio” y, al mismo tiempo, habían representantes de donantes que no conocían esta iniciativa a pesar de ser partes activas en la provisión

de recursos no reembolsables para diferentes proyectos, programas o actividades necesarias estatales enmarcadas en el desarrollo de las exportaciones.

Por lo tanto, para evitar esta zona gris y dejar de lado programas o proyectos que eran importantes y relevantes pero que no tenían el “membrete” de la “ayuda para el comercio” se decidió utilizar una definición amplia por lo que el estudio incluye el análisis de toda la cooperación internacional dirigida a temas comerciales.

Sobre el segundo punto, a pesar de contar con la colaboración y el apoyo tanto de entidades

públicas como de los donantes, existieron limitaciones para obtener determinadas estadísticas del Perú.

Por ejemplo, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) sólo tiene información sistematizada a partir del 2006 hasta el 2009

debido a que antes de ese periodo utilizaba otro tipo de clasificación para la ayuda no reembolsable. Por lo tanto, no fue posible utilizar información doméstica para el análisis de los indicadores de la trayectoria de fondos y se tuvo que utilizar exclusivamente las estadísticas de la OECD.

## 2. CONTEXTO ECONÓMICO

El Perú es un país muy diverso debido a sus variadas características geográficas, recursos naturales, condiciones climáticas y raíces culturales. Cuenta con abundantes recursos naturales en los Andes (depósitos de minerales como cobre, plata, oro, plomo, zinc, entre otros), en la Selva Amazónica (recursos forestales e hidrocarburos como el gas natural y petróleo) y en la costa del Océano Pacífico (recursos pesqueros e hidrocarburos).

En los últimos años, el Perú ha experimentado un notable cambio económico y social, con un crecimiento económico que ha mejorado la calidad de vida y las oportunidades para los peruanos, no sólo en Lima sino también en varias ciudades del país.

La economía está creciendo a un ritmo acelerado, pero a diferencia de anteriores períodos, este crecimiento es sostenido y

cimentado en sólidos fundamentos macroeconómicos.

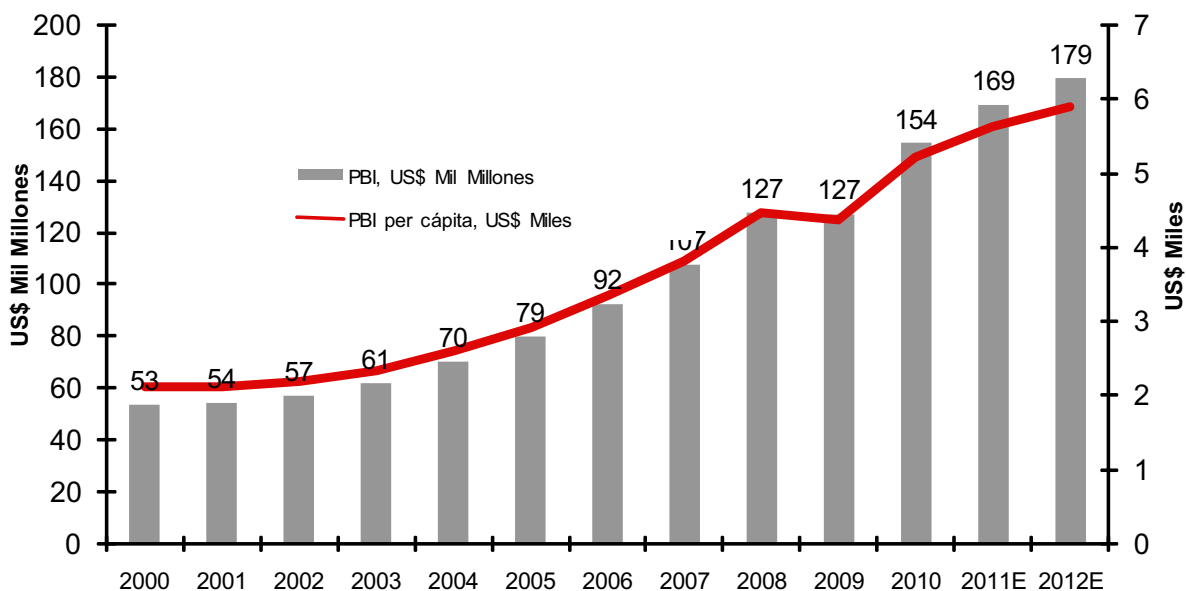
A pesar de esto, todavía existen regiones del Perú con altos niveles de pobreza e incluso pobreza extrema, especialmente en las zonas rurales. Estas regiones no han logrado ser incorporadas en los mercados ni han podido atraer inversión privada.

### 2.1. Evolución de la Economía Peruana

#### Producto Bruto Interno

Comparando los años 2005 y 2010, el Producto Bruto Interno (PBI) y el PBI per cápita casi se duplicaron, llegando a USD 154 mil millones y USD 5,195 respectivamente (ver Gráfico 1). El PBI per cápita creció a su mayor tasa media anual desde los años cincuenta, con un incremento de más del 82 por ciento entre 2005 y 2010.

Gráfico 1. PBI y PBI per cápita (2000-2012, precios corrientes)

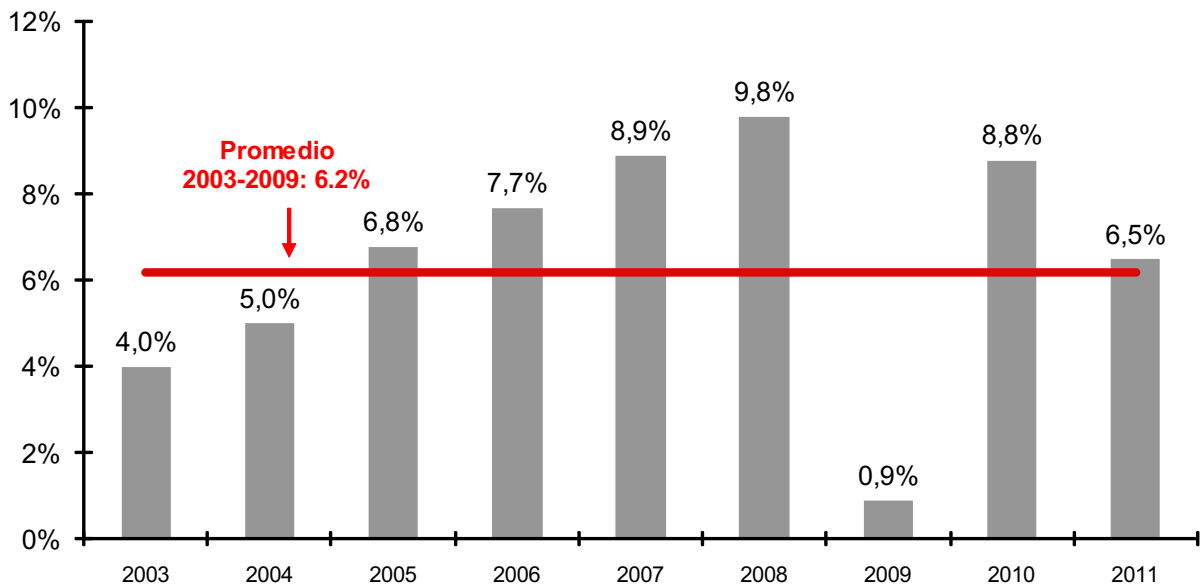


Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. Series estadísticas. <http://estadisticas.bcrp.gob.pe/>

Durante el período 2006-2010, el PBI creció a una tasa promedio anual del 7.2 por ciento, la más alta desde 1961-1965, a pesar de

que la economía sufrió la peor crisis internacional desde la Segunda Guerra Mundial (ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Producto Bruto Interno (Var. % anual)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. Series estadísticas. <http://estadisticas.bcrp.gob.pe/>

Este crecimiento fue impulsado por mejoras en la productividad y un fuerte crecimiento de la inversión privada. Esta tendencia se debe al alza de los precios internacionales de los minerales, a políticas de mercado favorable a las inversiones y a agresivas estrategias de liberalización del comercio. Aunque la tasa se redujo al 0,9 por ciento en el 2009 debido a la crisis mundial, el crecimiento económico del Perú volvió a su tendencia en el 2010.

En la Tabla 2 se muestra la importancia de los diferentes sectores de la economía peruana en el PBI. Las manufacturas han ido ganando importancia en los últimos años. En 2011, representaban hasta un 15 por ciento del PBI total, y han estado creciendo sostenidamente desde mediados de los 90.

Tabla 2. PBI por sectores productivos (% de participación)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Agropecuario	8,25%	8,30%	7,87%	7,68%	7,79%	7,47%	7,25%
-Agrícola	5,10%	5,13%	4,80%	4,70%	4,70%	4,50%	4,33%
-Ganadería	2,47%	2,48%	2,40%	2,31%	2,40%	2,30%	2,26%
Pesca	0,54%	0,51%	0,50%	0,49%	0,45%	0,34%	0,42%
Minería	6,59%	6,20%	5,85%	5,73%	5,72%	5,25%	4,90%
-Minería metálica	5,59%	5,24%	4,90%	4,78%	4,68%	4,09%	3,69%
-Hidrocarburos	0,51%	0,50%	0,49%	0,49%	0,57%	0,68%	0,75%
Manufacturas	15,40%	15,37%	15,67%	15,56%	14,33%	14,96%	14,77%
Construcción	4,89%	5,21%	5,58%	5,92%	6,23%	6,73%	6,51%
Comercio	14,01%	14,52%	14,62%	15,04%	14,86%	14,98%	15,24%
Agua y electricidad	2,08%	2,07%	2,06%	2,02%	2,03%	2,00%	2,01%
Otros servicios	38,37%	38,09%	38,34%	37,93%	39,17%	38,67%	39,28%
Impuestos a los productos y derechos de importación	9,88%	9,74%	9,52%	9,62%	9,43%	9,61%	9,63%

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. Series estadísticas. <http://estadisticas.bcrp.gob.pe/>

### Superficie y Población

Perú es el tercer país más grande de Sudamérica, después de Brasil y Argentina, con una superficie total de 1,285,215.60 km<sup>2</sup> de costa, sierra (Andes) y selva amazónica.

Tiene 29.4 millones de habitantes, de los cuales el 75.9 por ciento son población

urbana y el 24.1 por ciento restante población rural. Casi 9.1 millones de personas viven en Lima, la capital del Perú (alrededor del 30 por ciento del total), y la mayoría de la población tiene entre 15 y 64 años (ver Tabla X). La esperanza de vida es 73.7 años y la mortalidad infantil se estima en 19.5 niños por mil nacidos vivos.

**Tabla 3. Estructura de edades en el Perú**

Años	%
0 - 14	29,1
15 - 64	65,2
65 and over	5,7

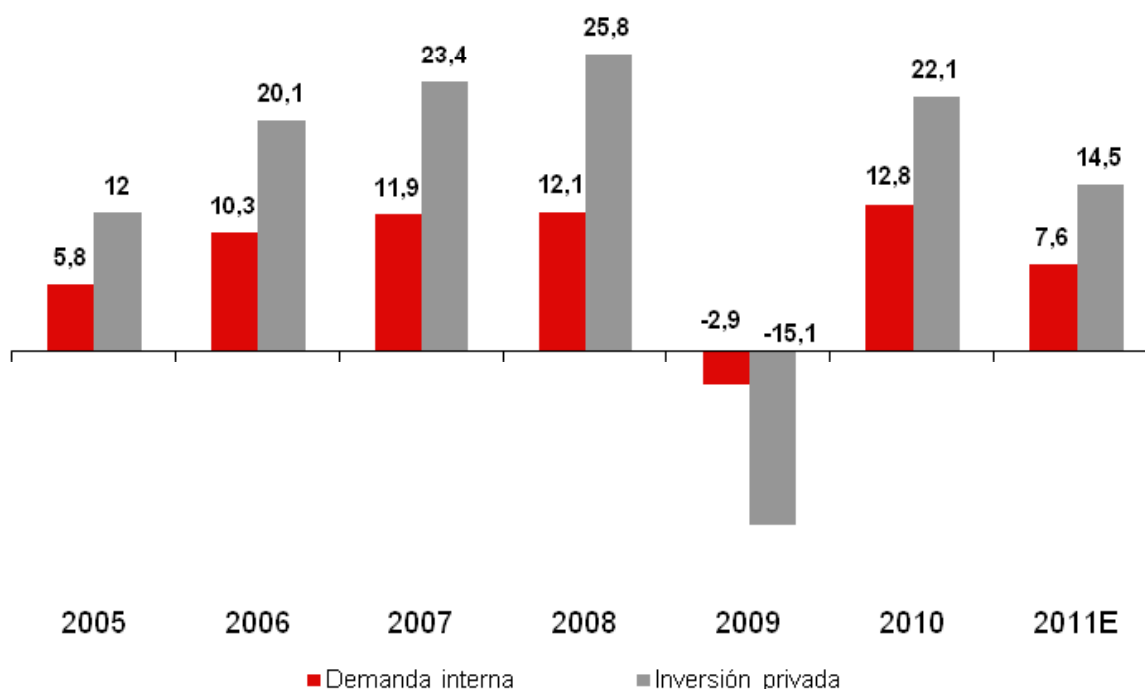
Fuente: INEI. Información social. <http://www.inei.gob.pe/Sisd/index.asp>

### Demanda Interna

En los últimos cinco años la expansión de la demanda interna (8.8 por ciento de promedio) fue mayor que la expansión del PBI en su

conjunto (7.2 por ciento). Debido a la crisis financiera, en 2009 se produjo una contracción (ver Gráfico 3), pero la recuperación se inició rápidamente, en el tercer trimestre de ese año.

**Gráfico 3. Demanda Interna e Inversión Privada (Var. % anual)**



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. Series estadísticas. <http://estadisticas.bcrp.gob.pe/>

Debido a un fuerte crecimiento del comercio exterior, al dinamismo de la demanda interna y a la confianza empresarial; la inversión privada creció a una tasa promedio del 15 por ciento durante el período 2006-2010. La inversión privada contribuyó al crecimiento del PIB en 0.6

puntos porcentuales de promedio en el periodo 2001-2005 y en 2.6 puntos porcentuales en los últimos cinco años. Por el lado de la oferta, los sectores no primarios como la construcción, las manufacturas no primarias y el comercio impulsaron el crecimiento.

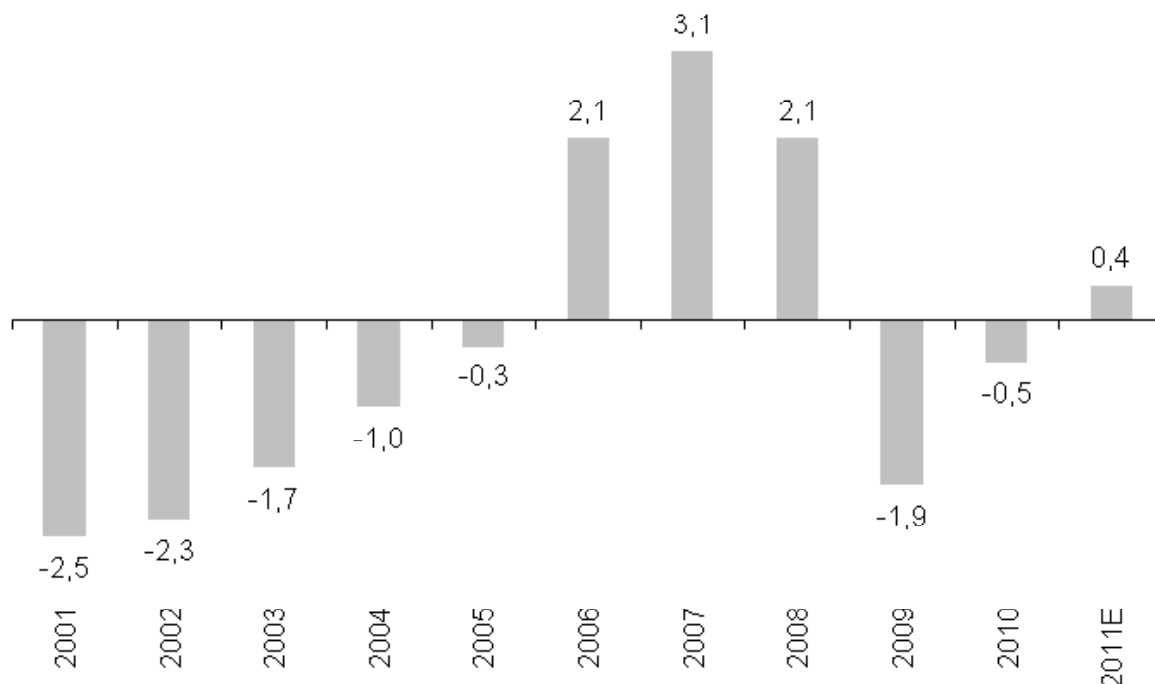
### Inflación

La inflación promedio anual entre 2006 y 2010 fue del 2.8 por ciento, la más baja entre los países de América Latina. Las proyecciones indican que la inflación se mantendrá dentro del rango meta (2.0 por ciento, +/- 1) establecido por el Banco Central.

### Déficit Fiscal

Gracias al dinamismo de la actividad económica y al crecimiento moderado del gasto público, el déficit fiscal para el año 2010 fue del 0.5 por ciento del PBI. Se espera un superávit del 0.4 por ciento del PBI en 2011 y uno del 0.5 por ciento en 2012 (ver Gráfico 4).

**Gráfico 4. Balance Fiscal (% del PBI)**



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. Series estadísticas. <http://estadisticas.bcrp.gob.pe/>

Desde 1970 sólo se ha producido superávit fiscal en cuatro años, cuatro de los cuales se han producido en los últimos cinco. Las finanzas públicas fueron de un ligero déficit en 2005 a lograr un récord de tres años consecutivos de superávit fiscal (2006-2008). Luego, hubo déficit fiscal en los años 2009-2010 como resultado de la aplicación del Plan de Estímulo Económico para mitigar los efectos de la crisis internacional. Gracias a los ahorros generados entre 2006 y 2008, el gobierno fue capaz de aplicar una política fiscal anticíclica (equivalente a 3.4 por ciento del PBI), sin comprometer la sostenibilidad fiscal. De esta manera, la crisis no

dañó permanentemente la economía peruana: las empresas se mantuvieron firmes y no hubo pérdida de bienestar de la población.

### Balanza de Pagos

Con el aumento de la demanda interna y su efecto sobre el volumen de las importaciones, las proyecciones indican que el déficit en cuenta corriente aumentará del 1.8 por ciento del PBI en 2010 al 3.1 por ciento y al 3.2 por ciento del PBI en 2011 y 2012, respectivamente. Claramente, los flujos de capital extranjeros a largo plazo compensaron el déficit en cuenta corriente.

Tabla 4. Balanza de Pagos (US\$ Millones)

	2009	2010	2011*	2012*
Balanza de Cuenta Corriente	211	-2 315	-5 314	-5 955
Cuenta Financiera	1 694	12 921	6 814	6 955
Resultado de la Balanza de Pagos	1 905	10 606	1 500	1 000

\* Proyecciones.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. Series estadísticas. <http://estadisticas.bcrp.gob.pe/>

## Empleo

El crecimiento económico de los últimos años dio lugar a la generación de empleo no sólo en Lima, la capital del Perú, sino también en otras ciudades y zonas rurales. A nivel nacional, alrededor de 2 millones de nuevos empleos fueron creados durante los últimos cinco años. El empleo en empresas de 10 o más trabajadores se incrementó en un 24.5 por ciento en el mismo período, por ejemplo, en Huancayo (43.6 por ciento), Puno (40.3 por ciento) y Piura (38 por ciento).

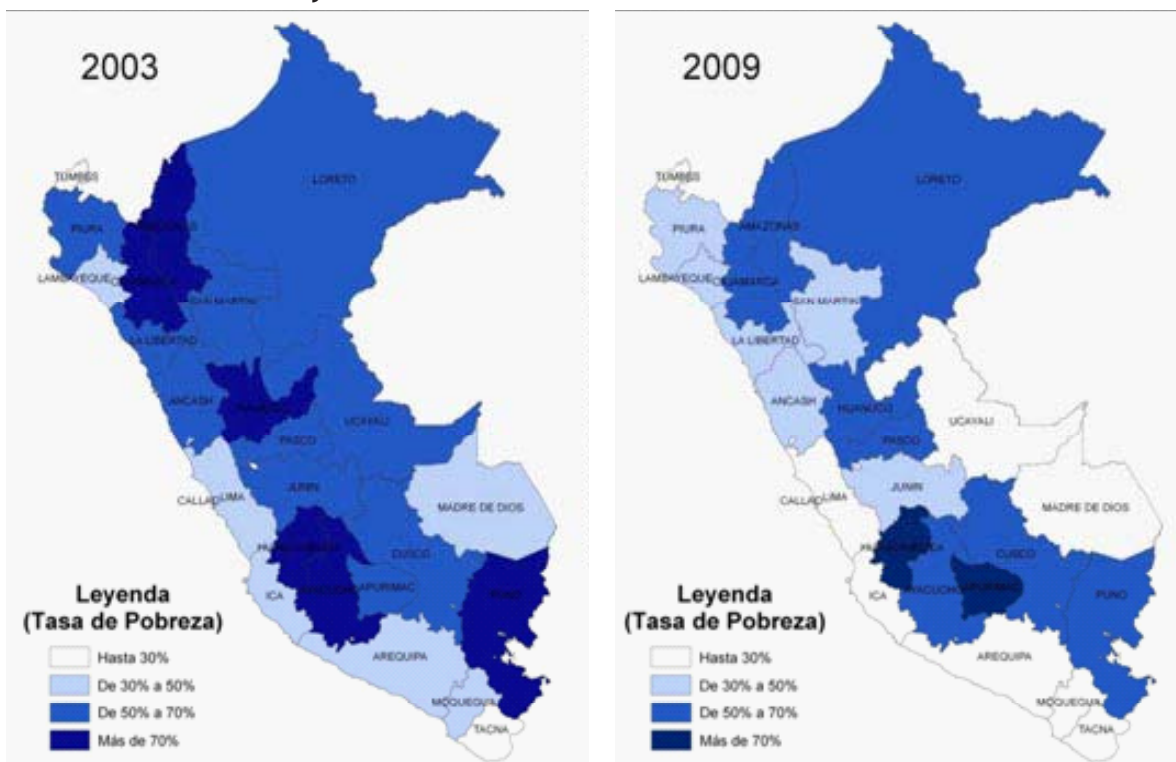
Por otro lado, el subempleo en Lima Metropolitana se ha reducido en los últimos años. En el año 2005, el subempleo representaba el 61 por

ciento de la población económicamente activa mientras que en el año 2010 representaba el 46 por ciento, según encuestas permanentes de empleo. A pesar de esta tendencia decreciente, el subempleo sigue siendo elevado.

## Pobreza y Desigualdad

El dinámico crecimiento del país ha contribuido a reducir la tasa nacional de pobreza en casi un 15 por ciento en los últimos años, pasando de un 48.6 por ciento en el año 2004 a alrededor del 34.8 por ciento de la población en 2009. Las regiones más pobres son Huancavelica, Apurímac y Huánuco, donde la tasa de pobreza en 2009 fue del 77.2 por ciento, 70.3 por ciento y 64.5 por ciento, respectivamente.

Gráfico 5. Pobreza 2003 y 2009



Fuente: MEF

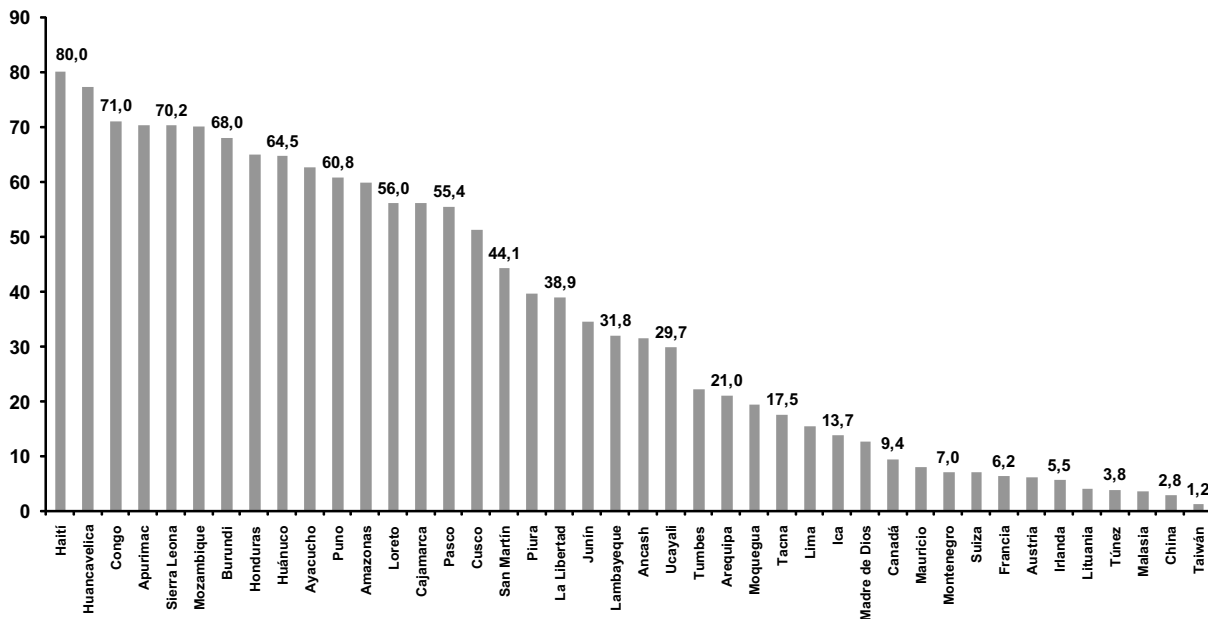


Tabla 5. Distribución Geográfica de la Pobreza por departamentos, 2009

Departamento	Población	% Pobreza total	% Pobreza extrema	% Población rural	% Población urbana	Zona geográfica
Amazonas	375 993	59,8	25,0	55,8	44,2	Oriente
Ancash	1 063 459	31,5	8,2	35,8	64,2	Costa Norte y Sierra Norte
Apurímac	404 190	70,3	40,3	54,1	45,9	Sierra Sur
Arequipa	1 152 303	21,0	4,1	9,4	90,6	Costa Sur
Ayacucho	612 489	62,6	26,2	42,0	58,0	Sierra Sur
Cajamarca	1 387 809	56,0	24,9	67,3	32,7	Costa Norte y Sierra Norte
Cusco	1 171 403	51,1	20,7	45,0	55,0	Sierra Sur
Huancavelica	454 797	77,2	46,8	68,3	31,7	Sierra Centro
Huánuco	762 223	64,5	32,6	57,5	42,5	Sierra Centro
Ica	711 932	13,7	0,4	10,7	89,3	Costa Sur
Junín	1 225 474	34,3	10,0	32,7	67,3	Sierra Centro
La Libertad	1 617 050	38,9	12,9	24,6	75,4	Costa Norte y Sierra Norte
Lambayeque	1 112 868	31,8	6,5	20,5	79,5	Costa Norte y Sierra Norte
Lima	8 445 211	15,3	0,7	2,0	98,0	Lima
Loreto	891 732	56,0	27,3	34,6	65,4	Oriente
Madre de Dios	109 555	12,7	1,8	26,7	73,3	Oriente
Moquegua	161 533	19,3	3,7	15,4	84,6	Costa Sur
Pasco	280 449	55,4	23,9	38,1	61,9	Sierra Centro
Piura	876 877	39,6	9,6	49,3	50,7	Costa Norte y Sierra Norte
Puno	1 268 441	60,8	25,9	50,3	49,7	Sierra Sur
San Martín	728 808	44,1	12,0	35,1	64,9	Oriente
Tacna	288 781	17,5	1,6	8,7	91,3	Costa Sur
Tumbes	200 306	22,1	3,7	9,3	90,7	Costa Norte
Ucayali	432 159	29,7	8,5	24,7	75,3	Oriente
Nacional	27 412 157	34,8	11,5	24,1	75,9	-

Fuente: INEI. Información social. <http://www.inei.gov.pe/Sisd/index.asp>

Gráfico 6. Perú: Pobreza departamental en el contexto mundial (%)

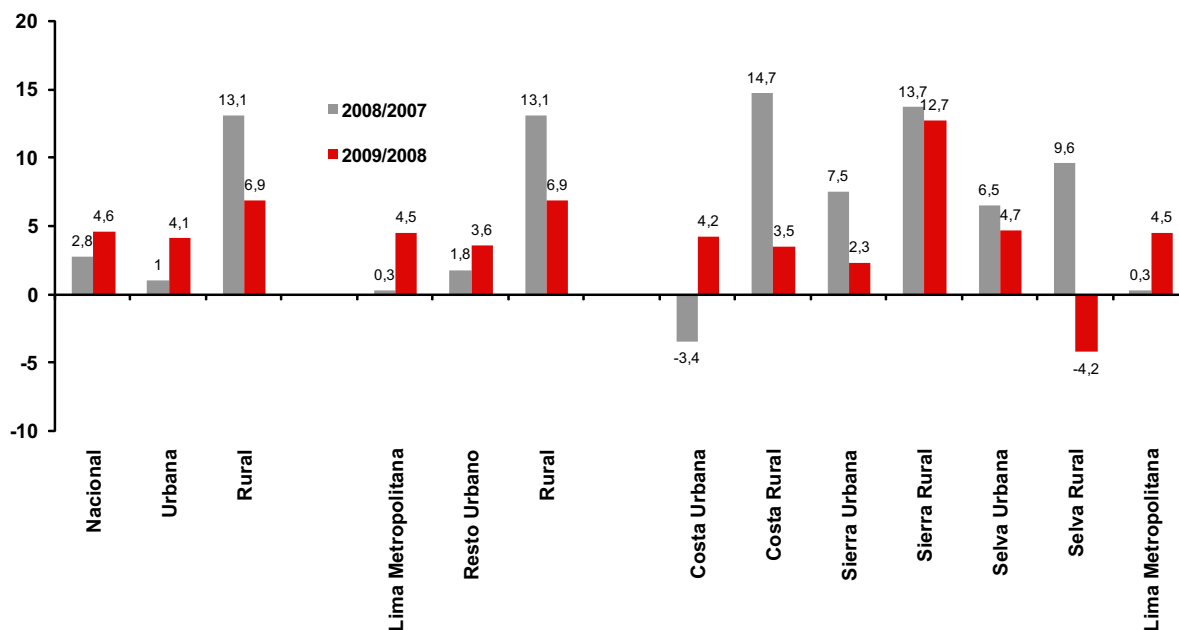


Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Información social. <http://www.inei.gob.pe/Sisd/index.asp>, Agencia Peruana de Cooperación Internacional (2010)

En el Perú, el ingreso promedio per cápita real mensual, ascendió a S/. 473.5 nuevos soles (176 USD) en el año 2009, lo que representó un incremento del 4.6 por ciento, respecto al ingreso obtenido en el 2008. En

Lima Metropolitana, los ingresos reales per cápita aumentaron un 4.5 por ciento, en el Resto Urbano un 3.6 por ciento, mientras que en el área rural fue de un 6.9 por ciento (Gráfico 7).

Gráfico 7. Perú: Variación porcentual del Ingreso Real Promedio Per Cápita, según ámbito geográfico, 2007-2009

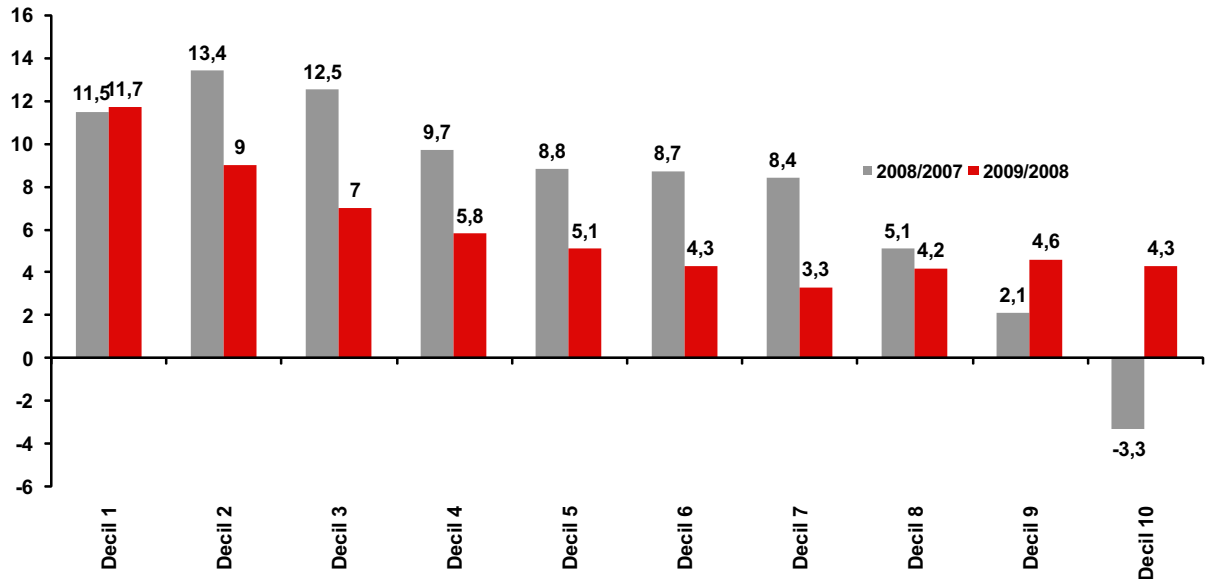


Fuente: INEI. Información social. <http://www.inei.gob.pe/Sisd/index.asp>

En los gráficos siguientes, se presentan las variaciones porcentuales del ingreso real promedio per cápita real de Lima Metropolitana y a nivel nacional, desde el 2007 al 2009, por deciles de ingreso. Al observar las variaciones en los ingresos en el ámbito nacional (Gráfico 8) se nota que tanto en el año 2008 como en

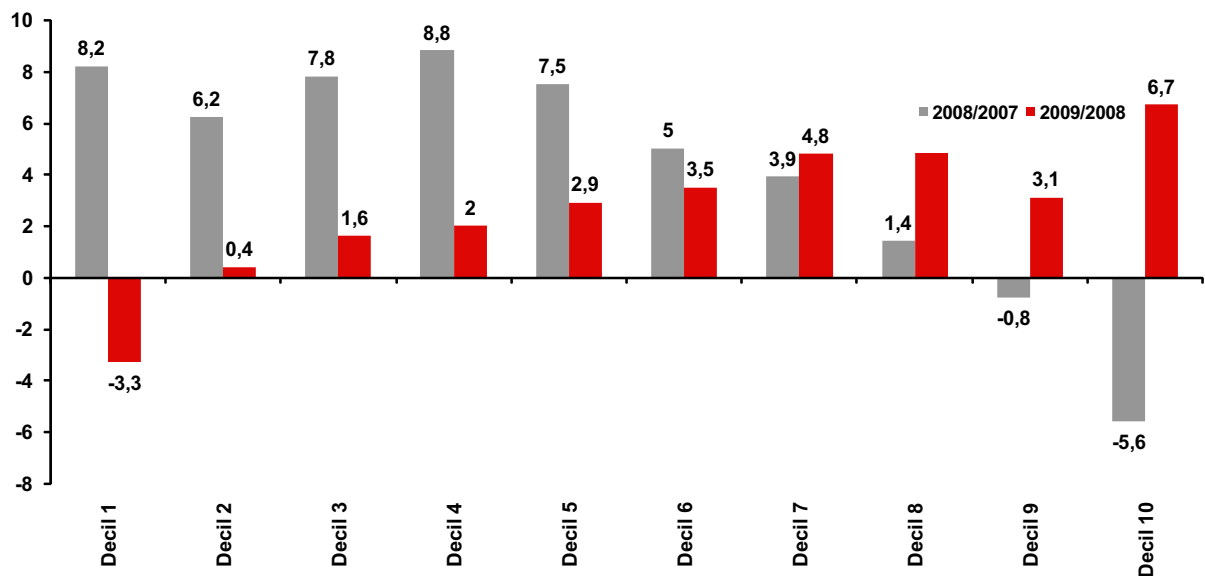
el 2009 las mayores variaciones en el ingreso per cápita real se registraron en los deciles más pobres (1 y 2). No obstante, en Lima Metropolitana las mayores variaciones en el ingreso se encuentran en los segmentos de la población de mayor poder adquisitivo, deciles seis, siete, ocho y diez (Gráfico 9).

**Gráfico 8. Perú: Variación porcentual del Ingreso Real Promedio Per Cápita, según Deciles, 2007-2009**



Fuente: INEI. Información social. <http://www.inei.gob.pe/Sisd/index.asp>

**Gráfico 9. Lima Metropolitana: Variación porcentual del Ingreso Real Promedio Per Cápita, según Deciles, 2007-2009**



Fuente: INEI. Información social. <http://www.inei.gob.pe/Sisd/index.asp>

**Tabla 6. Ingreso Real Promedio Per Cápita mensual y Variación porcentual según Dominios Geográficos , 2007-2009**

(Soles constantes base=2001 a precios de Lima Metropolitana)					
Dominios Geográficos	2007	2008	2009	Variación porcentual	
				2008/2007	2009/2008
Nacional	440,2	452,5	473,5	2,8	4,6
Urbana	574,4	580,1	604,0	1,0	4,1
Rural	189,8	214,7	229,5	13,1	6,9
<b>Dominios</b>					
Lima Metropolitana	701,1	703,0	734,9	0,3	4,5
Resto Urbano	472,8	481,2	498,6	1,8	3,6
Rural	189,8	214,7	229,5	13,1	6,9
<b>Regiones</b>					
Costa Urbana	498,9	481,9	502,4	-3,4	4,2
Costa Rural	291,5	334,3	346,0	14,7	3,5
Sierra Urbana	469,8	504,9	516,4	7,5	2,3
Sierra Rural	162,8	185,2	208,7	13,7	12,7
Selva Urbana	404,1	430,5	450,6	6,5	4,7
Selva Rural	204,3	223,8	214,4	9,6	-4,2
Lima Metropolitana	701,1	703,0	734,9	0,3	4,5

Fuente: INEI. Información social. <http://www.inei.gob.pe/Sisd/index.asp>

El índice de Gini, que mide el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos, pasó de 0.49 en el año 2004 a 0.48 en el 2009, es decir, hubo una muy ligera reducción en la desigualdad de los ingresos

per cápita reales en el Perú. Esta disminución del Gini se debe a la disminución de la desigualdad en el área urbana. En el área rural, el índice de Gini prácticamente se ha mantenido constante.

**Tabla 7. Evolución de la Desigualdad del Ingreso 2004-2009 (Coeficiente de Gini)**

Niveles Geográficos	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual
Nacional	0,49	0,51	0,50	0,51	0,48	0,48
Urbana	0,45	0,47	0,45	0,46	0,43	0,43
Rural	0,40	0,41	0,41	0,43	0,43	0,41
<b>Dominios</b>						
Lima Metropolitana	0,44	0,50	0,46	0,45	0,43	0,44
Resto urbano	0,42	0,43	0,42	0,44	0,42	0,41
Rural	0,40	0,41	0,41	0,43	0,43	0,41
<b>Regiones</b>						
Costa Urbana	0,40	0,40	0,39	0,42	0,38	0,39
Costa Rural	0,39	0,36	0,37	0,39	0,38	0,37
Sierra Urbana	0,44	0,46	0,44	0,45	0,46	0,43
Sierra Rural	0,39	0,42	0,40	0,42	0,41	0,40
Selva Urbana	0,40	0,41	0,43	0,45	0,42	0,43
Selva Rural	0,37	0,37	0,40	0,42	0,42	0,41
Lima Metropolitana	0,44	0,50	0,46	0,45	0,43	0,44

Fuente: INEI. Información social. <http://www.inei.gob.pe/Sisd/index.asp>

El problema de la desigualdad en el Perú tiene varias causas: la corrupción y la mala gestión de los recursos por el gobierno, las trabas a la formalización de las empresas, la falta de infraestructura productiva y social, el escaso apoyo a las PYME, un proceso de regionalización con instituciones débiles y prioridades equivocadas, y regulaciones laborales rígidas que fomentan la informalidad.

Se necesitan recursos no sólo para poder redistribuir, sino también para cerrar las brechas que permitan consolidar al Perú como un país cada vez más próspero en su conjunto.

## 2.2. Evolución del Comercio Exterior Peruano

### Exportaciones

Las exportaciones peruanas han tenido una buena trayectoria en los últimos 10

años. En 2010, las exportaciones alcanzaron prácticamente un valor de USD 35 mil millones, el doble que en 2005 y cinco veces más que a comienzos de la década. En el año 2011, las exportaciones alcanzaron la cifra récord de USD 45 mil millones, un 32 por ciento más que en el 2010. Por otro lado, las exportaciones per cápita alcanzaron los USD 1,182 en 2010, dos veces más que en 2005.

Durante el período 2001-2010, el aumento de las exportaciones fue consecuencia de mayores precios de exportación, sobre todo en minerales y productos agrícolas, y un aumento en los volúmenes de exportación en general (ver Tabla 8). El gran volumen de exportaciones en todos los sectores fue el resultado de varios años de inversión privada.

Tabla 8. Exportaciones por sector (2001, 2005, 2010 y 2011)

	US\$ Millones				Var. %	Var. %	Var. %
	2001	2005	2010	2011	2011/ 2010	2010/ 2001	2011/ 2010
TOTAL	6 956	17 301	34 775	45 901	32	400	32%
Tradicionales	4 758	13 016	26 872	35 704	33	465	33%
Minería	3 205	9 793	21 017	26 938	28	556	28%
Pesca	926	1 304	1 882	2 101	12	103	12%
Petróleo y combustibles	422	1 593	3 012	5 000	66	613	66%
Agrícola	204	326	961	1 665	73	371	73%
No Tradicionales	2 198	4 285	7 903	10 198	29	260	29%
Agrícola	437	1 007	2 172	2 845	31	397	31%
Textiles	665	1 276	1 558	1 990	28	134	28%
Pesca	207	331	647	1 051	62	212	62%
Químico	246	532	1 497	1 648	10	508	10%
Metalmecánico	160	191	392	480	23	145	23%
Hierro y acero	190	383	845	1 051	24	346	24%
Minería no metálica	58	118	250	491	97	332	97%
Artesanía	2	1	1	5	719	(66)	719%
Madera y papel	142	260	351	398	13	148	13%
Pieles y cuero	16	29	33	46	41	102	41%
Otros	75	155	158	194	22	111	22%

Fuente: SUNAT. Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. Estadísticas de comercio exterior. <http://www.aduanet.gob.pe/aduanas/informae/estadisticasComExt.htm>

Es importante hacer hincapié en la evolución de las exportaciones no tradicionales o manufacturadas (con mayor valor agregado). Se alcanzó un valor de USD 7,212 millones en 2010, un 260 por ciento más que en 2001. Este incremento se basó en los sectores más dinámicos como el agro no tradicional (397 por ciento), químicos (508 por ciento), hierro y acero (346 por ciento) y pesca (212 por ciento).

En el año 2010, Europa fue el principal destino de las exportaciones peruanas recibiendo el 29 por ciento de las exportaciones totales. Suiza (11 por ciento) y Alemania (4.3 por ciento) representaron la mayor parte de estos envíos. Los productos mineros como el oro y el cobre fueron los principales productos exportados a estos países, además de plomo, café y harina de pescado.

En la región asiática, se incrementaron los envíos de cobre, zinc, plomo, hierro y harina de pescado a China (15.9 por ciento) y Japón (5.4 por ciento); mientras que en América Latina y el Caribe, Chile (4 por ciento) recibió cobre, molibdeno, petróleo y productos químicos orgánicos e inorgánicos.

Aunque Estados Unidos perdió terreno como destino de las exportaciones peruanas, representó el 16.2 por ciento del valor de las exportaciones, que incluyen envíos de oro, cobre, aceite, ropa, verduras, frutas y café. Canadá (9.7 por ciento) también es un importante destino para las exportaciones de oro, plomo y cobre.

### **Importaciones**

Las importaciones alcanzaron los USD 28.7 mil millones en 2010, mientras que en el 2011 se registró un valor de USD 37.9 mil millones, estableciendo un nuevo récord. Las importaciones del 2010 doblaron las del año 2005 y cuadruplicaron las del 2000. Los valores de las importaciones aumentaron un 44.1 por ciento desde el año 2005, mientras que el volumen de importaciones creció un 63.9 por ciento a partir de este mismo año.

En 2010, los países de los que se importó más fueron Estados Unidos (17 por ciento) y China (12 por ciento), seguido por Brasil (siete por ciento) y Ecuador (cinco por ciento). Los principales productos importados incluyen el petróleo y sus derivados, los vehículos, el maíz y los teléfonos celulares, entre otros.

### **2.3. El Comercio Exterior como motor del desarrollo del Perú**

En los últimos años el comercio exterior del Perú ha tenido un papel muy positivo. Las políticas públicas consolidaron este proceso sobre la visión de un país cada vez más abierto e integrado con el mundo.

#### **Política Arancelaria**

Los niveles y la dispersión arancelaria se han reducido considerablemente en los últimos años en consistencia con una mayor integración con el mundo. El objetivo de estas sucesivas reducciones arancelarias es que las empresas peruanas puedan acceder a materias primas, insumos y bienes de capital más baratos de manera que su producción resulte más competitiva tanto internamente como en el exterior aprovechando la red de acuerdos que se están negociando. De esta forma, los consumidores también pueden ampliar sus posibilidades de elección.

Actualmente, la estructura arancelaria del Perú consta de tres niveles, de cero, seis y 13 por ciento. La gran mayoría de los productos que se importan (55.5 por ciento del total de líneas) pagan un arancel del cero por ciento (materias primas, insumos y bienes de capital para la producción de diferentes sectores).

Las partidas o productos que están en el nivel del seis por ciento son principalmente los bienes de consumo que representan un tercio del total. Finalmente, un poco más del diez por ciento de las partidas arancelarias se sitúan en el nivel del 13 por ciento, éstas son principalmente productos considerados sensibles como algunos agrícolas e industriales (ver Tabla 9).

Tabla 9. Derechos de Aduanas

Arancel	Número de partidas	Participación sobre el total
0%	4 099	55,5%
6%	2 489	33,7%
13%	792	10,7%
Total	7 380	

Fuente: SUNAT. Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. Estructura porcentual del arancel. [http://www.aduanet.gob.pe/servlet/AI\\_Acum](http://www.aduanet.gob.pe/servlet/AI_Acum)

### Agenda de Negociaciones Comerciales

Entre 2006 y 2010, los siguientes acuerdos de libre comercio fueron firmados: Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos de América, Tratado de Libre Comercio con China, Canadá y Singapur, y el Acuerdo de Complementación Económica con Chile. Este último, junto con aquellos que ya estaban en vigor (la Comunidad Andina, MERCOSUR y ACE con México) permitieron que las exportaciones peruanas a estos países disfrutaran de aranceles preferenciales.

Cabe señalar que los acuerdos con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés), Tailandia, la Unión Europea, Japón y Corea del Sur, a pesar de que ya se han terminado, todavía están en proceso de revisión y / o están en ejecución legal. Estos acuerdos cubren más del 90 por ciento del comercio internacional del Perú a fecha del 28 de julio 2011, y ayudarán a asegurar que el 85 ciento tenga acceso libre de aranceles para las exportaciones del Perú.

### Promoción de Exportaciones y Desarrollo del Comercio

A través de la implementación del Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX) y sus diferentes productos, se ha puesto énfasis a la promoción de exportaciones, el desarrollo del comercio y la cultura exportadora.

El PENX 2003 - 2013, identifica los siguientes objetivos, cada uno de los cuales cuenta con estrategias y medidas específicas: (i) lograr una oferta diversificada, con un significativo valor agregado, de calidad y volúmenes que permitan tener una presencia competitiva en

los mercados internacionales; (ii) diversificar y consolidar la presencia de las empresas, productos y servicios peruanos en los mercados de destino priorizados; (iii) contar con un marco legal que permita la aplicación de mecanismos eficaces de facilitación del comercio exterior, fomente el desarrollo de la infraestructura y permita el acceso y la prestación de servicios de distribución física y financieros en las mejores condiciones de calidad y precio; y (iv) desarrollar una cultura exportadora con visión global y estratégica que fomente capacidades de emprendimiento y buenas prácticas comerciales basadas en valores.

En cuanto al tema del desarrollo regional se busca: (i) incrementar el valor agregado y la sofisticación de la oferta exportable mediante la priorización del apoyo para su desarrollo, tanto a nivel regional como productivo; (ii) desarrollar la oferta exportable de productos derivados de la biodiversidad de manera sostenible y de acuerdo con los estándares internacionales, que a la vez permita la mejora de la calidad de vida de las poblaciones rurales; (iii) capacitar con potencial exportador a productores y asociaciones de productores con tal de incrementar y desarrollar la oferta exportable y lograr el fortalecimiento de las instituciones regionales a través de la coordinación con actores regionales (Cámaras de Comercio, Gobierno Regional, productores, entre otros).

Además, el PENX cuenta con otros documentos complementarios tales como:

- El Plan Maestro de Facilitación de Comercio Exterior, que se centra en estrategias de competitividad para el comercio (macroeconómica, financiera y logística).



- El Plan Maestro de Cultura Exportadora, que contempla acciones de carácter formativo e instructivo de forma descentralizada, vinculadas a la generación de una oferta exportable de calidad y a la consolidación y diversificación de nuevos mercados. Específicamente, se busca fomentar una conciencia nacional en favor del comercio exterior; promover la meritocracia y concienciar sobre la calidad y la competitividad.
- Planes Operativos de Mercado, que incluyen estrategias para diversificar y consolidar la oferta exportable peruana de bienes y servicios en diferentes mercados individuales.
- Planes Operativos Sectoriales en los que se analizan los mercados internacionales y se presentan objetivos, estrategias y tareas en los siguientes temas: agropecuario y agroindustrial; artesanías; forestal y maderero; joyería y orfebrería; pesca y acuicultura; servicios intensivos en capital; cuero, calzado y accesorios diversos; químico; siderometalúrgico metalmecánico; y, textil y confecciones.
- Perfiles de Mercado y Competitividad Exportadora de productos exportables, en los que se analiza la cadena productiva nacional de estos bienes, así como su dinámica mundial, con la finalidad de presentar un plan estratégico que incluya las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para la exportación de estos productos.
- Planes Regionales de Comercio Exterior, donde se estudian las ventajas competitivas de cada Región y se definen objetivos, estrategias y planes de acción para potenciar las exportaciones regionales.

Las áreas especializadas en el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y la agencia gubernamental encargada de la promoción, la Comisión para la Promoción de Exportaciones (PROMPERU), han recibido cada vez mayores

recursos presupuestarios para implementar sus programas y proyectos.

#### **2.4. La Cooperación Internacional en el Perú**

De acuerdo con la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), el Perú recibe al año unos USD 300 millones por Cooperación Técnica Internacional No Reembolsable para proyectos de carácter nacional, regional y local, en temas prioritarios tales como la superación de la pobreza extrema y el hambre, la educación primaria universal, la reducción de la mortandad infantil, la mejora de la salud materna, la lucha contra el HIV / SIDA y otras enfermedades contagiosas, la defensa del medio ambiente y la igualdad de género.

En los últimos años, han surgido una serie de amenazas a los recursos de cooperación que recibe el Perú. En algunos casos se debe a cuestiones internacionales como la crisis económica en los principales países donantes y, en otros casos, a situaciones domésticas. El ingreso del Perú a la categoría de “país de renta media”, por haber logrado una renta per cápita mayor a los USD 2,000 por persona, lo lleva paulatinamente a dejar de ser receptor de cooperación no reembolsable.

Los recursos de la cooperación técnica internacional no reembolsable para el Perú están destinados a:

- Apoyar la ejecución de actividades y proyectos prioritarios para el desarrollo del país y sus regiones, en especial en los espacios socioeconómicos de mayor pobreza y marginación.
- Adquirir conocimientos científicos y tecnológicos para su adaptación y aplicación en el Perú; así como facilitar a los extranjeros la adquisición de conocimientos científicos y tecnológicos nacionales;
- Brindar preparación técnica, científica y cultural, a peruanos en el país o en el extranjero y a los extranjeros en el Perú.



### Naturaleza de la cooperación técnica internacional no reembolsable en el Perú

Los recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) canalizados por la APCI son de naturaleza no reembolsable y están constituidos por los recursos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales, y que en cada operación cumplen las siguientes condiciones:

- Tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de los países en desarrollo,
- Tienen carácter de concesión y contienen un elemento de donación de al menos el 25 por ciento.

De acuerdo con el marco legal nacional, el *modus operandi* en el ámbito mundial de las diversas partes cooperantes y sobre la base de los convenios marco suscritos por el Perú, participan en el proceso:

- La Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI.- Responsable de conducir, programar, organizar y supervisar la Política Nacional de Desarrollo. Es

un organismo adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores.

- El Ministerio de Relaciones Exteriores, identificando y comprometiendo las posibilidades de cooperación para el Perú.
- El Ministerio de Economía y Finanzas, competente y responsable de administrar las cooperaciones reembolsables y las no reembolsables asociadas a operaciones oficiales de crédito externo.
- Los ministerios y organismos públicos de nivel nacional así como los gobiernos regionales y locales, que identifican, programan, ejecutan, supervisan y evalúan los proyectos en su respectivo ámbito.
- Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) nacionales registradas oficialmente.
- Las fuentes cooperantes oficiales (agencias especializadas o representaciones de gobiernos extranjeros y organizaciones multilaterales) y no oficiales (entidades privadas extranjeras reconocidas o no por el Estado Peruano).

### Principales Cooperantes Bilaterales y Multilaterales

Tabla 10. Perú: Principales Fuentes Cooperantes Bilaterales Montos Programados (US\$): 2006-2009

Fuente Cooperante	2006	2007	2008	2009
España	97 398 202	124 913 004	124 371 363	140 673 676
EE.UU.	84 890 421	85 153 941	96 850 422	81 651 483
Alemania	64 485 706	68 278 140	72 351 198	65 506 775
Unión Europea	67 656 278	63 781 949	51 725 631	48 496 210
Italia	46 474 389	38 840 498	35 085 501	14 735 047
Suiza	11 016 634	14 061 040	13 586 605	12 033 408
Bélgica	10 432 389	7 446 966	18 909 887	9 320 062
Canadá	9 768 602	11 789 670	2 587 559	905 888
Corea del Sur	2 750 000	4 505 570	7 866 790	6 700 654
Japón	408 659	1 725 483	15 398 878	3 234 461
Suecia	3 184 219	3 469 000	3 233 669	1 950 223
Otras	5 750 499	4 807 039	5 864 194	5 661 784
Monto Total	404 218 004	428 774 307	447 833 705	390 871 680

Fuente: Agencia Peruana de Cooperación Internacional (2011). Memoria Institucional. [http://www.apci.gob.pe/marco/attach/Memoria%20final\\_web.pdf](http://www.apci.gob.pe/marco/attach/Memoria%20final_web.pdf)

Entre los países, España, Estados Unidos (EEUU), Alemania y la Unión Europea, concentran el 80 por ciento de los recursos de la Cooperación Internacional No Reembolsable Bilateral.

**Tabla 11. Perú: Principales Fuentes Cooperantes Multilaterales Montos Programados (US\$): 2006-2009**

Fuente Multilateral	2006	2007	2008	2009
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD	5 844 920	11 824 835	7 786 733	9 599 186
Banco Interamericano de Desarrollo - BID	2 229 210	3 456 969	3 973 575	6 265 060
Organización Panamericana de la Salud - OPS	-	5 261 460	6 515 877	5 910 137
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF	6 243 348	6 075 200	4 700 000	4 580 000
Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - ONUDD	2 875 000	3 157 417	4 117 900	3 694 500
Programa Mundial de Alimentos - PMA	595 245	6 874 616	8 800 618	1 682 245
Otras fuentes	3 043 452	5 679 599	2 781 192	2 560 315
Monto Total	20 831 175	42 330 096	38 675 895	34 291 443

Fuente: Agencia Peruana de Cooperación Internacional (2011). Memoria Institucional. [http://www.apci.gob.pe/marco/attach/Memoria%20final\\_web.pdf](http://www.apci.gob.pe/marco/attach/Memoria%20final_web.pdf)

Las primeras cuatro principales fuentes representan en promedio el 63 por ciento de los recursos de la Cooperación Internacional No Reembolsable que programan anualmente entidades multilaterales en el país.

En la Tabla 13 se muestra cómo han sido ejecutados los montos de la Cooperación Internacional No Reembolsable, según el ámbito geográfico. Llama la atención que en los años 2008 y 2009, Lima fue la principal beneficiada con alrededor del 20 por ciento del total ejecutado a nivel nacional, seguida por Cusco e Ica. Mientras que en localidades como Huancavelica, Ayacucho y Apurímac, no se ejecutó más del cinco por ciento del total a nivel nacional.

Estos resultados podrían poner en duda la eficiencia en la asignación de los recursos de la Cooperación Internacional No Reembolsable, en la lucha contra la pobreza en aquellos ámbitos geográficos que más lo necesitan. No obstante, es preciso considerar también las extremas diferencias en cuanto a concentración poblacional que tienen las diferentes regiones del Perú. Mientras Lima, Cusco e Ica concentran un aproximadamente el 31, cuatro y tres por ciento de la población del Perú respectivamente, las regiones de Huancavelica, Ayacucho y Apurímac concentran al 1.6, dos y 1.4 por ciento de la población respectivamente.

Tabla 12. Perú: CINR - Ejecutada por ámbito geográfico, 2006-2009

Ámbito Geográfico	2006		2007		2008		2009	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%
Amazonas	7 834 981	1,6	4 951 071	1	5 000 077	1,2	6 698 410	1,8
Ancash	9 878 238	2	18 059 001	3,6	12 375 321	2,9	7 601 197	2
Apurímac	26 061 763	5,4	16 005 881	3,2	12 488 647	3	14 023 104	3,7
Arequipa	11 920 429	2,5	14 035 109	2,8	14 067 274	3,3	9 839 891	2,6
Ayacucho	30 016 431	6,2	29 359 935	5,9	14 415 752	3,4	15 402 664	4,1
Cajamarca	15 066 702	3,1	21 105 332	4,2	18 692 124	4,4	19 006 313	5,1
Callao	4 693 005	1	5 675 049	1,1	5 515 004	1,3	4 610 459	1,2
Cusco	37 418 652	7,7	40 265 956	8,1	34 988 998	8,3	32 700 358	8,7
Huancavelica	12 940 568	2,7	18 287 418	3,7	18 134 892	4,3	18 831 186	5
Huánuco	19 352 577	4	18 665 225	3,7	5 928 881	1,4	5 649 971	1,5
Ica	3 897 458	0,8	19 043 025	3,8	26 357 646	6,2	36 723 097	9,8
Junín	14 662 891	3	16 473 986	3,3	9 358 244	2,2	8 296 621	2,2
La Libertad	12 004 912	2,5	14 526 097	2,9	12 647 390	3	12 535 280	3,3
Lambayeque	9 157 437	1,9	13 431 879	2,7	11 113 766	2,6	7 985 415	2,1
Lima	42 591 309	8,8	66 287 875	13,3	84 720 375	20,1	73 350 034	
Loreto	13 010 654	2,7	17 914 038	3,6	13 430 912	3,2	14 386 272	3,8
Madre de Dios	4 856 171	1	3 661 247	0,7	3 144 124	0,7	4 045 792	1,1
Moquegua	2 043 822	0,4	1 511 785	0,3	1 421 695	0,3	2 201 529	0,6
Pasco	4 966 513	1	4 716 268	0,9	4 226 552	1	3 085 629	0,8
Piura	17 141 988	3,5	27 975 295	5,6	22 680 790	5,4	18 854 477	5
Puno	16 104 300	3,3	15 464 841	3,1	12 388 822	2,9	10 698 099	2,9
San Martín	15 545 964	3,2	20 495 962	4,1	11 314 418	2,7	8 898 038	2,4
Tacna	1 399 078	0,3	1 198 775	0,2	1 237 719	0,3	1 308 927	0,3
Tumbes	3 250 920	0,7	2 336 502	0,5	10 256 146	2,4	14 372 163	3,8
Ucayali	12 676 863	2,6	12 337 218	2,5	6 538 313	1,5	7 333 535	2
Nivel Nacional	136 877 697	28,2	76 233 762	15,2	49 902 217	11,8	16 843 688	4,5
Total	485 371 323	100	500 018 532	100	422 346 099	100	375 282 149	100

Fuente: Agencia Peruana de Cooperación Internacional (2011). Memoria Institucional. [http://www.apci.gob.pe/marco/attach/Memoria%20final\\_web.pdf](http://www.apci.gob.pe/marco/attach/Memoria%20final_web.pdf)

### El reto de los países de ingreso medio

La economía peruana atraviesa la fase expansiva más larga de su historia republicana. El PBI per cápita promedio coloca al Perú dentro del grupo de países de renta media, lo cual tendría que haber supuesto el retiro y la disminución progresiva de los flujos de la ayuda internacional del país. No obstante, y tal como se pudo apreciar, los niveles de pobreza y pobreza extrema siguen siendo altos y con características casi endémicas en la población rural.

Por este motivo, los Países de Renta Media (PRM) proponen un cambio de la visión en el desarrollo del sistema de cooperación internacional hacia un desarrollo sostenible. En ese contexto, la posición del Perú, expresada en diferentes foros internacionales, se resume en dos premisas centrales:

- Afinar los sistemas de focalización geográfica para designar las zonas con mayor pobreza como beneficiarios prioritarios de la Cooperación Internacional No Reembolsable.

- Necesidad de continuar con los flujos de la cooperación a los PRM, orientados hacia proyectos de desarrollo que promuevan las ventajas competitivas, el desarrollo comercial, científico y tecnológico del país.

Considerando los efectos de la crisis internacional, cabe precisar que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha hecho un llamamiento a los países donantes para que cumplan con los compromisos asumidos con los países receptores de la ayuda. De esta manera se mantendrían los compromisos ya firmados, al menos en el corto plazo.

#### 2.4.1. Principales programas y proyectos

La presente es una relación indicativa y no exhaustiva de los principales programas y proyectos que ha recibido el Perú en el marco de la cooperación internacional tanto no reembolsable como reembolsable para temas comerciales. Esta información servirá de base para las evaluaciones de efectividad e impacto de la iniciativa para el comercio en el Perú.

La relación se ha clasificado en dos grandes grupos: la cooperación que ha tenido como destino a entidades públicas (Tabla 13) y la que ha tenido como destino a entidades privadas (Tabla 14).

Tabla 13. Proyectos / Programas de Cooperación en comercio exterior que han tenido como destino entidades públicas

Entidad Donante	Programa / Proyecto	Breve Descripción	Monto	Plazo
USAID	Facilitación del Comercio Alcance regional (Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador).	Derivado del Acuerdo de Promoción Comercial con los EEUU para fortalecer instituciones con miras a un mejor aprovechamiento. Cubre seis temas coordinados con el Gobierno Peruano: laborales, propiedad intelectual, facilitación del comercio, medicinas, simplificación administrativa y telecomunicaciones.		Inicio 2010. Tres años con uno adicional
USAID	Programa de Reducción y Alivio de la Pobreza (PRA)	Objetivo: generación de empleo e ingresos sostenibles en zonas pobres del interior, con un enfoque empresarial y de demanda. Orienta sus actividades a la detección y eliminación de los obstáculos para abastecer mercados domésticos y extranjeros.		Segunda fase: 2009 - 2014
USAID	MYPECOMPETITIVA Enfoque Bilateral y regional (Colombia, Ecuador y Bolivia)	Fortalecimiento de las capacidades comerciales y competitivas de las micro y pequeñas empresas para incorporarlas a la cadena exportadora		2006 - 2009
State Secretariat for Economic Affairs of Switzerland (SECO)	Programa de Cooperación Comercial (PCC) o "Región Exportadora"	En la primera fase se diseñaron planes estratégicos regionales de exportación (PERX), en la segunda se apoyó el esquema de los comités regionales de exportación (CERX) con algunos gerentes regionales y algunos productos. La tercera fase del proyecto busca fortalecer la red de Instituciones de Apoyo Comercial; es decir, instituciones públicas y privadas proveedoras de servicios al sector exportador, concentrándose en las regiones con potencial de exportación fuera de Lima como el emergente Corredor Económico Nor Amazónico.	USD 4.7 MM	Desde el 2005. Está en su tercera fase desde el 2009
SECO	Programa de Promoción de las Capacidades Políticas y Derecho Comercial	Tiene dos componentes: i) el desarrollo de una red académica para desarrollar centros regionales con competencias para el derecho y la política comercial en los países socios seleccionados (Sudáfrica, Perú y Vietnam) y ii) becas para el <i>Master in International Law and Economics of the World Trade Institute</i> .	CH 5 MM	2010 - 2013
SECO	Proyecto "Promoción de la Exportación de Servicios / Turismo Sostenible en el Perú"	Fortalecimiento del sector turismo como fuente sostenible de ingresos, en el marco de una política nacional de mayor diversificación de las exportaciones peruanas.	USD 3.3 MM	Segunda Fase

Tabla 13. Proyectos / Programas de Cooperación en comercio exterior que han tenido como destino entidades públicas

Entidad Donante	Programa / Proyecto	Breve Descripción	Monto	Plazo
Unión Europea	Proyecto Integración Económica Regional de la CAN - "INTERCAN"	El objetivo es contribuir a fortalecer la integración económica regional en la Comunidad Andina (CAN) y facilitar sus relaciones con la UE, a través de la implementación a nivel nacional de las regulaciones regionales p.ej. en temas aduaneros, sanitarios y de facilitación de comercio, entre otros.	€ 8.9 MM	Desde fines 2009, plazo de 42 meses.
Unión Europea	Proyecto en materia de asistencia técnica - Apoyo PENX	Objetivo: impulsar el desarrollo económico y social del país a través de la promoción y consolidación de las exportaciones. Seis componentes: desarrollo de la oferta exportable, desarrollo de mercados, facilitación del comercio, ampliación de la cultura exportadora, preparación del Acuerdo de Asociación UE-CAN y promoción y apoyo en la Sierra y Selva.	€ 10 MM	2005 - 2010
Unión Europea	Proyecto UE - CAN "Facilidad de Asistencia Técnica al comercio"	Objetivo general: fortalecer el proceso de integración y contribuir al buen desarrollo de las negociaciones con la UE. Las áreas en las que se trabajó y sus respectivos líderes en la región fueron Sanidad (Instituto Colombiano Agropecuario), Inocuidad (SENASA de Perú), Producción orgánica (SENASA de Perú), Reglamentos y Normas Técnicas (ICONTEC de Colombia y Cámara de Comercio de Lima), Compras Públicas (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR), Logística (Asociación Nacional de Comercio Exterior de Colombia), Transportes (Federación Ecuatoriana de Exportadores - FEDEXPOR), y Comercio de Servicios (MINCETUR).	€ 4 MM	2009 - 2010
Unión Europea	EURO ECO TRADE	Objetivo: implementación y aprovechamiento del Acuerdo de Asociación entre el Perú y la UE	€13 MM	Inicio 2012, plazo dos años.
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Promoción del Uso de Plataformas Electrónicas de Comercio como Estrategia de Internacionalización de las Pymes Exportadoras Andinas	Objetivo: fortalecer la capacidad técnica e institucional de las Agencias de Promoción Comercial para apoyar a las pymes exportadoras en el incremento de sus exportaciones y en la diversificación de sus mercados a través del uso de plataformas de Comercio Electrónico	USD 200 mil	



Tabla 13. Proyectos / Programas de Cooperación en comercio exterior que han tenido como destino entidades públicas

Entidad Donante	Programa / Proyecto	Breve Descripción	Monto	Plazo
BID	Programa de Competitividad para el Desarrollo de Asociaciones de Exportación de Artesanos Textiles del Cusco	<p>Objetivo: desarrollar las habilidades de los productores, empresarios y artesanos textiles de las provincias de Calca, Canchis y Quispicanchi de la Región del Cusco, en materia de información, gestión empresarial, innovación tecnológica y diseños, así como orientar la implantación de modelos asociativos, para contactar con operadores comerciales en el mercado nacional e internacional.</p> <p>Se ha aprobado una segunda fase del proyecto por un monto de US\$ 300 mil que busca potenciar la internacionalización de los textiles de los artesanos del Cusco.</p>	USD 150 mil	Inicio 2009, 18 meses
BID	Apoyo para la Implementación y Administración de Acuerdos Comerciales	<p>Objetivo: apoyar la implementación de los compromisos en temas pendientes, fortalecer las capacidades para una eficiente administración de los acuerdos y mejorar las capacidades del sector privado para el aprovechamiento de acuerdos comerciales.</p> <p>Actividades: talleres de capacitación para funcionarios del gobierno y para el sector privado a nivel nacional (como por ejemplo uno de defensa comercial), y solución de controversias, entre otros. Entre los análisis, estudios y otras actividades realizadas, cabe mencionar la coordinación del programa de VUCE en MINCETUR para el periodo julio 2011 - enero 2012, el mapeo de procesos de la cadena logística de comercio exterior, la preparación de la propuesta del Fondo de garantías para pequeñas y medianas empresas exportadoras (GAMYPEX), el aprovechamiento del Convenio UPOV, la difusión de acuerdos comerciales en regiones, el diseño del sistema de seguimiento y el seguimiento de acuerdos comerciales, entre otros</p>	USD 500 mil	Inicio diciembre 2010, plazo de 12 meses
BID	Promoción del sector agroindustrial en Canadá	Objetivo: apoyar los esfuerzos institucionales dirigidos a aprovechar las oportunidades de exportación para productos agrícolas peruanos y crear empleos, facilitando el acceso al mercado canadiense para las empresas, en especial las pequeñas y medianas del sector agroindustrial de productos alimenticios (enlatados, frescos y congelados), y contribuir al diseño e implementación de actividades de promoción comercial llevadas a cabo por MINCETUR y PROMPERU	USD 325 mil	Inicio mediados de 2010, plazo de 12 meses

Tabla 13. Proyectos / Programas de Cooperación en comercio exterior que han tenido como destino entidades públicas

Entidad Donante	Programa / Proyecto	Breve Descripción	Monto	Plazo
BID	Creación de Conocimientos de Desarrollo de las Exportaciones en el Contexto del ALCA	Objetivo: apoyar al Perú para que pueda participar en el proceso de integración hemisférica y aprovechar sus beneficios. Dada la terminación del proceso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se ajustaron los objetivos y se flexibilizaron las actividades con el fin de apoyar el proceso de implementación y aprovechamiento del TLC con los Estados Unidos. Capacitar a pequeñas y medianas empresas en la cooperación internacional.	USD 150 mil	2008 - 2009
BID	Fortalecimiento para la Administración de los Regímenes de Origen	Objetivo general: fortalecer la capacidad institucional de Bolivia, Colombia y Perú para implementar y administrar los compromisos en los acuerdos comerciales respecto a la administración de las reglas de origen.  Objetivos específicos: a) apoyar el diseño y puesta en marcha de unidades de origen en los respectivos ministerios de cada país, (b) preparación de manuales de procedimientos y directrices para la administración de las reglas de origen, (c) capacitar a funcionarios públicos y al sector privado, y (d) conducir campañas de información orientadas al sector privado (en particular, las pequeñas y medianas empresas) y a la sociedad civil.		Inicio 2008, plazo de 18 meses
BID	Estudio sobre “Análisis sobre reformas para aprovechamiento de acuerdos comerciales”	Objetivos: i) analizar cuáles han sido los elementos claves tanto en los éxitos como en los fracasos de la política comercial seguida por el Perú, e ii) identificar las reformas necesarias para implementar y aprovechar el proceso de apertura comercial.		Primer semestre 2009
	Proyecto Regional (Región Andina) “Desarrollo institucional innovador en materia de Promoción”	Objetivo general: desarrollar capacidades técnicas e institucionales innovadoras en materia de promoción comercial en las Agencias de Promoción Comercial de los países andinos.  Objetivos específicos: (i) desarrollar nuevas estrategias de promoción para los países andinos como prestadores de servicios de <i>business process outsourcing and offshoring</i> (BPO&O), y (ii) desarrollar nuevos servicios de valor agregado y de generación de ingresos por parte de las Agencias.	USD 420 mil	Inicio 2008, plazo de 24 meses



Tabla 13. Proyectos / Programas de Cooperación en comercio exterior que han tenido como destino entidades públicas

Entidad Donante	Programa / Proyecto	Breve Descripción	Monto	Plazo
BID	Programa de Desarrollo de Políticas de Comercio Exterior	Objetivo: mejorar la gestión de la política comercial del país para aumentar sus exportaciones y diversificar sus mercados. El programa contó con seis componentes: i) reforma y reorganización institucional del Vice Ministerio de Comercio Exterior y el fortalecimiento del sistema inter-institucional de comercio exterior, ii) estudios técnicos, iii) entrenamiento y especialización, iv) sistema integral de información de comercio exterior, v) consultas con el sector privado y la sociedad civil, y vi) promoción comercial.	USD 7.2 MM	Inicio 2003, plazo de 36 meses
CAF / Global Environment Facility	Proyecto "Facilitación de Financiamiento para Negocios de la Bio Diversidad y Apoyo a Actividades de Desarrollo de Mercado en la Región Andina"	Objetivos: facilitar el desarrollo y racionalización de políticas favorables al biocomercio; facilitar el acceso de los productos provenientes de la biodiversidad a mercados que premien la extracción y producción sostenible; desarrollar capacidades empresariales en el marco de cadenas de valor de productos de la biodiversidad y fomentar el entendimiento del biocomercio; mejorar la adquisición y el acceso a la información sobre productos clave y mercados de biocomercio; apalancar recursos financieros para dirigirlos a iniciativas de biocomercio; apoyar proyectos piloto de biocomercio para la conservación de la biodiversidad; y acordar un sistema de intercambio, difusión y replicación de la información para el proyecto a nivel nacional y regional Andino, incluyendo mecanismos para su implementación.	USD 3.6 MM	
CAF / Agencia Española	Proyecto Piloto de Sistemas de Información Comercial (Antenas Comerciales) para Promover Exportaciones No Tradicionales en España.	Consultoría de expertos españoles en el diseño de un sistema de Antenas Comerciales y la implementación de un proyecto piloto en España para los sectores Agro y Agroindustria, Pesca y Acuicultura e Industria de la Vestimenta.	USD 432 mil	

Tabla 13. Proyectos / Programas de Cooperación en comercio exterior que han tenido como destino entidades públicas

Entidad Donante	Programa / Proyecto	Breve Descripción	Monto	Plazo
CAF	Proyecto Competitividad II	Préstamo entre el Gobierno Peruano y la Corporación Andina de Fomento (CAF) para financiar el Programa de Apoyo a la Competitividad, Gobernabilidad e Inversión Social, firmado el 2003.  El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo fue incorporado al proyecto para financiar actividades relacionadas con la promoción, el fortalecimiento y el desarrollo de capacidades y procesos para la exportación, con miras a elevar los niveles de competitividad del país.	USD 1.5 MM	2007 - 2009
CAF	Gerente de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)	Acuerdo de cooperación técnica con el objetivo de apoyar la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE).	USD 88 mil	2007 - 2009
CAF	Proyecto Piloto para Sistema de Comercio Justo en el Clúster Textil Peruano.	Objetivo: diseñar e implementar un sistema de comercio justo para las confecciones peruanas con el fin de dar mayores oportunidades a las Pymes del sector y promover el desarrollo social y económico.	USD 350 mil	Inició 2009, plazo de 18 meses.
CAF	Proyecto "Elaboración de Normas Técnicas para el Jurel, la Caballa y la Trucha"	El objetivo fue establecer las normas técnicas del jurel, la caballa y la trucha para su exportación como congelados	USD 30 mil	
CBI - Holanda	Programa de Fortalecimiento Institucional	Objetivo: desarrollar servicios de calidad adecuada para los mercados de la Unión Europea, formación del personal de PROMPERU y lograr que como Institución esté totalmente preparada.  Actividades de capacitación y <i>coaching</i> en: habilidades de investigación de mercados; tendencias y requisitos de acceso a la UE; plan de mercadeo sectorial; y participación efectiva en ferias comerciales. Consultoría en: CRM; administración de la información; implementación del plan estratégico; y desarrollo una estrategia B2B.	USD 311 mil	

Tabla 13. Proyectos / Programas de Cooperación en comercio exterior que han tenido como destino entidades públicas

Entidad Donante	Programa / Proyecto	Breve Descripción	Monto	Plazo
España	Proyecto "Fortalecimiento de la Competitividad Exportadora de Mujeres Empresarias del Sector Textil y Confecciones en Arequipa"	Objetivo: mejora de la competitividad centrándose en cuatro aspectos fundamentales: i) diseño y desarrollo de los productos para mercados de exportación priorizados, ii) incremento del acceso a nuevos mercados o a mercados ya existentes, iii) elaboración e implementación de un plan de desarrollo de negocios y de estrategias de comercialización para las empresas participantes y iv) fortalecimiento y apoyo a Instituciones de Formación del sector textil y promoción comercial existentes en el país.  El proyecto es ejecutado por el <i>International Trade Center</i> (ITC) con fondos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).	USD 512 mil	
Canadá	Proyecto "Fortalecimiento del Acceso al Mercado Canadiense para Pymes de Perú y Colombia"	El objetivo es contribuir a promocionar las exportaciones a Canadá en los sectores seleccionados (Textiles y Confecciones, Artículos de Decoración y Agro y Agroindustria). La Institución cooperante es la <i>Trade Facilitation Office Canada</i> (TFOC)	USD 90 mil	
APEC-Digital Opportunity Center y Taiwán	Programa de Fortalecimiento de Capacidades de la Comunidad Empresarial.	El objetivo es capacitar en tecnologías de la información a la comunidad empresarial peruana.	USD 820 mil	
Colombia	Programa Integral de Capacitación y Asistencia Técnica para las PYMES Especializadas en la Elaboración de Productos de Madera.	Proyecto que permitirá capacitar y asistir a 105 PYMES a nivel nacional para lograr elevar sus competitividad. Cuenta con la cooperación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia.	USD 56 mil	

Fuente: Información elaborada por el autor

Tabla 14. Proyectos / Programas de Cooperación en comercio exterior que han tenido como destino entidades privadas

Entidad Donante	Programa / Proyecto	Breve Descripción	Monto	Plazo
Unión Europea	Proyecto Regional AL-INVEST	Dirigido a empresas y organizaciones intermediarias. Tiene dos componentes: el fortalecimiento de las capacidades de las pymes y el proceso de internacionalización. Este último también tiene dos partes: la promoción comercial (misiones comerciales, ruedas de negocio, etc.) y la capacitación de las empresas para ingresar al mercado internacional. En cuanto a las instituciones intermedias se les ofrece fortalecimiento de sus capacidades para ofrecer un mejor servicio de apoyo a las empresas en su óptica de internacionalización en un sentido amplio, no solo en comercio exterior, sino compras de insumos del exterior, integración a las cadenas de valor, etc.		Cuarta fase: 2009 al 2012
Unión Europea	Programa “Facilitación de la Asistencia Técnica para el Comercio”	Nueve proyectos que se ejecutan en toda la región andina, administrados tanto por entidades públicas como por gremios empresariales, por ejemplo, el proyecto de “Etiquetado y vigilancia de mercado” que administra la Cámara de Comercio de Lima, el de “Mejora de la cadena logística hortofrutícola”, que administra la Asociación Nacional de Comercio Exterior de Colombia, o el de “Mejora normativa del transporte en la región de frontera” que administra FEDEXPOR de Ecuador, entre otros.		
CBI - Holanda	Programa “Exporta a Europa”	El <i>Business Support Organisation Development (BSOD) Programme</i> ayuda a instituciones intermediarias que prestan servicios o ayudan a pequeñas o medianas empresas a exportar al mercado europeo. Es una plataforma de servicios personalizados que incluyen la capacitación y asistencia técnica para desarrollar exportaciones exitosas y sostenibles en el mercado europeo. Tiene cuatro etapas: diagnóstico, capacitación, preparación y asesoría con especialistas e ingreso en el Mercado europeo.		
BID - FOMIN	Proyecto “Asistencia Técnica a Pequeñas y Medianas Empresas sobre Requerimientos Técnicos de Acceso a Mercado bajo el TLC con los EE.UU.”	El objetivo general del proyecto es contribuir al fortalecimiento de la capacidad exportadora directa e indirecta de las Pymes del Perú de los sectores Agroindustriales y Textil-Confeccciones, enfocándose en la superación de los obstáculos no arancelarios	USD 1.7 MM	3 años

Tabla 14. Proyectos / Programas de Cooperación en comercio exterior que han tenido como destino entidades privadas

Entidad Donante	Programa / Proyecto	Breve Descripción	Monto	Plazo
BID - FOMIN	Proyecto "Transferencia Tecnológica de la plataforma PYME CREATIVA del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a ADEX".	El proyecto desarrolla una plataforma que proporciona servicios tecnológicos a PYMEs que ayudan a mejorar su gestión y operación empresarial para satisfacer sus necesidades y las de sus clientes, mediante: i) mejores procesos de negocio, ii) incremento de la competitividad, iii) disminución de costos y iv) gestión de la información interna. Esta plataforma se dirige a cuatro sectores: manufacturas ligeras, textil, confecciones y accesorios y agro procesados.	USD 500 mil	
SECO	Programa ECOADEX	Programa de asistencia técnica que busca aumentar la rentabilidad e incrementar las ventajas competitivas de las empresas a través de la ecoeficiencia en la optimización del uso de los recursos e insumos para la reducción de costos operativos. La metodología incluye visitas técnicas por expertos acreditados, identificación de oportunidades de mejoras y reducción de costos, capacitación a líderes de la empresa para el desarrollo y seguimiento de los planes de ecoeficiencia.		

Fuente: Información elaborada por el autor

### 3. TRAYECTORIA DE LOS FONDOS DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO

En esta sección del estudio, se evalúa la efectividad de la ayuda para el comercio en el Perú a través de la aplicación del marco metodológico propuesto por Adhikari (2011), basado en una serie de indicadores cualitativos y cuantitativos para medir diferentes aspectos críticos de la iniciativa que se derivan de los principios básicos de la efectividad de la ayuda contenidos en la “Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda para el desarrollo”. Este análisis se complementa con una evaluación del impacto a nivel nacional y sectorial. Para ello, se utilizan diversas fuentes de información que serán detalladas más adelante.

En cuanto al análisis de la trayectoria de los fondos de la ayuda para el comercio, se examina el flujo y la naturaleza de los fondos que un país recibe bajo esta iniciativa. Los elementos cubiertos son:

- i) Evaluar que los fondos sean adicionales (*additionality*) y que no son desviados de la ayuda para otros sectores.
- ii) Predictibilidad. Determinar la medida en que los donantes comprometen ayudas indicativas y confiables en un esquema multianual, y las desembolsan a tiempo y de manera predecible de acuerdo con los plazos acordados.
- iii) Determinar en qué medida la ayuda para el comercio que recibe el Perú se da en forma de recursos no reembolsables o préstamos concesionales.

#### 3.1. Evaluar que los fondos sean adicionales (*additionality*)

Para cumplir con los requisitos de este punto, la metodología propone los siguientes cuatro indicadores en el nivel macro:

- i) Primero, que la ayuda para el comercio (en valor absoluto) en el último período para el cual hay datos disponibles (por ejemplo, el

período 2006-09) sea mayor que la ayuda al comercio en el período base (2002-2005).

- ii) Segundo, que la ayuda que no es para el comercio “ODA NON-AFT” (en valor absoluto) en el último periodo sea mayor que la ayuda que no es para el comercio “ODA NON-AFT” en el período base.
- iii) Tercero, que la tasa de crecimiento (en porcentaje) de la ayuda que no es para el comercio “ODA NON-AFT” en el último periodo sea mayor o igual a la tasa de crecimiento de la ayuda que no es para el comercio “ODA NON-AFT” en el período base
- iv) Cuarto, que la tasa de crecimiento de la ayuda que no es para el comercio “ODA NON-AFT” (en porcentaje) en el último periodo para el Perú sea mayor o igual a la tasa de crecimiento de la ayuda que no es para el comercio “ODA NON-AFT” total (global) para todo el periodo en el que la información esté disponible (es decir, 2002-2009).

El primer indicador sirve para evaluar si los fondos recibidos por el Perú, en términos de compromisos y desembolsos, en el marco de la ayuda para el comercio han aumentado en términos absolutos en el reciente periodo de análisis (2006 - 2009) con respecto al periodo anterior (2002 - 2005). Los tres indicadores restantes sirven para evaluar si ha habido desvío de fondos de otros sectores hacia el comercio.

Las fuentes a utilizar para este análisis son la base de datos del Sistema de Notificación por parte de los países acreedores de la OCDE así como fuentes a nivel nacional en el Perú.

La información necesaria para construir los indicadores se obtuvo de la base de datos del Sistema de Notificación por parte de los países acreedores de la OCDE y se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 15. Fuentes para el análisis de indicadores (US\$ Millones)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>COMPROMISOS</b>								
TOTAL PERU ODA	526	475	514	470	708	489	628	870
TOTAL PERU AFT	174	43	129	73	156	110	93	210
TOTAL PERU ODA NON-AFT	352	432	385	397	551	379	535	660
TOTAL GLOBAL ODA	65 909	89 950	98 818	123 694	130 014	128 669	153 400	158 997
TOTAL GLOBAL AFT	16 094	17 583	24 235	23 569	24 075	28 929	39 003	39 113
TOTAL GLOBAL ODA NON-AFT	49 815	72 367	74 583	100 125	105 939	99 740	114 398	119 885
<b>DESEMBOLSOS</b>								
TOTAL PERU ODA	495	575	615	669	609	743	692	690
TOTAL PERU AFT	35	50	133	100	115	264	161	111
TOTAL PERU ODA NON-AFT	460	525	482	569	494	479	531	579
TOTAL GLOBAL ODA	54 808	68 324	78 624	111 199	154 124	113 657	130 937	136 317
TOTAL GLOBAL AFT	28 561	37 138	47 530	58 889	63 503	76 007	88 804	96 584
TOTAL GLOBAL ODA NON-AFT	26 247	31 186	31 094	52 310	90 621	37 650	42 133	39 733

Fuente: OCDE (2011). Sistema de Notificación de los Países Acreedores.



Los resultados de los indicadores fueron los siguientes:

**Tabla 16. Indicadores para evaluar que los recursos sean adicionales**

	COMPROMISOS			DESEMBOLSOS		
PRIMERO	AFT 2002 - 2005	AFT 2006 - 2009	Cumple Criterio	AFT 2002 - 2005	AFT 2006 - 2009	Cumple Criterio
	USD 419 millones	USD 570 millones	SI	USD 318 millones	USD 651 millones	SI
SEGUNDO	ODA no AFT 2002 - 2005	ODA no AFT 2006 - 2009	Cumple Criterio	ODA no AFT 2002 - 2005	ODA no AFT 2006 - 2009	Cumple Criterio
	USD 1,566 millones	USD 2,125 millones	SI	USD 2,036 millones	USD 2,083 millones	SI
TERCERO	Crecimiento ODA no AFT 2002 - 2005	Crecimiento ODA no AFT 2006 - 2009	Cumple Criterio	Crecimiento ODA no AFT 2002 - 2005	Crecimiento ODA no AFT 2006 - 2009	Cumple Criterio
	13%	20%	SI	24%	17%	NO
CUARTO	Crecimiento ODA no AFT 2006 - 2009	Crecimiento ODA no AFT 2002 - 2009	Cumple Criterio	Crecimiento ODA no AFT 2006 - 2009	Crecimiento ODA no AFT 2002 - 2009	Cumple Criterio
	20%	141%	NO	17%	51%	NO

Fuente: OCDE (2011). *Sistema de Notificación de los Países Acreedores*.

De la evaluación de indicadores, se puede concluir que ha habido un aumento de los fondos destinados a la ayuda para el comercio y que no han sido desviados desde otros sectores, es decir, que los recursos son adicionales.

No obstante, en el caso de los “compromisos”, se debe señalar que de acuerdo con el cuarto indicador el crecimiento de los fondos dirigidos al Perú ha sido menor en comparación con el resto del mundo. El resultado negativo en el cuarto indicador también se comprueba en el caso de los “desembolsos” de los fondos de cooperación.

Adicionalmente, en el momento de analizar los indicadores sobre la base de los “desembolsos”, el tercer criterio tampoco se cumple. Es decir, el crecimiento de los fondos de cooperación que no están destinados a la ayuda para el comercio tuvieron un crecimiento ligeramente menor entre el periodo 2006 - 2009 que en el periodo 2002 - 2005. A pesar de ello, si se observan los resultados de los dos primeros indicadores en el caso de los “desembolsos”, se puede concluir que es muy poco probable

que este menor crecimiento haya significado un desvío de fondos de cooperación hacia la ayuda para el comercio.

Varios factores pueden distorsionar estos indicadores. Por un lado, las limitaciones que existen en la definición y clasificación de lo que se considera ayuda para el comercio; o por otro lado, el hecho que el Perú haya pasado a ser un país de renta media gracias a los buenos resultados económicos de los últimos años.

La evaluación de indicadores se complementa con entrevistas en profundidad a diferentes partes interesadas. Todos coinciden en que el Perú ha pasado a ser un país de renta media y que eventualmente podría pasar a recibir menos recursos no reembolsables de la cooperación internacional. No obstante, la observación unánime es que los fondos de cooperación dirigidos a temas comerciales han aumentado en los últimos años, especialmente para temas relacionados con el aprovechamiento de la apertura y los acuerdos comerciales con énfasis en las pymes. Ello se explicaría por los siguientes factores:



- i) Las instituciones cooperantes entienden que la “renta media” es sólo un promedio del país y que existen zonas que tienen niveles de pobreza cercana a la de los países menos adelantados. Por ello aumentan su cooperación focalizando sobre estas regiones.
- ii) Los Tratados de Libre Comercio y las claras señales de apertura que el Perú ha dado en los últimos años. En estas negociaciones se incluye la cooperación técnica y financiera.
- iii) El Perú priorizó cuatro áreas para la cooperación internacional, una de las cuales era el desarrollo sostenible, que incluye el comercio y su relación con la biodiversidad, es decir, el biocomercio. Como el Perú es también un país muy diverso, este ha sido un factor importante para que se reciban recursos en este punto.

Las instituciones donantes (tanto multilaterales como bilaterales) han confirmado que estos mayores fondos no son desvíos en perjuicio de otros temas de cooperación sino que son fondos “frescos” dirigidos directamente a la asistencia técnica relacionada con el comercio exterior.

Algunos donantes señalaron que se han creado *trust funds* con recursos de cooperantes bilaterales para este fin y que ellos mismos administran. Por otro lado, otros donantes indican que desde el inicio de la Ronda Doha para el Desarrollo hay mayores recursos para el *Trade Capacity Building* en temas comerciales que se dirigen a la asistencia en

temas normativos (políticas, negociación, entendimiento de acuerdos) y en desarrollo del comercio o exportaciones (PYMES, certificación, temas logísticos, planes de negocios, entre otros).

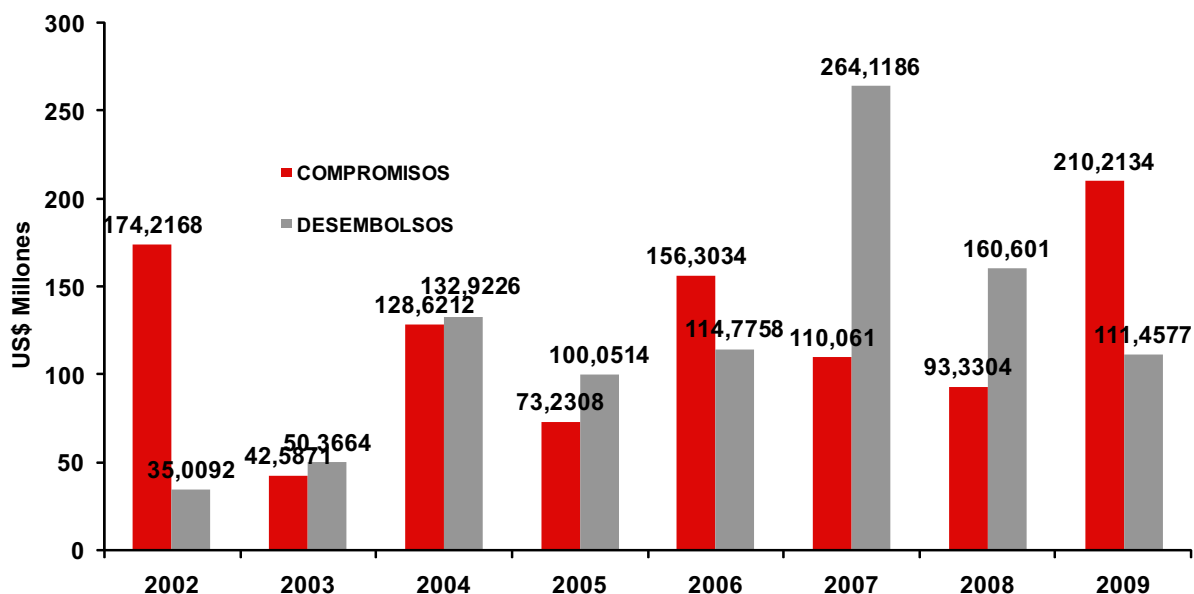
Por lo evaluado, se puede concluir que los recursos de la ayuda para el comercio sí son adicionales, es decir, que los recursos son mayores y crecientes en los últimos años y no son desviados de otros temas de cooperación.

### 3.2. Predictibilidad

Según la metodología de Adhikari (2011), en esa sección se analiza en qué medida los proyectos de ayuda para el comercio han sido completados como se acordaron inicialmente sin ninguna restricción de recursos externa.

De acuerdo con la base de datos de la OCDE, se observan diferencias entre los montos comprometidos y los desembolsados anualmente para la ayuda para el comercio en el caso peruano. Ello ocurriría a causa de una diferencia en la extensión de los proyectos. Es decir, existen proyectos de considerable envergadura que son multianuales pero el monto comprometido se contabiliza solamente en el año de la aprobación (ver Gráfico 10). Por ello, al sumar el monto total de los compromisos y el monto total de los desembolsos para el periodo 2002 - 2009, el resultado es prácticamente el mismo. Además, tanto en el Cuestionario del Perú a la OMC/OCDE como en las entrevistas realizadas a las partes interesadas, es unánime la opinión de que los fondos recibidos de la cooperación son predecibles.

Gráfico 10. Compromisos V.S. Desembolsos



Fuente: OECD (2011). Sistema de Notificación de los Países Acreedores.

De acuerdo con el “Cuestionario sobre la ayuda para el comercio dirigido a los países interlocutores” del 2011, el gobierno considera que el Perú no tiene problemas concretos para acceder a la financiación en el ámbito del comercio por ninguna fuente donante, ya sea multilateral, bilateral o cooperación Sur-Sur (OCDE/OMC, 2011a).

Está claro que una vez se establecen los cronogramas y se cumplen con los compromisos, hitos o entregables de los proyectos, los desembolsos se realizan sin alguna complicación, salvo algún raro inconveniente menor de índole administrativa.

Es importante diferenciar entre proyectos que son específicos y más fáciles de cumplir dentro de los plazos establecidos (consultorías, estudios de mercado, capacitación, etc.), y programas que se negocian con más de una institución lo cual obliga a la coordinación multisectorial. Estos últimos están muy en boga en el Perú. Se trata de programas multianuales y de varios componentes lo que complica la coordinación y ejecución de los plazos. Además, como suelen incorporar proyectos de inversión pública, necesitan pasar por una serie de instancias de aprobación previa.

Desde el punto de vista de los gremios empresariales que ejecutan los proyectos, los recursos también son predecibles una vez se cumplen los compromisos.

Por lo señalado, se considera que los fondos de la ayuda para el comercio son predecibles una vez se aprueban los proyectos y se cumplen con los requisitos.

### 3.3. Recursos no reembolsables (*grants*) versus préstamos (*loans*)

Para evaluar este punto, en primer lugar se debe diferenciar entre aquellos montos de la ayuda para el comercio que son préstamos y aquellos que son no reembolsables.

En los últimos años, el único préstamo de gran envergadura que asumió el Perú exclusivamente para temas comerciales fue el “Programa de Desarrollo de Políticas de Comercio Exterior” con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entre el 2003-2006, por un monto de siete millones de dólares americanos aproximadamente. Este préstamo tuvo como objetivo mejorar la gestión de la política comercial del país de cara a aumentar y diversificar sus exportaciones y mercados. Este objetivo se cumplió a través del fortalecimiento

de la capacidad institucional para formular una política comercial internacional eficaz, integral y consistente.

Aparte de este, de acuerdo con las entrevistas en profundidad realizadas a funcionarios del gobierno encargados de la cooperación en temas de comercio exterior, el resto de los fondos de ayuda para el comercio fueron no reembolsables ya fuera por el BID, la Cooperación Suiza, Canadiense, Americana, o Europea, entre otras fuentes.

Está claro que los cooperantes no suelen financiar el 100 por cien del costo de los proyectos sino que la entidad receptora tiene que hacer un esfuerzo “en especie”, por ejemplo en temas logísticos, viajes de monitoreo, infraestructuras, que eventualmente son menores comparados con el monto del programa. En un futuro no se descarta que se acepte asumir cooperación reembolsable.

Por el lado de las entidades donantes, su posición general es que trabajan principalmente con recursos no reembolsables, y que se podrían utilizar en cualquiera de las cuatro categorías de ayuda para el comercio como *facilitate trade reform and economic integration o trade related capacity*, entre otras.

Para proyectos en la categoría de *trade related infrastructure* (por ejemplo, el proyecto “Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana,” que une a Perú y Brasil), hay que utilizar préstamos ya que son operaciones de *hardware* (inversiones grandes y reembolsables), que pueden ir acompañados de operaciones de *software* que sí se pueden ejecutar con fondos no reembolsables (por ejemplo, si hay que hacer la infraestructura y poner un puesto fronterizo para que haya integración simultánea de las autoridades regulatorias, los fondos no reembolsables pueden ser utilizados para elaborar los manuales para la inspección física de mercadería, la capacitación de la gente, etc. mientras que el puesto fronterizo en si se financiará con préstamos).

La experiencia de los gremios empresariales que administran proyectos de ayuda para el comercio, es que todos los recursos que reciben son no reembolsables pero siempre les solicitan que aporten una contrapartida equivalente a un porcentaje minoritario del monto total del proyecto. El porcentaje de la contrapartida varía según el proyecto y generalmente se aporta en “especie” (salarios de los funcionarios, materiales, etc.).

## 4. APROPIACIÓN DE LOS PROYECTOS DE AYUDA PARA EL COMERCIO

Para determinar el nivel de apropiación de la ayuda para el comercio, la metodología utiliza los siguientes elementos:

- i) Grado de incorporación del comercio en las estrategias de desarrollo del Perú.
- ii) Relevancia de los programas / proyectos para el comercio doméstico y las prioridades de desarrollo.
- iii) Involucramiento de los sectores interesados (*stakeholders*) en el proceso de formulación de las políticas comerciales.
- iv) Sostenibilidad.- Como uno de los principales objetivos de la ayuda para el comercio es crear capacidad productiva y aumentar la competitividad de las empresas de los países en desarrollo, la sostenibilidad es crítica para crear un impacto duradero.

### 4.1. Incorporación del Comercio en la estrategia de desarrollo general del Estado (*Trade mainstreaming*)

De acuerdo con la metodología de Adhikari (2011), la incorporación del comercio debe ser: i) sustantiva y no solamente formal, ii) tanto a nivel político como programático, y iii) tanto a nivel nacional como regional y local.

#### La Reforma de los Noventa

De la investigación bibliográfica se puede concluir que el comercio forma parte de la estrategia de desarrollo general del Estado desde inicios de los años noventa cuando se llevaron a cabo reformas estructurales para liberalizar y modernizar la economía peruana.

No obstante, es en esta última década que el comercio ha tomado una posición central a raíz de las negociaciones comerciales bilaterales y la necesidad de aumentar cada vez más la competitividad del país para aprovechar estos acuerdos. En esta década, las exportaciones se han convertido en el motor del desarrollo.

Las políticas implementadas entre 1985 y 1990 causaron altísimos niveles de inflación y colapso económico. El nuevo “régimen de 1990 encontró un país al borde de la desintegración y sin recursos fiscales ni reservas que permitieran al menos la implantación de un programa ordenado de reconstrucción (...) la profundidad de la crisis ofrecía la oportunidad de aplicar políticas radicales. En cierto modo, la nueva política económica fue definida fundamentalmente por la ausencia de opciones.” (Abusada et al., 2000)

En este contexto tan difícil, la reforma comercial formó parte de un conjunto de medidas que tenían como objetivos principales la estabilización de la economía, la liberalización del mercado de bienes y el de capitales conjuntamente y las reformas estructurales (mercado laboral, seguridad social, reforma tributaria, sistema financiero y redefinición del rol del Estado a través de la puesta en marcha de un amplio programa de privatización) para convertir al Perú en una economía de mercado.

La mayoría de analistas coinciden en que después de estos primeros años de profundas reformas, el gobierno entró en un período de complacencia y reformas pendientes se paralizaron debido a temas políticos. A esta actitud pasiva doméstica hay que sumarle la crisis financiera internacional de 1997 que tuvo un grave impacto en el Sudeste Asiático, Rusia y Brasil dificultando el financiamiento externo de la mayoría de países emergentes, así como también el fenómeno de El Niño de 1998. Ambos hechos causaron en el Perú una severa recesión iniciada con el corte de líneas a la banca local y un freno súbito de la inversión privada. El crecimiento del PBI se frenó y se pasó de 6.7 por ciento en el 1997 a -0.4 por ciento en 1998. (Abusada et al., 2000)

En lo que respecta a materia comercial, se paralizó la reforma de la reducción arancelaria lo que coincidió con un nuevo acercamiento a los países de la Comunidad Andina y la dinámica

de la integración regional. Ello permitió que intereses y facciones proteccionistas se reagruparan. Abusada et al (2001) señala claramente que “si bien es cierto que la liberalización arancelaria formó parte central de la política de reordenamiento económico llevada a cabo desde 1990, es evidente que el Perú no tiene una política general, unificada y consistente respecto de su integración comercial con el mundo”. Ello cambiaría en la segunda etapa.

### Consolidación de la apertura

La consolidación de la apertura comercial del Perú fue impulsada por varios factores (el Acuerdo Nacional, la creación del MINCETUR, el Plan Estratégico Nacional Exportador, el Plan Nacional de Competitividad, entre otros) pero, en especial, por el proceso para lograr el Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos.

#### 4.1.1. El Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional es el documento de mayor importancia sobre la Política de Desarrollo Nacional. Está constituido por un conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática. Se suscribió el 22 de julio de 2002, con la participación del Gobierno y los principales representantes de las organizaciones políticas y de la sociedad civil.

Las políticas de Estado son 31 en total y están agrupadas en cuatro grandes objetivos:

- Fortalecimiento de la Democracia y Estado de Derecho
- Desarrollo con Equidad y Justicia Social
- Promoción de la Competitividad del País
- Afirmación de un Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

En el tercer objetivo (Promoción de la Competitividad del País) se incluye la política 22 que señala lo siguiente:

#### ***“22.- Política de comercio exterior para la ampliación de mercados con reciprocidad***

*Nos comprometemos a desarrollar una política de comercio exterior basada en el esfuerzo conjunto del Estado y el sector privado para lograr la inserción competitiva del país en los mercados internacionales.*

*Con este objetivo el Estado: (a) asegurará una estabilidad jurídica y macroeconómica; (b) preservará una política cambiaria flexible; (c) establecerá una política arancelaria que promueva la reducción del nivel y la dispersión de los aranceles, respetando nuestros acuerdos de integración y compromisos multilaterales; (d) propiciará una política tributaria equitativa y neutral que asegure la devolución de impuestos al exportador; (e) fortalecerá la cadena logística de comercio exterior y consolidará los sistemas de facilitación aduanera y comercial; (f) mejorará, con la participación activa del sector privado, la infraestructura vinculada a las actividades de comercio exterior; (g) establecerá una política dinámica e integral de promoción comercial; (h) combatirá la subvaluación, el dumping, el contrabando y otras formas de competencia desleal; (i) incidirá permanentemente en la eliminación de barreras para-arancelarias a nuestras exportaciones; (j) procurará nuevos y mejores acuerdos comerciales orientados a incrementar y diversificar mercados para productos y servicios nacionales con valor agregado; (k) promoverá la construcción de una oferta exportable y competitiva con la participación de la pequeña y mediana empresa; (l) armonizará las distintas políticas públicas que afecten el comercio exterior; (m) articulará los distintos esfuerzos de comercio exterior del sector público y privado y establecerá un órgano coordinador; (n) promoverá la organización*

*de pequeños productores en consorcios de exportación; (o) diseñará un sistema integral de información comercial, y (p) impulsará la capacidad de gestión de las misiones diplomáticas comerciales.”*

El Acuerdo Nacional sentó las bases y dio legitimidad para las decisiones de política comercial de los siguientes años. Las medidas específicas relativas al comercio exterior no se encuentran en el Acuerdo Nacional sino que están en el Plan Nacional de Competitividad donde se desarrollan, junto a las estrategias, en el Plan Estratégico Nacional Exportador (Presidencia del Consejo de Ministros - PCM, 2002).

#### 4.1.2. Creación del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo

En julio de 2002, se aprobó la ley que creó el MINCETUR. A consecuencia de ello, el Vice ministerio de Turismo y el Vice ministerio de Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales se independizaron del Ministerio de Industria. Asimismo, se comenzó a abordar el tema comercial de manera más integral al incluir las responsabilidades de negociaciones, la promoción comercial y el desarrollo del comercio en una sola institución a nivel ministerial. Este hecho fue un importante catalizador del fortalecimiento nacional en materia comercial.

#### 4.1.3. Plan Estratégico Nacional Exportador

El Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX) fue elaborado en el 2003. Establece la estrategia de fomento del comercio a nivel nacional y la visión que el “Perú se convierta en un país exportador de una oferta de bienes y servicios competitiva, diversificada y con valor agregado”. Asimismo, el PENX y sus componentes (Planes Estratégicos Regionales, de facilitación, de productos y mercados, entre otros) han definido una agenda conjunta del sector público y privado para impulsar el desarrollo de la oferta exportable, la facilitación del comercio exterior, la promoción comercial, la cultura exportadora y el desarrollo de mercados.

Cabe indicar que en el 2009 se trabajó en la sistematización y evaluación del PENX, a fin de medir su nivel de implementación; revisar las actividades; y homogeneizar una metodología para el planeamiento futuro, entre otros objetivos.

#### 4.1.4. Plan Nacional de Competitividad

El Consejo Nacional de la Competitividad (CNC) se creó en abril del 2002 como un espacio de concertación público-privado, que tiene por finalidad desarrollar e implementar en conjunto un “Plan Nacional de Competitividad”.

Los diez lineamientos de la Estrategia Nacional de Competitividad fueron agrupados en siete grupos (PCM, 2005):

- Articulación Empresarial
- Innovación Tecnológica
- Educación
- Fortalecimiento Institucional
- Política Económica, Mercados Financieros y de Capitales
- Infraestructura
- Medio Ambiente

En el caso específico del comercio exterior, el lineamiento “Política Económica, Mercados Financieros y de Capitales” incluye como estrategia lo siguiente: “desarrollar y promover el comercio exterior usando el Plan Estratégico Nacional Exportador y los Planes Estratégicos Regionales de Exportación (PERX) como base”.

#### 4.1.5. Acuerdo de Promoción Comercial de los Estados Unidos

El proceso de negociación del acuerdo con los Estados Unidos ha sido uno de los acontecimientos más importantes de los últimos años en el Perú y sus efectos trascienden las esferas económicas y comerciales.

Por un lado, supuso un nuevo impulso a la reforma comercial en la medida en que incentivó



reducciones arancelarias significativas para mejorar la competitividad empresarial (para acceder a insumos y bienes de capital más baratos), una dinámica agenda de negociaciones comerciales y una mayor concienciación de la importancia del desarrollo del comercio, la cultura exportadora y su promoción en el exterior.

Adicionalmente, incluyó en el debate nacional temas como la “agenda interna” o las medidas que son necesarias para aumentar la competitividad del Perú y aprovecharlo de manera efectiva.

Cuando se discutió la negociación con los Estados Unidos, se señaló que los principales beneficios para el Perú serían:

- Apertura del mercado más grande del mundo que, en un contexto de crisis e incertidumbre como el actual, es aún más importante para mejorar la posición competitiva de las exportaciones peruanas.
- Atracción de inversión extranjera tanto de Estados Unidos como de otros países que quieran ingresar en dicho país con preferencias arancelarias, ya que es vinculante y reduce la incertidumbre sobre la seguridad, protección y estabilidad de estas inversiones.
- Apertura del mercado peruano y mejoras normativas que se deben realizar internamente, lo que genera también mejoras en la productividad y competitividad doméstica.

En general, fomentar la realización de reformas estructurales y la estabilidad de las reglas de juego.

No obstante, uno de los beneficios de mayor impacto del proceso APC, por sus efectos directos en los sectores públicos y empresariales peruanos y su repercusión a largo plazo, fue la clarificación y consolidación de la Política Comercial del Perú hacia la apertura e integración activa con el mundo (Paredes, 2010).

El proceso dejó una posición de política comercial sólida, clara y consistente con la política macroeconómica que ha dado frutos importantes para el crecimiento del Perú en los últimos años:

- En cuanto a las **negociaciones comerciales**, el APC con Estados Unidos fue el punto de inicio de una dinámica agenda de negociaciones bilaterales con los principales socios comerciales.
- En cuanto a la **política arancelaria**, esta nueva visión de política comercial se tradujo en continuas rebajas del nivel promedio y dispersión de los aranceles.

Desde el punto de vista de la exigencia de recursos humanos técnicos y de logística, fue un proceso sin precedentes en el Perú por la cantidad de funcionarios públicos y actores privados que participaron activamente en todas las etapas del proceso. Se formaron grupos de trabajo a nivel gubernamental con la participación de 28 instituciones públicas y 151 funcionarios, varios de ellos con dedicación exclusiva. El sector privado fue incorporado a través de la creación del Consejo Empresarial de Negociaciones Internacionales (CENI), que reunió a 25 gremios que representaron a las pequeñas, medianas y grandes empresas nacionales.

Adicionalmente, con la finalidad de difundir este proceso ante la opinión pública y que fuese valorado en su total dimensión, se puso en marcha un programa de comunicación, información, consulta y participación de la sociedad civil a través de la Sala Adjunta y más de 400 eventos de difusión a nivel nacional. Este nivel de exigencia de recursos implicó grandes cambios y mejoras institucionales de coordinación en el sector del comercio exterior del Perú y el proceso aumentó considerablemente el conocimiento y la consciencia pública a nivel nacional y regional sobre todos los aspectos del comercio, su importancia y oportunidades.

Por otro lado, el Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos (APC) con

los Estados Unidos le brindó al Poder Ejecutivo la oportunidad de emitir Decretos Legislativos para su implementación y aprovechamiento a fin de mejorar la competitividad en varias áreas económicas.

Como se observa claramente, el proceso de incorporación del comercio en las estrategias de desarrollo del Perú ha sido continuo a lo largo de varios años y en diferentes gobiernos, llegando a su punto más álgido después del proceso de implementación del APC con los Estados Unidos.

En las entrevistas en profundidad a diferentes partes interesadas, la opinión unánime es que existe un alto nivel de *trade mainstreaming* en el Perú, no sólo a nivel formal en el Gobierno Central sino también a nivel informal en la opinión pública en general. Sin embargo, existen discrepancias respecto al nivel de *trade mainstreaming* en los diferentes gobiernos regionales y locales.

De acuerdo con los funcionarios del gobierno encargados de la cooperación en el comercio, el proceso que impulsó la incorporación del comercio en el Perú fue el eje fundamental del crecimiento en los últimos años: propició el éxito de las políticas de desarrollo y ha permitido una reducción considerable de la pobreza, la creación de empleo, un mayor crecimiento, y mejoras en la equidad de género, entre otros. En este sentido, el Perú presentó el documento “Impacto de la incorporación del comercio en la estrategia de desarrollo del Perú” durante la Tercera Revisión Global de la ayuda para el comercio (OCDE/OMC, 2011c).

Por su parte, las instituciones donantes confirman las apreciaciones y experiencia del gobierno respecto a la incorporación del comercio en general. Consideran que la incorporación es alta a nivel nacional gracias a los Tratados de Libre Comercio y la concienciación de que se tienen que aprovechar. En el caso de las regiones y ministerios opinan que también hay incorporación pero que podría ser aún mayor.

Una fuente donante consideró que otras instituciones que no están tan relacionadas con el comercio exterior, por no ser su *core business* o porque no son instituciones promotoras, también están sensibilizadas con el tema y conocen aspectos del comercio exterior que diez años antes no se hubieran tenido en cuenta, como por ejemplo los Gobiernos regionales y municipalidades. Ello se debería al esfuerzo de difusión del Mincetur.

Asimismo, esta misma fuente considera que la visión del comercio que tienen otras entidades públicas que participan en la cadena logística es distinta en la actualidad, en el sentido de que ya no se ven sólo como entidades que emiten permisos sino que forman parte de toda una cadena de competitividad. Está claro que toda esta concienciación no siempre se implementa con efectividad (hay acuerdos comerciales que tendrían que ser más ágiles), pero hay que contar también con la escasez de recursos y conocimientos.

Otra fuente donante considera que informalmente el tema del comercio y la agenda del desarrollo también ha llegado a la gente, pero que se debe hacer más a nivel descentralizado (regional, municipal y local). Por ejemplo, la capacidad de ejecución e identificación de proyectos en las regiones ha mejorado pero falta todavía más trabajo.

Precisamente, los implementadores de un proyecto de cooperación con mayor contacto con organizaciones de base y pequeños productores a nivel regional y local, consideran que tener un producto exportable o con capacidad de exportación es algo positivo y para sentirse orgulloso

No obstante, una de las fuentes donantes consideró, respecto al aprovechamiento de los Tratados, que existe la creencia de que el Estado es ineficiente, por lo que se tiene que empujar la agenda interna en lo que respecta a apoyar a los sectores productivos para que puedan alinearse y cumplir con los requisitos internacionales.



Por el lado de los representantes del sector privado y expertos, coinciden que la visión es claramente al comercio exterior, la apertura comercial y la identificación de oportunidades en la economía internacional a nivel nacional, pero discrepan respecto a los sectores públicos regionales y locales.

Un representante señaló que la actitud de los gobiernos regionales o locales respecto a la prioridad que debe tener el comercio dentro de sus estrategias de desarrollo no es homogénea. Otro representante indicó que ahora todo el mundo tiene interés en hacer algo con el comercio exterior, incluso en las zonas más deprimidas, pero que el problema es que nadie sabe cómo. Es un problema que no se ha podido solucionar ni por instituciones del Estado ni por los gremios, ya que es complicado y demanda muchos recursos que nadie subsidia, salvo a través de proyectos de cooperación. En concreto, el nivel de incorporación ha mejorado respecto 10 años atrás por la inversión realizada y algunas iniciativas del gobierno para identificar el potencial existente: los Planes Operativos de Mercados, estudios diversos de cadenas de valor, etc. pero no se puede decir que sea mayoritario.

Por lo expuesto anteriormente, se puede concluir que en el Perú el comercio está altamente incorporado dentro de las estrategias de desarrollo a nivel nacional, formal e informalmente, pero que el grado de incorporación varía entre diferentes gobiernos regionales y locales. Es un área de trabajo pendiente para el Estado y la cooperación.

#### **4.2. Relevancia de los programas al comercio doméstico y prioridades de desarrollo**

Este punto puede ser evaluado a través del porcentaje de los recursos de la ayuda para el comercio destinados a aquellos proyectos / programas considerados como prioridades o diseñados por el país receptor.

El Perú cuenta desde el 2005 con una Estrategia Nacional para el Fortalecimiento

de Capacidades Comerciales, que tiene como finalidad generar las condiciones para aprovechar al máximo las oportunidades de la apertura comercial. Esta estrategia ha sido actualizada en enero del 2009.

De acuerdo con el “Cuestionario sobre la ayuda para el comercio dirigido a los países interlocutores” del 2009, las esferas prioritarias de actuación del gobierno destinadas a mejorar las capacidades fueron las siguientes:

- Análisis, negociación e implementación de políticas comerciales.
- Competitividad.
- Diversificación de las exportaciones.

Para cada una de estas prioridades, el Perú tiene una estrategia operacional acompañada de planes de acción, calendarios y presupuestos. Asimismo, el gobierno peruano reafirma que las necesidades de financiación de estas prioridades constituyen una parte importante del diálogo de su país con los diferentes donantes ya sea a nivel bilateral, regional o con organismos multilaterales (OCDE/OMC, 2009a).

Las entrevistas en profundidad confirman que la ayuda para el comercio es relevante en el sentido de que está destinada a las prioridades de creación de capacidades del Perú.

Funcionarios del gobierno responsables de la cooperación en comercio señalaron que, como el Perú tiene actualmente una importante red de acuerdos comerciales, es de vital importancia fortalecer las capacidades de los funcionarios públicos en estos temas para su total aprovechamiento. Por ello gran parte de los fondos se están destinando a mejorar las capacidades técnicas de funcionarios y de las instituciones relacionadas para generar un mayor aprovechamiento del conocimiento y así poder enfrentarse los retos del comercio.

La opinión general de los donantes es que sus programas son muy relevantes y coinciden con los temas que desea promover el MINCETUR y PROMPERU y con sus objetivos. Esto se debe

a que antes de iniciar los programas existe un alto nivel de coordinación entre las entidades donantes y el Gobierno peruano para identificar las prioridades y necesidades y así lograr mayores consensos. Todos los representantes aseguran que sus programas son *demand driven*.

Por su parte, los representantes del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (IFC por sus siglas en inglés), señalan que su cooperación es relevante porque es producto del *Country Partnership Strategy*, que se discute extensamente con el Gobierno de turno y cuyos pilares estratégicos son los mismos que los del Gobierno.

Los representantes del sector privado coincidieron en que la ayuda en temas de comercio es relevante para las prioridades de desarrollo del Perú, tanto a nivel general como en los programas y proyectos que ellos mismo ejecutan con fondos de cooperación. Las entidades donantes piden también tener en cuenta las prioridades establecidas por el país a nivel de comercio exterior, por ejemplo, en cuanto a productos, sectores, localidades priorizadas.

Por todo lo expuesto, se concluye que los programas de ayuda para el comercio son relevantes para el comercio doméstico y las prioridades de desarrollo.

#### **4.3. Involucramiento de los sectores interesados (*stakeholders*) en el proceso de formulación de las políticas comerciales**

Para evaluar este punto hay que asegurarse que el involucramiento de los sectores interesados en la elaboración de políticas comerciales no sea sólo a nivel formal sino también sustantivo.

En el Perú, el MINCETUR se encarga de coordinar la implementación de las estrategias de integración comercial. Para la formulación de las políticas comerciales así como para su implementación, existe coordinación y diálogo con el sector empresarial privado.

En lo que se refiere a temas de competitividad del sector del comercio, existe el Plan Estratégico Nacional de Exportaciones cuyo beneficio principal es la participación coordinada con el sector privado, que es el actor principal del comercio exterior. A el nivel regional, el MINCETUR coordina con las regiones las necesidades y el diseño de estrategias de fomento al comercio, constituyendo así los 25 PERX. La articulación de los PERX constituye un gran reto ya que se basa en factores como la estructura de la demanda internacional versus la oferta exportable peruana, la priorización de regiones y productos, el trabajo conjunto con las autoridades regionales, y sobre todo, la sensibilización de su importancia, para que se acepte y se cree un compromiso para su ejecución tanto a corto como mediano y largo plazo.

La Comisión Multisectorial del PENX es un mecanismo de consulta permanente en la que participa el sector privado y se informa de los principales avances y se formulan y validan las acciones más adecuadas para su implementación. La conforman instituciones públicas y privadas relacionadas con el comercio exterior, tales como el MINCETUR, el Consejo Nacional de la Competitividad, la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la Comisión para la Promoción de Exportaciones - PROMPERU, la Asociación de Exportadores - ADEX, la Sociedad de Comercio Exterior - COMEXPERU, la Cámara de Comercio de Lima - CCL y la Sociedad Nacional de Industrias - SNI.

En el "Cuestionario sobre la ayuda para el comercio dirigido a los países interlocutores" del 2011, se señala que el diálogo sobre la ayuda para el comercio entre el gobierno peruano y las partes interesadas a nivel nacional se ha fortalecido considerablemente. A título de ejemplo, se explica que con motivo del Diálogo Nacional en 2009 se analizó la estrategia de Ayuda al Comercio y el modo en que dicha estrategia se vincula con el objetivo del Perú de lograr una integración económica global. En esa

ocasión se invitó a participar a representantes del sector privado (Gremios empresariales).

Asimismo, en base a los acuerdos comerciales suscritos por el país en que se contemplan capítulos de cooperación y fortalecimiento de capacidades se pueden establecer canales de comunicación y diálogo entre el Gobierno y las partes interesadas, en especial con el sector privado estableciendo prioridades para una mayor fluidez en la asistencia técnica.

Por otro lado, la actualización de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de Capacidades del 2009 también ha facilitado el diálogo con las partes interesadas a nivel nacional (OCDE/ OMC, 2011a).

En las entrevistas en profundidad, los representantes de las instituciones donantes consideran que el sector privado tiene una participación activa en la elaboración de políticas comerciales, especialmente en los procesos de negociación comercial y su implementación, y está bien informado sobre los programas de cooperación, es más, consideran que la participación de las partes interesadas es un aspecto esencial en el diseño de sus programas y proyectos. No obstante, algunos representantes consideran que la sociedad civil participa en menor medida en la formulación de políticas comerciales en comparación con la comunidad empresarial.

Por lo que se refiere a los representantes del sector privado y expertos, diferencian más claramente entre los diferentes aspectos en los que está dividida la política comercial, por ejemplo, las negociaciones comerciales, la política arancelaria, la promoción comercial, entre otros. Además, también distinguen el involucramiento en diferentes niveles de gobierno y según este sea formal o informal.

En términos generales, estos representantes señalan que hay actores que participan más directamente en la elaboración de políticas por su cercanía con el gobierno y la centralización, lo cual beneficia a algunos, principalmente a los que se encuentran en Lima. Es por ello que no se recogen necesariamente todas las

iniciativas o propuestas que puede haber en otras regiones. A diferencia de otros países, hay todavía campo a recorrer para que haya una mayor participación del sector privado, academias, asociaciones de productores, representantes de gobiernos locales, regionales, etcétera. Se considera que hay trabajo para hacer en el interior del país, para integrar más a las regiones en la apertura comercial. En definitiva, las instituciones a nivel nacional sí están representadas, pero las instituciones regionales y locales todavía pueden participar más.

En este sentido, otro representante reconoce que en el caso del Perú, el involucramiento se produce principalmente en cuanto a las negociaciones, pero que en los otros aspectos de la política comercial no se ha avanzado. Por ejemplo, compara la buena coordinación que hay con el Mincetur (el órgano responsable del comercio exterior), y la que hay con el Ministerio de Economía y Finanzas, en el caso de la política arancelaria, que es nula. Por ello considera que hace falta trabajar en el desarrollo de espacios de confianza con los entes privados. El Mincetur se vio en la obligación de hacerlo en las negociaciones para validar los procesos. El mismo representante considera que a nivel sub-nacional o local no existe involucramiento.

Por lo expuesto, se concluye que las partes interesadas han estado involucradas en el proceso de formulación de las políticas comerciales no sólo a nivel formal sino también informal, especialmente en lo que respecta a las negociaciones comerciales internacionales. No obstante, este involucramiento tiene aún varios aspectos mejorar a nivel regional y local así como propiciar la participación de nuevos actores.

#### **4.4. Sostenibilidad**

##### **Sobre la sostenibilidad de los recursos**

A raíz de las entrevistas en profundidad con funcionarios del gobierno responsables de la cooperación en comercio exterior, se extrae

que ellos entienden la cooperación como un “capital semilla”, programas piloto que deben darles metodologías y lecciones para aprender sin utilizar recursos. Por ello diseñan la cooperación pensando en la sostenibilidad.

Es importante desarrollar capacidades con experiencias piloto que puedan validar dichas metodologías, precisamente para tener la seguridad de que una vez terminada la cooperación se pueda replicar. Es decir, poder tener un programa diseñado, testado y con gente capacitada que permita garantizar la sostenibilidad del servicio que se ofrece. Está claro que algunos pilotos salen bien y se continúan y otros no, pero es la manera adecuada de aprender sin utilizar recursos públicos.

En el caso específico de PROMPERU, señalaron como ejemplo, un proyecto que tuvieron con el Banco Mundial en el que se hicieron los programas de “buenas prácticas de manufactura” y “planes de exportación” que vienen siendo ejecutados con fondos de la institución ya desde hace varios años después de terminar la aportación de la cooperación. En el caso del MINCETUR, pusieron como ejemplos el Programa “Perú Biodiverso” (que consiste en la organización de ferias, eventos y financiamiento de personal) que trabaja a nivel regional en el desarrollo de cadenas productivas. En su primera fase, el proyecto ha logrado fortalecer y mejorar las capacidades de productores en diferentes cadenas. Actualmente, continúa con la incorporación de estas asociaciones público privadas con sus propios recursos y en la medida de sus posibilidades. Otros proyectos de cooperación que se han implementado con éxito, abordan la capacitación de funcionarios o difusión de acuerdos comerciales en diferentes regiones del país. Están en su primera etapa y se está formulando la segunda.

Los representantes de los donantes consideran que el Gobierno Peruano sí está continuando con recursos propios los programas que ellos financiaron inicialmente. No obstante, un donante señaló que este proceso se lleva a cabo con menos rapidez y contundencia de

lo que ellos quisieran. Otra de las fuentes cooperantes indicó que, por su experiencia, han identificado que la dificultad para lograr este compromiso está relacionada con el nivel de conocimiento que las instituciones tienen sobre temas comerciales; a menor conocimiento mayor dificultad para lograr compromisos de sostenibilidad, ya que es más difícil convencerlos o persuadirlos para que continúen con cierta actividad.

Los representantes de gremios empresariales que administran proyectos de cooperación en comercio señalaron que en todos se considera la sostenibilidad. Uno de los gremios señaló que en sus proyectos se consideran dos componentes: por un lado, la formación y capacitación del propio personal del gremio para que pueda dar mejor atención a las empresas; y por otro lado, el diseño para que pueda subsistir sin la intervención de la ayuda externa. Es probable que cuando esto suceda no se lleven a cabo el total de las actividades pero sí llegar a trabajar con alternativas de costo bajo o autofinanciando algunas actividades, por lo menos en algunas líneas matrices. Por ejemplo, en el caso de misiones comerciales o ferias, ya hay empresas que participan o visitan ferias con sus propios recursos. En el inicio del programa, se financiaba en parte su participación (el financiamiento al 100 por ciento no funciona).

Finalmente, la Asociación de Exportadores compartió algunos ejemplos de sostenibilidad:

- Proyecto con la Corporación Andina de Fomento sobre desarrollo de sistemas de calidad que ha sido asumido por el Ministerio de Economía y Finanzas. Su participación fue identificar las necesidades del sector exportador.
- Proyecto con el BID sobre requisitos de acceso, al que están incorporando dentro de los servicios que brinda ADEX y sobre el cual han generado más información.
- La cooperación del CBI de Holanda de fortalecimiento institucional, los ha ayudado a tener más capacidades, expandir sus carteras con cursos de capacitación

dictados por profesores capacitados y con materiales desarrollados por el *Centre for the Promotion of Imports from developing countries* (CBI) para promover exportaciones a Europa.

### **Sobre la creación de capacidad doméstica y el involucramiento de instituciones e individuos a nivel local**

En las entrevistas en profundidad con los funcionarios del gobierno responsables del comercio se indicó que sí, se trata de involucrar a las instituciones e individuos locales en los diferentes proyectos. Un ejemplo claro de ello es el “Programa de Competitividad para el Desarrollo de Asociaciones de Exportación de Artesanos Textiles de Cusco” que fue ejecutado por el MINCETUR con la cooperación del BID y del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

El programa en cuestión busca desarrollar las habilidades de los productores y empresarios artesanos textiles del Cusco en materia de información, gestión empresarial, innovación tecnológica y diseños, así como orientar la implementación de modelos asociativos, para así relacionarse con operadores comerciales en el mercado nacional e internacional.

Para la ejecución de este proyecto se formaron alianzas estratégicas con instituciones regionales y locales, como el Gobierno Regional del Cusco, para realizar un trabajo de coordinación y seguimiento del proyecto. También se formaron alianzas público privadas regionales entre la Dirección Regional de Comercio Exterior de Cusco (DIRCETUR Cusco) y las ONGs, que fortalecen las asociaciones de productores para la ejecución, evaluación, y seguimiento a nivel regional. Asimismo, en este proyecto se conformaron asociaciones a partir de redes de artesanos. El éxito logrado por esta asociación público privada que también se ha visto en otras cadenas productivas, ha llevado a que haya continuidad; es un ejemplo emblemático de cómo se sostiene este proceso individual.

Por el lado de PROMPERU, señalaron que han procurado enfatizar el componente de descentralización en los proyectos, es decir, no pretender que un equipo de capacitadores de Lima atienda todas las regiones sino buscar a un actor regional como una universidad o una cámara de comercio y trabajar este esquema de “formador de formadores”. Como en el futuro no existirá la cooperación, para hacerlo sostenible hay que tener el capital humano en las regiones, el compromiso de las instituciones que han sido parte del proyecto y, si se puede, conseguir parte del presupuesto.

Por el lado de la Cooperación Suiza, sus representantes señalan que el “fortalecimiento institucional” es un tema fundamental en casi todos sus proyectos. Precisamente con el *Trade Support Institution strengthening* del proyecto “Región Exporta” buscan eso: consolidar y posicionar el expertise en instituciones locales, ya sea un gremio, una consultora, una ONG o un gobierno regional con la finalidad de lograr sostenibilidad.

De acuerdo con los representantes del BID y sobre la base de su experiencia, el Perú es uno de los países que tiene un modelo que se puede replicar; por ejemplo, en el caso del préstamo que hizo el Banco en el 2002 al Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI) para financiar el MINCETUR.

El préstamo básicamente apoyó la creación del ministerio y la capacitación de los negociadores y sus equipos. Se crearon unas capacidades de absorción de conocimientos y recursos que no existían antes. Cuando se evaluaron los impactos del préstamo no solo resultó positivo en términos de utilización de recursos y cumplimiento de objetivos (y efectos colaterales) sino que dentro del BID el préstamo del Perú fue uno de los modelos de creación de capacidades de absorción que ha permitido que exista un área de cooperación y manejo de recursos (préstamos). Es un área muy sólida que se fue formando desde ese momento y que luego ha sido la contraparte de las mesas de cooperación en las negociaciones. Este área sabe cómo



captar recursos, administrarlos, implementarlos y discutir con las áreas técnicas.

La particularidad que propició que tuviera dicho impacto es que cuando se recibieron los fondos del préstamo, si bien existía un área específica para la ejecución financiera y administrativa, la ejecución técnica estuvo a cargo de los propios funcionarios del Ministerio (definición de prioridades, seguimiento, implementación, formulación, entre otros). Ello tuvo como resultado un alto impacto. Los técnicos mismos conocen actualmente las particularidades de las burocracias de cada una de las entidades donantes y saben cómo manejarlas y contactarlas cuando tienen necesidad.

En el caso de los gremios empresariales, se considera que varios de sus proyectos incluyeron partes de fortalecimiento institucional y capacitación para sus funcionarios. Por ello, en la parte institucional han habido mejoras por ejemplo en el diseño de sus comités de comercio exterior, o el aumento de personal, entre otras. Sus proyectos administran, elaboran los términos de referencia, hacen las evaluaciones dependiendo del tipo de licitaciones, hacen las evaluaciones de los informes, preparan informes técnicos y financieros, y todo lo demás. Se han convertido en una unidad ejecutora de proyectos, con una alta curva de aprendizaje, pero con experiencia ganada.

## 5. ALINEACIÓN

La ayuda puede ser efectiva solamente si está alineada con las estrategias de desarrollo, instituciones y procedimientos nacionales del país receptor.

En este sentido, los siguientes elementos pueden ser utilizados para evaluar el nivel de alineación (Adhikari 2011):

Nivel de alineación de las prioridades de los donantes tanto con las estrategias de desarrollo como con las prioridades perseguidas por los países receptores.

Utilización de los sistemas del país receptor versus la presencia de unidades de implementación paralelas.- De acuerdo con Adhikari (2011), la existencia de unidades de implementación paralelas tiene el riesgo de que el proyecto sea sesgado a favor de los intereses del donante, distorsionando la estructura remunerativa e impidiendo los esfuerzos para crear capacidades nacionales para la implementación de proyectos, asimismo, afecta la capacidad de absorción de ayuda para el comercio del país receptor.

Provisión de “ayuda desligada”.- De acuerdo con Adhikari (2011), la ayuda para el comercio desligada tiene el potencial de hacerla más económicamente eficiente (permite que el país receptor procure los equipos, tecnología y recursos humanos más económicos para los proyectos) y mejorar la apropiación de ésta.

Brecha entre la oferta y la demanda.- Aunque se reconoce que la oferta de recursos para la ayuda para el comercio nunca será suficiente para atender la demanda de todos los países receptores, una de las quejas frecuentes ha sido la brecha existente entre la oferta y demanda de recursos.

El objetivo de este elemento es evaluar en qué medida existe una brecha entre los recursos de ayuda para el comercio solicitados por el país receptor y los ofrecidos por los donantes.

### 5.1. Alineación con las estrategias de desarrollo o prioridades del país receptor

Para evaluar este punto es necesario determinar si la alineación se da en un nivel meramente formal o también en un nivel sustantivo. Las fuentes que se deben utilizar en este punto son entrevistas con funcionarios gubernamentales, donantes en el país y expertos.

Como se ha visto en anteriores secciones, el Perú apostó por una mayor integración con el mundo a través de la apertura comercial como una Política de Estado y una de las estrategias para lograr el desarrollo. Para maximizar los beneficios de la apertura comercial era necesario fortalecer las capacidades comerciales por lo que se elaboró la “Estrategia Nacional de Fortalecimiento de Capacidades Comerciales (ENFCC)” en el 2005. Dicha estrategia se actualizó en el 2009. Los lineamientos del documento se dividen en las tres etapas inherentes a los procesos de apertura: (i) la negociación de acuerdos o tratados; (ii) la implementación de los mismos; y (iii) la adaptación a la apertura comercial.

La elaboración de este documento fue un gran paso para hacer que la relación entre el Gobierno peruano y las diferentes fuentes donantes fuera más efectiva y eficiente y que se fortaleciera ya que “la ENFCC se constituye actualmente en el rumbo a seguir para establecer las necesidades de asistencia técnica y cooperación con el fin de incentivar el emprendimiento comercial, desarrollar la competitividad, la oferta exportable y lograr los objetivos de inclusión y equidad” (OCDE/

OMC, 2011a). Es decir, es una hoja de ruta para la mejor utilización de la cooperación internacional.

Por ello, no es de extrañar que en los sucesivos “Cuestionarios sobre la ayuda para el comercio dirigido a los países interlocutores” de 2009 y 2011, por un lado, el Gobierno Peruano haya señalado que los donantes se coordinan y alinean “periódicamente” en los que respecta a las actividades de: i) evaluación conjunta de las necesidades, ii) cofinanciación, iii) enfoques a escala sectorial, iv) implementación conjunta y v) seguimiento y evaluación conjuntos. Y, por el otro lado, que tanto el diálogo sobre la ayuda para el comercio entre el gobierno y los donantes como la adaptación de su ayuda a las prioridades en materia de comercio del Perú, se hayan fortalecido considerablemente entre la encuesta del 2009 y la del 2011.

Del mismo modo, en las entrevistas con funcionarios del gobierno responsables de la cooperación en comercio y con representantes de los donantes en el país se confirma la alineación de la ayuda con las estrategias de desarrollo o prioridades del Perú.

Por lo analizado, se puede concluir que los objetivos y prioridades de los donantes están claramente alineados con los del Perú. Los elementos que han sido clave para esto son que, primero, el Perú tenga sus objetivos claros con respecto al comercio y su relación con su desarrollo y, sobre la base de esto, que haya elaborado un documento de base identificando sus necesidades para fortalecer sus capacidades comerciales y guiar la cooperación, como el ENFCC.

## **5.2. Utilización de los sistemas del país receptor / Presencia de unidades de implementación paralelas**

En el Perú, tanto el sistema de recepción de la ayuda para el comercio como el de seguimiento y evaluación de los programas y proyectos está desarrollado y funciona adecuadamente.

De acuerdo con los “Cuestionarios sobre la ayuda para el comercio dirigido a los países interlocutores” de 2009 y 2011, el gobierno realiza el seguimiento y evaluación de sus programas relacionados con el comercio y financiados por la cooperación internacional de manera periódica. Para ello utilizan tanto los resultados del seguimiento y evaluaciones hechas por los donantes como las propias (OCDE/OMC, 2009a y 2011a) .

Por otro lado, en el Perú se utilizan tanto los sistemas públicos de administración y de compras como unidades paralelas para administrar los proyectos de ayuda para el comercio, dependiendo de la entidad donante y sus acuerdos con el gobierno.

De acuerdo con los funcionarios del gobierno encargados de la cooperación en temas comerciales, en los convenios con los donantes se acuerda cómo se van a administrar los fondos. Los mecanismos son principalmente los siguientes: i) mecanismo de “apoyo presupuestal” que implica que los fondos de la cooperación ingresan al sistema de finanzas públicas y son derivados al MINCETUR como “recursos ordinarios” pero con cuentas independientes y separadas de sus respectivas rendiciones y evaluaciones, ii) la implementación de una unidad ejecutora que se encarga de la administración del programa, o iii) los programas son administrados por el mismo organismo de cooperación. En este último caso, para satisfacer las necesidades en comercio, las actividades son acordadas entre el gobierno y los donantes y después estos últimos se encargan de su implementación (concurso público, contratación de consultores, administración, y monitoreo, entre otros).

La utilización de Unidades Ejecutoras Independientes ha sido limitada por el porcentaje del número de proyectos, pero considerable en el monto total. Por ejemplo, el préstamo del BID de Fortalecimientos Institucional del MINCETUR de USD 6 millones y el proyecto de la Unión Europea para implementar el PENX



de USD 13 millones. Las demás entidades cooperantes no han necesitado unidades de gestión. A *grosso modo*, la evaluación de los funcionarios gubernamentales es que el 60 por ciento de los proyectos son implementados por los donantes y 40 por ciento por el MINCETUR.

En el caso del MINCETUR y PROMPERU, aunque los proyectos tengan unidades de implementación independientes o sean administrados por las propias entidades de cooperación, los técnicos tienen una gran participación en la elaboración de los términos de referencia, coordinación con los consultores, evaluación de los informes, aprobaciones, etc. Una vez finalizado, la entidad cooperante procede al pago.

De los comentarios de las entrevistas a los funcionarios de gobierno y donantes, se deduce que se preferiría que los mismos donantes sean los que implementen los proyectos porque se considera que sus procedimientos son menos engorrosos y sus tiempos de ejecución más ágiles que los del sector público peruano.

En el estudio de Adhikari (2011) se señala que la utilización de unidades paralelas puede ser negativo porque no crea capacidades en el país receptor y los proyectos podrían ser sesgados hacia los intereses de los donantes, afectando la capacidad de absorción. En el caso del Perú, al estar el comercio incorporado dentro de las estrategias de desarrollo, las prioridades establecidas, las necesidades identificadas, las áreas de administración de la cooperación fortalecidas y las actividades alineadas y coordinadas cercanamente, sería menos relevante qué institución implementa los proyectos. Los procedimientos públicos peruanos suelen ser muy poco flexibles por lo que podrían hacer que ciertos proyectos no sean viables.

Con respecto a la experiencia de las instituciones gremiales receptoras de recursos de cooperación, generalmente se presentan a los concursos y administran los recursos. Si los recursos son cuantiosos, lo evalúan internamente y con institución donante. Por ejemplo, para un proyecto de requisitos de acceso de

aproximadamente USD 1.7 millones se instaló una unidad de ejecución ubicada en la misma institución con un equipo que se encargó desde la contabilidad, administración, y los procesos hasta pensar en la sostenibilidad. En el caso de proyectos más pequeños, los manejan las mismas instituciones internamente.

### 5.3. Provisión de “ayuda desligada”

Para evaluar este punto, se tiene que considerar el nivel y tipos de condicionalidades asociadas con la ayuda provista.

De las entrevistas con los funcionarios gubernamentales y los donantes, se entiende que gran parte de la ayuda para el comercio que recibe el Perú actualmente es desligada.

En el caso de haberla, la condicionalidad de la ayuda no sólo se daría por la nacionalidad del consultor sino por el campo de acción de la cooperación, por ejemplo, un programa para desarrollar capacidades para exportar al mercado “X” no puede ser utilizado para desarrollar capacidades para exportar a otros mercados prioritarios, ya que la consultoría puede condicionar que los fondos del proyecto sean solo para el mercado “X”. Puede ser atadura o limitación geográfica por origen de la consultoría o de la nacionalidad del consultor. Ellos entienden la lógica, pero sí pueden condicionar y ser ineficiente económicamente. Es una tendencia más europea.

Por ejemplo, en el caso del programa *Euro Eco Trade* que aún se ha de iniciar, se observó que había ciertas limitaciones o dificultades para programar actividades que no están relacionadas con la región o la Unión Europea, por ejemplo, pasantías en otras regiones.

Por su parte, los representantes de la Cooperación Suiza afirmaron que su ayuda es completamente desligada aunque reconocen que existen proyectos en los que prefieren trabajar con instituciones suizas cuando estas cuentan con experiencia y capacidades especializadas y reconocidas internacionalmente que pueden ser compartidas con el país receptor. Por

ejemplo, están implementando el “*Program on the Promotion of Human Capacities in Trade Law and Policy*” para desarrollar Centros de Competencia Regionales en Derecho y Políticas Comerciales en Perú y Vietnam con la participación del *World Trade Institute* de la Universidad de Berna, una institución reconocida internacionalmente por su experiencia en dichos temas.

En el caso de las entidades multilaterales, la mayoría de los recursos destinados a la iniciativa son desligados; sin embargo, reconocen que administran algunos *trust funds* de donantes bilaterales que sí tienen condicionalidades para contratar consultores o empresas de dichos países y que pueden ocasionar decisiones económicamente ineficientes. Los representantes en el país tratan de evitar utilizarlos en la medida de lo posible, salvo que los consultores de ese país tengan un *expertise* muy claro. Estos fondos son muy complicados de administrar y llevan inevitablemente a decisiones de “segundo mejor”.

En el caso de los representantes del sector privado que administran proyectos, también han experimentado ciertas limitaciones cuando son de origen europeo, por ejemplo, solamente pueden contratar consultores locales, latinoamericanos o europeos, entre otras restricciones.

#### 5.4. Brecha entre la oferta y la demanda

En el “Cuestionario sobre la ayuda para el comercio dirigido a los países interlocutores” del 2011, se señala que no se han afrontado problemas concretos para acceder a la financiación en el ámbito del comercio por parte de ninguno de los donantes (OCDE/OMC, 2011a).

No obstante, en las entrevistas en profundidad realizadas, los funcionarios del gobierno responsables de la cooperación en temas comerciales señalaron que se han dado algunos casos en que no han podido encontrar recursos de cooperación para ciertos proyectos. Explicaron que las áreas técnicas les presentan

solicitudes o requerimientos de asistencia técnica y ellos tienen que buscar e identificar cooperación o fuentes de financiamiento. Como estas áreas de cooperación ya conocen a los donantes, cuál es su radio de acción y sus intereses particulares, tienen mucho cuidado en no presentar una cooperación propia o de terceros a un donante que no lo va a aprobar porque no está dentro de su radio de acción. Tratan de no iniciar un proceso sin tener conversaciones previas.

En el caso de PROMPERU, que se encarga de la promoción de las exportaciones, se perciben limitaciones de cooperación para las actividades de promoción comercial que es la que suele implicar mayores desembolsos. La cooperación se enfoca al desarrollo de capacidades o habilidades en las empresas e instituciones, pero las actividades de promoción como financiar misiones, participar en ferias, o traer compradores del exterior, que son las más costosas, las consideran como contrapartida de la entidad receptora.

Ello tiene lógica porque la cooperación prefiere productos que generen sostenibilidad. Cuando se incluye un estudio de mercado o un análisis de canales de distribución, y se le agrega una misión comercial, sí se logra cerrar el círculo y lograr la cooperación ya que la actividad de promoción comercial es parte de algo más sostenible. En el caso de actividades solamente de promoción comercial, no hay sostenibilidad, no se crea un bien público y no se contribuye con los objetivos de la entidad donante. Entonces, se puede decir que existe una brecha por la naturaleza del componente de las necesidades que tienen las instituciones.

Con respecto a los donantes, la opinión mayoritaria es que no se han dado casos en los que no hayan podido responder a las necesidades de ayuda solicitada por el gobierno abiertamente. Consideran que han sido creativos para encontrar soluciones y recursos. Los proyectos se han trabajado con la debida anticipación y los temas han estado previstos ya que sus clientes conocen o se sujetan a sus planes de trabajo aprobados. No obstante, una

entidad cooperante consideró que sí existía una brecha en la medida en que los funcionarios del gobierno solicitaban ayudas en la modalidad de recursos no reembolsables y estos recursos son cada vez son menores para países de ingresos medios como el Perú.

Por el lado de los gremios empresariales, la mayoría han señalado que no han percibido brechas porque han definido sus proyectos

de manera general lo que les permite tener flexibilidad para interpretar las actividades en función de las necesidades que puedan tener las empresas. Además, como tienen un presupuesto asignado, ya saben hasta cuánto gastar. En cambio, uno de los gremios señaló que sí han percibido brechas ya que han tenido proyectos listos a los que los principales donantes han dicho que no estaban dentro de sus prioridades y que se mantuvieron detenidos.

## 6. COORDINACIÓN ENTRE DONANTES

De acuerdo con el “Cuestionario sobre la ayuda para el comercio dirigido a los países interlocutores” de 2011, la coordinación de la ayuda que prestan los donantes ha mejorado “considerablemente” desde el 2009 (OCDE/OMC, 2011a).

En las entrevistas en profundidad, funcionarios del gobierno encargados de la cooperación dieron ejemplos, como en “facilitación de comercio”, que cuando han querido formular temas de fortalecimiento de capacidades en procedimientos aduaneros y presentarlos al BID/SECO (en este caso, el BID administra fondos entregados por la Cooperación Suiza), les informaron que dichos temas estaban cubiertos por el proyecto Facilitando Comercio del USAID. Lo mismo sucedió con el proyecto para la implementación del “Operador Económico Autorizado” en el que diferentes instituciones o donantes se coordinan entre sí para evitar duplicaciones o apoyar diferentes etapas complementarias de grandes proyectos.

En cambio, también se indicó que existen descoordinaciones entre instituciones públicas que solicitan cooperación para el mismo tema a diferentes donantes. Por ello, se está trabajando en mecanismos para coordinar mejor y sistematizar, tanto entre donantes como entre entidades públicas.

En el caso de la Cooperación Suiza, los representantes no perciben que existan numerosos casos de duplicaciones aunque admiten que no han participado en coordinaciones formales entre donantes para temas comerciales. Proponen que las coordinaciones podrían iniciarse con reuniones periódicas entre los donantes que apoyan el PENX.

Los representantes del BID explicaron que en el Perú se han llevado a cabo reuniones de donantes para temas específicos. Por ejemplo, financiaron la estrategia para implementar los compromisos de propiedad intelectual (mapeo de necesidades), después organizaron una reunión de donantes para coordinar la

implementación de la estrategia, y actualmente la están monitoreando.

Consideran que existe una coordinación formal con estas reuniones de donantes, aunque la última fue en el 2009, donde se presentó el plan de propiedad intelectual y medidas sanitarias y fitosanitarias. Por el lado informal, comentaron que existen reuniones con el USAID para tratar, por ejemplo, el tema de la Ventanilla Única de Comercio Exterior - VUCE, proyecto en el cual están utilizando recursos de SECO para trabajar los temas logísticos.

Además, se ha avanzado y existe un diálogo fluido a nivel de funcionarios sectoriales de los donantes tanto en el Perú como en Washington, a través de los coordinadores de USAID para América Latina y el Gerente de Comercio del BID. También hay sinergias, intercambio de información sobre consultores para contratar a los mismos. La coordinación también se hace con el receptor, en este caso Perú, ya que al tener un área de cooperación sólida ellos también hacen el *donor shopping* o “arbitraje” entre donantes, con un mapeo muy claro.

En el caso del proyecto “Facilitando Comercio” del USAID, consideran que definitivamente existe coordinación entre los donantes. Señalaron que al inicio del proyecto se hicieron intensas reuniones de coordinación con los distintos donantes e instituciones multilaterales por lo que ya se conoce cuál es el ámbito de acción de cada uno. Reconocen que si bien no existen reuniones periódicas de coordinación, la misma entidad (por ejemplo, el MINCETUR) les informa de las intervenciones de otros donantes para que coordinen las actividades. Admiten que la coordinación debería ser más intensa ya que se podrían hacer productos más efectivos o eficientes si hubiera un mayor nivel de coordinación.

Por lo expuesto, se considera que han habido iniciativas que han mejorado la coordinación entre los donantes para la ayuda para el comercio en los últimos años. No obstante, se

observa que la coordinación es más cercana entre instituciones que tienen orígenes (sedes centrales) similares o que abordan los mismos temas. Asimismo, se observa que existen algunos problemas de coordinación entre

instituciones públicas con el riesgo de duplicidad de actividades. Por lo tanto, se considera que existe un gran margen para trabajar y mejorar la coordinación tanto entre los donantes como entre las instituciones públicas peruanas.

## 7. COOPERACIÓN SUR – SUR E INTEGRACIÓN REGIONAL

Se analiza la cantidad y modalidades de la cooperación Sur-Sur porque, de acuerdo con Adhikari (2011), a pesar de lo útil que puede ser, esta clase de cooperación puede tener resultados mixtos. Esto se debe a que: puede estar ligada, carecer de transparencia, tener limitada apropiación, inadecuado monitoreo y evaluación, y no aplicabilidad de la Declaración de París.

### Cooperación Sur-Sur

De acuerdo con la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI, el Perú viene participando en actividades de cooperación con diferentes países de la región en una amplia diversidad de temas, como se muestra en el Plan Anual 2010 del APCI.

No obstante, la cooperación “Sur - Sur” sobre temas relacionados con el comercio exterior se limita a unos cuantos proyectos registrados en el APCI, mencionados en las entrevistas o en el reporte “*Aid for Trade at a glance 2011*”, como:

- Argentina: Asistencia técnica y capacitación a empresas del sector lechero de la Región Arequipa y Puno.
- Argentina: Asistencia técnica y capacitación en buenas prácticas agrícolas para el sector olivícola, buenas prácticas de mercadeo y HACCP.
- Argentina: Asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de piscos y vinos orgánicos.
- Colombia: Programa integral de asistencia técnica y capacitación para pymes en la elaboración de producción de madera.

Lo importante a destacar es que existe todo un proceso de trabajo liderado por el APCI para que el Perú se convierta en un país cooperante. En primer lugar, la APCI solicitó a todas las instituciones públicas que señalaran cuáles son sus fortalezas como para brindar

capacitación. Con ello se ha preparado un “Catálogo de Oferta Peruana de Cooperación Técnica Internacional”.

En el caso del sector del comercio exterior, se incluyen actividades como asistencia técnica para la gestión de procedimientos e implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior - VUCE, política comercial en general, y gestión de centro de innovación tecnológica de artesanía y turismo, entre otras.

### Integración Regional

De acuerdo con el “Cuestionario sobre la ayuda para el comercio dirigido a los países interlocutores” del 2009, las estrategias de integración comercial del Perú sí abordan problemas regionales relacionados con la capacidad comercial.

Por ejemplo, se señala que entre las medidas para la implementación del PENX se incluye “promover la integración física con los países miembros de la Comunidad Andina - CAN y el Mercado Común del Sur -MERCOSUR.” Asimismo, también se comenta que un elemento importante en la estrategia de integración comercial de la Comunidad Andina - CAN es la cooperación internacional, donde se ha de destacar la cooperación de la Unión Europea, lo cual se ha manifestado en los diversos proyectos ejecutados.

Otro ejemplo de iniciativa regional para mejorar la capacidad comercial es la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, un foro de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones en los doce países suramericanos cuyo objetivo es promover el desarrollo de la infraestructura bajo una visión regional, procurando la integración física de los miembros. Contempla mecanismos de coordinación e intercambio de información entre los Gobiernos y las tres instituciones financieras multilaterales de la región: BID, CAF y FONPLATA.

Además de la integración con la Comunidad Andina hay otros procesos orientados a promover la integración regional. Así, el Perú es miembro del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y participa activamente en la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano (Arco del Pacífico).

El APEC es un mecanismo de concertación intergubernamental basado en tres pilares: liberalización del comercio y las inversiones, facilitación de los negocios, y cooperación económica y técnica. Actualmente, este foro viene trabajando en una Agenda de Integración Económica Regional.

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) es un foro de integración que aboga por la creación de un área de preferencias económicas en la región, con el objetivo final de lograr un mercado común latinoamericano. En este marco, el Perú mantiene Acuerdos de Complementación Económica con los países miembros del MERCOSUR (Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay) y con México y Chile.

El Arco del Pacífico es un espacio informal de coordinación y concertación para la identificación e implementación de acciones conjuntas dirigidas a generar sinergias en materia económica y comercial. Sus principales áreas de trabajo son: a) convergencia comercial e integración; b) promoción y protección de las inversiones; c) infraestructura, logística y

facilitación del comercio; y, d) cooperación económica y técnica para la mejora de la competitividad.

Además, es importante mencionar que en el ámbito bilateral, el Perú ha negociado Acuerdos Comerciales con Estados Unidos, Canadá, Tailandia, Singapur, EFTA, China, Corea, Japón, Unión Europea y se encuentra en proceso de negociación con países de Centro América.

De acuerdo con el Cuestionario, estos procesos reciben ayuda para el comercio y el Perú participa en ellos. Uno de los proyectos ejecutados para la integración regional es el Proyecto "Facilidad de Cooperación UE - CAN para la Asistencia Técnica al Comercio - FAT".

Este proyecto tiene como objetivo fortalecer el proceso de integración de los países de la Comunidad Andina (CAN) y contribuir al desarrollo del comercio interregional entre los dos bloques. El Proyecto cuenta con un financiamiento de la Unión Europea de € 2.7 millones. Asimismo, es importante señalar que entre los años 2004 y 2007 se ejecutó el Proyecto de Cooperación de Asistencia Técnica Relativa al Comercio, suscrito entre la UE y la CAN, con el objetivo de contribuir al desarrollo económico y social de la región andina, mediante el desarrollo y consolidación de su integración comercial. El proyecto contó con un presupuesto de cinco millones de euros, de los cuales cuatro millones correspondieron al aporte de la UE.



## 8. LIMITACIONES DEL PAÍS RECEPTOR EN SU CAPACIDAD DE ABSORCIÓN

La capacidad de absorción está relacionada en general con la habilidad del país receptor de utilizar los recursos de la ayuda sin perjudicar su estabilidad macroeconómica (por ejemplo, el impacto en el tipo de cambio) y, específicamente en el caso de la ayuda por el comercio, a la habilidad de las instituciones del país receptor (ya sean públicas o privadas) de utilizar los fondos dados en el tiempo señalado.

Desde el punto de vista macroeconómico, no existe ninguna limitación para la capacidad de absorción del Perú. Por un lado, el manejo macroeconómico es estable y serio por lo que cualquier flujo de recursos de cooperación podría ser asimilado sin que afectara negativamente a los agregados monetarios. Por otro lado, el nivel de los montos de la cooperación es relativamente bajo y manejable. De acuerdo con el informe *“Aid for Trade at a glance 2011”*, la dependencia del Perú de la ayuda internacional (medida como Ayuda para el Desarrollo Oficial sobre Producto Bruto Interno) es de sólo 0.4 para el año 2008 (OCDE/OMC, 2011b).

Respecto a las limitaciones con los proyectos, de las entrevistas con funcionarios del gobierno, se extrae que en la actualidad no existen mayores problemas para absorber los recursos de la ayuda para el comercio, es decir, para diseñar y ejecutar los proyectos. Los representantes señalaron que los últimos proyectos tienen una duración de un año, que la mayoría han sido estudios o talleres de capacitación y todos se han realizado en su debido momento o en el menor plazo posible para cumplir con los objetivos. Adicionalmente, se reconoce también que la ejecución es un poco más complicada cuando son proyectos multianuales.

Un factor que explicaría claramente este buen nivel de absorción es el fortalecimiento de la capacidad de las unidades de cooperación en temas de comercio exterior. Como se explicó anteriormente, las capacidades en cooperación

comercial en el Perú han aumentado considerablemente lo que ha permitido mejoras en el diseño y ejecución de proyectos, así como mejores relaciones con los donantes y mayor claridad de las necesidades del país.

Por el lado de los donantes, la mayoría no ha experimentado limitaciones en la capacidad de absorción de sus proyectos de cooperación, ni por la capacidad de administrarlos, ejecutarlos o implementarlos ni por la demanda de éstos.

En el caso de la Cooperación Suiza, se mostraron sorprendidos por la implementación del proyecto “Región Exportadora” y la capacidad de absorción de la demanda. Explicaron que en su primera fase se dieron varios cursos o semanarios de capacitación en temas relevantes para la exportación (manejo de información, certificación, temas logísticos, asociativismo, etc.) y que existió una sobredemanda que no se pudo satisfacer, ya que siempre hubo 30 ó 40 personas interesadas en esas especializaciones, lo cual no han experimentado en otras partes del mundo. En el caso del sector público de las regiones, el proyecto consideró un subsidio para su participación a través de pasajes y viáticos, pero en la parte privada hay gremios que participan por su cuenta. A nivel subnacional, ese tipo de servicios tienen una alta capacidad de absorción por el lado de la demanda. En cambio, en Lima sí se percibe una saturación de oferta de capacitación.

Los representantes del Proyecto PRA del USAID tienen un punto de vista particular que está más relacionado con el desarrollo productivo y la articulación a nivel regional y local que con cuestiones de políticas nacionales. Su opinión es que, en general, por lo menos en el interior del país, las capacidades de gasto son limitadas y más aún en temas de generación de negocios y proyectos productivos.

Es decir, consideran que para el gobierno (y en este caso también se podría aplicar a la cooperación internacional) es más fácil

elaborar proyectos de infraestructura o de capacitación que proyectos de desarrollo productivo. Por un lado, los gobiernos regionales o locales no realizan seguimiento, monitoreo o evaluaciones de impacto cuando utilizan sus propios recursos, que provienen generalmente de la renta minera. Por otro lado, no es fácil encontrar buenos operadores para articular esta clase de proyectos por lo que se necesita desarrollar capacidades para la gestión de recursos. El problema no es el dinero, sino la gestión. Por lo tanto, se puede decir que en los gobiernos regionales o locales las capacidades para generar proyectos que aprovechen las ventajas del comercio internacional son pocas. Hay que saber cómo transmitir *know how*. Los recursos existen pero las capacidades para absorber ese tipo de apoyos, no.

Los representantes de los gremios empresariales, señalan que los proyectos que han administrado han tenido niveles de ejecución de más del 90 - 95 por ciento. Asimismo, estas instituciones tratan de obtener los mayores recursos posibles, aunque esto implique contrapartidas de su parte, ya que son conscientes que beneficiará al gremio y a las empresas que reciben servicios. Asimismo, indican que lo más complicado es la parte administrativa ya que existe una alta curva de aprendizaje.

No obstante, uno de los representantes gremiales fue muy crítico respecto a la capacidad de absorción del país para diseñar y elaborar proyectos que puedan ser presentados ya sea a fuentes cooperantes o al Estado. De su experiencia, en organismos de nivel nacional como MINCETUR, PROMPERU y otros siguen existiendo brechas entre las posibilidades de formulación y propuesta, en comparación con toda la oferta disponible. Cree que todavía hay campo para que el Estado siga apalancando recursos no reembolsables que

están disponibles, pero que le falta capacidad para ello.

En el nivel regional, los gremios también tienen dificultades en identificar necesidades y proyectos para proponer a la cooperación. En el nivel de la empresa individual, el escenario es peor ya que muy pocas empresas pueden hacerlo. Por lo general, las pequeñas empresas no tienen personal dedicado a proyectos y son pocas las empresas de mayor tamaño que tienen unidades de proyectos o investigación.

En estos casos, el gremio interactúa con el dueño o gerente general de la empresa que no son interlocutores tan efectivos para plantear proyectos ya que carecen de las capacidades para conocer y plantear sus necesidades y, además, están abocados a sus funciones de gerencia.

En concreto, está claro que existen brechas a cubrir y que la capacidad de absorción que tiene el país en los tres niveles es baja por sus posibilidades de elaborar propuestas.

Por lo expuesto, se puede concluir que el Perú no tiene claras limitaciones para absorber la ayuda para el comercio ya sea en términos macroeconómicos o en las capacidades de las entidades receptoras para administrar y ejecutar proyectos tanto en el sector público como privado. No obstante, estas apreciaciones son sobre los proyectos que existen actualmente y que se dirigen principalmente a temas de política comercial y regulación o desarrollo de comercio en la forma de consultorías o asistencias técnicas o creación de capacidades.

En este sentido, existirían vacíos en los que la cooperación podría intervenir de manera más contundente para la creación, articulación y desarrollo de capacidades productivas que puedan estar dirigidas a la exportación en diferentes regiones y localidades del país.

## 9. COHERENCIA CON LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Los proyectos de ayuda para el comercio o la cooperación internacional para temas comerciales en el Perú no están dirigidos a proyectos de infraestructuras ni al desarrollo de las exportaciones de actividades extractivas con impactos ambientales y sociales como la minería, la agricultura tradicional (azúcar, algodón, maíz, arroz), la pesquería de consumo humano indirecto (harina y aceite de pescado), el petróleo o la energía entre otras.

En cambio, los proyectos de ayuda para el comercio se dirigen al desarrollo de exportaciones que se consideran como “no tradicionales” en el Perú como la agroindustria, la pesquería de consumo humano directo, la manufactura (textiles y confecciones), entre otras. No obstante, de acuerdo con declaraciones tanto de funcionarios gubernamentales como donantes y representantes del sector privado, sí existe coherencia con la sostenibilidad ambiental en los proyectos que se implementan.

De acuerdo con funcionarios gubernamentales, en algunos casos relevantes sí hay estándares de exigencia de sostenibilidad ambiental. Por ejemplo, en un proyecto del BID sobre difusión de temas comerciales, existe un componente de temas nuevos como la “eco-eficiencia” con lo que no sólo se trata de capacitar a las PYMES en el fortalecimiento de capacidades comerciales sino también en el cuidado del medio ambiente. El cumplimiento de este componente es un factor adicional para que se renueve el proyecto.

Los representantes de la Cooperación Suiza consideran que en el Perú se puede avanzar más en ese tema. Para ellos existe coherencia entre la sostenibilidad y el desarrollo exportador, por ejemplo, considerando el uso de agua en un país en donde hay poca agua en la costa, o en aspectos de seguridad alimentaria. En este sentido, se involucran en procesos de certificación de “Comercio Justo”, productos “orgánicos” y otros sellos privados que incluyen el concepto de sostenibilidad en el proceso productivo. Por ejemplo, el buen

uso de herbicidas o de la química en general, y que no haya deforestación, entre otros.

Consideran que están impulsando este tema así como el diálogo entre las diferentes partes interesadas, tanto a nivel del Perú como a nivel internacional, en cultivos como café, biocombustibles, cacao, con estándares de sostenibilidad.

Con respecto a los representantes del BID, nos señalaron que cuando se identifica la necesidad y se comienza a preparar el proyecto, en el BID es una condición necesaria evaluar la sostenibilidad. Es uno de los criterios de evaluación para la aprobación.

En el BID existen diferentes instancias que revisan el tema de la sostenibilidad e incluso se pueden detener proyectos si se considera que no son sostenibles, no cumplen temas ambientales o la evaluación de impacto (definición de indicadores, etc.) está mal hecha. Toda esta evaluación se realiza dentro del BID. Por ejemplo, existe el área SPDE (*Strategic Planning and Development Effectiveness*), que es área del BID que aborda la sostenibilidad y riesgos, por otro lado, existen otras áreas que evalúan los impactos ambientales o evaluaciones de impacto, entre otros.

La experiencia de los implementadores del Proyecto PRA de USAID es que siempre ha sido una preocupación que cualquiera de sus actividades o proyectos tenga sumo cuidado con los impactos ambientales que pueda generar. Por ello, USAID ha generado una ficha que evalúa todos los potenciales impactos que sus proyectos puedan tener sobre el medio ambiente y, de haberlos, prevea algún tipo de acción de mitigación.

Como sus proyectos incluyen actividades agrícolas que se vinculan con la industria, las preocupaciones más habituales son el manejo de agroquímicos en los cultivos. Es por ello que ofrecen cursos de manejo responsable

de agroquímicos, impactos del movimiento de tierra, etc. Cabe resaltar que varios de sus clientes y de los negocios que promueven están utilizando el respeto al medio ambiente como un elemento competitivo, por ejemplo, varios de los productos tienen certificaciones orgánicas u otro tipo de certificaciones de respeto al medio ambiente, que son utilizados como elementos de marketing. La exigencia de la demanda internacional es el mejor incentivo para que el productor maneje bien su finca y empiece a respetar el medio ambiente.

Existen otros ejemplos como el de las artesanías en que hay lugares en que no se compra el

producto si se comprueba que la pintura utilizada tiene plomo o, en el caso de los tejidos, si se utilizan tintes que son químicos en vez de naturales.

Por lo expuesto, se considera que los proyectos en el marco de la iniciativa de la ayuda para el comercio en el Perú guardan un aceptable nivel de coherencia con la sostenibilidad ambiental, ya sea por requerimientos de las entidades donantes como por la exigencia los mercados de exportación. No obstante, es un área que necesita mayor trabajo por parte de las autoridades gubernamentales y las agencias de cooperación.

## 10. IMPACTO A NIVEL MACRO

Al evaluar el impacto de la ayuda para el comercio se pueden obtener resultados distorsionados si no se toman en cuenta otros factores que también afectan al comercio exterior como, por ejemplo, políticas sectoriales, particularidades institucionales, trabas regulatorias, restricciones por el lado de la oferta, barreras de acceso a mercados, esquemas arancelarios preferenciales y otras condiciones del mercado internacional, tendencias de la economía nacional e internacional, entre varios otros factores.

Estos factores se pueden al menos medir parcialmente a través del aislamiento de los otros elementos. De esta manera, la metodología ha identificado los siguientes elementos en los que se superponen los objetivos del desarrollo y el comercio con el fin de evaluar el impacto de la ayuda para el comercio en los distintos países (Adhikari 2011):

- Actividad exportadora
- Productividad local
- Niveles de diversificación
- Gobernanza
  - o Mejora en las políticas y regulaciones
  - o Creación de capacidades entre los funcionarios gubernamentales relacionados con el comercio
- Desarrollo del sector privado
  - o Relación de la “ayuda para el comercio” con el establecimiento de nuevas firmas e incrementos de comerciantes internacionales
  - o Entrenamiento y creación de capacidades para el sector privado
  - o Impacto de la “ayuda para el comercio” y el acceso del sector privado al crédito y el ratio en que dichos recursos son movilizados
- Crecimiento de infraestructura
- Desarrollo de recursos humanos / Ciencia, tecnología e innovación

En el capítulo “Contexto Económico y Cooperación” se presentan de manera concisa los resultados económicos del Perú de los últimos años resaltándose su crecimiento dinámico y equilibrado que le han llevado a ser una de las economías de mayor crecimiento y menor inflación de la región latinoamericana. De igual manera, el sector del comercio exterior ha crecido considerablemente tanto por el lado de las exportaciones como de las importaciones. Con respecto a las exportaciones, es preciso resaltar que el sostenido crecimiento no sólo se ha dado por el aumento del volumen de las exportaciones clasificadas como tradicionales (productos pesqueros, harina y aceite de pescado y productos agrícolas industriales) y los precios internacionales de las materias primas sino por el crecimiento y diversificación de las exportaciones consideradas como no tradicionales o manufacturadas con mayor valor agregado (agroindustria, textiles y confecciones, manufactura básica, productos pesqueros de consumo humano directo, y químicos, entre otros).

Está claro que esta dinámica ha sido causada por una diversidad de factores interrelacionados como, por ejemplo, una clara política comercial de integración y apertura al mundo que se ha reflejado en una agenda de negociaciones comerciales bilaterales. También por una significativa reducción de aranceles, un manejo macroeconómico que ha permitido lograr estabilidad en los precios en los balances fiscales y demás indicadores macroeconómicos, y una política de atracción y protección de inversiones de cualquier origen y hacia cualquier sector. Asimismo ha habido un interés al más alto nivel político por mejorar y facilitar el clima de negocios, una dotación de recursos naturales privilegiada, y mano de obra relativamente barata aunque no altamente capacitada, entre otros factores.

En este contexto, el impacto de la ayuda para el comercio es realmente muy marginal a nivel macroeconómico, principalmente por su pequeño tamaño en comparación con los agregados y la dinámica económica de los últimos años.

No obstante, del análisis de los documentos de base (perfiles, términos de referencia, evaluaciones, etc.), de los proyectos y programas revisados, y de las entrevistas en profundidad con diferentes actores y partes interesadas directamente involucradas en el sector del comercio exterior del Perú, está claro que la ayuda para el comercio ha tenido efectos / impactos en la economía. Desde la generación de políticas de desarrollo y fortalecimiento de capacidades, o la difusión de oportunidades comerciales, hasta la facilitación de comercio, entre otros.

En el capítulo 2 de este estudio sobre el Perú, se han enumerado los principales proyectos concluidos y en actual ejecución que se han podido identificar y clasificar dentro del ámbito de la iniciativa para el comercio o la cooperación internacional en temas comerciales. Es preciso señalar que sólo un muy pequeño grupo de estos proyectos han sido multianuales, multi-componentes y de recursos significativos como para justificar estudios de impacto al final de su implementación. En cambio, la gran mayoría de proyectos han tenido una duración menor a un año y han tenido productos específicos por lo que cabe hablar más de informes de resultados que de impactos.

Para los fines de esta sección, se considera que es más efectivo identificar algunos proyectos que ya han concluido y que han tenido efectos positivos en los elementos señalados anteriormente.

#### **Proyecto UE-Perú en materia de asistencia técnica relativa al comercio - Apoyo al Programa Estratégico Nacional de Exportaciones**

El estudio de impacto del proyecto estimó un aumento de las exportaciones del sector agricultura del 49 por ciento en general, y de manera específica en los siguientes productos:

miel de abeja (564 por ciento), mango (64 por ciento), limón (145 por ciento), ají (67 por ciento), olivo (70 por ciento), quinua (388 por ciento), kiwicha (42 por ciento), pisco (101 por ciento), banano (94 por ciento), orégano (112 por ciento), alcachofa (12 por ciento) cacao (123 por ciento), leguminosas (33 por ciento). Asimismo, se estimó un impacto de crecimiento de exportaciones en los siguientes sectores: manufacturas (calzado) del 17 por ciento, pesca del 19 por ciento, acuicultura del 122 por ciento, y textil del 22 por ciento.

Con respecto a la productividad local, el proyecto capacitó a por lo menos 19,000 productores quienes recibieron manuales sobre normas técnicas, buenas prácticas y guías de uso de productos. En el sector agro forestal, i) se fortalecieron las siguientes cadenas productivas: madera, cacao, limón, banano orgánico, aceitunas, madera, entre otras; y ii) se adoptaron experiencias exitosas de exportación en tejido artesanal, granos andinos, orégano, olivo, páprika, limón, entre otros productos. Todas estas actividades aumentaron la productividad local.

En cuanto a diversificación de las exportaciones, el estudio de impacto estimó que hubo una importante diversificación de las exportaciones tanto en el número de empresas exportadoras como en nuevos mercados de exportación:

- En empresas del sector de la agricultura, se estima que se formaron 143 en general y, específicamente, en los siguientes productos: mango (dos), olivo (siete), quinua (19), kiwicha (13), pisco (20), orégano (diez), cacao (siete), leguminosas (seis), moluscos bivalvos (cuatro), y miel de abeja (dos). En otros sectores también se formaron nuevos emprendimientos como manufacturas (calzado) 18, acuicultura 26, textil 27 y confecciones 372.
- En nuevos mercados de exportación, en el sector de la agricultura se generaron once nuevos en general y, específicamente, en los siguientes productos: mango (once), ají (14), olivo (cuatro), quinua (tres), kiwicha (ocho), pisco (siete), orégano (tres), alcachofa



(cinco), cacao (cinco), y moluscos bivalvos (cinco). En otros sectores también se generaron nuevos mercados de exportación, por ejemplo, nueve para acuicultura y tres para el sector maderero.

En el caso de mejoras en la gobernanza, el proyecto tuvo impactos positivos en la creación de capacidades entre los funcionarios gubernamentales relacionados con el comercio, a través de las siguientes actividades:

- Ampliación de la cultura exportadora.- se realizaron 12 tareas que tuvieron 13,658 beneficiarios directos y 38,315 indirectos. Entre estas tareas y para asegurar la sostenibilidad de la capacitación, se ofreció diplomados al contingente descentralizado de funcionarios públicos.
- Preparación del Acuerdo de Asociación UE-CAN.- se llevaron a cabo tareas que beneficiaron directamente a 222 funcionarios e indirectamente a 184,735 personas, por ejemplo, 250 profesionales recibieron información o perfeccionaron sus conocimientos sobre los capítulos en materia de las negociaciones UE - CAN, con el fin de asegurar acuerdos consistentes y favorables para el país.

Con respecto al desarrollo del sector privado, el proyecto tuvo impactos positivos mostrados en la creación de nuevas firmas. El estudio de impacto estimó que se formaron 143 nuevas empresas en el sector de la agricultura en general y, específicamente, en los siguientes productos: mango (dos), olivo (siete), quinua (19), kiwicha (13), pisco (20), orégano (diez), cacao (siete), leguminosas (seis), moluscos bivalvos (cuatro), y miel de abeja (dos). En otros sectores también se formaron nuevos emprendimientos como manufacturas (calzado) 18, acuicultura 26, textil 27 y confecciones 372.

Del mismo modo, el proyecto entrenó y creó capacidades en el sector privado ya que entre todas estas actividades, por lo menos 19,000 productores recibieron manuales sobre normas técnicas, buenas prácticas y guías de uso de productos. Asimismo, el proyecto también

equipó con bienes e insumos a la Unidad Técnica del Centro de Innovación Tecnológica de Madera de Loreto, para ampliar la capacidad operativa de las empresas de la cadena de la madera en dicha región. Además, las siguientes cadenas productivas fueron fortalecidas: cacao, limón, banano orgánico, aceitunas, madera, entre otras actividades.

### **El Programa Perú Biodiverso (Fase I)**

Este programa muestra impactos positivos en varios de los elementos contenidos en la metodología de Adhikari. Por lo que hace al desarrollo y diversificación de las exportaciones, gracias a su componente de “acceso a mercados”, se dieron a conocer las propiedades y beneficios de los productos peruanos y se lograron establecer contactos para potenciales negocios.

Con el componente de “oferta competitiva” se promovió el desarrollo de la oferta nacional de biocomercio y se logró: i) fortalecer cinco asociaciones de productores de tara que vendieron cerca de 2,000 TM de su producción directamente a empresas exportadoras en los dos últimos años, ii) ventas por USD 75,000 y proyección de ventas a 12 meses por USD 1'350,000 en la tercera edición de Perú Natura en 2009, iii) aumento de la rentabilidad en la producción de los cultivos de tara, sacha inchi y maca (2007 y 2008), y iv) la maca tuvo un crecimiento sostenido en el nivel de exportaciones valor USD FOB de diez por ciento anual en el periodo 2007-2009, el yacón registró un crecimiento importante a partir del año 2007, con 27 por ciento anual en promedio y el sacha inchi también presentó índices positivos, con una tasa de 35 por ciento anual en promedio.

En cuanto al aumento de la productividad local, el componente “oferta competitiva” de este programa promovió el desarrollo de la oferta nacional de productos bajo el enfoque del biocomercio. Ello se hizo a través del análisis de las cinco cadenas de valor priorizadas; el avance en el proceso de normalización de productos; y la elaboración de un módulo de capacitación para productores y funcionarios.



Con respecto a mejoras de la gobernanza, se lograron impactos positivos ya que se facilitaron los procesos de institucionalización de la Comisión Nacional de Biocomercio y la revisión de los principios y criterios que rigen esta actividad. Asimismo, se ha elaborado material de difusión y capacitación del Programa de Biocomercio y un módulo de capacitación para productores y funcionarios para promover el desarrollo de la oferta nacional de productos bajo el enfoque del biocomercio.

En el caso del desarrollo del sector privado, hubieron impactos positivos en el acceso al crédito ya que el programa ayudó a apalancar recursos financieros para la tara y el sachu inchi con fondos concursables y del Tesoro Público (Gobiernos Regionales) por aproximadamente cinco millones de soles (USD 1'850,000) en Cajamarca y San Martín.

En cuanto al desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación, el programa tuvo impactos positivos ya que se desarrollaron acciones que han contribuido a un mejor entendimiento del Biocomercio. Se fortaleció la investigación aplicada para productos de la biodiversidad, a través de la elaboración de la estrategia de la investigación, y se promovió la presencia del Perú en eventos internacionales relacionados con el biocomercio.

- Lanzamiento del concurso de investigación en Biocomercio con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), con el fin de promover la investigación académica del sector privado en el desarrollo de nuevos productos de la Biodiversidad.
- Establecimiento de una estrategia de investigación para cadenas priorizadas.
- Publicación de material de difusión y capacitación: catálogos, mejoramiento de la página web Biocomercio con articulación a la plataforma del Sistema Integrado de Información para el comercio exterior.
- Participación en la Novena Conferencia de las Partes del COP (Bonn, Alemania 2008),

con la asistencia del Ministerio del Ambiente (MINAM) y PromPerú. La Conferencia tuvo en agenda los siguientes temas: a) la biodiversidad agrícola; b) estrategia global para la conservación de plantas; c) progreso del plan estratégico del CBD y su alineación a los objetivos del milenio; y d) recursos y mecanismos financieros.

- Revisión y actualización de la estrategia del Plan Nacional del Perú Biodiverso (PNPB).
- Organización, en colaboración con el MINAM, del Concurso “Biocomercio el reto de un país megadiverso”, con el fin de promover y fortalecer las iniciativas empresariales en Biocomercio.

#### **Proyecto PRA - Primera etapa (2000 - 2008)**

Este proyecto tuvo importantes impactos positivos en el desarrollo de las exportaciones ya que se incluyó un componente de servicios para negocios que ayudó a micro, pequeñas y medianas empresas a generar más de USD 146 millones en diversos productos, cerca de 82,000 nuevos puestos de trabajo y USD 20 millones de inversión en 13 corredores económicos.

Asimismo, se contribuyó a mejorar la productividad local de más de 42,000 pequeñas empresas que establecieron vínculos comerciales con 220 empresas cliente, ya sea procesadores o comerciantes.

En cuanto al crecimiento de la infraestructura, su componente “promoción de asociaciones público-privadas para el desarrollo de infraestructura”, otorgó la asistencia técnica al gobierno en el diseño e implementación de concesiones tipo “asociaciones público-privadas” para financiar, construir, rehabilitar, operar y mantener grandes proyectos de infraestructura de transporte y energía en regiones estratégicas del Perú. Por ejemplo, la concesión de la carretera amazónica del norte de USD 200 millones que uniría las ciudades de Paita en la costa y Yurimaguas en la selva (964 kms); la construcción y concesión del Muelle Sur en el Puerto del Callao (inversión en electrificación rural); o el diseño de la

carretera Fernando Belaunde Terry de 450 kms que conecta las ciudades de Tarapoto y Tingo María, entre otras. Estos proyectos tuvieron un impacto en el crecimiento del comercio exterior en el Perú.

#### **Programa “AL Invest IV”**

Este programa ha tenido impactos positivos en el desarrollo exportador ya que ha llevado a cabo actividades de promoción comercial con resultados en el aumento de exportaciones, por ejemplo: i) 148 empresas participaron en 21 en ferias internacionales y negociaron exportaciones por € 78 millones aproximadamente, y ii) 71 empresas participaron en nueve misiones comerciales y tecnológicas y lograron exportaciones por un monto de € 2.2 millones aproximadamente.

Con respecto al desarrollo del sector privado, el programa ha entrenado y creado capacidades en 3,395 empresas peruanas en los siguientes temas: costos y cotizaciones para la exportación, diseño y desarrollo de productos, manejo de recursos humanos, negociación con importadores y fundamentos de marketing.

Adicionalmente a estos proyectos que tuvieron impactos en varios de los elementos evaluados en la metodología, a continuación se presentan proyectos que tuvieron impactos más específicos en uno o dos de los elementos.

#### **Consultoría para el desarrollo del proyecto piloto para el Sistema de “Comercio Justo” en el clúster textil peruano**

El proyecto permitió desarrollar una metodología y herramientas necesarias para la implementación de las buenas prácticas de Comercio Justo en empresas de textiles y de confecciones. Con ello se tuvo un impacto positivo en el desarrollo de las exportaciones ya que un grupo de 57 empresas amplió la oferta exportable especializada en el segmento del mercado de comercio justo. El proyecto ha permitido a las empresas participantes contar con asesoría sobre aspectos estructurales de gestión (enlazando las prácticas de Comercio

Justo con la trazabilidad de los productos y la estructura de costos), desarrollo de producto y adecuación de la oferta para dicho segmento.

Asimismo, en cuanto a mejoras en la gobernanza, el proyecto desarrolló un “Manual y Sello de Certificación de las Buenas Prácticas de Comercio Justo” en el que se establecieron diez criterios de comercio justo y 36 indicadores, que toman como referencia normas internacionales del comercio ético y solidario.

#### **Proyecto “Formando Pymes Exportadoras” (FOPYMEX)**

En cuanto al desarrollo de las exportaciones, se lograron transacciones por un total de USD 19.5 millones gracias a 1,191 operaciones de exportación directa entre el 2003 y 2007 que se llevaron a cabo con la administración de ADEX y el apoyo de la Cooperación Suiza. El impacto fue positivo en la medida en que se beneficiaron directamente 82 empresas e indirectamente ocho empresas.

Con respecto al aumento de la productividad local, hubieron impactos positivos ya que el proyecto capacitó a 256 empresas de las cuales el 48 por ciento estaban en Lima y el 52 por ciento en regiones. Asimismo, 73 Pymes han participado en visitas guiadas a terminales de almacenamiento y 174 Pymes recibieron asistencia técnica.

#### **Capacitación en Buenas Prácticas para el Procesamiento Térmico de Alimentos de Baja Acidez o Acidificados**

El impacto de este proyecto fue positivo en el desarrollo de las exportaciones porque contribuyó a disminuir la cantidad de embarques de conservas rechazados en los Estados Unidos. Para ello, se involucró a cinco profesionales especializados quienes realizaron tres seminarios-taller con una participación de doscientas empresas y la elaboración de una “Guía de Requisitos Sanitarios” que ha permitido capacitar a empresas peruanas sobre los requisitos para exportar conservas a los Estados Unidos. Asimismo, se elaboró una “Guía de Requisitos Sanitarios”.

### **Consultoría para la elaboración de normas técnicas del Jurel, la Trucha y la Caballa congelados**

Con esta consultoría se tuvo un impacto positivo en el desarrollo de las exportaciones y mejoras en la gobernanza, ya que se elaboraron los proyectos de normas técnicas para estos productos. A continuación se editaron, diagramaron e imprimieron y después se desarrollaron cuatro talleres de difusión y sensibilización en las regiones de Puno y Junín (pequeñas y medianas empresas dedicadas a la truchicultura) y Piura y Callao (plantas de productos pesqueros congelados), con lo que se contribuyó a mejorar la competitividad de las oferta exportable pesquera peruana.

### **Programa “Exporta a Europa” del CBI**

Se han realizado talleres, seminarios y asistencias técnicas para facilitar y asegurar el ingreso de pymes peruanas a los mercados de la UE. Para poder prestar el servicio “Exporta a Europa”, personal de la CCL ha sido capacitado en Lima y Rotterdam.

**Programa de capacitación y asistencia técnica en buenas prácticas agrícolas para el sector olivicultor y buenas prácticas de manufactura y HACCP para el procesamiento de aceituna de mesa**

El objetivo del proyecto fue fortalecer la presencia de empresas peruanas que comercializan olivo en los mercados internacionales e incrementar su competitividad, además de fortalecer y mantener los programas de capacitación a olivicultores peruanos en sistemas de calidad e inocuidad. En la implementación del programa, se han realizado las siguientes actividades:

- 18 profesionales capacitados para implementar Buenas Prácticas Agrícolas en sus emprendimientos olivícolas y para replicarlas en los fundos aledaños.
- 20 productores informados del resultado del diagnóstico de sus fundos y con herramientas necesarias para implementar las BPA después de las charlas de campo a productores.
- Diagnósticos de situación de fincas olivícolas líderes frente a las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA).
- 20 profesionales y técnicos con conocimientos de inocuidad en alimentos y capaces de implementar BPM en sus plantas procesadoras.
- 20 profesionales y técnicos con conocimientos de inocuidad en alimentos capaces de implementar HACCP en sus plantas y replicarlo en otras.

## 11. IMPACTO A NIVEL MICRO: PROYECTOS EN FACILITACIÓN DE COMERCIO

La metodología propone la realización de un análisis a nivel micro centrándose en un conjunto de proyectos o programas en un sector o categoría. En el caso del Perú se analizó la cuestión de la facilitación del comercio, debido a la relevancia que dicha área representa para el sector exportador nacional.

### 11.1 Antecedentes

#### Antecedente Internacional

La facilitación del comercio fue introducida en la OMC por primera vez en 1996 en la Conferencia Ministerial de Singapur, decidiéndose la realización de trabajos exploratorios. Dichas normas serían incluidas en las negociaciones de la RDD a fines del año 2001.

Existen diferentes definiciones de facilitación de comercio, unas más amplias y ambiciosas que otras. Por un lado, de acuerdo con la OMC, la facilitación de comercio supone la simplificación y armonización de los procedimientos comerciales y aduaneros y de los intercambios de información correspondientes relacionados con la importación y la exportación de mercancías. Según investigadores del Cato Institute, se entiende por facilitación de comercio aquellas normas que buscan mejorar la cadena de procedimientos administrativos y físicos relacionados al transporte de bienes y servicios entre fronteras internacionales.

En muchos casos, en las operaciones de comercio exterior, las empresas se enfrentan a excesivos requisitos documentarios, agobiantes procedimientos en las fronteras, y falta de transparencia y predictibilidad en las leyes. Todo ello acaba de alguna manera por obstaculizar e impedir que los países participen en el comercio, privando a las economías el acceso a nuevos mercados y el ingreso de una variedad de productos a precios atractivos. Por

ello, las medidas de facilitación de comercio se hacen necesarias.

En concreto, sin importar la precisa definición, el objetivo de la facilitación del comercio es precisamente reducir los costos, agilizar procesos e incentivar cada vez más el comercio internacional.

#### Antecedentes Nacionales

El objetivo de la política comercial del Perú es la liberalización del régimen comercial y la integración con los mercados internacionales, con el fin de lograr una asignación eficiente de los recursos y que las actividades económicas se desarrollen en función de las señales del mercado.

Como ejemplo, entre el año 2001 y el año 2011, el arancel promedio simple se redujo del 11.9 al 3.2 por ciento. Los beneficios de la apertura comercial se reflejan en el crecimiento y la diversificación de la industria manufacturera. De acuerdo con estadísticas del Banco Central de Reserva del Perú, en el 2010 la producción manufacturera no primaria creció un 16.9 por ciento. Además, el PBI no primario creció un 10.3 por ciento, mientras que el PBI primario creció en solo un 1.1 por ciento.

Para que la política comercial contribuya efectivamente a la integración del Perú a la economía mundial, es necesaria la implementación en paralelo de una agenda interna priorizada que promueva la competitividad y el desarrollo del comercio exterior. Esta agenda puede involucrar todos los aspectos de la economía, sin embargo, los directamente relacionados están referidos al desarrollo de una nueva oferta exportable competitiva que aproveche los recursos del país, de cara a la facilitación del comercio y la inversión (infraestructura, trámites,

financiamiento) y a continuar con las negociaciones bilaterales.

### **Desarrollos en “Facilitación de Comercio”**

En el año 2003, el MINCETUR lideró la elaboración del PENX. El tercer objetivo estratégico de ese plan es: (iii) contar con un marco legal que permita la aplicación de mecanismos eficaces de facilitación del comercio exterior, fomenta el desarrollo de la infraestructura y permita el acceso y la prestación de servicios de distribución física y financieros en mejores condiciones de calidad y precio.

Sobre esta base, se elaboró el Plan Maestro de Facilitación de Comercio Exterior 2003-2013, que se centra en estrategias de competitividad para el comercio, bajo distintas ópticas tales como la macroeconómica, financiera y logística, esta última desde el punto de vista de la operatividad aduanera y la infraestructura en servicios de transporte terrestre, marítimo y aéreo.

En febrero del año 2007, se promulgó la Ley N° 28977 - Ley de Facilitación del Comercio Exterior, la cual tiene por objeto establecer el marco legal a aplicar en el trámite aduanero de mercancías que ingresan o salen del país e implementar las medidas necesarias para el cumplimiento de los compromisos relativos a Procedimientos Aduaneros y Facilitación del Comercio comprendidos en los Acuerdos Comerciales suscritos por el Perú.

Al respecto de la adecuación a los acuerdos comerciales suscritos por el Perú se dictaron normativas sobre: i) publicación de normas aduaneras; ii) despacho de mercancías; iii) evaluación de riesgos; iv) cooperación aduanera; v) envíos de entrega rápida; y, vi) resoluciones anticipadas. Mientras que por el lado de la facilitación de comercio exterior: i) ventanilla única; ii) publicación del contenido y precios de los servicios portuarios y aeroportuarios; iii) promoción de puertos interiores del país; iv) ampliación del plazo del régimen de depósito; v) sanciones en la exportación; y, vi) sanciones en los envíos de entrega rápida.

El Perú ha utilizado las oportunidades de asistencia técnica y cooperación internacional como una herramienta para contribuir a dinamizar el comercio, crear capacidades y modernizar sus instituciones.

### **11.2 Relevancia de la Ayuda para el Comercio**

El Perú debe consolidar la buena situación macroeconómica de los últimos años. En lo que respecta a la política comercial, resulta pertinente una agenda interna que promueva la competitividad y el desarrollo del comercio exterior, a partir de actividades relacionadas con la facilitación de comercio.

El sector exportador y el que compite con las importaciones suelen pagar mayores salarios. Además, la misma participación en los mercados internacionales exige a los exportadores cumplir con los más altos estándares laborales, por lo que se trata de empleo de calidad. En el Perú, el empleo relacionado con actividades agroexportadoras se acerca al millón de puestos de trabajo, según aproximaciones de la Encuesta Nacional de Hogares.

Para que estos resultados continúen, además de seguir con la línea de la política comercial de apertura e integración al mundo, es necesaria la aplicación de medidas que faciliten el desarrollo del comercio exterior en diversas áreas.

### **Contexto Internacional**

El escenario económico mundial atraviesa una de sus mayores crisis, particularmente en los países desarrollados, quienes son los principales demandantes de bienes y servicios de los países en desarrollo.

El Perú debe estar preparado para enfrentarse al impacto de la crisis externa, con una política anti-cíclica efectiva, finanzas públicas disciplinadas y un mejor clima de negocios local para impulsar la competitividad de las empresas peruanas y seguir atrayendo inversión privada. Es en este último punto donde los componentes de la facilitación de comercio representan una oportunidad para hacer las reformas que

sean más atractivas para mejorar el acceso al comercio exterior.

De acuerdo con el Índice Global de Competitividad 2011-2012, el Perú se ubica en el

puesto 88 de 142 países, en lo que respecta a infraestructura. La Tabla 17 muestra que la infraestructura es uno de los pilares de competitividad más bajos que presenta el Perú.

**Tabla 17. Perú: Pilares del Índice Global de Competitividad (1 = puntaje más bajo y 7 = puntaje más alto y ubicación dentro del ranking de 142 países )**

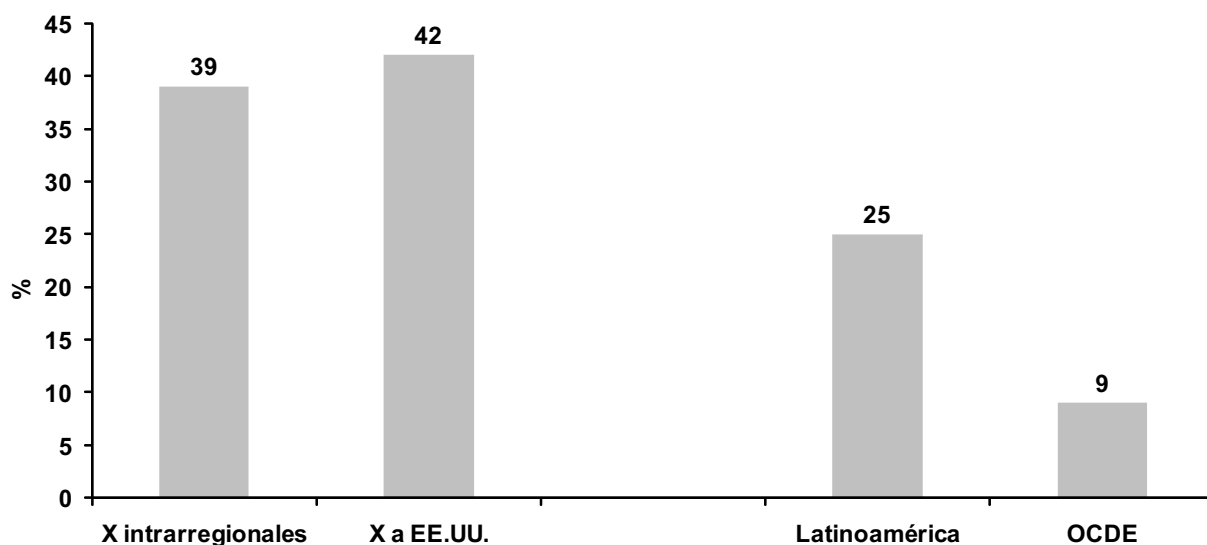
Criterio	Puntaje	Puesto
Global	4,2	67
Innovación	2,7	113
Instituciones	3,5	95
Infraestructura	3,6	88
Adaptación a la tecnología	3,6	69
Sofisticación de los negocios	3,9	65
Educación superior	4,0	77
Tamaño de mercado	4,3	48
Eficiencia del mercado de bienes	4,4	50
Sofisticación del mercado financiero	4,5	38
Eficiencia del mercado laboral	4,6	43
Estabilidad macroeconómica	5,0	52
Salud y educación primaria	5,4	97

Fuente: *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, del World Economic Forum. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GCR\\_Report\\_2011-12.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf)

De acuerdo con el informe especial de integración y comercio “*The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*” de Mesquita, Volpe y Blyde

(2008), una reducción del 10% en los costos de transporte en el Perú podría aumentar en un 39% las exportaciones intrarregionales y un 42% las exportaciones a EE.UU.

**Gráfico 11. Perú: Aumento de exportaciones intrarregionales y a EE.UU. debido a la reducción de 10% en costos de transporte y costos logístico como porcentaje del valor de la producción**



Fuente: Mezquita, Volpe y Blyde (2008).



En un mundo globalizado, facilitar el intercambio comercial entre países es un elemento fundamental de un buen clima de negocios. En lo que respecta al reporte del *Doing Business* (DB) 2011 del Banco Mundial, el Perú mejoró 27 posiciones en este aspecto.

Con la crisis financiera internacional que se inició en el año 2008, la capacidad de las empresas del mundo entero de seguir siendo competitivas fue puesta a prueba. La recesión del año 2009 fue todo un trastorno para las relaciones comerciales, pues el intercambio mundial experimentó su mayor declive en 70 años. En un contexto donde los flujos comerciales parecían haber entrado en sequía, facilitar el intercambio mitigó la caída de las exportaciones al promover lazos más fuertes entre compradores y ofertantes.

Es por ello que, trabas innecesarias, tales como documentación excesiva, procedimientos aduaneros extensos, operaciones portuarias lentas y una infraestructura de transporte insuficiente, pueden tener serias repercusiones en la competitividad comercial de un país.

El Departamento de Comercio Internacional del Banco Mundial desarrolló un análisis más minucioso en este aspecto, mediante el Índice de Desempeño Logístico (IDP). Perú ocupa el puesto 67 de las 155 economías; es decir, si bien hay avances en el DB 2011, el país todavía está a la mitad de su camino en cuanto a la logística.

### **La Ayuda para el Comercio en temas de Facilitación de Comercio**

La base sobre la cual se ha desarrollado la cooperación en este tema es el Plan Maestro de Facilitación de Comercio. La primera cooperación importante que se recibió para facilitación de comercio fue en el marco del “Proyecto de cooperación UE-Perú en materia de asistencia técnica relativa al comercio - Apoyo al Programa Estratégico Nacional de Exportaciones” que la contemplaba como un componente relevante dentro de su plan operativo.

Dicho componente tenía como finalidad desarrollar acciones orientadas a contar con un marco legal que permitiera: la aplicación de mecanismos eficaces de facilitación del comercio exterior; el desarrollo de la infraestructura; y el acceso y prestación de servicios de distribución física y financieros en las mejores condiciones de calidad y precio. Asimismo, se dividió en tres grandes temas: i) Plan Maestro de Facilitación de Comercio; (

ii) Planes de Producto; y iii) Planes Sectoriales.

Una vez iniciada esta cooperación se fueron sumando otras iniciativas financiadas por la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Gobierno de Corea, el Gobierno de Singapur y la Cooperación Suiza a través del BID y el IFC. Las entidades del sector público receptoras de esta ayuda han sido principalmente el MINCETUR, ADUANAS, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Consejo Nacional de la Competitividad.

La cooperación se ha enfocado en los siguientes aspectos:

#### **11.2.1. Ventanilla Única de Comercio Exterior (Comercio sin papeles)**

La Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) es una plataforma informática integrada que permitirá a todas las partes involucradas en el comercio exterior integrar sus procesos en un sólo punto de entrada, para cumplir con los trámites y procesos administrativos vinculados a la importación, exportación y tránsito de una manera ágil. Su objetivo final es integrar y simplificar 226 procesos y servicios. Con ello, la VUCE elevará la competitividad de los usuarios del sector, que contarán con una única plataforma de pago y formatos estandarizados (vía internet y otras tecnologías disponibles). Actualmente, la VUCE cuenta con tres componentes: mercancías restringidas, servicios portuarios y origen.



La cooperación para la VUCE se incorporó en las siguientes etapas:

- Se inició con un par de estudios financiados por un préstamo del Banco Mundial (“Programa de Apoyo a la Competitividad”) en los que se sustenta y justifica su construcción entre los años 2004 y 2005. Sobre la base de estos estudios se toma la decisión de crear la ventanilla única.
- Posteriormente, se comienza el debate para definir cuál era el modelo de VUCE más adecuado para el Perú, se implementan los primeros módulos y se financia la adquisición de equipos informáticos que sirven para las entidades de la VUCE a partir del 2005 en adelante. Para esta etapa se utilizaron los fondos del Programa de la UE.
- La segunda entidad de cooperación que apoya a la VUCE fue la Corporación Andina de Fomento, que financió los honorarios del Coordinador General (gerente) del proyecto en dos tramos de 18 meses cada uno con fondos no reembolsables.

En el 2011, el Proyecto Facilitando Comercio del USAID financia la reingeniería de las entidades miembros de la VUCE. En estos momentos se viene financiando la reingeniería en la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), la Dirección General de Medicamentos y Drogas (DIGEMID), el Instituto Tecnológico Pesquero (ITP) y Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA).

- Asimismo, en 2011 también ingresa a cooperar el BID (con fondos de la Cooperación Suiza) financiando al Coordinador General del proyecto y un “mapeo de procesos” que es básicamente un ejercicio para identificar todas las interacciones procedimentales que existen no solamente en el ámbito de mercancías restringidas sino en el comercio exterior en general, para ver cuáles son las entidades involucradas, cuáles son los actores que intervienen y cómo es su relacionamiento entre uno y otro. El “mapeo de procesos” está en marcha.

- En el 2011, también se comenzó a implementar un proyecto para financiar la segunda etapa de la VUCE mediante la cooperación bilateral directa del Gobierno de Corea. El proyecto se ha iniciado con una consultoría que indicará cuáles son los componentes que debería tener la VUCE, cuánto va a costar en su totalidad, y qué etapas de construcción debería tener, entre otros.

#### 11.2.2. Transporte y Logística

En este componente, el BID ha financiado la elaboración del Plan Nacional de Logística (PNL), el cual debería ser presentado al sector privado a inicios del 2012. En este caso, la contraparte pública es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

El MINCETUR está involucrado porque se quiere complementar el módulo de comercio internacional del cual carece el PNL. Su alcance comprende la logística desde el interior del país hasta el puerto o aeropuerto, pero lo que suceda del puerto o aeropuerto al exterior no se toma en cuenta. Es decir, no hay acciones como, por ejemplo, medidas para reducir fletes o cómo generar más ofertas de servicios. El MINCETUR está trabajando con el BID la posibilidad de crear una operación que integre todo lo que es VUCE y logística internacional.

El BID también está colaborando con el Ministerio de Relaciones Exteriores para el establecimiento de las Zonas Binacionales de Atención en Frontera - CEBAF (mejoramiento de los pasos de frontera). Los CEBAF son el conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de uno o dos países miembros de la Comunidad Andina colindantes, aledaño a un paso de frontera, en donde se presta el servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario. El BID está diseñando una Autoridad Nacional de Frontera que coordine a todas las entidades que están en los puestos fronterizos (SENASA, Migraciones, Aduanas, Policía).

### 11.2.3. Infraestructuras

En cuanto al tema de la infraestructura, se puede tomar en cuenta el Proyecto PRA - en su primera etapa (2000 - 2008), ya que apoyó la promoción de asociaciones público-privadas para el desarrollo de infraestructuras. El PRA no financió la construcción de carreteras sino que entre 2003 y 2007 otorgó asistencia técnica al gobierno en el diseño e implementación de concesiones tipo “asociaciones público-privadas” para financiar, construir, rehabilitar, operar y mantener grandes proyectos de infraestructura de transporte y energía en regiones estratégicas del Perú.

Por otro lado, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana

es un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los doce países suramericanos, con el objetivo de construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructuras de transportes, energía y comunicaciones. Este mecanismo ha recibido el financiamiento de instituciones como el BID y la CAF especialmente a través de préstamos, que han sido canalizados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

### 11.2.4. Temas Aduaneros

En temas aduaneros, la cooperación recibida también proviene de diferentes fuentes y para diversos puntos. En la Tabla 18, se presentan los más importantes:

Tabla 18 - Cooperación recibida en temas aduaneros

Entidad Donante	Programa / Proyecto	Breve Descripción	Plazo
Unión Europea	Proyecto en materia de asistencia técnica relativa al comercio - Apoyo PENX	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño de las medidas aduaneras orientadas a facilitar el comercio exterior, elaborar estudios para asegurar la eficiencia y rapidez del sistema de valoración aduanera, respetando criterios de la OMC.</li> <li>• Técnicas y prácticas del control posterior por parte de la aduana en las operaciones de comercio exterior para detectar fraude aduanero.</li> <li>• Estudio sobre Gestión de Riesgo.</li> <li>• Capacitación de los procedimientos aduaneros.</li> </ul>	2005 - 2010
BID		Préstamo del BID para apoyar la elaboración del nuevo sistema integrado de gestión aduanera (SIGAD).	
Banco Mundial		Asistencia técnica para hacer un diagnóstico de los sistemas aduaneros.	
USAID	Facilitación de Comercio Alcance regional (Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador).	<p><b>Establecer una línea de base para las operaciones aduaneras</b></p> <p>La evaluación se llevó a cabo en noviembre del 2010. El informe presenta posibles desincentivos para el uso del “sistema de despacho anticipado” dentro de las 48 horas y se centró en las operaciones aduaneras, las prácticas de los operadores comerciales y otras agencias gubernamentales.</p> <p><b>Difusión de los beneficios del Sistema de Despacho Anticipado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de la estrategia de difusión</li> <li>• En primer lugar, el proyecto ayudó a Aduanas a crear una “marca” para el sistema de despacho anticipado. Además, dos herramientas están en proceso de elaboración: (i) la construcción de una página web especializada para promover el sistema de despacho anticipado, y (ii) un manual para explicar dicho sistema.</li> <li>• Talleres de sensibilización en 10 ciudades del Perú</li> </ul> <p>Esta actividad se realizará con la presentación del manual. Se espera que los talleres se inicien en noviembre 2011.</p>	2010 - 2011

Tabla 18 - Cooperación recibida en temas aduaneros

Entidad Donante	Programa / Proyecto	Breve Descripción	Plazo
		<p><b>Simplificar los procedimientos relacionados con la importación</b></p> <p>El proyecto está ayudando al Mincetur en la plena implementación de la Ventanilla de Comercio Exterior - VUCE. La consultoría propuso mejoras a cerca de 150 procedimientos en diez instituciones públicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Módulo de mercancías restringidas</li> </ul> <p>En el caso de las mercancías restringidas (es decir, medicamentos, alimentos y bebidas, etc.) la evaluación depende de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), la Dirección General de Medicamentos y Drogas (DIGEMID), el Instituto Tecnológico Pesquero (ITP) y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Ya se han elaborado tres normas para modificar algunos procedimientos de DIGEMID e ITP. Hasta ahora, 120 procedimientos han sido evaluados.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Módulo de servicios portuarios</li> </ul> <p>El consultor jurídico ha identificado y mapeado casi 50 procedimientos relacionados con los servicios portuarios, 15 ya están evaluados. La evaluación ha cubierto instituciones tales como: la Autoridad Portuaria Nacional, la Administración Tributaria, la Autoridad Sanitaria, Autoridad Marítima y el Ministerio de Transportes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Módulo de Origen de la VUCE</li> </ul> <p>Este es el último componente que tiene por objeto permitir a los exportadores obtener electrónicamente los certificados de origen. Este módulo abarca aproximadamente tres tipos de procedimientos: (i) calificación y los certificados de origen, (ii) exportador autorizado, y (iii) las decisiones normas resoluciones anticipadas de origen con antelación. El primer módulo se espera que esté operativo a finales de año.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrenamiento sobre mercancías restringidas de la VUCE</li> </ul> <p>Talleres de dos días que se llevaron a cabo en enero y febrero 2011. Diez ciudades fueron cubiertas en el programa y el público objetivo fueron funcionarios públicos y el sector privado. Aproximadamente 638 personas fueron capacitadas.</p>	2010 - 2011

Tabla 18 - Cooperación recibida en temas aduaneros

Entidad Donante	Programa / Proyecto	Breve Descripción	Plazo
		<p><b>Facilitar la creación de un sistema de garantías aduaneras</b> La consultoría analiza el modelo actual de garantías aduaneras (custom bonds) y sus conclusiones servirán para proponer mejoras, estableciendo directrices para solucionar los problemas identificados.</p> <p><b>Apoyo a la creación de Operadores Económicos Autorizados (OEA)</b> El Proyecto está asesorando a Aduanas y Mincetur para diseñar el modelo OEA más adecuado.</p>	2010 - 2011
SECO - IFC	“Trade Logistics” o “Logística de comercio”	El proyecto tendría tres componentes: 1) culminar la integración del SIGAD, 2) modernizar el sistema de gestión de riesgos de cargas y 3) implementar la plataforma para realizar pagos electrónicos, firma digital, entre otros para realizar los pagos de derechos aduaneros cuando la VUCE esté completamente implementada (no sólo para mercancía restringida).	En elaboración

Fuente: Información elaborada por el autor

### 11.2.5. Productos Financieros

En el área financiera, los fondos de la Unión Europea se utilizaron por un lado para elaborar una guía de inversión para la exportación y estudios sobre los productos financieros dirigidos a las partes involucradas en las exportaciones peruanas. Por otro lado, para capacitar a PYMEs exportadoras en temas claves de financiamiento y adaptación de productos financieros, como por ejemplo el Seguro de Crédito a la Exportación para la Pequeña y Mediana Empresa.

El IFC (*IFC Investments*) también destinó fondos de cooperación para facilitar la liquidez del sistema bancario en operaciones de comercio exterior (desde la crisis del año 2008). Para el año fiscal 2012 (junio-julio) esperan colocar unos USD 80 millones en Perú a través de otros operadores del sistema bancario.

### 11.2.6. Otros temas de facilitación de comercio

La Cooperación de la Unión Europea también abordó los siguientes temas:

- En el área institucional:
  - o Contar con una ventanilla única y su acoplamiento al Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior.
  - o Mayor conocimiento de las buenas prácticas de comercio internacional.
  - o Contar con una guía de envases y embalajes.
  - o Contar con el Marco Conceptual para el desarrollo de una política de atracción y promoción de inversiones.
  - o Contar con un estudio de un centro de promoción y distribución de productos peruanos en el extranjero.
  - o Uso difundido de la Guía de usuario de la ventanilla única.
- Los Planes de Producto se enfocaron en ejecutar actividades de facilitación de comercio para conchas de abanico en Ancash y peces para el consumo humano y madera en Loreto.
- Los Planes Sectoriales se enfocaron en ejecutar actividades de facilitación de comercio en los sectores textil y de confecciones, artesanías, pesca y acuicultura, y en el forestal maderero.

El proyecto Facilitación de Comercio del USAID, ha colaborado con las siguientes actividades:

- Elaboración de un manual y organización de talleres sobre las Reglas de Origen.

Esta actividad implicó un programa de capacitación en más de seis ciudades (incluyendo Lima) en el que se unieron esfuerzos con MINCETUR, PROMPERU y asociaciones privadas como la Cámara de Comercio de Lima, la Sociedad Nacional de Industrias y la Asociación de Exportadores. Se reunió a 150 asistentes.

El Consejo Nacional de la Competitividad (CNC) está recibiendo cooperación de Singapur en el marco del APEC para mejorar la competitividad y los indicadores de comercio transfronterizo del *Doing Business*.

## 11.3 Eficiencia

La facilitación del comercio es un tema complejo para abordar en el ámbito de las políticas públicas por múltiples razones.

Primero, existen diferentes definiciones o entendimientos sobre lo que es y abarca y cada una de éstas afecta los ámbitos de acción y niveles de responsabilidad de los diferentes actores, instituciones y tipos de regulación involucrados. Es decir, no está completamente claro hasta qué punto una iniciativa, proyecto o institución puede considerarse dentro del ámbito de la “facilitación de comercio” o como responsabilidades en este tema. Por ello, en

el caso del Perú, la importancia de introducir mejoras en este tema, que parece tan clara para las entidades que están directamente relacionadas con el comercio exterior, no lo es tanto para otras entidades. Estas, teniendo responsabilidades de administrar los permisos de importación para ciertas mercancías restringidas, no se sienten parte de una cadena logística y procedimental que afecta el comercio exterior.

Segundo, el número y diversidad de instituciones públicas y privadas que participan en los procesos operativos, logísticos y aduaneros presentan grandes retos de coordinación para lograr objetivos comunes y mejoras de competitividad. Por ello, a pesar de los grandes esfuerzos de coordinación que realizan ciertos sectores, es evidente que no existe un liderazgo único que armonice todos los esfuerzos o el mismo interés y sentido de urgencia para avanzar.

Evidentemente, la cooperación internacional ha tenido que lidiar con estos problemas. Sin embargo, después de un arduo periodo de aprendizaje, se percibe que las perspectivas son positivas respecto a las mejoras en el futuro próximo.

La mayor iniciativa hasta el momento ha sido la del Programa de la Unión Europea cuyo principal objetivo fue la implementación del PENX y sus diferentes componentes. Este programa, al igual que el componente de facilitación de comercio, ha sido detalladamente evaluado presentando indicadores de impacto positivo. El resto de la cooperación ha estado dirigido a necesidades muy puntuales de capacitación, asistencia técnica, consultorías y estudios que han servido para que las entidades puedan fortalecerse, mejorar su trabajo, agilizar sus procesos y hasta elaborar normativa.

## a) Diseño de los proyectos

### Sobre lecciones aprendidas y mejores prácticas internacionales

El Programa de la Unión Europea fue un importante proceso de aprendizaje y demandó arduo trabajo en cuanto a coordinación interinstitucional a nivel público y privado, movilización de recursos, administración de expectativas, alineamiento de objetivos e incentivos hacia logros comunes.

Con este programa, los encargados de liderar e impulsar el tema de la facilitación de comercio, aprendieron a lidiar con las diferentes culturas organizacionales, objetivos, intereses e incentivos de las diversas instituciones involucradas en los procesos más complejos como el moldeamiento y construcción de la VUCE.

Para el proyecto VUCE, las limitaciones propias del programa como las restricciones para la contratación de consultores especializados de otros países adicionales a los regionales y europeos, causaron decisiones de “segundo o tercer mejor”, por ejemplo, en casos específicos y altamente especializados como el moldeamiento y construcción de la VUCE. Estas limitaciones obligaron a tomar decisiones que no fueron las más eficientes ni efectivas con el objetivo de no perder los recursos de la cooperación.

No obstante, los recursos sirvieron para que los diferentes actores y partes involucradas abordaran un profundo debate conceptual sobre lo que se entendía por una VUCE completa y ambiciosa y sobre los primeros pasos que se debían dar al respecto.

Se considera que estas experiencias fueron importantes oportunidades de aprendizaje



y que han servido para el diseño de los posteriores proyectos. Es más, se considera que los programas más ambiciosos que se están estructurando deberían también incorporar estas enseñanzas. Por lo pronto, en lo que respecta a la misma herramienta de la VUCE, se está trabajando y diseñando los futuros proyectos con el objetivo de lograr utilizar las mejores tecnologías y procesos existentes en el mercado internacional.

#### **Sobre la identificación de los sectores de interés y consultas con los actores y beneficiarios**

De acuerdo con las entidades cooperantes, las autoridades y entidades receptoras han tenido una buena práctica de convocatoria y consulta con las partes interesadas y potenciales beneficiarios con el objetivo de obtener apoyos en la opinión pública y por ende mayor legitimidad.

#### **Sobre si fueron incluidas iniciativas locales para lograr apropiación**

Con respecto al nivel de apropiación que tuvieron estos proyectos, se considera que se logró un alto nivel a pesar de sus diferentes magnitudes, beneficiarios y aspectos abordados. Todos son relevantes con los objetivos de desarrollo del Perú, ya que incorporan a los actores y beneficiarios más importantes y tienen en consideración elementos de sostenibilidad.

Asimismo, es preciso señalar que las iniciativas fueron locales, es decir, que respondieron a necesidades que las entidades peruanas fueron identificando. En otras palabras, los proyectos han sido *demand driven* en gran medida. El hecho de que tal vez no se hayan incorporado iniciativas locales en términos de “soluciones técnicas” o “consultores” radica en el nivel de complejidad técnica de los proyectos, por lo que era necesaria la experiencia internacional.

#### **Sobre la consideración de proyectos alternativos**

Como se desprende del conjunto de actividades, componentes y proyectos en el tema de facilitación del comercio, este ha sido un trabajo en proceso (*ongoing process*) desde su inicio. Esto significa que a partir de objetivos conceptuales muy generales se ha ido construyendo en el camino, identificando las trabas a solucionar y necesidades en las cuales la cooperación ha participado para cubrir. Ello se debe a las complicaciones inherentes a todo proceso de esta complejidad, la exigencia técnica del tema así como las particularidades y debilidades propias del Estado Peruano.

Se han aprendido lecciones importantes de las dificultades iniciales propias de este tipo de procesos que se identificaron y solucionaron en su momento. Por lo que se considera que los esfuerzos que se están llevando a cabo están bien encaminados y que, en su momento, se consideraron las alternativas posibles.

#### **b) Gobierno y Gestión**

Estas consideraciones de gobierno y gestión aplican casi exclusivamente al programa de la Unión Europea ya que el resto de la cooperación consiste en consultorías, estudios, entrenamientos, entre otros muy puntuales que no requieren ni órganos de gobierno o dirección ya que son implementados por la misma entidad donante o la entidad receptora.

Con respecto al proyecto de la Unión Europea, este tuvo un Comité Consultivo Multisectorial que incluía también a representantes del sector privado, así como algo que se podría considerar como un Comité de Dirección que fue la Comisión Multisectorial Público Privada del PENX ya que finalmente este proyecto tenía como principal objetivo apoyar la implementación. En el marco de estas comisiones, la unidad ejecutora presentaba

los informes de avance necesarios sobre los proyectos en marcha. En concreto, la gestión del programa se llevó a cabo adecuadamente y fue monitoreada siguiendo los estándares del caso.

### c) Eficiencia en la implementación

En cuanto a la eficiencia, como en el caso de los proyectos más puntuales, estos fueron más pequeños y respondieron a necesidades puntuales de las entidades receptoras (Mincetur, Aduanas, MTC, entre otros), por lo tanto se considera que fueron implementados de manera eficiente.

En el caso del Programa de la Unión Europea, sus evaluaciones de impacto y gestión señalan que sus actividades fueron eficientes y apreciadas por los beneficiarios.

### 11.4 Eficacia

En el caso del Programa de la Unión Europea, sus documentos de evaluaciones de impacto y gestión señalan que se alcanzaron todos los resultados esperados en las actividades que se llevaron a cabo. Estos resultados esperados se basan en los indicadores establecidos en el marco lógico del programa. Es más, en algunas actividades, los resultados reales fueron mejores que los esperados.

Asimismo, como se comentó anteriormente, este complejo y ambicioso Programa fue un gran aprendizaje para las entidades

receptoras y unidades de cooperación por lo que se obtuvieron enseñanzas que deberían ser aplicadas en próximos proyectos.

### 11.5 Sostenibilidad / Impacto

Como se explicó al inicio del capítulo, el tema de Facilitación del Comercio es de suma importancia para el Perú dentro de sus políticas comerciales. Esto se debe a que la reducción unilateral de aranceles se encuentra avanzada, existe una importante red de acuerdos comerciales con los principales socios comerciales del país y la promoción de las exportaciones también está avanzando y desarrollándose adecuadamente.

Por ello, los esfuerzos del Estado y el interés del sector privado peruano en general es aumentar cada vez más la competitividad de su comercio exterior. Ello se quiere hacer a través de mejoras continuas en todos los aspectos de la facilitación del comercio: la logística, infraestructuras, los trámites aduaneros, o los procedimientos en otras instituciones relacionadas entre otros.

En este contexto, está claro que se puede asegurar el impacto positivo y la sostenibilidad de la cooperación internacional o la ayuda para el comercio en este tema, ya sea a través de programas amplios como los que se están tramitando entre aduanas y el IFC con la Cooperación Suiza o intervenciones más concretas y puntuales como las del proyecto Facilitando Comercio del USAID o las de la CAF.

## 12. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sobre la efectividad e impacto de la ayuda para el comercio

El comercio exterior ha tenido un importante papel en los últimos años fruto de una clara política de apertura e integración con el mundo que tiene las siguientes estrategias:

- Apertura de mercados a través de acuerdos comerciales bilaterales, regionales y multilaterales.
- Promoción del comercio.
- Desarrollo del comercio y la cultura exportadora.
- Facilitación de comercio.

En ese contexto, la Ayuda para el comercio ha aumentando en los últimos años en cuanto a recursos disponibles y número de proyectos y programas, a pesar de que el Perú ha ingresado en la clasificación de países de renta media.

Del análisis realizado sobre la base de la metodología, se puede concluir que la efectividad de la ayuda para el comercio ha sido alta en términos generales, ya que los resultados en los indicadores más relevantes han sido muy buenos.

Por ejemplo, destaca que los recursos hayan sido mayores y que sus desembolsos sean predecibles en los últimos años, así como que el grado de incorporación del comercio entre las estrategias de desarrollo del Perú sea alto en general tanto a nivel formal como informal. También que la alineación y relevancia de los proyectos de ayuda para el comercio con las prioridades e intereses del Perú sea alta.

No obstante, algunos indicadores tienen una evaluación media baja o baja por lo que existen apreciables espacios para su mejora. Tal es el caso, de la utilización de los sistemas nacionales del país receptor, la coordinación entre donantes y la cooperación sur-sur.

Sobre el primer indicador, tanto los funcionarios del gobierno como los donantes prefieren no utilizar los sistemas nacionales de compras y contratación ya que los consideran demasiado engorrosos e inflexibles para sus necesidades e incluso podrían hacer que algunos proyectos no fueran viables.

Por un lado, se reconoce que la administración pública peruana tiene problemas de gestión en varios sectores. Asimismo, si el comercio está incorporado, las prioridades establecidas, las necesidades identificadas y las actividades alineadas y coordinadas cercanamente, podría ser menos relevante qué institución implementa los proyectos. Sin embargo, ello no puede ser una excusa permanente para utilizar los sistemas de los donantes o unidades de implementación paralelas, ya que al menos en alguna medida, esto puede afectar la apropiación y alineación de los proyectos de cooperación. Además, se entiende que la idea de estos proyectos es también crear capacidades de administración de los recursos. Hay capacitaciones o consultorías que no son de alto nivel por lo que los consultores nacionales o el Mincetur podrían hacerse cargo en vez de solicitar cooperación.

Respecto a la coordinación de los donantes, esta ha mejorado en los últimos años pero todavía existen descoordinaciones no sólo entre donantes sino también entre instituciones receptoras. Ello puede causar duplicidades de actividades especialmente en temas de entrenamiento y capacitación. Además, la coordinación que existe se limita a ciertos temas como propiedad intelectual o facilitación de comercio para los que sí hay mayor planificación o está basada sobre la afinidad entre las instituciones donantes o sus funcionarios.

Finalmente, en el caso de la cooperación entre países en desarrollo o sur - sur, es todavía limitada en temas comerciales por lo que no se puede realizar un análisis serio sobre su

efectividad. Lo que se puede resaltar, son las iniciativas del gobierno peruano para que el Perú sea un cooperante en temas de especialización como la promoción comercial, o la negociación de acuerdos de libre comercio, entre otros.

En el momento de evaluar el impacto de la ayuda, se reconoce la imposibilidad técnica de aislar los efectos específicos de los proyectos de ayuda para el comercio sobre el desempeño de las exportaciones peruanas ya sea por falta de información, por los reducidos montos involucrados o por los numerosos factores adicionales que explican el crecimiento de los últimos años: políticas públicas, institucionales, internacionales, entre otros.

Por lo tanto, ello explica que se prefiera enumerar y detallar los proyectos o programas que muestran resultados o impactos en los diferentes elementos que la metodología considera como desempeño de las exportaciones: productividad local, diversificación de las exportaciones, gobernanza, desarrollo del sector privado, entre otros.

Se han identificado las siguientes razones por las que la ayuda para el comercio ha sido efectiva y ha tenido impacto en el Perú:

- La existencia del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo como entidad coordinadora de todas las políticas relacionadas con el comercio exterior y la natural contraparte de las entidades cooperantes para la ayuda para el comercio, lo cual permite una mejor planificación y seguimiento de los proyectos.
- El préstamo que hizo el Banco Interamericano de Desarrollo en el 2002 al Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI) para financiar el MINCETUR y que capacitó a los negociadores y a sus equipos. Con este préstamo se crearon unas capacidades de absorción de recursos y conocimientos que no existían antes.
- La existencia de áreas de “cooperación” en el MINCETUR y PROMPERU que son sólidas.

El área de cooperación del MINCETUR es la contraparte de las mesas de cooperación en las negociaciones y ambas saben cómo captar recursos, manejarlos, implementarlos y discutirlos con las áreas técnicas.

- El involucramiento de las áreas técnicas del MINCETUR en la planificación y ejecución de las actividades del préstamo del BID tuvo un impacto muy importante en la definición de prioridades, en su seguimiento, implementación, o formulación, entre otros. Asimismo, ello permitió que los mismos técnicos conocieran las particularidades burocráticas de cada una de las entidades donantes y saber cómo manejarlas y pedirles cuando hay necesidad, etc.
- La existencia de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de Capacidades Comerciales que resultó clave para la alineación y apropiación de los proyectos de ayuda para el comercio.
- La política comercial del Perú que privilegia la apertura comercial y la integración con el mundo y hace propicia la ayuda para el comercio. En este contexto, los acuerdos comerciales bilaterales, parte importante de la política comercial del Perú, han sido un impulso para los proyectos de ayuda para el comercio de cara a mejorar la competitividad de las empresas peruanas y aumentar su aprovechamiento del acceso a mercados preferenciales.

#### **Sobre los países que han alcanzado la clasificación de “renta media”**

La cooperación internacional con recursos no reembolsables tiende a priorizar a los de países de ingresos bajos o menos adelantados. Esta tendencia podría dejar de lado a países de renta media como el Perú, que aun posee grandes bolsas de pobreza endémica y necesita cooperación adicional para la implementación de los acuerdos comerciales firmados.

En ese contexto, la posición del país expresada en diferentes foros internacionales, se resume en dos premisas: i) afinamiento de

los sistemas de focalización geográfica para identificar las zonas con mayor pobreza como beneficiarios prioritarios de la cooperación no reembolsable y ii) continuar con los flujos de la cooperación a los PRM, orientados hacia proyectos de desarrollo que promuevan las ventajas competitivas, el desarrollo comercial, científico y tecnológico del país.

### **Sobre las condiciones que deben existir para que la cooperación sea exitosa**

De la experiencia peruana se puede concluir que son necesarias las siguientes condiciones para que la ayuda para el comercio sea exitosa:

- El liderazgo en el diseño e implementación de reformas (o programas de ayuda para el comercio) corresponde ineludiblemente al Estado. La cooperación sólo colabora con esa línea. En este sentido, tener un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos ya firmado y que tiene que implementarse y aprovecharse es importante, porque eso incentiva que la voluntad política hacia las reformas sea mayor. Eso lo observan claramente los organismos de cooperación que tienen programas regionales.

Un acuerdo por implementar incentiva que las solicitudes de cooperación se incrementen ya que el comercio exterior se vuelve un tema prioritario en la agenda pública.

- Es necesario que los proyectos tengan flexibilidad en el momento de su implementación. De acuerdo con la experiencia de algunas entidades cooperantes, el tema del comercio exterior debe ser prioritario y normalmente se tiene el mandato de trabajar con algunas instituciones públicas que deben reformarse. Pero se han encontrado con situaciones en las cuales para estas instituciones el tema del comercio exterior no es prioritario, por lo que les ha resultado muy complicado avanzar. Por ello, el implementador opina que se debería tener la flexibilidad de poder avanzar con otras instituciones cuando algunas no lo hacen.

- Sobre las condiciones de la implementación de los proyectos, la relación de confianza entre las instituciones y sus representantes es clave. Los organismos donantes más efectivos invierten en establecer una relación de confianza con sus contrapartes. En sus equipos todos son especialistas con experiencia en el sector público, por lo que saben que no es fácil avanzar. Asimismo, son respetuosos con el intercambio de información potencialmente sensible.
- Las entidades donantes tienen que ser rápidas y eficientes. A veces el Estado tiene el dinero, pero es complicado y engorroso tramitar los proyectos en las oficinas generales de administración de los ministerios. Las entidades donantes también tienen normas a seguir pero pueden ser más rápidas, lo cual es muy apreciado por los funcionarios del Estado. Es decir, es necesario tener una buena capacidad de reacción, responder rápidamente y ser un cooperante más útil para el Estado.
- Las entidades donantes deben brindar apoyo técnico para la gestión de los proyectos con el Estado. Es decir, no sólo se trata de hacer la consultoría, sino que es importante hacer buenos términos de referencia precisos y detallados para que queden claros los productos y las actividades. Segundo, es necesario buscar buenos consultores. Tercero, se deben supervisar los avances que presenta el consultor sobre el plan de trabajo acordado, con los plazos y entregables muy claros sobre los que realizan el monitoreo. Cuarto, es necesaria la revisión y opinión de los informes. Todo ello es apreciado por el Estado e incide en la calidad de los productos.

### **Recomendaciones finales**

- **Sobre la coordinación entre donantes.**- La coordinación entre los donantes y las entidades públicas debería estar liderada por el MINCETUR ya que es la institución hacedora de políticas comerciales, concentra la mayor cantidad de recursos de cooperación



en temas comerciales y tiene el nivel político para convocar a todos los donantes, solicitarles información, y coordinar con otras entidades gubernamentales que también gestionan recursos de cooperación (por ejemplo, PROMPERU que es una entidad que depende funcionalmente del MINCETUR).

En el caso de la relación entre las entidades donantes e instituciones privadas, lo más adecuado es que sea la entidad donante quien coordine los proyectos o recursos que distribuye. El motivo es que las instituciones privadas o gremios son varias tanto a nivel nacional como regional y entran en competencia por los recursos de la cooperación.

- **Sobre la necesidad de un mayor trabajo en regiones, especialmente las menos atendidas por la cooperación actualmente.**- El trabajo en determinadas regiones y gobiernos locales es una tarea pendiente y un desafío para el Estado y la cooperación. El objetivo es aumentar la incorporación del comercio dentro de sus estrategias de desarrollo y la participación de las partes interesadas provenientes de estas localidades.

Se debe ir más allá de los actores de Lima y del MINCETUR, así como de ONGs y gremios privados que ya administran recursos de la cooperación internacional. El reto en el futuro próximo es trabajar más a nivel regional y municipal porque dichos niveles de gobierno son los que reciben la mayor cantidad de recursos para los sectores productivos exportadores. En cambio, el MINCETUR tiene pocos recursos a su disposición para la promoción del comercio exterior y el desarrollo de la oferta exportable.

Por lo tanto, se tiene que fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y municipios para que utilicen sus recursos de manera eficiente y con un mayor impacto en el crecimiento de las exportaciones.

- **Sobre las mejoras a la ENFCC.**- La existencia de la ENFCC es clave para la alineación y apropiación, pero tiene que ser más dinámica y probablemente deba abordar temas más relacionados con capacidades productivas y de articulación de productores que se beneficien de la exportación. Es una hoja de ruta que debe ser actualizada continuamente ya que el comercio es muy dinámico.
- **Sobre las capacidades de absorción de la cooperación.**- El Perú no tiene claras limitaciones para absorber la ayuda para el comercio ya sea en términos macroeconómicos o en las capacidades de las entidades receptoras para administrar y ejecutar proyectos tanto en el sector público como privado. No obstante, existirían vacíos en los que la cooperación podría intervenir de manera más contundente para la creación, articulación y desarrollo de capacidades productivas dirigidas a la exportación en diferentes regiones y localidades del país.
- **Sobre el fortalecimiento de los mecanismos administrativos y de compras del Estado Peruano.**- En el estudio se indicó que los sistemas públicos peruanos de administración y compras eran poco flexibles, engorrosos y lentos hasta el punto que ponían en riesgo la ejecución oportuna de los proyectos o actividades de cooperación. En ese sentido, se señaló que tanto las entidades cooperantes como las receptoras estaban de acuerdo en utilizar unidades de ejecución independientes por su dinamismo y alta capacidad de ejecución.

Asimismo, en el estudio se reflexionó que dado el nivel de incorporación del comercio en las estrategias de desarrollo, la alineación de los objetivos de las entidades cooperantes con las del Estado Peruano y la existencia de una ENFCC que marcara las necesidades de cooperación, no era tan relevante respecto a qué mecanismo se implementaban o si se hacía seguimiento a los proyectos.

No obstante, está claro que una tarea pendiente del Estado Peruano es mejorar sustancialmente sus sistemas y capacidades de administración y contratación para que pueda encargarse directamente de la implementación y evaluación de los proyectos y actividades de cooperación. Estas mejoras aumentarían considerablemente la apropiación del país de la ayuda para el comercio.

- **Sobre la necesidad de mejorar las evaluaciones de impacto de los programas y proyectos de cooperación.**- En el transcurso de la investigación se identificó que sólo se realizaron evaluaciones de impacto en los

proyectos o programas de gran envergadura debido a los altos costos. Por lo tanto, la mayoría de los proyectos o actividades sólo tienen informes de resultados y deducen el impacto que tuvieron en el público objetivo. En este sentido, es necesario que tanto las entidades cooperantes como las receptoras traten de medir el impacto de sus intervenciones en la mayor medida posible. Ello no sólo mejorará la utilización de los recursos hacia los proyectos o zonas con mayor impacto sino que servirá para que la opinión pública apoye estas iniciativas y aumente la incorporación del comercio en las estrategias de desarrollo.



## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ABUSADA, Roberto; DU BOIS, Fritz; MORON, Eduardo, VALDERRAMA, José (2000). “La reforma incompleta”. En: La Reforma Incompleta. Rescatando los noventa. ABUSADA, Roberto, DU BOIS, Fritz, MORON, Eduardo, VALDERRAMA, José (eds.). Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía, pp. 13 - 59.
- ABUSADA, Roberto; ILLESCAS, Javier; TABOADA, Sara (2001). Integrando al Perú al Mundo. 1era Edición. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía.
- ADHIKARI, Ratnakar (2011). Assessing Aid for Trade Effectiveness on the Ground: A Methodological Framework; Aid for Trade Series; Issue Paper No. 20, International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, Switzerland, [www.ictsd.org](http://www.ictsd.org).
- AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (2010). Plan Anual de Cooperación Internacional No Reembolsable 2010. Lima
- AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (2011). Memoria 2010. Lima.
- Banco Central de Reserva del Perú - Series estadísticas. (<http://estadisticas.bcrp.gob.pe/>)
- BANCO MUNDIAL (2010). Doing Business 2011. Washington DC.
- CEPAL (2001). Facilitación del Comercio: un concepto urgente para un tema recurrente. Santiago de Chile.
- COMISIÓN EUROPEA (2005). Facilitación de Comercio: por un comercio más fácil y justo.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO (2005). Informe de la Reunión de Expertos sobre Facilitación de Comercio como Motor del Desarrollo. Ginebra.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA DEL PERÚ. Información social. (<http://www.inei.gob.pe/Sisd/index.asp>)
- MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO. (2003). Plan Estratégico Nacional Exportador 2003 - 2013. Lima, Perú.
- MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO (2009). Estrategia Nacional para el Fortalecimiento de las Capacidades Comerciales. Lima.
- MESQUITA MOREIRA, Mauricio; VOLPE, Christian; BLYDE, Juan. (2008). Unclogging the arteries: the impact of transport costs on Latin American and Caribbean Trade, Inter-American Development Bank, Washington D.C.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (2005). Declaración Ministerial de Hong Kong. Ginebra.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. (2007). Examen de Políticas Comerciales: Informe de Perú. Ginebra.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (2005). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda para el desarrollo. Ginebra.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS / ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (2009a). Cuestionario del Perú sobre la ayuda para el comercio. Ginebra.

- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS / ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (2009b). AFT at a Glance Report 2009. Ginebra.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS / ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (2011a). Cuestionario del Perú sobre la ayuda para el comercio. Ginebra.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS / ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (2011b). AFT at a Glance Report 2011. Ginebra.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS / ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (2011c). Impacto de la incorporación del comercio en la estrategia de desarrollo del Perú. En: Ayuda para el Comercio: Experiencia concretas. Ginebra.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (2011). Sistema de Notificación de los Países Acreedores.
- PAREDES, Ricardo (2002). “La Importancia de la OMC en los tiempos del ALCA y el TLC: Hacia una estrategia de negociaciones comerciales: Perú 2003-200?” en Apuntes, (51), 2002-II, pp. 27-48. Lima.
- PAREDES, Ricardo (2010). “Introducción al comercio internacional peruano (o ¿en defensa de este?)” En: *Perú y el Comercio Internacional*, Lima: Instituto de Estudios Internacionales / Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 9 - 76, Lima.
- PAZ SOLDAN, Juan; RIVERA, María del Carmen (2000). “La reforma comercial y de aduanas”. En: *La Reforma Incompleta. Rescatando los noventa*. ABUSADA, Roberto, DU BOIS, Fritz, MORON, Eduardo, VALDERRAMA, José (eds.). Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía, pp. 257 - 312, Lima.
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (2002). Acuerdo Nacional. (<http://www.acuerdonacional.pe/>)
- PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (2005). Plan Nacional de Competitividad ([http://www.mef.gob.pe/competitiv/documentos/Plan\\_Nacional\\_de\\_Competitividad\\_Matrices.pdf](http://www.mef.gob.pe/competitiv/documentos/Plan_Nacional_de_Competitividad_Matrices.pdf))
- SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA - Estadísticas de comercio exterior. (<http://www.aduanet.gob.pe/aduanas/informae/estadisticasComExt.htm>)
- SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. Estructura porcentual del arancel. ([http://www.aduanet.gob.pe/servlet/AI\\_Acum](http://www.aduanet.gob.pe/servlet/AI_Acum))
- WORLD ECONOMIC FORUM (2011). The Global Competitiveness Report 2011 - 2012. Ginebra ([http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GCR\\_Report\\_2011-12.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf))

#### **Páginas web de interés:**

Organización Mundial del Comercio  
[www.wto.org](http://www.wto.org)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos  
[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Sociedad de Comercio Exterior del Perú  
[www.comexperu.org.pe](http://www.comexperu.org.pe)

Banco Central de Reserva del Perú

[www.bcrp.gob.pe](http://www.bcrp.gob.pe)

Comunidad Andina

[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC)

[www.apecseg.org](http://www.apecseg.org)

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo

[www.mincetur.gob.pe](http://www.mincetur.gob.pe)

Plan Nacional de Competitividad

[www.perucompite.gob.pe/](http://www.perucompite.gob.pe/)

Plan Estratégico Nacional Exportador

[www.mincetur.gob.pe/comercio/otros/penx/index.htm](http://www.mincetur.gob.pe/comercio/otros/penx/index.htm)

Proyecto Exporta a Europa

[www.exportaeuropa.com.pe](http://www.exportaeuropa.com.pe)

Proyecto AL - INVEST

[www.alinvest4can.org](http://www.alinvest4can.org)

Proyecto Facilidad de Asistencia Técnica al Comercio

[www.comunidadandina.org/FAT/p\\_ccl.htm](http://www.comunidadandina.org/FAT/p_ccl.htm)

Cámara de Comercio de Lima - CCL (Perú)

[www.camaralima.org.pe](http://www.camaralima.org.pe)

Asociación de Exportadores del Perú

[www.adexperu.org.pe](http://www.adexperu.org.pe)

Sociedad Nacional de Industrias

[www.sni.org.pe](http://www.sni.org.pe)

Instituto Nacional de Innovación Agraria - INIA (Perú)

[www.inia.gob.pe](http://www.inia.gob.pe)

Servicio Nacional de Sanidad Agraria - SENASA (Perú)

[www.senasa.gob.pe](http://www.senasa.gob.pe)

Superintendencia Nacional de Administración Tributaria

[www.sunat.gob.pe](http://www.sunat.gob.pe)

Acuerdo Nacional

[www.acuerdonacional.pe](http://www.acuerdonacional.pe)

Plan Nacional de Competitividad

[www.mef.gob.pe/competitiv/documentos/Plan\\_Nacional\\_de\\_Competitividad\\_Matrices.pdf](http://www.mef.gob.pe/competitiv/documentos/Plan_Nacional_de_Competitividad_Matrices.pdf)

## SELECTED ICTSD ISSUE PAPERS

### **Agriculture Trade and Sustainable Development**

- Trade Policy Options for Enhancing Food Aid Effectiveness. By Edward Clay. Issue Paper No.41, 2012.
- Possible Effects of Russia's WTO Accession on Agricultural Trade and Production. By Sergey Kiselev and Roman Romashkin. Issue Paper No.40, 2012.
- Post-2013 EU Common Agricultural Policy, Trade and Development: A Review of Legislative Proposals. By Alan Matthews. Issue Paper No. 39, 2011.
- Improving the International Governance of Food Security and Trade. By Ahmad Manzoor. Issue Paper No. 38, 2011.
- Food Reserves in Developing Countries: Trade Policy Options for Improved Food Security. By Chris Gilbert. Issue Paper No. 37, 2011.
- Global Food Stamps: An Idea Worth Considering? By Tim Josling. Issue Paper No. 36, 2011.
- The Impact of US Biofuel Policies on Agricultural Price Levels and Volatility. By Bruce Babcock. Issue Paper No. 35, 2011.
- Risk Management in Agriculture and the Future of the EU's Common Agricultural Policy. By Stefan Tangermann. Issue Paper No. 34, 2011.
- Policy Solutions To Agricultural Market Volatility: A Synthesis. By Stefan Tangermann. Issue Paper No. 33, 2011.
- Composite Index of Market Access for the Export of Rice from the United States. By Eric Wailes. Issue Paper No. 32, 2011.
- Composite Index of Market Access for the Export of Rice from Thailand. By T. Dechachete. Issue Paper No. 31, 2011.

### **Competitiveness and Sustainable Development**

- Evaluating Aid for Trade on the Ground: Lessons from Nepal. By Ratnakar Adhikari, Paras Kharel and Chandan Sapkota. Issue Paper No. 23, 2011.
- Evaluating Aid for Trade on the Ground: Lessons from Cambodia. By Sok Siphana, Cambodochine Dao, Chandarot Kang and Dannel Liv. Issue Paper No. 22, 2011.
- Evaluating Aid for Trade on the Ground: Lessons from Malawi. By Said, Jonathan; John McGrath; Catherine Grant and Geoffrey Chapman. Issue Paper No. 21, 2011.
- Evaluating Aid for Trade Effectiveness on the Ground: A Methodological Framework. By Ratnakar Adhikari. Issue Paper No.20, 2011.
- EU Climate Policies and Developing Country Trade Vulnerability: An Overview of Carbon Leakage-Sensitive Trade Flows. By ICTSD. Issue Paper No. 19, 2011.
- The Allocation of Emission Allowances Free of Charge: Legal and Economic Considerations. By Ingrid Jegou and Luca Rubini. Issue Paper No. 18, 2011.
- The Role of International Trade, Technology and Structural Change in Shifting Labour Demands in South Africa. By H. Bhorat, C. van der Westhuizen and S.Goga. Issue Paper No. 17, 2010.
- Trade Integration and Labour Market Trends in India: an Unresolved Unemployment Problem. By C.P. Chandrasekhar. Issue Paper No. 16, 2010.
- The Impact of Trade Liberalization and the Global Economic Crisis on the Productive Sectors, Employment and Incomes in Mexico. By A. Puyana. Issue Paper No. 15, 2010.

### **Dispute Settlement and Legal Aspects of International Trade**

- Conflicting Rules and Clashing Courts. The Case of Multilateral Environmental Agreements, Free Trade Agreements and the WTO. By Pieter Jan Kuijper. Issue Paper No.10, 2010.
- Burden of Proof in WTO Dispute Settlement: Contemplating Preponderance of the Evidence. By James Headen Pfitzer and Sheila Sabune. Issue Paper No. 9, 2009.
- Suspension of Concessions in the Services Sector: Legal, Technical and Economic Problems. By Arthur E. Appleton. Issue Paper No. 7, 2009.
- Trading Profiles and Developing Country Participation in the WTO Dispute Settlement System. By Henrik Horn, Joseph Francois and Niklas Kaunitz. Issue Paper No. 6, 2009.

### **Fisheries, International Trade and Sustainable Development**

- The Importance of Sanitary and Phytosanitary Measures to Fisheries Negotiations in Economic Partnership Agreements. By Martin Doherty. Issue Paper No. 7, 2008.
- Fisheries, Aspects of ACP-EU Interim Economic Partnership Agreements: Trade and Sustainable Development Implications. By Liam Campling. Issue Paper No. 6, 2008.
- Fisheries, International Trade and Sustainable Development. By ICTSD. Policy Discussion Paper, 2006.

### **Innovation, Technology and Intellectual Property**

- Bridging the Gap on Intellectual Property and Genetic Resources in WIPO's Intergovernmental Committee (IGC). By David Vivas-Eugui. Issue Paper No.34, 2012.
- The Influence of Preferential Trade Agreements on the Implementation of Intellectual Property Rights in Developing Countries. By Ermias Tekeste Biadgleng and Jean-Christophe Maur. Issue Paper No. 33, 2011.
- Intellectual Property Rights and International Technology Transfer to Address Climate Change: Risks, Opportunities and Policy Options. By K. E. Maskus and R. L. Okediji. Issue Paper No. 32, 2010.
- Intellectual Property Training and Education: A Development Perspective. By Jeremy de Beer and Chidi Oguamanam. Issue Paper No. 31, 2010.
- An International Legal Framework for the Sharing of Pathogens: Issues and Challenges. By Frederick M. Abbott. Issue Paper No. 30, 2010.
- Sustainable Development In International Intellectual Property Law - New Approaches From EU Economic Partnership Agreements? By Henning Grosse Ruse - Khan. Issue Paper No. 29, 2010.

### **Trade in Services and Sustainable Development**

- Facilitating Temporary Labour Mobility in African Least-Developed Countries: Addressing Mode 4 Supply-Side Constraints. By Sabrina Varma. Issue Paper No.10, 2009.
- Advancing Services Export Interests of Least-Developed Countries: Towards GATS Commitments on the Temporary Movement of natural Persons for the Supply of Low-Skilled and Semi-Skilled Services. By Daniel Crosby, Issue Paper No. 9, 2009.
- Maritime Transport and Related Logistics Services in Egypt. By Ahmed F. Ghoneim, and Omneia A. Helmy. Issue Paper No. 8, 2007.

### **Environmental Goods and Services Programme**

- Market Access Opportunities for ACP Countries in Environmental Goods. By David Laborde and Csilla Lakatos. Issue Paper No. 17, 2012.
- Facilitating Trade in Services Complementary to Climate-friendly Technologies. By Joy Aeree Kim. Issue Paper No. 16, 2011.
- Deploying Climate-Related Technologies in the Transport Sector: Exploring Trade Links. By Rene Vossenaar. Issue Paper No. 15, 2010.
- Harmonising Energy Efficiency Requirements - Building Foundations for Co-operative Action. By Rod Janssen. Issue Paper No. 14, 2010.

### **Trade and Sustainable Energy**

- International Transport, Climate Change and Trade: What are the Options for Regulating Emissions from Aviation and Shipping and what will be their Impact on Trade? By Joachim Monkelbaan. Background Paper, 2010.
- Climate Change and Trade on the Road to Copenhagen. Policy Discussion Paper, 2009.
- Trade, Climate Change and Global Competitiveness: Opportunities and Challenge for Sustainable Development in China and Beyond. By ICTSD. Selected Issue Briefs No. 3, 2008.
- Intellectual Property and Access to Clean Energy Technologies in Developing Countries: An Analysis of Solar Photovoltaic, Biofuel and Wind Technologies. By John H. Barton. Issue Paper No. 2, 2007.

### **Regionalism and EPAs**

- Implications of Trade Policy Changes for the Competitiveness of Ecuadorian Banana Exports to the EU Market. By Giovanni Anania. Issue Paper No. 10, 2011 (Spanish and English).
- Questions Juridiques et Systémiques Dans les Accords de Partenariat économique : Quelle Voie Suivre à Présent ? By Cosmas Milton Obote Ochieng. Issue Paper No. 8, 2010.
- Rules of Origin in EU-ACP Economic Partnership Agreements. By Eckart Naumann. Issue Paper No. 7, 2010.
- SPS and TBT in the EPAs between the EU and the ACP Countries. By Denise Prévost. Issue Paper No. 6, 2010.
- Los acuerdos comerciales y su relación con las normas laborales: Estado actual del arte. By Pablo Lazo Grandi. Issue Paper No. 5, 2010.
- Revisiting Regional Trade Agreements and their Impact on Services and Trade. By Mario Marconini. Issue Paper No. 4, 2010.
- Trade Agreements and their Relation to Labour Standards: The Current Situation. By Pablo Lazo Grandi. Issue Paper No. 3, 2009.

### **Global Economic Policy and Institutions**

- Multilateral Negotiations at the Intersection of Trade and Climate Change. By Manuel A.J. Teehankee, Ingrid Jegou and Rafael Jaques Rodrigues. Issue Paper No.2, 2012.
- A decade in the WTO: Implications for China and Global Trade Governance. Edited by, Ricardo Melendez-Ortiz, Christophe Bellmann and Shuaihua Cheng. December, 2011.
- The Microcosm of Climate Change Negotiations: What Can the World Learn from the European Union? By Håkan Nordström, Issue Paper No. 1, 2009.

Otras Publicaciones de los Programas sobre Competitividad y Desarrollo de ICTSD incluye:

- Evaluating Aid for Trade on the Ground: Lessons from Nepal. Issue Paper No. 23 by Ratnakar Adhikari, Paras Kharel and Chandan Sapkota, 2011.
- Evaluating Aid for Trade on the Ground: Lessons from Cambodia. Issue Paper No. 22 by Siphana Sok, Cambodochine Dao, Chandarot Kang and Dannet Liv, 2011.
- Evaluating Aid for Trade on the Ground: Lessons from Malawi. Issue Paper No. 21 by Jonathan Said, John McGrath, Catherine Grant and Geoffrey Chapman, 2011.
- Evaluating Aid for Trade Effectiveness on the Ground: A Methodological Framework. Issue Paper No. 20 by Ratnakar Adhikari, 2011.
- EU Climate Policies and Developing Country Trade Vulnerability: An Overview of Carbon Leakage-Sensitive Trade Flows. Issue Paper No. 19 by ICTSD, 2011.
- The Allocation of Emission Allowances Free of Charge: Legal and Economic Considerations. Issue Paper No. 18 by I. Jegou and L. Rubini, 2011.
- The Role of International Trade, Technology and Structural Change in Shifting Labour Demands in South Africa. Issue Paper No. 17 by H. Bhorat, C. van der Westhuizen and S. Goga, 2010.
- Trade Integration and Labour Market Trends in India: An Unresolved Unemployment Problem. Issue Paper No. 16 by C.P. Chandrasekhar, 2010.
- The Impact of Trade Liberalization and the Global Economic Crisis on the Productive Sectors, Employment and Incomes in Mexico. Issue Paper No. 15 by A. Puyana, 2010.
- Globalization in Chile: A Positive Sum of Winners and Losers. Issue Paper No. 14 by V.E. Tokman, 2010.
- Practical Aspects of Border Carbon Adjustment Measures – Using a Trade Facilitation Perspective to Assess Trade Costs. Issue Paper No. 13 by S. Persson, 2010.
- Trade, Economic Vulnerability, Resilience and the Implications of Climate Change on Small Island and Littoral Developing Economies. Issue Paper No. 12 by Robert Read, 2010.
- The Potential Role of Non - Traditional Donor' s Aid in Africa. Issue Paper No. 11 by Peter Kragelund, 2010.
- Resilience Amidst Rising Tides: An Issue Paper on Trade, Climate Change and Competitiveness in the Tourism Sector in the Caribbean. Issue Paper No. 9 by Keron Niles, 2010.

**Sobre el Centro para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD), [www.ictsd.org](http://www.ictsd.org).**

Fundado en 1996, el Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD, por sus siglas en inglés) es una organización no gubernamental sin fines de lucro basada en Ginebra. Por medio de la provisión de información, creación de una red de contactos, promoción de diálogo, investigación y construcción de capacidades, el Centro persigue dos objetivos principales. Por un lado, empoderar a las partes involucradas en la política comercial y por otro, influir en el sistema multilateral de comercio a fin de promover el desarrollo sostenible.