

LA DINÁMICA ENTRE INSTITUCIONES PÚBLICAS Y EL SECTOR PRIVADO PARA UN BUEN DESEMPEÑO LOGÍSTICO EN EL PERÚ

Miguel Córdova y María Fernanda Bravo

Actualmente, existen diversas brechas en el desarrollo logístico del Perú que deberían cerrarse con miras a aprovechar adecuadamente los recursos que se tienen disponibles y generar diferentes economías de escala en la gestión logística con la finalidad de hacer más eficientes los procesos y actividades en general para las organizaciones que operan en el país. Para cubrir estos vacíos se necesita la acción de distintos actores tales como: (1) el sector privado a través de su inversión e impulso tecnológico, (2) el sector público en base a su regulación e intermediación del mercado mediante las instituciones formales creadas para estos fines, y (3) los mismos consumidores y compradores, quienes son los impulsores de la demanda y además conforman en muchas oportunidades instituciones informales que son de importancia también para la gestión de las organizaciones. En la presente Nota Académica analizaremos la brecha generada en la gestión logística en el Perú desde la perspectiva de la capacidad de acción y cambio por parte de las instituciones formales que se manejan con dirección del Estado.

La importancia de las instituciones

Según Peng, Sun, Pinkham, y Chen (2009), las instituciones no son solo condiciones de fondo porque determinan directamente el camino que una empresa debe tener para formular y aplicar una estrategia. Estos autores plantean que estos organismos constituyen uno de los tres puntos de vista principales en la gestión estratégica, junto con las fuerzas de la industria y con la perspectiva de los recursos, formando entre los tres un trípode de la estrategia empresarial. Las instituciones, desde este rol estratégico para las organizaciones, reducen la incertidumbre del entorno que enfrentan los diferentes

actores debido a la capacidad que tienen de formular o acondicionar la normativa vigente, así como también velar por la conducta de las organizaciones y la definición de los límites de lo que es legal. La perspectiva basada en las instituciones sugiere que se aprovechen tanto los aspectos formales o legales y también los informales, que son legitimados por grupos en la sociedad, del entorno institucional (Webb et al, 2009). Además, las diferencias de rendimiento de las empresas se pueden explicar por las fuerzas institucionales que operan en el entorno, siendo determinante para la ejecución de la estrategia y consecuente éxito de las organizaciones en sus respectivos mercados (Peng et al, 2009).

¿Cómo generan valor las instituciones?

Para entender este valor que se añade por la inclusión de las instituciones, revisamos lo que expone Moore (2000) sobre la gestión de valor. Un modelo de estrategia alternativa desarrollada para los administradores gubernamentales centra la atención en tres aspectos fundamentales: (1) valor público a crearse, (2) fuentes de legitimidad y apoyo, y (3) capacidad operativa para la construcción de valor. Las organizaciones necesitan estrategias que apunten a estos tres aspectos para seguir siendo útiles y eficaces, y finalmente, producir valor.

El principal valor que entrega el sector gubernamental es el logro de la misión por mandato político de la organización y el cumplimiento de las aspiraciones del ciudadano que fueron más o menos confiablemente reflejadas en ese mandato; esa misión define el valor que la organización tiene a través de la intención de producir para sus interesados y para la sociedad en general. El último fin de una empresa con fines de lucro es maximizar, en el largo plazo, la riqueza de los accionistas de la empresa, mientras se centran en productos, mercados y competidores como las piezas clave de su entorno. Por otro lado, las organizaciones de gobierno definen el valor que producen en términos de la misión de la organización, en lugar de su desempeño financiero y sus ingresos. La misión define el

valor de la organización y da lugar al propósito, que se convierte en la métrica que se utiliza para juzgar más allá del funcionamiento y evaluación de futuros cursos de acción (Moore, 2000).

Una característica fundamental de organizaciones públicas, explica Moore (2000), es que no necesariamente esperan ganar ingresos por el logro de su misión o incluso por avanzar hacia él. No pueden centrarse tan agudamente en resultados financieros; además, deben hacer dos cálculos en vez de uno: valor como logro de la misión en lugar de rendimiento financiero y valor a ser creado en términos de misiones y metas, idea que es la razón que justifica la existencia de una organización con fin social, y el valor que radica en el logro de dicho propósito, que es valor social en lugar de la rentabilidad o sostenibilidad financiera de la empresa.

Una vez definido el valor generado por las instituciones, se deben entender los objetivos para generar valor. Según Iglesias (2006), es objetivo del Estado hacer viable la eficiencia del mercado. El Estado es importante aquí, y supone la existencia de un sistema legal y judicial cierto y creíble en su desempeño, que garantice la efectividad de los derechos de propiedad e individuales, así como necesidad de marcos de regulación que aseguren el equilibrio entre los intereses públicos y privados. Además, explica Iglesias (2006), se necesita la creación y defensa de una competencia en condiciones de equidad que garantice además el funcionamiento eficiente del mercado; sin embargo, no siempre se han obtenido los mejores resultados en el ámbito productivo y empresarial cuando el Estado toma un rol de intervención, en su intento de regular el mercado. Esto puede evidenciarse al observar los procesos de privatización de empresas estatales cuando, a falta de las condiciones que se señalan, se reemplaza el monopolio público por el privado. Si se desea un mercado eficiente en términos de crecimiento y de generación de oportunidades para todos, es necesario un Estado con la capacidad de participar selectiva y eficazmente donde corresponde. Asimismo, se necesita un Estado impulsor de la

capacidad productiva, aplicando políticas públicas orientadas a fortalecer estas capacidades en los sectores de mayor prioridad para el desarrollo de aquellos vinculados a la innovación tecnológica y productiva (Iglesias, 2000).

La identificación de estos sectores estratégicos es un trabajo de largo plazo necesario por parte del Estado, para que de esta manera los presupuestos del gasto público sean destinados de una forma coherente y proporcional a las brechas de desarrollo existentes en cada país.

Considerando la importancia de las instituciones y del valor que pueden generar para el desarrollo del mercado y de las industrias que operan en el mismo, a continuación, se explorarán las condiciones actuales de la gestión logística en el Perú, una de las funciones que presenta una oportunidad de desarrollo considerable y además en crecimiento, según se verá posteriormente.

La situación actual en el Perú

Según la Agenda de competitividad 2014-2018 del Consejo Nacional de Competitividad (CNC), el diagnóstico general resalta que el Perú cuenta con un sistema de transporte y de logística que no satisface las necesidades del sector productivo. Esto se debe a la escasa oferta de servicios de valor agregado y esquemas de operación que derivan en un elevado costo de los servicios. Según el Índice de Desarrollo Logístico (IDL) del 2012, el país ocupa el puesto 60 de 155 países, con un puntaje de 2.94, muy alejado de los países líderes de la región como Chile, Brasil y México.

Figura 1: Índice de desempeño logístico (IDL) por componente, según país.

Pais	IDL	Eficiencia aduanera	Calidad de la infraestructura	Facilidad para coordinar embarques	Calidad los servicios logísticos	Facilidad de seguimiento a los envíos	Frecuencia de arribo de embarques
Corea del Sur	3.70	3.42	3.74	3.68	3.69	3.68	4.02
Brasil	3.13	3.11	3.18	3.12	3.12	3.42	3.55
México	3.06	2.68	3.07	3.07	3.02	3.22	3.47
Chile	3.00	2.65	3.03	3.06	3.00	3.15	3.47
Colombia	2.95	2.63	2.73	2.87	2.95	2.99	3.45
Perú	2.94	2.51	2.72	2.76	2.91	2.66	3.40

Fuente: CNC (2016). Índice de desempeño logístico (IDL) por componente, según país. *Agenda de competitividad 2014-2018*.

Para la CNC (2014), planificar con una visión logística requiere que se programen detalladamente las inversiones a largo plazo (más de 20 años) con una perspectiva que permita usar más que un solo medio, y con coordinación entre los tres niveles de gobierno. Se elaboró el Plan de Desarrollo de Servicios Logísticos de Transportes, el cual consiste en cinco fases: Diagnóstico, Plan de Acciones Inmediatas, Modelamiento del transporte intermodal de carga, Plan de mediano y largo plazo y, por último, los talleres, seminarios, y diálogos o iniciativas público-privados. De acuerdo a Metcalfe (2012), la formación, adecuado funcionamiento y sostenibilidad en el tiempo de estos partenariados público – privados constituyen una forma muy potente para hacer frente a la necesidad de la puesta en práctica de políticas públicas eficientes que signifiquen una verdadera solución práctica a los problemas existentes alrededor de los servicios públicos que el Estado debe ofrecer. Debido al dinamismo de las necesidades de infraestructura, el Plan de Desarrollo de Servicios Logísticos debe ser aprobado, actualizado y evaluado de manera periódica. Para esta tarea, se necesita del liderazgo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

El problema del Perú en temas de logística, según Enrique Cornejo¹ -quien fue titular de la cartera de Transporte y Comunicaciones en el período 2006 – 2011-, desde un punto de vista holístico, se debería a tres asuntos particulares: (1) el hecho de que el mundo, la economía y la sociedad peruana hayan cambiado pero el Estado no lo haya hecho como se debería; (2) que el Estado, que debería servir a la sociedad, tenga problemas que se evidencian cuando un funcionario público considera que depende políticamente de algún gobierno, generando una mirada a corto plazo que, según lo mencionado por Alfie (2013), representa una falta de continuidad en las políticas que solo podrían funcionar con una visión estratégica de largo plazo que trascienda a la actividad e intenciones del partido político de turno en el gobierno; y finalmente, (3) hay una sociedad, en paralelo, que tiene más sentido y más lógica que los parámetros que se usan en el Estado. Esto último se puede evidenciar en el caso de Gamarra y cómo esta agrupación de empresarios ha podido crecer y mantenerse sin ayuda promovida o directa del Estado.

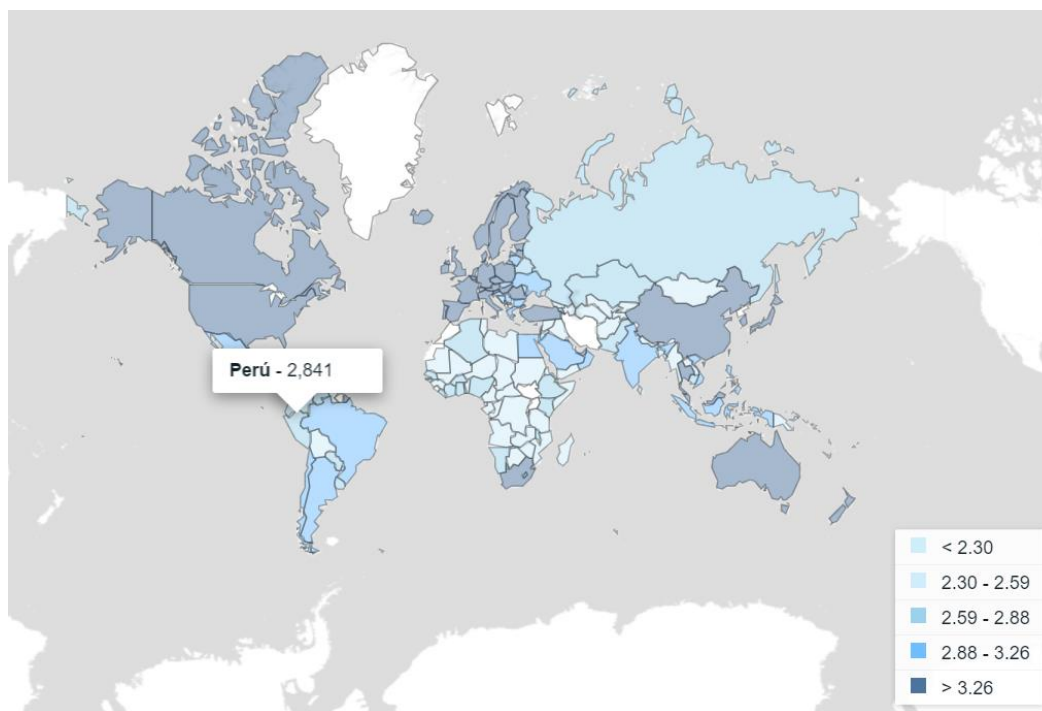
Con este contexto, ¿cómo podría el Estado garantizar el encadenamiento que debe existir en el país? En el caso de Perú, si bien se podrían encontrar casos de éxito sobre cadenas de suministro, muchos de estos no habrían sido permanentes.

Previamente, mencionamos que según el Índice de Desarrollo Logístico (IDL) del 2012, el país tenía un puntaje de 2.94. Al 2014, este número descendió a 2.841, colocando al Perú en el puesto 70 (ver Figura 2), lo que significa una disminución de 3.4% en el transcurso de dos años. Esto representa un alto riesgo para el Perú en cuanto a la sostenibilidad de sus operaciones logísticas en el largo plazo en la medida que la brecha de la infraestructura logística y otros servicios o sistemas en los cuáles la intervención del Estado se incrementa; pero a su vez también representa grandes oportunidades para los empresarios locales en la medida en las que puedan encontrar las formas de

¹ Esto fue compartido en el evento *El rol de la gestión pública en las cadenas de suministro*.

complementar o en algún caso sustituir al Estado en la generación de iniciativas que colaboren con el impulso de los flujos al interior de las cadenas de suministro. Como ejemplo de esto último podemos mencionar el caso de la empresa peruana Construcciones Metálicas Unión, quien se ha aliado con la empresa alemana Jungheinrich para importar equipos logísticos de alta tecnología que facilitan la gestión de inventarios al interior de los almacenes (Diario Gestión, 2016).

Figura 2: Índice de desempeño logístico 2014



Fuente: Banco Mundial (2016). *Índice de desempeño logístico*.

¿Cuál sería el rol del sector público?

Según Leal y Pérez (2009), para que una implementación de plataforma logística sea exitosa, se necesita la presencia de tres elementos importantes. En primer lugar, los centros de distribución locales y además lograr eficiencias logísticas a través de la generación de economías de escala. Por otro lado, las zonas logísticas de distribución,

debido a que la importancia del tamaño de mercado local está dada por la disminución de riesgo operativo, en el que el mercado local se asocia a la cobertura de los costos fijos. Finalmente, una infraestructura *hub* o concentradora, y el hecho de que se ubique entre la producción y consumo de la cadena de abastecimiento global, es importante para lograr los volúmenes necesarios y obtener las ganancias en economías de escala.

Para Leal y Pérez (2009), es fundamental la visión de largo plazo que el Estado puede proveer si lo que se busca es un desarrollo eficiente y competitivo de los servicios logísticos nacionales; además, el Estado es el agente que puede reducir las externalidades negativas de la operación de las plataformas logísticas de primer orden o centros de distribución. Resolver los tradicionales problemas de facilitación del transporte y cruces de frontera resultan tan importantes como el impacto en los costos que una plataforma logística eficiente pudiera lograr. Así, se precisa que se implementen al mismo tiempo y de manera coordinada en los sectores públicos y privados.

La complejidad de los mercados y servicios de transporte y logística plantean distintos desafíos cuando se piensa en políticas públicas, por la gran cantidad de actores y organizaciones involucradas en el tramo internacional del transporte y en los tramos internos de la cadena logística nacional. Aquí es donde se requiere un rol del Estado como facilitador del proceso (Leal y Pérez, 2009).

Se sabe que las instituciones que dependen del Estado representan un factor muy importante para las operaciones logísticas que se realizan en el país, mediante las que pueden generarse grandes ahorros y un mayor impacto en la cadena de producción de bienes y servicios, además del flujo continuo que representa el abastecimiento de los materiales para estos sistemas productivos. Estas operaciones se planifican, organizan y dirigen, aplicando las normativas existentes a los procesos. Mediante la acción de las instituciones es que se formaliza la acción reguladora del Estado, la adquisición, obtención y contratación de bienes y servicios en el mercado.

Para el Perú, de acuerdo a lo mencionado por Enrique Cornejo, se necesita que los proyectos que ya están concesionados y no necesitan pasar por el Congreso se destraben, por ejemplo, la ampliación del aeropuerto internacional Jorge Chávez. El cabotaje y los ferrocarriles son también temas pendientes. En el centro del país, el tema de las carreteras retrasa las cargas. Asimismo, de acuerdo a Diario Gestión (2016) aún está por resolverse el proyecto de construcción del tren bioceánico.

Con lo expuesto sobre la situación actual del Perú con respecto a la intermediación del sector público en las operaciones logísticas del país, Enrique Cornejo plantea que la brecha que existe hacia una situación ideal se mantendrá mientras no se atiendan tres puntos importantes. En primer lugar, la decisión política, porque se tiene que tener claro lo que se quiere hacer, y en la actualidad, nos encontramos con una falta de visión. Para Cornejo, esta política del *compartimento estanco* es claramente un problema; además, se debe pensar integralmente, en lugar de que cada quien piense por su lado. Así, se debe tener decisión política junto con una visión integral.

Como segundo punto, contar con un buen equipo que asegure un asesoramiento adecuado y sostenido durante los diferentes proyectos que enfrente la gestión pública. Entre menos equivocaciones, el sistema podrá desempeñarse con mayor calidad. Finalmente, es importante también el seguimiento personal cuando se hacen revisiones inopinadas en cualquier momento. Utilizar el poder del Estado para obrar bien y hacer que exista una prioridad adecuada. Debe generarse una cadena de mando transparente, se debe delegar y generar un buen funcionamiento y fluidez de los procesos.

Como conclusión, de todo lo descrito anteriormente, podríamos considerar lo siguiente:

- Así como ocurre en Perú, existirán diferentes brechas por cerrar en otros países, y dichas brechas estarán enfocadas no solo en la acción del Estado sino también en la acción del sector privado o de los grupos de consumidores. Lo importante es que

estos vacíos puedan identificarse y de acuerdo a ello puedan tomarse decisiones de inversión cuando se trata del ingreso a un nuevo mercado o a la introducción de un nuevo producto o servicio.

- Tener claridad sobre cómo funcionan las instituciones del Estado en el país puede generar un campo de acción más amplio y necesario por parte del sector privado, el cual recurrentemente prefiere confiar en otras instituciones que sean informales para tener acceso a los recursos que necesita.
- Se requiere una visión de largo plazo, no solo del Estado, sino de los propios partidos políticos, para ejecutar los planes estratégicos que demanda el país. Si estos planes se interrumpen o demoran cuando ingresa un nuevo gobierno, las brechas identificadas no se cerrarán, sino que al contrario podrían expandirse.
- De acuerdo a la evidencia encontrada y testimonios recopilados, se concluye que efectivamente hay una gran distancia por reducir entre lo que debería ser el desarrollo logístico en el país contra lo que representa en la actualidad y que esto, indefectiblemente, afecta de forma negativa la acción emprendedora y empresarial de las organizaciones.

Por último, se considera de suma importancia que los gestores de la cadena de suministro en el Perú tomen en consideración las características del entorno institucional para la adecuada planificación y ejecución de sus proyectos e iniciativas en el país.

Bibliografía:

Alfie, M. (2013). Geografías de la gobernanza ambiental: los casos holandés y canadiense. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, 22(1), 7-43.

Banco Mundial. (2016). *Índice de desempeño logístico*. 2016, agosto, de Banco Mundial
Sitio web:
http://datos.bancomundial.org/indicador/LP.LPI.OVRL.XQ?end=2014&start=2014&view=map&year_high_desc=true

Consejo Nacional de la Competitividad. (2014). INFRAESTRUCTURA LOGÍSTICA Y DE TRANSPORTES. *Agenda de Competitividad 2014-2018*, pp. 63-73. 2016, agosto.

Gestión (04 de noviembre 2016). Peruana Unión y alemana Jungheinrich unen esfuerzos para satisfacer necesidades del mercado. *Diario Gestión*. Recuperado de <http://gestion.pe/empresas/peruana-union-y-alemana-jungheinrich-unen-esfuerzos-satisfacer-necesidades-mercado-2173912>

Gestión (04 de noviembre 2016) PPK: Tren bioceánico debe pasar por Bolivia para no afectar la selva peruana. *Diario Gestión*. Recuperado de <http://gestion.pe/politica/ppk-tren-bioceanico-pasar-bolivia-no-afectar-selva-peruana-2173958>

Jaramillo, C., & Silva-Jáuregui, C. (2011). Planificar el desarrollo e infraestructura para una logística eficiente. *Notas de Política*, pp. 130-138. 2016, noviembre.

Iglesias, E. (2006). El papel del Estado y los paradigmas económicos. *Revista de la CEPAL*, 90, pp. 7-15.

Leal, E., Pérez, G. (2009). Plataformas logísticas: elementos conceptuales y rol del sector público. *Boletín FAL*, N° 274. Agosto 02, 2016, De CEPAL Base de datos.

Metcalfe, L. (2012). Orientaciones para la innovación en el diseño de partenariados público-privados. *Ekonomiaz*, 80(2), 92-117.

Moore, M. (2000). Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29, pp. 183-204. 2016, agosto, De SAGE Journals Base de datos.

Peng, M., Sun, S., Pinkham, B., & Chen, H. (2009). The Institution-Based View as a Third Leg for a Strategy Tripod. *Academy of Management Perspectives*, 1, pp. 63-81. 2016, agosto.

Webb, J., Tihanyi, L., Ireland, R., & Sirmon, D. (2009). You say illegal, I say legitimate: Entrepreneurship in the Informal Economy. *Academy of Management Review*, 34(3), 492-510.