

## **DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA NACIONAL DE CALIDAD**

### **RESUMEN EJECUTIVO**

**Enero 2011**

---

**Proyecto coordinado por**



**República del  
Perú –Ministerio  
de Economía y  
Finanzas - MEF**

**Financiado por**



**BID**  
Banco Interamericano de Desarrollo

**Realizado por**

**AENOR**

Asociación Española de  
Normalización y Certificación

---

## ENTORNO DEL DIAGNÓSTICO

La República del Perú emprendió desde los años 90 un ambicioso proceso de cambios institucionales y en su marco legal, persiguiendo entre otros fines el **saneamiento de las cuentas públicas**, la **apertura del mercado peruano hacia el exterior** y la eliminación de prácticas que pudieran ser focos de corrupción. Uno de los claros efectos de dicho proceso fue la **desactivación casi total de instrumentos del Estado relacionados con la infraestructura de la calidad**, especialmente en lo que se refiere al establecimiento de referencias técnicas, de herramientas de control reglamentario, metrológico o de cualquier instrumento de diferenciación que pudiera ser aplicado por los agentes socioeconómicos públicos o privados.

De esta forma, durante los últimos veinte años, **toda iniciativa reglamentaria o de establecimiento de normas técnicas voluntarias, controles metrológicos, compras y contrataciones públicas, controles aduaneros o de vigilancia de mercado en el Perú**, por mencionar sólo algunas, **ha sido analizada desde la perspectiva de evitar que pudiera crear barreras técnicas o legales al comercio** en el ámbito de una estricta lectura de los tratados internacionales, regionales y bilaterales suscritos por el Perú. Ante esta situación, podría parecer paradójico que **los países del entorno comercial peruano** hayan suscrito tratados y acuerdos similares, **manteniendo, o incluso potenciando sus sistemas nacionales de calidad**.

Las políticas aperturistas de lucha contra la corrupción y de control del presupuesto público han dado evidentes frutos positivos. La República del Perú vive un momento de fuerte desarrollo económico y social, incluyendo el **importante desarrollo de las exportaciones de productos peruanos**, especialmente agroalimentarios, pesqueros, energéticos y derivados de la minería. Sin embargo, la realidad es que las exportaciones están muy basadas en productos tradicionales de bajo valor agregado y sensibles a oscilaciones de precios. Asimismo, se trata de **productos sujetos a la aplicación creciente de reglamentaciones y estrictos controles en los mercados exteriores** con los que el Perú comercia.

## DIAGNÓSTICO GENERAL

### Escasez de referencias técnicas y requisitos

En el mercado interior peruano existe un **bajo número de reglamentos y normas técnicas** de productos y servicios, o que cubran aspectos cada vez más importantes como pueden ser la eficiencia energética o los residuos de sustancias peligrosas en productos, por poner sólo dos ejemplos. Esta situación es más evidente **si atendemos a comparaciones con otros países del entorno**, u otras regiones con los que el Perú mantiene intensas relaciones comerciales.

Si bien este factor no tendría influencia en un país aislado, en el Perú tiene como consecuencia principal la **escasez de referencias para garantizar un consumo adecuado**, además de **desmotivar a los productores en la aplicación de requisitos** (lo que acaba potenciando la informalidad en el mercado interior) y de **situarles en inferioridad de condiciones respecto de la competencia exterior**, al disponer de menos herramientas para la transferencia tecnológica de los requisitos exigibles en los mercados internacionales.

Muchas Administraciones públicas tratan de solucionar por su cuenta esta falta de requisitos. Por ejemplo, destacan las fichas que OSCE ha desarrollado ante casos de ausencia de NTP, mediante un mecanismo de cuasi-normalización, que puede implicar en el medio y largo plazo duplicación de esfuerzos o existencia de requisitos contradictorios.

### **Baja disponibilidad de medios de prueba**

En general, **no hay suficientes medios de prueba en el país** (laboratorios y organismos de evaluación de la conformidad -acreditados o no-, equipos de ensayo y análisis, personal con los conocimientos suficientes sobre requisitos de los mercados, etc.) si atendemos **tanto** a las **necesidades del mercado doméstico, como** a los **requisitos de los mercados exteriores**. Dicha escasez se ha identificado tanto en términos sectoriales y geográficos, como tecnológicos.

En gran medida, **esta escasez de medios y recursos apropiados se debe a la baja demanda tanto pública como privada de** que se cumplan los requisitos legales y técnicos, es decir, **que los productos y servicios cuenten con la adecuada calidad y seguridad en el mercado interno**.

Y esta baja demanda hace, por consiguiente, que los **fabricantes o importadores, o** incluso las propias **instancias del Gobierno, no requieran la utilización de los medios existentes, haciendo** que, en general y con excepción de algunos nichos concretos, sea **inviable** el establecimiento de nuevos medios, y se **impida su continua actualización** respecto de los requisitos de otros mercados, o incluso se impida **su propia supervivencia en el mercado**.

### **Baja aplicación de los requisitos por parte de los agentes públicos y privados peruanos**

En general, salvo notorias excepciones puntuales, **existe una baja aplicación de los requisitos legales o voluntarios por parte de los agentes socioeconómicos en el país**. Esta afirmación se sostiene en:

- Resultados de encuestas realizadas durante la fase de diagnóstico y confirmados con los resultados de otras encuestas realizadas en el censo manufacturero, hace algunos años, en el ámbito de otros proyectos;
- Resultados de entrevistas personales, encuentros y talleres realizados, en los que se pone de manifiesto la fuerte presencia de la informalidad y la competencia desleal como una de las posibles causas, pero también la escasa demanda por parte de los clientes;
- La menor exigencia teórica a mipes (es decir, a la gran mayoría de las empresas del país) y es posible que también a pymes, debido a su menor tamaño y recursos, lo que contribuye a justificar una vez más la informalidad;
- La presencia generalizada en la sociedad de unidades fuera del Sistema Internacional, cuando el Perú se declara seguidor y ha suscrito el Sistema Internacional de Unidades. Este hecho puede parecer anecdótico, pero es una evidencia más;
- Evidencias de instancias del Gobierno llevan a cabo iniciativas legales que ignoran (ya sea consciente o inconscientemente, pero es un hecho innegable) requisitos que exigen el refrendo o verificación por parte de otras instancias de la propia administración peruana..

Esta situación no sólo es imputable a las instancias del Gobierno, sino también de los propios agentes privados que se limitan a reclamar que sea el Estado el que tome medidas en el asunto. Se trasluce, por tanto, una necesidad de establecer cierto tipo de alianzas público-privadas que cambien totalmente esta situación y establezcan un mensaje claro y uniforme a todas las instancias de la sociedad: no hay más camino que el del cumplimiento de los requisitos.

### **Baja utilización de los mecanismos y herramientas de demostración del cumplimiento**

En general, existen criterios poco homogéneos y un escaso uso de los mecanismos y herramientas de declaración o demostración del cumplimiento de los requisitos. Unos cuantos ejemplos que sustentan esta afirmación son los siguientes:

- Bajo número de certificaciones de sistemas de gestión, casi ausencia de certificaciones de producto o de servicios. El Perú está por debajo en número de certificados, incluso si lo comparamos con algunos vecinos de la Comunidad Andina, con la excepción puntual en certificaciones Global G.A.P.;
- Bajo número de organismos de evaluación de la conformidad acreditados. Bajo impacto de la acreditación en la verificación del cumplimiento reglamentario;
- Ausencia de certificaciones que acrediten el cumplimiento de reglamentos técnicos que le sean aplicables a los instrumentos de medida, tanto los importados como los producidos en el país (por ejemplo, instrumentos de pesaje).

### **Baja demanda del cumplimiento de requisitos por parte de los agentes públicos y privados peruanos**

Gran parte de los problemas encontrados en otros ámbitos del SNC se justifican en la baja demanda doméstica de que se cumplan los requisitos establecidos en reglamentaciones técnicas o incluso en normas técnicas. Frente a esta situación, los mercados internacionales van incrementando cada vez más la demanda de productos seguros y de calidad, a la vez que van afinando los controles para garantizar el cumplimiento de los requisitos en sus respectivos mercados.

Por una parte, las empresas peruanas afirman que, en general, los consumidores peruanos no distinguen por calidad sino por precio. Esta situación, junto con la existencia de debilidades en la fiscalización del cumplimiento de requisitos, favorece el mercado de los productos o servicios que incumplen los requisitos.

Situación parecida ocurre, en general, con los usuarios privados (empresas que adquieren productos realizados o importados por otras empresas, ya sea para su uso o disfrute, o para incorporarlas a sus productos o servicios) que:

- o bien aprovechan la baja demanda doméstica de productos o servicios que cumplan requisitos, para incorporar materiales o componentes de bajo nivel de prestaciones, con la consiguiente reducción en costes de producción.
- o no les queda más remedio que adquirir materiales o componentes con menores prestaciones para poder competir en precio;

En cualquiera de las dos situaciones que aparentemente se producen en el mercado nacional peruano, se dificulta la exportación de dichos productos a otros países, que cuentan con mayores exigencias y mayores controles.

Mención destacada merecen las compras y contrataciones públicas, por cuanto deben buscar un uso eficiente de los fondos públicos y representan además un elevado porcentaje del valor de las compras en el país. Si bien existe un compromiso claro por parte de las diferentes instancias que realizan compras públicas, así como de la OSCE, existe una baja utilización de los diferentes pilares del SNC, así como una necesidad de establecer criterios objetivos y homogéneos en el ámbito de las compras públicas.

Se considera esencial, en este diagnóstico, considerar las compras y contrataciones públicas como mecanismo proactivo de generación de demanda y de promoción de la calidad de productos y servicios, para beneficio general de la sociedad peruana.

## **Baja fiscalización y control del cumplimiento de requisitos**

Si tenemos en cuenta el **bajo grado de fiscalización de los reglamentos y la baja aplicación de las normas técnicas voluntarias existentes** (por un excesivo énfasis en su carácter voluntario), los **usuarios y consumidores peruanos** se convierten en un **blanco fácil** de **productos provenientes de otros mercados** donde estos no podrían ser comercializados debido a su bajo nivel de prestaciones, o menores requisitos en cuanto a la seguridad. Lo mismo ocurre respecto de la **metrología**, que también **se ha visto seriamente afectada por la desactivación y desarticulación** iniciada en los 90. El control de medidas, pesos y volúmenes en la industria y el comercio **ha sobrevivido en aspectos puntuales** gracias al esfuerzo de unos pocos agentes públicos y privados.

**Los efectos de esta baja fiscalización**, que como hemos dicho potencia el clima de informalidad en el país, **también tiene efectos negativos** para aquellas **empresas** que pretenden mejorar e innovar, y diferenciar sus productos de aquellos que ofrecen peores prestaciones o grados de calidad. Pero **sobre todo afecta a aquellas empresas peruanas (en especial, mipes y pymes)** que desean permanecer en la legalidad, pero que se ven **seriamente afectadas por la competencia desleal e informal**.

En concreto la **actitud poco fiscalizadora y sancionadora de las instancias del Gobierno** del Perú **hacia mipes y pymes especialmente**, bajo el pretexto de tratar de beneficiarlas y de comprender las dificultades por las que pasan día a día, **está causando una seria barrera a su competitividad, y por lo tanto a su subsistencia** si se añade a esta circunstancia la gran apertura a productos extranjeros. El Gobierno del Perú debe asumir esta situación y comenzar a transmitir a la sociedad un nuevo mensaje respecto a que no sólo es bueno sino necesario el cumplimiento de los requisitos legales (regulatorios) y los del mercado (voluntarios). Asimismo, debe tomar medidas claras para que la sociedad comprenda que no hay más camino que la paulatina retirada de la informalidad de todos los ámbitos del Perú.

La vigilancia de mercado y la inspección, así como un régimen sancionador más adecuado, se perfilan como dos de las herramientas principales dentro de esta estrategia.

## **Ausencia de mecanismos de coordinación y visión del sistema**

No existe una auténtica política general y sistémica sobre la calidad en el país. En el Perú no hay ninguna instancia del Gobierno, que sea responsable de tener una visión sistémica de la infraestructura de la calidad y la seguridad. Esta falta de institucionalidad tiene efectos negativos como puedan ser que cada pilar del Sistema, o cada institución, realice determinadas actividades básicas en la medida que cuente con sus propios recursos. En ocasiones, se desatienden competencias que son necesarias para desarrollar actividades que les generan ingresos económicos.

Se evidencia

- La necesidad de una organización, o una institución con recursos suficientes para velar por el funcionamiento y mantenimiento del sistema;
- La necesidad de una instancia de coordinación del Gobierno, que adopte decisiones que sean vinculantes para los distintos elementos del Sistema Nacional de Calidad;
- Necesidad de adecuados mecanismos de financiación, para aquellas actividades básicas del Estado que no puedan autofinanciarse;

- Necesidad de una instancia que promueva iniciativas encaminadas a incrementar la competitividad y la innovación en el país;
- Necesidad de involucrar a los agentes socioeconómicos privados de forma creciente en el establecimiento de políticas y estrategias del Estado en materia de calidad. Asimismo, dichos agentes privados pueden apropiarse de dichas políticas y estrategias y colaborar en mantenerlas al margen de cambios políticos.

## CONCLUSIONES

La República del Perú debe decidir si desea continuar basando su economía en la cartera de productos y servicios actuales, o si, por el contrario, quiere potenciar el incremento de valor añadido y la creciente sofisticación de sus productos y servicios. Es decir, si apostar por vender por menor coste de sus productos y servicios, o por diferenciación de los mismos.

**La actual coyuntura económica** del Perú supone una **oportunidad**, un impulso que hay que aprovechar para encaminarse a la diferenciación frente al precio, a **la competitividad de la industria** del país y a la **mejora de la protección de los ciudadanos** peruanos.

**La informalidad**, que constituye una de las lacras principales para la competitividad de las empresas y el origen de amenazas a la protección y a la seguridad de los consumidores, tiene muchas causas (algunas de ellas, fuera del ámbito de actuación de este diagnóstico). Pero sin ninguna duda, **se sustenta y justifica** en la falta de demanda explícita por parte de los agentes socioeconómicos privados, y de las instancias del Gobierno, que además, se potencia por su falta de fiscalización efectiva. En cualquier caso, se trasluce la necesidad del establecimiento de alianzas público-privadas que hagan que toda la sociedad camine en la misma dirección.

Las compras y contrataciones públicas constituyen un elemento prioritario a tener en cuenta si se desean establecer cambios que generen la demanda que se necesita en el país para que:

- existan suficientes motivaciones (por ejemplo, las compras públicas combinadas con una mayor fiscalización) para que los agentes privados decidan incrementar la oferta de productos y servicios de calidad en el Perú y colaborar en la reducción de la informalidad;
- se facilite la protección de los consumidores y usuarios (en este último caso, tanto públicos como privados);
- se facilite el cumplimiento de los requisitos de los mercados internacionales;
- exista demanda suficiente de ensayos, análisis y certificaciones para que los agentes privados contribuyan a la construcción de una infraestructura de la calidad eficiente y de acuerdo con los requisitos de los mercados nacionales e internacionales.

Se debe invitar a los agentes socioeconómicos privados (especialmente cámaras, gremios, asociaciones de fabricantes y asociaciones de consumidores) a colaborar, en la medida que sea razonable, con el Estado en la detección de productos o servicios que sean peligrosos o no aptos para los consumidores del Perú. Todo ello, sin olvidar la obligación que tiene el Gobierno por establecer y mantener los adecuados controles y vigilancias que no pueden, ni deben en ningún caso, ser desmantelados bajo la bandera del comercio internacional o de ser benignos con los pequeños productores del país. Más bien al contrario, una adecuada vigilancia de mercado y una correcta inspección no sólo sirven al consumidor, sino que garantizan la competitividad de la industria peruana de cara a mercados internacionales.

Como síntesis de todo lo anterior, se identifican:

- Debilidades en el desarrollo de requisitos legales (obligatorios) y técnicos (voluntarios) en el país, como referencia para la industria y para los consumidores. Baja participación y seguimiento internacional, especialmente en normalización, acreditación y metrología. Baja participación de las partes interesadas en la definición de políticas, estrategias y, en general, también en la definición de los requisitos.
- Baja demanda de productos y servicios de calidad (que cumplan con los requisitos anteriores), que contrasta con un incremento de demanda en el exterior. Como consecuencia, baja disponibilidad de medios de prueba y bajo uso de mecanismos de evaluación de la conformidad comparado con otros países con los que el Perú mantiene relaciones comerciales intensas.
- Falta de una política general en materia de calidad en el país. Bajo comportamiento sistémico, baja coordinación y sinergias, ineficiente utilización de los recursos disponibles y falta de instrumentos que garanticen la adecuada financiación de los diferentes pilares, y en consecuencia, su funcionamiento.