

PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES Y POLÍTICA MACROECONÓMICA:

EL CASO DEL PERÚ

CÉSAR A. PEÑARANDA C.

(85)



UNIVERSIDAD DEL PACIFICO
CENTRO DE INVESTIGACION (CIUP)

PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES Y POLÍTICA MACROECONÓMICA:

EL CASO DEL PERÚ

CÉSAR A. PEÑARANDA C.



UNIVERSIDAD DEL PACIFICO
CENTRO DE INVESTIGACION (CIUP)

© Universidad del Pacífico
Centro de Investigación
Avenida Salaverry 2020
Lima 11, Perú

PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES Y POLÍTICA MACROECONÓMICA: EL CASO DEL PERÚ

César A. Peñaranda C.

1a. edición: octubre 1996

I.S.B.N.: 9972-603-05-9

BUP-CENDI

Peñaranda C., César

Promoción de exportaciones y política macroeconómica: el caso del Perú. - Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1996.

/PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES/ESTRATEGIA DEL DESARROLLO/
POLÍTICA DE EXPORTACIONES/POLÍTICA ARANCELARIA/
TASA DE CAMBIO/POLÍTICA FISCAL/ POLÍTICA FINANCIERA/
POLÍTICA TECNOLÓGICA/PERÚ/

382.6(85) (CDU)

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (APESU) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (EULAC)

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica.

Derechos reservados conforme a Ley.

A mi esposa y a la memoria de mi madre

ÍNDICE

Prólogo, 9

PRIMERA PARTE, 13 ESTRATEGIA DE DESARROLLO

1. La política de promoción de exportaciones, 15

SEGUNDA PARTE, 37 POLÍTICA MACROECONÓMICA

2. Política arancelaria, 41

3. Política cambiaria, 52

4. Política financiera, 57

5. Política fiscal-tributaria, 69

6. Política tecnológica-capacitación, 74

Epílogo, 81

Bibliografía, 83

Anexo estadístico, 85

Prólogo

Hace un buen tiempo que quería escribir sobre el tema de la promoción de exportaciones, convencido de la trascendencia que tiene esta actividad productiva para el crecimiento económico del Perú. Un país con mercado reducido por su bajo nivel de ingreso y marcada asimetría en su distribución como el peruano, difícilmente puede sustentar un crecimiento significativo y permanente con base en su mercado.

Mis primeras reflexiones sobre este tema datan de finales de la década del sesenta, en la Universidad de Cornell en la ciudad de Ithaca, New York, cuando examinaba el caso peruano y de otros países en desarrollo con mi asesor principal en el programa de doctorado, el Profesor Jaroslav Vanek, experto mundial en economía y comercio internacional, autor de múltiples libros y artículos. Por ese entonces, los países del Sudeste Asiático, como Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán y Singapur, iniciaban su proceso proexportador, con el éxito por todos conocido y que les ganó el apelativo de "Tigres Asiáticos". El tema además de complejo era difícil tratarlo en el contexto latinoamericano, pues era una época en donde la corriente estaba más en favor de la sustitución de importaciones. La tesis de la CEPAL tenía amplia aceptación y vigencia.

Con el correr de los años y luego de vivir durante la década del setenta e inicios del ochenta la experiencia desde adentro del proceso de integración andino, como funcionario internacional y jefe del Departamento de Desarrollo Industrial de la Junta del Acuerdo de Cartagena, se acentuó mi convicción de que la vía al crecimiento económico del Perú, solo o como miembro de un grupo de integración, pasa necesariamente por las exportaciones. La integración económica era vista como la continuación del proceso de sustitución de importaciones a escala ampliada y la base para propender a exportar al resto del mundo al contar con un mercado de sustentación más grande. En tal sentido, había posibilidades para expandir y diversificar las exportaciones. Las dificultades que enfrentó el proceso para cumplir con

lo estipulado en el Pacto Andino y los resultados bastante alejados de lo previsto son por todos conocidos.

Las notas y apuntes preliminares sobre el tema se consolidan cuando me ofrecieron en 1987 la oportunidad de dirigir un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo para desarrollar el comercio exterior de Bolivia. Fueron nueve meses de trabajo durante el gobierno del Presidente Paz Estensoro, coadyuvando en el proceso de estabilización iniciado en dicho país y, en particular, definiendo y elaborando los principales aspectos y elementos necesarios de la política macroeconómica para desarrollar las exportaciones bolivianas. Una de las conclusiones centrales fue que Bolivia podía incrementar de manera significativa sus exportaciones no tradicionales si se aplicaba un programa integral de promoción y desarrollo de las exportaciones, del cual la política económica es sólo un componente, si bien importante. Hubo innumerables ocasiones para intercambiar conceptos y apreciaciones con múltiples expertos internacionales, con amplio conocimiento del tema de promoción de exportaciones en diversas partes del mundo.

Finalmente, no puedo dejar de mencionar mi experiencia con el gobierno peruano los años 1991-1993, dos años como asesor principal y jefe de asesores del Ministro de Economía y Finanzas y uno como consejero económico del Presidente del Congreso, pues la decisión final de elaborar este libro se concreta en esa época. No obstante que el diseño y ejecución de la política económica en esos años tenía como norte incrementar la competitividad de las exportaciones, es claro que quedaron aspectos pendientes y aún subsisten diversos problemas a nivel de la política macroeconómica que afectan la competitividad del sector exportador. Por lo demás, después de esta valiosa experiencia, es mayor mi convencimiento de la relevancia de las exportaciones para el crecimiento económico del Perú, así como mi confianza en que los agentes económicos del país pueden dar el cambio e impulso que se requiere.

El libro se ha dividido en dos partes. En la primera, que se ha titulado "Estrategia de Desarrollo", se hace un breve análisis del entorno macroeconómico del primer quinquenio de la década del noventa, para explicar el programa de estabilización y de ajuste estructural aplicado en el país y ubicar al lector respecto de la situación económica presente. De esta presentación fluye el limitado desarrollo de las exportaciones y que subsisten, y más aún se agravan, los problemas de balanza comercial y de cuenta corriente. Desde esta perspectiva, se trata luego la impor-

tancia de la promoción de exportaciones resaltando los beneficios que reporta al país. Termina esta primera parte con la presentación y discusión de una política integral de promoción y desarrollo de las exportaciones que abarca cuatro campos: la política macroeconómica, la política microeconómica o empresarial, la infraestructura y el marco institucional.

La segunda parte va directamente al tema de la "Política Macroeconómica", es decir, se centra en uno de los cuatro campos mencionados. En particular se analiza la política arancelaria, cambiaria, financiera, fiscal-tributaria y tecnológica-capacitación. En cada caso se ha buscado enfocar el problema en su relación con el sector exportador y discutir los aspectos más relevantes. Es claro que el examen de cada una de las cinco políticas macro mencionadas puede dar para un libro en sí mismo; nuestra intención ha sido poner el debate en un plano técnico, académico, sin pretender ser exhaustivos.

No obstante que el libro está orientado a la realidad peruana, creemos que no sólo sea relevante para el Perú, sino también para otros países del ámbito latinoamericano, por el esquema integral de promoción de exportaciones que se presenta y el enfoque sobre cómo diseñar y ejecutar la política macroeconómica para desarrollar las exportaciones.

Finalmente, quisiera expresar mi reconocimiento a la Universidad del Pacífico y a su Centro de Investigación por hacer posible la publicación de este libro bajo su sello editorial.

PRIMERA PARTE

ESTRATEGIA DE DESARROLLO

1. La política de promoción de exportaciones

El entorno

Desde el segundo semestre de 1990 y a partir del primer trimestre de 1991 se pone en ejecución en el Perú un programa de estabilización económica y se da inicio al ajuste estructural, respectivamente.

Con base en el programa de estabilización se buscaba revertir el proceso hiperinflacionario que enfrentaba el país, sin duda uno de los más graves experimentados a nivel mundial. A julio de 1990 la inflación estaba desbocada, el nivel de precios aumentó en 63 por ciento sólo en dicho mes; en el período 1985-1990 se había acumulado una inflación superior a 2 millones por ciento. En tales circunstancias era imprescindible dar prioridad al control de la inflación, atacar sus causas y reducir drásticamente el ritmo de crecimiento de los precios¹.

No hacerlo implicaba dejar que se profundizaran los siguientes efectos nocivos:

- a) Agudizar su impacto sobre los grupos de menores ingresos, sobre aquellos trabajadores con renta fija y sobre pensionistas y jubilados, dado que la inflación es el impuesto más regresivo que existe. De allí que controlar la hiperinflación tiene no sólo contenido económico sino también contenido social.
- b) Desajuste de todos los precios de la economía, pues la inflación trastoca todo el sistema de precios.
- c) Imposibilidad de programar nuevas inversiones productivas y proyectar la actividad económica sectorial y global.
- d) Propender a una economía especulativa.
- e) Inestabilidad política y social.

1. La inflación expresa el ritmo o la velocidad con que se incrementan los precios; tasas elevadas y sostenidas en el tiempo de crecimiento de los precios reflejan un proceso de hiperinflación.

En ese contexto no era posible ingresar con éxito a un programa de reactivación económica², ni pretender llevar adelante una determinada estrategia de desarrollo económico. Previamente era indispensable detener y corregir el proceso inflacionario -especialmente cuando es de la magnitud antes señalada- y mantener estable la economía.

A mediados de 1990, la economía peruana estaba asimismo excesivamente regulada, los mercados estaban controlados, distorsionados y no funcionaban adecuadamente. La presencia del sector público era asfixiante y desplazaba cada vez más al sector privado. En esas condiciones era imperativo iniciar el ajuste estructural, pues no hacerlo implicaba poner en riesgo el propio programa de estabilización -en virtud de lo trabada, distorsionada y regulada que estaba la economía- y limitar las posibilidades de retomar el crecimiento económico con base en una asignación más eficiente de los recursos.

Como dice el profesor de la Universidad de Chicago Gary S. Becker. Premio Nobel de economía en 1992, la experiencia aconseja introducir los cambios rápidamente sin esperar descubrir la correcta secuencia de las reformas. Esto permite, según Becker, que la transformación sea guiada principalmente por las espontáneas fuerzas innovadoras del mercado y no por los planificadores estatales o tecnócratas³.

Los elementos orientadores de las reformas estructurales que había que realizar eran básicamente cuatro:

- a) Liberar los mercados de bienes y servicios, de trabajo y financiero;
- b) Propender hacia una economía exportadora: el mundo como mercado;
- c) Rescatar la presencia y el rol preponderante que debe tener el sector privado, nacional y extranjero, en las actividades productivas de bienes y servicios; y,
- d) Reorientar la función y acción del Estado, el cual en esencia debe concretarse a dar la orientación macro de las políticas: dejar de lado la actividad empresarial y concentrarse en la labor (inversión) social en salud y educación, en proporcionar la infraestructura básica indispensable, en otorgar seguridad y en garantizar una adecuada administración de justicia.

2. Entre 1988 y 1990, el Producto Bruto Interno (PBI) había declinado 25.4 por ciento en términos acumulados (ver Gráfico No. 2).

3. Becker, Gary S., "Rule N° 1 in Switching to Capitalism: Move Fast", en *Business Week*, International Edition, May 29, 1995, p. 8.

A los cinco años de iniciado el programa de estabilización se ha logrado una reducción significativa del ritmo inflacionario: de tasas que alcanzaban el 60 por ciento mensual se ha pasado a tasas de alrededor del 1 por ciento mensual; de una inflación anual de 7,650 por ciento en 1990 a una inflación para 1995 de 10.2 por ciento (ver Gráfico No. 1). No obstante, no se puede decir que la estabilización está consolidada y, por tanto, hay que perseverar en ella.

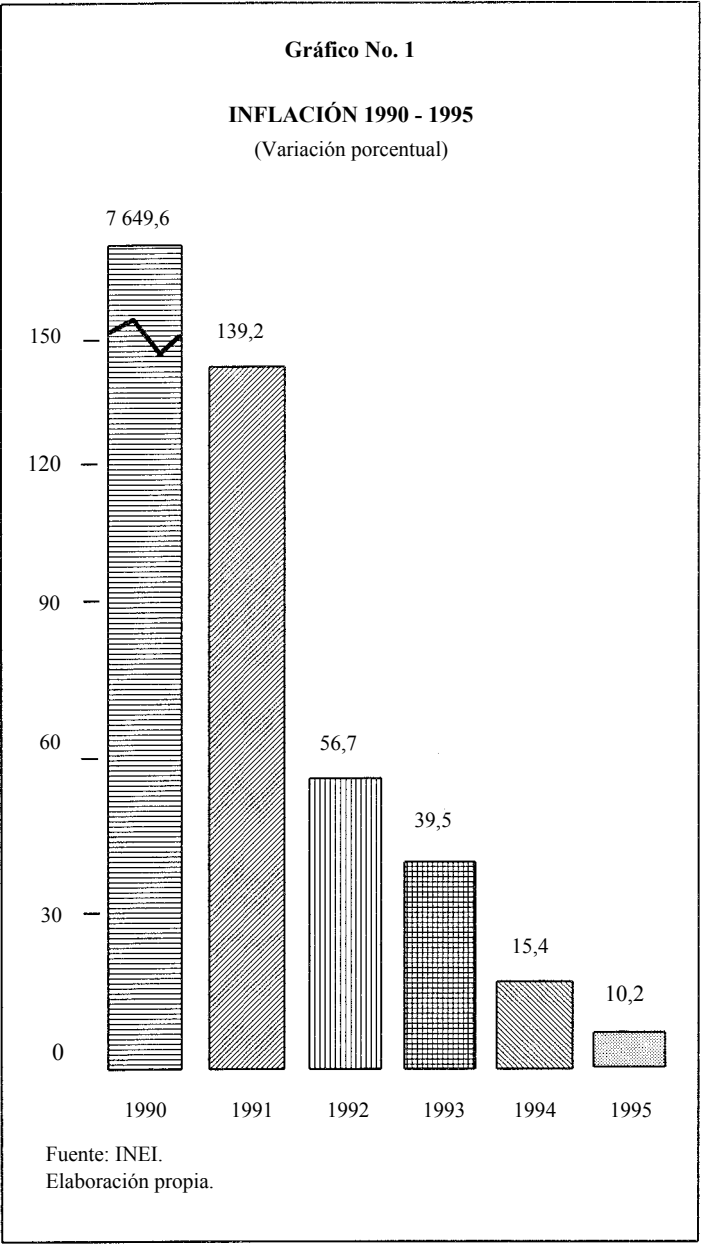
Además, lo que se busca en una economía es que la inflación anual, no la mensual, sea de un dígito y que ésta se mantenga a ese nivel. En ese sentido, las previsiones para 1996 son de una inflación entre 9.5 y 11.5 por ciento⁴.

En gran medida esta fuerte disminución en el ritmo de incremento de los precios es resultado de una adecuada política monetaria y fiscal. En el primer caso, la política monetaria, su objetivo principal fue reducir la inflación y alcanzar la estabilidad de los precios, a través esencialmente del control de la emisión a un ritmo acorde con los requerimientos de la actividad productiva. De un crecimiento de la emisión de 5,214 por ciento en 1990 se pasó a uno del orden del 37 por ciento en 1995.

En lo que respecta a la política tributaria y fiscal, el objetivo central fue reducir el déficit fiscal y propender a generar superávit; para ello se tenía que actuar tanto por la vía del gasto como de los ingresos. Para incrementar estos últimos, que habían descendido a menos del 4 por ciento del PBI, era indispensable efectuar una reforma tributaria integral que abarcara tanto la composición y tasas de los impuestos, como su correspondiente administración a través de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y de Aduanas (SUNAD). Actualmente, la presión tributaria, según cifras oficiales, está alrededor del 14 por ciento del PBI⁵, la recaudación se ha incrementado significativamente en términos reales y su tendencia es al alza, lo cual ha permitido reducir sustancialmente el déficit fiscal de niveles en tomo al 10 por ciento del PBI en 1990 a menos del 3 por ciento en 1995.

4. Por los niveles que ha alcanzado la inflación en los primeros siete meses del año 1996, 7.84 por ciento, no parece que la meta de un dígito se pueda cumplir. A la fecha se proyecta una inflación en torno al 12 por ciento.

5. La presión tributaria debe estar alrededor del 16 por ciento del PBI, si se calcula una recaudación anual de aproximadamente US\$ 7,300 millones y se asume un PBI de US\$ 45 mil millones. Este PBI se obtiene de multiplicar un PBI per cápita de US\$ 1,900 por una población de 23.6 millones.



En cuanto al ajuste estructural, se inicia con las reformas de marzo de 1991 a través de 61 Decretos Supremos, continúa con el conjunto de 117 Decretos Legislativos dictados entre mayo y noviembre del mismo año y prosigue con las reformas vía 745 Decretos Leyes emitidos entre abril y noviembre de 1992. El espectro de sectores y actividades económicas que cubrieron las diversas normas legales fue amplio; entre otros corresponde destacar a los sectores productivos, comercio exterior, financiero, cambiario, fiscal, social, laboral, privatización de empresas públicas y promoción de la inversión.

Al igual que en el programa de estabilización, se ha avanzado de manera importante con el ajuste estructural; no obstante, quedan por supuesto pendientes reformas estructurales por efectuar, particularmente en los sectores sociales de salud y educación y en el propio Estado.

Lo relevante con lo actuado en el campo del ajuste estructural es mantener su coherencia y consistencia y buscar que realmente se apliquen las reformas, pues su diseño y expresión final en normas legales es sólo el comienzo. Lo sustantivo es su ejecución.

Desde que se inició el programa de estabilización y de ajuste estructural, la economía empezó a crecer, salvo el año 1992 en que decreció en -1.8 por ciento como consecuencia fundamentalmente de problemas climáticos que generaron una profunda escasez de energía⁶. En consecuencia, no solamente se redujo drásticamente la inflación sino que igualmente se revirtió la tendencia decreciente de la economía peruana; en el período 1988-1990, el PBI en términos acumulados bajó en -25.4 por ciento (ver Gráfico No. 2).

Particular referencia corresponde hacer al bienio 1993-1995 en el que el Perú registró el ritmo de crecimiento más alto en Latinoamérica; es más, en el año 1994 fue el más alto a nivel mundial, 12.8 por ciento (ver Gráfico No. 2). Para 1996 se proyecta un crecimiento menor, del orden del 3.5 por ciento⁷. Sin olvidar que se partió de un nivel sumamente bajo de actividad económica, sin duda se han registrado tasas significativas de crecimiento en el primer quinquenio de la década del noventa.

6. Cabe recordar que en el año 1983 se experimentó problemas similares y la economía decreció en -12.3 por ciento.

7. Desajustes fiscales y elevado déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, como se verá más adelante, determinaron que el gobierno optara por "enfriar" la economía. Una vez más enfrentamos problemas fiscales y del sector externo, lo que se está haciendo crónico en el caso peruano.

Lo preocupante es que nuevamente se está observando en el caso peruano un crecimiento no liderado por las exportaciones, a pesar de que las medidas de política económica aplicadas buscaban dinamizarlas. Las exportaciones en términos nominales han registrado niveles de alrededor de US\$ 3,500 millones en el período 1991-1993, similares a los alcanzados en 1989-1990 y menores a los logrados en 1979 y 1980, que bordearon los US\$ 4,000 millones. Recién en los dos últimos años, 1994-1995, se ha logrado superar la cifra de los US\$ 4,000 millones, con montos en torno a los US\$ 4,500 y 5,500 millones, respectivamente (Ver Cuadro No. 1). La explicación de estos recientes incrementos descansa, en lo esencial, en una evolución favorable de los precios y el volumen de los productos tradicionales de exportación.

La situación se toma más difícil cuando paralelamente se analizan las importaciones, pues éstas se han incrementado a un ritmo mucho mayor que las exportaciones, generando como consecuencia de ello déficit crecientes en la balanza comercial bastante altos, nunca antes registrados; por encima de los 1,000 millones de dólares para 1993 y mayor a los US\$ 2,100 millones en 1995 (ver Gráfico No. 3), representando este último aproximadamente un 4.7 por ciento del PBI, nivel por demás elevado⁸. Si esto se adiciona a la siempre negativa balanza de servicios, que en los últimos años ha registrado saldos por encima de los US\$ 1,600 millones, lo que se obtiene es un déficit significativo en la balanza en cuenta corriente, que sube en 1995 a US\$ 3,748 millones, llegando a representar el 8.3 por ciento de PBI⁹.

Con estas cifras y tendencia no puede visualizarse un crecimiento sostenido y sano para el mediano y el largo plazo. Cuando las economías están en una etapa de transición, como la peruana, pueden presentar déficit en cuenta corriente hasta de 7 u 8 por ciento del PBI, siempre que después registren niveles más bajos no superiores a 3 y hasta 4 por ciento del PBI, que pueden mantener indefinidamente si son economías en crecimiento.

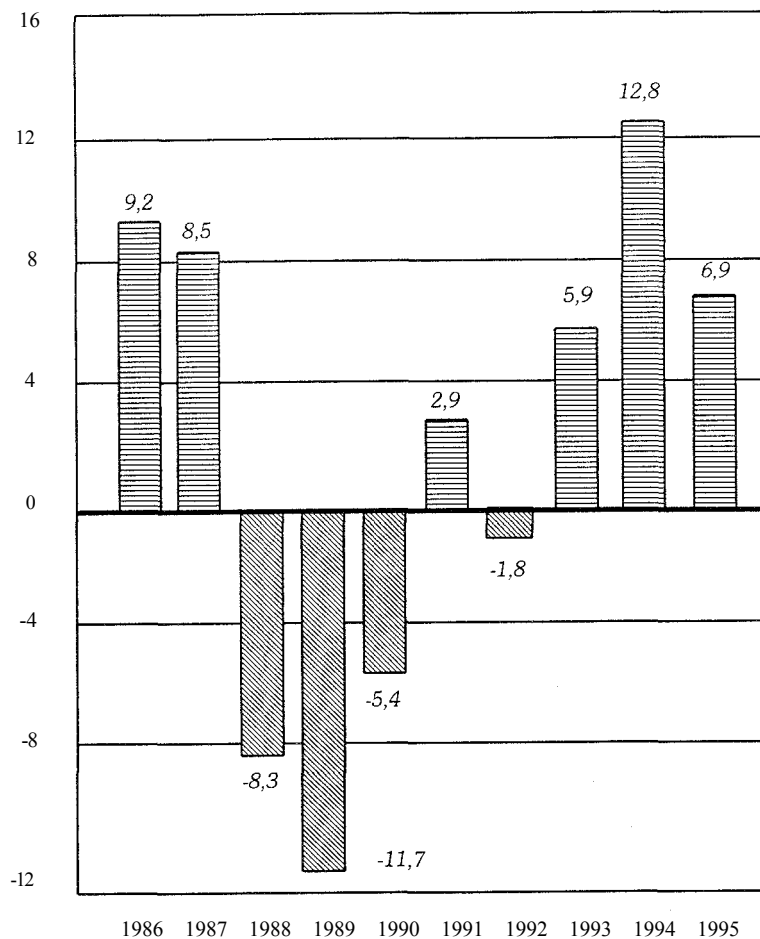
8. Este porcentaje se obtiene tomando como base un PBI de US\$ 45,000 millones (ver nota 5).

9. Porcentaje similar al que registró México en su última crisis de diciembre de 1994: 8 por ciento del PBI.

Gráfico No. 2

PRODUCTO BRUTO INTERNO 1986 - 1995

(Variación porcentual)



Fuente: INEI, BCRP.

Elaboración propia

Cuadro No. 1**EXPORTACIONES FOB, 1970-1995**

(En millones de dólares)

Años	Tradicionales		No tradicionales		Total
	US\$	%	US\$	%	US\$
1970	1000	97	34	3	1034
1971	858	97	31	3	889
1972	895	95	50	5	945
1973	998	90	114	10	1112
1974	1352	90	151	10	1503
1975	1234	93	96	7	1330
1976	1204	90	137	10	1341
1977	1502	87	224	13	1726
1978	1619	82	353	18	1972
1979	2866	78	810	22	3676
1980	3071	78	845	22	3916
1981	2548	78	701	22	3249
1982	2531	77	762	23	3293
1983	2460	82	555	18	3015
1984	2421	77	726	23	3147
1985	2264	76	726	24	3049
1986	1925	75	647	25	2572
1987	1952	72	710	28	2700
1988	1944	71	752	29	2732
1989	2509	71	992	29	3556
1990	2265	68	985	32	3323
1991	2378	70	959	30	3391
1992	2471	70	930	30	3534
1993	2334	66	998	34	3515
1994	3154	69	1198	31	4555
1995	3980	73	1437	27	5572

Fuente: BCRP.

Elaboración propia.

En este contexto, es oportuno y conveniente analizar dos aspectos centrales: cómo mantener la dinámica de crecimiento lograda los últimos años y qué rumbo dar a la economía con visión de largo plazo que garantice un adecuado crecimiento.

Respecto al primero, en nuestro concepto, la única forma de alcanzar y sostener tasas altas de crecimiento en el tiempo es con una inversión importante en infraestructura, capital físico productivo y en capital humano; esto, a su vez, es viable si existe suficiente ahorro interno y externo, particularmente el primero, que permita tal inversión.

En el corto plazo es posible crecer, como lo muestra el caso peruano, con base en un mejor y más intenso uso de los recursos disponibles, en especial cuando la capacidad instalada ociosa es muy alta como en el Perú¹⁰; adicionalmente, la eliminación de distorsiones en los mercados y la desregulación de la economía, como se ha venido efectuando en el país, facilitan el crecimiento. Empero, sólo con un elevado nivel de ahorro e inversión podrá aspirarse a tasas de crecimiento altas y sostenidas en el tiempo. Mayor análisis sobre este punto se realiza en la segunda parte, en el capítulo 4.

Por supuesto, no sólo es relevante el nivel de la inversión sino la calidad de ésta, es decir, dónde y cómo se aplica. Con esta reflexión ingresamos al segundo aspecto central: el rumbo de la economía.

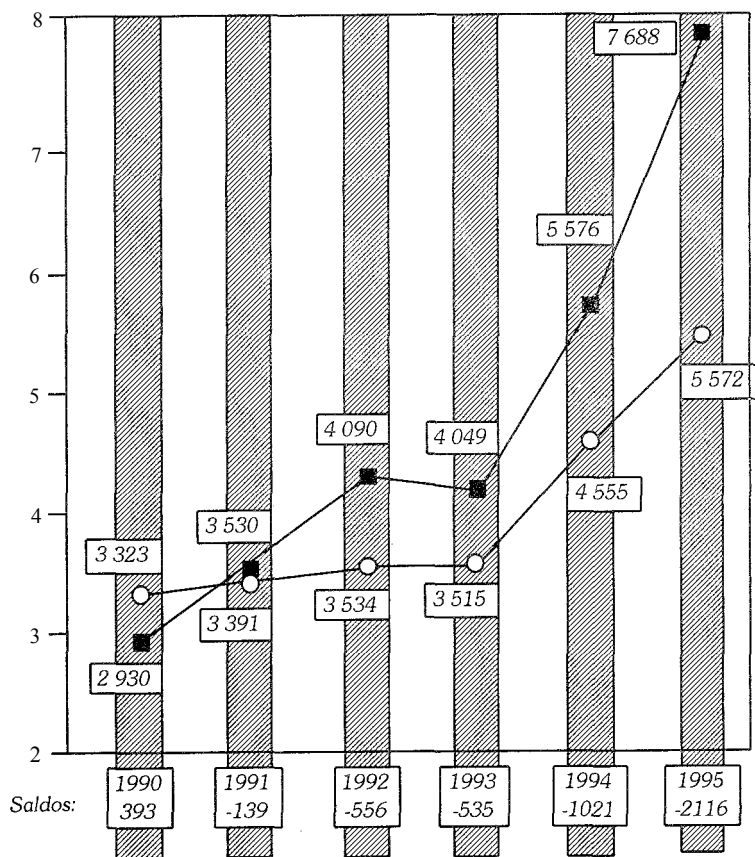
Relevancia de la promoción de exportaciones

En nuestro concepto, el elemento central, pivotal, de una estrategia de desarrollo para el Perú debe ser la promoción de exportaciones, con base en la cual se oriente la asignación de los recursos y los esfuerzos del país. En otros términos, la estrategia de mediano y largo plazo del Perú debe buscar cambiar la estructura productiva del país hacia la producción de bienes y servicios transables-exportables; dirigirse a mejorar la capacidad de respuesta de estos productos y a ampliar y diversificar la cartera de exportación. Se debe propender a una economía proexportadora.

10. El porcentaje de uso de la capacidad instalada del sector manufacturero era en promedio de 46 por ciento al inicio de la década del 90; a finales de 1995 estaba alrededor del 65 por ciento, el que se ha mantenido durante el primer semestre de 1996.

Gráfico No. 3

BALANZA COMERCIAL 1990 - 1995
(Millones de US\$ FOB)



Fuente: BCRP.

Elaboración propia.

Exportaciones ○

Importaciones ■

Lo anterior no debe interpretarse como que está agotado el proceso de sustitución de importaciones en el Perú, es decir, la producción con base exclusivamente en el mercado nacional, pues sería una sobresimplificación dado que es difícil aseverar esto para todos los sectores productivos, en particular cuando el Perú aún está en la primera etapa de la sustitución de importaciones, caracterizada por la producción esencialmente de bienes de consumo no durables. No obstante, un país con mercado reducido dado su bajo nivel de ingresos y marcada asimetría en la distribución del ingreso¹¹, difícilmente puede sustentar con base en su mercado producciones en gran escala, precisamente aquellas propias de una etapa más avanzada de la sustitución de importaciones, tales como productos intermedios, bienes de consumo durables y maquinaria y equipo.

Producir bienes más complejos y con mayor valor agregado para un mercado interno como el peruano implica un alto costo social, en razón de las elevadas protecciones que serían necesarias para una asignación de recursos de esta naturaleza. Las ineficiencias se presentarían tanto por la dimensión inferior a la escala mínima óptima que tendrían las plantas, como por la posición seguramente monopólica en que quedan los productores por disponer de mercados fuertemente protegidos. Hace un buen tiempo Cline calculó, para un conjunto de productos industriales, que los excesos de costos por producir en estas condiciones serían de alrededor del 8 por ciento del PBI para un país como el Perú¹².

La alternativa de dimensionar las plantas por encima de lo que requiere el mercado doméstico, pensando en función del crecimiento de

11 .De acuerdo con la Encuesta Nacional de Niveles de Vida de! año 1991 (ENNIV 1991) realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI-, la mitad de las familias peruanas se encuentra en situación de pobreza total y un quinto en condición de pobreza extrema. La prevalencia de la pobreza es mayor en la zona rural de la sierra, donde dos tercios de las familias son pobres y 47 por ciento está en la categoría de pobreza extrema. Por la concentración de población que tiene Lima y no obstante que el porcentaje de familias pobres es menor, 10 por ciento, ella contiene el mayor número de pobres: 2.5 millones de personas. Se califica como pobreza total cuando el gasto total diario de una familia es menor que el costo de la canasta básica de alimentos más un gasto mínimo en servicios; se tiene pobreza extrema cuando el gasto total diario de una familia no cubre ni siquiera el costo de la canasta básica de alimentos.

12. Cline, W.R., "Las economías de escala y la integración económica en América Latina", en *Integración Latinoamericana*, No. 68, mayo 1982.

la demanda interna o de eventuales exportaciones, supone un alto riesgo de terminar operando a bajos niveles de capacidad instalada y, por lo tanto, afectan la rentabilidad y viabilidad de la inversión, por lo que en esencia no es una vía alternativa. Para muchos productos de las características indicadas ni siquiera mercados ampliados vía la integración económica, como el mercado andino, ofrecen la base mínima de sustentación y en algunos casos eso es igualmente válido para los mercados latinoamericanos considerados grandes; así, los excesos de costos, según Cline, serían de 1.3, 3 y 5.8 por ciento del PBI para Brasil, México y Argentina, respectivamente¹³.

Por otra parte, siempre está presente la interrogante de si un proceso de sustitución de importaciones es condición previa y necesaria para posteriormente propender a la promoción y expansión de las exportaciones. La experiencia de los países de "industrialización reciente" del Sudeste Asiático, como Hong Kong, Singapur, Corea y Taiwán, demuestra en gran medida que una rápida expansión de las exportaciones no requiere un proceso avanzado previo de sustitución de importaciones. Por el contrario, precisamente estos países que adoptaron como elemento central de su estrategia de desarrollo la promoción de exportaciones cuando habían completado la primera etapa de la sustitución de importaciones, han tenido más éxito que aquellos como Argentina, Brasil, Colombia y México, justamente países latinoamericanos que iniciaron la misma cuando estaban en una etapa más adelantada de su proceso de sustitución de importaciones.

Una estrategia de desarrollo que toma como eje central de la misma la promoción de exportaciones, tanto de productos tradicionales como no tradicionales, aun dando más énfasis a los segundos por el mayor valor agregado que incorporan, reporta significativos beneficios al país. Esto es en particular válido para el Perú que tiene una inserción muy especial en el mercado internacional, definida en gran medida por la alta concentración de sus exportaciones en materias primas no elaboradas o semielaboradas, básicamente de origen minero y pesquero. En 1992 estos productos significaron el 85 por ciento de las exportaciones peruanas¹⁴. Además, la cartera de productos es poco

13. Cline, W.R., *op. cit.*; y, Peñaranda. César, "Integración andina: dimensión del mercado subregional y distribución de ingresos", en *Ensayos ECIEL*, No. 3, agosto 1976.

14. Monitor Company, *Desarrollando las ventajas competitivas del Perú*, mimeo, 1995.

diversificada: apenas 50 productos registran exportaciones que superan los US\$ 10 millones. La poca dinámica de las exportaciones y sus características han condicionado y afectado el crecimiento económico del país.

Una política de promoción y desarrollo de las exportaciones, concebida y aplicada de manera integral, permitirá al menos los siguientes beneficios:

- a) Que los recursos peruanos se asignen de conformidad con las ventajas comparativas (dinámicas) y, por tanto, con mayor eficiencia;
- b) Que se incremente la utilización de la capacidad instalada que, como se indicó, actualmente es baja en promedio y en algunos casos en porcentajes apreciables;
- c) Que se aprovechen las economías de escala al tener el mundo como mercado;
- d) Que se introduzcan mejoras tecnológicas como consecuencia de la competencia que se enfrenta en los mercados externos;
- e) Que aumente el empleo bajando los niveles de desempleo y subempleo, lo que a su vez coadyuva en la búsqueda de una mejora en la distribución del ingreso.

Este último punto es particularmente importante, pues alcanza porcentajes preocupantes en el caso peruano¹⁵.

15. Las cifras de desempleo y subempleo urbano que se manejaban para el año 1994 fueron de 8.9 y 75.0 por ciento, respectivamente. En 1995 se produjo una reducción a 8 y 74 por ciento, respectivamente. Porcentajes elaborados y estimados con base en información del Ministerio de Trabajo y el Banco Central de Reserva del Perú. Es importante precisar que para la preparación de estos indicadores se considera subempleado a todo trabajador que gana hasta US\$ 412. Esta cifra así como la metodología para calcular los indicadores de empleo han sido modificados por el Ministerio con base en un estudio que han efectuado, lo que ha determinado que la tasa de desempleo urbano suba a 9.2 por ciento y baje la tasa de subempleo urbano a 46.5 por ciento. Al respecto, un cálculo del subempleo en Lima Metropolitana utilizando la anterior metodología del Ministerio, pero modificando el ingreso mínimo vital al emplear un IPC Geométrico en lugar del IPC oficial, dio niveles de subempleo significativamente menores a los oficiales, aunque aún elevados: 53.4, 43.4, 54.8 y 51.7% en vez de 73.5, 73.1, 78.1 y 75.9%, para los años 1989-1992, respectivamente. Ver el trabajo de J. Escobal y M. Castillo, en el *Boletín de Opinión* No. 24, marzo 1996, del Consorcio de Investigación Económica.

En la medida en que el énfasis estará en la promoción de exportaciones no tradicionales, por el mayor valor agregado que generan, los incrementos en ingreso que se logren serán a un costo menor en términos de inversión, dado que las exportaciones no tradicionales peruanas al corresponder fundamentalmente a productos agropecuarios, agroindustriales y manufacturas ligeras tendrán menor requerimiento de capital por unidad de producto, al ser relativamente intensivas en mano de obra.

Por otra parte, la promoción de exportaciones permitirá incrementar la disponibilidad de divisas y reducir las fluctuaciones del ingreso por exportaciones, lo que viabiliza la importación de insumos, bienes intermedios y de capital indispensables para la actividad productiva, sin generar desbalances en la balanza comercial, como los que se han registrado durante el primer quinquenio de los años noventa, en particular los últimos años (ver Gráfico No. 3). La disponibilidad de divisas facilita asimismo atender los compromisos de pagos provenientes de la deuda externa, que en el caso peruano serán de una magnitud importante por el monto de la deuda y los diferentes países e instituciones involucradas. No obstante la trascendencia de todo esto, dada la escasez crónica de recursos externos que ha enfrentado el Perú, la promoción de exportaciones no debe buscarse sólo con el propósito de obtener divisas, pues la contribución que puede hacer al crecimiento y desarrollo de la economía peruana sobrepasa ampliamente aquello, como se extrae de lo anotado en los párrafos anteriores.

Adicionalmente, en el caso peruano, la promoción de exportaciones debe verse como una forma práctica y eficaz de descentralizar la actividad económica del país, pues al abrir oportunidades de exportación a lo largo y ancho del territorio nacional se estaría haciendo viable el desarrollo económico de múltiples regiones.

La promoción de exportaciones debe mirarse como un proceso; de aquí la concepción dinámica de la misma, que implica aprendizaje y acumulación de experiencias. Es inicialmente lenta, toma entre cuatro a cinco años para que empiece a marchar en forma estable y sostenida, requiere de un conjunto simultáneo de políticas y acciones a nivel macro y micro -que se detallan luego- difíciles de diseñar y más aún de aplicar y que demandan recursos, cuyos efectos se dejan sentir luego de un período como el indicado. De otro lado, la reacción y disposición de la oferta exportable no es inmediata, al menos en la magnitud y composición que se buscaría con un proceso de esta naturaleza.

En consecuencia, es importante tener presente que una expansión significativa de las exportaciones se dará en el mediano plazo, en particular cuando se viene de una experiencia reciente más bien de economía cerrada, con un sector exportador dependiente como se indicó anteriormente de dos sectores primarios y de tres o cuatro productos claves y cuando, además, existen serias limitaciones de infraestructura física.

En este contexto, no es de ninguna manera tarea fácil dentro de una economía de libre mercado potenciar las exportaciones y descansar esencialmente en el empresario privado, aún poco familiarizado con esta actividad, como agente ejecutor de esta política; ello necesariamente requiere tiempo.

A Corea del Sur le tomó aproximadamente veinte años pasar de exportador de pelucas, primer producto coreano de exportación, a exportador de automóviles; de exportar US\$ 33 millones en 1960 pasó a US\$ 18 mil millones en 1980, estando su actual nivel de exportación por encima de US\$ 80 mil millones. Taiwán pasó de US\$ 164 millones de exportaciones en 1960, de las que el 90 por ciento eran productos agropecuarios, a una cifra superior a los US\$ 30 mil millones en 1985, con un 90 por ciento de productos industriales; actualmente exporta alrededor de US\$ 90 mil millones.

En América Latina, a Chile le ha tomado como veinte años, desde que inició en la segunda mitad de la década de los años setenta una política económica proexportadora, multiplicar por alrededor de ocho sus exportaciones; de niveles en torno a los US\$ 2 mil millones a cifras que alcanzan los US\$ 16 mil millones. El cobre que representaba el 80 por ciento de las exportaciones chilenas bajó a la mitad y actualmente explica aproximadamente el 40 por ciento de las exportaciones.

Frente a estos resultados las cifras del caso peruano son desalentadoras. De niveles en torno a los mil millones de dólares al inicio de la década de los setenta y superior a los tres mil millones al final de la misma, se ha pasado a los US\$ 5,500 millones en 1995, es decir, luego de veinticinco y quince años, respectivamente (ver Cuadro No. 1). Se registraban cifras de exportación similares a las de Chile en el segundo quinquenio de la década del setenta; actualmente este país exporta tres veces más que el Perú. Las exportaciones tradicionales siguen teniendo un peso significativo, alrededor del 70 por ciento del total exportado (ver Cuadro No. 1). Nuestra presencia en términos relativos en el comercio mundial es cada vez menor; en 1970, el país explicaba el 0.35

por ciento del comercio mundial, actualmente alcanza apenas al 0.12 por ciento.

Lo importante, finalmente, es tomar conciencia de la relevancia que tiene para el Perú un proceso de promoción de exportaciones y la necesidad por tanto de mantenerlo como el elemento central de cualquier estrategia de desarrollo. Se debe buscar un "clima" permanentemente favorable y positivo a este proceso a todos los niveles e instancias decisorias del país, públicas y privadas. El éxito o resultado de una política de promoción de exportaciones debe medirse a la luz de su impacto sobre el crecimiento y desarrollo nacional; ella en última instancia dependerá de cómo se configure y ejecute esta política.

En este sentido, en su definición debe tenerse presente que el desarrollo de las exportaciones, en particular las no tradicionales, no debe implicar la proliferación de todo tipo de acciones e incentivos sin evaluar su efectividad y repercusión sobre el resto de la economía; es decir, la expansión de las exportaciones debe ajustarse a los requerimientos de rentabilidad social. Empero, ello a su vez no debe interpretarse como que no es necesario disponer de una política agresiva de promoción de exportaciones, tanto por la urgencia que tiene el país de potenciar su sector externo dadas las implicaciones positivas que tendría para su economía, como por la competencia que debe enfrentar en el mercado mundial de países que disponen de amplia experiencia y de una intensa política proexportadora.

Política de promoción de exportaciones

Si una política de promoción y desarrollo de las exportaciones puede ser tan positiva, cabe preguntarse: ¿cómo debe ser concebida y ejecutada esta política para que efectivamente se diversifiquen y despeguen las exportaciones en la magnitud que requiere el país?, ¿qué hacer para que se incremente y se sostenga en el tiempo la competitividad de nuestras exportaciones?

En nuestro concepto, una política proexportadora que busque ser eficaz debe comprender los siguientes cuatro campos bien definidos: la política macroeconómica; la política microeconómica o empresarial; la infraestructura; y, el marco institucional.

Visto individualmente, cualquiera de estos campos es necesario pero no suficiente para lograr en el Perú un incremento de la competitividad, que permita expandir y diversificar las exportaciones de

manera significativa, permanente y estable. Es el diseño y manejo conjunto de estos cuatro aspectos lo que puede garantizar ese desarrollo deseado de las exportaciones.

Política macroeconómica

En cuanto a la política macroeconómica, es fundamental pues establece las pautas generales para orientar los recursos en favor de la actividad exportadora y afecta al conjunto de las exportaciones. Involucra la política arancelaria, cambiaria, financiera, fiscal-tributaria y tecnológica-capacitación. En su diseño y aplicación las cuatro primeras políticas deben buscar eliminar los sesgos antiexportadores, absolutos y relativos. Esto será desarrollado en detalle en la segunda parte.

En lo que corresponde a la política tecnológica-capacitación, ésta comprende el ámbito del sector público y privado e involucra la actividad de capacitación e investigación. El sustento de este componente de la política de promoción de exportaciones descansa en la cada vez más evidente importancia que tiene sobre la productividad de los factores de producción, en particular de la mano de obra, y por ende sobre la competitividad de las exportaciones. El último capítulo de la segunda parte se aboca a esta política.

Política microeconómica

En lo que concierne a la política microeconómica, ésta corresponde al ámbito eminentemente empresarial y se refiere a las pautas y acciones que deben establecerse y realizarse a nivel del productor y exportador, buscando en lo sustantivo incrementar la competitividad. La política microeconómica comprende, por tanto, la actividad empresarial de producción, distribución y comercialización internacional.

El diseño y la conducción de la política "macro" pueden ser apropiados y, sin embargo, no llegar a producirse la expansión y diversificación de las exportaciones en forma permanente y en magnitud importante, por la existencia de deficiencias y distorsiones en el nivel "micro" que deben ser atendidas.

De lo que se trata es de lograr una efectiva respuesta de la oferta exportable, por lo que hay que trabajar por el *supply side* identificando y promoviendo oportunidades de inversión, introduciendo mejoras en los procesos de producción y distribución y removiendo los obstáculos

que enfrentan los productores y exportadores para ser competitivos internacionalmente. Si no se mejora de manera apreciable la productividad y la calidad no se pueden esperar resultados significativos en las exportaciones, por más que se eliminen los sesgos antiexportadores macroeconómicos.

Mención especial debe darse al tema de distribución, que comprende todo el proceso de traslado de los bienes desde la puerta del productor hasta la correspondiente del importador. Cualquier deficiencia o sobrecosto en los diversos servicios que involucra el sistema de distribución física que se utilice puede afectar la competitividad de las exportaciones.

Paralelamente, se debe disponer de una conveniente estrategia de comercialización (marketing internacional) para penetrar y consolidarse en los mercados externos. Es importante tener presente que si es difícil lograr un "espacio" en el mercado internacional, lo es aún más mantenerse en él.

En resumen, exportar no implica una actividad empresarial menor; por el contrario, es compleja y abarca múltiples facetas. Por tanto, el empresario que quiera ingresar a esta actividad debe ser consciente del reto que enfrenta.

Infraestructura física

La política de promoción y desarrollo de las exportaciones está también relacionada con la infraestructura física. Es evidente la trascendencia de esta última, pues condiciona tanto la relación al interior del país, como la referente al resto del mundo. Su efecto sobre los costos y la generación de negocios e inversiones es directo. No puede pretenderse incrementar significativamente las exportaciones con una infraestructura deficiente e insuficiente en términos de caminos, telecomunicaciones y puntos de salida e ingreso de mercaderías, esto es, puertos y aeropuertos.

En este contexto, particular referencia corresponde hacer en el caso peruano al desarrollo de "corredores de exportación", entendiendo éstos como las vías o caminos transversales que permitan trasladar los bienes exportables de las zonas de selva y sierra a los puntos de embarque correspondientes de la costa. Algunos de estos "corredores" pueden tener connotación transnacional, en la medida que faciliten

exportaciones de países limítrofes o vecinos, con lo que adquieren mayor relevancia.

Por tanto, debe buscarse coherencia entre la prioridad de exportar y la inversión en infraestructura, dando preferencia e iniciando aquellos proyectos que favorecen la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios transables-exportables. Esto es especialmente relevante cuando existen restricciones presupuestarias y limitado acceso a préstamos internacionales e inversión extranjera directa por este concepto.

Marco institucional

El último aspecto de la política proexportadora se refiere al marco institucional, el mismo que comprende tres elementos básicos: la organización institucional que debe adoptar el sector público y privado para llevar adelante esta política; la facilitación del transporte internacional; y, el relativo al funcionamiento del sistema para facilitar el comercio exterior.

En cuanto a la organización institucional del sector público, es importante diferenciar la actividad normativa de formulación y seguimiento de esta política -que podemos llamar el aspecto "macro"-, de aquella que se aboca exclusivamente a la promoción propiamente tal e involucra actividades vinculadas a la producción, distribución y comercialización, es decir, la labor de carácter "micro". Lo recomendable es que lo primero esté a cargo de la institución que dicta la política macroeconómica; y, lo segundo, a cargo de una institución altamente especializada, creada para tal efecto, *en* la que tenga participación predominante el sector privado¹⁶.

También es necesario que los empresarios -productores y exportadores- se organicen para participar de manera eficaz en este proceso, dado que les toca la labor de ejecución práctica de la política de promoción y desarrollo de las exportaciones, en especial cuando lo que se busca de preferencia es promover productos con mayor valor agregado. Los empresarios deben agruparse a fin de concentrar esfuerzos e intereses

16. Algo similar a la institución recientemente creada por el gobierno peruano, PROMPEX; o a la que existe en Chile, PROCHILE.

para ejecutar las múltiples actividades propias de la exportación¹⁷; establecer contacto fluido con las instituciones orientadas a otorgarles servicios y asistencia técnica; y, buscar permanentemente tipos de empresas y formas de asociación idóneas para potenciar las exportaciones, tales como empresas comercializadoras internacionales (*trading companies*) e inversiones conjuntas (*joint ventures*).

En lo que corresponde a la facilitación del transporte internacional es indudable su relevancia, en especial por el peso específico que tiene el costo del transporte en el precio del producto final. Para el Perú ha sido particularmente crítico este rubro, al punto que, en cierta medida, ello explica el limitado aprovechamiento del mercado de los países vecinos y de la región, no obstante los esfuerzos que se han realizado en pro de la integración económica a nivel del área.

El tema de la facilitación del transporte internacional comprende la racionalización y simplificación de trámites y documentos; la búsqueda de sistemas modernos de transporte y aspectos afines -como el transporte intermodal o multimodal y la 'contenedorización',- y la disponibilidad y frecuencia del medio de transporte correspondiente.

Finalmente, dado que toda operación de exportación conlleva trámites, procedimientos y documentación, es fundamental garantizar que éstos sean lo más simples, automáticos y de menor costo posible, para no gravar las exportaciones y restarles competitividad. La acción orientada en este sentido es lo que se conoce como facilitación del comercio exterior. Involucra tanto las normas y regulaciones administrativas establecidas, como la operatividad de instituciones claves del comercio exterior, tal es el caso de las aduanas y los puntos de salida e ingreso de las mercaderías, es decir, los puertos, los aeropuertos y los pasos de frontera.

Esquema integral

De concebirse y manejarse la política de promoción y desarrollo de las exportaciones de manera integral y en los términos señalados, se lograría un real despegue de las exportaciones de manera sostenida y en magnitudes verdaderamente significativas, con el consiguiente beneficio para el desarrollo económico del país. Ello es, por lo demás,

17. En este sentido, es recomendable que las dos instituciones empresariales peruanas orientadas a la exportación, ADEX y la SNE, trabajen coordinadamente pues se entiende que tienen un objetivo común.

consistente con la política económica que se viene aplicando en el país desde el inicio de la década de los noventa.

Naturalmente que esto exigirá un gran esfuerzo y movilización de recursos a nivel nacional, el mismo que deberá ser complementado con el aporte de las diversas agencias y organismos subregionales, regionales e internacionales, así como con inversión extranjera directa.

En el nivel mundial son muchos los países no desarrollados que han otorgado prioridad a esta política en favor de las exportaciones, con resultados realmente destacables para sus economías. Es conocido el caso de Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur, es decir, de los NICS¹⁸ asiáticos; así como de los llamados "nuevos NICS", como Malasia y Tailandia.

En Latinoamérica puede destacarse el éxito logrado en su oportunidad por Brasil y, últimamente, por Chile. En todos estos países -en especial los asiáticos y Chile- hubo un enfoque integral y coherente de esta política y, en particular, estabilidad en su ejecución.

Por cierto, ésa no ha sido la forma como se ha manejado esta política en el Perú. No obstante la relevancia explícita otorgada a las exportaciones por diversos gobiernos, se han tenido más bien políticas parciales, algunas veces contradictorias e inestables. Consecuencia de ello es el limitado desarrollo de las exportaciones.

Lo importante es tomar conciencia de la relevancia que tiene una política proexportadora. Es necesario recordar que, para un país como el Perú, la vía al crecimiento pasa necesariamente por la exportación, de allí la necesidad de mantener la actividad exportadora como elemento central del programa económico. Por tanto, en el caso peruano urge empezar cuanto antes.

18. *New Industrialized Countries*: nuevos países industrializados o países de industrialización reciente.

ESQUEMA

POLÍTICA INTEGRAL PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE LAS EXPORTACIONES

1. Política macroeconómica	- Política arancelaria - Política cambiaria - Política financiera - Política fiscal-tributaria - Política tecnológica-capacitación	
2. Política microeconómica	- Producción - Distribución - Comercialización	
3. Infraestructura física y equipos	- Corredores de exportación - Red de caminos - Puertos-aeropuertos - Telecomunicaciones - Almacenes-cadena de frío - Pasos de frontera	
4. Marco institucional	- Organización institucional - Facilitación transporte internacional - Facilitación comercio exterior	- Sector público - Sector privado - Trámites-documentos - Sistemas - Flota - Trámites-documentos - Aduanas - Puertos-aeropuertos

SEGUNDA PARTE
POLÍTICA MACROECONÓMICA

El primer aspecto fundamental que debe considerarse al definir la política macroeconómica es facilitar a los exportadores nacionales competir en los mercados internacionales en igualdad de condiciones que los exportadores externos que acceden al mismo. Esto significa propender a que los exportadores nacionales puedan obtener a precios internacionales tanto los insumos y bienes intermedios como los bienes de capital que requiere el proceso productivo correspondiente, como si existiese un régimen de libre comercio y de mercado abierto.

En la medida en que ello no exista o no se dé, surge lo que se conoce como el "sesgo absoluto" contra la exportación, para calificar de esta forma la existencia de sobre costos en la producción de bienes y servicios exportables. De ser ésta la situación corresponde modificarla, eliminando el sesgo o introduciendo mecanismos de compensación.

El segundo aspecto a contemplar en el diseño de la política macroeconómica es la rentabilidad relativa entre producir para el mercado interno o para exportar, buscando en este caso que la rentabilidad de producir para vender en el mercado externo sea al menos igual a la que resulta de vender en el mercado interno. En la medida que la rentabilidad relativa de exportar sea menor, se da lo que se conoce como "sesgo relativo" contra la exportación, que debe igualmente eliminarse.

En la definición de la política macroeconómica se debe otorgar prioridad o proceder, en primera instancia, a la eliminación del "sesgo absoluto", pues es la condición indispensable para poder competir. En este sentido, la eliminación del "sesgo relativo" se constituye en el elemento indispensable para incentivar a exportar.

Un análisis de la política macroeconómica aplicada en el Perú muestra, como se verá más adelante, que no obstante la importancia explícita que se otorga a la actividad exportadora no se han eliminado totalmente los sesgos contra las exportaciones y que, desde este punto de vista y otros que se verán posteriormente, aún no se dispone de una efectiva y agresiva política de promoción de exportaciones, que por lo menos ponga a los exportadores peruanos en igualdad de condiciones

con los competidores externos. Hay por tanto una tarea pendiente en esa dirección.

Con esto en mente, en lo que sigue se hará un análisis detallado de las cinco políticas agrupadas bajo el título de política macro-económica: política arancelaria, política cambiaria, política financiera, política fiscal-tributaria y política tecnológica-capacitación.

2. Política arancelaria

El arancel es un instrumento de política económica que desempeña en particular un papel preponderante para orientar la asignación de recursos a nivel nacional, estableciendo la(s) tarifa(s) de protección que gozará la producción local. Por ello, a pesar de que el arancel afecta muchas variables, la búsqueda de la eficiencia de producción debe ser su objetivo central. Como tal, es imprescindible preservar la estabilidad del instrumento, elemento capital para que los diferentes agentes económicos cuenten con los parámetros necesarios para la toma de decisiones.

Señalada la importancia del arancel es importante precisar dos aspectos centrales del mismo: cómo definirlo en su nivel y cómo establecer su estructura.

En lo que concierne al nivel, cabe en primera instancia anotar que en términos generales para un país de mercado reducido como el peruano es conveniente establecer aranceles bajos, máxime si se considera a la promoción de exportaciones como el elemento central de la estrategia de desarrollo económico, pues cuanto mayor es la protección mayor será el costo de exportación.

Por otra parte, el ser un país con múltiples fronteras intensifica un problema crítico adicional que enfrenta el Perú, que es el contrabando, por las políticas económicas que aplican los países vecinos, que se agrava en la medida que el margen de que dispone el contrabandista se amplía; es decir, aranceles altos pueden implicar mayor contrabando. Esto como se sabe tiene efectos nocivos sobre la producción orientada al mercado interno y sobre la recaudación fiscal.

En consecuencia, no obstante que en última instancia el nivel que se determine para el arancel es producto de una decisión política sobre la protección que se quiera dar al mercado interno, su definición debe estar íntimamente vinculada a los conceptos y aspectos antes señalados.

El Perú tiene actualmente dos niveles arancelarios de 15 y 25 por ciento sobre el valor CIF de las importaciones, que se aplican al 98.5 y

1.5 por ciento de las importaciones, respectivamente¹. Por manifestación expresa del gobierno, la intención es avanzar hacia la unificación arancelaria, fijando un arancel único, plano (*flat*) del 15 por ciento *ad-valorem*. Si bien es cierto que a la luz de los conceptos antes emitidos los niveles actuales pueden considerarse aún elevados y por tanto ser aconsejable una reducción, cualquier modificación adicional debe hacerse con carácter definitivo pues es fundamental preservar la estabilidad del instrumento por las razones señaladas anteriormente.

Por la preferencia que debe otorgarse a la actividad exportadora y en la búsqueda de una reducción al margen con que operan los contrabandistas, los niveles arancelarios definitivos deberían fijarse alrededor del 10 por ciento, sean éstos uniformes o escalonados.

Con aranceles de 15 y 25 por ciento y la vigencia de un impuesto general a las ventas (IGV) o impuesto al valor agregado de 18 por ciento, el margen mínimo de los contrabandistas está entre 35.7 y 47.5 por ciento, que puede subir dos o tres puntos más si se adicionan los costos por servicios portuarios más la tarifa de las empresas supervisoras del comercio exterior; es decir, este margen estaría en algunos casos alrededor del 50 por ciento². En estos porcentajes se encuentra la principal respuesta al serio problema del contrabando en el país³. Con aranceles del orden del 10 por ciento se reduce el margen al contrabandista en 5.9 y 17.7 puntos, según el caso.

En lo que se refiere a la estructura del arancel, corresponde precisar si es pertinente o no otorgar a las actividades productivas igual o diferente protección; es decir, si el gravamen aduanero debe ser el mismo para todos los productos, conocido como arancel plano (*flat*), o variar según el tipo de producto o las características de los procesos productivos, llamado arancel escalonado.

1. El promedio aritmético arancelario con base en 6,201 subpartidas NANDINA es de 16.3 por ciento.

2. Para algunos productos este margen sería aún mayor por estar adicionalmente afectos al impuesto selectivo al consumo (ISC). Así, la tasa del ISC es de 10 por ciento para licores y vehículos, 12 por ciento para bebidas gaseosas, 25 por ciento para cigarrillos, 30 por ciento para cervezas y de 23 a 118 por ciento para combustibles y sus derivados. Esto explica en gran medida por qué el contrabando es particularmente alto en el caso de licores y cigarrillos.

3. Se ha estimado que el monto importado vía contrabando está alrededor de los US\$ 500 millones.

De optarse por un arancel único, plano, se estaría dando a cada actividad económica la misma protección nominal y efectiva⁴. Ello implica que se acepta como óptima la asignación de recursos que determina el libre juego del mercado, específicamente, que el costo o beneficio social es igual al costo o beneficio privado. En la medida en que existan distorsiones en los mercados de bienes y factores, por la diferencia por ejemplo entre el precio de mercado de los factores de capital y mano de obra y su correspondiente costo de oportunidad o "precio sombra", este supuesto del mercado se debilita o pierde validez y, ante la existencia de distorsiones que no se pueden corregir, puede ser más conveniente o justificarse introducir distorsiones adicionales vía aranceles escalonados, dentro del concepto conocido en teoría económica como del "segundo mejor"⁵.

En este contexto, puede optarse por diferenciar la protección según tipos de productos -insumos, bienes intermedios, bienes de capital- o según actividades productivas acorde con las características de los procesos productivos, priorizando aquellos aspectos más relevantes para el país como la intensidad en el uso de la mano de obra y la contribución al desarrollo tecnológico (externalidades). No obstante, al margen del criterio que se utilice para diferenciar la protección, de adoptarse un arancel escalonado debe limitarse la dispersión tarifaria al rango más pequeño posible, dado que es difícil conocer el efecto sobre la asignación de recursos que tenga determinada estructura arancelaria⁶.

El Perú, como se indicó anteriormente, tiende hacia un arancel uniforme de 10 ó 15 por ciento *ad-valorem*. En este caso la no discrecionalidad que quiere introducir el gobierno responde en gran medida al deseo de tener un esquema simple de aplicar, dadas las

4. La protección efectiva es la que se mide en relación al valor agregado.

5. De acuerdo con la teoría del "segundo mejor", no puede juzgarse a priori entre varias situaciones en las que algunas de las condiciones del óptimo son satisfechas mientras otras no lo son. Es decir, no es cierto que una situación en las que muchas, aunque no todas, de las condiciones del óptimo son satisfechas es necesariamente o, probablemente, superior a otra en que solamente se cumplen algunas. De allí que, en el caso en que existan distorsiones, no es claro el efecto que sobre el bienestar o la eficiencia pueda tener la remoción de cualquiera de ellas. Véase Lancaster, K. y R.C. Lipsey, "The General Theory of Second Best", en *Review of Economic Studies*, vol XXIV (1), No. 63.

6. Para un análisis más en detalle de estos aspectos ver: Peñaranda, César, *Evaluación y perspectivas de la integración económica en América Latina*, capítulos I y III, Argentina: BID-INTAL, 1984.

deficiencias administrativas que subsisten y para evitar prácticas fraudulentas. En todo caso, aun cuando sea aconsejable diferenciar aranceles por las razones señaladas, lo fundamental es establecer gravámenes aduaneros bajos, con lo que se reduce la relevancia o trascendencia del problema de si el arancel es plano o escalonado.

La obligatoriedad de pagar el arancel por la importación de cualquier producto crea un sesgo antiexportador que es necesario eliminar, dado que de mantenerse se exportarán sólo aquellos productos para los que existen ventajas comparativas muy amplias, como algunos minerales y petróleo. En consecuencia, y al margen del nivel y estructura que tenga el arancel, es imperativo establecer un régimen de libre comercio para las actividades de exportación o un esquema alternativo que ofrezca los mismos beneficios, a fin de reducir y mejor aun eliminar el sesgo antiexportador.

El objetivo es permitir que el exportador peruano obtenga sus insumos y productos intermedios, y aun los bienes de capital como se anotará más adelante, a precios internacionales. Debe igualmente abarcar a los "exportadores indirectos", aquellos que producen insumos o bienes intermedios para el productor del bien final que se exporta, es decir, permitir que las "exportaciones indirectas" adquieran sus insumos y bienes intermedios también a precios internacionales.

La forma tradicional de manejar este problema es a través de un sistema de exención del pago de gravámenes aduaneros, con base en un esquema de admisión temporal de insumos y bienes intermedios para exportación, o estableciendo un reintegro arancelario, conocido como *drawback*. Ambos tienen elementos a favor y en contra; su aplicación depende en última instancia de las condiciones y características del país.

El más cercano a un régimen de libre comercio, entendiendo por éste la no -existencia de aranceles que afecten las corrientes de comercio, sería la admisión temporal pues hace viable la importación sin costo adicional alguno. Empero, requiere una administración ágil y eficiente y adecuada información de las actividades productivas, en particular de la relación insumo-producto.

Respecto al reintegro arancelario, que puede ser casuístico (por producto) o uniforme, tiene la ventaja de no exigir una administración muy compleja, en especial si se aplica un *drawback* uniforme, pero conlleva un costo financiero para el exportador y afecta la disponibilidad de recursos, sobre todo reduce el capital de trabajo. Es claro que

los dos sistemas anotados tienen un determinado costo fiscal, no sólo dado por el gravamen no cobrado o reintegrado, según el caso, sino además por el gasto en su administración.

Es importante tener presente, como lo indica Balassa⁷, que la exención o el reintegro arancelario por los insumos o bienes intermedios importados que se utilizan en la producción exportable reducen pero no eliminan la desventaja de las exportaciones, en términos del valor agregado y la rentabilidad relativa de vender en el mercado interno. Esto se debe a que la exención o el reintegro se aplica solamente a los bienes importados, los que representan una fracción de todos los insumos o bienes intermedios que utiliza o incorpora el producto final. Es decir, quedan fuera o no son considerados los insumos o bienes intermedios de origen nacional.

Lo anterior se puede apreciar claramente con un ejemplo aplicado a la economía peruana. Supóngase un producto con un precio internacional de 100 nuevos soles, que utiliza insumos importados por 30 nuevos soles e insumos domésticos por 20 nuevos soles, lo que determina un valor agregado a precio internacional de 50 nuevos soles. Aplicando un gravamen aduanero uniforme de 15 por ciento, el precio en el mercado interno del producto final sube a 115 nuevos soles, mientras que el de los insumos a 34.5 nuevos soles los importados y 23 nuevos soles los nacionales, siempre que en este último caso los productores nacionales aprovechen todo el arancel. De esta forma, el costo de producción sube de 50 a 57.5 nuevos soles y queda un valor agregado de 57.5 nuevos soles.

Si se aplica una exención o reintegro exacto del arancel para los insumos importados por un productor-exportador, el costo se reduce a 53 nuevos soles; y dado que el producto para exportación deberá venderse al precio internacional de 100 nuevos soles, en este caso el valor agregado será de 47 nuevos soles, es decir, 18.3 por ciento menor que el que se obtiene vendiendo en el mercado interno. De aplicarse un reintegro o *drawback* uniforme (*flat*) del 5 por ciento sobre el valor FOB de las exportaciones, siguiendo lo que establece el sistema de Restitución Simplificada de Derechos Arancelarios que se ha instituido en el Perú⁸, el valor agregado sube a 47.5 nuevos soles, siempre inferior al

7. Balassa, Bela and associates, *Development Strategies in Semi-Industrial Economies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982.

8. Este sistema de restitución o *drawback* tiene algunas limitaciones que serán explicadas más adelante.

que resulta para la producción orientada al mercado doméstico, en este caso en 17.4 por ciento.

Por lo tanto, si bien es apropiado aplicar la exención o el reintegro arancelario buscando remover el "sesgo absoluto" antiexportador, es claro que esto no es suficiente para eliminar el "sesgo relativo", quedando el mercado interno como más atractivo al menos por esta razón.

La alternativa de fijar un reintegro a la medida que elimine ambos sesgos se topa tanto con la exigencia mayor que se hace al presupuesto fiscal, como con el eventual problema de reacción en contra de los países importadores con industria competitiva, pues pueden calificar este reintegro "adicional" como un subsidio a la exportación. Esto último cobra especial importancia por lo que establecen las normas del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, el GATT, al que está adherido el Perú.

Por la existencia de estos problemas, entre otros que se analizarán posteriormente, y en razón de que la actividad de exportación no tradicional que se inicie puede ser calificada como de "industria naciente", pues tendrá costos adicionales para penetrar los mercados externos, es aconsejable que la promoción de exportaciones contemple mecanismos suplementarios, no subsidios, como los que se examinarán más adelante.

En el caso del Perú, con una tarifa uniforme del 15 por ciento que se aplica al 98.5 por ciento de las importaciones y de 25 por ciento para el 1.5 por ciento restante, salvo excepciones por los acuerdos comerciales bilaterales y de integración vigentes, es necesario tratar de eliminar el "sesgo absoluto" contra la exportación que asciende como mínimo a 35.7 por ciento, pues debe considerarse además del arancel el impuesto al valor agregado (IGV) del 18 por ciento que debe igualmente devolverse al exportador. Sesgo antiexportador que puede subir a niveles no menores a 38 ó 39 por ciento, si se adicionan otros costos por servicios portuarios más la tarifa de las entidades contratadas por el Estado para el control del comercio exterior.

Para hacer frente a este problema, el gobierno peruano ha establecido el sistema de Restitución Simplificada de Derechos Arancelarios, con base en el cual las empresas productoras-exportadoras podrán obtener la restitución de los derechos de aduana que hayan gravado sus importaciones de materias primas, insumos, bienes intermedios y partes o piezas incorporadas o consumidas durante el proceso

de producción, a excepción en este último caso de combustibles, repuestos y útiles de recambio. Empero, este sistema de reintegro señala o incorpora dos limitaciones.

La primera es que el beneficio de la restitución opera siempre que la importación de los bienes utilizados en el proceso de producción alcance un valor CIF que no supere el 50 por ciento del valor FOB del producto exportado. La segunda, que se constituye en una seria limitación, es que el porcentaje de restitución será del 5 por ciento del valor FOB de exportación sólo para aquellos productos cuyas exportaciones por partidas arancelarias no hayan superado los US\$10 millones el año anterior, cifra que podrá ser reajustada sólo por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Es decir, se fija un reintegro plano (*drawback flat*) bastante por debajo de los niveles arancelarios vigentes y se establece un tope al monto exportado por partida arancelaria, independiente de lo que exporten individualmente las empresas, con lo que quedaría al margen de este beneficio cualquier producto y empresa que supere el límite señalado, de por sí bajo. Además, los procedimientos para hacer efectivo este beneficio no son simples.

Por las limitaciones fiscales que aún existen y buscando simplicidad y automaticidad en la aplicación del mecanismo, puede ser recomendable como alternativa al sistema vigente un reintegro arancelario uniforme del orden de 10 por ciento para los productos de exportación efectivamente no tradicionales, mientras para el resto de las exportaciones⁹ una devolución por el monto exacto de lo abonado por gravámenes aduaneros. De esta forma se busca facilitar el manejo administrativo de este sistema, evitar prácticas fraudulentas que se presentan cuando se introducen reintegros diferenciados y, especialmente, reducir al mínimo en los primeros años el costo fiscal dados los aún bajos volúmenes de exportación de los productos no tradicionales.

Sin embargo, en la medida que los productos no tradicionales de exportación peruanos, que son esencialmente agropecuarios, agroindustriales y manufacturas ligeras, no sean intensivos en el uso de insumos y bienes intermedios transables en relación al precio de venta o, más concretamente, no superen el 50 por ciento del mismo, se estaría otorgando un reintegro adicional. Esto podría calificarse de

9. Serían los calificados como tradicionales, entre los que estarían: minerales y metales, petróleo y derivados, harina de pescado, algodón, azúcar y café.

promocional y ser importante para las empresas por el argumento antes señalado de los diversos sobrecostos que enfrentan. No obstante, tendría necesariamente que ser temporal pues sería considerado como subsidio según las normas del GATT. Naturalmente que si la intensidad en el uso de insumos y bienes intermedios transables supera el porcentaje indicado se estaría manteniendo el sesgo antiexportador, pues en este caso el reintegro sería insuficiente.

Si bien por las razones precisadas en el párrafo anterior se puede justificar aplicar en un período inicial un reintegro homogéneo, es aconsejable ir en el mediano plazo hacia un reintegro diferenciado o, mejor aún, a un sistema de admisión temporal de insumos y bienes intermedios para exportación. Como se indicó, un reintegro uniforme puede significar un beneficio adicional o "subsidio" para algunos productos y la reducción pero no eliminación del sesgo contra la exportación para otros; en consecuencia, reduciendo a los primeros y aumentando a los segundos el reintegro correspondiente se podría, con el mismo costo fiscal, obtener un mayor impacto sobre las exportaciones.

Por otra parte, por este efecto diferenciado del reintegro uniforme, la tendencia será a concentrar las exportaciones en aquellos productos con "subsidio", que por la baja intensidad en el uso de insumos y bienes intermedios transables puede estar focalizado en aquellos con un primer grado de procesamiento, en detrimento de los que tienen un grado de elaboración más avanzado. Ambas cosas serían nocivas para el Perú, tener una cartera reducida de productos exportables y concentrar la misma en bienes poco elaborados. Finalmente, como se señaló anteriormente, el reintegro tiene un costo financiero para el exportador y reduce la disponibilidad de recursos para capital de trabajo, lo que disminuye su atractivo a nivel del sector privado.

Lo más cercano a un régimen de libre comercio para las actividades de exportación es la admisión temporal de insumos y bienes intermedios para exportación, a través del cual se exime del pago de todo tributo a los insumos y bienes intermedios a ser incorporados en productos exportados. Con base en este sistema se puede incorporar a los "exportadores indirectos" mencionados anteriormente, para lo cual es conveniente instituir la "carta de crédito interna", que se analizará en el capítulo sobre política financiera, con lo que se garantiza eliminar los sesgos antiexportadores.

Por lo anotado, es conveniente para el Perú adoptar y dar prioridad a este sistema de admisión temporal, el mismo que ha

probado ser eficiente precisamente en los países con mayor éxito en la promoción de exportaciones, como Corea del Sur y Taiwán. El argumento del aún deficiente esquema administrativo de la aduana peruana, así como de probables acciones fraudulentas que obviamente pueden mejorarse con esquemas modernos de trabajo y personal apropiado y mejor remunerado, no deben ser óbice para propender a un sistema considerado idóneo para una política de promoción de exportaciones que busca ser efectiva y constituirse en el elemento central de la estrategia de desarrollo del Perú.

El sistema de admisión temporal de insumos y bienes intermedios para exportación debe descansar en un proceso simple para obtener el permiso correspondiente y en una administración eficiente y rápida, para lo que se requiere personal capacitado y bien remunerado, disponer de estadísticas actualizadas de coeficientes insumo-producto para cada producto exportable y tener acceso a un moderno sistema computarizado en las aduanas del país. Para verificar que se cumpla con la utilización de los insumos y bienes intermedios en la elaboración de productos exportados y evitar abusos al sistema, se deben establecer controles *ex-post* del exportador, dándole el beneficio de la confianza al empresario-exportador a fin de no afectar la dinámica de la actividad productiva. Pero eso sí, las sanciones por uso indebido del sistema deben ser severas e inflexibles.

Conjuntamente con la admisión temporal se debe establecer el sistema de internamiento temporal, que permite la importación de envases y embalajes sin pago de tributo alguno siempre y cuando también se reexporten. Como estos productos se exportan en el mismo estado en que se importaron, es decir, no sufren modificación alguna, se aplica el internamiento temporal.

La legislación peruana contempla y está operativo lo que se conoce como los regímenes de tráfico de perfeccionamiento activo (TPA), que concretamente comprende la admisión temporal y la reposición de mercancías en franquicia. Sin embargo, los costos y dificultades que supone para los exportadores el importar sus insumos y bienes intermedios vía los regímenes de TPA, han determinado que su utilización sea limitada, por lo que están recurriendo al *drawback* aquellas que pueden hacerlo según lo señalado anteriormente, o bien están absorbiendo el costo por derechos arancelarios, lo que en definitiva afecta los costos de producción y por tanto su competitividad a nivel internacional. En consecuencia, es necesario perfeccionar los

regímenes de TPA, en particular el de admisión temporal, en los términos antes precisados.

Mención especial en cuanto al sesgo antiexportador que establecen los aranceles debe darse a la importación de bienes de capital, que están igualmente afectados por el gravamen aduanero del 15 por ciento y que, considerados el IGV y los demás servicios aduaneros, tiene un sobrecosto respecto del precio internacional de aproximadamente 39 por ciento.

Es indudable que una situación de esta naturaleza respecto de los bienes de capital establece lo que se podría llamar un "sesgo antiinversión" de carácter general en la economía, pues en estas circunstancias es difícil o menos atractivo que el sector privado nacional y extranjero decida invertir. Por lo demás, se tendría un significativo sesgo antiexportador respecto de las actividades exportadoras intensivas en capital, pues estos bienes serían básicamente importados dada la casi inexistente producción de maquinaria y equipo en el Perú.

Lo aconsejable en este caso, consecuente con la prioridad que se otorga a la promoción de exportaciones, es permitir que la actividad exportadora pueda importar los bienes de capital exenta del pago de tributos. Más aún, dada la imperiosa necesidad de estimular la inversión en el Perú, es conveniente facilitar la adquisición de estos bienes inclusive para las actividades productivas orientadas al mercado interno.

Existen diversas formas de atender este problema, las que pueden ir desde la afectación misma del arancel, reduciendo por ejemplo en forma temporal o de manera definitiva el nivel del gravamen aduanero, como lo aplica Bolivia, hasta fórmulas de pago que pueden incluir la exención total sin alterar la tarifa, como ocurre en el caso chileno. También está la alternativa de otorgar un crédito fiscal por los tributos pagados.

En particular se considera interesante la posibilidad de instituir un sistema similar al chileno, que consiste en diferir el pago sin interés de los aranceles, ya sea en cuotas o de una sola vez dentro de un plazo de seis a siete años. Lo más relevante es que para el caso de las actividades exportadoras existe la opción de castigar dicha deuda en forma anual, en la medida que ellas exporten un porcentaje determinado, que puede ser fijo o ascendente, de la producción que se genere con los bienes de capital importados. De esta forma el exportador puede al final terminar exento del pago del gravamen aduanero.

El sistema anterior ha sido en cierta medida recogido en el esquema peruano, aunque con algunas limitaciones importantes. Así, se consideró un plazo de cuatro años para el pago semestral con intereses¹⁰ y no se introdujo diferencia alguna entre la actividad exportadora y aquella orientada al mercado interno.

Por la conveniencia de fomentar la inversión privada, de preferencia aquella orientada a la exportación, es recomendable mejorar los términos del sistema peruano de importación de maquinaria y equipo en la dirección establecida por Chile. El costo fiscal que este ajuste signifique se justifica por la actividad económica que se genera, la que por lo demás conlleva potenciales ingresos fiscales que pueden superar este costo fiscal.

10. Se aplica la tasa de interés pasiva en moneda extranjera, actualmente alrededor del 6 por ciento.

3. Política cambiaria

El instrumento más importante de política económica para promocionar las exportaciones en forma permanente es el tipo de cambio. El interés de los exportadores por mantener sus ventas externas está en función de la rentabilidad que obtengan por esta actividad medida en moneda nacional, lo que a su vez depende en buena cuenta del retomo que logran en moneda local por las divisas que generan.

Como tal, el objetivo central de la política cambiaria debe ser mantener estable el tipo de cambio real. Esta es una condición necesaria aunque no suficiente, pues adicionalmente se requieren los otros aspectos señalados en la Parte I, para expandir en forma sostenida las exportaciones, en particular las no tradicionales por su relativa intensidad en el uso de mano de obra. Los países en vías de desarrollo, hoy llamados de "industrialización reciente", como Corea del Sur, Taiwán y Hong Kong, que han tenido éxito en su política de promoción de exportaciones, han logrado mantener relativamente estable por largos períodos su tipo de cambio real.

La variable relevante en materia de política cambiaria es el tipo de cambio real y no el tipo de cambio nominal. Por tipo de cambio real debemos entender la relación entre la tasa de cambio nominal y un índice de precios de bienes y servicios no transables, aquellos que no son sujeto de comercio exterior¹. Visto de esta forma, un aumento del denominador a consecuencia de incrementos en cualesquiera de los bienes y servicios no transables, tales como salarios, energía o transporte, sin variación en el numerador, determina un tipo de cambio real más bajo o, alternativamente, una apreciación de la moneda nacional. Es decir, si no obstante que suben los precios de los bienes y servicios no transables no se modifica la tasa de cambio nominal, se tendría un nuevo sol sobrevaluado, con lo que se reduce la competitividad y rentabilidad de las exportaciones y se abaratan las importaciones.

1. Otra forma de definir el tipo de cambio real es la relación entre un índice de precios de bienes y servicios transables y otro correspondiente a no transables.

En sentido contrario, una baja en los precios de los bienes y servicios no transables sin alterar la tasa nominal de cambio, o un alza en la tasa nominal de cambio sin variación en el denominador, implica un tipo de cambio real más alto o una depreciación de la moneda nacional. En este caso, se estaría aumentando la competitividad y rentabilidad de las exportaciones.

De igual manera, y esto es de suma relevancia en política económica, es importante distinguir entre tipo de cambio real de largo y de corto plazo, pues es el primero el que debe mirarse como orientador de la asignación de recursos e impulsor de las exportaciones.

El tipo de cambio real de largo plazo es una variable endógena, es decir, que resulta de la configuración de otras variables de la economía. En lo fundamental, es función o depende de las siguientes variables:

- a) Del flujo sostenible de capitales al país, cuanto menor el ingreso de capitales es mayor el tipo de cambio real y viceversa;
- b) Del grado de apertura de la economía, cuanto menor el arancel promedio a las importaciones es mayor la tendencia a un tipo de cambio real más alto; y,
- c) De la evolución de los términos de intercambio², a mayor deterioro de ellos se requerirá un tipo de cambio real más alto.

Son pues éstas y no otras las variables esenciales que hay que observar para precisar la evolución del tipo de cambio real de largo plazo.

Respecto del tipo de cambio real de corto plazo, éste es determinado en gran medida por la política fiscal y monetaria. Una política monetaria expansiva y un significativo déficit fiscal incrementan los precios de los bienes y servicios no transables y, por tanto, reducen el tipo de cambio real. Por el contrario, una política fiscal que se mantiene próxima al balance, o mejor aún genera superávit, y una política monetaria acorde con la dinámica de la actividad productiva, facilitan tasas bajas y estables de inflación, lo que hace viable mantener y aun subir el tipo de cambio real.

El tipo de cambio real de corto plazo puede no coincidir con el tipo de cambio real de largo plazo. Lo recomendable es que esa

2. Los términos de intercambio miden la relación de precios entre exportaciones e importaciones.

desviación no sea sustancial, pues además de indicar la existencia de desequilibrio en la economía conduce a devaluaciones traumáticas, casi siempre desestabilizadoras. Movimientos especulativos de ingreso de capitales en respuesta a altas tasas internas de interés y, en particular, déficit fiscales elevados, son generalmente la causa de alteraciones en el tipo de cambio real de corto plazo, por su efecto sobre los bienes y servicios no transables.

Análisis y atención especial amerita el presupuesto fiscal, pues la presencia de déficit, en particular si es agudo o sustancial, es la causa fundamental de alteraciones en el tipo de cambio real de corto plazo, por su efecto sobre los bienes y servicios no transables. Mientras no se corrija el déficit fiscal, cualquier modificación en el tipo de cambio nominal termina inexorablemente en alzas de precios.

Como dice Sachs³, ésta es en gran medida la experiencia de los países latinoamericanos, a diferencia de la correspondiente a los países del Sudeste Asiático que lograron no solamente reducir el déficit sino obtener importante superávit fiscal y baja tasa de inflación. De alcanzarse esta última situación, ajustes periódicos en el tipo de cambio nominal permiten mantener estable el tipo de cambio real.

El Perú en el mediano y en el largo plazo debe ir hacia un tipo de cambio real más alto. La tendencia de algunas de las variables claves que determinan el tipo de cambio real de largo plazo conducen a un nivel más alto de éste. Así, es previsible que haya un decremento en el ingreso de capitales, dado el nivel que han alcanzado⁴, y que los términos de intercambio del Perú no se recuperen mayormente. Además, el nivel del arancel promedio seguramente será menor conforme a lo señalado por las autoridades del gobierno.

De otro lado, existe un elemento de presencia permanente en la economía peruana que apunta más bien en sentido contrario al deseable y que dificulta el movimiento hacia un tipo de cambio real más alto, nos

3. Sachs, Jeffrey, "Trade and Exchange Rate Policies in Growth-Oriented Adjustment Programs", en Corbo, Goldstein y Khan (eds.), *Growth-Oriented Adjustment Programs*, Washington D.C.: IMF-IBRD, 1987.

4. Los capitales de corto plazo han tenido un aumento significativo; de alrededor de los US\$ 90 millones en 1990 pasaron a poco más de US\$ 1,800 millones en 1995. En igual sentido se han movido los capitales de largo plazo, que de registrar cifras negativas (egreso) en 1990 por aproximadamente US\$ -700 millones, alcanzaron cerca de US\$ 3,000 y 1,800 millones en 1994 y 1995, respectivamente. Esto último ha estado en particular influido por el proceso de privatización de las empresas públicas.

referimos a la "coca"; los ingresos que genera este producto conducen a sobrevaluaciones del nuevo sol⁵. Sin embargo, en la medida que la campaña de erradicación de la "coca" tenga éxito habría una baja o menor oferta de divisas por este concepto y, en consecuencia, un movimiento en el sentido deseado del tipo de cambio real.

La importancia de propender a un tipo de cambio real más alto en el mediano y en el largo plazo descansa en la necesidad de desarrollar el potencial exportador del Perú, especialmente de productos no tradicionales como agropecuarios, agroindustriales y manufacturas ligeras, que son relativamente intensivos en mano de obra y en los que por tanto el componente "planillas" es significativo. Para las exportaciones intensivas en capital, como minerales e hidrocarburos, no es crítico que existan divergencias entre el tipo de cambio real de corto y largo plazo, siempre que ellas no sean marcadas.

Es importante tener presente que la revaluación indefinida de la moneda nacional favorece a las actividades no transables, atenta contra la producción orientada al mercado interno y hace inviable la función exportadora. En consecuencia, un esquema de esta naturaleza no ofrece mayores posibilidades de crecimiento económico e inserción en el mercado internacional, en particular para un país como el Perú.

Por lo tanto, y a fin de evolucionar progresivamente a un tipo de cambio más alto y dado que se tendría una sobrevaluación del nuevo sol, es aconsejable en las circunstancias actuales buscar incrementos paulatinos en el tipo de cambio real de corto plazo, actuando especialmente sobre algunos de los componentes del "denominador" antes mencionado. Es decir, a través de ajustes en el precio de los servicios públicos buscando que ellos reflejen su costo marginal de producción de largo plazo e incrementando la eficiencia de todos los servicios e infraestructura que utiliza el exportador: aduanas, puertos, aeropuertos y carreteras, entre otros. Igualmente, de existir sobrecostos laborales debe buscarse su eliminación o corrección; es el caso del FONAVI que, según la Organización Internacional del Trabajo, OIT, se constituye en el principal sobrecosto laboral que enfrentan las empresas peruanas⁶.

5. Se calcula que aproximadamente US\$1,000 millones ingresan anualmente al Perú por este concepto.

6. Al respecto, cabe anotar que según la OIT, en la región latinoamericana, el Perú tiene uno de los más altos sobrecostos laborales en el sector industrial, que asciende a 57.9 por ciento de los salarios de los trabajadores. Según esta institución, en Argentina, Chile y

Empero, esta acción sobre el "denominador" debe ir acompañada de una sana política monetaria y en particular de una apropiada y consistente política fiscal, con un presupuesto que muestre superávit, por las implicaciones ya comentadas que tienen sobre el nivel de precios. La existencia misma de superávit fiscal permite que el fisco actúe en el mercado de divisas comprando éstas para el pago de deuda u otras obligaciones, con lo que contribuye al incremento del tipo de cambio sin presión inflacionaria.

Una vez alcanzado un nivel apropiado del tipo de cambio real, en un contexto de baja inflación y superávit fiscal, es conveniente mantenerlo con ajustes periódicos de la tasa nominal. Esto es fundamental, pues la forma de preservar la competitividad de las exportaciones a través del tiempo es vía un tipo de cambio real adecuado, dado que las compensaciones por el sesgo antiexportador discutidas en el capítulo sobre política arancelaria son correcciones que se dan de "una sola vez".

México el sobrecosto laboral llega a 43.9, 43.7 y 46.7 por ciento, respectivamente. Obviamente este sobrecosto afecta a las empresas restando competitividad. Además, esto se constituye en un claro sesgo contra el empleo al encarecer la mano de obra, lo que atenta contra el objetivo de reducir el desempleo y subempleo.

4. Política financiera

Uno de los aspectos más importantes para que tenga éxito una política de promoción de exportaciones es el referente al financiamiento de las actividades de exportación, que comprenda todo el proceso productivo. Es decir, que abarque la fase de inversión sea ésta nueva o de ampliación de capacidad, la de producción propiamente tal, la de distribución y la de comercialización o marketing.

Las condiciones y los términos en que se otorgue este financiamiento deben ser favorables, buscando eliminar cualquier sesgo absoluto antiexportador y en lo posible el sesgo relativo, si existiese. Debe ser equitativo en el sentido de que todas las actividades de exportación, sean de bienes o de servicios, tengan acceso a él independientemente del tamaño de las empresas.

Cinco puntos centrales corresponde analizar en cuanto al financiamiento a las exportaciones: la disponibilidad de los recursos; los tipos de servicios o facilidades crediticias; su costo; las garantías; y, el seguro de crédito a la exportación.

La disponibilidad de recursos para financiar las inversiones que en general requiere el país para su crecimiento económico y, en particular, las que exige la actividad exportadora, está ligada a la capacidad de ahorro interno del país y al acceso que tenga al ahorro externo. De las dos formas de ahorro es deseable que el componente fundamental sea el primero, por lo que es indispensable incrementar progresivamente la tasa de ahorro interno.

El ahorro externo es bueno particularmente si viene expresado en préstamos blandos o concesionales, como los de organismos internacionales y algunos países desarrollados o, mejor aún, en inversión extranjera directa, "capital de riesgo", que casi siempre conlleva tecnología avanzada. No obstante, el ahorro externo no siempre se da en los niveles y las condiciones que exige la realidad nacional, y cuando es vía préstamos compromete la capacidad de pago del país, por lo que debe considerarse como complemento del ahorro interno.

El aumento del ahorro interno facilita el financiamiento no inflacionario en favor de las exportaciones y, en general, permite un

crecimiento económico autosostenido con reducida dependencia o asistencia externa, sea a través de préstamos o inversión directa. Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, si América Latina aumenta su ahorro interno a razón de un punto porcentual al año, hacia el final del siglo la región puede sustentar una tasa promedio de crecimiento del 6 por ciento, el doble de lo experimentado en los últimos cuatro años.

En la década del cincuenta, el Premio Nobel en economía W.A. Lewis señalaba que el aspecto crítico para iniciar el crecimiento económico, en el contexto de hace cuarenta años, era alcanzar una tasa de ahorro interno del 12 por ciento como mínimo¹.

Según Tsiang², fue la habilidad de generar suficiente ahorro interno lo que hizo posible el despegue de Taiwán, país que, como se indicó anteriormente, dio prioridad a la promoción de exportaciones con un éxito impresionante. Cuatro elementos fueron claves para este logro: la liberalización del comercio, un tipo de cambio real adecuado, una sana política fiscal con superávit presupuestario y, como se señaló líneas arriba, una alta tasa de ahorro interno superior al 25 por ciento, claramente por encima del mínimo que anotaba Lewis.

En el Perú, la tasa de ahorro interno ha fluctuado entre 12.5 y 14.7 por ciento del PBI entre 1990-1993, ubicándose en el entorno del mínimo de Lewis, ésta ha subido algunos puntos entre 1994-1995 para situarse ligeramente por encima del 17 por ciento del PBI (ver Cuadro No. 2). La tasa de ahorro interno promedio del Perú para el período 1990-1995 ha sido de 15 por ciento del PBI, ligeramente por encima del mínimo de Lewis, pero aún baja para atender la inversión que se requiere para sostener en el tiempo el ritmo de crecimiento alcanzado en los últimos años y para hacer frente a las múltiples demandas sociales de infraestructura y servicios básicos.

Es importante señalar la participación y tendencia del ahorro público que, a diferencia de años anteriores a 1991, registra valores positivos y que en algunos años compensa la caída de la participación relativa del ahorro privado interno. Esto refleja en cierta medida los cambios realizados en el manejo de las cuentas fiscales del país.

A pesar de la tendencia creciente que se observa en el ahorro interno, se registra una brecha respecto al nivel de inversión, es decir,

1. Lewis, W.A., *The Theory of Economic Growth*, Homewood, Il. Irwin, 1955.

2. Tsiang, S.C., "Reasons for the Successful Economic Takeoff of Taiwan", en *Economic Review*, The International Commercial Bank of China, julio-agosto 1986.

los esfuerzos internos no fueron suficientes para hacer frente a los gastos de inversión bruta realizados en el periodo considerado, 1990-1995. Esta diferencia, conocida como la "brecha ahorro-inversión", se cancela o se cubre con la presencia del ahorro externo. Las cifras negativas de la brecha revelan la magnitud del ahorro externo en nuestra economía, que ha crecido como consecuencia del mayor atractivo de la economía peruana para el inversionista extranjero (ver Cuadro No. 2).

Cuadro No. 2

AHORRO, INVERSIÓN Y BRECHA AHORRO-INVERSIÓN

(Porcentaje del PBI)

Años	Ahorro Interno			Inversión (II)	Brecha Ahorro-Inversión (I-II)
	Público	Privado	Total (I)		
1990	-1.9	15.5	13.6	15.7	-2.1
1991	2	12.7	14.7	16.7	-1.9
1992	2.2	10.3	12.5	16.4	-3.9
1993	3	11.5	14.5	18.6	-4.1
1994	3.7	13.4	17.1	21.5	-4.4
1995	3.4	14.1	17.5	23.8	-6.3

Fuente: BCRP.

Elaboración propia.

La tasa de ahorro interno del Perú está muy por debajo del nivel alcanzado por otros países como Chile, que hace un buen tiempo superó el 20 por ciento del PBI y que a la fecha está en 27.6 por ciento, es decir, 10 puntos porcentuales por encima de la peruana. Por supuesto, nuestra tasa de ahorro interno es mucho menor aún de la lograda por los países asiáticos, que para el período 1983-1992 registraron tasas promedio realmente altas como Japón con 33 por ciento, Malasia con 34 por ciento, Corea del Sur con 36 por ciento y Singapur nada menos que con 43 por ciento del PBI.

Tres son los componentes básicos del ahorro interno: el ahorro de; gobierno, el de las empresas y el de las personas. El ahorro del gobierno se expresa en superávit fiscal, con base en el cual puede efectuar la inversión requerida en infraestructura y en recursos humanos, esto último a través de inversión social en salud y educación. Para obtener e incrementar el superávit fiscal se debe continuar con la reforma y racionalización del aparato estatal y de los gastos corrientes, a la vez que perseverar con la ampliación de la base tributaria y mejora de la recaudación. Este aspecto será tratado con mayor profundidad en el capítulo de política fiscal-tributaria.

En cuanto al ahorro de las empresas, éste se materializa a través de los excedentes que generan como resultado de un manejo eficiente y eficaz. Por otro lado, en una economía que se orienta a que el sector privado tenga un rol protagónico, como la peruana, es indispensable buscar fortalecerlo evitando gravarlo innecesariamente, para no afectar su capacidad operativa y, lo que es más importante, su posibilidad de generar excedentes y posterior inversión. Siempre es bueno recordar que la mayor actividad productiva conlleva mayores ingresos fiscales: por tanto, al final también se beneficia el gobierno desde el punto de vista de los ingresos tributarios.

Finalmente, respecto al ahorro de las personas, éste es viable en la medida que se logre una ganancia real en su poder adquisitivo, se incentive la propensión al ahorro, se generen alternativas de ahorro y se mantenga una tasa de interés o se obtengan rendimientos razonablemente por encima de la tasa de inflación, es decir, ofrezcan tasas pasivas de interés real positivas.

En el caso peruano, el ahorro personal aún no se incrementa en la proporción esperada, tanto porque todavía existe el temor de que la estabilización de la economía sea pasajera, dada la traumática experiencia vivida, como porque en promedio los ingresos actuales de la población no permiten liberar mayormente recursos para el ahorro, los que de generarse en cierta medida son canalizados a la adquisición de bienes de consumo durables e inmuebles, aspiraciones largamente postergadas por la población. Además, esto último es incentivado vía el crédito al consumo, que ha subido de manera significativa³ y que aún

3. En los primeros cinco meses del presente año las colocaciones efectuadas por operaciones de crédito de consumo crecieron alrededor del 40 por ciento respecto del nivel alcanzado a diciembre de 1995, bastante por encima de las colocaciones del sistema bancario que crecieron en el mismo período en aproximadamente 17

tiene un importante margen de expansión pues su índice de morosidad es relativamente bajo, 3.5 por ciento, en comparación con el correspondiente a los créditos corporativos que está alrededor del 6 por ciento. Por lo general, los créditos de consumo registran una mayor morosidad que los créditos corporativos.

En relación al ahorro de las personas es importante consolidar los dos sistemas de ahorro forzoso instituidos, el de compensación por tiempo de servicios (CTS) y el de administración del fondo de pensiones (AFP), pues deben constituirse en fuente fundamental para financiar nuevas inversiones, en particular las AFP.

La reforma de los sistemas de pensiones en los países que la han efectuado ha permitido que los fondos de pensión, que no son otra cosa que el ahorro de los trabajadores, se hayan convertido en uno de los inversionistas institucionales más activos. Vía sus adquisiciones de bonos y acciones se han constituido en fuente importante de financiamiento para las empresas. Además, sus depósitos de ahorro en los bancos permiten a éstos disponer de recursos para préstamos o colocaciones de mediano y largo plazo.

La privatización de los fondos de pensión tiene, en consecuencia, un impacto profundo en la economía a través de su efecto directo en el nivel de ahorro en el país. En Chile, país que ha tenido un éxito singular con su reforma del sistema de pensión, estos fondos han acumulado un capital por encima de los US\$ 20 mil millones, lo que representa alrededor del 40 por ciento del PBI. Por otra parte, se calcula que aproximadamente el 15 por ciento de su ahorro interno proviene de esta fuente.

En el Perú, el fondo de los CTS y las AFP actualmente está alrededor de los US\$ 980 y 800 millones, respectivamente⁴. Se ha proyectado que estaría hacia final del siglo en tomo a los US\$2,000 y 3,000 millones, respectivamente; y que, en el año 2010, llegaría aproximadamente a los US\$5,000 y 13,000 millones, respectivamente.

por ciento. Las colocaciones de las entidades especializadas en créditos de consumo alcanzaron al mes de mayo de 1996 el monto de US\$ 190 millones.

4. En conjunto estos fondos suman US\$ 1,780 millones, representando aproximadamente el 3.95 por ciento del PBI; si se adicionan los US\$ 470 millones del FONAVI se llegaría al 5 por ciento del PBI. Se está considerando un PBI de US\$ 45 mil millones.

Si se mantiene el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)³, cuya recaudación anual está aproximadamente en los US\$470 millones, éste podría ser otro sistema de ahorro forzoso a ser canalizado a través del sistema financiero, aun cuando orientado exclusivamente al sector vivienda, en la medida que se modifique el régimen vigente y se establezca otro de descuento y ahorro personal similar a los CTS y AFP.

Sobre el ahorro interno siempre es bueno¹ recordar que sin estabilidad económica es difícil pensar en estas tres formas de ahorro: con tasas elevadas de inflación no es posible generar en forma sana ahorro interno. Por ello, una vez más, es necesario enfatizar la relevancia de mantener estable la economía.

Finalmente, siempre sobre la disponibilidad de recursos para financiar la actividad exportadora, corresponde precisar qué líneas de crédito con recursos externos están disponibles, si son suficientes y si están sujetas a determinadas restricciones que limitan su utilización y efectividad. Esto es particularmente necesario a la luz de las limitaciones del ahorro interno y del costo aún elevado del crédito interno. La tasa de interés activa promedio en moneda extranjera (TIAMEX) está en alrededor del 17 por ciento, bastante por encima de la tasa de interés promedio en el mercado internacional. La tasa de interés internacional en dólares está en 6 por ciento anual la Libor y en 8.25 por ciento el Prime Rate.

En consecuencia, dado que el financiamiento con recursos externos que maneja el sistema financiero nacional generalmente se da a tasas preferenciales, entre 11 y 13 por ciento, se produce una fuerte demanda por ellos que obliga a un acceso racionado en razón de que no todos los exportadores pueden obtenerlo. Los que logran este tipo de financiamiento reducen el sesgo absoluto contra la exportación, dado que la tasa de interés está más cerca de aquella del mercado internacional; empero, los restantes tendrán que absorber por completo el sesgo absoluto, al tener que recurrir a créditos con una tasa de interés nominal cuatro o seis puntos más alta que las preferenciales.

A la luz de este problema y de los requerimientos todavía mayores por financiamiento preferencial que provendrán si se impulsa más agre-

5. EL FONAVI debería eliminarse pues no es recomendable establecer "ahorro forzoso" orientado a una actividad específica; además, los trabajadores peruanos tienen una fuente alternativa para vivienda pues están facultados a girar hasta un 50 por ciento de su CTS por este concepto. Por otro lado, como se indicó, el FONAVI es el principal sobrecosto laboral que enfrentan las empresas peruanas.

sivamente la promoción de exportaciones, es recomendable ampliar la captación de financiamiento externo barato. Esto es viable en la medida que disminuya el "riesgo país" y se solucione la deuda externa con la banca comercial internacional a través de un Plan Brady, el que al parecer se concretaría en el segundo semestre de 1996.

Para ser consecuente con la prioridad que se debe otorgar a las exportaciones, en especial las no tradicionales, es necesario favorecer el acceso de la actividad exportadora al financiamiento preferencial existente; esto es particularmente importante en la medida que la oferta de dinero sea restringida y altas las tasas de interés. Ello implica un costo económico en el sentido de reducir el crédito preferencial a las actividades orientadas al mercado interno. La justificación debe encontrarse en los múltiples beneficios que se espera de la promoción de exportaciones, anotados en el capítulo 1 de la primera parte, y en la necesidad de dar una clara señal a los agentes económicos de la decisión gubernamental de otorgar preferencia a la actividad exportadora. Caso contrario, de existir un escaso y racionado financiamiento, se desmotiva a los exportadores y se afecta por tanto el potencial de exportación.

Pasando al segundo punto de los cinco mencionados al inicio de este capítulo, aquél referente a los tipos de servicios o facilidades crediticias, debe indicarse que ellos deben comprender tres características básicas:

- a) Préstamos de preinversión e inversión, sea para nuevas actividades o para ampliación de capacidad instalada;
- b) Préstamos para la operación productiva, conocidos como financiamientos de preembarque y que buscan cubrir las necesidades de capital de trabajo de todo tipo; y,
- c) Préstamos para la exportación propiamente tal, conocidos como créditos de posembarque y requeridos para extender crédito a los importadores externos, especialmente cuando se trata de bienes de capital.

De estas tres modalidades, las dos primeras, que son el financiamiento a la inversión y la producción propiamente tal, son las más importantes para los países en vías de desarrollo, en particular de aquellos que como el Perú buscan iniciar un proceso integral y más agresivo de promoción de exportaciones y cuya cartera de productos

exportables no tradicionales está conformada por productos agropecuarios, agroindustriales y manufacturas ligeras.

Habrán requerimientos de preinversión e inversión para establecer nuevas plantas y para la ampliación de la capacidad instalada conforme se vayan presentado las oportunidades, las que por las externalidades que genera la actividad exportadora se producirán rápidamente una vez iniciado el proceso. Por otra parte, para efectos de la producción misma es indispensable facilitar a los exportadores el capital de trabajo suficiente para adquirir de preferencia los materiales, insumos y componentes nacionales o importados; este tipo de financiamiento es especialmente relevante para las pequeñas y medianas empresas.

En cuanto a la tercera modalidad, la de posembarque, que es más un crédito a la exportación, dadas las características de los productos que se exportan, no es tan necesaria en razón de que estas ventas son cubiertas con cartas de crédito redimibles generalmente a los 90 días de remitida la mercancía. Sin embargo, en la medida que se puedan adelantar los importes de las ventas, una vez producida la exportación, se favorece la dinámica de la actividad productiva y, por tanto, es conveniente incorporar este tipo de servicio crediticio.

En cuanto a la operatividad, se recomienda tener una línea de financiamiento específica para la fase de preinversión e inversión y otra para el manejo conjunto del preembarque y del posembarque. La primera, que en gran medida busca canalizar recursos para la adquisición de maquinaria y equipo, es un financiamiento que puede calificarse de mediano y largo plazo, pues requiere plazos por encima de un año. En cuanto a la segunda, es más un financiamiento de corto plazo y puede por tanto fijarse un período de 180 días dentro del cual el exportador establece el plazo para la operación de pre y posembarque.

El manejo de ambas líneas de financiamiento debe realizarse a través del sistema financiero, en particular de la banca comercial. La Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), como banca de segundo piso, debe participar coadyuvando en la búsqueda de financiamiento para exportaciones a ser canalizado al sector exportador vía las instituciones del sistema financiero⁶.

La mayor dificultad por parte de la banca comercial para manejar estas líneas de financiamiento está relacionada a la correspondiente a

6. Los intermediarios financieros -bancos y financieras- manejan algunas líneas de financiamiento para exportaciones que canaliza COFIDE. Tal es el caso de las líneas Expor-Flar, Fimex y Agro-Exportador.

preinversión e inversión, pues comprende periodos más largos para su atención por parte de los prestamistas; ello es así por la naturaleza de la banca comercial peruana, que aún descansa en recursos fundamentalmente de corto plazo. Por tanto, es importante propender a que la banca comercial pueda acceder a fondos con requerimientos de mediano y largo plazo, como los provenientes de las AFP.

Respecto al costo del financiamiento a las exportaciones, es deseable que el exportador pueda obtenerlo a una tasa de interés igual o cercana a la prevaleciente en el mercado mundial. Siempre que el exportador tenga que enfrentar una tasa de interés superior a la mundial se da un "sesgo absoluto" antiexportador, que debe buscarse eliminar o reducir para no afectar el costo de producción y permitir precios competitivos del producto final. La relevancia de esto depende de la incidencia que tienen los costos financieros en la estructura de costos de los exportadores y de las condiciones en que la competencia externa obtiene sus préstamos.

La alternativa actual que tienen los exportadores en el Perú es acceder a los créditos "especiales", como las líneas que canaliza COFIDE, con tasas de interés preferencial entre 11 y 13 por ciento; o al crédito ordinario que otorga el sistema financiero con tasas de interés que llegan hasta el 18 por ciento, o una combinación de ambas. En el primer caso se trata de líneas de financiamiento con recursos externos provenientes esencialmente del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Latinoamericano de Reserva y Corporación Andina de Fomento, que se canalizan a la banca comercial básicamente a la tasa mundial más medio punto de comisión, permitiendo que ésta la asigne finalmente a los exportadores con un *spread* alrededor de los 3 puntos, lo que eleva la misma a niveles entre 11 y 13 por ciento.

Si bien en la situación prevaleciente en el mercado financiero del Perú la tasa de interés del 11 ó 13 por ciento es preferencial, ella está aún por encima de la que rige en el mercado mundial. Obviamente, la alternativa de acceder a los créditos ordinarios de la banca comercial, o una combinación de ambas, conlleva tasas de interés más altas. En la medida que se normalice el mercado del dinero y del crédito en el país es de esperar que se produzca una baja en las tasas de interés; por otro lado, conforme se aumente el volumen de crédito que maneja la banca comercial e incremente su eficiencia es factible bajar el *spread* en algunos puntos. En esta dirección también apunta la incorporación al sistema financiero nacional de bancos extranjeros, por las líneas de

financiamiento externo que manejan y la mayor competencia que generan. Mientras tanto, y tal como se indicó anteriormente, es altamente recomendable que los exportadores tengan acceso no racionado a la tasa preferencial arriba señalada.

El cuarto punto a analizar respecto al financiamiento de las exportaciones es el pertinente a las garantías del crédito a la exportación, que toma particular importancia cuando el financiamiento se canaliza fundamentalmente a través de la banca comercial, como es el caso del Perú. Como se manifestó, es deseable que todas las actividades de exportación tengan acceso automático e igualitario a este tipo de financiamiento preferencial para las exportaciones; ello es tan o más importante aún que el propio nivel de la tasa de interés, pues la limitación o escasez de recursos puede afectar la operación de algunas actividades de exportación.

En los países en vías de desarrollo con poca experiencia exportadora, en especial de bienes no tradicionales, la banca comercial está más acostumbrada a las operaciones para el mercado interno y no dispone de un eficiente y actualizado sistema de información respecto del potencial exportador del país y de la situación y evolución de los mercados externos.

Por otra parte, se otorga más importancia a las garantías que se dan por los préstamos que a la tasa de retomo de los proyectos que se financia. En esas condiciones, al iniciarse el proceso de promoción de exportaciones, su tendencia será a favorecer a empresas grandes y bien establecidas, con buen récord, así como los negocios en los que están mejor informados y que les permiten evaluar el riesgo de la operación. De esta forma, quedarán postergados los pequeños y medianos exportadores y aquellos que se vayan incorporando a la actividad exportadora, en particular si se trata de nuevos productos o proyectos de exportación.

Obviamente esta situación atenta contra el propósito de expandir y diversificar las exportaciones, por lo que es necesario corregirla. Naturalmente que en la medida que la banca comercial sea la única que corra con el riesgo de cualquier operación de exportación, es a ella exclusivamente que le compete seleccionar sus clientes y, por tanto, se torna difícil atender este problema.

Una forma de resolverlo es creando una agencia nacional de garantía al financiamiento y crédito a la exportación, o un fondo con el mismo propósito, para que asuma parte del riesgo. El porcentaje a

cubrir por parte de la agencia o el fondo nunca debe ser mayor al 50 por ciento del préstamo, pues es conveniente que la banca comercial asuma el rol que le corresponde y comparta el riesgo para que evalúe con seriedad y de manera técnica las solicitudes de préstamo. El porcentaje que asuma la agencia o el fondo puede ser diferenciado según el tamaño de las empresas, mayor para las pequeñas y menor para las mayores o, según el tipo de producto, menor para los bienes introducidos en el mercado y mayor para los que se inician.

En el caso del Perú se recomienda analizar la viabilidad de crear un fondo temporal de garantía al financiamiento y crédito a la exportación, que puede ser instituido y manejado por COFIDE. Esto es particularmente necesario cuando se dispone de una banca comercial con ciertas limitaciones, con poca experiencia en el financiamiento a las exportaciones y limitado conocimiento de las oportunidades de exportación. En la etapa inicial de un proceso más agresivo de promoción de exportaciones corresponde dar facilidades y ser flexible con la actividad exportadora para compensar las inseguridades y sobrecostos que conlleva como nueva "industria naciente". Por ello, el gobierno debe en cierta medida compartir con la banca comercial el riesgo de este tipo de financiamiento, a fin de que los recursos lleguen de manera equitativa a la actividad exportadora, especialmente en situación de escasez de recursos.

Buscando hacer efectivo este último propósito, debe igualmente asegurarse el acceso al financiamiento preferencial de los "exportadores indirectos", para hacer viable de manera eficaz su participación en la promoción de exportaciones. La forma de lograrlo es estableciendo una "carta de crédito interna", con base en la cual la banca comercial garantiza al "exportador indirecto" que le abonará en representación del exportador final, sea éste una empresa productora o comercializadora internacional (*traditg company*), el monto estipulado en el documento a la presentación del comprobante que acredite que la mercancía ha sido entregada al exportador final.

La operación se inicia cuando el exportador final con base en una "carta de crédito externa" solicita a su banco comercial extender una "carta de crédito interna" a nombre del "exportador indirecto". La "carta de crédito interna" se constituye, por lo demás, en un instrumento confiable y automático para verificar la transacción entre el exportador final y el "indirecto" cuando se hace uso de la admisión temporal de

insumos para exportación, sugerida en el capítulo sobre política arancelaria.

El quinto y último punto central a tener en cuenta en el tema del financiamiento a las exportaciones lo constituye el seguro de crédito a la exportación, con base en el cual se busca cubrir dos tipos de riesgos: el comercial, entendiendo como tal la situación en que el comprador o importador externo no atienda los compromisos asumidos, sea por insolvencia o rechazo de la mercadería exportada; y, el político, que se presenta cuando se dan ciertas condiciones en el país importador que dificultan o impiden al comprador honrar su deuda.

Las experiencias que existen sobre el seguro de crédito a la exportación son diversas, en el sentido de que algunas veces se consideran ambas de manera conjunta y en otras de manera individual. Al igual que en el caso de las garantías puede ser manejado a través de una agencia especializada, tal como el SECREX en el caso peruano, o de un fondo creado para tal fin. Dado que siempre pueden estar presentes los riesgos comentados, es conveniente cubrir esta eventualidad para disponer mejor al exportador.

5. Política fiscal-tributaria

Como se ha indicado en diversas partes de los capítulos anteriores, la política fiscal-tributaria juega un rol determinante en lograr y mantener la estabilización económica, y en el inicio y afirmación de un crecimiento económico dinámico y permanente con base en la promoción de exportaciones.

Efectivamente, en el primer caso, de una sana política fiscal que reduzca los déficit o mejor aún que genere superávit depende en gran medida la estabilidad de los principales precios de la economía como los de los bienes, los servicios, el tipo de cambio y el nivel de la tasa de interés. Los procesos inflacionarios y desestabilizadores que han experimentado la mayoría de los países latinoamericanos, del cual el Perú no es una excepción, han tenido como gran causante inapropiadas políticas fiscales que alcanzaron déficit significativos respecto del PBI.

Si tenemos en cuenta que el gasto público se orienta fundamentalmente a bienes y servicios no transables, una disminución o limitación del gasto público coadyuva a reducir el precio relativo de los bienes y servicios no transables respecto de los transables, con lo que se tiende a una mejora del tipo de cambio real. Por ello, es de suma importancia buscar un superávit primario del sector público. Además, como se indicó en el capítulo 3, la existencia de superávit primario facilita una mayor intervención de la autoridad monetaria en el mercado cambiario sin que esto implique expandir la emisión primaria, con lo que también se empuja al alza el tipo de cambio real.

En cuanto al crecimiento económico, éste exige igualmente una adecuada política fiscal que permita liberar los recursos y generar ahorro interno para financiar la necesaria inversión que corresponde efectuar. La única forma de impulsar y sostener el crecimiento económico es con una inversión significativa, tanto en capital físico productivo e infraestructura física como en capital humano. Lo deseable es que la inversión que debe realizar el Estado en infraestructura física y en recursos humanos, esto último a través de gastos en salud y educación, se lleve a cabo con base en los recursos disponibles que facilita el ahorro fiscal, más el ahorro externo que pueda llegar. De esta

forma se logra que el Estado no compita con el sector privado por la disponibilidad de recursos, permitiendo que este sector lleve adelante la acción preponderante que le toca en el proceso de crecimiento económico, para lo cual obviamente también requiere financiamiento.

La desaparición de los déficit y el logro de superávit debe, por tanto, constituir uno de los objetivos centrales de la política fiscal. No es conveniente para los países en vías de desarrollo, y en general para cualquier país, estar siempre al "borde del precipicio" en materia fiscal, que crea incertidumbre y movimientos desestabilizadores. Debe siempre procurarse un alivio presupuestal que dé margen de maniobra y acción dentro de cierta estabilidad. La historia económica ratifica estos conceptos a través de la experiencia de los países del Sudeste Asiático, en los que Una de las condiciones que facilitó su extraordinario crecimiento económico fue el logro de importantes superávits fiscales.

Para reducir o desaparecer los déficit y generar superávit fiscales debe actuarse tanto por el lado de los gastos como por el de los ingresos. Respecto al primero, los gastos, es recomendable examinar en detalle los gastos corrientes y de inversión, en particular los corrientes, para precisar en qué medida es posible reducirlos, racionalizarlos y readecuarlos. Aun cuando de este análisis no se derive un ajuste significativo, no obstante que siempre habrá "grasa" que eliminar, el mismo será relevante si con ello se logra al menos incrementar la eficiencia y eficacia del gasto público; con los mismos recursos se pueden hacer más y mejores cosas.

Mención especial en esta parte requieren las empresas públicas, causantes principales muchas veces de parte importante del déficit fiscal. En este caso se debe estudiar la conveniencia de su traspaso al sector privado y de diseñar un programa de privatización. La venta de una empresa pública puede significar tres cosas desde el punto de vista fiscal y tributario:

- a) Dejar de perder ingresos, lo que se produce por los continuos déficit de estas empresas;
- b) Obtener ingresos frescos por la venta; y,
- c) Viabilizar ingresos fiscales potenciales vía impuesto a la renta y otros, pues debe suponerse que el nuevo propietario mejorará la marcha de la empresa.

Por supuesto que la trascendencia de la privatización va más allá del problema fiscal, pues conlleva inversión y tecnología extranjera, tan relevantes para el país.

Según datos de la Comisión de Privatización, COPRI, en el caso concreto del proceso de privatización de empresas públicas en el Perú, los ingresos por la transferencia de estas empresas al sector privado ascendieron al mes de febrero de 1996 a US\$ 4,551 millones, mientras que los compromisos de inversión asumidos por los nuevos propietarios alcanzan los US\$4,694 millones. Se estima que por las empresas que resta privatizar se obtendrían ingresos por US\$5 mil millones y que se comprometerían inversiones por un monto similar. Así, por efecto de la privatización, se estaría generando una inversión del orden de los US\$10 mil millones. Las empresas privatizadas y por privatizar corresponden a diversos sectores, como hidrocarburos, energía, minería, agricultura, industria, banca y servicios en general, entre otros.

Sobre los ingresos fiscales corresponde analizar dos aspectos centrales. Primero, el pertinente al sistema de recaudación utilizado, a fin de incrementar su eficiencia, ampliar el número de contribuyentes y reducir la evasión. Segundo, el correspondiente a los tributos, para precisar los impuestos más efectivos para el fisco, es decir, los que aumentan la recaudación tributaria, pero a la vez favorecer aquellos impuestos que introducen la menor distorsión posible en la economía para no afectar su eficiencia y que además sean compatibles con un dinámico crecimiento económico, basado en el sector privado, en la promoción de exportaciones y en una equitativa distribución de ingresos.

El presupuesto fiscal debe ser visto y utilizado como un instrumento de política económica, por intermedio del cual se precisa de qué sectores y agentes económicos se extraen los recursos y cómo se deben canalizar los mismos a la economía. De la forma cómo se estructuran y programan los ingresos y gastos, así como de su ejecución, depende en gran medida la evolución de la economía, por lo que debe otorgársele la prioridad que merece.

La importancia de obtener superávit fiscal descansa, como se mencionó, en mantener la estabilidad económica y en disponer de recursos para el financiamiento no inflacionario de la inversión en infraestructura física y el desarrollo de los recursos humanos que requiere el crecimiento económico. En cuanto a la inversión en infraestructura, ella debe estar acorde con la promoción de exportaciones, en

el sentido que debe otorgarse preferencia a obras que favorezcan la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios transables exportables.

En lo que concierne a los recursos humanos, la inversión pública debe orientarse a los servicios de salud y educación, con lo que se propende a mejorar la eficiencia y el rendimiento de la población. Además, y esto es de suma trascendencia para obtener la estabilidad social que requiere una economía para crecer de manera permanente, con ello se estaría buscando mejorar la distribución del ingreso y de oportunidades al facilitar, en particular a la población de menores ingresos, el poder acceder a los servicios de salud y educación.

Una distribución del ingreso muy desigual dificulta la aplicación conveniente y oportuna de los instrumentos de política económica por problemas distributivos. En consecuencia, es altamente recomendable tener presente este problema, que requiere por lo demás atenuarse por obvias razones de equidad, para facilitar el manejo de la política económica en general y de la promoción de exportaciones en particular, esta última como elemento central de la estrategia de desarrollo.

Nuevamente, la mención a la experiencia de los países del Sudeste Asiático es pertinente, pues cuando adoptaron la estrategia de promoción de exportaciones tenían una distribución del ingreso más equitativa que los países latinoamericanos, la que han tratado de mejorar en el tiempo, factor que ha sido considerado de suma importancia para el éxito alcanzado. La inversión en salud y educación, calificada normalmente como propia aun cuando no privativa del Estado, apunta en esta dirección; por lo demás, con ella se propende al incremento en rendimiento y productividad, y por ende en competitividad, de allí su relevancia.

Para el Perú la política fiscal es crítica. Si bien se ha logrado reducir significativamente el déficit fiscal de niveles en torno al 10 por ciento del PBI hacia finales de la década del 80 a menos del 3 por ciento del PBI en 1995, aún se está lejos de obtener un claro superávit.

Del manejo sano de la política fiscal depende en gran medida mantener tanto la estabilidad como el crecimiento económico alcanzado. Para esto último se requiere liberar recursos, "léase" superávit, como se indicó líneas arriba. Más aún, para lograr los propios desembolsos de los créditos comprometidos por los organismos internacionales es necesario disponer de los fondos de contrapartida estatales, el conocido *pari passu*, sin los cuales estos recursos externos

no podrán ser utilizados. Por lo tanto, es esencial para el gobierno del Perú obtener superávit fiscal, meta nada fácil de alcanzar en las circunstancias actuales, por la dificultad en reducir gastos corrientes y en lograr nuevos ingresos sin afectar la actividad productiva.

Un permanente esfuerzo debe realizarse para racionalizar el gasto corriente, que abarca aproximadamente el 65 por ciento del presupuesto fiscal; el 35 por ciento restante lo comparten el gasto de inversión y el servicio de la deuda, con 21 y 14 por ciento, respectivamente. En especial hay que actuar sobre la estructura del listado reduciendo el aparato estatal, a la vez que se incrementa su eficiencia y eficacia, y continuar con el proceso de privatización de las empresas públicas.

En lo que toca al gasto de inversión, cabe reevaluar la cartera de proyectos para dar preferencia a aquellos que facilitan la adecuación de la producción en favor de bienes y servicios exportables; esta acción puede implicar retirar algunos e introducir otros proyectos, en concordancia con la prioridad atribuida a la promoción de exportaciones.

Respecto al servicio de la deuda externa, es imperativo para el Perú reprogramar la misma, buscando reducir en el corto y mediano plazo la transferencia de recursos al exterior por este concepto, los cuales pueden por el contrario canalizarse a inversiones en infraestructura física y en capital humano. De allí la trascendencia que tienen las negociaciones con el Club de París y con la banca internacional, las que al parecer han llegado a buen término¹.

Desde el punto de vista de los ingresos se debe buscar consolidar la reforma tributaria y el sistema de recaudación. Se ha avanzado de manera significativa en este primer quinquenio de la década del 90 pues, como se indicó en el capítulo 1 de la primera parte, la presión tributaria ha aumentado de 4 a 14 por ciento del PBI. No obstante, frente a los inmensos requerimientos del país y al objetivo de alcanzar un importante superávit fiscal que permita precisamente atenderlos sin riesgo inflacionario, corresponde perseverar en la dirección que ha tomado la política tributaria, buscando que la presión tributaria esté en torno al 20 por ciento del PBI hacia finales de la década.

1. Hacia finales de julio que se concluyó este libro sólo se conocían los detalles generales de ambos acuerdos.

6. Política tecnológica-capacitación

Probablemente llamará la atención encontrar el tema *de* la política tecnológica como parte de la política macroeconómica; por lo general ella se visualiza dentro de un enfoque más de carácter micro porque es a ese nivel que se ejecuta. Empero, si bien esto último es válido, no puede dejarse un aspecto tan importante para el crecimiento económico sin definirse a nivel macro, en particular cuando se adopta la promoción de exportaciones como el elemento central de la estrategia de desarrollo, por sus implicaciones sobre la productividad y consecuente competitividad.

El concepto de ventajas comparativas, tan importante para orientar la asignación de recursos, debe manejarse con un criterio dinámico, en el sentido de que con el tiempo puede alterarse para los países la diferencia en los costos relativos, como resultado de cambios o efectos que inciden en los factores que las determinan. Por ejemplo, elementos como las economías de escala pueden alterar fácilmente las ventajas comparativas. En este contexto, se argumenta que la disponibilidad de tecnologías apropiadas y la dinámica innovativa, más que otros factores, son determinantes para fijar los patrones de especialización¹. En la medida que esto se confirme, como parece ser, la trascendencia de la tecnología para el crecimiento y el comercio internacional será indiscutible.

En realidad, la relevancia que tiene el cambio tecnológico y la innovación para el crecimiento económico fue precisada hace bastante tiempo por el Premio Nobel en economía Robert Solow, en estudios que efectuó para determinar los factores más influyentes en el crecimiento económico de los Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XX. Según Solow, los otros dos factores de la función de producción, capital (inversión) y mano de obra (trabajo), tuvieron poca relevancia.

1. Kitamura, H., "La teoría económica y la integración económica de las regiones subdesarrolladas", en *Integración en América Latina, experiencias y perspectivas*, edición de M.S. Wionczek, México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

El incremento de productividad que experimentó la economía norteamericana, vía la mejora tecnológica, fue resultado de la prioridad y de los recursos que se asignaron a la investigación y desarrollo, la conocida "R and D" (*Research and Development*).

Esta experiencia de los Estados Unidos fue oportunamente asimilada por los países de industrialización reciente del Asia, los famosos "NICs", que tanto éxito han tenido en la expansión de sus exportaciones. Un ejemplo concreto es el de Corea del Sur, que de invertir en "R and D" apenas un 0.3 por ciento del PBI en 1970, pasó al 2 por ciento del PBI en 1980. Para Corea del Sur, tecnología significa crecimiento económico y esto último implica desarrollo nacional.

Singular es el caso de Israel, un país pequeño con limitados recursos naturales, que ha dado un significativo impulso a la investigación científica y tecnológica. Produce y exporta productos industriales con alto valor agregado y es mundialmente conocida su técnica en el campo agrícola. El porcentaje de la población israelí involucrado en "R and D" está entre los más altos del mundo y asigna a esta actividad alrededor del 3 por ciento del PBI.

La situación en América Latina y concretamente en el Perú es muy distinta respecto a la importancia que se otorga y la inversión que se asigna a "R and D". Se estima² que en términos per cápita la inversión en "R and D" el año 1991 superó los diez dólares sólo en Argentina, Brasil y Costa Rica. En el Perú fue menor a cinco dólares per cápita, y respecto al PBI de ese año significó alrededor del 0.2 por ciento; es decir, menor en términos porcentuales a lo que invertía Corea del Sur hace más de 25 años.

Es importante tener presente que invertir en "R and D" es invertir en conocimiento -en tecnología-, factor que tiene un producto marginal creciente a diferencia del capital y el trabajo que tienen un producto marginal decreciente; además, el conocimiento tiene múltiples externalidades.

Es claro, por tanto, que el acceso a tecnologías modernas de producción y la permanente innovación es indispensable para incrementar productividad y mejorar los rendimientos y la calidad, lo que a su vez permite aumentar la competitividad e ingresar y mantenerse en los mercados externos. Con bajos niveles de productividad y calidad es muy difícil penetrar en un mercado internacional

2. Ver Banco Interamericano de Desarrollo, *EL BID*, setiembre-octubre 1995.

cada vez más competitivo; si ellas no se mejoran de manera apreciable no se pueden esperar resultados significativos en las exportaciones a mediano y largo plazo, por más que se eliminen los sesgos antiexportadores y aun cuando se otorguen subsidios.

El argumento de que la mano de obra barata le otorga una ventaja competitiva a los países en vías de desarrollo *vis a vis* los países industrializados pierde sustento, y la realidad así lo demuestra cuando se incorpora en el análisis la productividad, por cuanto ésta compensa esa disparidad inicial en sueldos y salarios entre ambos tipos de países. Bajos sueldos y salarios generalmente van de la mano con baja productividad, lo que determina que el costo de la mano de obra por unidad de producto de los países en vías de desarrollo se acerque a los niveles de los países industrializados.

Una comparación de cifras entre los Estados Unidos y cuatro países asiáticos de industrialización reciente, Corea del Sur, Filipinas, Malasia y Tailandia, permite apreciar esta situación. Así, no obstante que en 1990 el costo de la mano de obra en la industria manufacturera de estos países asiáticos representaba entre el 14 y 32 por ciento de la correspondiente en los Estados Unidos, el costo de la mano de obra por unidad de producto en Corea del Sur fue 71 por ciento del nivel de los Estados Unidos, 86 por ciento en el caso de Tailandia y por encima del nivel de los Estados Unidos en los casos de Malasia y más aún de Filipinas. La baja productividad en estos países en comparación a la norteamericana acortó considerablemente cualquier ventaja proveniente de bajos salarios. En relación a la productividad de la industria manufacturera de los Estados Unidos, la correspondiente de Corea del Sur alcanzó el 50 por ciento, mientras la de los otros países estaba por debajo del 20 por ciento.

Cabe anotar, en relación a la comparación descrita, que en el año 1970 el costo de la mano de obra por unidad de producto en estos cuatro países era menor al 50 por ciento de la existente en los Estados Unidos. En veinte años se ha acortado significativamente esta diferencia como resultado, entre otros, de efectos combinados de ritmos distintos de incrementos de productividad y aumentos de salarios reales en los países.

La situación en Latinoamérica es mucho más preocupante. Según un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe,

CEPAL³, la región sigue mostrando niveles de productividad muy por debajo de aquéllos de los países industrializados, no obstante las reformas estructurales llevadas a cabo en los últimos años. De acuerdo con la CEPAL, la mano de obra de la región produce entre tres y cinco veces menos que la del mundo desarrollado, mientras la productividad total es dos y tres veces menos.

Intimamente ligado al tema de la tecnología y productividad está el componente de capacitación, que define en gran medida los niveles de rendimiento y productividad de la mano de obra y del factor trabajo en general. Este es un aspecto que está muy presente en los países que aspiran tener una economía competitiva y participar adecuadamente en el comercio internacional. La llave o la clave para visualizar cuán lejos puede ir un país está, en última instancia, en qué tan rápido puede desarrollar su capital humano. Es muy cierta la expresión de que finalmente la tecnología puede comprarse, pero lo que no puede comprarse fácilmente es el desarrollo de los recursos humanos. ¿Cómo asimilar, adaptar y operar la tecnología de punta si no se dispone del recurso humano apropiado?; más aún, ¿cómo innovar si no se invierte en capital humano?

La capacitación debe ser a todo nivel: operario, técnico, profesional, ejecutivo, gerente y empresario, pues cualquiera de ellos puede convertirse en un cuello de botella. Decía John Ebersole⁴, Decano de la Universidad de California en Berkeley, que cuando estuvo en Yakartya -Indonesia- los líderes de negocios le indicaron que el principal factor que limitaba su desarrollo era la falta de gerentes calificados; que no habían invertido lo suficiente en desarrollo gerencial. En comparación con ello, Ebersole indicaba que las organizaciones más competitivas de los Estados Unidos de Norteamérica eran precisamente aquéllas con los programas de desarrollo de empleados y gerentes más amplios, como Motorola y General Motors.

Corea del Sur, no obstante que manifiesta tener en términos per cápita el mayor número de profesionales a nivel de doctorado, no dispone de los ingenieros de sistemas, diseñadores de *software* y gerentes de tecnología, entre otros profesionales, al ritmo que le exigen las especialidades tecnológicas en las que se involucra su actividad productiva, cuello de botella que son conscientes que deben resolver si

3. CEPAL, *Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía*, Santiago-Chile: 1996.

4. Entrevista publicada en el diario *El Comercio*, Lima, 6 de diciembre de 1995.

quieren mantener y aun mejorar su ritmo de crecimiento y su posición en el contexto internacional.

invertir en recursos humanos es indispensable si se quiere incrementar la productividad del factor trabajo y consecuentemente la competitividad de las economías. La constante inversión en capacitación es sin duda una de las claves del éxito de los países y de las empresas líderes en el mundo. La atención y acción sobre la capacitación de los recursos humanos le corresponde tanto a las empresas como a los gobiernos; el esfuerzo debe ser conjunto, en particular cuando se parte de niveles bajos de preparación y se tiene porcentajes altos de trabajadores por capacitar.

Un ejemplo de acción conjunta empresas-gobierno en el área de capacitación se encuentra en Chile, país que tanto éxito ha tenido con su crecimiento económico en general y el de las exportaciones en particular. En este país funciona al parecer con relativo éxito un sistema de franquicia tributaria a las empresas que capaciten personal; se les permite deducir de impuestos los gastos por capacitar mano de obra, hasta por un monto igual al uno por ciento del gasto anual de la planilla, siempre que la capacitación se efectúe en entidades reconocidas por el Ministerio de Trabajo chileno. Este sistema, además de canalizar los recursos directamente a la capacitación sin costo administrativo burocrático intermedio, tiene la ventaja adicional de relacionar de manera directa la demanda de capacitación laboral de las empresas con la oferta educativa de los centros autorizados, reduciendo el grado de desconexión entre la demanda y oferta de trabajo.

Para el Perú, el reto en capacitación de recursos humanos es enorme; calificar a nuestra fuerza de trabajo exige un gran esfuerzo por un largo período, pues nuestro punto de partida es muy deficiente. Se dice⁵ que actualmente sólo el 55 por ciento de los jóvenes tienen acceso a educación secundaria a nivel nacional; situación que se agrava en el área rural, donde uno de cada cuatro jóvenes tiene instrucción secundaria. Ello explica que en el Perú un trabajador promedio apenas tiene educación primaria a nivel de cuarto grado, cuando se argumenta que en las circunstancias actuales para coadyuvar a un crecimiento económico sostenido se requiere como mínimo segundo de secundaria.

5. Entrevista a Hugo Díaz, Director de la Escuela de Empresarios del Instituto Peruano de Administración de Empresas, IPAE. diario *El Comercio*, Lima, 26 de noviembre de 1995.

Por lo expuesto, la política tecnológica y de capacitación deben por tanto constituirse en parte importante de la política macro peruana y asignarse los recursos necesarios, en especial cuando se está tan rezagado del resto de los países y se conoce que el desarrollo tecnológico en general avanza a nivel mundial de manera muy dinámica. Los aspectos de adquisición y adaptación de tecnología externa, así como el esfuerzo propio para desarrollar tecnología nacional y la aplicación efectiva de todo ello a la actividad productiva exportadora, deberán ser los elementos centrales de la política tecnológica. En capacitación se requiere un esfuerzo nacional donde participen activa y coordinadamente el sector público y privado, gobierno y empresas.

Es fundamental enfatizar que una política tecnológica liderada por el sector público, que comprenda acciones o proyectos concretos en beneficio de los productores en general y de los exportadores en particular, es menos onerosa para el erario nacional y más efectiva que el reparto indiscriminado de subsidios. En el primer caso, se enfrenta en forma directa un problema u obstáculo específico que afecta a la producción; en el segundo, se da apoyo en "efectivo" por igual a los que no tienen problemas y a los que sí los tienen, sin garantía inclusive de que estos últimos busquen resolverlo. Una razón más para ignorar por completo los subsidios.

En esta dirección y de conformidad a la cartera de productos exportables, en coordinación con el sector privado, es recomendable definir un número limitado de líneas de productos de acuerdo a las ventajas comparativas potenciales. En relación a cada línea de producción seleccionada deberán identificarse centros existentes, o crearse de no existir en la actualidad, para que trabajen en forma integral los aspectos de investigación básica, captación y adaptación de tecnología, desarrollo de tecnología aplicada a las condiciones locales, asistencia técnica y capacitación. Se tendrían así verdaderos centros o institutos tecnológicos especializados para investigación y desarrollo, "R and D", a la par con entrenamiento y capacitación.

Es importante que estos centros sean dirigidos y financiados con participación directa del sector privado interesado, de modo que cuenten con la estabilidad necesaria y orienten sus actividades con criterios de eficiencia y rentabilidad. No obstante, inicialmente es deseable que se cuente con cooperación técnica externa, tanto para su desarrollo como para su financiamiento, para lo cual es fundamental la

presencia y el apoyo del gobierno. Empero, a la larga tendrán que ser operados y mantenidos con recursos y personal local, lo que debe verse en sentido positivo.

No está demás recordar que las más altas tasas de retomo económico del mundo provienen o están asociadas a inversiones en ciencia básica, asimilación y desarrollo tecnológico. El Perú no puede escapar de dicha tendencia si desea un incremento dinámico y participar en forma creciente en el comercio internacional, para lo cual tendrá que concretar un esfuerzo serio y sostenido en este campo. Al sector público le corresponde un rol crucial en el desarrollo de esta tarea, por cuanto ella no podrá ser emprendida sólo por el sector privado. Apostar por el desarrollo tecnológico, del conocimiento y la capacitación es apostar en el sentido correcto, que de seguro reeditará grandes beneficios al país.

Epílogo

Este estudio ha intentado presentar de manera integral y orgánica el tema de la promoción de exportaciones y la política macroeconómica. Mi deseo, más que cualquier otra cosa, es que pueda contribuir a despertar en unos casos y afianzar en otros el interés en un aspecto de tanta trascendencia para el crecimiento económico del país. Por supuesto, es mi esperanza también que sea de alguna utilidad para el sector público y privado en la toma de decisiones de política macroeconómica y empresarial, así como para el mundo académico en el debate técnico sobre el tema.

Que la actividad exportadora es importante para el crecimiento económico del país creo que nadie lo discute. Que sea prioritaria y el elemento central en una estrategia de desarrollo económico quizás puede no ser aceptado por todos. Nosotros pensamos que sí, que debe ser el eje central; que un país como el Perú requiere un sector exportador competitivo, diversificado y dinámico. Que en consecuencia debe orientarse la asignación de recursos y los esfuerzos del país en esa dirección.

Una política integral de promoción de las exportaciones comprende como se indicó cuatro aspectos centrales: la política macroeconómica, la política microeconómica, la infraestructura física y el marco institucional. El diseño y manejo adecuado de cualquiera de ellos es necesario pero no suficiente para tener éxito; sólo el manejo conjunto lo garantiza. Por ello, si bien es válido preocuparse por ejemplo de la evolución del tipo de cambio o del nivel arancelario, es fundamental recordar que un solo instrumento o una sola acción en particular no resuelven el problema. Es indispensable una acción integral.

También se ha querido resaltar que la promoción de exportaciones es un proceso y que los resultados se verán en el mediano y en el largo plazo. En ese sentido, su estabilidad y consistencia en el tiempo son fundamentales.

En el presente estudio nos hemos abocado al análisis de sólo uno de los cuatro aspectos centrales antes mencionados: la política macro-

económica, donde la concepción y la acción del gobierno son determinantes. De allí nuestro interés en examinar cada una de las cinco políticas claves de la política macroeconómica. Sabemos que son temas complejos, aun para los economistas; como tal, es necesario clarificar conceptos, precisar su relevancia para la actividad exportadora y orientar su diseño y manejo.

Sin duda, queda pendiente el desarrollo de los otros tres componentes centrales de la política de promoción de exportaciones: la política microeconómica, la infraestructura física y el marco institucional, que ameritan igualmente un trabajo en profundidad y detalle.

Este libro se publica en un momento de particular importancia para el país por el giro que han tomado algunos indicadores económicos: ligera alza de la inflación, dificultades fiscales, decrecimiento del PBI, elevado déficit en balanza comercial y cuenta corriente de la balanza de pagos. En este contexto, donde empiezan a surgir planteamientos de política económica distintos a los aplicados los últimos seis años en el país, es imprescindible reafirmar las bases en que se ha sustentado el programa económico del gobierno y en particular la trascendencia de la actividad exportadora. Por supuesto ello obliga a reanalizar la política macroeconómica, en su diseño y aplicación, para eliminar los sesgos antiexportadores que aún están presentes. En tal sentido, como dijimos en el Prólogo, creemos que este libro ofrece un enfoque integral de cómo hacerlo.

Bibliografía

- Balassa, Bela & Associates, *Development Strategies in Semi-Industrial Economies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *El BID*, setiembre-octubre 1995.
- Becker, Gary S., "Rule No. 1 in Switching to Capitalism: Move Fast", en *Business Week*, International Edition, May 29-1995, p. 8.
- CEPAL, *Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía*, Santiago-Chile: 1996.
- Cline, W.R., "Las economías de escala y la integración económica en América Latina", en *Integración Latinoamericana*, No. 68, BID-INTAL, mayo 1982.
- El Comercio*, Lima, 26 de noviembre de 1995.
- El Comercio*, Lima, 6 de diciembre de 1995.
- Escobal, J. y M. Castillo, "Sesgos en la medición de la inflación en contextos inflacionarios: el caso peruano", en *Boletín de Opinión*, Lima: Consorcio de Investigación Económica, No. 24, marzo 1996.
- Kitamura, H., "La teoría económica y la integración económica de las regiones subdesarrolladas", en *Integración en América, experiencias y perspectivas*, edición de M.S. Wionczek, México: Fondo de Cultura Económica, 1964.
- Lancaster, K. y R.G. Lipsey, "The General Theory of Second Best", en *Review of Economic Studies*, vol. XXIV (1), No. 63.
- Lewis, W.A., *The Theory of Economic Growth*, II, Irwin, 1955.
- Monitor Company, *Desarrollando las ventajas competitivas del Perú*, mimeo, Perú, 1995.
- Peñaranda, César, *Evaluación y perspectivas de la integración económica en América Latina*, BID-INTAL, Argentina, 1984.
- Peñaranda, César, "Integración andina: dimensión del mercado subregional y distribución de ingresos", en *ENSAYOS ECIEL*, No. 3, agosto 1976.
- Sachs, Jeffrey, "Trade and Exchange Rate Policies in Growth-Oriented Adjustment Programs", en Corbo, Goldstein y Khan (eds.), *Growth-Oriented Adjustment Programs*, Washington D.C.: IMF-IBRD, 1987.
- Tsiang, S.C., "Reasons for the Successful Economic Takeoff of Taiwan", en *Economic Review*, The International Commercial Bank of China, julio-agosto 1986.

ANEXO ESTADÍSTICO

Anexo No. 1

PERÚ EN CIFRAS

(Evolución anual de la economía peruana)

Sector real (%)	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1. Crecimiento PBI	-3.8	2.9	-1.8	5.9	12.8	6.9
2. Inflación	7649.6	139.2	56.7	39.5	15.4	10.2
3. Devaluación	3748.5	86.7	62	28.6	0	6.4
Sector monetario (%)						
1. Emisión primaria	5214.2	96.2	62.3	33.6	48.2	36.9
2. Liquidez						
Moneda nacional	3508	164.4	60.5	50	72	32.3
Moneda extranjera	2123	269.2	43.1	53.5	96.8	45.6
3. Tasa de interés activa						
TAMN-moneda nacional		209	127	77	39	33.5
TAMEX-moneda extranjera	30	22	16.9	16.2	16	17.2
4. Ahorró interno/PBI	13.6	14.7	12.5	14.5	17.2	17.5
Sector público (% del PBI)						
1. Presión tributaria	4	8	9.3	10	11.1	14.1
2. Déficit gobierno central	-3.9	-0.6	-1.7	-1.4	-2.9	-3.7
3. Déficit empresas estatales	-0.8	-0.5	0	-0.3	-0.2	-0.1
Sector externo (mill. US\$)						
1. RIN	350	1300	2001	2701	5850	6641
2. Flujo de inversión extranjera	41	30	166	139	2795	1282
3. Exportaciones FOB	3323	3391	3534	3515	4555	5572
4. Importaciones FOB	2930	3530	4090	4049	5576	7688
5. Capital corto plazo	86	945	1530	1218	1357	1813
6. Capital largo plazo	-734	-46	-151	1185	2826	1731
7. Balanza en cuenta corriente	-678	-814	-1659	-1646	-2101	-3748
Deuda externa (mill. US\$)						
1. Largo-mediano plazo ^{1/}	18064	19722	19671	22870	25130	26709
2. Corto plazo ^{1/}	2644	3034	3636	3500	4152	5352
3. Servicio deuda pública/exp.	7.2	26.8	20.5	49.9	20.3	19.6
4. Deuda externa/PBI	63.6	53.6	55	58.4	57.8	59.2

1/ El BCRP ha corregido estas cifras para los años 1993 en adelante.

Elaboración propia.