

¿Cómo lograr que el Perú se beneficie de la apertura comercial?

Norman Loayza Ojeda*

Banco Mundial

Resumen

En la década de 1990 el Perú entró a una etapa de liberalización económica que dejó atrás los altos grados de protección a la industria nacional registrados en las décadas anteriores. En la actualidad, el proceso de apertura comercial se encuentra en una etapa de negociación y suscripción de importantes acuerdos de libre comercio con, entre otros países, los Estados Unidos y los países del Este de Asia. Es crucial entonces la pregunta: ¿Está el Perú preparado para asumir los retos que implica el libre comercio y traducir sus logros en desarrollo económico? Para que la apertura comercial ayude a generar un entorno de crecimiento y desarrollo económico, el Perú debe profundizar las reformas que le permitan mejorar el nivel de capital humano, hacer los mercados financieros más accesibles, mejorar la calidad de la infraestructura y los servicios públicos, y reducir la carga de regulaciones e impuestos a las empresas formales. En todas estas áreas, y particularmente en los mercados laborales, el Perú tiene mucho en qué progresar.

Palabras clave: apertura comercial, crecimiento económico, condiciones domésticas mínimas.

Códigos JEL: F16 e I18.

* Estoy muy agradecido a Koichi Kume, Marco Antonio Ortiz y Rocío Vásquez por su ayuda en la investigación, así como a Norman Loayza, padre, por su asistencia editorial. Me he beneficiado enormemente de conversaciones con Mercedes Araoz, César Calderón, Luis Carranza, Roberto Chang, Mauricio de la Cuba, Pablo de la Flor, Andrés Montoya, Eduardo Morón, Nathan Nadramija, Javier Nagamine, Rossana Polastri, Bruno Seminario, Roberto Urrunaga, Vicente Tuesta y Gustavo Yamada. Asimismo, agradezco la guía editorial de Enrique Vásquez, director de *Apuntes*. En buena medida este ensayo está basado en el trabajo de investigación presentado en Chang, Kaltani y Loayza (2005). Las conclusiones presentadas en este artículo son a título personal y no reflejan necesariamente las opiniones del Banco Mundial.

Abstract

Peru is currently undergoing negotiations for free trade agreements with the United States and various East Asian countries. Subscribing to these agreements will give Peru the opportunity to consolidate and deepen the process of international trade liberalization started in the 1990s. In order for Peru to take full advantage of the opportunities that international trade openness bring, it must deepen the reforms that upgrade human capital, make financial markets more accessible, promote high quality public infrastructure and governance, and reduce the regulatory burden. In all of these areas, but particularly in that of labor markets, Peru has much scope for progress.

Keywords: trade openness, economic growth, domestic minimum conditions.
JEL codes: F16 and I18.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad el Perú está encauzado en la negociación de acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y varios países del Este de Asia. La suscripción de estos acuerdos le daría al Perú la oportunidad de consolidar y profundizar el proceso de liberalización comercial iniciado en la década de 1990. Esta opinión, sin embargo, no es compartida por todos y hay quienes consideran que la apertura a la competencia externa y los mercados extranjeros podría dañar la economía del país. La oposición a la liberalización comercial puede debilitar los acuerdos comerciales bajo discusión y aun revertir algunas de las reformas iniciales. ¿Cuáles son las razones de esta oposición? ¿Reflejan ellas los intereses privados de los sectores que no han estado sujetos a la competencia internacional? En parte sí, pero también reflejan una preocupación válida de que algunas condiciones domésticas no sean propicias para que los productores nacionales compitan internacionalmente. Este ensayo arguye que con el objetivo de que la liberalización comercial sea ampliamente beneficiosa para el país y, en particular, produzca una expansión significativa del crecimiento económico, son necesarias ciertas reformas en el ámbito doméstico. Este estudio contribuye a identificar las reformas complementarias a la liberalización que permitan aprovechar las ventajas y oportunidades que ofrece la apertura comercial.

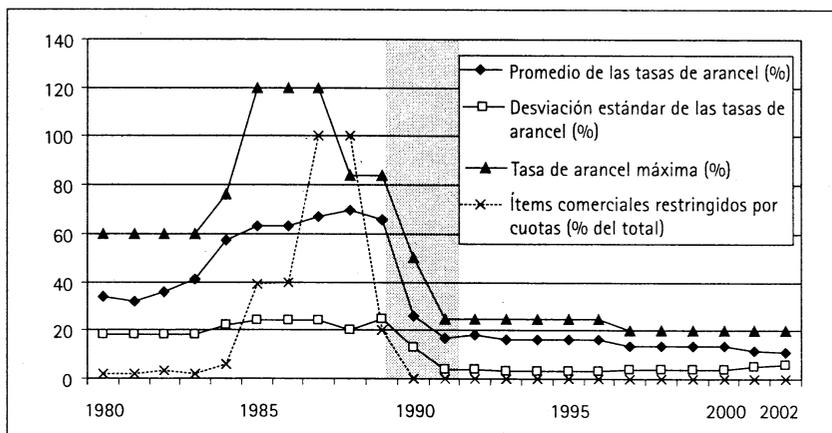
Para poner en contexto la actual discusión sobre el libre comercio, revisaremos primero la experiencia del Perú con relación a la apertura externa iniciada en la década de 1990, destacando los cambios en el comercio internacional que resultaron de la drástica reducción de las barreras comerciales. Luego, con el propósito de enmarcar el debate en el terreno académico, revisaremos la literatura económica sobre las ventajas y desventajas de la liberalización comercial. Entonces, sobre la base de investigaciones recientes, intentaremos reconciliar las dos posiciones y presentar evidencia factual de que un progreso en la agenda de las reformas domésticas puede mejorar el efecto benéfico de la apertura comercial sobre el crecimiento económico. Por último, retornando a la experiencia del Perú, examinaremos qué tan bien posicionado está el país en las áreas requeridas para que la liberalización comercial sea exitosa.

1. EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN COMERCIAL EN EL PERÚ DESDE 1991

Siguiendo una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, los gobiernos peruanos impusieron un alto grado de protección a su industria nacional en las décadas de 1960, 1970 y 1980. Esta estrategia llegó a su desenlace final y fatal en la segunda mitad de la década de 1980, cuando la administración García ejerció una anacrónica política de aislamiento. Su renuencia a cumplir con los pagos de la deuda

internacional –y la correspondiente respuesta adversa de los mercados financieros internacionales– fue acompañada por una política comercial de aranceles altos, restricciones excesivas y protección discriminatoria. Como muestra el gráfico 1, en esta época el promedio y la máxima tasa de aranceles alcanzaron, respectivamente, cerca de 70% y 140%, y las cuotas restrictivas llegaron a cubrir el 100% de los ítems comerciales.

Gráfico 1
Perú: régimen de comercio internacional (1980-2002)



Fuente: cálculos del autor basados en los datos del Banco Central de Reserva del Perú y el Ministerio de Comercio (Mincetur).

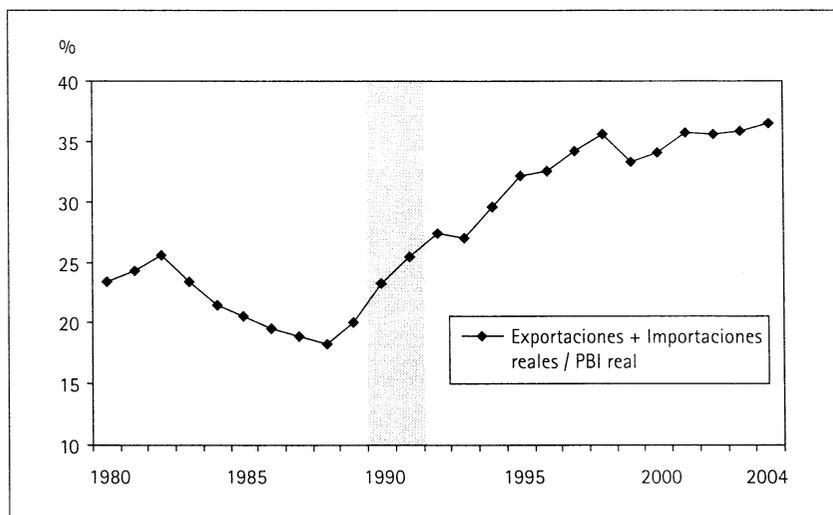
Siguiendo el curso de las reformas orientadas al mercado de la década de 1990, la administración Fujimori inició un vasto proceso de liberalización económica. La piedra angular de este proceso fue la apertura de la economía peruana a los mercados internacionales. En solo un año, las cuotas de importación fueron eliminadas totalmente y el nivel promedio y la dispersión de las tasas arancelarias fueron reducidos drásticamente. La tasa arancelaria promedio fue primero reducida de 66% a fines de 1989 a 26% a fines de 1990, y luego rebajada gradualmente hasta alcanzar 14% en el 2000 (ver el gráfico 1). En años recientes, el régimen de comercio internacional ha continuado su postura liberal, con la excepción de un incremento en la dispersión de las tasas arancelarias debido a la protección preferencial de algunos productos, particularmente del sector agrícola (a una tasa de 30%)¹.

1. De la Cuba y Ferreira (2001) ofrecen una interesante revisión de la política arancelaria del Perú en los últimos años.

El nuevo régimen comercial produjo una expansión notable de las exportaciones e importaciones, de modo que el volumen de comercio del Perú creció de 20% del PBI antes de la liberalización a alrededor de 35% en años recientes (ver el gráfico 2). ¿Cómo se compara la experiencia peruana con otros casos de liberalización comercial? El gráfico 3.A muestra el porcentaje de aumento del volumen comercial (como ratio del PBI) entre su promedio en los ocho años previos a la liberalización y su promedio en los ocho años posteriores. Para facilitar la comparación, el gráfico también muestra el desempeño típico de los países que experimentaron procesos similares de apertura comercial². Podemos observar que el progreso comercial del Perú, aunque sustancial, fue inferior al progreso promedio de los demás países. Como muestra el gráfico 3.B, la tasa de crecimiento del volumen comercial del Perú después de la liberalización fue similar a la de los países con que se le compara, pero dado su agudo declive previo, habría sido necesaria una expansión más fuerte para alcanzar a los países mejor ubicados.

Gráfico 2

Perú: volumen de comercio internacional / PBI (1980-2004)

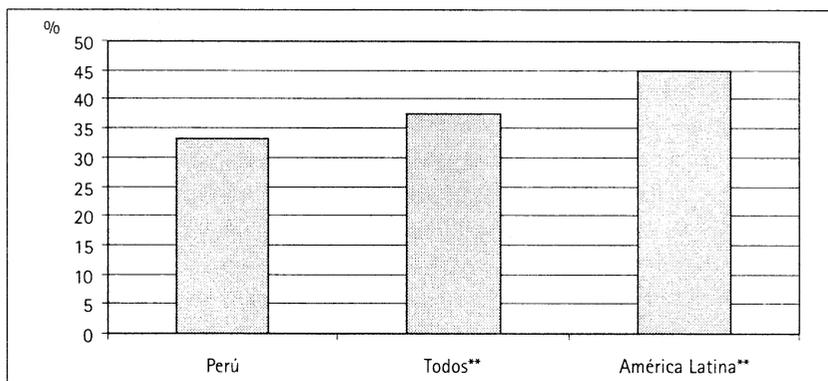


Fuente: cálculos del autor basados en los datos de *World Development Indicators*.

- Para identificar a los países que han liberalizado su comercio internacional usamos el indicador binario construido por Sachs y Warner (1995) y actualizado por Wacziarg y Welch (2003).

Gráfico 3.A

Cambio en comercio internacional / PBI entre antes y después de la liberalización*



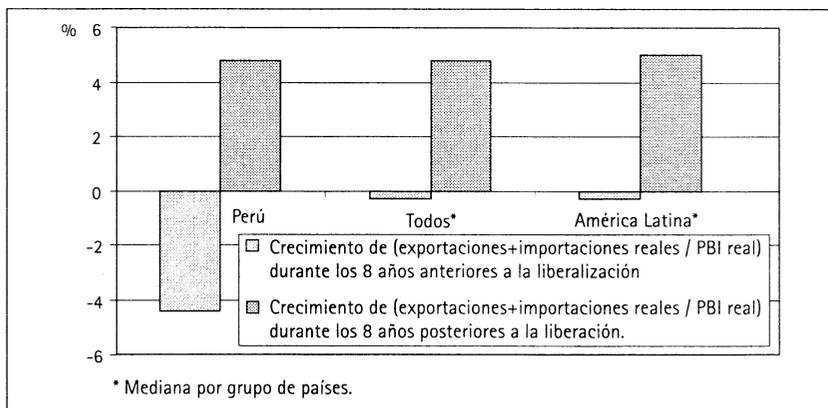
* Porcentaje de cambio de (exportaciones+importaciones reales / PBI real) entre el promedio de los 8 años previos a la liberalización y el promedio de los 8 años posteriores.

** Cambio de la mediana por grupo de países.

Fuente: cálculos del autor basados en los datos de *World Development Indicators* y Wacziarg y Welch (2003).

Gráfico 3.B

Crecimiento del comercio internacional / PBI antes y después de la liberalización



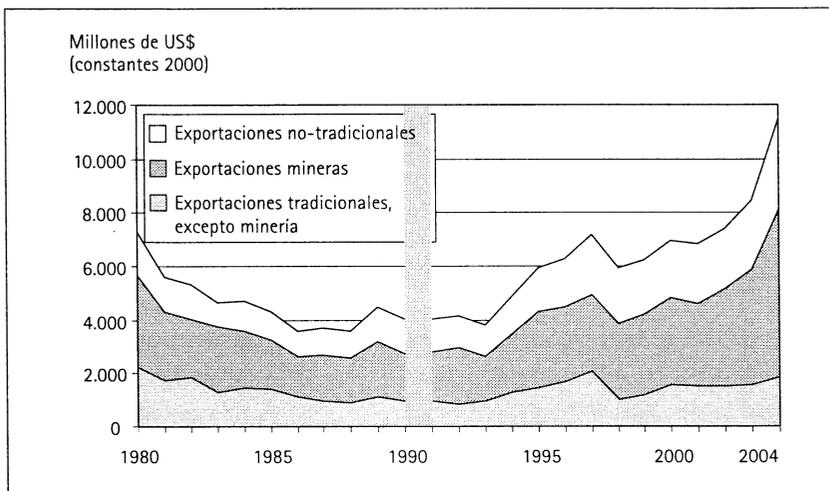
* Mediana por grupo de países.

Fuente: cálculos del autor basados en los datos de *World Development Indicators* y Wacziarg y Welch (2003).

A la vez que el volumen de comercio se expandía, la **composición** de las exportaciones e importaciones experimentó cambios interesantes. Las exportaciones no-tradicionales, que habían estado estancadas durante la década de 1980, crecieron considerablemente en la década de 1990 y comienzos de la del 2000, de manera que su valor real en dólares se incrementó 2,7 veces entre 1990 y el 2004 (ver el gráfico 4). Aun más notable fue el

crecimiento de la exportación minera, que se multiplicó 3,5 veces en el mismo período y ahora representa la mitad de las exportaciones peruanas. Esto se logró gracias a la renovada y fuerte inversión directa extranjera atraída por el nuevo ambiente empresarial del país. Las exportaciones tradicionales no mineras también crecieron, pero a una tasa algo menor, doblando su volumen entre 1990 y el 2004.

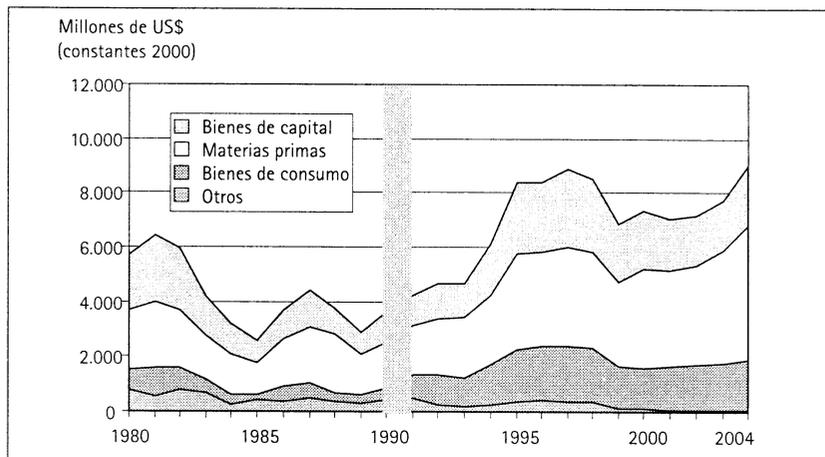
Gráfico 4
Perú: composición de las exportaciones (1980–2004)



Fuente: cálculos del autor basados en los datos del Banco Central de Reserva del Perú.

Con respecto a la composición de las importaciones, el temor de que después de la liberalización los bienes de consumo tomaran la mayor parte las importaciones no se materializó (ver el gráfico 5). Si bien es cierto que en los dos años posteriores a la liberalización la importación de bienes de consumo duplicó su participación desde un constreñido 11-12%, en adelante esta participación permaneció relativamente estable, con fluctuaciones de entre 20 y 25%. Los bienes de capital, y en especial las importaciones de materias primas, también se expandieron fuertemente de 1994 al 2004. Sin embargo, sus respectivas participaciones en el total de importaciones no cambiaron mucho con respecto al período previo a la liberalización, con fluctuaciones de alrededor de 30% (bienes de capital) y 45% (materias primas) durante la década de 1990. Esto ha cambiado algo en años recientes (a partir del 2002), con un aumento de la participación de las materias primas con respecto a la de los bienes de capital.

Gráfico 5
Perú: composición de las importaciones (1980-2004)

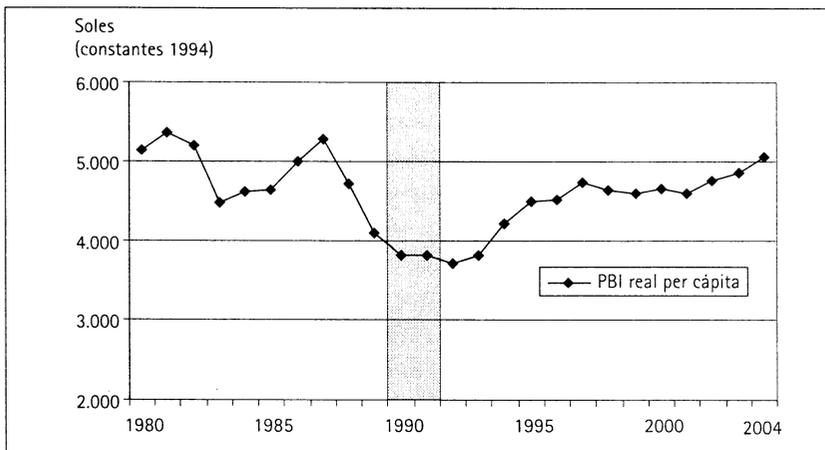


Fuente: cálculos del autor basados en los datos del Banco Central de Reserva del Perú.

En resumen, el proceso de liberalización iniciado en el Perú en 1990 fue amplio y profundo, incluyendo la eliminación de las cuotas restrictivas y una reducción drástica en el nivel y la dispersión de las tasas arancelarias. Como resultado de la liberalización, el volumen comercial se expandió significativamente, y alcanzó el 35% del PBI en años recientes. Esta expansión se apoyó en un notable crecimiento de la minería y las exportaciones no-tradicionales y no consistió en una excesiva importación de bienes de consumo. Junto con la estabilización macroeconómica y las otras reformas estructurales emprendidas en la década de 1990, la apertura comercial ha contribuido a mejorar el crecimiento económico en el Perú (ver el gráfico 6). Haciendo una evaluación conservadora e ignorando los efectos benéficos indirectos, la apertura comercial en el Perú explica un 10% del aumento en el crecimiento experimentado en los últimos 15 años con respecto a la década anterior a la liberalización (aumento de 5 puntos porcentuales)³. Sin embargo, las razones que presentaremos más adelante en el ensayo nos permiten argüir que si el Perú progresa en algunas áreas en que todavía es débil, podrá beneficiarse significativamente más de su apertura económica⁴.

3. Este cálculo está basado en el impacto promedio de la apertura comercial en el crecimiento estimado y presentado más adelante en este ensayo (ver cuadro 1, columna 1). El ratio del volumen de comercio al PBI fue 21% en promedio durante el período 1980-1989 y 32% en el período 1990-2004. El efecto directo de este cambio sobre el crecimiento se obtiene multiplicando la diferencia del logaritmo de estas razones (0,4) por el coeficiente de regresión relacionado con el volumen de comercio (1,2), tal como se muestra en el cuadro 1, columna 1.
4. Morón (2005) toma un enfoque diferente para medir los beneficios de la liberalización. Él usa un modelo dinámico de equilibrio general para determinar los efectos temporales y duraderos de los acuerdos de libre comercio. Sus cálculos son básicamente consistentes con los aquí presentados.

Gráfico 6
Perú: PBI real per cápita (1980–2004)



Fuente: cálculos del autor basados en los datos de *World Development Indicators*.

2. LOS ARGUMENTOS EN PRO Y EN CONTRA DE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL

Desde la crítica de David Ricardo al proteccionismo de las Corn Laws en el siglo XIX al debate actual sobre la globalización, pocos temas en economía han sido tan encendidamente discutidos como la importancia de la apertura internacional en el desarrollo económico de los países. Los argumentos a favor de la apertura son bien conocidos y se remontan, al menos, al análisis de la especialización del mercado de Adam Smith. La apertura promueve una asignación eficiente de recursos mediante el aprovechamiento de las ventajas comparativas, permite la diseminación del conocimiento y el progreso tecnológico, y alienta la competencia en los mercados domésticos e internacionales. La teoría comercial clásica entiende los beneficios de la apertura como el avance hacia la frontera de las posibilidades de producción de la economía. A este efecto, en el nivel de la producción y el ingreso, los modelos teóricos recientes agregan un efecto de crecimiento obtenido cuando las áreas de especialización promovidas por el comercio gozan de rendimientos crecientes a escala, como se ilustra en los modelos de crecimiento endógeno de Young (1991), Grossman y Helpman (1991), Eicher (1999) y Lee (1993).

Estrictamente hablando, los argumentos a favor de la apertura descansan en el supuesto clásico de la existencia de mercados (e instituciones) eficientes. Si existiesen imperfecciones serias en el mercado o las instituciones que lo sostienen, la apertura comercial podría

llevar a una sub-utilización de los recursos humanos y de capital existentes, una concentración en actividades económicas extractivas, o una especialización en sectores que no conducen a adelantos tecnológicos. Grossman y Helpman (1991) y Matsuyama (1992) proveen modelos teóricos que ilustran la posibilidad de que la apertura lleve a un país atrasado a especializarse en sectores tradicionales, no dinámicos, y a perder así los beneficios de la innovación tecnológica. Esta posibilidad se cumple cuando en la economía analizada existen imperfecciones en los contratos y mercados financieros que hacen que los agentes económicos obedezcan a una noción miope de la ventaja comparativa. Sachs y Warner (1995, 1999) desarrollan un modelo teórico en el que la especialización en sectores extractivos y de recursos naturales impide al país dedicarse a la actividad industrial que, por su productividad creciente, podría llevarle a un crecimiento duradero. En este caso, la imperfección subyacente de la economía examinada es una debilidad institucional que induce al aprovechamiento rápido y terminal de los recursos naturales por parte de grupos limitados de la sociedad.

En resumen, el análisis teórico concluye que la apertura puede ser beneficiosa para el desarrollo siempre que los mercados y las instituciones funcionen suficientemente bien. En general, sin embargo, la teoría indica que el impacto de la apertura sobre el crecimiento puede ser ambiguo y potencialmente heterogéneo entre países.

3. LA EVIDENCIA EMPÍRICA

La ambigüedad teórica de los efectos de la apertura se refleja en la evidencia empírica disponible. Los primeros estudios que utilizaron comparaciones internacionales encontraron que la liberalización comercial había traído unos efectos muy positivos en el crecimiento económico. Este es el caso de los estudios de Dollar (1992), Sachs y Warner (1995) y Edwards (1998). Sin embargo, otros investigadores tales como Harrison (1996) y Rodríguez y Rodrik (2001) pusieron en duda esta conclusión alegando que los estudios que la obtienen sufren de deficiencias metodológicas. Critican, en primer lugar, los indicadores que estos estudios utilizan para medir la apertura comercial, aduciendo que en algunos casos son medidas de buen manejo macroeconómico en general y en otros son simplemente el resultado de las características innatas de los países. En segundo lugar, critican la simplicidad del tratamiento econométrico, como la omisión de variables explicativas relevantes (por ejemplo, las relacionadas con factores institucionales y geográficos) y el ignorar que la apertura comercial puede no solo causar sino ser causada por el crecimiento económico.

Los estudios empíricos recientes han tomado en cuenta estas críticas y han buscado resolverlas empleando técnicas econométricas basadas en la comparación internacional de

los cambios en la apertura comercial y los cambios correspondientes en el crecimiento económico (en vez de la comparación de los niveles de apertura y crecimiento, como lo hicieron los primeros estudios). Un primer grupo, representados por Dollar y Kraay (2004) y Loayza, Fajnzylber y Calderón (2005), utilizan grandes bases de datos –que combinan docenas de países y varias decenas de años– y técnicas econométricas sofisticadas (como el método generalizado de momentos aplicado a modelos dinámicos de datos en panel) para obtener unos resultados inmunes a las críticas de Rodríguez y Rodrik. Ellos confirman los resultados de los primeros estudios empíricos y concluyen que la apertura de la economía al comercio internacional trae en promedio mejoras significativas en el crecimiento económico. En un segundo tipo de estudios, Wacziarg y Welch (2003) arriban a una conclusión similar pero partiendo de un enfoque metodológico diferente. Ellos usan la metodología de estudio de eventos –donde el evento en este caso se define como el inicio de la apertura comercial– y encuentran que los países que liberalizan su comercio internacional experimentan en promedio aumentos significativos en su volumen comercial, sus tasas de inversión y sus tasas de crecimiento del producto. Como su método está basado en el examen de país por país, Wacziarg y Welch pueden no solo encontrar los efectos promedio sino también los efectos individuales. En su evaluación de 13 casos-país encuentran una notable heterogeneidad en la respuesta del crecimiento a la liberalización comercial. Estos autores notan que las respuestas positivas tienden a encontrarse en países que gozan de estabilidad política.

4. EL ROL DE LAS POLÍTICAS COMPLEMENTARIAS

De la discusión anterior podemos extraer dos conclusiones principales. La primera es que el efecto promedio de la apertura comercial en el crecimiento económico es positivo. La segunda es que, subyacente a este efecto promedio, hay una notable variedad en los efectos correspondientes a cada país. ¿Es esta heterogeneidad propia del azar o sigue algún patrón sistemático? El análisis teórico revisado anteriormente indica que la diversidad en las respuestas del crecimiento frente a la apertura no es arbitraria, sino que depende de una variedad de condiciones relacionadas con el funcionamiento de la economía y sus instituciones. La evidencia que presentamos en esta sección y la siguiente confirma esta conclusión.

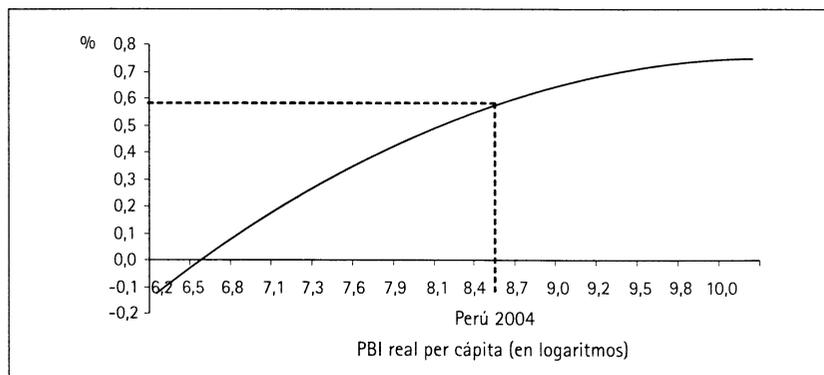
Comencemos con dos ilustraciones simples. La primera es tomada del estudio de Calderón, Loayza y Schmidt-Hebbel (2006). Este trabajo encuentra que el efecto de la apertura comercial en el crecimiento depende del nivel de ingreso per cápita del país. El gráfico 7 simula este resultado trazando el efecto estimado de un aumento (de una desviación típica) del volumen comercial (como fracción del PBI) sobre el crecimiento económico como

función del PBI per cápita. Como muestra el gráfico, el efecto de la apertura sobre el crecimiento es cercano a cero en los países con bajos niveles de PBI per cápita; este efecto se hace positivo e incrementa (a una tasa decreciente) conforme aumenta el ingreso medio del país, y alcanza un máximo en los países con mayor nivel de ingreso. El efecto de la apertura sobre el crecimiento pareciera entonces ser económicamente significativo solo para los países con medianos y altos ingresos.

El resultado de que el efecto benéfico de la apertura se incrementa con el nivel de ingreso genera, a su vez, otra pregunta interesante: Dado que el nivel de PBI per cápita es un indicador general del nivel de desarrollo de un país, ¿qué características relacionadas con el desarrollo hacen que un país aproveche mejor la apertura comercial? Consideremos la siguiente ilustración. El gráfico 8 presenta el cambio en la tasa de crecimiento del PBI per cápita entre la década de 1980 y la de 1990 frente a los cambios en el volumen de comercio (como fracción del PBI) entre los mismos periodos en una muestra mundial de 82 países. La figura consta de cuatro paneles, y en cada uno de ellos identificamos las observaciones del tercio superior (marcadas con diamantes) y las de los dos tercios inferiores (círculos) de acuerdo con cada uno de los siguientes cuatro criterios: a) la tasa de escolaridad secundaria (como representante del nivel de capital humano); b) la tasa de líneas telefónicas per cápita (como representante de la infraestructura de telecomunicaciones); c) un índice subjetivo de la calidad institucional del gobierno del país; y d) un índice de la flexibilidad del mercado laboral. Las medidas correspondientes a estos criterios pertenecen a la década de 1980, el período inicial.

Gráfico 7

Efecto crecimiento de la apertura comercial como una función del nivel de ingreso del país



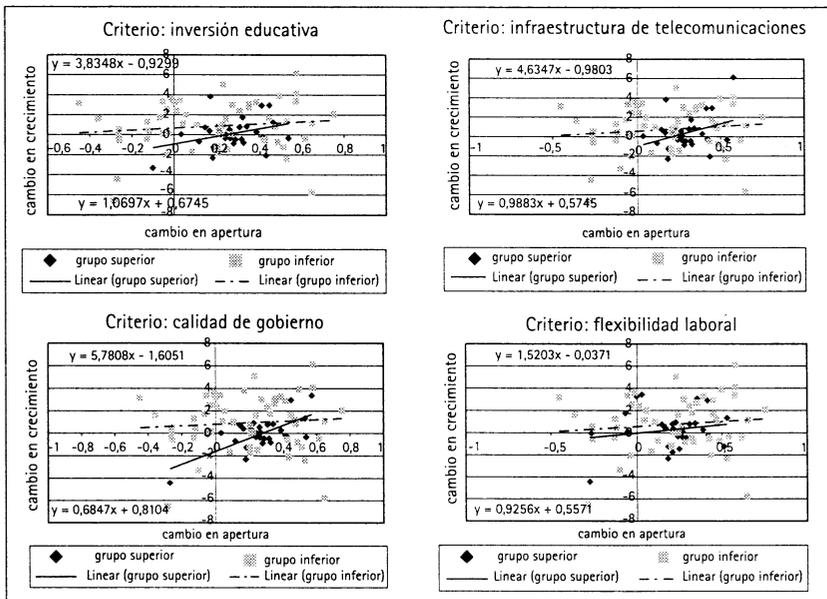
* La curva muestra el efecto de un aumento de 1 desviación estándar en el volumen comercial / PBI sobre la tasa de crecimiento del PBI per cápita. Este efecto varía según el nivel del PBI per cápita de cada país.

Fuente: Calderón, Loayza y Schmidt-Hebbel (2005).

El separar las observaciones superiores de las inferiores (de acuerdo con cada uno de los criterios) nos permite analizar en qué grupo es más fuerte la relación entre el aumento en el volumen comercial y el aumento en el crecimiento económico. Específicamente, para cada grupo de observaciones calculamos los parámetros de la línea de regresión econométrica (obtenida mediante el método de mínimos cuadrados ordinarios). Encontramos que para las observaciones de los grupos inferiores no hay una relación significativa entre los cambios en el comercio y los de crecimiento (es decir, la pendiente de la línea de regresión es estadísticamente igual a cero). Sin embargo, para los grupos del tercio superior los aumentos en el crecimiento tienden a ocurrir donde hubo también aumentos en el comercio (es decir, la pendiente de la línea de regresión es positiva y estadísticamente significativa). Esta ilustración es muy simple, pero veremos que los ejercicios econométricos más rigurosos presentados en la siguiente sección confirman su conclusión: el efecto de la apertura comercial sobre el crecimiento no es fruto del azar, sino que depende de algunas condiciones relacionadas con el desarrollo y específicas de cada país, tales como su logro educativo, su infraestructura pública, la calidad de su gobierno y su flexibilidad laboral.

Gráfico 8

Cambios en el crecimiento económico frente a cambios en la apertura comercial entre la década de 1990 y la de 1980



* Crecimiento económico: tasa de crecimiento del PBI real per cápita. Apertura comercial: ratio de volumen comercial al PBI.

** Grupo superior: tercio superior de los países de acuerdo con el criterio correspondiente.

Fuente: Chang, Kaltani y Loayza (2005).

En conclusión, el éxito de la apertura en producir un aumento del crecimiento económico –y todo lo bueno que suele acompañar al crecimiento, como la generación de empleo y el alivio de la pobreza– depende de las características económicas e institucionales que hacen que los agentes económicos –trabajadores y empresas– sean capaces de ajustarse a las nuevas condiciones y oportunidades presentadas por la competencia internacional. ¿Serán las empresas nacionales capaces de incrementar su productividad para hacer sus productos atractivos en los mercados internacionales? La creación de nuevas compañías y la desaparición de las obsoletas (el proceso schumpeteriano de «destrucción creativa»), ¿se darán gradualmente, sin una gran dislocación del capital y el empleo? ¿Serán los trabajadores capaces de renovar sus habilidades para poder ser empleados en los sectores emergentes? El sistema financiero, ¿será capaz de reconocer las nuevas buenas oportunidades de inversión y así proveer recursos para su desarrollo? La infraestructura pública en telecomunicaciones, carreteras y puertos, ¿apoyará el proceso de transformación de la economía con costos baratos y disponibilidad apropiada? Los empresarios, ¿dirigirán sus recursos a las actividades en las que el país tiene ventajas comparativas desde una perspectiva duradera o los concentrarán en sectores extractivos de breve duración? Los propietarios de compañías, ¿elegirán una tecnología que aproveche las ventajas de los abundantes recursos laborales del país o preferirán tecnologías intensivas en capital que les ayuden a evitar los costos laborales encarecidos por regulaciones excesivas? Por último, los agentes económicos, ¿concentrarán sus energías en actividades productivas o las desviarán hacia la búsqueda de las rentas creadas por un estado incompetente y corrupto? Las respuestas a estas preguntas condicionarán y determinarán el funcionamiento de la economía después de la apertura a los mercados internacionales. Ellas dependerán del progreso que la sociedad pueda hacer en la educación de la población, el desarrollo financiero, la provisión de infraestructura pública, la eficiencia del gobierno y la flexibilidad de los mercados de productos y factores de producción.

Hasta ahora hemos ofrecido unas conjeturas razonables apoyadas en la literatura económica y en la evidencia internacional. En la siguiente sección ofrecemos una evidencia econométrica más rigurosa sobre la importancia de la agenda doméstica de reformas complementarias a la apertura comercial⁵.

5. EVIDENCIA ECONOMÉTRICA

Esta sección presenta evidencia econométrica de cómo el efecto de la apertura comercial sobre el crecimiento económico depende de una variedad de características estructurales

5. Bolaky y Freund (2004) presentan evidencia empírica similar; específicamente, encuentran que el efecto de crecimiento de la apertura comercial mejora con una mayor flexibilidad laboral.

de los países. Tomamos como punto de partida los trabajos econométricos de Dollar y Kraay (2004) y Loayza, Fajnzylber y Calderón (2005). Al igual que ellos, usamos el procedimiento del método generalizado de momentos (MGM) para estimar los efectos de la apertura comercial y otras variables sobre el crecimiento económico. Nos diferenciamos de estos estudios, sin embargo, en que permitimos que el impacto de la apertura sea heterogéneo entre países y dependa de características nacionales tales como la inversión educativa, la penetración financiera, la estabilización macroeconómica, la infraestructura de telecomunicaciones, la calidad del gobierno, la flexibilidad del mercado laboral y la facilidad de establecimiento y salida de empresas del mercado formal.

Nuestro trabajo empírico deriva sus resultados de la información contenida en las comparaciones entre países y a lo largo del tiempo. Específicamente, nuestra base de datos comprende 82 países y, para cada uno de ellos, 8 ó menos observaciones correspondientes a los promedios quinquenales en el período 1960-2000. La muestra incluye 22 países desarrollados y 60 en desarrollo. De los últimos, 18 son de África subsahariana, 12 de Asia, 9 del Medio Oriente y Norte de África, y 21 de América Latina y el Caribe⁶.

La ecuación básica de regresión econométrica que estimamos es la siguiente:

$$Y_{i,t} - Y_{i,t-1} = \beta_0 Y_{i,t-1} + \beta_1' CV_{i,t} + \beta_2 OP_{i,t} + \mu_t + \eta_i + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

En donde los símbolos i y t representan país y período de tiempo, respectivamente; Y representa el logaritmo del PBI per cápita; CV es un conjunto de determinantes del crecimiento (que actúan como variables de control); OP representa la apertura comercial; μ_t y η_i denotan factores no observados por período y país, respectivamente; y ε es el residuo de la regresión.

La variable dependiente es la tasa promedio de crecimiento del PBI real per cápita (es decir, la diferencia del logaritmo del PBI real per cápita normalizada por la longitud del período). La ecuación de regresión es dinámica en el sentido de que incluye el nivel inicial del PBI per cápita como una de las variables explicativas. La medida de la apertura comercial es el ratio del volumen comercial (la suma de las exportaciones e importaciones reales) al PBI real. Las demás variables explicativas son elegidas considerando su importancia como determinantes directos del crecimiento y su potencial para influir en el efecto que la apertura pueda tener sobre el crecimiento económico. Este grupo incluye variables que varían de país a país

6. Véase Chang, Kaltani y Loayza (2005) para obtener detalles de la muestra de datos y de las variables usadas en el trabajo econométrico. Este trabajo también describe con detalle el método econométrico utilizado.

y a lo largo del tiempo, así como variables que varían solo de país a país (es decir, son constantes en el tiempo). En el primer grupo tenemos la tasa promedio de la escolaridad secundaria (que sirve para medir la inversión en capital humano), la tasa promedio del ratio del crédito privado al PBI (como una medida de la profundidad financiera), la tasa promedio de la inflación de precios (como inversa de la estabilidad macroeconómica) y el número promedio de líneas telefónicas per cápita (como medida de la infraestructura de telecomunicaciones). De las variables que varían solo de país a país tenemos índices de la flexibilidad del mercado laboral y del establecimiento y la salida de empresas, tomados del reporte *Doing Business* (Banco Mundial 2003a); así como un índice de la calidad del gobierno según la *International Country Risk Guide* (Political Risk Services 2003), que incluye características como el respeto a la ley, la eficiencia de la burocracia, la toma de responsabilidad de las actividades estatales y la ausencia de corrupción.

Nuestro aporte metodológico consiste en extender la especificación básica presentada arriba permitiendo que el efecto de la apertura sobre el crecimiento no sea necesariamente constante, sino que pueda depender del nivel de las demás variables. Esto se implementa en la ecuación de regresión añadiéndole la multiplicación de la medida de la apertura comercial por cada una de las demás variables (este término multiplicativo es también llamado «término de interacción»). La nueva ecuación de regresión es la siguiente:

$$y_{i,t} - y_{i,t-1} = \beta_0 y_{i,t-1} + \bar{\beta}_1' CV_{i,t} + \beta_2 OP_{i,t} + \beta_3 cv_{i,t} * OP_{i,t} + \mu_t + \eta_i + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

En donde *cv* representa cada una de las variables de las que dependería el efecto de la apertura sobre el crecimiento económico. Permitimos la interacción entre estas variables y la medida de apertura comercial una por una. Lo hacemos de esta manera con el propósito de simplificar la interpretación de los resultados y no exigir demasiado de la capacidad de información que pueden entregar los datos⁷.

La ecuación de regresión de crecimiento presentada arriba plantea algunos desafíos para la estimación econométrica. El primero es la presencia de efectos específicos no observados por período y por país. Los primeros se pueden controlar de manera simple permitiendo que la regresión tenga interceptos distintos por período (que en nuestro caso corresponden a

7. La interpretación de los coeficientes de las variables que varían en el tiempo y de sus interacciones con la apertura comercial no presenta dificultades. Sin embargo, la interpretación de los coeficientes relacionados con las variables que son constantes en el tiempo requiere alguna explicación. Dado que no varían en el tiempo, sus efectos directos son indistinguibles del efecto de los factores no observados por país, y por ello su coeficiente de regresión no es presentado en las tablas de resultados. Sin embargo, el coeficiente de su interacción con la apertura económica sí es identificable y analizable, y por lo tanto es presentado en las tablas de resultados.

los ocho quinquenios comprendidos en el período 1960-2000). Sin embargo, no se puede aplicar un método análogo para los efectos no observados por país dada la naturaleza dinámica de la ecuación de regresión. El segundo desafío de estimación consiste en que la mayoría de las variables explicativas no son exógenas, sino que dependen endógenamente del proceso de crecimiento económico. Por lo tanto, es necesario eliminar el sesgo de estimación resultante de la simultaneidad y causalidad reversa de estas variables explicativas.

Para responder a estos desafíos utilizamos el método generalizado de momentos (MGM) aplicado a modelos dinámicos para datos en panel, desarrollado por Holtz-Eakin, Newey y Rosen (1988), Arellano y Bond (1991), y Arellano y Bover (1995). Este procedimiento está basado, primero, en usar observaciones previas de las variables explicativas como variables instrumentales para superar el problema de la endogeneidad de los determinantes del crecimiento; y, segundo, en transformar la ecuación de regresión (o las variables instrumentales) de niveles a diferencias para eliminar la influencia de los efectos no observados por país.

Los resultados de la estimación de la ecuación de regresión son presentados en los cuadros 1 y 2. El cuadro 1 muestra los resultados de la regresión básica sin términos de interacción (columna 1) y de las regresiones en las que la apertura interactúa con las variables que varían en el tiempo (columnas 2-5). Estas variables están relacionadas con las áreas de las reformas económicas de primera generación: inversión educativa, profundidad financiera, estabilidad macroeconómica e infraestructura pública, respectivamente. El cuadro 2 muestra los resultados de la regresión en la que la apertura interactúa con las variables constantes en el tiempo. Ellas representan las áreas institucionales y regulatorias donde las reformas –a menudo llamadas «de segunda generación»– han sido más limitadas. Específicamente, son los índices de, respectivamente: la calidad del gobierno, la flexibilidad del mercado laboral, la flexibilidad para el establecimiento formal de las empresas y la flexibilidad para su salida del mercado. Estas variables son tratadas como constantes por país a lo largo del tiempo porque sus características institucionales fundamentales cambian, en efecto, muy lentamente, y porque los datos sobre su dimensión temporal son muy limitados o inexistentes.

La regresión básica (cuadro 1, columna 1) muestra resultados consistentes con la literatura empírica previa. El PBI per cápita inicial lleva un coeficiente significativo y de signo negativo, lo que se interpreta comúnmente como evidencia de «convergencia condicional» (es decir, *ceteris paribus*, el crecimiento es mayor en los países que parten de una base más baja). Los indicadores de la inversión educativa, de la profundidad financiera y de la infraestructura pública presentan coeficientes positivos y significativos, que denotan su

impacto beneficioso en el crecimiento económico. La inflación, por otro lado, lleva un coeficiente negativo que revela la consecuencia dañina de la inestabilidad macroeconómica. La apertura comercial es también una variable explicativa significativa y, confirmando los resultados de estudios anteriores, encontramos que tiene un impacto positivo en el crecimiento económico.

Dado que en la especificación básica solo se permiten los efectos lineales, el impacto estimado de la apertura en el crecimiento es un efecto promedio. Las regresiones con términos de interacción, que presentamos a continuación, intentan develar qué hay detrás de este promedio positivo. La estimación de los efectos «período» indica que las condiciones internacionales para el crecimiento se deterioraron en las décadas de 1980 y 1990 con relación a las décadas previas. Por último, tanto la prueba de Sargan como la de correlación serial indican que la hipótesis de una especificación correcta de la regresión no es rechazada, lo que otorga validez estadística a nuestra estimación de resultados. Este respaldo de la especificación estadística se cumple también en los ejercicios econométricos presentados a continuación (pero solo lo mencionamos aquí para evitar la redundancia).

El cuadro 1 también presenta los resultados de las regresiones que incluyen los términos de interacción (columnas 2-5). En ellos se puede observar un patrón interesante que apoya la tesis de la complementariedad de las reformas económicas: los coeficientes de la interacción entre la medida de la apertura comercial y, respectivamente, las medidas de la inversión educativa, la profundidad financiera y la infraestructura de telecomunicaciones, son positivos y estadísticamente significativos. Esto indica que el efecto de una mayor apertura comercial sobre el crecimiento económico depende positivamente del progreso hecho en cada una de estas áreas. Es decir, una mayor apertura resulta en un mayor incremento en el crecimiento económico cuando la inversión en educación es fuerte, los mercados financieros son profundos y la infraestructura en telecomunicaciones es más fácilmente disponible. Una explicación que permite entender en su conjunto estos resultados concierne a la competitividad de la economía en los mercados internacionales: cuando las empresas nacionales pueden contar con una fuerza laboral educada, un crédito de acceso fácil y barato y una infraestructura eficiente, son capaces de competir con empresas extranjeras y expandir eficazmente sus mercados. La interacción entre el volumen comercial y la inflación no es significativa, y esto puede reflejar el hecho de que para inflaciones pequeñas y moderadas las distorsiones de precios relativos no son severas.

Cuadro 1

Crecimiento económico y la interacción entre la apertura comercial y otras reformas económicas

Datos de una muestra mundial de países con observaciones quinquenales en el periodo 1960-2000

Variable dependiente: tasa de crecimiento del PBI real per cápita

Método de estimación: GMM-IV (Arellano y Bover 1995, Blundell y Bond 1998)

	Interacción de la apertura con:				
	[1] Básica: sin interacciones	[2] Inversión educacional	[3] Profundidad financiera	[4] Inflación	[5] Infraestructura de telecomuni- caciones
VARIABLES DE CONTROL					
PBI per cápita inicial (en logs.)	-3,1713 ** 0,18	-3,2036 ** 0,21	-3,2627 ** 0,17	-3,2059 ** 0,18	-3,3552 ** 0,23
Inversión educacional (enrolamiento en secundaria, en logs.)	1,1621 ** 0,15	-0,8610 ** 0,42	1,2105 ** 0,16	1,1402 ** 0,16	1,2594 ** 0,17
Profundidad financiera (crédito privado doméstico / PBI, en logs.)	1,0272 ** 0,11	0,9421 ** 0,09	0,0262 0,21	1,0071 ** 0,11	0,9234 ** 0,07
Inflación (desviación de la tasa de inflación de -3%, en logs.)	-0,4580 ** 0,08	-0,4350 ** 0,07	-0,4895 ** 0,07	-0,3243 0,21	-0,4364 ** 0,07
Infraestructura de telecomunicaciones (líneas telefónicas per cápita, en logs.)	1,5764 ** 0,13	1,5904 ** 0,16	1,6053 ** 0,14	1,6050 ** 0,14	0,6423 ** 0,19
APERTURA					
Apertura comercial (AC) (volumen comercial / PBI, en logs.)	1,1959 ** 0,16	-2,0421 ** 0,59	-0,2553 0,28	1,3497 ** 0,28	3,2821 ** 0,48
INTERACCIONES					
AC * Inversión en educación		1,0031 ** 0,18			
AC * Profundidad financiera			0,4629 ** 0,08		
AC * Inflación				-0,0725 0,10	
AC * Infraestructura de telecomunicaciones					0,4970 ** 0,09
CAMBIOS DE PERÍODOS					
Intercepto (periodo base: 1966-1970)	26,6266 **	33,8398 **	30,5385 **	26,8523 **	24,3839 **
-Período 1971-1976	-0,2987 *	-0,2371	-0,2168	-0,2698	-0,2973 **
-Período 1976-1980	-1,1300 **	-1,1488 **	-1,0385 **	-1,1052 **	-1,1850 **
-Período 1981-1985	-3,3327 **	-3,3847 **	-3,2966 **	-3,3011 **	-3,4343 **
-Período 1986-1990	-2,9064 **	-3,0726 **	-2,9450 **	-2,8904 **	-3,1684 **
-Período 1991-1995	-3,6060 **	-3,8088 **	-3,6621 **	-3,6020 **	-3,9486 **
-Período 1996-2000	-4,3282 **	-4,6922 **	-4,4665 **	-4,3250 **	-4,8331 **
Paises/observaciones	82/544	82/544	82/544	82/544	82/544
PRUEBAS DE ESPECIFICACIÓN (valores p)					
- Prueba de Sargan	0,42	0,42	0,37	0,39	0,47
- Correlación de 2 ^{do} orden	0,15	0,14	0,15	0,14	0,14

Los números bajo los coeficientes son los errores estándar correspondientes.

* Denota significación estadística al 10%.

** Denota significación estadística al 5%.

Fuente: Chang, Kaltani y Loayza (2005).

Cuadro 2

Crecimiento económico y la interacción entre la apertura comercial y las reformas institucionales y regulatorias^{1/}

Datos de una muestra mundial de países con observaciones quinquenales en el período 1960-2000

Variable dependiente: tasa de crecimiento del PBI real per cápita

Método de estimación: GMM-IV (Arellano y Bover 1995, Blundell y Bond 1998)

	Interacción de la apertura con:			
	[1] Calidad de gobierno	[2] Flexibilidad laboral	[3] Flexibilidad de establecimiento de empresas	[4] Flexibilidad de salida de empresas
Variables de control				
PBI per cápita inicial (en logs.)	-3,4019 **	-4,0229 **	-3,0202 **	-3,2063 **
Inversión educacional (enrolamiento en secundaria, en logs.)	0,33	0,24	0,21	0,18
Profundidad financiera (crédito privado doméstico / PBI, en logs.)	1,2845 **	1,5146 **	1,7603 **	1,2424 **
Inflación (desviación de la tasa de inflación de -3%, en logs.)	0,16	0,16	0,16	0,11
Infraestructura de telecomunicaciones (líneas telefónicas principales per cápita, en logs.)	0,9632 **	1,2870 **	0,9063 **	1,3196 **
	0,12	0,12	0,12	0,12
	-0,3830 **	-0,3513 **	-0,5266 **	-0,2848 **
	0,08	0,08	0,08	0,07
	1,5912 **	1,6379 **	1,4037 **	1,0532 **
	0,17	0,12	0,14	0,13
Apertura				
Apertura comercial (AC)	0,0802	-3,7359 **	-3,5333 **	1,6581 **
(volumen comercial / PBI, en logs.)	0,33	0,64	0,69	0,27
Interacciones				
AC * Calidad de gobierno (índice ICRG, 0 - 1)	2,9617 **			
	0,87			
AC * Flexibilidad laboral (0 - 1)		8,9986 **		
		1,36		
AC * Flexibilidad de establecimiento de empresas (0 - 1)			7,4593 **	
			1,31	
AC * Flexibilidad de salida de empresas (0 - 1)				-0,8598
				0,73
Cambios de períodos				
Intercepto (período base: 1966-1970)	30,1810 **	39,9023 **	34,5819 **	20,0764 **
-Período 1971 -1976	-0,2943 *	-0,6062 **	-0,3485 *	-0,6757 **
-Período 1976 -1980	-1,1737 **	-1,5945 **	-1,2628 **	-1,5267 **
-Período 1981 -1985	-3,4484 **	-3,7077 **	-3,6949 **	-3,5881 **
-Período 1986-1990	-3,1087 **	-3,3740 **	-3,3734 **	-2,9243 **
-Período 1991 -1995	-3,9498 **	-3,9600 **	-4,0722 **	-3,5820 **
-Período 1996-2000	-4,6800 **	-4,4676 **	-4,8611 **	-3,8035 **
Países/observaciones				
Países/observaciones	82/544	79/523	82/544	78/518
Pruebas de especificación (valores p)				
- Prueba de Sargan	0,37	n.d.	0,38	n.d.
- Correlación de 2 ^{do} orden	0,12	0,28	0,13	0,25

Los números bajo los coeficientes son los errores estándar correspondientes. * (**) denota significado estadístico al 10(5)%.

^{1/} Las medidas de las condiciones institucionales y regulatorias no varían, o varían poco, en el tiempo. Su impacto directo sobre el crecimiento económico no puede ser separado del de los factores-país no observados; sin embargo, son incluidos en la regresión como variables de control.

Fuente: Chang, Kaltani y Loayza (2005).

El cuadro 2 presenta los resultados de las regresiones que incluyen la interacción entre la apertura comercial y los indicadores de avance institucional. Es interesante constatar que también para este grupo de variables se observa un patrón de complementariedad de las reformas: los coeficientes de la interacción entre la medida de apertura y, respectivamente, las medidas de la calidad de gobierno, la flexibilidad del mercado laboral y la flexibilidad en el establecimiento de empresas, son positivos y estadísticamente significativos. El impacto benéfico de un incremento de la apertura comercial sobre el crecimiento económico es mayor cuando el gobierno es eficiente, honesto, transparente y cumplidor de la ley. Asimismo, este efecto es más fuerte cuando la flexibilidad de los mercados de productos y de factores de producción, en especial del laboral, permite a las empresas domésticas transformarse y ajustarse a un entorno cambiante como el que es propio de los mercados internacionales.

6. LA AGENDA DE REFORMAS DOMÉSTICAS

El análisis econométrico recién presentado puede ayudar a evaluar cuán bien preparado está un país para asumir los desafíos y oportunidades de la apertura comercial. Para este propósito es útil cuantificar el impacto de un cambio en la apertura sobre el crecimiento dado el nivel de progreso del país en las condiciones domésticas relevantes. Este análisis puede servir para identificar las áreas en las que el país en cuestión requiere más progreso para mejorar el efecto que la apertura comercial puede tener en el crecimiento económico.

Usando los parámetros obtenidos en el análisis econométrico podemos estimar el impacto total de un cambio en la apertura sobre el crecimiento económico. Específicamente, según la ecuación de regresión (2), este impacto está dado por:

$$\Delta \text{Crecimiento} = (\beta_2 + \beta_3 * \text{Condición doméstica}) * \Delta \text{Apertura} \quad (3)$$

En donde el símbolo Δ significa cambio, β_2 y β_3 son los coeficientes de, respectivamente, la apertura comercial y el término de interacción. Llamamos «condición doméstica» a cada una de las variables que tienen una interacción estadísticamente significativa con la apertura en la regresión de crecimiento. Como claramente muestra la ecuación (3), el efecto de un cambio en la apertura sobre el crecimiento es una función lineal de cada condición doméstica. Para evaluar esta función a valores razonables, fijamos el cambio en la apertura a 1 desviación estándar en la muestra. En el gráfico 9 simulamos esta función para seis condiciones domésticas: inversión educativa, profundidad financiera, infraestructura de telecomunicaciones, calidad del gobierno, flexibilidad del mercado laboral y flexibilidad de establecimiento de empresas. Para cada una de ellas consideramos su rango completo de

variación en la muestra (considerando todos los países y todos los períodos) y su rango correspondiente al último período (1996-2000), que representa con mayor precisión las condiciones actuales de los países. Por último, en cada simulación identificamos dónde se encuentra el caso del Perú y, con fines comparativos, el de otros países en desarrollo.

Antes de centrarnos en el caso del Perú discutamos algunos resultados generales de las simulaciones mostradas en el gráfico 9. De acuerdo con ellas, si las condiciones domésticas tienen un nivel muy bajo, en principio una mayor apertura podría conllevar una reducción del crecimiento económico. En la práctica, sin embargo, la mayoría de países tienen condiciones domésticas suficientemente avanzadas en la actualidad como para garantizar que, al menos, la apertura no lleve a una caída del crecimiento. Esto se aplica en particular a las condiciones domésticas relacionadas con la inversión educativa, el desarrollo financiero y la calidad de gobierno. Sin embargo, en cuanto a la infraestructura de telecomunicaciones, la flexibilidad del mercado laboral y la flexibilidad al establecimiento de empresas, hay en efecto algunos países que no han avanzado lo suficiente como para garantizar un efecto positivo de la apertura.

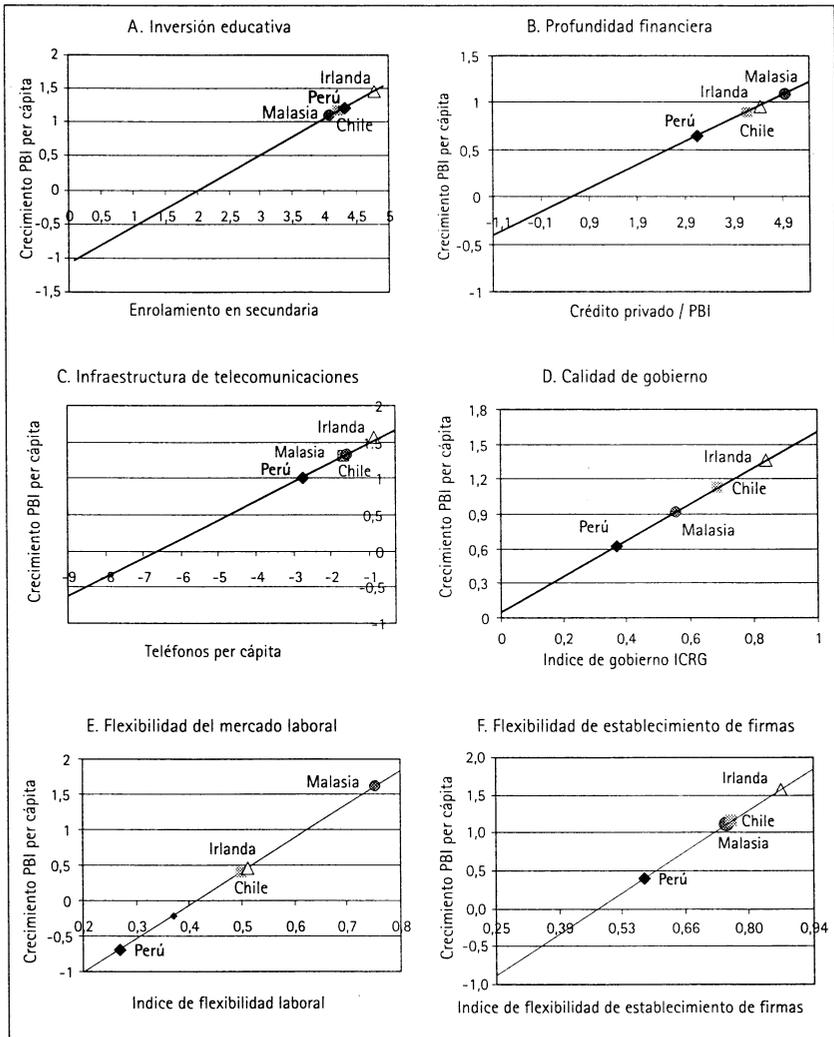
A continuación nos concentraremos en el caso peruano. Lo haremos evaluando una por una las condiciones domésticas que el análisis recién presentado ha identificado como gravitantes en el efecto que la apertura comercial puede tener sobre el crecimiento económico.

A. Educación. Los resultados de las simulaciones indican que en el Perú la tasa de escolaridad secundaria es suficientemente alta como para asegurar un efecto positivo de la apertura sobre el crecimiento (ver el gráfico 9.A). Podemos extender esta conclusión a otros indicadores de la **cantidad** de la inversión educativa dado que las tasas de enrolamiento en los diferentes niveles de educación están altamente correlacionadas. La noción de que la **«cantidad»** de la educación en el Perú no es una restricción crucial está confirmada por el hecho de que la tasa de escolaridad secundaria del país está en línea con la que se puede esperar de acuerdo con su nivel de desarrollo global, aproximado aquí por el nivel de producto per cápita (ver el gráfico 10).

En contraste, sin embargo, en lo que el país es profundamente carente es en la **calidad** de la educación. Los estudiantes asisten a la escuela, pero salen sin lograr una preparación sólida en ciencias, matemáticas y lenguaje. En el año 2000 el Perú participó en el Programa Internacional de Evaluación Estudiantil (Programme for International Student Assessment – PISA), que evalúa si los estudiantes de los últimos años de secundaria han adquirido conocimientos y habilidades esenciales en las áreas de comprensión de lectura, matemáticas y ciencias. Lamentablemente, el desempeño de los estudiantes peruanos fue el peor entre los países participantes, muy por debajo de lo que podría pronosticarse de acuerdo con el nivel de desarrollo del país (ver el gráfico 11).

Gráfico 9

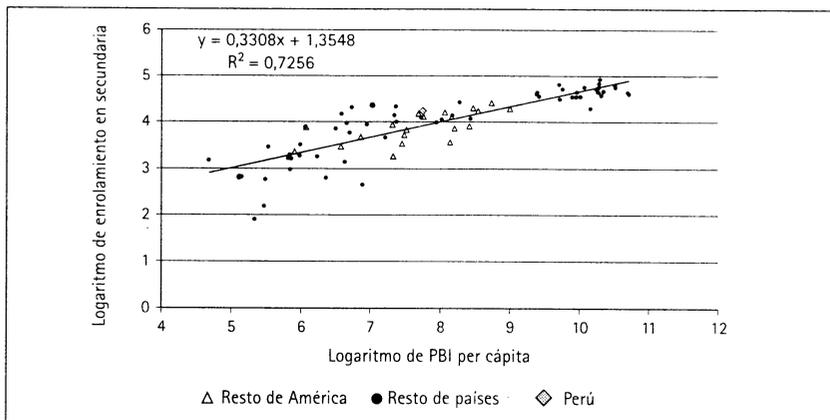
Efecto de la apertura comercial sobre el crecimiento como función de algunas condiciones domésticas seleccionadas*



*Notas: - Las líneas muestran el efecto de un aumento de una desviación estándar en el logaritmo del ratio de volumen comercial / PBI sobre la tasa de crecimiento del PBI per cápita como función de la condición doméstica correspondiente.
 - El eje horizontal representa el rango de la condición doméstica respectiva en la muestra completa. La línea gruesa en el eje horizontal (para las cuatro primeras condiciones domésticas) representa el rango en el periodo 1996-2000.

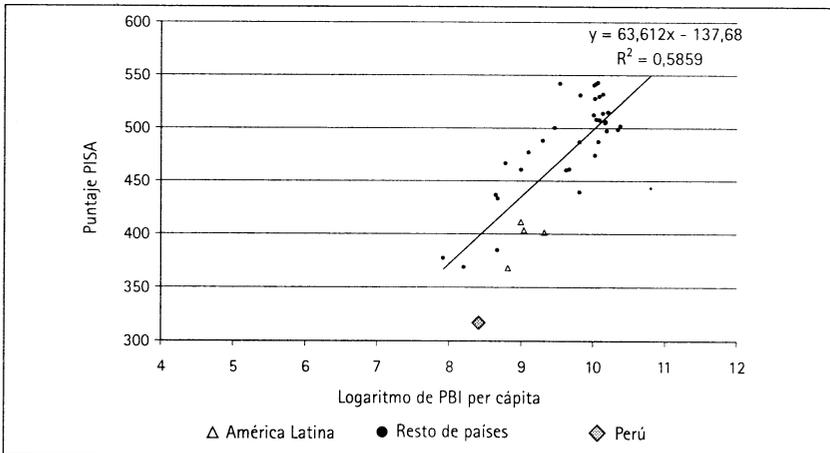
Fuente: Chang, Kaltani y Loayza (2005).

Gráfico 10
Escolaridad frente a nivel de ingreso



Fuente: cálculos del autor sobre la base de los datos de *World Development Indicators*.

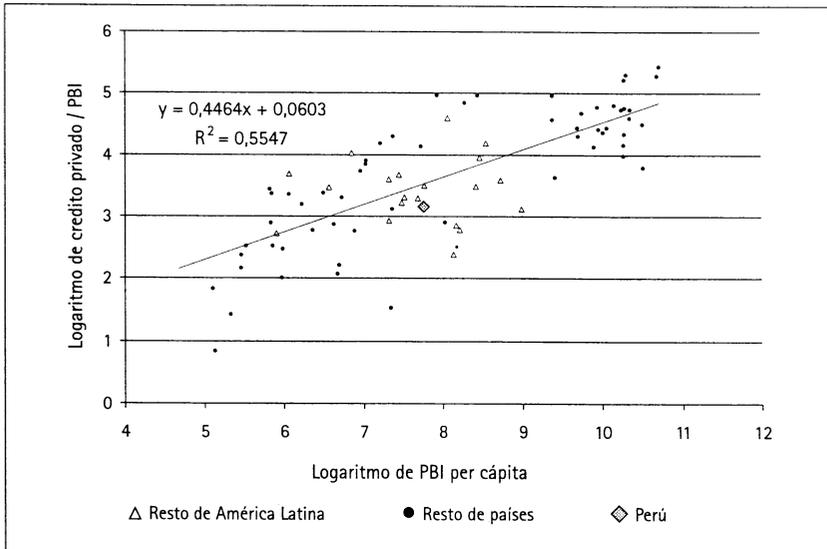
Gráfico 11
Calidad educativa frente a nivel de ingreso



Fuente: cálculos del autor sobre la base de los datos de *World Development Indicators* y PISA.

B. Desarrollo financiero. La profundidad financiera en el Perú, medida por el ratio de la cantidad de crédito privado al PBI, parece alcanzar un nivel suficiente para que la apertura tenga un efecto positivo sobre el crecimiento económico (ver el gráfico 9.B). Medida de esta manera, la profundidad financiera en el Perú está en línea con lo que las comparaciones internacionales permiten anticipar de acuerdo con el nivel de ingreso del país (ver el gráfico 12).

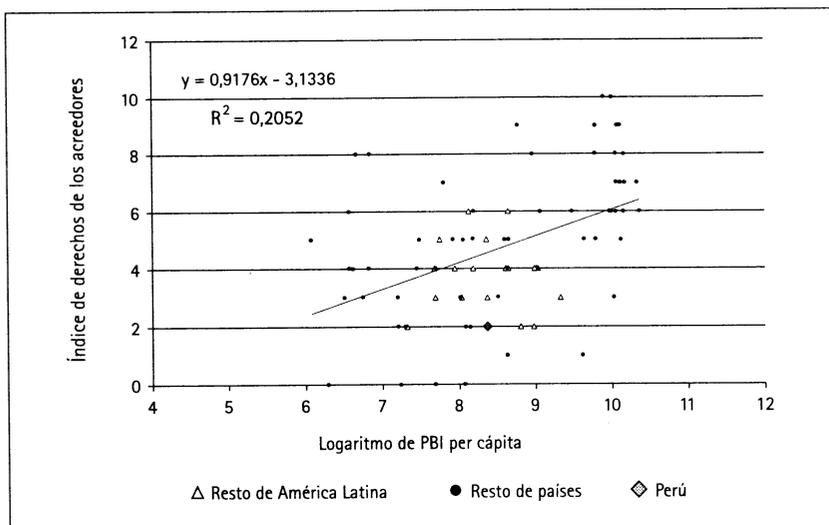
Gráfico 12
Profundidad financiera frente a nivel de ingreso



Fuente: cálculos del autor sobre la base de los datos de *World Development Indicators*.

Que esta área haya pasado el umbral necesario no significa que un avance adicional no vaya a ser útil. Por el contrario, un mayor desarrollo financiero podría potenciar el efecto positivo de la apertura comercial. Los mercados financieros peruanos todavía sufren de un acceso limitado y de costos altos, particularmente para las pequeñas y medianas empresas. En cuanto a los costos, la diferencia de las tasas de interés para préstamos y depósitos en moneda nacional alcanzó más de 100 puntos porcentuales a comienzos de la década de 1990 (como resultado de la hiperinflación de García). Con la estabilización macroeconómica, esta brecha declinó hasta llegar a 20 puntos porcentuales hacia 1996, y desde entonces ha fluctuado alrededor de este nivel. Aun cuando las tasas de interés para depósitos declinaron de 10% a mediados de la década de 1990 a 2,5% en el 2004, la diferencia entre las tasas de interés aplicadas a depósitos y préstamos continúa siendo elevada, no obstante el progreso realizado.

Gráfico 13
Derechos de los acreedores frente a nivel de ingreso



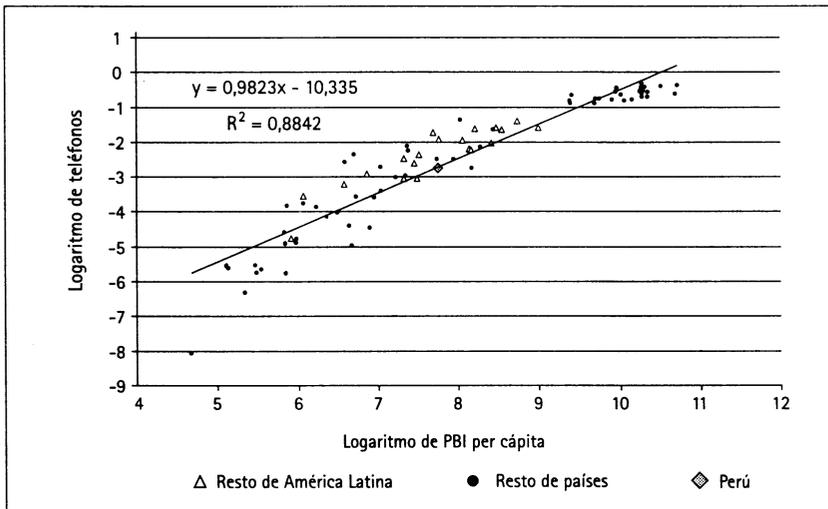
Fuente: cálculos del autor sobre la base de los datos de *World Development Indicators* y *Doing Business*.

A los altos costos de los préstamos en la banca formal se suma la dificultad para acceder a ellos: los bancos deniegan el crédito a un número considerable de empresas y consumidores, los cuales tienen que recurrir al sector informal, que impone tasas de interés exorbitantes. ¿Por qué el costo del crédito es tan alto y su acceso tan limitado en el Perú? La respuesta parece residir en que los acreedores carecen de derechos legales fuertes y ejecutables. Si una empresa o una persona incumplen con pagar un préstamo, los bancos y otras instituciones financieras tienen pocos recursos legales para forzar el pago o la cobranza. Sobre la base de La Porta, López-de-Silanes, Schleifer y Vishny (1998), el informe *Doing Business* del Banco Mundial produce un índice de los derechos legales de prestatarios y prestamistas, que mide hasta qué punto las leyes de garantías colaterales y bancarrota facilitan la provisión de crédito. La puntuación del Perú en este índice está entre las peores de América Latina y de los países en desarrollo, y muy por debajo del nivel que se esperaría de acuerdo con su nivel de ingreso medio (ver el gráfico 13). No solamente son las leyes sesgadas contra los acreedores, sino que su ejecución además protege a los deudores incumplidos. Por ejemplo, la ejecución de garantías colaterales ordenadas por el juez en casos de incumplimiento terminal de préstamos inmobiliarios toma en la práctica entre 2 y 3 años, a pesar de que el término asignado por la ley es de 15 días⁸.

8. Luy y Arrieta (2004) presentan un interesante estudio sobre el impacto en el mercado crediticio de los atrasos en la ejecución de las garantías colaterales.

C. Infraestructura pública. En cuanto a la infraestructura de telecomunicaciones, nuestros ejercicios de simulación indican que el Perú parece estar bien posicionado para que la apertura comercial conlleve un crecimiento de la economía (ver el gráfico 9.C). Asimismo, la disponibilidad de teléfonos en el Perú es consistente con el nivel de ingreso medio del país (ver el gráfico 14).

Gráfico 14
Infraestructura de telecomunicaciones frente a nivel de ingreso

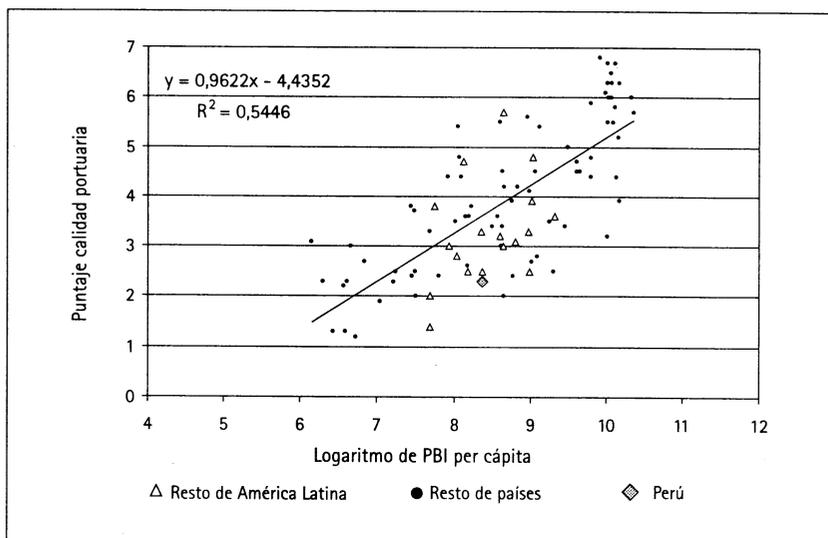


Fuente: cálculos del autor sobre la base de los datos de *World Development Indicators*.

Aunque el número de líneas telefónicas per cápita puede ser un buen indicador del estado de las telecomunicaciones en el país, deja fuera muchos aspectos de la infraestructura pública que son vitales para el éxito de la apertura comercial. Uno de ellos está relacionado con la infraestructura portuaria, y allí el Perú presenta carencias patentes. De acuerdo con el *Global Competitiveness Report 2004-2005* del World Economic Forum (2004), la calidad de las instalaciones portuarias peruanas está entre las peores de América Latina y el mundo, y bastante por debajo de lo que se esperaría dado el nivel de ingreso medio del país (ver el gráfico 15). El informe *Review of Maritime Transport* de la United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2005) llega a una conclusión similar: los fletes (como proporción del valor de la mercadería) de los puertos del Perú son los más altos de América Latina y el Caribe (ver el gráfico 16). No sorprende, entonces, que el Ministro de Economía y Finanzas Pedro Pablo Kuczynski haya escrito: «Nuestros puertos dan miedo: manejar un contenedor en el Callao cuesta US\$ 500 contra US\$ 160 en Valparaíso» (*Correo*, 23 de enero de 2005).

Gráfico 15

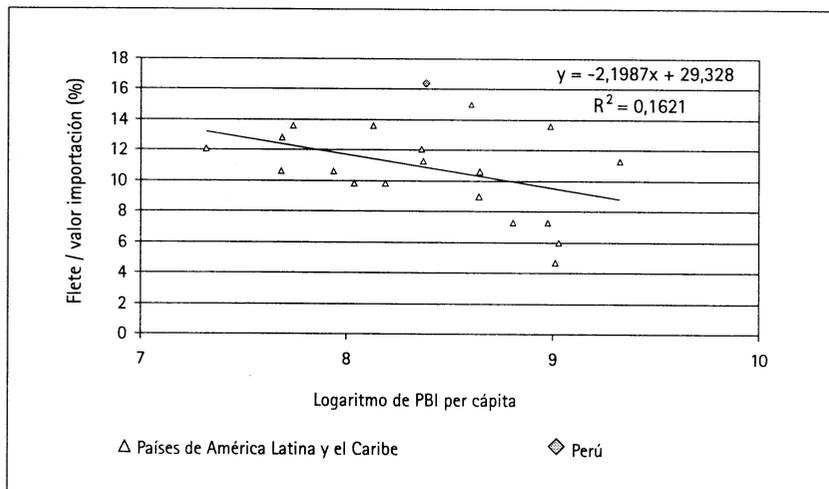
Calidad de infraestructura portuaria frente a nivel de ingreso



Fuente: cálculos del autor sobre la base de los datos de *World Development Indicators* y *The Global Competitiveness Report*.

Gráfico 16

Costos portuarios frente a nivel de ingreso

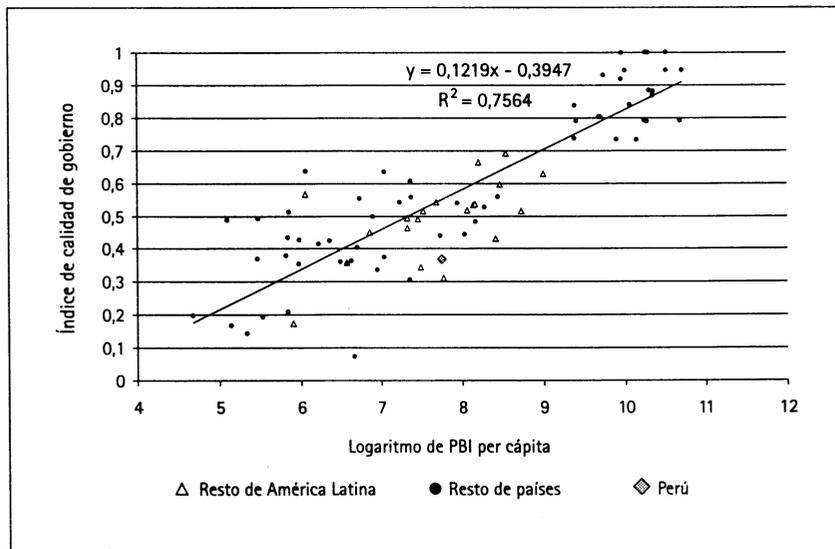


Fuente: cálculos del autor sobre la base de los datos de *World Development Indicators* y *Review of Maritime Transport*.

Mientras que las telecomunicaciones en el Perú se beneficiaron del proceso de privatización de la telefonía pública durante la administración de Fujimori, los puertos continuaron bajo la propiedad y administración del Estado. El proceso de concesión privada de los puertos, que está en proyecto desde fines de la década de 1990, ha sido continuamente bloqueado por opositores políticos y, en particular, por el sindicato de trabajadores portuarios. Es revelador que el único puerto peruano dado en concesión privada –el puerto de Matarani– sea también el único cuya eficiencia está a la par con los mejores estándares internacionales.

D. Calidad de gobierno. El puntaje que el Perú alcanza en el índice de la calidad de gobierno (que incluye información subjetiva sobre el predominio de la ley, la ausencia de corrupción de oficiales públicos, la asunción de responsabilidad de las acciones tomadas por el Estado y la eficiencia de la burocracia y sus procedimientos) es suficiente para que la apertura comercial tenga un efecto positivo sobre el crecimiento (ver el gráfico 9.D). Sin embargo, en esta área el Perú tiene también mucho en qué avanzar, no solo en relación con los países avanzados, sino también en relación con los países de un nivel similar de desarrollo. En efecto, el puntaje de la calidad de gobierno reportado para el Perú está entre los peores en América y considerablemente por debajo de lo que su nivel de ingreso permite esperar (ver el gráfico 17).

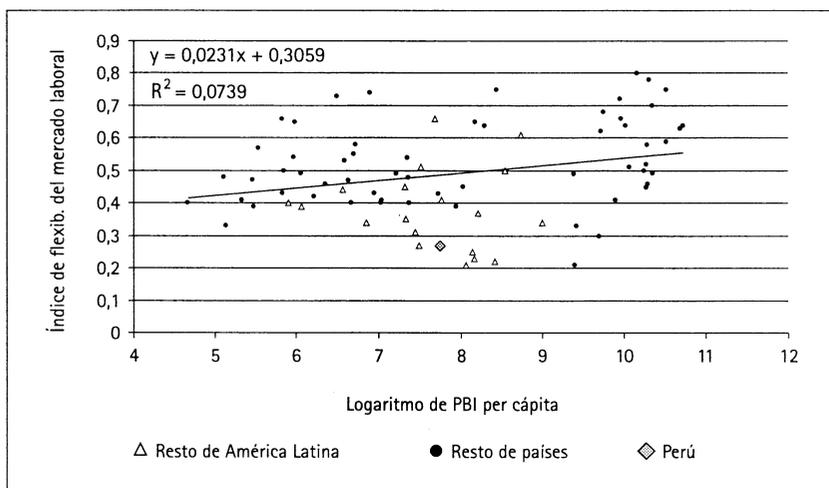
Gráfico 17
Calidad de gobierno frente a nivel de ingreso



Fuente: cálculos del autor sobre la base de los datos de *World Development Indicators e International Country Risk Guide*.

Un sector productivo en el que el buen gobierno es esencial para que la apertura sea exitosa es la agricultura. Como consecuencia de la reforma agraria colectivista de la década de 1970, las cooperativas agrícolas quebraron y mucha tierra quedó de hecho segmentada. Muchas de las parcelas resultantes eran demasiado pequeñas, se encontraban localizadas inadecuadamente para el acceso a las carreteras y las fuentes de agua, y eran manejadas por agricultores sin la preparación necesaria. Este modelo de utilización de la tierra ha conducido a una producción agrícola muy ineficiente, que ha hecho que la mayoría de agricultores peruanos sea crecientemente incapaz de competir con los productores internacionales. Los productores nacionales de arroz, algodón, azúcar, maíz, carne y leche y derivados reciben los más altos niveles de protección comercial en el Perú, con aranceles que más que duplican el promedio de los que se aplican a las demás importaciones (véase Bernedo y De la Cuba 2001). Son estos productores los que más pueden perder por los acuerdos de libre comercio y, entonces, no es extraño que sean ellos sus opositores más fuertes. Para calmarlos, una alternativa es proveerles de subvenciones del gobierno, pero esto solo empeoraría su ya baja productividad. Una solución más duradera y eficaz, si se toma en cuenta los incentivos que genera, es la creación de un mercado de tierras que permita la formación de unidades agrícolas de tamaños más económicos y localización más conveniente. Esto requiere la introducción y el cumplimiento de unos derechos claros de propiedad sobre la tierra y sus recursos relacionados, principalmente el agua para irrigación. Esta segunda y verdaderamente eficaz reforma agraria es un desafío que solo un gobierno fuerte y eficiente puede afrontar.

Gráfico 18
Flexibilidad del mercado laboral frente a nivel de ingreso

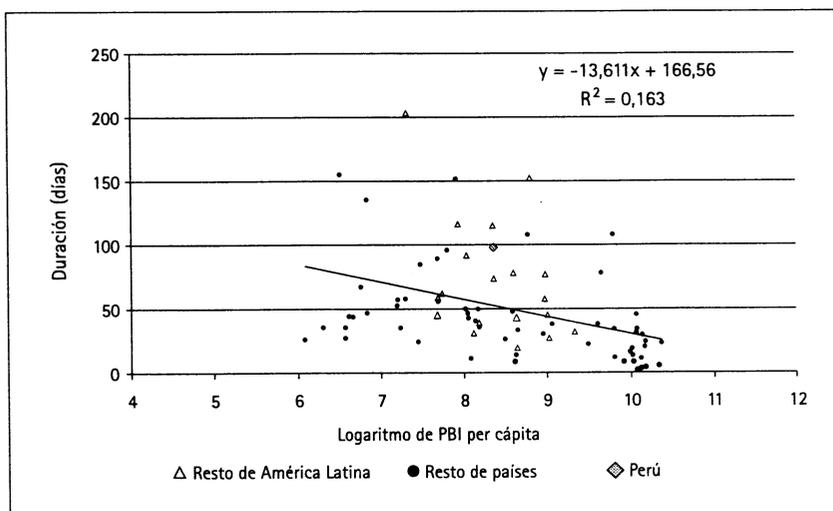


Fuente: cálculos del autor sobre la base de los datos de *World Development Indicators* y *Doing Business*.

E. Flexibilidad laboral y de empresas. De acuerdo con el puntaje que el informe *Doing Business* del Banco Mundial asigna al Perú, nuestras simulaciones indican que el país no tiene la flexibilidad laboral ni la facilidad para el establecimiento de empresas suficientes como para garantizar que la apertura comercial conduzca a un aumento significativo del crecimiento económico (ver los gráficos 9.E y 9.F). Es decir, las empresas que pretenden ingresar al sector formal enfrentan un costoso proceso de formalización (en número de procedimientos, costos pecuniarios y duración del proceso), y cuando lo hacen se encuentran con dificultades considerables para expandir y contraer su fuerza laboral. Esta rigidez puede colocar a las empresas nacionales en desventaja frente a la competencia internacional y ser entonces la responsable de que la apertura comercial tenga un efecto recesivo en la economía.

A pesar de las reformas laborales de la década de 1990, el mercado laboral del Perú continúa siendo regulado excesivamente y protegido para solo una tercera parte de los trabajadores urbanos que pueden ser considerados como formales. El índice de flexibilidad del mercado laboral del Perú es uno de los peores en América Latina y el mundo (ver el gráfico 18). El proceso de establecimiento de empresas en el sector formal en el Perú es particularmente oneroso en lo que concierne a la duración del proceso: establecer una nueva empresa en el Perú toma 100 días, lo que hace de este proceso uno de los más largos del mundo (ver el gráfico 19).

Gráfico 19
Duración para establecer una nueva empresa frente a nivel de ingreso

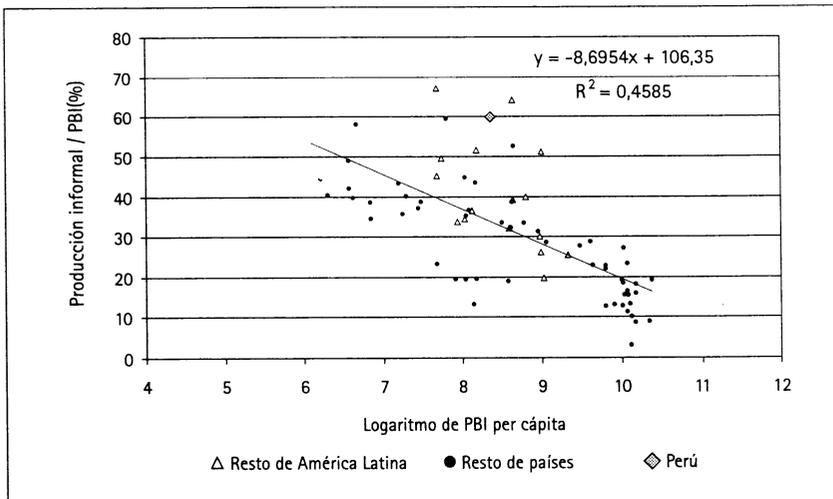


Fuente: cálculos del autor sobre la base de los datos de *World Development Indicators* y *Doing Business*.

Es particularmente preocupante que la actual tendencia de la política económica no esté dirigida a flexibilizar el mercado laboral ni la renovación de empresas. El informe *Microeconomic Constraints to Growth in Peru: The Evidence from the Manufacturing Sector*, del Banco Mundial (2004), indica que en el Perú los agentes económicos perciben una incertidumbre creciente con respecto a las leyes, regulaciones y políticas económicas futuras en el país. Según este informe, el porcentaje de empresas que consideran que el marco legal y regulatorio es «altamente o completamente impredecible» saltó de 20% en 1999 a 37% en el 2002. Las presiones para aumentar la protección obligatoria a los trabajadores formales son fuertes y solo han sido parcialmente controladas por el Consejo Nacional del Trabajo. La posibilidad de una contrarreforma en los mercados laborales es una consideración que oscurece las predicciones de los inversionistas nacionales y extranjeros acerca del futuro de la economía peruana.

La excesiva regulación de la actividad económica impone rigideces y distorsiona los incentivos para la asignación de factores, la acumulación de capital, la competencia y la innovación. Para las empresas que se desempeñan dentro del marco regulatorio, este efecto distorsionador es directo y está bien entendido por los especialistas. Hay, sin embargo, la idea de que el entorno regulatorio es inocuo si la mayoría de empresas eluden las regulaciones. Esta noción está completamente equivocada: cuando la evasión es penetrante y extendida, como en el caso peruano, puede tener fuertes repercusiones negativas. El sector informal –es decir, la agregación de las empresas y actividades que se encuentran fuera del marco regulatorio– es la respuesta sub-óptima de una economía que enfrenta choques y trata de crecer. La respuesta es sub-óptima porque implica la pérdida, al menos parcial, de los méritos de la legalidad, tales como la protección policial y judicial, el acceso a las instituciones formales de crédito y la participación en los mercados internacionales. Es más, en su afán de escapar del control del Estado, muchas empresas informales permanecen anormalmente pequeñas, usan canales de abastecimiento y distribución irregulares, y constantemente distraen recursos para disfrazar sus actividades o sobornar funcionarios. Por tanto, en comparación con una respuesta óptima, la expansión del sector informal a menudo implica un crecimiento económico distorsionado e insuficiente. Adicionalmente, el sector informal puede generar una externalidad negativa que empeore su efecto adverso en el crecimiento: las actividades informales usan y congestionan la infraestructura pública, pero como no tributan, no contribuyen a renovarla ni mejorarla.

Gráfico 20
Informalidad frente a nivel de ingreso



Fuente: cálculos del autor sobre la base de los datos de *World Development Indicators* y *Doing Business*.

¿Qué tan grande es el sector informal en el Perú? El gráfico 20 muestra el tamaño del sector informal (en términos de la producción informal como fracción del PIB) frente al ingreso per cápita, usando una muestra mundial de países. La relación entre la informalidad y el nivel global de desarrollo, representado por el PIB per cápita, es significativamente negativa. Por ello, es natural que un país relativamente pobre como el Perú presente cierto nivel de informalidad. Sin embargo, el tamaño del sector informal en el Perú (60% del PIB) es excesivamente grande pues duplica el tamaño que se podría esperar de acuerdo con el nivel de ingreso del país. La combinación de un marco regulatorio gravoso con una calidad de gobierno pobre puede ayudar a explicar por qué la informalidad en el Perú es tan extendida y penetrante⁹. El nivel de informalidad en el Perú puede limitar seriamente la capacidad del país de aprovechar la apertura comercial internacional.

9. Loayza, Oviedo y Servén (2005) encuentran que si las regulaciones aplicadas al mercado laboral y la dinámica de empresas se vuelven más severas, la informalidad aumenta significativamente, aun si el nivel de ingreso per cápita del país se mantiene constante.

CONCLUSIÓN

Para que el Perú aproveche cabalmente las oportunidades que la apertura de la economía genera, el país debe profundizar las reformas económicas y sociales dirigidas a mejorar la calidad de la educación, hacer los mercados financieros más accesibles y menos costosos, promover una infraestructura pública adecuada, fortalecer la calidad del gobierno, y flexibilizar el mercado laboral y la renovación empresarial.

Hay buenas razones para ser optimistas sobre la capacidad de la economía peruana de integrarse exitosamente a los mercados internacionales. El proceso de integración se inició con fuerza y brío en la década de 1990 y podrá consolidarse con los acuerdos de libre comercio que se suscriban con los Estados Unidos, los países del Este de Asia y los países vecinos. A pesar de este optimismo, también hay razones que llevan a la preocupación. El impulso de las reformas orientadas al mercado es actualmente débil, y los grupos de interés utilitario han ganado mucha fuerza. La cuestión de cómo progresar en las reformas domésticas es un problema complejo de economía política; uno que para ser solucionado exige autoridad, inteligencia y voluntad política, recursos que a menudo son de los más escasos.

BIBLIOGRAFÍA

ARELLANO, M. y S. BOND

1991 «Some Tests of Specification for Panel Data: Montecarlo Evidence and an Application to Employment Equations». En: *Review of Economic Studies* 58(2), pp. 277-97.

ARELLANO, M. y O. BOVER

1995 «Another Look at the Instrumental-Variable Estimation of Error-Components Models». En: *Journal of Econometrics* 68(1), pp. 29-52.

BANCO MUNDIAL

2004 *Microeconomic Constraints to Growth in Peru: The Evidence from the Manufacturing Sector*. World Bank Investment Climate Assessment. Washington, D.C.: The World Bank.

2003a *Doing Business*. Washington, D.C.: The World Bank.

2003b *World Development Indicators*. Washington, D.C.: The World Bank.

BERNEDO, R. y M. DE LA CUBA

2001 «Los cambios recientes en la estructura arancelaria: una evaluación preliminar». Documento inédito. Banco Central de Reserva del Perú.

BLUNDELL, R. y S. BOND

1998 «Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models». En: *Journal of Econometrics* 87(1), pp. 115-43.

BOLAKY, B. y C. FREUND

2004 «Trade, Regulations, and Growth». World Bank Policy Research Paper Series 3255.

CALDERÓN, C.; N. LOAYZA y K. SCHMIDT-HEBBEL

2006 «External Conditions and Growth Performance». En: CABALLERO, R.; C. CALDERÓN y L. F. CÉSPEDES (editores). *External Vulnerability and Preventive Policies*. Central Bank of Chile.

CHANG, R.; L. KALTANI y N. LOAYZA

2005 «Openness Can Be Good for Growth: The Role of Policy Complementarities». Documento inédito. The World Bank.

DE LA CUBA, M. y J. FERREYRA

2001 «¿Hacia dónde orientar la política arancelaria?». Documento inédito. Banco Central de Reserva del Perú.

DOLLAR, D.

1992 «Outward-Oriented Developing Economies Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-85». En: *Economic Development and Cultural Change*, pp. 523-44.

DOLLAR, D. y A. KRAAY

2004 «Trade, Growth, and Poverty». En: *Economic Journal* 114(493), pp. F22-49.

EDWARDS, S.

1998 «Openness, Productivity, and Growth: What Do We Really Know?». En: *Economic Journal* 108 (447), pp. 383-98.

EICHER, T.

1999 «Trade, Development and Converging Growth Rates: Dynamic Gains From Trade Reconsidered». En: *Journal of International Economics* 48(1), pp. 179-98.

GROSSMAN, G. y E. HELPMAN

1991 *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

HARRISON, A.

1996 «Openness and Growth: A Time-Series, Cross-Country Analysis for Developing Countries». En: *Journal of Development Economics* 48(2), pp. 419-47.

HOLTZ-EAKIN, D.; W. NEWEY y H. S. ROSEN

1988 «Estimating Vector Autoregressions with Panel Data». En: *Econometrica* 56, pp. 1371-95.

LA PORTA, R.; F. LÓPEZ-DE-SILANES, A. SCHLEIFER y R. VISHNY

1998 «Law and Finance». En: *Journal of Political Economy* 106, pp. 1113-55.

LEE, J.

1993 «International Trade, Distortions, and Long-Run Economic Growth». En: *International Monetary Fund Staff Papers* 40(2), pp. 299-328.

LOAYZA, N.; P. FAJNZYLBER y C. CALDERÓN

2005 *Economic Growth in Latin America: Stylized Facts, Explanations and Forecasts*. Washington, D.C.: The World Bank.

LOAYZA, N.; A. M. OVIEDO y L. SERVÉN

2005 «The Impact of Regulation on Growth and Informality: Cross-Country Evidence». En: *Unlocking Human Potential: Linking the Formal and Informal Sectors*, EGDI-WIDER.

LUY, M. y A. ARRIETA

2004 «Tiempo de ejecución de garantías y su impacto en el mercado crediticio: el caso peruano». En: *Revista de Temas Financieros* 1(1), pp. 73-94. Perú: Superintendencia de Banca y Seguros.

MATSUYAMA, K.

1992 «Agricultural Productivity, Comparative Advantage, and Economic Growth». En: *Journal of Economic Theory* 58(2), pp. 317-34.

MORÓN, E.

2005 «The Effect of the Free Trade Agreement with the US in the Peruvian Economy». Documento inédito. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

O'DRISCOLL, G.; E. FEULNER y M. A. O'GRADY

2003 *2003 Index of Economic Freedom*. The Heritage Foundation and the Wall Street Journal.

POLITICAL RISK SERVICES

2003 *International Country Risk Guide*. East Syracuse, N.Y.: Political Risk Services.

RODRÍGUEZ, F. y D. RODRIK

2001 «Trade Policy and Economic Growth: A Skeptics Guide to the Cross-National Evidence». En: BERNANKE, B. y K. ROGOFF (editores). *NBER Macroeconomics Annual 2000*, Vol. 15, pp. 261-325. MIT Press.

SACHS, J. D. y A. WARNER

1999 «The Big Push, Natural Resource Booms and Growth». En: *Journal of Development Economics* 59(1), pp. 43-76.

1995 «Economic Reform and the Process of Global Integration». En: *Brooking Papers on Economic Activity*, pp. 1-118.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT

2005 *Review of Maritime Transport*, 2005. Nueva York y Ginebra: United Nations.

WACZIARG, R. y K. H. WELCH

2003 «Trade Liberalization and Growth: New Evidence». NBER Working Paper 10152, Cambridge, MA.

WORLD ECONOMIC FORUM

2004 *The Global Competitiveness Report 2004-2005*. Ginebra: World Economic Forum.

YOUNG, A.

1991 «Learning by Doing and the Dynamic Effects of International Trade». En: *Quarterly Journal of Economics* 106(2), pp. 369-405.