



***Banco Interamericano de Desarrollo***  
***Departamento de Integración y Programas Regionales***  
**División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos**

**PERÚ**

**DOCUMENTO DE DISCUSIÓN SOBRE  
COMERCIO E INTEGRACIÓN**

Marzo 2006

Documento preparado por Paolo Giordano (INT/ITD), jefe del equipo, Norberto Iannelli (INT/ITD), Christian Volpe Martincus (INT/ITD) y Erick Zeballos (INT/ITD), con la asistencia de Mariana Sobral de Elia (INT/ITD).

# PERÚ

## DOCUMENTO DE DISCUSIÓN SOBRE COMERCIO E INTEGRACIÓN

### 1 – Introducción y Resumen Ejecutivo

- 1.1 Las políticas comerciales y de competitividad internacional del Perú han evolucionado significativamente en la década de los 90, pasando de un enfoque de carácter restrictivo y proteccionista a un enfoque más bien liberal y de apertura hacia el mercado. En este contexto se adoptaron reformas institucionales importantes para coadyuvar la reducción de la protección en frontera y la eliminación paulatina de barreras para-arancelarias.
- 1.2 Sin embargo, Perú presenta todavía un bajo grado de apertura y una exigua diversificación exportadora. Esta última comporta serios riesgos potenciales para un proceso de desarrollo sostenido y equitativo. Acceso a mercados limitado, deficiencias de infraestructura, relativamente baja calidad de la educación e imperfecciones en el mercado crediticio afectan adversamente la posibilidad de diversificar las exportaciones.
- 1.3 En los próximos años Perú enfrentará varios desafíos a raíz de la negociación e implementación de acuerdos de integración que alterarán profundamente su régimen de integración y las perspectivas de inserción en la economía global. El Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos (EE.UU.) es un hito de fundamental importancia en este sentido. Sin embargo la agenda de integración incluye otros objetivos ambiciosos que es preciso no menospreciar, en particular la negociación de acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y algunos países de Asia y la implementación del acuerdo con el Mercosur.
- 1.4 Para encarar los desafíos del ajuste al libre comercio y de la inserción eficiente y equitativa en la economía global. Perú deberá adoptar un conjunto de políticas articuladas en una agenda domestica complementaria que a nivel interno viabilice de manera coordinada la implementación de los compromisos adquiridos externamente.
- 1.5 A pedido de RE3/OD5, la Nota Temática sobre Comercio e Integración que INT está preparando adoptará un enfoque transversal y se organizará en cuatro secciones que proporcionarán información cuantitativa y cualitativa detallada sobre: (i) el análisis de la estructura y dinámica de la inserción internacional; (ii) las instituciones y políticas que concurren en la definición del régimen de inserción internacional; (iii) la evaluación del impacto de todos los escenarios de liberalización relevantes para el país; y (iv) los identificación de desafíos y de las recomendaciones de política.
- 1.6 El presente documento de discusión (*Issues Paper*) no pretende abarcar todos los elementos que se abordarán en la Nota Temática, sino que se limita a identificar de manera preliminar algunos temas de críticos para facilitar la discusión interna al Banco sobre el rumbo estratégico de la Estrategia de País para Perú.

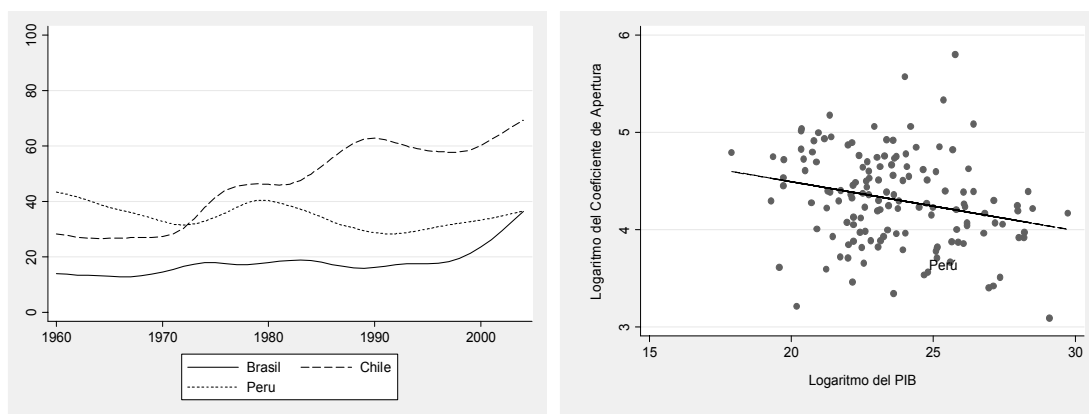
- 1.7 Se plantean algunas reflexiones iniciales sobre los desafíos atinentes a la estructura y la dinámica de la inserción internacional del país, se delinearán las necesidades más urgentes que surgen a raíz de los compromisos de reformas legales e institucionales contraídas en el marco del TLC con los EE.UU. y se esbozan algunas indicaciones sobre el impacto económico de dicho acuerdo.
- 1.8 Se concluye el documento presentando los lineamientos de una estrategia integral de apoyo a la transición al libre comercio articulada en cuatro áreas de acción complementarias: (i) Definición de un marco estratégico; (ii) Fortalecimiento institucional para la inserción internacional; (iii) Políticas para el desarrollo productivo y la competitividad internacional; y (iv) Políticas para el desarrollo con equidad social.

## 2 – Estructura y Dinámica de la Inserción Internacional

### Baja Apertura y Reducida Diversificación

- 2.1 **Una economía relativamente cerrada.** El grado de apertura, medido como la suma de las exportaciones y las importaciones como porcentaje del PIB, no ha cambiado sustancialmente en los últimos 40 años. En particular, mientras que en 1960 dicho indicador había ascendido a 41,58%, en 2004 sólo se había ubicado en 37,40%. Ello contrasta nítidamente con los desarrollos verificados en otros países de la región como Brasil y Chile, en los cuales el coeficiente de apertura aumentó más del 100% en el transcurso de dicho período. En general, el coeficiente de apertura es menor que el correspondiente a países con tamaños económicos y niveles de desarrollo similares. En particular, Perú tiene actualmente un grado de apertura similar a Brasil, una economía que, en términos de PIB es 10 veces más grande y que es considerada usualmente como relativamente cerrada.

Figura 1: Coeficiente de Apertura<sup>1</sup>

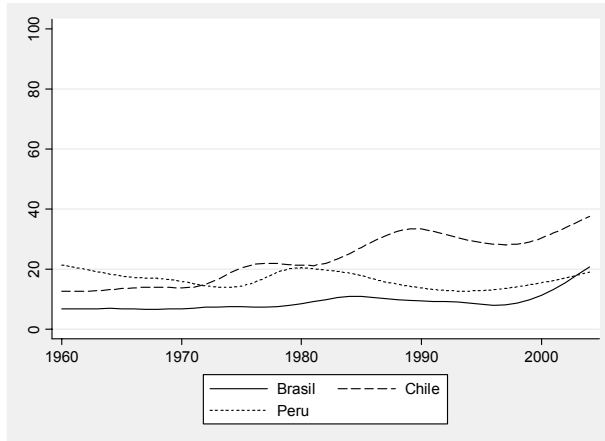


Fuente: INT/ITD en base a WDI, BM

<sup>1</sup> La figura de la izquierda presenta tendencias obtenidas mediante el procedimiento de Hodrick y Prescott (1997). La figura de la derecha fue construida usando datos del año 2003.

- 2.2 El bajo grado de integración de Perú a la economía mundial responde en parte al escaso dinamismo de las exportaciones. El magro desempeño de las mismas se manifiesta en niveles de exportaciones per capita o relativos al PIB reducidos en términos internacionales.<sup>2</sup>

**Figura 2: Exportaciones como Porcentaje del PIB<sup>3</sup>**



Fuente: INT/ITD en base a WDI, BM

**Tabla 1: Exportaciones Per Cápita**

| Exportaciones Reales Per Cápita<br>Promedio del Periodo 2000-2004 |                |           |
|-------------------------------------------------------------------|----------------|-----------|
| 1                                                                 | Singapur       | 32,304.89 |
| 2                                                                 | Hong Kong      | 30,767.05 |
| 3                                                                 | Irlanda        | 21,656.62 |
| 4                                                                 | Noruega        | 13,761.23 |
| 26                                                                | Portugal       | 2,611.20  |
| 27                                                                | Estados Unidos | 2,494.27  |
| 28                                                                | Mexico         | 1,592.25  |
| 31                                                                | Chile          | 1,280.30  |
| 36                                                                | Argentina      | 725.99    |
| 40                                                                | Uruguay        | 644.70    |
| 47                                                                | Brasil         | 372.72    |
| 50                                                                | Peru           | 301.20    |
| 51                                                                | Colombia       | 293.03    |
| 57                                                                | Paraguay       | 194.99    |
| 59                                                                | Bolivia        | 177.87    |
| 70                                                                | Malawi         | 38.01     |

Fuente: INT/ITD en base a WDI, BM, y COMTRADE

- 2.3 **Una especialización altamente sesgada en recursos naturales.**<sup>4</sup> Si se consideran en conjunto, esto es, sumando los productos primarios y las manufacturas intensivas en los mismos, dichos recursos explican más del 80% de las ventas externas del país (Figura 3, Superior). Específicamente, comparando la distribución por productos de las exportaciones peruanas y mundiales, es posible concluir que Perú presenta una alto grado de especialización relativa en oro, minerales de metales comunes y sus concentrados, cobre, plomo, estaño y zinc, que, en conjunto, representan aproximadamente el 50% de sus ventas externas totales (Tabla 2).<sup>5</sup> El hecho de que la razón sea superior a 1 es interpretado generalmente en la literatura como evidencia de existencia de ventajas comparativas reveladas (VCR).<sup>6</sup>

2 En los últimos años, las exportaciones de Perú han crecido significativamente en términos absolutos. Resulta menester destacar a este respecto que ello obedece en parte al comportamiento de los precios de los principales commodities de exportación del país (ver, por ejemplo, UNCTAD, 2005). Ello ha sido particularmente cierto en 2005. Ahora bien, por la misma razón, el PIB se ha expandido considerablemente, de modo que es probable que la razón exportaciones/PIB no experimentara cambios sustanciales el último año.

3 La figura presenta tendencias obtenidas mediante el procedimiento de Hodrick y Prescott (1997).

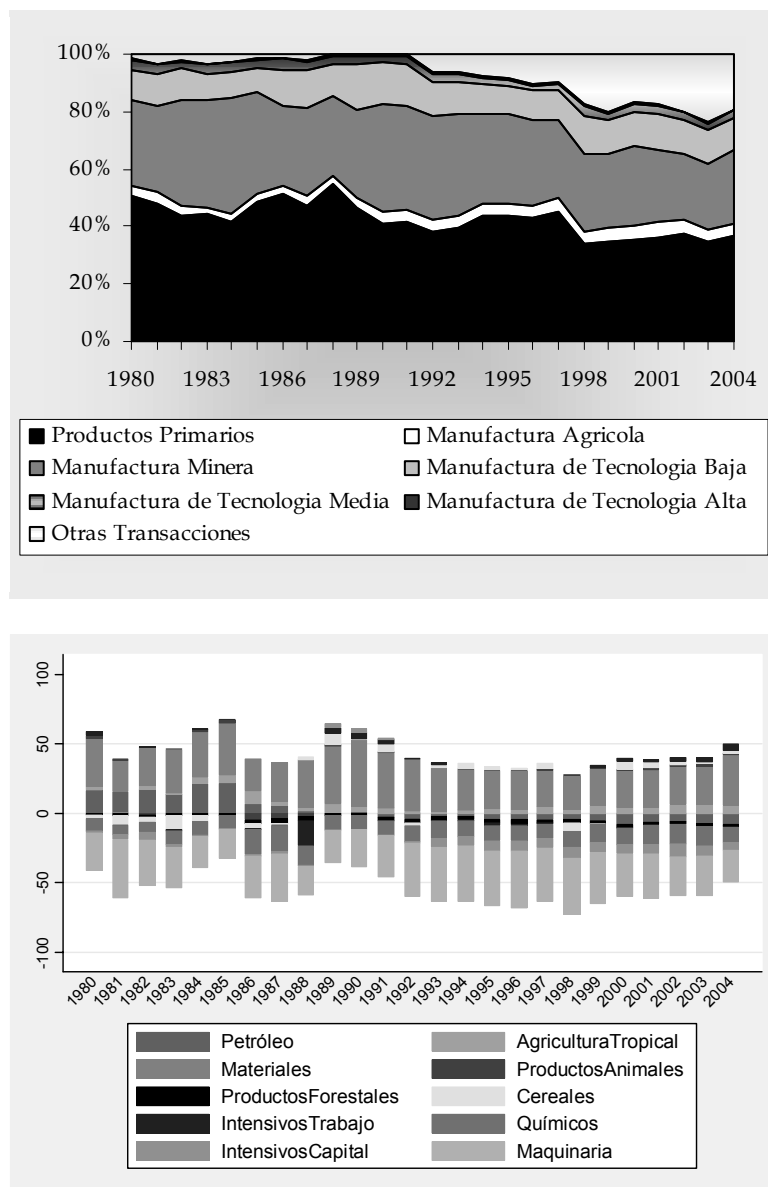
4 Salvo indicación en contrario, los datos desagregados de exportación provienen de la base COMTRADE de las Naciones Unidas. La clasificación usada ha sido CUCI Revisión 2, excepto para los cálculos reportados en la Tabla 4, que se basan en el Sistema Armonizado (1988-1992) a 6 dígitos.

5 Conforme a la clasificación de Lall (2000), "Oro no Monetario" se incluye en la categoría "Otras Transacciones". El incremento de la participación porcentual de la misma es evidente en los últimos años.

6 La interpretación de la intensidad de la especialización relativa como indicador de VCR es pasible de múltiples cuestionamientos. Así, por ejemplo, se ha argumentado que se trata de una medida ad hoc y es endógena a los costos de comercio relativos.

- 2.4 La participación de las exportaciones de manufacturas figura entre las más bajas de la región. Cabe mencionar que la misma excede el 50% para el conjunto de América Latina y el Caribe. Nótese que el comercio exterior es fuertemente deficitario en el caso de maquinarias y productos químicos. En cambio, las exportaciones netas de bienes intensivos en trabajo han sido positivas en los últimos años (Figura 3, Inferior). Ello se relaciona con las exportaciones de confecciones hacia Estados Unidos en el marco del APTDEA (USITC, 2005).<sup>7</sup>

**Figura 3: Composición de la Oferta Exportable y Exportaciones Netas Sectoriales (1980-2004)**



Fuente: INT/ITD en base a Lall(2000) (Superior), Leamer (1984) (Inferior) y COMTRADE

<sup>7</sup> APTDEA es la sigla en inglés de Acta para la Promoción del Comercio Andino y Erradicación de la Droga. En virtud de ella, Estados Unidos concedió acceso preferencial a su mercado a ciertos productos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

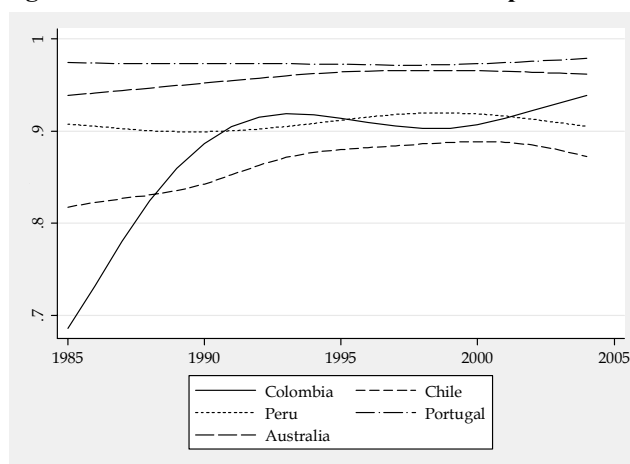
**Tabla 2: Productos con Elevada Especialización Relativa – Índice VCR**

| Producto                                    | 1985-1989 | 1990-1994 | 1995-1999 | 2000-2004 |
|---------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Oro No Monetario                            | 2.952     | 8.479     | 27.945    | 51.285    |
| Aceites y Grasas Animales                   | 5.687     | 18.914    | 33.099    | 46.507    |
| Minerales de Metales Comunes y Concentrados | 45.583    | 35.798    | 33.651    | 38.543    |
| Plomo                                       | 25.728    | 35.644    | 36.158    | 33.223    |
| Piensos para Animales                       | 16.475    | 30.192    | 28.131    | 29.791    |
| Zinc                                        | 40.609    | 39.884    | 35.525    | 28.665    |
| Estaño                                      | 0.210     | 0.134     | 13.853    | 27.694    |
| Cobre                                       | 15.261    | 33.830    | 24.961    | 22.406    |
| Extractos Tintóreos y Curtientes            | 19.149    | 16.737    | 18.497    | 20.049    |
| Café                                        | 13.960    | 12.638    | 17.247    | 17.274    |

Fuente: INT/ITD en base a COMTRADE

- 2.5 **Una especialización poco dinámica.** Así como no se observan cambios significativos a nivel agregado, tampoco se aprecian modificaciones sustantivas en la composición de las exportaciones peruanas. El grado de diversificación de las exportaciones no ha variado en los últimos 20 años. En la actualidad, Perú presenta una indicador sólo levemente mayor que Chile, una economía cuyas ventas externas se consideran altamente concentradas y con la diferencia de que este país ha realizado progresos sustantivos en diversificar sus exportaciones en las últimas dos décadas.

**Figura 3: Grado de Diversificación de las Exportaciones<sup>8</sup>**



Fuente: INT/ITD en base a COMTRADE

- 2.6 Una caracterización más precisa de la dinámica de la especialización internacional de la economía peruana puede obtenerse examinando la evolución temporal de la distribución completa de los índices de VCR mediante el cálculo de la matriz de transición de los mismos y la distribución de largo plazo implícita.<sup>9</sup> La matriz de

<sup>8</sup> El grado de diversificación ha sido calculado como el complemento del Índice de Hirschman-Herfindahl. La figura presenta tendencias obtenidas mediante el procedimiento de Hodrick y Prescott (1997).

<sup>9</sup> Una descripción detallada de la metodología utilizada puede encontrarse en Proudman y Redding (2000). Intuitivamente, la matriz de transición muestra la probabilidad de que la especialización relativa del país en un bien dado en el próximo período se mantenga en el mismo rango que en el período inicial (elementos de la diagonal principal),

transición permite apreciar el grado de persistencia para distintos tipos de bienes, en concreto, bienes en los que el país comienza con “ventaja o desventaja comparativa”. En el caso de Perú, se nota una marcada persistencia en los dos extremos de la distribución, o sea, bienes en los que el país exhibe inicialmente baja y alta especialización relativa tienden a permanecer en tales estados.<sup>10</sup> En los rangos intermedios de la distribución se observa una mayor movilidad y ello explica que la distribución de largo plazo sugiera que Perú estaría tendiendo a una oferta exportable más balanceada. Sin embargo, corresponde subrayar que dicha movilidad es eminentemente descendente, es decir, es más probable que la especialización relativa en productos situados en dicho rango decrezca y, por tanto, se reviertan eventuales aumentos conseguidos. En suma, Perú tiene una oferta exportable exigüamente diversificada y persistente.

**Tabla 3: Matriz de Transición y Distribución de Largo Plazo del Indicador VCR (1985-2004)**

| Probabilidades de Transición (Transiciones de 1 Año) (1985-2004) |        |       |       |       |       |       |
|------------------------------------------------------------------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                                                  | Límite | 0.500 | 1.000 | 1.500 | 2.000 | Inf.  |
| Observaciones                                                    |        | 1     | 2     | 3     | 4     | 5     |
| 3659                                                             | 1      | 0.634 | 0.235 | 0.064 | 0.064 | 0.002 |
| 284                                                              | 2      | 0.366 | 0.430 | 0.159 | 0.043 | 0.001 |
| 162                                                              | 3      | 0.277 | 0.277 | 0.325 | 0.120 | 0.001 |
| 74                                                               | 4      | 0.085 | 0.288 | 0.288 | 0.338 | 0.001 |
| 561                                                              | 5      | 0.003 | 0.003 | 0.003 | 0.003 | 0.988 |
| Distribución Ergódica                                            |        | 0.397 | 0.273 | 0.138 | 0.082 | 0.110 |
| Distribución Inicial                                             |        | 0.819 | 0.038 | 0.025 | 0.004 | 0.114 |

Fuente: INT/ITD en base a COMTRADE

## Riesgos Asociados a la Baja Diversificación de las Exportaciones

- 2.7 **La falta de diversificación comercial es un freno para el desarrollo.** La escasa diversificación de la oferta exportable peruana y, en concreto, su concentración en un número limitado de recursos naturales pueden obstaculizar el proceso de desarrollo sostenido del país. En particular, las amplias fluctuaciones en los ingresos por exportaciones que tienden a estar asociadas a la misma generan altos costos en términos de cohesión social, asignación eficiente de los recursos y crecimiento económico.
- 2.8 La evidencia empírica sugiere que la concentración sectorial per se de las exportaciones está negativamente asociada al crecimiento económico. En este sentido, es posible identificar los siguientes mecanismos principales:

aumente (elementos a la derecha de la diagonal) o disminuya (elementos a la izquierda de la diagonal). Por su parte, la distribución de largo plazo (ergódica) es la distribución que se observaría en el futuro bajo el supuesto de que las tendencias prevalecientes en la actualidad continuaran vigentes en los años sucesivos, esto es, en la medida en que no se produzcan cambios sustanciales en las condiciones determinantes de la especialización internacional de la economía.

10 A efectos de controlar el efecto de posibles quiebres estructurales relacionados con las reformas económicas implementadas en el decenio de 1990, el período muestral, 1985-2004, fue dividido en dos sub-períodos simétricos, 1985-1994 y 1995-2004, y se calcularon las matrices de transición para cada uno de ellos. Dado que no se detectan diferencias significativas entre las mismas, sólo se presenta la matriz para todo el período.

- i Una baja diversificación de las exportaciones totales implica una elevada susceptibilidad a choques sectoriales específicos y, en consecuencia, a una alta volatilidad de los ingresos por exportaciones y crecimiento. Las oscilaciones pronunciadas en los ingresos de divisas reducen la capacidad importadora y redundan en sub-inversión por parte de inversores con aversión al riesgo.<sup>11</sup> En general, países con fluctuaciones cíclicas más volátiles exhiben menores tasas de crecimiento.
- ii Suponiendo la prevalencia de preferencia por la variedad, menor diversificación resulta en un menor nivel de exportaciones.
- iii Finalmente, una baja diversificación limita el crecimiento de la productividad en virtud de que no favorece un aumento en la eficiencia en la utilización de los insumos ni un aprendizaje efectivo a través de la actividad exportadora.

2.9 **La especialización en recursos naturales implica riesgos.** No solo la concentración sectorial en general, sino específicamente una elevada dependencia de las exportaciones de recursos naturales puede ser un factor restrictivo del potencial del crecimiento de la economía. Las razones son múltiples:

- i Se ha argumentado que la especialización en productos primarios puede actuar en detrimento de la convergencia debido a la relativamente baja tasa de progreso tecnológico en el sector primario y la secular tendencia declinante de los precios relativos de tales productos.
- ii Los países en que los recursos naturales explican una proporción significativa de las exportaciones totales son particularmente susceptibles a la denominada “enfermedad holandesa”, esto es, la ocurrencia de auges periódicos de tales productos conduce a una apreciación cambiaria real que torna más difícil a otros sectores exportadores o competidores con las importaciones, típicamente la industria manufacturera, mantener o ganar competitividad internacional. Asumiendo que dicha industria induce una división más compleja del trabajo y mayores encadenamientos con el resto de la economía, el resultado de la “patología” es un menor nivel desarrollo.
- iii Una elevada concentración de las exportaciones en productos primarios redundando en una elevada volatilidad de los términos de intercambio, con repercusiones negativas sobre las exportaciones y la inversión y, por tanto, sobre el crecimiento. Esto es especialmente cierto para países con restricciones de acceso a los mercados financieros internacionales y, como Perú, con sistemas financieros domésticos poco profundos.<sup>12</sup>

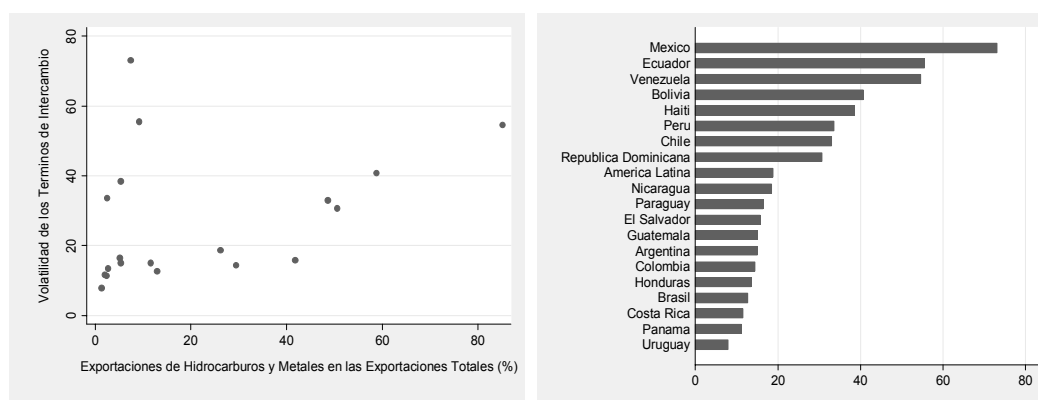
---

<sup>11</sup> En teoría, sería posible asegurarse frente a la volatilidad de los precios de los *commodities* de exportación recurriendo a instrumentos de cobertura de riesgo. Sin embargo, el uso de tales instrumentos se encuentra severamente limitado en virtud de la incompletitud de los mercados. Los mercados son incompletos porque la elevada correlación de los precios de los *commodities* determina que el capital requerido para asegurar el riesgo implicado sea naturalmente grande y oneroso para que las compañías aseguradoras puedan inmovilizarlo (Caballero, 2000).

<sup>12</sup> La debilidad de los vínculos con los mercados financieros internacionales y el subdesarrollo de los mercados financieros domésticos resultan en una sub-provisión de liquidez que se manifiesta en una sub-valoración del



**Figura 4: Volatilidad de los Términos de Intercambio<sup>13</sup>**



Fuente: INT/ITD en base a WDI, BM, y CEPAL

- iv El predominio de sectores intensivos en recursos naturales disminuye los incentivos público y privado a acumular capital humano debido al elevado nivel del ingreso no salarial a que normalmente se encuentra vinculado. En el mismo sentido, tales sectores absorben el escaso capital y demoran el desarrollo manufacturero y, con ello, el incentivo a aumentar la oferta de capital humano que surgiría de la demanda derivada de los sectores intensivos en el mismo. Como resultado, es probable que prime una distribución más desigual de los ingresos. Bajos niveles de educación y altos niveles de desigualdad, a su vez, están negativamente asociados al crecimiento. Más generalmente, una excesiva dependencia de los recursos naturales tiende a generar instituciones débiles que se revelan incapaces de administrar los impactos de los choques que sufre la economía y reducir las desigualdades sociales y a exacerbar los comportamientos rentistas, con sus consabidos efectos negativos sobre el desarrollo.

## Determinantes de la Diversificación de las Exportaciones

- 2.10 **El acceso a los mercados internacionales influye en la especialización.** El grado de diversificación de las exportaciones de Perú presenta claras diferencias entre los países con los cuales comercia<sup>14</sup>. Específicamente, la densidad de la diversificación por mercado de destino es bimodal, lo cual indica que es posible individualizar dos grupos de socios comerciales: por un lado, países con los cuales la oferta exportable se encuentra altamente concentrada en un número muy reducido de productos y, por otro lado, países con los cuales existe una diversificación destacable en términos de productos (Figura 5).<sup>15</sup>

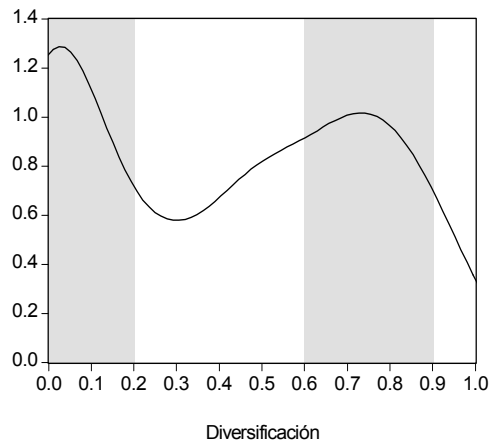
aseguramiento internacional por parte del sector privado, concretamente, el sector privado se sub-asegura con respecto los choques de términos de intercambio (Caballero y Krishnamurthy, 2000).

13 La volatilidad de los términos de intercambio ha sido calculada como el desvío estándar del índice respectivo.

14 La evidencia presentada en esta sub-sección se basa en simples correlaciones, de manera de que sólo debería ser considerada indicativa.

15 La densidad es una representación gráfica continua de la distribución de los grados de diversificación que presenta la oferta exportable peruana en los distintos mercados. La densidad se mide en el eje de las ordenadas de la Figura 5. Cuanto mayor es la frecuencia relativa y, por tanto, el número de mercados en que se observa un determinado nivel de diversificación, mayor es la altura de la curva. En el caso bajo consideración, se aprecian dos picos (bimodalidad): "baja diversificación" (izquierda) y "alta diversificación" (derecha).

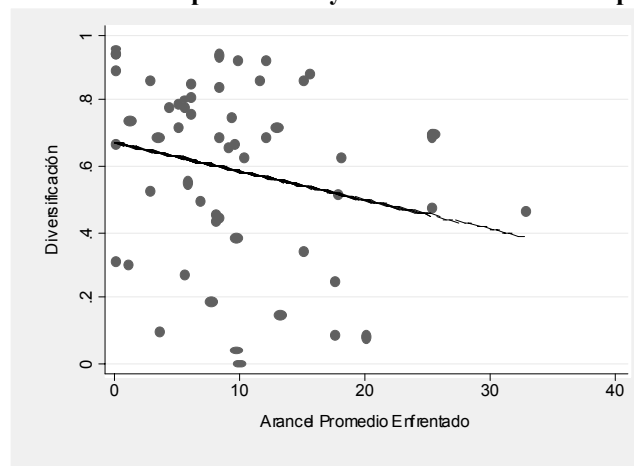
**Figura 5: Densidad del Grado de Diversificación de las Exportaciones por Mercado de Destino (2004)**



Fuente: INT/ITD en base a COMTRADE

- 2.11 La teoría tradicional del comercio internacional sugiere distintos factores que podrían explicar tal patrón. Entre los mismos sobresalen las barreras de política comercial, los costos de transporte y las dotaciones relativas de factores productivos.
- 2.12 La posibilidad de expandir el rango de productos exportados y, por tanto, el grado de diversificación de la oferta exportable aumentan cuando los impedimentos originados en medidas de política comercial aplicados por los socios son menores. La evidencia disponible parecería sugerir que ese es el caso en Perú.

**Figura 6: Diversificación de las Exportaciones y Aranceles Enfrentados por Perú (2004)<sup>16</sup>**



Fuente: INT/ITD en base a COMTRADE y TRAINS

- 2.13 **La integración multipolar es un activo estratégico.** En este sentido, la experiencia chilena es sumamente ilustrativa. Chile se ha mostrado particularmente

<sup>16</sup> A efectos de controlar la incidencia de observaciones influyentes (*outliers*), la Figura 6 se basa sólo en aquellos países con promedios arancelarios menores que 50%. Cabe resaltar que la relación negativa se mantiene si sólo se consideran países con aranceles promedio inferiores a 25%.

activo en el terreno de las negociaciones internacionales en los últimos dos decenios. Los acuerdos comerciales suscriptos por dicho país permitieron un mejoramiento sustantivo en las condiciones de acceso a múltiples mercados. Ello no sólo se tradujo en mayores valores medios por envío, sino también en una mayor cantidad de productos exportados y un mayor número medio de países a los cuales se exportan los mismos. Dicho proceso de expansión puede además adquirir una dinámica propia, ya que la experiencia ganada a través de la exportación a los socios actuales puede facilitar el inicio de operaciones de comercio exterior con países próximos a los mismos. Sólo recientemente Perú ha intensificado la búsqueda de acuerdos, de modo que el potencial de diversificación sectorial y geográfico merced a este mecanismo es aún significativo.

**Tabla 4: Descomposición de las Exportaciones Totales, Perú y Chile (1995-2004)<sup>17</sup>**

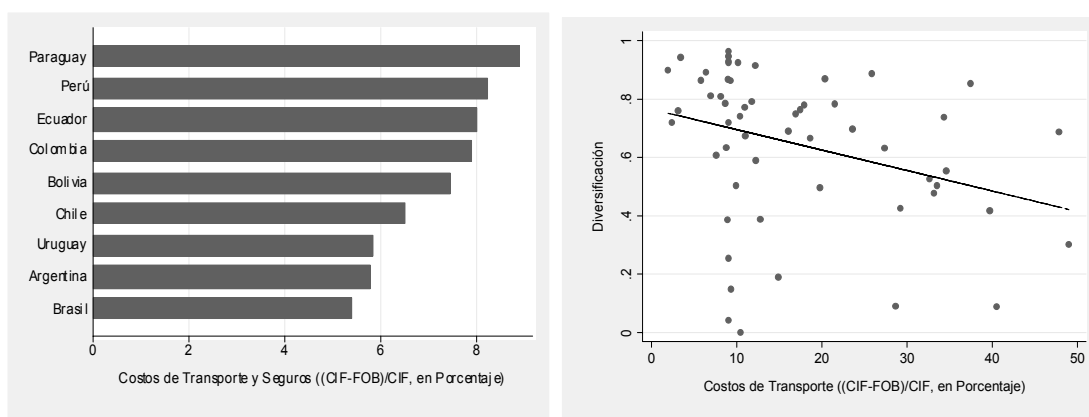
| Año  |           |              |                       |           |              |                       |
|------|-----------|--------------|-----------------------|-----------|--------------|-----------------------|
|      | Productos | Importadores | Valor Medio por Envío | Productos | Importadores | Valor Medio por Envío |
| 1995 | 2178      | 3.68         | 662.41                | 3244      | 6.06         | 1592.90               |
| 1996 | 2427      | 3.77         | 622.41                | 3330      | 6.17         | 1470.70               |
| 1997 | 2478      | 3.97         | 667.95                | 3294      | 6.34         | 1564.83               |
| 1998 | 2798      | 3.88         | 511.41                | 3346      | 6.41         | 1354.59               |
| 1999 | 2809      | 4.06         | 511.10                | 3317      | 6.46         | 1425.29               |
| 2000 | 2910      | 4.33         | 522.68                | 3273      | 6.40         | 1682.79               |
| 2001 | 2826      | 4.59         | 503.47                | 3382      | 7.31         | 1460.54               |
| 2002 | 2979      | 4.38         | 573.45                | 3322      | 6.66         | 1528.91               |
| 2003 | 3041      | 4.61         | 624.24                | 3362      | 6.74         | 1724.26               |
| 2004 | 3113      | 4.94         | 807.83                | 3414      | 7.21         | 2458.78               |

Fuente: INT/ITD en base a COMTRADE y Hummels (2005)

- 2.14 **Los costos de transporte son excesivamente altos.** Los costos de transporte son otro importante factor limitante del volumen y la diversificación implica una menor demanda de exportaciones con intensidad sectorial variable. Ello podría ser especialmente cierto Perú, ya que exhibe costos de transporte relativamente elevados de los flujos comerciales, ya que la segmentación de los mercados a que dan lugar cuando los mismos se comparan con los niveles correspondientes a sus pares de la región. Concretamente, Perú tiene costos de transporte similares a un país mediterráneo como Paraguay.
- 2.15 Tales costos de comercio no sólo consisten en las erogaciones realizadas con motivo del traspaso específico de la frontera, sino también en aquellas incurridas en la movilización de las mercancías hasta antedicho punto geográfico. Por consiguiente, tanto la infraestructura portuaria como el resto de la infraestructura en el interior de los países son determinantes centrales de los costos totales de transacción para una cierta relación comercial.

<sup>17</sup> Los valores medios por envío se encuentran expresados en miles de dólares.

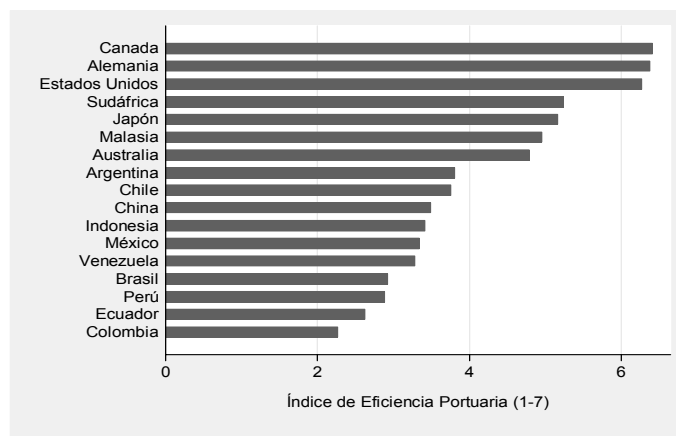
**Figura 7: Diversificación de las Exportaciones y Costos de Transporte**



Fuente: INT/ITD en base a COMTRADE, EDC-FMI y Thomson, Sánchez y Bull (2003)

**2.16 La calidad de la infraestructura erosiona la competitividad precio.** En Perú, existen graves deficiencias en la infraestructura y los servicios logísticos (Oliva, Secada y Franco, 2002), en particular en la infraestructura portuaria. La calidad de la misma, reflejada en el índice de eficiencia portuaria reportado en la figura incluida abajo, se ubica entre las más bajas de la región e incluso del mundo (FEM, 2005). La falta de inversión en el principal puerto del país, Callao, ha redundado en costos de administración de contenedores extremadamente elevados (UNCTAD, 2005): el gasto promedio total por un contenedor de 20 pies cúbicos en Callao es 80% más alto que en Valparaíso y el tiempo de demora en el muelle es 50% mayor que el promedio internacional (CAF, 2003). Este no es un tema menor para Perú, que canaliza más del 90% del volumen de sus exportaciones por vía marítima (Hoffmann et al., 2001). También se observan falencias en la infraestructura vial que afectan el transporte carretero. Así, mientras que el costo operativo por kilómetro recorrido asciende a 0,34 dólares en España y 0,55 dólares en Colombia, el mismo se sitúa en 0,62 dólares en Perú (Instituto Peruano de Economía, 2003).

**Figura 8: Índice de Eficiencia Portuaria**

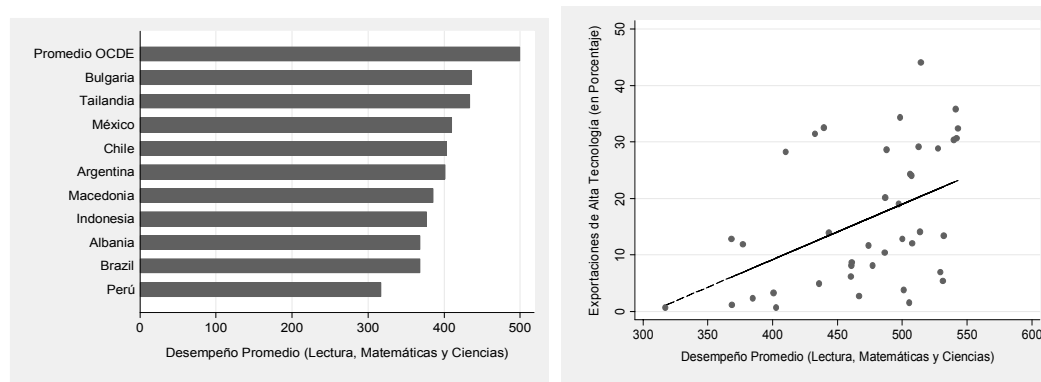


Fuente: Clark, Dollar y Micco (2004)

2.17 Adicionalmente, cabe resaltar que la influencia de la densidad y la calidad infraestructura no sólo opera por el lado de la demanda, sino también por el lado de oferta, en virtud de que los servicios de la misma constituyen insumos con importancia relativa variable entre los distintos sectores productores de bienes y servicios. Por ende, la infraestructura desempeña un rol no menor en modelar el patrón de especialización productiva y exportadora del país. Así, por ejemplo, de acuerdo a la última matriz de insumo producto disponible (INEI, 1994), los servicios de transporte y comunicaciones son importantes para los sectores de bebidas, refinación de petróleo y productos farmacéuticos, mientras que los servicios de electricidad son insumos relevantes para la fabricación de productos químicos básicos; papel; y productos mineros. Por lo tanto, problemas de eficiencia en la prestación de los servicios en cuestión afectan relativamente más a las industrias antes mencionadas.

2.18 **La competitividad internacional depende de factores sistémicos.** Aun cuando los óbices al comercio sean reducidos, un país se revelaría incapaz de diversificar sus ventas externas hacia sectores intensivos en factores en los que presenta una clara escasez relativa. Así, por ejemplo, la producción de las manufacturas de alta tecnología utiliza intensivamente capital humano. En el caso de Perú, las ventas externas de dichas manufacturas explican una proporción mínima de las exportaciones totales. La participación porcentual de las mismas no ha variado en los últimos 20 años: fue 0,42% en el período 1980-1984 y 0,48% en el período 2000-2004. Ello dista de ser sorprendente. Si bien el nivel de educación medio de la población peruana, medido en términos del máximo grado de formación alcanzado, figura entre los más elevados de América Latina (Barro y Lee, 2000), existen problemas manifiestos en la calidad de la educación impartida, conforme se desprende de los resultados de la encuesta PISA realizada por la OCDE (2001). En particular, Perú aparece en el último lugar, muy por debajo de países con niveles similares de desarrollo.<sup>18</sup> En el mismo sentido, la base tecnológica y científica de Perú presenta graves deficiencias (CNC, 2002).

**Figura 9: Calidad de la Educación y Participación de las Exportaciones de Alta Tecnología (2001)**

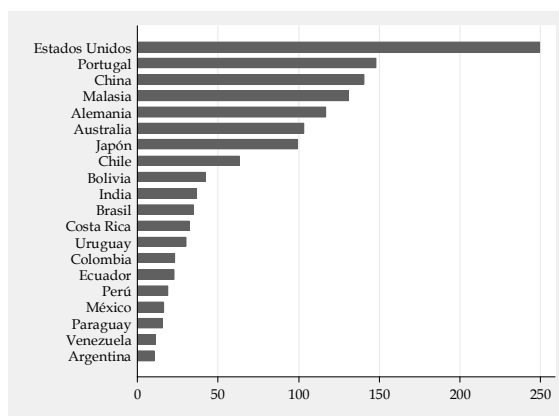


Fuente: INT/ITD en base a OCDE (2001) y COMTRADE

<sup>18</sup> Obviamente, el argumento reconoce cierta circularidad. En concreto, los problemas observados en el sistema educativo pueden derivarse endógenamente de la ausencia de una demanda efectiva de mejoramiento del mismo.

2.19 El patrón de especialización también puede ser influenciado por la existencia de restricciones financieras. Los mercados financieros en Perú se caracterizan por problemas de limitaciones en el acceso al crédito y elevados costos de transacción. En particular, los episodios de alta inflación de las décadas pasadas han resultado en un sistema financiero pequeño, en el que la mayor parte de las transacciones están pactadas en dólares (Vial, 2002). Adicionalmente, las leyes vigentes sobre garantías y bancarrota no facilitan las operaciones de préstamos (*Doing Business*, 2006). La evidencia indica consistentemente que el crédito doméstico al sector privado es relativamente bajo en comparación con otros países de América Latina y sustancialmente menor que el observado en otras regiones (Figura 10). La falta de financiamiento apropiado afecta especialmente a las pequeñas y medianas firmas (CNC, 2002; BM, 2005). En la medida en que la importancia relativa de tales firmas difiere entre los distintos sectores de actividad económica (INEI, 1999), las restricciones tienen un efecto no neutral sobre la configuración de la estructura productiva. Asimismo, la capacidad de devenir exportador depende de la estructura de activos del sector y la dependencia del financiamiento externo.

**Figura 10: Crédito Doméstico al Sector Privado como Porcentaje del PIB (2004)**



Fuente: INT/ITD en base a WDI, BM

### III – El Impacto del Tratado de Libre Comercio con los EE.UU.

#### Evaluación del Impacto Económico y Social

3.1 **Estudios disponibles, metodologías y resultados generales.** En la literatura especializada existen algunas contribuciones que analizan el impacto de distintos escenarios de liberalización comercial para la economía peruana. Generalmente las metodologías utilizadas son los modelos de equilibrio general computable (CGE) y los de equilibrio parcial (EP). Los CGE permiten identificar el impacto global macroeconómico y sectorial de la liberalización pero imponen restricciones y simplificaciones sobre los escenarios de las simulaciones. Los segundos permiten evaluar más precisamente los efectos sectoriales considerando detalladamente los efectos específicos de los instrumentos de política comercial pero no permiten llegar a resultados globales. A pesar de que posteriormente se podrían muy fácilmente llevar a cabo evaluaciones EP, en la Nota Sectorial sobre Comercio e

Integración se adoptará la metodología CGE aplicada a distintos escenarios de integración y particularmente el TLC con los EE.UU.. Adicionalmente al estudio de Monteagudo *et al.* (2004) llevado a cabo por INT, los antecedentes mas relevantes son los estudios de Morón (2005), Cuadra *et al.* (2004), Rodríguez *et al.* (2004). Otras referencias incluyen Tello (2004), Pizarro (2004) y Argüello y Valenzuela (2005).

- 3.2 **Efectos agregados de largo plazo.** Con un modelo multiregional estático estándar basado en la estructura y datos del modelo GTAP, al cual se agregan algunas variantes como rigíes salariales, acumulación de capital y efectos de productividad relacionados con el comercio, Cuadra *et al.* (2004) obtienen valores para las variables macro en equilibrio de largo plazo: el TLC con los EE.UU. generaría un crecimiento del PIB real en un rango de 0.11% y 7% y considerando una desagregación en ocho sectores un crecimiento de las exportaciones globales en un rango de 7% y 12%.
- 3.3 Rodríguez *et al.* (2004) simulan el efecto del TLC con un modelo que considera solo los efectos sobre la demanda agregada y asume que la oferta es invariable y no responde al impacto de un mayor acceso al mercado de los EE.UU., lo que lo convierte en un modelo de corto plazo. En este contexto el TLC genera una contracción del PIB real del 2.2%.
- 3.4 Usando el modelo CGE BID-INT similar al primero en su estructura pero que mejora notablemente la calidad de los datos, expande la cobertura sectorial a 15 industrias y considera efectos de corto y largo plazo en el mercado del trabajo Monteagudo *et al.* (2004) simulan un amplio abanico de escenarios de integración: el TLC con los EE.UU. genera un incremento del GDP del 1,5% y de las exportaciones del 5%. En el corto plazo la economía experimenta una migración del factor trabajo de todos los sectores intensivos en capitales y de algunos sectores intensivos en mano de obra hacia el sector energético y la agricultura. El impacto negativo la fuerza trabajo empleada en el sector de granos básicos es el más importante de la economía (2.4%). La pérdida de recaudación por concepto de aranceles para el gobierno es sustancial (-36%).
- 3.5 **Transición al equilibrio de largo plazo.** Morón (2005) simula el impacto del TLC con un modelo dinámico estocástico que permite evaluar la transición intertemporal al equilibrio de largo plazo. El modelo considera correctamente tanto los aspectos relacionados con la apertura de la economía peruana como el mayor acceso al mercado de los EE.UU. e incluye externalidades tecnológicas asociadas con el comercio, sin desagregar el impacto en sectores industriales y limitándose a distinguir entre bienes comerciables y no comerciables. Los resultados agregados sobre las principales variables macroeconómicas reportados en la Tabla 5 son comparables con aquellos de los estudios citados precedentemente.

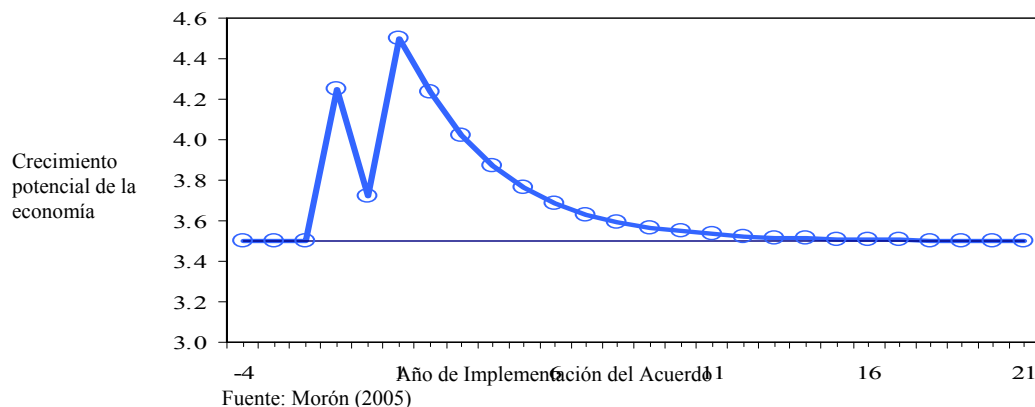
**Tabla 5**  
**Impacto del TLC sobre las principales variables macroeconómicas (%)**

|           | Anuncio | Inicio del TLC | Años después |        |         |         |         |
|-----------|---------|----------------|--------------|--------|---------|---------|---------|
|           |         |                | 1 año        | 5 años | 10 años | 20 años | 50 años |
| PBI       | 0.75    | 0.97           | 1.99         | 3.93   | 4.47    | 4.59    | 4.62    |
| Consumo   | 3.34    | 3.43           | 4.01         | 5.11   | 5.41    | 5.47    | 5.49    |
| Inversión | 13.5    | 30.3           | 25.19        | 11.84  | 7.88    | 7.04    | 7.01    |
| Imports   | 13.93   | 29.49          | 24.59        | 11.64  | 7.79    | 6.97    | 6.99    |
| Exports   | 13.66   | 22.60          | 19.99        | 12.88  | 10.77   | 10.32   | 10.35   |

Fuente: Morón (2005)

- 3.6 A pesar de que la especificación dinámica del modelo puede ser cuestionada, en particular en lo que se refiere a la falta de determinantes endógenos del crecimiento, los resultados permiten evaluar la transición hacia el equilibrio de largo plazo. Dado que el TLC con los EE.UU. representa un shock multisectorial de magnitud para la economía nacional y que la dinámica temporal de la transición y el ajuste al libre comercio determinará un marco estratégico para la articulación de las políticas de desarrollo del país cualquier evaluación de impacto del TLC debería seguir esta estructura.
- 3.7 La Figura 11 presenta el impacto sobre la tasa de crecimiento de la economía asociado a la dinámica de la transición al libre comercio. Las simulaciones de los escenarios más conservadores indican que el TLC con los EE.UU. generaría un incremento permanente del 3.5% del PIB con un posible efecto contractivo al inicio del periodo y una materialización de los efectos positivos sesgada hacia los primeros años de implementación del acuerdo. La dinámica de la convergencia sugiere la necesidad de implementar reformas de apoyo a la implementación del TLC en los primeros cinco años de vigencia del acuerdo. la apertura comercial la economía peruana

**Figura 11: Potencial de crecimiento de la economía peruana (%)**



- 3.8 **Efectos sectoriales específicos.** Monteagudo et al. (2004) proponen el marco analítico más apropiado para evaluar el impacto del TLC a nivel de sectores



económicos específicos. De la simulaciones resulta que las exportaciones globales de productos intensivos de mano de obra son las que crecen más (27%). Las exportaciones bilaterales a los EE.UU. de productos alimenticios y textiles son aquellas que crecen mas rápidamente, concentrando el 66% del crecimiento total de las exportaciones bilaterales.

- 3.9 El impacto del TLC sobre las exportaciones asociado a la reasignación de los factores productivos como consecuencia de las variaciones de precios relativos generan en el largo plazo variaciones en la estructura de la producción nacional. El impacto sectorial es resumido en la Tabla 6. Las industrias que experimentan el impacto expansivo más importante son: textiles y confecciones (4.27%), productos metálicos (3.77%) y productos alimenticios (2.32%). La industria de maquinaria y equipos experimenta un impacto recesivo (-1.22).

**Tabla 6: Efectos sectoriales del TLC con los EE.UU.**  
(% respecto al año base)

| Sectors                         | Peru        |
|---------------------------------|-------------|
| Grains                          | 0.04        |
| Vegetables & Fruits             | 1.34        |
| Other Agriculture               | 1.64        |
| Livestock                       | 1.60        |
| <b>Agriculture</b>              | <b>1.38</b> |
| <b>Crude Oil &amp; Gas</b>      | <b>2.88</b> |
| Meat Products                   | 1.54        |
| Processed Foods                 | 2.32        |
| Textiles & Apparel              | 4.27        |
| Light Manufactures              | 1.33        |
| <b>Labor-intensive MFG</b>      | <b>2.47</b> |
| Refined Oil & Chemicals         | 1.49        |
| Metal Products                  | 3.77        |
| Automobiles                     | 1.35        |
| Machinery & Equipment           | -1.22       |
| <b>Capital-intensive MFG</b>    | <b>1.22</b> |
| Utilities                       | 0.30        |
| Services                        | 1.50        |
| <b>Utilities &amp; Services</b> | <b>1.22</b> |
| <b>Total</b>                    | <b>1.56</b> |

Fuente: Monteagudo et al. (2004)

- 3.10 Para sufragar los resultados de los modelos CGE, a veces cuestionados por falta de transparencia, INT ha realizado una evaluación de impacto basada en un análisis econométrico del efecto de la política comercial sobre el patrón de especialización manufacturera sectorial (Volpe Martincus, 2005). Se estiman sistemas de datos en panel usando datos de valor agregado industrial por sector industrial, aranceles y dotaciones de factores productivos para los países andinos y los EE.UU.. Los resultado para Perú son alineados con las conclusiones de las simulaciones CGE: el TLC con los EE.UU. estaría asociado a una expansión relativa de productos químicos, textiles e industrias metálicas básicas; por otro lado, cabría esperar una disminución de la importancia relativa de maquinarias y equipos y en menor medida de madera y papel.
- 3.11 Independientemente de la técnicas analíticas utilizadas, los resultados de las simulaciones indican que, en ausencia de políticas microeconómicas que coadyuven la apertura, la integración con los EE.UU. redundaría en una acentuación de la concentración de la especialización exportadora y no promovería el posicionamiento en nichos de mercados de alto valor agregado. Estos resultados

permiten destacar la necesidad de acompañar el proceso de apertura con políticas de competitividad que potencien los efectos dinámicos de la integración.

- 3.12 **Efectos distributivos.** Hasta la fecha no se han realizado evaluaciones del impacto de escenarios de integración sobre el bienestar de distintos grupos sociales desagregados por criterios socio-económicos, en particular el nivel de los ingresos. Asimismo, no se han realizado evaluaciones del impacto asimétrico de la integración comercial sobre el desarrollo de las entidades locales (Giordano et. al 2005). INT está en el proceso de revisión del modelo CGE para poder disponer de simulaciones que tomen en cuenta el efecto de la liberalización comercial sobre la distribución del ingreso y la pobreza. De esta manera se dispondrá de indicaciones útiles para identificar políticas de apoyo a los potenciales ganadores de la integración y de protección para los grupos sociales mas vulnerables, particularmente los pobres.

### **Evaluación del Impacto Institucional**

- 3.13 La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con EE.UU. demandará un notable esfuerzo de implementación de las obligaciones asumidas y comprometerán la participación activa de los distintos poderes del Estado. Reformas legales, nuevas regulaciones, procedimientos administrativos y modificaciones de orden institucional deberán ser acciones prioritarias del gobierno. El éxito en esta empresa será clave para preparar y ordenar el Estado en orden asegurar el marco adecuado para la competitividad de los sectores productivos y facilitar el máximo aprovechamiento del Tratado.
- 3.14 **Las reformas institucionales son urgentes.** La estrategia de implementación deberá tomar en consideración necesidades horizontales que abarcan a todas las entidades relacionadas directa o indirectamente con los diversos capítulos del Tratado y en particular, aquellas con responsabilidad en la formulación y puesta en práctica de la política comercial. También deberá tomar en consideración los requerimientos sectoriales que por los compromisos asumidos demandarán acciones específicas.
- 3.15 En este contexto importa destacar que dada la pertenencia de Perú a la Comunidad Andina (CAN), la Estrategia deberá contemplar tanto acciones comprendidas en una “agenda doméstica” de prioridades nacionales como así también y junto a los restantes países andinos, iniciativas tendientes a armonizar y compatibilizar las normas comunitarias con las reglas y disciplinas acordadas en el TLC con EE.UU.. Esta es una clara necesidad en aquellos ámbitos, tal como es el caso de propiedad intelectual, en las cuales el marco normativo imperante en los países está regulado por las Decisiones andinas.
- 3.16 **Reformas horizontales.** En cuanto a los requerimientos horizontales de implementación que surgen de los acuerdos comerciales se destacan los siguientes:

- i Elaboración de normas y mecanismos de transparencia en materia de normativa económico-comercial que comprendan las distintas etapas de consulta y difusión.
- ii Número adecuado de funcionarios debidamente capacitados con los medios técnicos y financieros correspondientes en áreas clave para la implementación y administración del TLC.

**3.17 Reformas específicas.** En cuanto a las necesidades sectoriales, existen ciertas áreas temáticas que adquieren prioridad.

- i Monitoreo del TLC: creación de una entidad de monitoreo y evaluación de la implementación y funcionamiento del acuerdo, con enlaces sectoriales en organismos claves relacionados con determinados capítulos del mismo. Esto implicará poner en marcha mecanismos de coordinación institucional para asegurar que dicha implementación se realice en tiempo y forma.
- ii Sistemas de información: creación de puntos focales de información en los distintos ministerios y agencias del Estado para el sector privado y la sociedad civil.
- iii Solución de controversias: creación de unidades de solución de controversias comerciales y de resolución de diferencias inversionista-Estado con adecuada participación de las entidades del Estado que tengan relación con la controversia.
- iv Modernización aduanera: implementación de los compromisos asumidos en relación con la operatoria de la Aduana (procedimientos aduaneros) destinados a simplificarlos y agilizarlos involucrarán cambios normativos y administrativos. Básicamente, la adopción de pautas específicas para procedimientos relacionados con el tiempo del despacho de bienes, la inspección y control de riesgo para ciertas operaciones aduaneras, la implementación de resoluciones anticipadas, etc., demandarán cambios en la reglamentación y en el funcionamiento de la aduana, con responsabilidades compartidas, en algunos aspectos, con otros organismos que elaboran la política comercial.
- v Certificación de origen: implementación y administración de los procedimientos de certificación (auto certificación) y verificación de origen, particularmente importante en ciertos sectores, tales como el textil y confecciones, bienes remanufacturados, etc.. Se trata de un aspecto crítico en el cual resulta relevante la difusión en el sector privado de estos procedimientos y de las reglas pactadas para que los productos califiquen como originarios, en particular entre las pequeñas y medianas empresas.

- vi Propiedad intelectual: introducción de nuevos temas y aspectos en materia de propiedad Intelectual (ampliación del universo patentable, las modificaciones en los plazos de protección de los datos de prueba, etc.) y las exigencias en materia de procedimientos para patentar, para registrar marcas y asegurar los derechos de autor, exigirán cambios normativos y de administración. Entre estos se destacan, por ejemplo, nuevos mecanismos de coordinación institucional entre distintas entidades para compatibilizar los derechos de comercialización de medicamentos y agroquímicos con el otorgamiento de patentes, disponibilidad de bases de datos compartidas y disposiciones que aseguren la aplicación de las leyes de propiedad intelectual.
- vii Administración de contingentes arancelarios: la administración de contingentes arancelarios de productos agrícolas que forman parte del acuerdo alcanzado con los EE.UU. requerirá nuevas reglamentaciones y acciones tendientes a facilitar su aprovechamiento, tal como la puesta en vigor de procedimientos transparentes para la participación y consulta del sector privado sobre el funcionamiento del comercio bilateral en general y en particular de los mencionados contingentes.
- viii Salvaguardias especiales: el monitoreo de las importaciones y en consecuencia poseer la información necesaria que permita la eventual aplicación de la salvaguardia preferencial asociada a un mecanismo de alerta temprana ante la entrada de productos subsidiados es un factor crítico para proteger sectores vulnerables a la competencia externa, en particular en la agricultura.
- ix Estándares sanitarios y fitosanitarios: Fortalecimiento de los organismos de calidad industrial y de sanidad animal y vegetal y su relación con las contrapartes de EE.UU. a fin de que se facilite la certificación de los productos peruanos y por ende, su acceso al mercado.
- x Servicios: la implementación de normas de transparencia requiere la creación de un punto focal de información y consulta y reformas de las normas administrativas correspondientes. Asimismo, la agenda interna tendrá como temas prioritarios la derogación de obstáculos legales a la presencia comercial de empresas extranjeras, la creación de condiciones que favorezcan la acreditación y certificación de servicios profesionales para la obtención de acuerdos de reconocimiento mutuo, la eliminación de presencia local de compañías de seguros y financieras, modificaciones legales en materia de telecomunicaciones que contemple nuevas modalidades y servicios de información.
- xi Inversiones: en área aparecen como aspectos prioritarios la adaptación de la normativa nacional a las obligaciones del acuerdo, en particular en aspectos relacionados con el concepto de expropiación, y la eliminación de los requisitos contrarios al acuerdo TRIMS de la OMC.

- xii Medio ambiente: la implementación de la Ley Ambiental y las reformas reglamentarias relacionadas con los desechos nocivos para el medio ambiente serán prioritarios.
- xiii Legislación laboral: es fundamental la adecuación de las reglamentaciones vigentes a las condiciones fijadas en el Tratado, en particular el fortalecimiento de la capacidad de aplicación de las mismas.

#### **IV - Desafíos Estratégicos y Elementos de Recomendaciones de Política**

- 4.1 En base a los elementos de diagnóstico presentados precedentemente y a un análisis detallado de las implicaciones de la implementación del TLC con los EE.UU., la Nota Temática sobre Comercio e Integración preparada por INT resumirá de manera clara, enfocada y ejecutiva los principales temas que deberían servir de base para el Diálogo de Políticas con las autoridades electas. En términos específicos, se ofrecerán elementos de diagnóstico y recomendaciones de política en los aspectos centrales de una estrategia integral de apoyo a la transición al libre comercio, específicamente:
  - i **Definición de un marco estratégico**: se definirán los componentes centrales de una agenda de políticas integrada y complementaria a la implementación de los acuerdos de integración sucritos o futuros, haciendo hincapié en la necesidad de adoptar una política de Estado respaldada al más alto nivel político y en la imprescindible coherencia entre políticas macro y sectoriales y en los requisitos en términos de coordinación inter-institucional;
  - ii **Fortalecimiento institucional para la inserción internacional**: se identificarán las principales reformas institucionales necesarias para la transición al libre comercio;
  - iii **Políticas para el desarrollo productivo y la competitividad internacional**: se individualizarán las reformas micro-económicas necesarias para garantizar el logro de la competitividad en el marco de un régimen comercial más abierto; y
  - iv **Políticas para el desarrollo con equidad social**: se sugerirán cursos de acción para el diseño y la aplicación de políticas sociales, con el fin de maximizar la eficiencia económica y los beneficios del libre comercio en un marco de equidad social y de reducción de la pobreza.

A continuación se ofrecen algunas consideraciones preliminares de carácter institucional y estratégico al respecto.

- 4.2 **El desafío estratégico de la transición al libre comercio**. La implementación del TLC con los EE.UU., así como de aquellos concluidos con otros socios comerciales relevantes, provocarán en el sistema económico, institucional y social un choque de carácter multisectorial y de magnitud muy relevante. La variación de los precios

relativos y la consecuente reasignación de los factores de producción, conjuntamente con las necesidades de reformas legales y administrativas asociadas a la transición al libre comercio tendrán un impacto macroeconómico, microeconómico, institucional y social de envergadura.

- 4.3 **Existen imprescindibles vínculos temporales.** El impacto de dicho choque es previsible y fundamentalmente determinado por el *timing* de los compromisos asumidos en el marco del TLC. Por lo tanto la efectividad de las reformas domesticas dependerá de la capacidad del Gobierno de priorizar su secuencia en función del calendario de implementación del TLC. Cabe destacar que el *Andean Trade Preference Act* (ATPA) expirará a finales de 2006 y que la falta de cumplimiento de las condiciones previas a la entrada en vigencia del TLC determinaría la erosión de las preferencias de acceso al mercado de los EE.UU., lo que se convertiría en un formidable instrumento de presión política e implica la urgencia de diseñar con celeridad la agenda domestica complementaria.
- 4.4 **Una agenda domestica complementaria integrada y coherente.** Para encarar los desafíos de la implementación del TLC, del ajuste al libre comercio y de inserción eficiente y equitativa en la economía global Perú deberá adoptar un conjunto de políticas articuladas en una agenda domestica complementaria que a nivel interno viabilice de manera coordinada la implementación de los compromisos adquiridos externamente. Se trata de articular coherentemente un conjunto amplio de políticas complementarias que abarcan desde el ámbito macro hasta el microeconómico pasando por otras de carácter sectorial. Por otro lado, el proceso de descentralización exige medidas orientadas a facilitar la participación de las regiones periféricas a los beneficios que puede traer la inserción en los mercados globales y a compensar las asimetrías entre los niveles nacional, regional y local.
- 4.5 **La necesidad de potenciar y enfocar los instrumentos existentes.** Uno de los desafíos más importantes será la articulación de las estrategias promovidas tanto a través del Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX) como del Plan Nacional de Competitividad (PNC). Si bien la apertura de mercados es un hito importante, lo es aun más la capacidad de aprovechar del acceso preferencial a los mercados. El PNC, a través de su enfoque de articulación y desarrollo de *clusters*, tendrá la responsabilidad de desarrollar las capacidades internas para el aprovechamiento de los mercados. De ahí la importancia de mantener una sintonía y secuencia bien definida entre ambos planes estratégicos. A ello deben sumarse políticas sectoriales específicamente orientadas a los desafíos de la inserción internacional, particularmente en los ámbitos de agricultura, industria, energía, mercado laboral, infraestructura, transporte, ciencia y tecnología, entre otros.
- 4.6 **El Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX) 2003-2013**, constituye la principal herramienta de gestión de política en materia de comercio exterior con una perspectiva más bien de largo plazo y plantea como lineamientos estratégicos: (i) el desarrollo de la oferta exportable y (ii) el desarrollo de los mercados internacionales de destino, (iii) la facilitación de comercio exterior y (iv) la formación de una

cultura nacional exportadora. Las herramientas de trabajo del PENX son el Plan de Facilitación del Comercio Exterior; Planes Operativos Sectoriales (POS) y los Planes Estratégicos Regionales de Exportación (PERX). El PENX representa un salto cualitativo significativo para proyectar de manera estructurada el accionar de instituciones públicas y privadas entorno a ambiciosas metas de inserción y participación en los mercados globales. El reto de la estrategia será la implementación y la continuidad en el plazo que se ha fijado, con la capacidad suficiente de responder flexiblemente a los cambios del entorno externo.

4.7 **El Plan Nacional de Competitividad (PNC).** Desde el año, 2002 el gobierno ha venido impulsando, una agenda apropiada para promover la competitividad y la productividad de lo sectores productivos. El PNC, construido a través de un amplio proceso de consulta con el sector privado, es entendido como el conjunto de acciones consensuadas y necesarias para que el Estado lleve a cabo reformas que permitan a las empresas competir eficientemente, enfrentando los retos que emergen de la apertura y de los acuerdos comerciales internacionales que se vienen impulsando. Las prioridades y áreas de intervención definidas en este Plan<sup>19</sup> constituyen una base importante para encarar la agenda interna de reformas, necesarias para cumplir con los compromisos comerciales internacionales. A su vez se convierte en el instrumento clave para fortalecer las capacidades productivas internas y optimizar el aprovechamiento de la inserción internacional.

4.8 En este contexto resulta imperativo priorizar las intervenciones:

- i En el **corto plazo** la agenda es de carácter eminentemente institucional. Es prioritario definir una estrategia de implementación entorno a los siguientes aspectos:
  - (a) identificar las vulnerabilidades que requieran un proceso de fortalecimiento de conocimientos y capacidades;
  - (b) diseñar un programa de información y difusión, de amplio alcance para preparar los sectores públicos y privados a enfrentar los desafíos de la implementación del TLC; y
  - (c) apoyar reformas horizontales y específicas demandadas por la implementación del TLC.
- ii En el **mediano plazo** se debe priorizar la facilitación de la transición al libre comercio considerando el fortalecimiento de la gestión de las políticas públicas en tres ámbitos principales:

---

<sup>19</sup> El PNC define siete objetivos estratégicos centrales: i) fortalecimiento institucional; ii) mejora del clima de negocios a través de adecuadas políticas económicas, comerciales, fiscales, tributarias y laborales y mejora de acceso a recursos financieros y de capital; iii) mejora de la infraestructura física y provisión de servicios; iv) fortalecimiento de cadenas productivas y clusters; v) innovación tecnológica e innovación empresarial; vi) educación y vii) medio ambiente.

- (a) la consistencia de las políticas macroeconómicas: el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, con particular atención a los temas de la erosión fiscal, de la inversión pública y del mantenimiento de un tipo de cambio competitivo;
  - (b) una agenda de competitividad para la inserción internacional, que priorice, entre otros, la innovación tecnológica, el acceso al crédito, la adaptación de la formación vocacional a los procesos productivos dinámicos y emergentes, la reducción de los altos costos de logística y transporte portuario y terrestre, la adaptación de los estándares de calidad a niveles internacionales y la facilitación del posicionamiento estratégico del sector privado en los segmentos de alto valor agregado de las cadenas globales de valor; y
  - (c) un programa de atención a los sectores sociales y/o las regiones más vulnerables que puedan resultar perdedores en el proceso de transición al libre comercio. La definición de una estrategia concertada de reducción de vulnerabilidades es fundamental para mantener la cohesión social y el consenso sobre las políticas de apertura y de inserción internacional y para incluir a la mayoría en las nuevas dinámicas de desarrollo de país (incluyendo los informales y rurales).
- 4.9 Si bien la agenda emergente del TLC con EE.UU no es el único escenario de desarrollo para el país, ésta constituye una plataforma imprescindible para ordenar el marco de prioridades tanto en gestión institucional como de políticas para el aprovechamiento global de los mercados. La asignación de recursos de inversión pública y privada así como los de la cooperación internacional tendría en esta plataforma una agenda significativa de inversiones para complementar los esfuerzos del país.



## Referencias

- Argüello, R. y E. Valenzuela (2005). "Market Access in the Western Hemisphere: implications for the Andean Community". Serie Documentos, *Borradores de Investigación* 68. Universidad del Rosario.
- Balassa, B. (1965). "Trade Liberalization and 'Revealed' Comparative Advantage". *The Manchester School of Economic and Social Sciences*, 33.
- Banco Mundial (2005). "Perú: Country Economic Memorandum".
- Barro, R., y J. Lee, (2000). "International Data on Educational Attainment: Updates and Implications". *CID Working Paper* 42.
- Caballero, R. (2000). "Aggregate Volatility in Modern Latin America: Causes and Cures". MIT, mimeo.
- Caballero, R. y A. Krishnamurthy (1999). "International Liquidity Management: Sterilization with Illiquid Financial Markets". MIT, mimeo.
- CAF (Corporación Andina de Fomento) (2003). "Competitividad Andina. Barreras a la Competitividad – El Costo de Hacer Negocios en los Países Andinos".
- Clark, X., D. Dollar, y A. Micco (2004). "Port Efficiency, Maritime Transport Costs, and Bilateral Trade". *Journal of Development Economics* 75.
- CNC (Consejo Nacional de Competitividad) (2002). "Obstáculos para el Aumento de la Competitividad en el Perú".
- Cuadra, G., A. Fairle y D. Florián (2004). "Escenarios de integración del Perú en la Economía Mundial: Un Enfoque de Equilibrio General Computable". Centro de Investigación Económica y Social.
- Doing Business (2006). <http://www.doingbusiness.org/>
- FEM (Foro Económico Mundial) (2005). Informe Global de Competitividad.
- Giordano, P., F. Lanzafame, y J. Meyer-Stamer (eds.) (2005). "Asymmetries in Regional Integration and Local Development". BID.
- Hodrick, R., y E. Prescott (1997). "Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation". *Journal of Money, Credit, and Banking* 29.
- Hoffmann, J., G. Pérez, y G. Wilmsmeier (2001). Serie Manuales Número 19: Perfiles de Transporte y de Comercio Internacional de Países Latinoamericanos – Año 2000". CEPAL.
- Hoover (1936). "The Measurement of Industrial Localisation". *Review of Economic and Statistics*, 18.
- Hummels, D. (2005). "Decomposing Mexico's Export Expansion 1991-2004. Understanding the Extent and Nature of Recent Changes in Mexico's Structure of Comparative Advantage". BID.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística Informática) (1994). "Matrices Especiales de la Tabla de Insumo Producto 1994".
- INEI (Instituto Nacional de Estadística Informática) (1999). "Determinantes del Empleo en las Micro y Pequeñas Empresas 1995-1998".
- IPE (Instituto Peruano de Economía) (2003). "La Brecha en Infraestructura". [www.ipe.org.pe](http://www.ipe.org.pe)
- Lall, S. (2000). "The Technological Structure and Performance of Developing Countries Manufactured Exports, 1985-98". *Oxford Development Studies* 28, 3.
- Leamer (1984). Sources of International Comparative Advantage: Theory and Evidence. MIT Press, Boston.
- Monteagudo, J., A. Stabilito, L. Rojas y M. Watanuki (2004). "The New Challenges of the Regional Trade Agenda for the Andean Countries". BID, INT/ITD. Paper presented at the Seventh Annual Conference on Global Economic Analysis.
- Morón (2005). "Evaluación del Impacto del TLC con EEUU en la Economía Peruana". *Documento de Discusión* DD/05/03. Universidad del Pacífico.
- OECD (2001). PISA 2000.

- Oliva, C., P. Secada y B. Franco (2002). “Obstáculos para el Aumento de la Competitividad en el Perú”. *Estudio* 2002-081. Instituto Peruano de Economía.
- Pizarro, J. (2004). “Resultados del GTAP, 2001, TLC EEUU-Perú”. MINCETUR-BID.
- Proudman, J. and S. Redding (2000). “Evolving Patterns of International Trade”. *Review of International Economics* 8, 3.
- Rodríguez, M., B. Seminario, C. Astorve y O. Molina (2004), “Efectos Macroeconómicos del Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos”. Universidad del Pacífico, mimeo.
- Tello, M. (2004). “El Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos: Aportes Específicos para la Negociación”. CENTRUM.
- Thomson, I., R. Sánchez y A. Bull (2003). “Estudio Preliminar del Transport de los Productos de Comercio Exterior de los Países sin Litoral de Sudamérica”. CEPAL.
- UNCTAD (2005). Trade and Development Report - 2005.
- UNCTAD (2005). Review of Maritime Transport -2005.
- USITC (United States International Trade Commission) (2005). “The Impact of the Andean Trade Preference Act. Eleventh Report, 2004”.
- Vial, J. (2002). “Dependencia de Recursos Naturales y Vulnerabilidad en los Países Andinos”. Documento de Trabajo, Proyecto Andino de Competitividad.
- Volpe Martincus, C. (2005). “Trade Policy and Manufacturing Specialization in the Andean Countries: An Assessment of the Implications of a FTA with the United States”. BID, INT/ITD.