

Ideas Fuerza

- 1. La apertura comercial es una política potente para incrementar la producción de bienes y servicios, el empleo de calidad y los ingresos de los países.** Lo hace a través de diversos canales, como la expansión de mercados; el acceso a insumos, bienes intermedios y de capital, tecnología y conocimientos; y el fomento a la competencia. Para aprovechar al máximo los beneficios, debe ser complementada con políticas que promuevan el desarrollo de capacidades productivas; reduzcan brechas de infraestructura y costos de transacción; fomenten la libre competencia; flexibilicen la reasignación de los recursos hacia sectores de mayor productividad y permitan su inserción en las cadenas de valor.
- 2. Desde mediados de los noventa, el Perú ha apostado por la apertura comercial como un pilar fundamental de su modelo de desarrollo económico,** asegurando tratados comerciales, un marco legal promotor de la inversión, bajas tasas arancelarias y reducción de medidas para-arancelarias.
- 3. Gracias a ello, entre 1995 y 2019, se logró diversificar las exportaciones** en términos de productos (+86%), mercados (+23%) y número de empresas exportadoras (+142%), incluyendo MIPYME exportadoras de productos no tradicionales (+136%). **Además, se fomentó la competencia y la competitividad empresarial, logrando con ello la generación de empleos y la mejora del bienestar.**
- 4. Sin embargo, durante los últimos años las políticas de apertura comercial y de promoción de exportaciones, así como el proceso de diversificación de la oferta exportable, perdieron impulso.** En este contexto, **se tiene el reto pendiente de profundizar las políticas que permitan aprovechar al máximo los beneficios del comercio internacional.** Estas políticas deben estar orientadas a mejorar la competitividad y la libre competencia, fomentar el crecimiento de la oferta exportable con regímenes especiales focalizados y temporales, además de mejorar la eficiencia de los servicios logísticos y la simplificación administrativa.
- 5. Se proponen las siguientes líneas de acción** para potenciar los beneficios del comercio exterior:
 - **Mejorar la competitividad de las empresas con políticas transversales:** (i) continuar con la apertura de mercados; (ii) facilitar el cumplimiento de estándares internacionales; (iii) implementar políticas para que los recursos (humanos, capital) puedan migrar hacia sectores competitivos; (iv) promover la libre competencia de los mercados; y, (v) fortalecer las políticas que regulan el libre comercio.
 - **Impulsar el crecimiento y diversificación de la oferta exportable con políticas sectoriales:** (i) fortalecer el funcionamiento de los espacios de coordinación público-privada; (ii) considerar el desarrollo de actividades con regímenes especiales a nivel tributario y laboral; e (iii) impulsar el ordenamiento de instituciones y programas que promueven el desarrollo productivo.
 - **Aumentar la eficiencia de los servicios logísticos:** (i) mejorar la infraestructura y logística vinculada al comercio exterior, promoviendo el desarrollo de centros y corredores logísticos; y, (ii) fomentar la competencia en los servicios, agilizando la implementación del Módulo de Información sobre los Servicios de Logística de Comercio Exterior (MISLO).
 - **Impulsar la simplificación y la digitalización administrativa:** (i) continuar simplificando y digitalizando procedimientos públicos y privados; (ii) impulsar el funcionamiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE); e (iii) implementar un enfoque basado en riesgos en el control de las mercancías.

I. La apertura comercial fomenta el empleo y el crecimiento de los ingresos, y mejora la calidad de vida de la población

Diversos países han apostado por un enfoque de desarrollo que se apoya en la apertura de sus economías, facilitando los intercambios comerciales y fomentando un mayor flujo de capitales. Esta idea se fundamenta en el principio de la ventaja comparativa, donde cada economía se especializa en la elaboración de aquellos productos que le demanden un menor uso relativo de recursos, para luego intercambiarlos. De este modo, los países logran sacar el máximo provecho a sus recursos escasos.

Así, la apertura comercial fomenta el crecimiento económico y, en una economía pequeña como la peruana, incrementa el nivel de ingresos de la población. Estos beneficios se dan a través de cinco canales principales:

- 1. Acceso a mercados internacionales, que facilita a las empresas incrementar su demanda y acceder a mejores condiciones de venta para mejorar sus ingresos.** La reducción de aranceles en los mercados de destino y la implementación de tratados comerciales facilita el acceso a nuevos mercados, lo cual propicia la expansión de la producción nacional de bienes y servicios y la diversificación productiva hacia actividades de exportación no tradicional, que generan mayor valor agregado.
- 2. Liberalización de importaciones, que permite acceso a tecnologías, innovación y bienes y servicios de calidad.** Ello beneficia a los consumidores finales y también a los productores locales, quienes cuentan con nuevos y mejores insumos y bienes de capital a menores costos. De esta manera, se genera un impacto positivo sobre los niveles de consumo, así como en la producción nacional.
- 3. Exposición a competencia extranjera, que facilita el intercambio de técnicas productivas, lo cual incentiva la innovación, la diferenciación y la adecuación a estándares de calidad más exigentes.** La mayor competencia incentiva la inversión en innovación de los productores locales para mejorar su productividad y competir con éxito frente a empresas de otros países. Esta inversión se concentra no solo en la adquisición de bienes de capital y tecnologías, sino también en una mayor capacitación del personal. Al respecto, diversos estudios han identificado un aumento en el nivel de innovación y mayor inversión en el capital humano por la apertura comercial, lo que ha mejorado la productividad¹.
- 4. La creación de empleo.** El impulso de la oferta exportadora promueve el desarrollo de las empresas y la creación de puestos de trabajo en sectores exportadores y en aquellos que las atienden en todo el territorio nacional.
- 5. Acceso a bienes y servicios importados a precios competitivos,** se traduce en la reducción de precios de bienes esenciales de la canasta de alimentos; así como el acceso a una amplia variedad de bienes y servicios de calidad y a precios competitivos; en beneficio de los hogares.

Más aún, los últimos dos canales mencionados permiten afirmar que las políticas de apertura comercial contribuyen a reducir la pobreza y la desigualdad, pues impulsan un incremento del ingreso disponible de los hogares, a través de la creación de empleo y el acceso a bienes a precios competitivos.

Cabe resaltar que, para que estos beneficios se materialicen, el libre comercio debe venir acompañado de libre competencia y flexibilidad en los factores de producción. De modo que las empresas y los trabajadores puedan adaptarse y reubicarse en los sectores en expansión.

Por su parte, las prácticas de subvaluación y competencia desleal, como el dumping, que afectan a la industria local, alteran la percepción sobre los beneficios del comercio. Ello debe enfrentarse recurriendo a la institucionalidad, nacional e internacional existente, y no cerrando la economía.

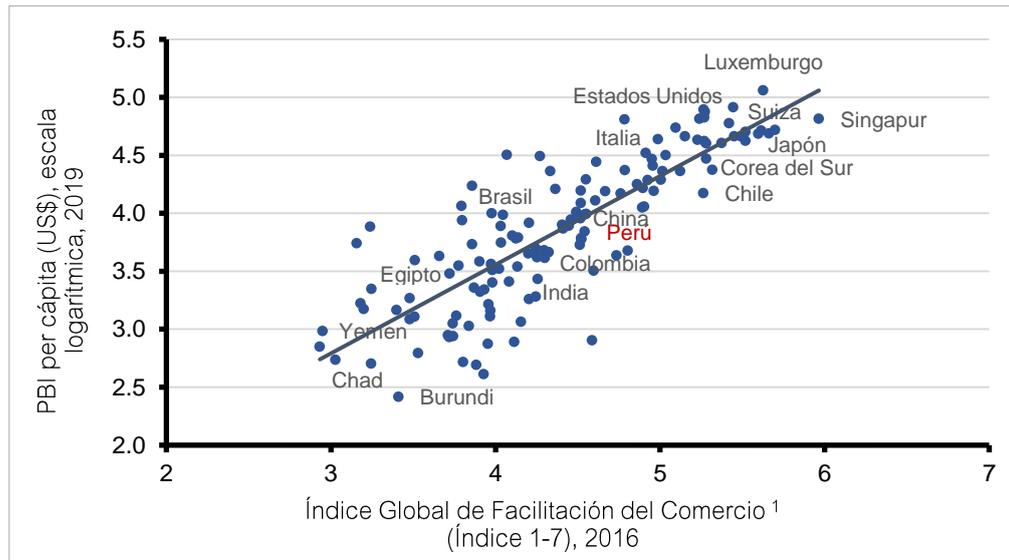
¹ Por ejemplo:

- Lileeva, A., & Trefler, D. (2010). Improved access to foreign markets raises plant-level productivity... for some plants. *The Quarterly journal of economics*, 125(3), 1051-1099.
- Pavcnik, N. (2002). Trade liberalization, exit, and productivity improvements: Evidence from Chilean plants. *The Review of Economic Studies*, 69(1), 245-276.
- Goldberg, P. K., Khandelwal, A. K., Pavcnik, N., & Topalova, P. (2010). Imported intermediate inputs and domestic product growth: Evidence from India. *The Quarterly journal of economics*, 125(4), 1727-1767.

Del mismo modo, existen rigideces en el mercado que dificultan la reasignación de factores productivos (ya sea recursos laborales o de capital), de sectores rezagados a sectores ganadores. Ante eso, se necesita complementar la apertura facilitando la reasignación de estos recursos a través de iniciativas de capacitación de personal y promoción de inversión en infraestructura de conectividad, por ejemplo.²

La evidencia demuestra que los países que han abierto sus economías al comercio internacional han alcanzado mayores niveles de ingreso para su población.

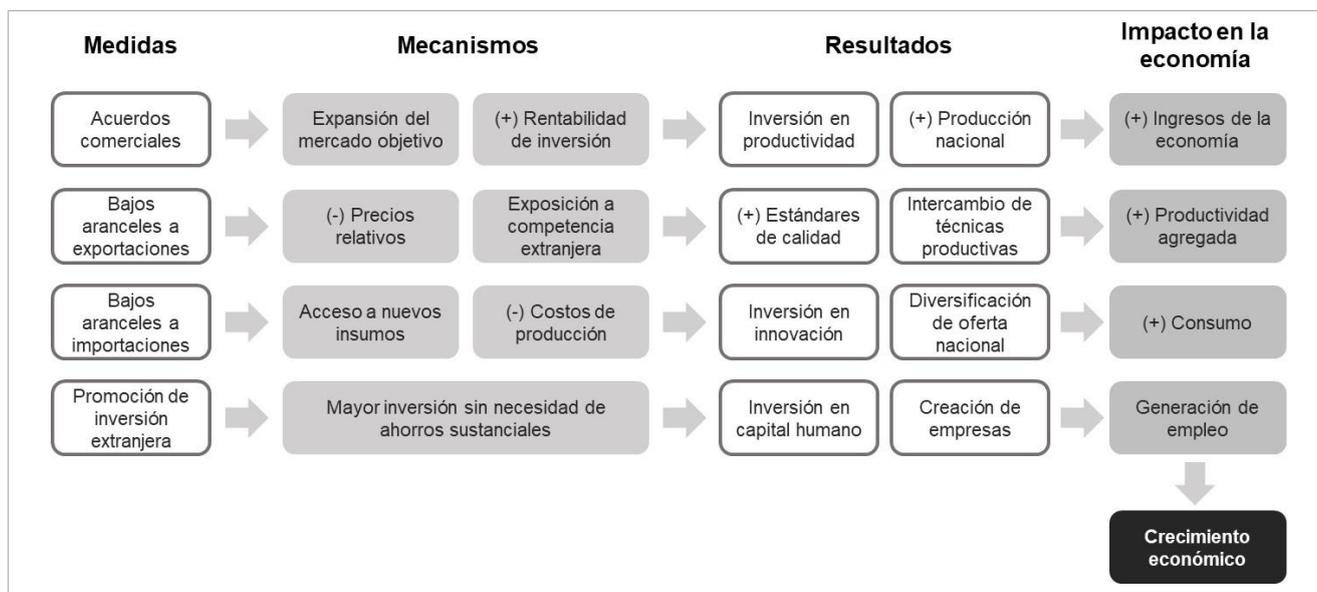
Imagen 1
Mundo: Apertura comercial y PBI per cápita ³



Fuente: Foro Económico Mundial, FMI
Elaboración: APOYO Consultoría

La imagen 2 resume el funcionamiento de los mecanismos de transmisión por los cuales las medidas de apertura comercial son capaces de fomentar el crecimiento económico.

Imagen 2
Medidas de apertura comercial e impacto económico



Elaboración: APOYO Consultoría

² Dufflo, E. & Banerjee, A. (2019) Good Economics For Hard Times.

³ Índice calculado por el Foro Económico Mundial, evalúa políticas de acceso al mercado, administración fronteriza, infraestructura de transporte y comunicaciones y entorno de negocios.

II. Apertura comercial en Perú

La apertura comercial no siempre fue vista como uno de los principales motores para fomentar el desarrollo económico en el Perú. Es más, desde finales de la década de los sesenta hasta inicios de la década de 1990, las políticas del Estado peruano se enfocaron en fomentar la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Este modelo buscó limitar el comercio internacional, de modo que la industria local se encargase de satisfacer la demanda interna en ausencia de importaciones.

Para lograr este objetivo, se incrementaron los aranceles (que ya eran altos) y se generó una complicada estructura de tasas y tarifas para gravar las importaciones. Conjuntamente, se estableció un listado de importaciones prohibidas, que cualquier productor industrial nacional podía invocar para solicitar la prohibición de las importaciones de cualquier producto competidor extranjero. Además, el gobierno otorgó una variedad de subsidios discrecionales para promover las exportaciones de las manufacturas locales. Así, la intervención estatal generó distorsiones en los precios relativos, lo cual generó una asignación ineficiente de los recursos en la economía.

Al cierre del comercio exterior, se le sumó la nacionalización de empresas y la creación de empresas estatales, las cuales tuvieron un manejo altamente ineficiente. Por ende, en ausencia de presiones competitivas externas e internas, las empresas locales tanto privadas como estatales carecían de incentivos para proveer mejores bienes y servicios. Además, la falta de contacto con el extranjero impidió la adquisición de buenos insumos y tecnologías, lo cual impidió el correcto desarrollo de la industria nacional, incluso bajo el resguardo del proteccionismo como política de Estado.

Los efectos de las políticas proteccionistas se mantuvieron durante toda la década de 1980, a lo cual se le sumó el conjunto de políticas macroeconómicas heterodoxas impulsadas desde 1985. Martinelli y Vega (2019) encuentran que el conjunto de políticas intervencionistas implementadas desde la década de 1970 habría generado una pérdida de 10% del PBI hacia 1975, de 30% del PBI hacia 1980 y de 50% del PBI hacia 1990, además de fuertes pérdidas en la productividad total de factores.⁴

En contraste, desde la década de 1990, el régimen económico otorgó el mismo trato a inversiones locales y extranjeras, así como la libre producción de bienes y servicios para el comercio exterior. En este marco, el Perú ha suscrito acuerdos comerciales con economías que representan más del 80% del PBI global. En paralelo, el arancel nominal promedio se redujo de 26% en 1990 a 13% en el 2000 y luego a 2,2% en el 2019. Asimismo, la promoción de la diversificación de productos como destinos de exportación ha significado un incremento sustancial en las exportaciones de productos no tradicionales.

Tabla 1
Perú: Indicadores de apertura comercial

VARIABLE	UNIDAD	1990	2000	2010	2015	2019
Exportaciones	Millones de US\$	3,279.8	6,954.9	35,803.1	34,414.4	47,688.2
Exportaciones	% del PBI	16.1	17.0	26.5	21.3	23.9
Importaciones	Millones de US\$	2,921.9	7,357.6	28,815.3	37,330.8	41,074.0
Importaciones	% del PBI	14.1	19.0	23.4	23.9	22.5
Arancel nominal promedio	%	26.0	13.6	4.9	2.2	2.2
Acuerdos arancelarios	Número	0	0	8	17	19

Fuente: Banco Mundial, BCR, MEF, MINCETUR.
Elaboración: APOYO Consultoría.

⁴ Martinelli, C. & Vega, M. (2019). The Economic Legacy of General Velasco: Long-Term Consequences of Interventionism.

La apertura comercial del Perú se dio en dos etapas:

■ **Etapa 1 - de 1994 a 2005: Reinserción del Perú a las redes del comercio global.**

En esa etapa, las reformas se enfocaron en la reducción y simplificación de aranceles, la eliminación y reducción de medidas para-arancelarias, la firma de acuerdos con socios comerciales, especialmente de la región, y la implementación de regímenes que promueven la exportación de productos no tradicionales. Durante este periodo, las exportaciones totales crecieron en promedio 13,2% anual, por encima del comercio mundial, que creció a 7,8% anual.

Las políticas implementadas tuvieron un impacto positivo importante tanto sobre la diversificación de la oferta exportable, como sobre la creación de nuevas empresas exportadoras. Entre 1995 y 2005 el número de productos exportados se incrementó en más de 60%, mientras que el número de empresas exportadoras creció 78% (ver Tabla 2). Nuevas empresas exportadoras en el sector de productos no tradicionales, especialmente MIPYME, explican de manera importante este crecimiento. De hecho, a pesar de que la liberación del comercio implicó que la industria deje de tener la protección de elevados aranceles, en conjunto, este sector se hizo más competitivo. El porcentaje exportado del PBI manufacturero pasó de 14% en 1994 a 25% en 2014, y los volúmenes exportados de la industria crecieron más rápido que otros sectores.

Tabla 2
Perú: Exportaciones

	1995	2005	2015	2019
Exportaciones totales				
Destinos	146	176	183	179
Productos	2,502	4,090	4,555	4,645
Empresas	3,391	6,037	7,763	8,202
Exportaciones no tradicionales				
Destinos	137	172	178	177
Productos	2,428	4,001	4,457	4,547
Empresas	3,126	5,835	7,406	7,678
Mipymes	2,971	5,502	6,801	7,017
Grandes	155	333	605	661

Fuente: BCR.

Elaboración: APOYO Consultoría

Nota: Para la clasificación de empresas por tamaño se utiliza el decreto supremo N° 013-2013-PRODUCE, que establece umbrales según el valor de sus ventas anuales. Se convierten estos umbrales a dólares reales dividiéndolos por el tipo de cambio de compra (S/. por US\$) promedio del mismo año.

■ **Etapa 2 - 2005 al 2019: Consolidación de la oferta exportadora y de la competitividad de las empresas peruanas.**

Durante este periodo, el proceso de diversificación se volvió menos intenso y las empresas exportadoras se enfocaron en consolidar su posición en los mercados de destino. Se firmaron más acuerdos comerciales, particularmente con países desarrollados y grandes economías, aunque con efectos marginales menores sobre la oferta exportable. Así, en el periodo entre 1995 y 2005, los productos exportables se incrementaron 63,4%, mientras que en el periodo 2005-2019 el crecimiento fue de 13,6% (ver tabla 2).

Por su parte, las empresas exportadoras consolidaron su posición en los mercados de destino. Así, mientras que en el 2007 solo 8 empresas agroexportadoras registraron ventas por más de US\$ 20 millones, este número fue de 73 empresas en el 2020. A su vez, el acceso a diversos insumos permitió reducir los costos de producción de empresas peruanas, incrementar su competitividad y acceder a los mercados de exportación.⁵ Más aún, durante este periodo la firma de acuerdos comerciales y la promoción de inversión extranjera propició la entrada de capitales de largo plazo al mercado peruano, además de impulsar la inversión de capitales peruanos en el extranjero.

⁵ Castellares, R. (2015). Competition and Quality Upgrading in Export Markets: The Case of Peruvian Apparel Exports. Banco Central de Reserva del Perú Working Paper, 10.

La aparición de nuevos sectores económicos exportadores requiere enfrentar los cuellos de botella que presenta el país. En el pasado, ello ha requerido regímenes especiales en términos tributarios y laborales, que resultaron en un importante aumento de la oferta exportable y del número de empleos.

En la agroindustria, Perú pasó de no ser un jugador global relevante a ser uno de los 5 principales exportadores en el mundo de alcachofas, arándanos, espárragos, palta, mangos, uva y mandarina. Ello trajo un aumento importante de los empleos directos en el sector, que pasaron de 40 mil en el año 2000 a 282 mil en el 2019. Además, Castellares y Martínez (2020) encuentran que el régimen especial de promoción agrario permitió que las micro, pequeñas y medianas empresas agroexportadoras exporten, en promedio, 40% más de lo que hubiesen exportado en ausencia del régimen.⁶

En el caso de la minería, el régimen especial se tradujo en un incremento de la producción minera y la oferta exportable, así como en el crecimiento de la recaudación tributaria y de los ingresos de gobiernos locales y regionales, a través del canon. Además, el crecimiento del sector minero contribuyó a generar encadenamientos productivos para fomentar el desarrollo de las zonas aledañas a los grandes proyectos.

En cuanto a la eficiencia de los servicios logísticos y los procedimientos de comercio exterior, se ha avanzado con la Ventanilla Única de Comercio Exterior, el despacho anticipado y el operador económico autorizado. Sin embargo, se debe continuar trabajando para reducir los costos de las operaciones del comercio exterior. Indicadores como el de calidad de infraestructura del Foro Económico Mundial, que considera, entre otros, la eficiencia de los servicios de transporte marítimo y aéreo, ubican al Perú por detrás de Chile, México y Colombia, entre otros países de la región.

III. ¿Qué falta hacer a futuro?

1. Mejorar la competitividad de las empresas con políticas transversales

Dados los resultados favorables en la producción, el consumo, el empleo y los ingresos, se debe profundizar la apertura comercial y evitar retroceder hacia el proteccionismo. Los bajos niveles de productividad que en promedio tienen las empresas peruanas podrían motivar a los gobiernos a adoptar medidas que busquen proteger la producción nacional de la competencia extranjera, a través del alza de aranceles u otras restricciones a las importaciones, con consiguientes pérdidas de bienestar.

Por el contrario, se requiere concentrar esfuerzos en incrementar la productividad, promoviendo que las empresas locales fortalezcan sus ventajas comparativas y ganen acceso a nuevos mercados, todo ello sin contravenir los tratados de libre comercio ni los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales a los que el Perú está suscrito, ni las políticas de libre competencia. Para ello, son necesarias políticas transversales que permitan a las empresas i) producir con bajos costos logísticos, financieros y de transacción, con infraestructura adecuada, ii) acceder a trabajadores calificados en un mercado laboral flexible y iii) operar en un contexto que promueva la libre competencia, para lo cual es importante dar recursos técnicos al Indecopi y asegurar su independencia de cualquier interferencia política.

En ese sentido, la implementación de políticas de información de oportunidades laborales y de infraestructura que faciliten la movilidad de la población, de conectividad, acceso a financiamiento y de desarrollo de capital humano, son claves para que los recursos (humanos, capital) puedan migrar de sectores rezagados hacia sectores dinámicos y competitivos.

⁶ Castellares R, & Martínez, G. (2020) The impact of special labor and tax regimes on the extensive and intensive margin of small peruvian agricultural exporters. Mimeo.

Además, los reglamentos técnicos, y medidas sanitarias y fitosanitarias que actualmente regulan el comercio interno y externo de mercancías pueden optimizarse, basarse estrictamente en normas internacionales y evidencia científica y técnica, y facilitar así su cumplimiento sin que ello afecte sus objetivos legítimos.

2. Impulsar el crecimiento y diversificación de la oferta exportable con políticas sectoriales

Adicionalmente a las políticas transversales, son importantes las políticas activas de impulso a la exportación con un enfoque territorial y de cadenas de valor, en particular para aprovechar las capacidades productivas con las que ya cuenta el Perú. Estas ayudarán a impulsar la creación de empleos y aumentar los ingresos de la población, tanto en las empresas exportadoras como las de su cadena de valor.

Además, se puede impulsar sectores como el forestal, el turismo o la acuicultura y sus respectivas cadenas de valor, para lo cual debe fortalecerse el funcionamiento de los distintos mecanismos de coordinación multisectorial público-privada (ej. Mesas ejecutivas), que facilite la atención de necesidades y el cierre de brechas en los sectores, a través de la adecuada y oportuna provisión de bienes públicos, en todas las regiones del país.

Se debe además establecer reglas de juego claras y mantenerlas, impulsando reformas que contribuyan a generar un clima de confianza adecuado para atraer inversión. Así, por ejemplo, se requieren precisiones en la ley de consulta previa, un catastro de tierras bien definido y predictibilidad en las autorizaciones de uso de agua. Será importante también impulsar el desarrollo productivo, la transferencia de conocimientos y la adaptación a nuevas tecnologías. En este aspecto, resulta importante la integración y el ordenamiento de la diversidad de instituciones y programas que existen con ese propósito, mejorando su gobernanza, y concentrando y escalando esfuerzos.

Un régimen especial tributario y laboral temporal para impulsar el desarrollo de actividades de valor agregado puede tener grandes impactos en el desarrollo del sector y la generación de empleo. Recientemente, Castellares y Martínez (2020) encuentran que el régimen especial de promoción agrario permitió que las micro, pequeñas y medianas empresas agroexportadoras aumenten en 40 por ciento sus ventas anuales, implicando la generación de más de 100 mil empleos adicionales por año. Así, se puede ampliar el tamaño de la base exportadora a través la inclusión de empresas pequeñas a cadenas productivas, con el objetivo de incentivar su crecimiento. Las empresas más pequeñas suelen ser menos productivas y tienden a desaparecer ante eventos adversos más fácilmente. Por ello, la implementación de mecanismos que permitan el crecimiento sostenible de las MYPE, en lugar de medidas que fomenten su estancamiento en dicha condición, contribuirá a la mejora de la productividad agregada.

3. Aumentar la eficiencia de los servicios logísticos

Es necesario mejorar la infraestructura vinculada con la cadena de valor del comercio exterior. La creación de infraestructura es fundamental para la atracción de inversión a diferentes regiones e incrementar la competitividad de manera descentralizada al reducir los costos logísticos.

Se debe además fomentar la competencia en los servicios logísticos, para lo cual resulta fundamental facilitar el flujo de información y la coordinación entre los agentes. En ese sentido, se debe agilizar la implementación del Módulo de Información sobre los Servicios de Logística de Comercio Exterior (MISLO), para que los usuarios puedan tener información completa de los costos de exportación e importación de diferentes agentes de la cadena logística, de modo que se fomente la competencia.

4. Impulsar la simplificación y la digitalización administrativa

La simplificación de procesos, trámites y certificaciones es necesaria para que las empresas puedan reducir sus costos y operar de manera más eficiente. Cobran especial relevancia el despacho anticipado, el operador económico autorizado con reconocimiento de nuestros principales socios comerciales (para que reduzcan las revisiones a productos peruanos) y la optimización de los procedimientos para la obtención de registros sanitarios, por lo que deben continuarse impulsando.

La revolución digital puede contribuir de manera importante en la reducción de costos, la facilitación de los flujos de información, la mejora en la comunicación y la atracción de nuevas cadenas de valor vinculadas al desarrollo mismo de tecnologías que mejoren la productividad. Esta digitalización debe ser tanto pública como privada. Para fomentar la digitalización del comercio, será importante seguir impulsando el funcionamiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y la implementación de un enfoque basado en riesgos en el control de las mercancías, tanto aduanero como de las otras autoridades de control como las sanitarias.

**DOCUMENTO
ELABORADO**

José Carlos Saavedra
Apoyo Consultoría

Andrea Sotelo
Apoyo Consultoría

POR:

Laura Olivera
Banco Central de Reserva del Perú

Renzo Castellares
Banco Central de Reserva del Perú

Los puntos de vista expresados en este documento de trabajo corresponden a los de los autores y no reflejan necesariamente la posición del Banco Central de Reserva del Perú.

Para la elaboración de esta Ruta, agradecemos los aportes y comentarios recibidos de los miembros del Comité Estratégico de Desarrollo Nacional de IPAE, de funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo; así como de Luis Mesías.