

cinos andinos. Pese a que el fantasma de la vacancia ha acompañado al presidente Toledo durante estos cuatro años y medio de gobierno, el Perú es uno de los dos países —el otro es Colombia— que, de alguna manera, pueden mantener sus niveles de compromiso integracionista dentro de la CAN.

Frente a este ambiente internacional y debido a que, desde la creación del Grupo Andino, aún no se han logrado alcanzar los objetivos previstos en el acuerdo, y teniendo en cuenta además las precarias condiciones de gobernabilidad democrática por las que están pasando nuestros socios del CAN, se impone redireccionar nuestra política exterior de integración, con el objetivo de cumplir con los objetivos estratégicos, políticos y sociales del país. Este redireccionamiento consistiría en focalizar nuestros esfuerzos y energías hacia nuestra integración con el MERCOSUR, un espacio económico que, para 2001, movía 19,4 billones de dólares, a diferencia de la CAN, que proyecta tener un comercio intraandino de 5,5 billones de dólares. MERCOSUR se constituye en una zona dinámica y pujante, con peso político propio dentro de cualquier negociación internacional; al integrarnos a este, nos beneficiaríamos con un mercado más amplio, integrado por países relativamente estables y expeditos para poder negociar; por ejemplo, está la Unión Europea, que solamente negociará con los países sudamericanos si éstos constituyen bloques.

Entonces, nuestra política de integración tendría varios frentes: el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Esta-

dos Unidos, nuestra pertenencia a MERCOSUR, un TLC con Chile y nuestra integración con los países de Asia Pacífico —especialmente China—. En último lugar, estaría nuestra integración en la CSN, actualmente en la fase embrionaria del proceso.

Es en estos escenarios abiertos en los que se tiene que jugar la política exterior peruana, como una apuesta clara hacia la integración con el mundo y marcada por una gran dosis de pragmatismo —en este caso, pensando en los objetivos estratégicos del país—.

Lamentablemente, la CAN ha visto mermados sus esfuerzos por la propia debilidad de los países que la integran. Se ha convertido en un grupo de países pobres y con problemas de gobernabilidad, más que en un sólido bloque andino con peso político propio en la región.

Es hora de mirar hacia otros escenarios y actuar con mayor energía, antes de que la inercia nos lleve a la pérdida de oportunidades que quizá no puedan repetirse en el futuro. La apuesta es por la integración, definitivamente, pero eligiendo bien a nuestros socios. El Perú debe buscar optimizar sus intereses económicos y geopolíticos fundamentales. No olvidemos que una de las condiciones básicas para cualquier proceso de integración es la estabilidad política; lamentablemente, la mayoría de nuestros socios de la CAN no la poseen y es probable que esta carencia se mantenga en el mediano plazo e incluso en el largo. ■

POLÍTICAS DE COMERCIO EXTERIOR EN EL PERÚ

Jorge Vega

Profesor del Departamento de Economía PUCP

Los peruanos vivimos hoy en una economía bastante abierta al exterior. No hay prohibiciones a la importación ni a la exportación, no hay restricciones al uso de moneda extranjera y tampoco hay impedimentos para enviar dinero al extranjero o recibir remesas desde afuera. Esta es una situación deseable y ojalá que continúe, pero a juzgar por nuestro pasado, cabe siempre la posibilidad —aunque sea remota— de que todo esto cambie y retornemos a épocas oscuras en materia de política económica exterior. En efecto, la evolución del

país en este tema ha sido de tipo pendular, con períodos de apertura externa seguidos por etapas de economía cerrada, que a su vez fueron revertidas para luego, nuevamente, regresar a escenarios más amigables con el entorno económico internacional.

Analizando la evolución de las políticas de comercio exterior en el Perú desde 1950 hasta la fecha, podemos identificar seis etapas, diferentes entre ellas según el grado de apertura económica externa, y que a su

vez coinciden bastante con los respectivos gobiernos de turno:

Cuadro 1
Evolución de las políticas de comercio exterior, 1950-2005

Período	Política comercial
1950-1962	Liberal comercial
1963-1968	Proteccionismo moderado
1968-1980	Proteccionismo radical
1980-1985	Apertura comercial
1985-1990	Proteccionismo radical
1990-2005	Nuevo liberalismo

La década de 1950 es reconocida como liberal, caracterizada por una amplia libertad de comercio exterior, con aranceles de importación relativamente bajos, sin controles cambiarios y con apertura a la inversión extranjera, semejante en muchos aspectos a la actual situación. Esta etapa corresponde a los gobiernos de Manuel Odría Amoretti y finales del régimen de Manuel Prado Ugarteche.

Durante los primeros años de la década de 1960 se da inicio al período de sustitución de importaciones, en el que se elevan los aranceles a la importación y se empiezan a desarrollar nuevas ramas industriales en el país. Estamos hablando, básicamente, del primer gobierno de Fernando Belaunde Terry, antecedido por el de los generales Ricardo Pérez Godoy y Nicolás Lindley López. Este proceso es luego profundizado drásticamente durante el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, quien derroca a Belaunde y gobierna entre 1968 y 1975. Durante esta etapa, además de elevados aranceles a la importación, se prohíbe la importación de numerosos bienes, a la vez que se instauran controles de cambio y restricciones a la inversión extranjera.

En las postrimerías de la segunda fase del gobierno militar, con Francisco Morales Bermúdez, se empieza a revertir esta política cerradamente proteccionista y se procede a levantar varias de las prohibiciones a la importación, al mismo tiempo que se desarrolla un sistema de incentivos a favor de las exportaciones no tradicionales. Tal política es luego intensificada, a partir de 1980, durante el segundo régimen de Belaunde, quien termina de desmontar las restricciones cuantitativas a las importaciones, reduce los aranceles y relaja los controles cambiarios. Aunque este mismo régimen procede luego a revocar algunos de sus avances en esta materia, es a partir de 1985, en el mandato de Alan García Pérez, que se vuelve a cerrar drásticamente la economía peruana. Así, se retorna a la prohibición de importaciones, se imponen controles cambiarios y se instaura un sistema de tipo de cambio múltiple, que dificulta aún

más las operaciones de comercio exterior. Finalmente, a partir de 1990, con Alberto Fujimori Fujimori, el país entra en un nuevo período de apertura externa, que básicamente es continuado, desde 2001 hasta la fecha, por Alejandro Toledo Manrique.

¿Que ha sucedido con la economía peruana ante tantas y tan drásticas variaciones de las políticas de comercio exterior? ¿Existe alguna correlación o asociación entre determinadas políticas comerciales y el desempeño de la economía nacional? ¿Qué podría ocurrir en materia de política comercial en 2006, cuando se produzca el cambio de gobierno? No es fácil responder de manera concluyente a este tipo de preguntas, pero sí podemos ofrecer algunas explicaciones e indicadores que nos permiten señalar que en el Perú, durante el último medio siglo, los años de mayor dinamismo en la actividad económica han coincidido, precisamente, con los años en que la economía ha estado abierta al comercio internacional.

Desde los inicios de la ciencia económica, los teóricos de la economía internacional coinciden en afirmar que el comercio exterior es favorable al desarrollo económico de los países. Las economías cerradas o autárquicas no permiten aprovechar las ventajas que otorgan el intercambio y la especialización.

Una economía cerrada tiene que producir una gran variedad de bienes aunque sea ineficiente hacerlo; no tiene otra opción, pues debe satisfacer las demandas de los consumidores. En cambio, en una economía abierta al comercio internacional, las empresas del país pueden especializarse en producir solo aquello en lo cual son relativamente más eficientes y productivas, al mismo tiempo que los consumidores pueden abastecerse de una amplia gama de bienes provenientes de otros países que hayan desarrollado una mayor capacidad para producirlos.

En la práctica, sin embargo, la gran mayoría de países suele aplicar —en mayor o menor medida— políticas de restricción a la actividad comercial externa. En el Perú, los principales instrumentos de política de comercio exterior adoptados por los diferentes gobiernos han sido, en lo referente a las importaciones, los aranceles y las restricciones cuantitativas; y en lo referido a las exportaciones, los impuestos y los subsidios de exportación. En cuanto a los aranceles (véase el cuadro 2), estos eran relativamente bajos en el primer período analizado, 10% en promedio durante la década de 1950.¹ Empiezan, luego, a subir durante las décadas de 1960 y 1970, llegando a 61% en 1967 y 70% en 1978,

y después bajan a 40% en 1979, al término del régimen militar. En 1980, con el retorno a la democracia, se inicia también un proceso de apertura comercial. Los aranceles empiezan a bajar a partir del segundo semestre de ese año, llegando a 34% en diciembre de 1980 y 32% en 1981. Sin embargo, este mismo gobierno revierte su política comercial y vuelve a elevar los aranceles, llegando a 41% en 1983 y 57% al término del segundo régimen belaudista.

Cuadro 2
Evolución del arancel nominal promedio 1950-2004

Período	Arancel promedio % <i>ad valorem</i>
1950-1960	10
Dic. 1964	79
Dic. 1967	61
Dic. 1973	69
Dic. 1979	40
Dic. 1980	34
Dic. 1981	32
Dic. 1984	57
Dic. 1985	63
Jul. 1990	66
Ago. 1990	38
Dic. 1990	26
Dic. 1991	17
Jul. 2000	12
Dic. 2002	11
Dic. 2004	10

Fuentes: Banco Central de Reserva del Perú, memorias anuales; Abusada et al. (2002), Nogues (1985), Cuadra et al. (2003), Boloña (1994), Vega (1995) y Tello (2003). Elaboración propia.

El régimen de García continúa y profundiza esta tendencia, no solo elevando los aranceles —a 66% en promedio al término del régimen—, sino, además, prohibiendo las importaciones y estableciendo controles cambiarios. A mediados de ese período, se llegó al extremo de someter el 100% de las importaciones a un sistema de prohibiciones parciales o totales, estableciendo el régimen de licencias de importación, mediante el cual toda importación requería la autorización previa del gobierno.

Obtener una licencia de importación podía tomar varias semanas de trámites, al término de las cuales el importador podía recibir un permiso para traer del exterior solo una fracción de lo que solicitaba. En adición a ello, dado el control de cambios y un sistema de tipo de cambio múltiple, con diferentes precios del dólar según el uso al cual se decía que se destinaba la divisa extranjera, el importador debía realizar más gestiones —algunas de ellas *non sanctas*— para poder adquirir dólares y encargar algún producto o servicio del extranjero. Así, este sistema

provocaba continuas situaciones de escasez y carestía de numerosos productos, sean maquinarias, insumos industriales, alimentos u otros bienes de consumo.

A poco tiempo de inaugurado, el régimen de Fujimori procedió a desmontar tal esquema. Se eliminaron los controles cambiarios y el sistema de tipo de cambio múltiple, se suprimieron prácticamente todas las licencias y prohibiciones de importación, y se inició un proceso de reducción de aranceles, los que a la fecha llegan a un nivel de 10% en promedio, similar a los niveles vigentes durante la época de Odría.²

En cuanto a la política arancelaria, no solo es interesante analizar el nivel de las tasas sino también su estructura, la que puede ser ya sea escalonada o uniforme. Respecto al escalonado, el arancel uniforme o plano tiene la ventaja de que, por un lado, no distorsiona o altera los precios relativos entre los distintos bienes importables, lo cual significa mayor eficiencia económica; y por otro lado, constituye un sistema más fácil de administrar. A pesar de la superioridad técnica del esquema arancelario uniforme, en casi todos los países —incluido el Perú— se aplican sistemas diferenciados o escalonados, con tasas más bajas para maquinarias, materias primas, insumos intermedios y ciertos bienes de consumo esenciales —como medicinas, por ejemplo—, y tasas más elevadas para otros bienes de consumo final producidos localmente.

Tanto en la reforma arancelaria de inicios de 1980 como en la de inicios de 1990, el gobierno trató de establecer, sin éxito, un sistema arancelario uniforme. De todos modos, sin embargo, se llegó a reducir la dispersión arancelaria, destacándose la estructura alcanzada a mediados de la década de 1990, cuando solo había cinco tasas entre 0% y 25%, estando la gran mayoría de los bienes (84%) con una tasa de 12%. Aunque de igual rango de extremos, la actual estructura arancelaria es más dispersa que esta, ya que contiene siete tasas diferentes. En contraste, durante el régimen aprista había aranceles «a la carta», para todos los gustos: 56 tasas arancelarias distintas, entre 0% y 108%—.

La existencia de tasas escalonadas da como resultado aranceles efectivos o implícitos aún más dispersos y elevados que los nominales. Asimismo, al registrar la estructura arancelaria completa, relacionando los aran-

¹ Hay discrepancias entre diversos autores respecto a los niveles arancelarios de este período. Algunas fuentes reportan tasas promedio de 5% y otras hasta de 20%.

² Si descontáramos las rebajas arancelarias que hoy existen como consecuencia de los diversos acuerdos de preferencia comercial suscritos por el país, tendríamos un nivel arancelario promedio inferior a 10%.

celes nominales de los insumos intermedios con los aranceles nominales de los bienes finales, la tasa efectiva es una mejor medida del verdadero grado de protección o del nivel de restricciones comerciales imperantes en una economía. Así, en el cuadro 3 se aprecia con claridad que la protección efectiva a las actividades dedicadas al mercado nacional o interno —excluyendo las actividades de exportación— ha sido especialmente elevada durante las épocas de menor apertura comercial, es decir, durante el primer gobierno de Belaunde, el régimen militar y el período aprista. Por el contrario, ha sido bastante menor durante los gobiernos de Odría, Fujimori y Toledo.

Cuadro 3
Evolución de la protección efectiva, 1955-2004

Período	Arancel efectivo promedio %
1955	26
1963	124
1965	195
1968	200
1973	174
1978	122
1981	74
Jul. 1990	123
1991	34
1997	14
2002	22
2004	20

Fuentes: Boloña (1994), Cuadra et al. (2003), Nogues (1985), Tello (2003) y Vega (1995). Elaboración propia.

Un gran inconveniente de las políticas de protección que privilegian a los sectores que producen para el mercado interno sustituyendo importaciones es que perjudican a los sectores de exportación. En efecto, al aplicarse aranceles o restricciones a los productos importados, se alteran los precios relativos en favor de las actividades de sustitución de importaciones y en contra de las exportaciones, lo cual desalienta el crecimiento de este último sector. Esto es lo que se conoce como el sesgo antiexportador del arancel, que ha estado presente en la economía peruana durante el último medio siglo, especialmente en las etapas más proteccionistas del período analizado.

Conforme se aprecia en el cuadro 4, los períodos de mayor crecimiento de exportaciones corresponden, precisamente, a los momentos de mayor apertura comercial o menor proteccionismo del mercado interno. El crecimiento promedio anual real de las exportaciones entre 1950-1962, 1990-2000 y 2000-2004 fue de 14,6%, 12,8% y 9,7% respectivamente. Por el contrario, las exportaciones no crecen —e incluso decre-

cen— durante los períodos de mayor proteccionismo interno, es decir 1968-1975 y 1985-1990.

Dos casos contradictorios parecen ser los correspondientes a 1975-1980 y 1980-1985, cuando las exportaciones crecen en un período de cierre externo y se estancan en una época de apertura comercial. Sin embargo, esto se puede explicar por el fuerte efecto contrario que tuvieron los precios de las exportaciones durante ambos episodios. En el primer caso, se registró un aumento récord de precios internacionales de exportaciones jamás visto en la economía peruana, mientras que en el segundo, los mismos precios se contrajeron fuertemente, también en magnitudes que marcaron un récord histórico en el país. Además, como ya se mencionó, a mediados de este segundo período, el propio gobierno procedió a desandar lo avanzado en su política de apertura comercial.

Cuadro 4
Evolución de las exportaciones, 1950-2004

Período	Índice de precios de exportaciones	
	Exportaciones reales Crecimiento promedio anual %	exportaciones Crecimiento promedio anual %
1950-1962	14,6	n. d.
1962-1968	3,3	4,1
1968-1975	0,1	19,0
1975-1980	6,5	21,5
1980-1985	0,6	-7,5
1985-1990	-4,3	3,4
1990-2000	12,8	-0,1
2000-2004	9,7	7,5

Fuente: Perú en Números y memorias del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Elaboración propia.

El sesgo antiexportador de la política comercial peruana ha causado estragos en este sector. Se ha tratado de paliar este sesgo otorgando subsidios a ciertas ramas de exportación —como, por ejemplo, el certificado de reintegro a la exportación no tradicional (CERTEX)— o diseñando mecanismos aduaneros de exención arancelaria para insumos importados utilizados por las empresas exportadoras. Sin embargo, la magnitud de tales mecanismos ha sido insuficiente para compensar tal sesgo, lo cual ha determinado situaciones de protección efectiva negativa a las exportaciones, que, aunque en menor grado que antes, subsisten hasta hoy.

La política antiexportadora ha ocasionado el estancamiento de las exportaciones peruanas durante el último medio siglo. Indicadores como las exportaciones per cápita o la importancia de las exportaciones en el producto bruto interno (PBI) se han mantenido prácticamente

constantes hasta hace poco. Países como Chile o México, que en 1970 tenían un nivel de exportaciones per cápita similar al peruano, hoy registran tasas cuatro a cinco veces superiores a las nuestras. Del mismo modo, mientras que a la vuelta del siglo las exportaciones chilenas y mexicanas equivalían a 28% y 26% del PBI, respectivamente, las peruanas solo llegaban a 15%.

Últimamente, sin embargo, las cosas parecen estar cambiando para bien. Luego de décadas en las que los mencionados indicadores se mantuvieron tercamente estancados, recién desde fines del siglo pasado se aprecia una importante tendencia al alza de éstos (véase el cuadro 5 para el caso de la relación entre exportaciones y PBI), lo cual podría estar anticipando una trayectoria económica futura interesante, si se mantienen o mejoran las condiciones internas y externas que vienen propiciando tal comportamiento. Dichas condiciones incluyen, entre otras, estabilidad macroeconómica, aranceles relativamente bajos y poco dispersos, y crecimiento de los mercados externos.

Cuadro 5
Relación entre exportaciones y PBI

Año	X/PBI %
1950	10
1955	10
1960	13
1965	13
1970	13
1975	10
1980	12
1985	13
1990	11
1995	12
1998	15
2000	17
2003	18
2004*	20

Fuente: Perú en Números. Elaboración propia.

La estabilidad macroeconómica del país es un hecho innegable que hay que destacar y mantener. No se perciben, en un plazo previsible, situaciones que puedan alterar este logro, salvo que reaparezcan los gobernantes dispendiosos y populistas, desdeñosos de la disciplina fiscal y monetaria. La apertura económica externa pa-

rece también garantizada en la medida en que habría poco margen de acción para que un nacionalismo miope arremeta contra las corrientes de la globalización y de las instituciones internacionales, regionales y multilaterales, que claramente señalan tendencias a la baja en los grados de protección arancelaria y paraarancelaria en la gran mayoría de países.

En cuanto a la ampliación de los mercados externos, esto dependerá tanto del crecimiento económico mundial como del acceso que tengan nuestras exportaciones a dichos mercados, especialmente los de los países de mayor nivel de ingreso, que son destino del grueso de nuestra oferta exportable. En este sentido, a la par de continuar reduciendo unilateralmente el sesgo antiexportador de la política comercial peruana, será menester seguir negociando acuerdos de preferencias comerciales con dichos países, a la vez que afianzar los procesos de integración regional existentes. En suma, debemos mantener y mejorar lo avanzado en materia de política comercial exterior. El diseño y la implementación de este tipo de políticas requieren una visión de largo plazo para que estas lleguen a ser efectivas. No podemos seguir avanzando pendularmente. Los ciclos esquizofrénicos o maniaco depresivos que han caracterizado a nuestra política comercial exterior deben culminar. ■

Referencias bibliográficas

- ABUSADA, Roberto; Javier ILLESCAS y Sara TABOADA. *Integrando el Perú al mundo*. Lima: Instituto Peruano de Economía de la Universidad del Pacífico, 2002.
- BOLOÑA, Carlos. *Políticas arancelarias en el Perú 1880-1980*. Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1994.
- CUADRA, Gabriela; Alan FAIRLIE y Jorge TORRES. *Apertura comercial y protecciones efectivas en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, 2003.
- NOGUES, Julio. «The Timing and Sequencing of a Trade Liberalization Policy: The Case of Perú». Mimeo, 1985.
- ROJAS, Jorge. *Las políticas comerciales y cambiarias en el Perú: 1960-1995*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1996.
- TELLO, Mario. *La capacidad exportable en el Perú*. Lima: Centrum, 2003.
- VEGA, Jorge. «Los impactos de la política de liberalización del comercio exterior en el Perú: 1990-1994». Mimeo, 1995.