

Repensando el rol de la IED en el Perú: ¿son relevantes sus vínculos con la economía local?¹

Luiggi Donayre – CIES/Washington University²

Luego del proceso de apertura y de reformas llevado a cabo en el inicio de la década anterior, el flujo de inversión privada, y en particular la inversión extranjera directa (IED), creció de manera significativa. Este mayor espacio de oportunidades para la inversión trajo como consecuencia una mayor tasa de crecimiento económico y un crecimiento del producto bruto interno (PBI) potencial. En conjunto con este escenario de evolución, el nivel de empleo mejoró, en promedio, mientras las exportaciones evolucionaron positivamente³ y las reservas internacionales se incrementaron hasta superar, actualmente, los US\$ 12.000 millones.

Este escenario muestra que la IED desempeña un papel fundamental como motor del crecimiento económico. Así, en el país, existe un claro consenso entre la academia, el sector privado y el Gobierno acerca de la importancia de atraer flujos de inversión privada como el camino correcto hacia un crecimiento económico sostenible. No obstante, poco se ha dicho acerca del camino que se debe seguir para lograrlo, de la forma de implementar los mecanismos necesarios para tal fin y de la función que debe cumplir la IED en el objetivo de generar la transición hacia una economía más desarrollada.

Sobre la base de esta primera aproximación, se busca reflexionar acerca del papel que debe desempeñar la IED en el marco de una estrategia integral de crecimiento de largo plazo. Específicamente, el do-

«...existe un claro consenso entre la academia, el sector privado y el Gobierno acerca de la importancia de atraer flujos de inversión privada [...]. No obstante, poco se ha dicho acerca [...] de la función que debe cumplir la IED en el objetivo de generar la transición hacia una economía más desarrollada»



Foto CIES

Efectos positivos. La inversión privada ha generado efectos positivos sobre el ingreso del país y ha incrementado las RIN

cumento persigue un doble objetivo. Primero, se estudia cuantitativamente la importancia de la IED en el crecimiento económico de un país, a través de un modelo dinámico de datos de panel. Segundo, se expande el modelo para evaluar empíricamente los canales a través de los cuales la economía local, por medio de una mayor interacción con estos flujos de IED, puede incrementar las externalidades positivas asociadas con ellos.

A partir de este análisis, el documento plantea que la estrategia de largo plazo debe seguir dos pasos fundamentales. El primero está constituido por un conjunto de políticas destinadas a mejorar las condicio-

- 1/ Resumen del documento "Repensando el rol de la inversión extranjera directa en el Perú: ¿son los vínculos con la economía local relevantes?" desarrollado mientras el autor se desempeñaba como investigador visitante en el *Center for Latin American Social Policy* (CLASPO) de la Universidad de Texas en Austin. Podrá descargar la versión completa de este documento desde http://www.consortio.org/otras_public.asp
- 2/ El autor agradece los valiosos comentarios y sugerencias de Bryan Roberts, Henry Dietz (UT-Austin), Alberto Gonzales (Macroconsult) y Antonio Cusato (IPE).
- 3/ Las exportaciones totales se incrementaron de US\$ 4.424 millones en 1994 a US\$ 12.616 millones en 2004.

nes de la economía, con el fin de atraer un mayor flujo de inversión privada extranjera. El consenso encontrado en el país hace referencia a este primer paso. Sin embargo, se propone ir más allá y se plantea la necesidad de un segundo paso, en el cual se construyan vínculos entre la inversión extranjera y la economía local, empíricamente respaldados por los hallazgos del modelo econométrico, y que apunten a la creación de capacidades que permitan el crecimiento autosostenible.

En la siguiente sección, se revisa brevemente la evidencia empírica entre inversión y crecimiento. Luego, se analiza la evolución de la inversión en el Perú y el marco en el cual está establecida. La cuarta sección presenta el modelo utilizado para el análisis cuantitativo, así como los principales resultados. En la quinta sección, se discute la estrategia de crecimiento de largo plazo que el documento plantea. Finalmente, la última sección brinda algunas conclusiones.

Entre la inversión y el crecimiento: una revisión de la literatura

Durante los últimos años, la tendencia mundial de los flujos de IED ha sido creciente, alcanzando un pico en el año 2000 (véase el gráfico 1).

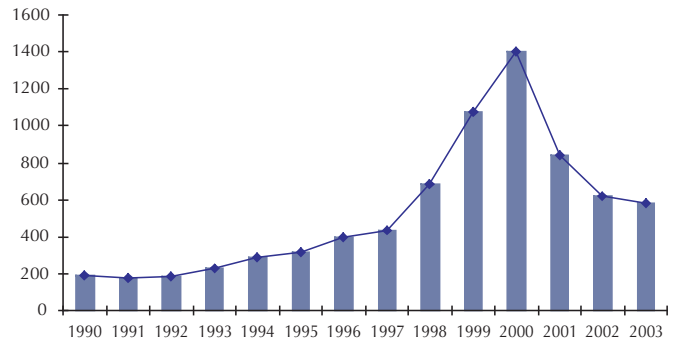
A pesar de esta tendencia creciente, no existe consenso acerca de la relación entre la IED y el crecimiento. Sin embargo, hay una creciente percepción de que la IED se correlaciona de manera positiva con el PBI. Esta percepción encuentra sustento en los recientes hallazgos de la teoría del crecimiento, que

«...no existe consenso acerca de la relación entre la IED y el crecimiento. Sin embargo, hay una creciente percepción de que la IED se correlaciona de manera positiva con el PBI»

4/ Lim señala, por ejemplo, que la IED incrementa la tasa de progreso tecnológico en el país receptor, a través de un efecto 'contagio' positivo generado por la tecnología más avanzada y las mejores prácticas administrativas utilizadas por las empresas extranjeras. [Lim, Ewe-Ghee (2001). *Determinants of, and the Relation Between, Foreign Direct Investment and Growth: A Summary of the Recent Literature*, IMF Working Paper 01/175. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional].

Gráfico 1

Tendencia mundial de los flujos de IED, 1990-2003 (US\$ millones)



Fuente: UNCTAD

subrayan la importancia de las mejoras tecnológicas, la eficiencia y la productividad como fuentes del crecimiento de largo plazo. Así, la contribución de la IED con el crecimiento se centra en su papel de mecanismo de transferencia de tecnología desde los países más desarrollados hacia aquellos en vías de desarrollo (Lim 2001).⁴

Las formas en que estas transferencias tienen lugar son diversas. En el nivel teórico, la manera más simple que estas transferencias se generan ocurre cuando una empresa local mejora su productividad, al imitar parte de la tecnología utilizada por las empresas internacionales en el mercado local. Otro procedimiento se origina en el hecho de que las empresas locales se ven forzadas a utilizar la tecnología y los recursos existentes de una manera más eficiente o a buscar otras formas de tecnología más eficiente, pues la entrada de las empresas internacionales incrementa la competencia en el mercado. Adicionalmente, estas externalidades pueden ocurrir cuando una empresa multinacional utiliza nuevas técnicas de capacitación para sus empleados, quienes eventualmente podrían trabajar para empresas locales.

Empíricamente, existe cierta discrepancia acerca de la magnitud de las externalidades. Si se toma en cuenta la IED que fluye hacia los países desarrollados, se encuentra evidencia de que la productividad de las empresas domésticas se encuentra positivamente relacionada con la presencia de empresas extranjeras. Por su parte, en el caso de la IED que se dirige hacia países subdesarrollados, los resultados son mixtos. Mientras que algunos muestran evidencia empírica que respalda la presencia de externalidades debido a las empresas extranjeras, otros encuentran evidencia poco significativa o simplemente no encuentra

evidencia de tales efectos. Una explicación a este hecho es que las transferencias de tecnología y las externalidades positivas serán posibles solo en el caso que la economía que recibe los flujos de inversión sea capaz de absorber la nueva tecnología.

Complementariamente con este análisis, resulta importante comprender los determinantes de los flujos de inversión. Según la literatura, se espera que el tamaño del mercado, las condiciones económicas favorables (i.e., estabilidad macroeconómica, bajas tasas de inflación, tasas de interés atractivas, índices de producción industrial crecientes, entre otras), la apertura de la economía, los efectos de aglomeración,⁵ los incentivos fiscales y el clima de inversiones⁶ tengan un impacto positivo en los flujos de IED. Contrariamente, los costos de transporte y de los factores de producción afectan negativamente a los flujos de inversión.

A pesar del consenso existente acerca de la relevancia de las variables mencionadas, la evidencia empírica encontrada respecto de los efectos, y sobre todo de la magnitud, de dichas variables es mixta. Lim (2001) brinda una explicación conciliatoria. El autor permite la distinción de dos tipos de IED: i) IED horizontal, que busca incrementar sus ingresos a través de su participación en el mercado; e ii) IED vertical, involucra la segmentación de la cadena vertical de producción y la relocalización de parte de dicha cadena en una región que presente menores costos de producción.

Este último tipo de IED tiende a orientarse hacia la exportación, principalmente hacia la economía de

Cuadro 1

Efectos de los determinantes de la IED, por tipo de IED

Determinantes de la IED	Efecto	
	IED horizontal	IED vertical
Distancia económica/Costos de transporte	+	-
Tamaño del mercado	+	?
Efectos de aglomeración	+	+
Costo de los factores de producción	+	+
Incentivos fiscales	+	+
Clima de inversión/negocios	+	+
Apertura de la economía	-	+

Fuente: Lim (2001) y Vial, Joaquín (2001). "Foreign Investment in the Andean Countries". CID Working Paper N° 85, Center for International Development. Cambridge: Harvard University. Elaboración: propia.

la empresa en cuestión, y generalmente no es afectada por el tamaño del mercado de la economía local. De manera general, la IED vertical será estimulada en la medida que las distintas partes del proceso de producción puedan ser segmentadas y cuenten con distintos requerimientos en cuanto a los factores de producción y a su costo. Así, la diferenciación internacional respecto de los factores de producción favorecerá a la IED vertical.

Este escenario, tal como es planteado por Lim (2001), sugiere que los distintos objetivos estratégicos de la IED vertical y horizontal implican que ciertos factores pueden tener un mayor efecto en un tipo de IED que en el otro. El cuadro 1 resume los efectos de los determinantes de los flujos de inversión, por tipo de IED.

Distinguir entre el tipo de inversión existente no solo permite aclarar la evidencia empírica encontrada en la literatura. Fundamentalmente, enriquece el debate a través de la introducción de un marco teórico importante para analizar la inversión en un país determinado y diseñar políticas eficientes para atraer IED.

5/ Se entiende por efectos de aglomeración aquellos beneficios que se derivan de la concentración espacial de las firmas o actividades.

6/ Entre las variables que explican este determinante se encuentran los aspectos regulatorios, burocráticos, judiciales, políticos, institucionales, de derechos de propiedad, entre otros.

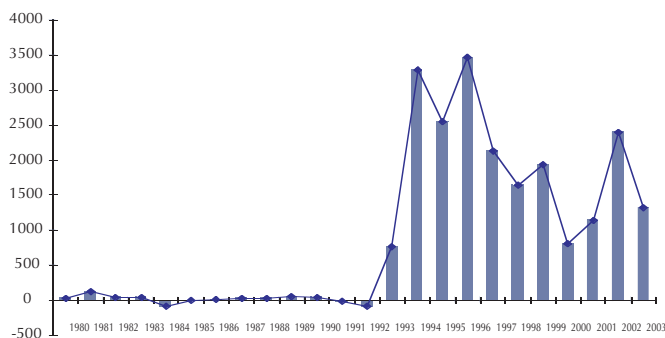
Foto: CIES



Inversión extranjera. Los flujos de IED hacia el país se encuentran por encima del promedio de la región.

Gráfico 2

Tendencia de los flujos de IED en el Perú, 1990-2003
(millones de US\$)



Fuente: UNCTAD

La inversión en el Perú

Uno de los principales efectos de la liberalización y de la globalización de las economías, ocurridas durante los años 1980 y 1990, ha sido el creciente flujo de inversión extranjera. Estos movimientos no solo tuvieron lugar en las grandes economías, sino que también ocurrieron desde aquellas hacia países de menor desarrollo relativo.

El Perú no ha sido la excepción a estas tendencias internacionales. Los flujos de IED hacia el país se encuentran por encima del promedio de la región. De una media anual de US\$ 30 millones durante la década de 1980, la corriente de IED hacia el Perú superó los US\$ 2.300 millones en la segunda mitad de 1990 (véase el gráfico 2). En 1996, el Perú figuró entre los diez principales países en desarrollo receptores de IED y, hacia 1998, los flujos de IED que entraron al país fueron los sextos en importancia en América Latina.⁷

Durante los años 1990, el sector servicios inició el punto de inflexión en la recepción de la IED, luego del lanzamiento del programa de privatizaciones. En dicho sector, se recibió inversiones de más de 30

«Uno de los principales efectos de la liberalización y de la globalización de las economías, ocurridas durante los años 1980 y 1990, ha sido el creciente flujo de inversión extranjera»

«...se ha tenido éxito en atraer flujos importantes de IED [...] como resultado de los programas de privatizaciones y [...] de concesiones del potencial minero y de las políticas orientadas en función del mercado. Sin embargo [...] resulta crucial generar nuevas formas de atraer IED»

países. Luego de ello, sin embargo, los nuevos flujos de inversión extranjera se dirigieron al sector minero. Por su parte, las telecomunicaciones y el sector energético atrajeron gran parte de los flujos de inversión extranjera durante los años 1993 y 1999. Sin embargo, la IED ha sido limitada en el sector manufacturero, en el cual el capital nacional ha desempeñado un papel más importante. Es necesario señalar, asimismo, que ha habido muy poca IED —e incluso muy poca inversión nacional— en el sector agrícola.

Esta evidencia muestra que se ha tenido éxito en atraer flujos importantes de IED, en gran medida, como resultado de los programas de privatizaciones y, recientemente, de concesiones, así como del potencial minero y de las políticas orientadas en función del mercado. Sin embargo, el Estado peruano se ha desprendido ya de la mayoría de sus activos y resulta crucial generar nuevas formas de atraer IED hacia el país. Para ello, es importante mejorar la capacidad tecnológica, no solo a través de la adquisición de las transferencias que puedan provenir de las empresas extranjeras, sino fundamentalmente de la innovación propia. En este aspecto, el capital humano y la calificación de la oferta laboral desempeñan un papel fundamental.

El marco actual de la inversión

Luego de un período de pésimas condiciones para la inversión, desde inicios de 1990 ha ocurrido en el Perú un proceso de liberalización y de mejora del clima de inversiones. La introducción de la Constitución de 1993 permitió el derecho a la propiedad privada, la libertad de comercializar en el exterior, las

7/ Para un mayor detalle sobre las estadísticas de la IED en el Perú, véase UNCTAD (2000). *Investment Policy Review: Peru*. Nueva York y Ginebra: UNCTAD.

políticas competitivas de mercado y una serie de disposiciones explícitas en favor de la libre empresa.

Respecto del trato nacional, el Perú ofrece normas más elevadas que la mayoría de países de la región. Asimismo, ofrece garantías contractuales de trato nacional a los principales inversionistas extranjeros mediante convenios de estabilidad jurídica. En la misma línea, en relación con la no discriminación, el Perú cuenta también con normas superiores a las de la mayoría de países de la región.

De manera general, el régimen es positivamente evaluado en el exterior, toda vez que fomenta la no discriminación entre inversionistas locales y extranjeros, mantiene el trato nacional y permite la repatriación y la convertibilidad. En este respecto es comparable y, en algunos casos, superior a otros regímenes en la región. Asimismo, permite tanto la inversión extranjera nueva como la compra de activos públicos, con pocas restricciones sectoriales⁸ y solo límites mínimos para conseguir convenios de estabilidad jurídica (UNCTAD 2000).

Crecimiento e IED: evidencia econométrica

En el documento se estima un modelo dinámico de datos de panel para 16 países de América Latina, con datos anuales comprendidos entre 1993 y 2003. Se utilizan dos técnicas econométricas para la estimación del modelo. La primera es una estimación simple del tipo *pooling* mediante mínimos cuadrados ordinarios (MCO); mientras que en la segunda, el modelo es estimado mediante el método generalizado de momentos (MGM).

En el modelo, se controla por efectos específicos de cada país y por la endogeneidad potencial de todas las variables explicativas. Asimismo, se anticipa los potenciales sesgos al incluir, como regresor en el modelo, el PBI inicial real per cápita.⁹ Así, se consideró una ecuación de regresión de la siguiente forma:

$$y_{i,t} - y_{i,t-1} = (\alpha - 1) + \beta' X_{i,t} = \eta + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

donde y es el logaritmo del PBI real per cápita, X representa un set de variables explicativas (además del PBI per cápita rezagado un período), η representa el efecto específico de cada país, ε es el término de error y los sufijos i y t están referidos al país y al período de tiempo, respectivamente. Concretamente, X incluye los flujos de IED hacia cada país, así



Foto CIES

Crecimiento económico. La magnitud del impacto de la IED sobre el crecimiento depende del grado de desarrollo del país.

como otros posibles determinantes del crecimiento económico.

Estimaciones y resultados

En el documento se estiman tres modelos, cada uno mediante MCO y MGM. Los primeros dos modelos difieren en el set de controles utilizados. El tercer modelo hace uso de una muestra balanceada.¹⁰ En los modelos estimados, se estudia el papel que desempeña la IED en el crecimiento económico y, además, se evalúa los efectos de la interacción de dicha variable con la economía local.

Siguiendo la literatura tradicional, se deriva una especificación empírica que se basa en el supuesto que los países no se mantienen en sus niveles de estado estacionario, por lo que la dinámica transicional cumple una función más relevante. De esta manera, se propone una especificación simple como la siguiente:

$$\text{Crecimiento}_i = \beta_0 + \beta_1 \log(\text{PBI}_i \text{ inicial}) + \beta_2 \text{IED}_i + \beta_3 \text{Controles}_i + \varepsilon_i \quad \dots (2)$$

8/ Las restricciones se aplican en los casos de los sectores de hidrocarburos y gas, minería e inversión en infraestructura.

9/ De no controlar por estas debilidades, los estimados de los coeficientes y las desviaciones estándares podrían estar sesgados, lo que llevaría a conclusiones erróneas.

10/ Una muestra balanceada solo incluye en la estimación a aquellas variables cuyas observaciones se encuentran disponibles para todas las unidades de corte transversal.

Cuadro 2

Crecimiento e IED: la función de los vínculos con la economía local, 1999-2003^{1/}
Variable dependiente: tasa real de crecimiento promedio del PBI per cápita

Variables independientes	(1)		(2)		(3)	
	MCO	VI	MCO	VI	MCO	VI
Constante	3,978 (0,165)	1,937 (0,197)	0,933 (0,297)	-2,972 (0,046)	2,830 (0,286)	-1,597 (0,106)
Log PBI inicial	-1,952 (0,005)	-0,036 (0,066)	-1,380 (0,001)	-0,931 (0,000)	-1,397 (0,004)	-1,883 (0,000)
IED (% PBI) x Educación	0,865 (0,182)	0,993 (0,039)	0,993 (0,062)	1,003 (0,004)	0,867 (0,078)	1,833 (0,019)
IED (% PBI) x Apertura comercial (% PBI)	1,833 (0,215)	1,397 (0,118)	1,227 (0,009)	1,430 (0,012)	0,983 (0,193)	1,825 (0,004)
IED (% PBI)	0,967 (0,210)	1,722 (0,092)	0,105 (0,097)	0,667 (0,039)	1,138 (0,029)	1,027 (0,003)
Educación (años de escolaridad promedio)			0,322 (0,119)	0,872 (0,099)		
Inflación	-1,340 (0,083)	-1,457 (0,121)	-0,993 (0,084)	-1,672 (0,058)		
Gasto público (% PBI)	-1,481 (0,160)	2,983 (0,236)	-1,064 (0,077)	-1,944 (0,006)	-0,871 (0,049)	-0,925 (0,040)
Crédito al sector privado (% PBI)	1,987 (0,370)	0,963 (0,106)	0,036 (0,118)	0,726 (0,078)	1,978 (0,108)	1,398 (0,085)
Apertura comercial (% PBI)	1,063 (0,275)	1,062 (0,131)	1,972 (0,047)	2,128 (0,002)	1,879 (0,288)	1,386 (0,172)
Prima del mercado secundario			1,397 (0,387)	-1,028 (0,182)	-1,970 (0,399)	-0,297 (0,581)
Inversión nacional (% PBI)			1,025 (0,116)	1,937 (0,103)		
R ²	0,40	0,49	0,58	0,60	0,51	0,48
Número de observaciones	130	139	130	139	78	91

1/: Todas las regresiones presentan una constante. Los *p-values* son presentados entre paréntesis debajo de cada coeficiente. El modelo (1) estima las regresiones para una selección de variables explicativas. El modelo (2) amplía la selección de controles en las estimaciones. El modelo (3) estima las regresiones haciendo uso de la muestra balanceada.

MCO: Estimación del *pooling* mediante mínimos cuadrados ordinarios

VI: Estimación del modelo dinámico de datos de panel utilizando variables instrumentales (MGM)

Esta ecuación es estimada mediante los dos métodos antes mencionados. Se utiliza como *proxy* de la vinculación entre la IED y la economía local, a los términos de interacción entre la IED y la educación (*proxy* de capital humano de la economía local), el desarrollo de los mercados financieros y la apertura

comercial. De esta manera, se incluye en las regresiones los términos de la interacción.¹¹

Los resultados de la estimación son mostrados en el cuadro 2.¹² En él, se aprecia que todos los términos de interacción presentan los signos esperados y son significativos al 10%. Con excepción de la interacción entre la IED y la escolaridad promedio estimada por MCO, el resto de coeficientes es incluso significativo al 5%.

Es importante señalar que, en este cuadro de resultados finales, no se incluye el término de la interacción entre la IED y el desarrollo del sistema financiero, pues el coeficiente asociado con este último resultó poco significativo. Una posible explicación para ello es que

11/ Con el objetivo de asegurar que dichas interacciones no actúen como *proxy* de la IED ni de las variables en cuestión, todas ellas son incluidas también en las regresiones de manera independiente.

12/ Este cuadro muestra los resultados finales de las estimaciones. Para un mayor detalle de los resultados parciales al incluir cada término de interacción de manera independiente, remitirse a los anexos 9, 10 y 11 en el documento completo.

los mercados financieros en América Latina, en general, aún son incipientes y, por lo mismo, no constituyen un canal a través del cual pueden amplificarse los efectos de la IED hacia la economía.¹³

Los coeficientes asociados con el término de interacción entre la IED y la apertura comercial son significativos al 5% en tres de las 6 estimaciones realizadas; mientras que en el caso del modelo 1 y la estimación por MCO de la muestra balanceada, resultan no significativos. Esta aparente contradicción, por su parte, podría deberse a la naturaleza diversa de los distintos flujos de inversión en Latinoamérica. Cabe recordar la discusión entre la IED horizontal y vertical expuesta antes, situación que podría estarse viendo reflejada en los coeficientes estimados.

En suma, los resultados encontrados a través de esta sección muestran evidencia de que la IED tiene un efecto positivo en el crecimiento económico. No obstante, dicho efecto puede ser poco significativo, si las economías en cuestión son poco desarrolladas en

Foto CIES

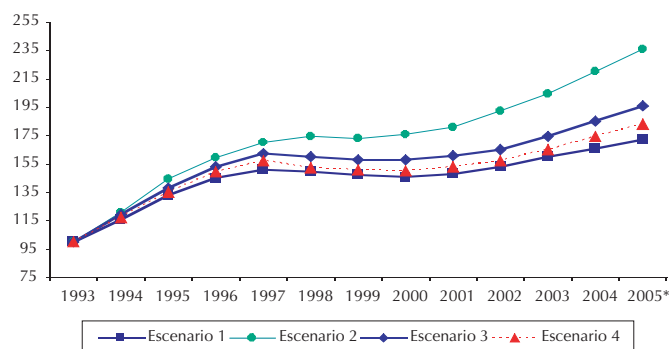


Atraer inversiones. Es necesaria una reforma del Estado para el crecimiento de corto y largo plazo.

«...la IED tiene un efecto positivo en el crecimiento económico. No obstante, dicho efecto puede ser poco significativo, si las economías en cuestión son poco desarrolladas en términos relativos o no cuentan con las capacidades necesarias para absorber los spillovers...»

Gráfico 3

Evolución del PBI ante distintos escenarios de interacción^{1/}



1/: El escenario (1) corresponde a la evolución del índice del PBI libre de interacciones entre la IED y la economía local. El escenario (2) muestra la evolución del PBI cuando existe una interacción entre la IED y el capital humano (educación). El escenario (3) muestra la evolución del PBI cuando existe una interacción entre la IED y apertura comercial. El escenario (4) muestra la evolución del PBI cuando existe una interacción entre la IED y los mercados financieros locales.

* Proyección

Fuente: estimaciones propias

términos relativos o no cuentan con las capacidades necesarias para absorber los *spillovers* que puede generar la IED en la economía local.

Finalmente, utilizando los coeficientes del modelo, se recurre a un ejercicio de simulación, presentado en el gráfico 3. En él, se aprecia que si la economía ficticia aquí representada mantuviera sus niveles actuales de educación, apertura comercial y desarrollo de su sistema financiero, y la IED no se vinculara con la economía local, el PBI de esta evolucionaría lentamente. Sin embargo, una vez que se producen los vínculos entre la IED y la economía local a través de la interacción con la variable educación, el incremento marginal del PBI es significativo.¹⁴

^{13/} En este sentido, los resultados encontrados en este documento son consistentes con aquellos encontrados en Carkovic y Levine (2002) [Carkovic, Maria y Ross Levine (2002). "Does Foreign Direct Investment Accelerate Economic Growth?". Working Paper, Universidad de Minnesota], y en Alfaro et. al (2004) [Alfaro, Laura; Areendam Chanda, Sebnem Kalemli-Ozcan y Selin Sayek (2004). "FDI and Economic Growth: The Role of Local Financial Markets", en *Journal of International Economics*, vol. 64, N° 1. Holanda. Elsevier, octubre, pp. 89-112]

^{14/} Si bien los incrementos asociados con las dos simulaciones posteriores (interacción de la IED con la apertura comercial, en el segundo caso, y con los mercados financieros, en el tercero) son positivos, el aporte marginal es decreciente, lo que corrobora los hallazgos sobre los coeficientes obtenidos en los modelos anteriores.

La inversión como fuente de crecimiento endógeno

El documento plantea una estrategia en dos etapas con el fin de responder a la doble pregunta: ¿cómo atraer la IED hacia el país y, sobre todo, cómo generar tales vínculos con la economía local? La primera se encuentra relacionada con las condiciones necesarias para atraer los flujos de inversión extranjera hacia el país. La segunda se refiere a los mecanismos relevantes para generar vínculos entre dichos flujos de inversión y la economía local.

Respecto de la primera etapa, es necesario reconocer que el éxito del Perú para atraer IED durante la década anterior se debió, en gran parte, al marco propicio para las inversiones creado en 1993. Asimismo, la estabilidad macroeconómica y la abundancia de recursos naturales –y, en particular, mineros– constituyeron atractivos notables para los inversionistas extranjeros.

No obstante, existe un sinnúmero de aspectos de la economía en el país en los cuales es necesario trabajar con el objetivo de consolidar un clima favorable para la inversión. Si bien el aspecto macroeconómico es positivo, resulta fundamental reducir el déficit económico y el primario. Aun más importante es mejorar el clima para realizar negocios en el país. La debilidad de las instituciones, la corrupción, la ineficiencia y alta burocracia de los organismos gubernamentales, así como la elevada inestabilidad jurídica, son aspectos negativos en los cuales es necesario trabajar. Las reformas institucional, judicial y del Estado son pasos importantes y, sobre todo, necesarios para atravesar el umbral entre el crecimiento de corto plazo y su consolidación.

Otro aspecto relevante es el relacionado con la debilidad de la infraestructura en el Perú. En un estudio publicado recientemente, el Instituto Peruano de Economía (IPE) estima que para cerrar la brecha en in-



Foto CIES

Inversión descentralizada. Permitirá que los pequeños empresarios locales se beneficien de la IED

fraestructura de servicios públicos es necesaria una inversión de US\$ 18.162 millones.¹⁵ Una infraestructura deficiente no solo implica un atraso relativo del país respecto de economías de similar dimensión, sino que no permite el desarrollo de otros sectores y, por lo mismo, constituye un desaliento importante para la entrada de inversión extranjera hacia el país. La situación de los puertos, aeropuertos y carreteras es aún incipiente y constituye un cuello de botella para el incremento de las exportaciones en el país.¹⁶ El proceso de concesiones de varios de estos activos es, en tal sentido, un paso importante. Sin embargo, quedan muchos aspectos en los cuales trabajar.

De otro lado, la baja productividad de la economía, medida por la productividad total de factores (PTF), no solo no permite el efecto de desbordamiento o adopción de la tecnología, sino que evita el ingreso de los flujos de inversión extranjera. La productividad en el país no solo no ha crecido, sino que incluso ha retrocedido en algunos períodos.¹⁷ Ello se ve reflejado en la poca calidad de la mano de obra y, consecuentemente, en la escasa competitividad del país. Finalmente, es importante señalar también que se debe trabajar en la creación de una oferta de servicios de calidad que sirvan como proveedores de las actividades de las empresas extranjeras en el país. Ligado con ello, la penetración del crédito a las pequeñas y microempresas resulta fundamental.

En relación con la segunda etapa, los vínculos de la IED con la economía local pueden realizarse de dos formas. La primera es una interrelación directa con la fuente de las tecnologías y conocimientos (i.e., la IED que fluye hacia el país). La segunda se relaciona con la construcción de capacidades que permitan la absorción de dichos conocimientos y su uso eficiente. Así, en un intento por delinear algunas pautas con el fin de mejorar los vínculos entre la inversión ex-

15/ Véase IPE (2003). *La brecha en infraestructura. Servicios públicos, productividad y crecimiento en el Perú*. Lima: Instituto Peruano de Economía.

16/ Por ejemplo, la operación de un contenedor en el puerto del Callao cuesta alrededor de US\$ 500, mientras que dicha operación tiene un costo de US\$ 160 en Valparaíso, como se señala en Loayza (2005) [Loayza, Norman (2005). "Apertura comercial y crecimiento económico". Presentación expuesta en el XXII Encuentro de Economistas, organizado por el Banco Central de Reserva del Perú, durante los días 26-28 de enero de 2005].

17/ Para mayores detalles, véase Morón, Eduardo; Eliana Carranza y Jorge Fernández-Baca (2003). "Peru: Markets, Governments, and the Sources of Growth". Lima: CIUP.

«...resulta fundamental trabajar en los problemas relacionados con la incipiente infraestructura en el país, así como en la necesidad de una reforma institucional»

trajera y la economía local, se señalan brevemente algunos puntos sobre los cuales trabajar:

- a. *Fomentar el establecimiento de conglomerados.* No solo generar economías de escala, sino también un ámbito de interacción entre las empresas extranjeras y locales.
- b. *Promover la inversión descentralizada.* La inversión en zonas distintas de Lima es un tema prioritario. Asimismo, resulta importante diseñar mecanismos de participación local en el proceso de atención de los inversionistas, de forma que los pequeños empresarios locales puedan beneficiarse de las empresas extranjeras.
- c. *Dar importancia a la promoción de inversiones que contribuyan con el incremento del empleo y la competitividad nacional.* El beneficio de la inversión privada no solo debe verse reflejado en la creación de nuevos puestos de trabajo, sino que la capacitación y el entrenamiento resultan fundamentales en una visión de largo plazo.
- d. *Incentivar la competencia para generar proveedores.* Existe un importante potencial relacionado con la provisión de bienes y servicios intermedios que, de ser aprovechado adecuadamente, permitiría mejorar la calidad de los productos ofrecidos.
- e. *Fomentar la asociación de inversionistas extranjeros con inversionistas locales.* Se debe promover y establecer modalidades para asociar inversión extranjera y local, tales como concesiones y *joint ventures*.
- f. *Diseñar mecanismos de inversión en el sector de la pequeña y mediana empresa.* Es importante diseñar mecanismos orientados a potenciar el sector de la pequeña y mediana empresa como uno atractivo para la inversión extranjera. De esta forma, la asociación con inversionistas extranjeros permitiría el desarrollo de este sector, así como una mejora en su competitividad.
- g. *Establecer alianzas estratégicas entre autoridades locales e inversionistas.* Las asociaciones entre las autoridades de las distintas regiones del país y los inversionistas buscan crear redes de apoyo que comprometan a la IED con el desarrollo de tales localidades.
- h. *Articular los procesos de inversión de manera que*

se maximice su impacto en la economía. En la medida que se enlace la IED con el resto de la economía local, se maximizará su conectividad con y su competitividad.

Estos son solo algunos ejemplos de medidas que permitirían generar vínculos entre los inversionistas extranjeros y la economía local. Sin embargo, no basta con ser actores pasivos en el contexto actual. En simultáneo con los vínculos que puedan crearse entre las empresas extranjeras y la economía local con el fin de absorber las nuevas tecnologías y los nuevos conocimientos, resulta importante construir las capacidades necesarias para sostener el crecimiento en el tiempo. De aquí surge la importancia de la integralidad de las políticas.

Conclusiones y recomendaciones

Luego de brindar un panorama general acerca de la evolución y del marco actual de la inversión en el Perú, se estudió empíricamente la importancia de la IED en el crecimiento. Los resultados sugieren una relación positiva entre ambas variables. Los hallazgos muestran evidencia estadística que respalda la necesidad de que la IED se vincule con la economía local con el fin de aprovechar los *spillovers* que surgen de tales relaciones. Es necesario trabajar en la introducción de nuevos procesos hacia los mercados nacionales, en el desarrollo del aprendizaje por experiencia, en la capacitación de la fuerza laboral y la mejora de la educación.

Siguiendo este razonamiento, se propone una estrategia integral de largo plazo, en la cual se redefina el papel de la inversión privada como elemento cen-



Foto CIES

Infraestructura e IED. Es necesario dar incentivos para la inversión en infraestructura lo cual atraerá mayores inversiones

tral. En concreto, se plantea la necesidad de implementar un modelo en dos etapas. La primera está constituida por el conjunto de políticas destinadas a mejorar las condiciones de la economía para atraer un mayor flujo de inversión privada extranjera. Específicamente, resulta fundamental trabajar en los problemas relacionados con la incipiente infraestructura en el país, así como en la necesidad de una reforma institucional. Trabajar en ambos aspectos resulta prioritario, pues no solo constituyen un obstáculo para la IED sino que, principalmente, generan que el sistema económico en su totalidad no funcione adecuadamente. En tal sentido, resulta primordial alentar la inversión en infraestructura con el objetivo de cerrar la brecha y generar mayores incentivos para atraer IED.

Respecto de la reforma institucional necesaria en el país, no se debe redundar sobre el asunto. Es claro que el alto grado de burocracia, la debilidad de las instituciones públicas y la falta de compromiso hacia la propiedad intelectual son factores que desalientan la inversión privada. En la medida que se lleve a cabo una reforma concreta y eficiente que revierta la situación existente, se alentará la inversión extranjera en el país.

En relación con la segunda etapa propuesta, el documento plantea una serie de sugerencias destinadas a generar vínculos entre la IED y la economía local.

«...es necesario converger hacia una agenda que comprenda un conjunto de políticas integrales y articuladas, que apunten en una misma dirección y que se constituyan en eslabones de un crecimiento general»

Con el objetivo de crear las condiciones necesarias para un crecimiento de largo plazo que sea autogenerado, se necesita construir las capacidades que permitan tal desarrollo. En el contexto de una economía de menor desarrollo relativo, tal objetivo requiere de la adopción de las nuevas tecnologías, la utilización de los nuevos conocimientos y la innovación como requisitos fundamentales. Tal debe ser el papel que desempeñe la IED en el Perú: constituir un puente entre las condiciones actuales y las necesarias para el crecimiento de largo plazo, generando los vínculos que contribuyan con tal propósito.

Establecer un objetivo de estas características, no obstante, presupone la eficiencia del Gobierno en la utilización de los recursos provenientes de la recaudación. Asimismo, supone que los agentes económicos cuentan con el suficiente capital humano para absorber y aprovechar las oportunidades que la IED pueda generar. Por ello, es necesario converger hacia una agenda que comprenda un conjunto de políticas integrales y articuladas, que apunten en una misma dirección y que se constituyan en eslabones de un crecimiento general. Bajo tal premisa, la simultánea mejora de la educación y de la capacitación laboral en el Perú resulta crucial. Se debe empezar a pensar en la política económica como un conjunto integral de acciones simultáneas y dirigidas hacia una misma meta

Cabe señalar que, dadas las restricciones financieras que enfrenta actualmente el Gobierno, resulta importante sopesar los costos de las políticas destinadas a atraer flujos de IED *vis-à-vis* aquellas que buscan mejorar las condiciones locales de la economía. Finalmente, se debe resaltar que, al parecer, existe una voluntad por parte de los agentes del Gobierno de desprenderse de su estilo indeciso y poco planificado. Sin embargo, respecto de la acción, la transición es aún lenta.