

LA INVERSIÓN EXTRANJERA RECIENTE EN EL PERÚ Y EL DESARROLLO COMPETITIVO

Alejandro Vera-Vassallo

RESUMEN

El foco de análisis del artículo es la inversión extranjera reciente en el Perú, en el marco de la nueva estrategia de desarrollo. Examina los cambios en la composición de los flujos recibidos, las nuevas características de los mismos, los factores explicativos y su significación desde la perspectiva del desarrollo competitivo buscado.

Se concluye que es necesario articular una estrategia explícita de desarrollo, un marco regulatorio y una gestión macroeconómica que tengan como objetivo principal enriquecer el acervo de conocimientos tecnológicos del Perú. Dicha política debe incluir un desarrollo institucional orientado a incrementar "la capacidad social de absorción tecnológica", a fin de que la contribución de las empresas transnacionales y la inversión extranjera den lugar a un proceso de aprendizaje industrial y tecnológico que prelude las siguientes fases de innovación competitiva y la consecuente inserción dinámica en la economía internacional.

ABSTRACT

The article analyses recent foreign investment in Peru under the new development strategy. It examines the changes that have come about in the composition of flows, the new features they present, the explanatory factors and the significance of all of these from the standpoint of the aimed competitive development.

The article concludes that there is a need to combine an explicit development strategy with a regulatory framework and adequate macroeconomic management, in a way oriented towards expanding Peru's stock of technological know-how. Such a policy should include an institutional development oriented towards increasing "social technological absorption capacity", so that the contribution of transnational corporations and foreign investment will give rise to a process of industrial and technological learning as a prelude to following phases of competitive innovation and consequent dynamic integration into the global economy.

Introducción

El análisis que se presenta a continuación está referido a la significación que adquiere la inversión extranjera¹ en el Perú, en el primer quinquenio de la década de los años noventa, cuando se produce un viraje estratégico en materia de desarrollo nacional que pretende mantener un nivel creciente de actividad económica en el mediano y largo plazo, y lograr una mayor y mejor inserción internacional de la economía peruana. Dicho viraje estratégico no puede desligarse de la existencia de un proceso de globalización² de la economía mundial, que marca con caracteres indelebles no sólo el diseño macroestratégico y

político de los países latinoamericanos, entre estos el Perú. Este proceso, íntimamente imbricado con las tendencias detectadas a la transnacionalización de la economía mundial, incide de manera determinante sobre la lógica del comportamiento microeconómico de los agentes nacionales y extranjeros que operan en el Perú.

El marco analítico está referido a la matriz de posibilidades definida por dos vectores complejos y dinámicos, "realidad" y "estrategia", los mismos que interactúan recíprocamente. Por un lado, la realidad económica peruana a comienzos de la presente década fue moldeada por la vigencia prolongada de una estrategia de desarrollo sustentada en la

industrialización sustitutiva de importaciones. Realidad cuya reestructuración es el desafío de la hora presente. Por otro lado, esa misma realidad exige un diseño estratégico y político que priorice la elevación de la competitividad internacional de la economía peruana, a través del mejoramiento de la complejidad y sofisticación tecnológica del aparato productivo y el consecuente incremento de la productividad.

El **desarrollo argumental** del artículo se sustenta en dos premisas de carácter conceptual, pero susceptibles de verificación factual. La primera tiene relación con la importancia de la promoción del desarrollo competitivo, con una concepción sistémica del mismo³ (CEPAL, 1995a). La segunda reconoce la importancia de la contribución potencial de la inversión extranjera, tanto a los procesos de inversión real como a la reestructuración competitiva e inserción internacional de las economías receptoras. Este reconocimiento se extiende a su vehículo principal, las denominadas empresas transnacionales (ETs), que han experimentado transformaciones importantes en sus estrategias y estructuras internacionales, en forma congruente con la emergencia del nuevo orden económico internacional (CEPAL, 1995c).

El **propósito** principal de este artículo es reflexionar sobre las nuevas características que asume el tratamiento a la inversión extranjera en el Perú, en el marco de una nueva estrategia de desarrollo productivo. Se pretende enfatizar la necesidad de articular una estrategia explícita de desarrollo, una concepción sistémica en el diseño de las acciones y políticas pertinentes y un objetivo crucial, cual es enriquecer el acervo de conocimientos tecnológicos³ de la economía peruana. En otras palabras, se pretende enfatizar que no se trata de promover la captación indiscriminada de activos financieros sino de, sin desvirtuar el funcionamiento de los mercados, formular un marco regulatorio integral y consistente con el objetivo de maximizar la más importante contribución

externa al desarrollo de la economía peruana: la transferencia internacional de conocimientos productivos. De tal forma que esa transferencia encuentre una capacidad local de absorción tecnológica que permita no solamente la incorporación del progreso técnico y su difusión a todo el aparato productivo, sino que principalmente refuerce las capacidades de aprendizaje industrial y tecnológico, como preludeo imprescindible para la posterior fase de innovación endógena e incremento dinámico de la competitividad internacional.

1. La inversión extranjera (IE) reciente y los factores explicativos

1.1 La economía de América Latina y el Caribe

La primera mitad de la década de los noventa ha sido testigo de la irrupción masiva en América Latina y el Caribe (ALC) de diversas modalidades de inversión extranjera (IE) (ver Cuadro No. 1).

Desapareció la restricción financiera externa agudizada por la crisis internacional de la deuda, que incidió con particular gravedad en esta región del mundo en desarrollo. Los **ingresos netos de capitales⁵ provenientes del exterior** en el período 1990-1994 han superado en promedio los 50 mil millones de dólares anuales⁶, cifra muy superior al ingreso neto promedio anual del período 1987-1989, que fue inferior a los 21 mil millones de dólares para toda la región latinoamericana y caribeña. Los ingresos netos de capital extranjero a ALC casi se duplicaron en los primeros cuatro años de la presente década, llegando a superar los 63 mil millones de dólares en 1993.

Simultáneamente, se registraron importantes cambios en su composición (ver Cuadro No. 2), particularmente en lo referente al predominio de las corrientes privadas de capitales extranjeros que a partir de 1990 superaron el 68% de los ingresos netos totales y llegaron a 99.7% en 1994.

Cuadro No. 1

INGRESOS NETOS TOTALES DE CAPITAL A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(Millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994
A. Inversión extranjera directa (IED)	8,061	12,830	14,487	15,580	21,252
B. Inversión de cartera (IEP) (1+2+3)	1,200	12,243	14,307	45,373	26,279
1. Bonos <u>a/</u>	101	4,133	4,138	19,844	12,719
2. Acciones	1,099	6,228	8,229	25,149	13,160
3. Papeles comerciales y certificados de depósito	0	1,880	1,940	380	400
C. Financiamiento oficial	10,492	6,663	2,476	4,569	182
D. Deuda privada	12,289	8,019	17,067	7,854	15,416
1. Créditos bancarios	11,893	9,874	18,946	9,723	17,920
a) Largo plazo	2,870	1,532	4,774	-69	5,485
b) Corto plazo	9,113	8,342	14,172	9,792	12,435
2. Otros créditos	306	-1,855	-1,879	-1,869	-2,504
E. Total	32,042	39,755	48,337	73,376	63,129

a/ Para los mismos años, el FMI señala ingresos brutos por US\$ 2,760 (1990), 7,242 (1991), 12,577 (1992), 28,794 (1993) y 18,241 millones en 1994.

b/ Excluye cooperación técnica.

Fuente: Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.

Cuadro No. 2

**CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS NETOS DE
CAPITAL EXTRANJERO A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: 1990-1994**
(Porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994
1. Capitales extranjeros de origen privado <u>a/c/</u>	67.2	83.2	94.8	93.8	99.7
2. Capitales extranjeros de largo plazo <u>a/c/</u>	68.1	58.6	49.6	51.9	58.8
3. Inversión extranjera de cartera o portafolio (IEP) <u>a/d/</u>	3.7	30.8	29.6	61.8	41.6

a/ Como porcentaje de los ingresos netos totales (Cuadro No. 1).

b/ Incluye A+B+D (Cuadro No. 1).

c/ Incluye A+B.1+C+D.1.a+D.2 (Cuadro No. 1).

d/ Incluye B (1+2+3) (Cuadro No. 1).

La inversión de cartera o portafolio (IEP), constituida principalmente por bonos y acciones, que en 1990 era menos del 4% de los ingresos netos totales, llegó a representar el 62% en 1993 y 42% en 1994, constituyendo el cambio más relevante en el período analizado, tanto por los montos involucrados como por la aparición de nuevos mecanismos e instrumentos de captación. Asimismo, creció en términos netos más de 20 veces entre 1990 y 1994 (38 veces hasta 1993).

La IED creció también en forma significativa, más de dos y media veces entre 1990 y 1994, o lo que es lo mismo, registró en dicho período una tasa de crecimiento acumulada anual superior al 27%. Reapareció el financiamiento externo en ALC, con nuevas y diversificadas fuentes, principalmente de origen privado, y cesaron las transferencias netas de recursos financieros al exterior a partir de 1991⁷ (CEPAL, 1995d).

Para los propósitos planteados en este artículo es muy importante identificar los factores que están detrás de esta irrupción de capitales extranjeros, que tiene nuevas características y abre nuevas perspectivas para el desarrollo de las economías latinoamericanas.

En el caso de los países de ALC en conjunto, una serie de **factores**, tanto internos como extrarregionales, explican la reactivación de los flujos internacionales de capitales extranjeros en general. Algunos son de naturaleza más estructural o permanente, como la creciente globalización productiva e internacionalización financiera, y la consolidación progresiva de las reformas económicas e institucionales introducidas en la región. Otros son de naturaleza más coyuntural o transitoria, como los que tienen relación con la fase depresiva del ciclo económico de los países industrializados y los programas de conversión de deuda externa y de privatización que se dieron en diferentes países de la región (CEPAL, 1995b).

1.2 La economía peruana

En el caso de Perú, el saldo de la **cuenta de capital** de la balanza de pagos en el período

1990-1994 ha sido positivo y creciente, pasando de 1,776 millones de dólares en 1990 a 4,668 millones de dólares en 1994. Es decir, de 9.6% del saldo neto de la cuenta de capital de la balanza de pagos de ALC en 1990, pasó a 10.4% del mismo en 1994 (Véase: CEPAL, *Balanza preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, varias ediciones correspondientes a los años 1990, 1991, 1992, 1993, 1994 y 1995).

Un componente importante de los **ingresos netos de capital extranjero** al Perú ha sido la inversión extranjera directa (IED), que pasó de 41 millones de dólares en 1990 a 2,326 millones de dólares en 1994. En otras palabras, el Perú pasó de captar el 0.5% de los ingresos regionales por concepto de IED al 11% de los mismos, en 1994. Sin embargo, cabe destacar que alrededor del 72% de la IED captada por Perú, en el período 1988-1993, se explicaba por los programas de privatización de empresas del Estado, especialmente a partir de 1992 cuando el porcentaje señalado es aún mayor (CEPAL, 1995c). Es decir, se trataba de transferencias de propiedad entre agentes económicos de diferente nacionalidad, pero que no constituían inversión real o crecimiento efectivo de la capacidad productiva. Este porcentaje llegó a alrededor del 90% en el año 1994.

La irrupción de capitales extranjeros en la economía peruana⁸, registrada en años recientes, tiene los mismos factores explicativos que a nivel regional, para la IE en general. En este sentido, cabe destacar especialmente el inicio exitoso de un **programa de reformas** económicas e institucionales. Dicho programa ha significado un cuidadoso manejo macroeconómico, especialmente en las áreas fiscal y monetaria; una liberalización comercial y financiera, orientada a ampliar y mejorar la inserción internacional del país; un moderno tratamiento del capital extranjero que incorpora eficaces instrumentos de captación, no obstante su carácter transitorio, tales como la privatización; una desregulación de los mercados internos, incluidos los mercados monetario, cambiario y laboral; y una redefinición del papel del Estado, enfatizando sus funciones de reglamentación y promoción y limitando su

intervención directa en la economía. Los alcances de la nueva estrategia de desarrollo están aún definiéndose, especialmente en el área del desarrollo institucional y en particular, en lo relacionado con el diseño de una política de desarrollo productivo que, a partir de una concepción sistémica, promueva la elevación de la competitividad internacional de la economía peruana.

Este desarrollo, como ya se mencionó, fue favorecido por las tendencias de la **economía internacional** donde, además de la creciente internacionalización de la producción y de los mercados financieros, el menor dinamismo de los países industrializados durante el primer quinquenio de los años 90, se tradujo en importantes rebajas de la tasa de interés (nominal y real) en dichos países, aumentando el atractivo de América Latina y del Perú en particular, que ofrecía mayores rentabilidades a los capitales de corto y largo plazo que ingresaban a su mercado. En el periodo 1990-1994, el Perú ha visto superada la restricción financiera externa que afectaba tradicionalmente su desarrollo, como ocurrió especialmente durante la década de los años ochenta.

Sin embargo, el **balance de este primer quinquenio** indicaría que el creciente flujo de capitales extranjeros no se ha reflejado en un aumento proporcional de los niveles de inversión real, es decir, de formación bruta de capital (FBK). Esto se explica, por un lado, por haberse contabilizado como IED muchas transferencias de propiedad en el marco de los programas de privatización en curso, lo que no necesariamente significa ampliación de la capacidad productiva". De otro lado, el propio ahorro interno no tuvo una evolución favorable en el primer quinquenio de los años noventa. Dichos capitales extranjeros se han caracterizado tanto por haber financiado parte del crecimiento del consumo como por exhibir, en general, una gran volatilidad, especialmente aquéllos de corto plazo o que fueron captados a través de mecanismos no tradicionales de financiamiento externo¹⁰. En algunos países, como parece ser el caso de Perú, esta irrupción de capitales

externos ha presionado negativamente sobre el tipo de cambio y la oferta monetaria, dando paso a una versión renovada de vulnerabilidad externa.

Esta constatación objetiva no significa negar la contribución que el capital extranjero puede hacer al desarrollo nacional. Significa, por el contrario, repensar las medidas y concepciones estratégicas respecto de la inversión extranjera en general, que permitan maximizar: i) el ingreso de ahorro externo a un país como Perú, con escasez de capital; y ii) la complementación de la inversión productiva de origen nacional, con el fin de alcanzar niveles más altos de inversión real orientada al logro de una modernización productiva y tecnológica. Pero simultáneamente, minimizar los posibles efectos negativos en términos de desestabilización y vulnerabilidad.

1.3 Los nuevos flujos de inversión extranjera directa (IED): factores de atracción y posibilidades de globalización

Con relación al renovado dinamismo de los ingresos de IED, durante los primeros años de la década de los noventa, es preciso destacar algunos fenómenos relevantes, susceptibles de verificación factual, que ilustran los factores de atracción que tienen actual vigencia en el escenario económico regional. En este sentido, la observación de las estadísticas regionales revelan que hay países que despiertan mayor interés entre los inversionistas extranjeros (ver Cuadro No. 3).

En términos absolutos, los mayores flujos se han orientado como siempre hacia Argentina, Brasil y México, poniendo de relieve **la importancia de las dimensiones de los mercados** internos o de los mercados ampliados por acuerdos de integración (*North American Free Trade Agreement*-NAFTA, Mercado Común del Cono Sur-MERCOSUR). En el otro extremo del espectro regional se encuentran los países de América Central y el Caribe que, en general, a pesar de que tienen la ventaja de la cercanía geográfica a Estados Unidos (al igual que

México) y que han sido favorecidos por iniciativas estadounidenses de cooperación y fomento al comercio y las inversiones, no han despertado igual interés en los capitales externos. Costa Rica y República Dominicana son la excepción en lo referente a las zonas de procesamiento de exportaciones (mayormente maquila), que cobraron importancia a partir de fines de la década pasada sobre la base de significativos incentivos tributarios y arancelarios.

Otra observación de importancia crucial es la relacionada con la aparente correlación positiva existente entre la captación de IED y la consolidación de la **estabilización macroeconómica y el proceso de reformas económicas e institucionales**, orientadas a reforzar el papel del mercado y el protagonismo del sector privado y a incrementar las capacidades tecnológicas e innovativas del país receptor. Esto puede observarse claramente en el caso de Chile y Colombia, que tienen un proceso de estabilización y ajuste más consolidado y que están haciendo denodados esfuerzos para robustecer sus respectivos sistemas nacionales de innovación. También es el caso del Perú, especialmente a partir de 1993, en razón de sus

logros en materia de estabilización y reactivación económica.

Las entradas de IED y la actividad de las ETs desempeñan un papel importante en la **vinculación de las economías receptoras con las redes integradas de producción internacional** y el desarrollo de las mismas, las cuales sin duda constituyen el eje central del proceso de globalización de la economía mundial. Las ETs, a través de sus operaciones de IED, movilizan sus activos tangibles e intangibles (capital, patentes tecnológicas, prácticas organizacionales y gerenciales, vínculos comerciales, etc.) con el propósito de incrementar su competitividad internacional y su rentabilidad global, con efectos directos sobre la capacidad del país receptor para producir bienes y servicios de mejor calidad y en mayor cantidad. Estos flujos de ingreso, por esas mismas razones, constituyen una de las modalidades de inversión extranjera con mayor capacidad potencial para estimular los procesos de formación bruta de capital y de acumulación de conocimientos productivos en la economía receptora. Así como, para posibilitar la vinculación de las empresas domésticas a las redes de producción y abastecimiento de las ETs

Cuadro No. 3

**ESTRUCTURA REGIONAL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA
DIRECTA: 1990-1994**
(Porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994
ALADI	90.0	89.3	91.4	96.2	92.0
Chile	7.3	4.1	4.8	5.4	8.4
México	32.7	37.1	30.3	28.2	37.5
MERCOSUR	36.0	28.2	44.0	50.1	21.7
Grupo Andino (Perú)	14.0 (ns)	19.9 (ns)	12.3 (1.0)	12.5 (2.4)	24.3 (10.9)
Centroamérica	1.4	3.8	3.9	-1.1	4.4
Caribe	8.6	6.9	4.6	4.9	3.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(ns): menor del 1%.

Fuente: Fondo Monetario Internacional y fuentes nacionales.

y beneficiarse del acceso a los mismos activos tangibles e intangibles disponibles en el sistema corporativo transnacional¹¹. Al mismo tiempo, con relación a las empresas latinoamericanas que invierten en el exterior, la movilización de activos semejantes fortalece a las economías de origen al viabilizar el acceso de dichas empresas, tanto a las tecnologías y capacidades de investigación y desarrollo (I&D) disponibles en el extranjero como a los mercados externos, a través de las ventas locales de sus filiales, transacciones intrafirma y otras actividades comerciales derivadas.

2. La importancia de una estrategia explícita y de los marcos regulatorios: las relaciones macro-micro

Es sumamente importante tomar conciencia del papel decisivo que normalmente desempeña la existencia de una estrategia explícita de desarrollo, así como los marcos regulatorios respectivos, en la toma de decisiones a nivel microeconómico. La IED, tanto en lo que se refiere al acervo de capital extranjero acumulado (*stocks*) como a las corrientes anuales (*flujos*), ha sido fuertemente condicionada por **la historia y vicisitudes de la política económica peruana**. Es decir, por el marco regulatorio, el propio desempeño macroeconómico y el efectivo régimen de incentivos resultante, que al actuar sobre el escenario nacional y sobre unidades productivas con características estructurales distintas, generan comportamientos microeconómicos y resultados sectoriales igualmente diferenciados (Katz, 1995). Sin duda, las características sectoriales de la IED en la economía peruana han sido profundamente marcadas por una etapa de prolongada vigencia del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, el período de nacionalizaciones de las actividades de explotación de recursos naturales en el curso de los años setenta y la crisis de la deuda externa de los años ochenta, que provocó serios desequilibrios en la economía peruana, dando lugar a una sucesión de fallidos programas de estabilización y ajuste

en el curso de la década mencionada. Esta historia preludiva un importante viraje estratégico en la política nacional de desarrollo, desde el inicio de los años noventa (Ramos, 1993).

Los sucesivos cambios experimentados por el marco regulatorio, a través de las diversas etapas económicas del país, han condicionado el desempeño y el proceso de toma de decisiones a nivel microeconómico de cada uno de los diferentes colectivos que actúan en la economía peruana, incluyendo por supuesto las filiales o subsidiarias de las ETs. Estos colectivos son subconjuntos de firmas que se diferencian por ciertas características o **factores microestructurales**, entre los cuales se pueden mencionar: nacionalidad, tamaño, grado de internacionalización de su producción, complejidad de sus estructuras organizacionales y la naturaleza técnica de sus respectivas funciones de producción.

El otro conjunto de factores estructurales, que es preciso considerar, se refiere a las características de los escenarios económicos nacionales. Dichos **factores macroestructurales** se conjugaron con los microestructurales, el marco regulatorio imperante y el comportamiento de las variables macroeconómicas, para incidir sobre el proceso de decisiones a nivel microeconómico. En el caso peruano, de las filiales y subsidiarias de ETs que operaban en diferentes sectores de la economía. Entre los factores macroestructurales debe destacarse: i) el tamaño de los mercados internos o del mercado ampliado por acuerdos de integración¹², ya mencionado en el punto anterior, al inferir ciertas conclusiones que emergen del comportamiento efectivo de la IED en la región; ii) la disponibilidad de recursos naturales explotables; iii) la proximidad geográfica a los centros más dinámicos de demanda externa, particularmente los Estados Unidos y en el caso del Perú, específicamente su fácil acceso a la Cuenca del Pacífico; y iv) la capacidad productiva acumulada en períodos previos, en este caso el *stock* de IED susceptible de reestructuración¹³.

El desarrollo productivo peruano asociado a la inversión extranjera, principal-

mente directa, muestra que hasta 1990 la presencia de filiales extranjeras en el sector primario es muy pequeña, no obstante la abundancia de recursos naturales del país, debido principalmente al proceso de nacionalización antes mencionado (Sigmund, 1980).

La mayor parte del acervo de IED en el Perú está localizado en el sector manufacturero, lo que tiene relación directa con la prolongada vigencia del modelo de industrialización sustitutiva. Las ETs manufactureras, al evaluar los costos de transacción que imponía la protección del mercado interno, decidieron externalizar sus actividades productivas, básicamente de bienes de consumo masivo destinados al consumo doméstico, a través de filiales y acciones concretas de IED en la economía peruana. En la década de los setenta el Perú intenta un desarrollo industrial de mayor sofisticación tecnológica y con mayor grado de articulación productiva, orientado hacia ramas manufactureras con uso intensivo de recursos naturales (*industrial commodities*), pero el marco regulatorio vigente dio prioridad a la industria básica en manos del capital nacional, privado o estatal. En el curso de los años ochenta, el sector manufacturero peruano vio reducida significativamente su capacidad para atraer capital extranjero. El progresivo agotamiento del modelo sustitutivo y la crisis global de la sociedad peruana¹⁴ caracterizaron los años 80, la denominada década perdida en la semántica latinoamericana. Los años noventa son testigos de importantes esfuerzos para reorientar el desarrollo productivo peruano con la participación de la IED, en el contexto de una nueva estrategia de desarrollo que comienza a perfilarse en el curso de los últimos años y en la cual, la competencia interna y externa asume el papel de factor disciplinador de la conducta microeconómica, incluyendo a las filiales extranjeras. Poco a poco maduran los esfuerzos de estabilización económica y de reforma estructural y se viabilizan nuevas modalidades de participación de la inversión extranjera, que sin duda aún requieren un perfeccionamiento del marco regulatorio vigente.

En este contexto, el aparato productivo, incluyendo empresas nacionales y extranjeras, se ve inmerso en un proceso *darwiniano* de supervivencia del más apto, proceso que venía agudizándose desde la década anterior. Este nuevo contexto nacional pone en evidencia las debilidades competitivas del modelo sustitutivo en el Perú. La industrialización trunca, de la que nos hablaba Fajnzylber (1983), se expresó en menores escalas, niveles de sofisticación tecnológica y de aprendizaje industrial más bajos y congruentemente, en una escasa capacidad institucional de absorción del progreso técnico.

Este proceso *darwiniano* adquiere especial relevancia en el caso de las filiales extranjeras localizadas en los sectores de mayor sofisticación tecnológica o en los segmentos más dinámicos de la demanda interna de productos manufacturados. Frente a la drástica apertura externa de la economía peruana, las filiales de empresas extranjeras, así como las propias empresas nacionales existentes (especialmente de las ramas automotriz y metalmecánica), encuentran imposible mantener el grado de integración vertical y el modelo de organización industrial de períodos anteriores, ante lo cual reaccionaron tratando de buscar la especialización y la desverticalización. Como consecuencia, se elevaron los coeficientes de importación y se redujo la producción local de bienes intermedios (Bielschowsky y Stumpo, 1995 y Katz, 1995).

En resumen, en la gran mayoría de países de la región, se ha observado una declinación generalizada de las ramas de la industria latinoamericana con uso intensivo de conocimientos y tecnología; declinación que ha sido menor en los países más grandes de América Latina. Es decir, la participación en el valor agregado industrial de las ramas metalmecánica y electrónica, ramas en donde las filiales extranjeras han tenido una presencia preponderante, ha tendido a decrecer en el curso de este primer quinquenio de los años 90 (Bielschowsky y Stumpo, 1995). En el caso del Perú, la industria automotriz de ensamblaje no

ha dejado ni rastros de sus antiguas operaciones y se han desperdiciado los conocimientos industriales del caso por falta de una capacidad institucional de absorción tecnológica, a la que se hará referencia más adelante.

3. Las lecciones de la experiencia macroeconómica en ALC y en el Perú

La experiencia latinoamericana parece demostrar que cuando la **apertura de la cuenta de capitales** es muy abrupta y se produce un ingreso creciente de capitales externos, el déficit en cuenta corriente puede asumir proporciones que no sólo afectan los equilibrios macroeconómicos, sino que son difícilmente sustentables en el mediano plazo. La captación de volúmenes importantes de recursos financieros externos no asegura, en forma automática, el fortalecimiento de los procesos internos de ahorro-inversión y menos aún su repercusión dinámica sobre el binomio "progreso técnico-competitividad internacional" (CEPAL, 1995).

Lo anterior parece confirmarse cuando observamos algunos indicadores pertinentes para la región en conjunto. El balance de bienes para América Latina y el Caribe ha pasado de un superávit de 27.4 miles de millones de dólares en 1990 a un déficit de -15.2 miles de millones en 1994. El saldo del balance en cuenta corriente ha empeorado en el curso de todo el quinquenio, pasando de -6.2 miles de millones de dólares en 1990 a -50 miles de millones en 1994¹⁵. Estos déficit en el comercio de bienes y en la cuenta corriente de la balanza de pagos regional se redujeron (+2.3 y -35.5 miles de millones, respectivamente) en 1995, luego de la crisis mexicana y de las correspondientes medidas correctivas, y de la favorable evolución de los precios internacionales de las *commodities* primarias e industriales. En 1994, el índice del tipo de cambio real efectivo de las exportaciones (TCREX) estaba por debajo del nivel mostrado en 1990 para 14 países de la región, en una muestra de 18, en la mayoría de los casos con descensos superiores al 10%. Si bien la política monetaria de los países latinoamericanos en el período 1990-1994 se ha visto facilitada por las

evidentes mejoras en materia de gestión fiscal, los desafíos por mantener una expansión monetaria compatible con las metas de crecimiento e inflación han seguido vinculados al flujo de capitales extranjeros. Las tasas internas de interés han tenido que lidiar con el conflicto entre la evolución de competitividad, las metas monetarias y el financiamiento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos.

En la mayoría de los casos, en este primer quinquenio de los noventa ha primado el objetivo de estabilización de precios, lo que ha agudizado la evolución desfavorable del tipo de cambio y las tasas de interés reales. Ante la apertura de la cuenta de capitales, no se ha producido la igualación de la tasa de interés interna con la externa, como podría sugerir un modelo estático y sin imperfecciones de mercado. Es decir, durante el período analizado ha continuado el cambio de precios relativos en favor de los bienes no transables, lo que constituye un contrasentido con los objetivos primordiales de la nueva estrategia de desarrollo competitivo que están adoptando los países de la región.

En el caso de Perú, durante 1995, el índice del TCREX ha estado aproximadamente catorce por ciento (-14%) por debajo del TCREX de 1990. Cifra similar a la de Argentina (-13%) y el doble del grado de apreciación cambiaria observada en Chile (-7%). El TCREX de México en 1994, antes de la crisis, estuvo muy por debajo del TCREX de 1990 (-18%). Estas sobrevaluaciones de la moneda nacional, o apreciaciones cambiarias, se reflejan en las tendencias del balance comercial y de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Los altos niveles que aún mantiene la tasa de interés en la economía peruana son muy conocidos y, dentro de los alcances de este artículo, no se va a comentar las distorsiones que esto introduce, especialmente cuando tampoco se ha producido el efecto de igualación de la tasa de interés interna con la externa, ante la radical apertura de la cuenta de capitales.

El balance comercial de Perú se ha deteriorado durante todo el primer quinquenio

de la presente década, pasando de una cifra positiva de 340 millones de dólares en 1990, a una cifra negativa del orden de los -2,000 millones de dólares en 1995. El deterioro de la cuenta corriente fue similar y paralelo, pues pasó de -1,900 millones de dólares en 1990 a -4,800 millones de dólares en 1995.

Por el contrario, Chile ha tenido un balance comercial, en el período 1990-1994, que ha oscilado entre 1,273 y 1,470 millones de dólares, mientras que su saldo en cuenta corriente pasó de -744 a -270 millones de dólares en el mismo período. Asimismo, se registró un importante crecimiento de las exportaciones de bienes, las cuales llegaron en 1995 a 15,900 millones de dólares (siendo en 1990 de 8,310 millones de dólares), mientras que las de Perú alcanzaron los 5,480 millones de dólares (siendo de 3,231 millones de dólares en 1990)¹⁶.

A la luz de estos resultados, susceptibles de verificación empírica, la pregunta que cabe plantearse, para intentar responderla en el punto 6, es cuál es la diferencia esencial en el manejo macroeconómico de Chile y Perú, especialmente en lo que respecta a la liberalización financiera.

Estas reflexiones conducen al epicentro del actual **debate regional** sobre la adecuada gradualidad y secuencia de la apertura financiera. Los hechos están demostrando que ante procesos de liberalización comercial y financiera, los mercados financieros se ajustan mucho más rápido que los mercados reales. Esto significa que las tendencias a la apreciación del tipo de cambio, estimuladas por la apertura financiera, son más veloces que las que apuntan a la desvalorización cambiaria que promueve la apertura comercial, con las consiguientes repercusiones sobre los precios relativos y los equilibrios macroeconómicos.

4. La tecnología como variable estratégica del desarrollo

El Perú, como la mayoría de los países de la región latinoamericana, está empeñado en un proceso de reforma y reestructuración económica para adaptarse a una economía

mundial crecientemente competitiva y, por tal razón, claramente liderada por el **progreso técnico**. En el marco del proceso de globalización y transnacionalización de la economía mundial, además de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que representa el área de mayor dinamismo comercial, han emergido nuevas áreas de marcado dinamismo económico como el Asia en desarrollo y, más recientemente, los propios países de América Latina y el Caribe. Esto abre importantes oportunidades para una mayor y mejor inserción internacional de las economías latinoamericanas y caribeñas, incluso en los sectores más dinámicos del comercio internacional como son las manufacturas (Mortimore, 1995).

Este es el escenario en el cual debe inscribirse el diseño estratégico de la política de **desarrollo productivo e inserción internacional** del Perú. Dicho diseño debe necesariamente considerar dos variables de particular relevancia. Una se refiere a las modalidades y características de la transferencia tecnológica, lo que tiene relación directa con la prioridad que tiene la incorporación y difusión del progreso técnico al aparato productivo peruano. Y, la otra es "la capacidad social de absorción del progreso técnico" de la economía receptora. Hay modalidades de transferencia más efectivas que otras, pero su incorporación al acervo de conocimientos de una economía determinada y de sus propias empresas depende de ciertas condiciones institucionales y organizacionales de la economía receptora.

4.1 Modalidades y características de la transferencia internacional de tecnología

La tecnología de proceso y de producto, los conocimientos gerenciales, el diseño y los estándares, los métodos de producción y organización del trabajo, el control de calidad y gestión, el mercadeo, entre otros aspectos que componen el paquete tecnológico, son potencialmente transferibles a través de las fronteras nacionales, bajo diversas modalidades

que tienen relación con las actividades de las ETs y con su papel preponderante en la generación, aplicación y comercialización de estos activos intangibles¹⁷. Para comprender mejor este proceso de transferencia es necesario prestar atención, por un lado, a las implicaciones que tienen las diversas **modalidades** de transferencia a que se aludía anteriormente y, por otro lado, a las características que asume la transferencia internacional de tecnología a los países en desarrollo, sea que se trate de una operación intrafirma (entre matriz y filial) o de una operación que tiene como destinatario a una empresa de capital nacional.

Entre las modalidades de transferencia, asociadas a las actividades de las ETs, se pueden identificar las siguientes:

- i. Tecnología vinculada al capital (*equity related technology*) a través de diversos niveles de participación de la IED en filiales, cuya composición patrimonial puede ir desde la propiedad extranjera total hasta empresas conjuntas (*joint venture*) con diversas proporciones de capital nacional y extranjero;
- ii. Tecnología vinculada a diversas modalidades de contratación interempresarial (*technology contractual arrangements*) tales como licencias, franquicias, contratos de gerencia, consultorías o asistencia técnica, contratos llave en mano, subcontratación internacional, servicios de control de calidad y estándares, etc.¹⁸
- iii. Tecnología incorporada (*embodied technology*) en bienes de capital y bienes intermedios.

En el primer caso, hay un uso cautivo de la tecnología en el proceso de expansión de la producción internacional. Es decir, la ET no pierde la propiedad y el control de ese activo intangible cuyo retorno está incluido o se da paralelamente a las remesas de utilidades, dependiendo en gran medida del régimen

tributario del país receptor. La tecnología se transfiere desde la matriz o una filial en el exterior hacia una filial localizada en la economía receptora, pero no necesariamente da como resultado una transferencia a terceras partes o difusión al resto del aparato productivo, salvo a través de la formación de personal calificado y los posibles efectos indirectos (*spillovers*) sobre los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás, dentro de la economía receptora.

En el segundo caso se produce una transferencia directa a la empresa compradora y un pago explícito en la forma de regalías, derechos, comisiones, etc. La difusión al resto del aparato productivo es más factible, especialmente cuando la empresa receptora es propiedad total o parcial de capitales nacionales. Esto es una condición necesaria, pero no suficiente.

En el tercer caso, se trata de una operación comercial de bienes tangibles, cuyos precios en el mercado constituyen una retribución por los contenidos materiales y tecnológicos incorporados en ellos. Estos bienes, al usarse productivamente, generalmente demandan servicios de ingeniería locales. Primero, con propósitos de adaptación a las características y circunstancias de la economía local. Luego, con fines de reparación y mantenimiento, lo que muchas veces permite avanzar hacia actividades de innovación. Este proceso explica un porcentaje importante de la transferencia de tecnología a los países receptores. A la vez, este desarrollo de la ingeniería significa un aprendizaje industrial y tecnológico que será proporcional al grado de desarrollo del sistema nacional de innovación (SNI), al que se hará referencia más adelante.

Las modalidades de transferencia tecnológica mencionadas pueden presentarse de manera simultánea o combinada. De hecho, cabe mencionar que existe una clara tendencia en las ETs para introducir contratos intrafirma de transferencia de tecnología en sus operaciones de IED. Es decir, contratos entre matriz y filial o entre filiales¹⁹, cuya reglamentación es materia de las leyes relativas

a la inversión extranjera y al régimen tributario respectivo²⁰. Estos contratos constituyen un excelente instrumento de maximización de los objetivos globales de las ETs, particularmente en lo que se refiere a la tasa de ganancia (Naciones Unidas, 1987).

En otras palabras, con respecto a la tecnología, la forma preferida por las ETs es su uso cautivo a través de filiales de propiedad total o mayoritaria de la matriz respectiva. Esto se explica por razones de opción estratégica, pues los contratos intrafirma son especialmente pertinentes cuando es importante la diferenciación de producto, en términos de marcas registradas o marcas de fábrica, aún cuando el proceso tecnológico no sea muy complejo o sofisticado o cuando los costos de perder el control del conocimiento tecnológico es muy alto (Naciones Unidas, 1987). También se explica por razones de interés pecuniario, ya que normalmente la ET encuentra imposible obtener la misma renta del activo intangible que posee, la tecnología, si no es a través del establecimiento de una filial (Naciones Unidas, 1988).

4.2 La capacidad social de absorción del progreso técnico: los sistemas nacionales de innovación

La otra variable determinante del desarrollo competitivo de un país como Perú es: "la capacidad social de absorción del progreso técnico" del país receptor, lo que está íntimamente ligado a la introducción de cambios organizacionales de importancia significativa a nivel de las empresas, de las instituciones públicas y privadas, así como de las políticas gubernamentales que concurren a tal fin (Vera-Vassallo, 1995a). Un nuevo clima cultural está incubándose en la sociedad mundial, que expresa la firme creencia que las capacidades tecnológicas de las empresas de un país son la variable crucial de su desempeño competitivo, y que esas capacidades son en esencia nacionales y pueden ser desarrolladas a

través de acciones nacionales (Nelson y Rosenberg, 1993).

Es en este clima que ha adquirido particular relevancia, a nivel de la economía en su conjunto, el desarrollo de **los sistemas nacionales de innovación** cuya finalidad es reforzar las capacidades individuales y nacionales de negociación, asimilación, aprendizaje e innovación tecnológica. El SNI se puede definir como la red de agentes económicos y el conjunto de políticas e instituciones que influyen en la introducción y difusión del progreso técnico en la economía. Puesto que en la mayoría de los países en desarrollo la tecnología es básicamente importada, el SNI, en un sentido amplio, incluye las políticas de tratamiento a la IED, de transferencia de tecnología y otras modalidades de inversión extranjera que no suponen aporte de capital, de derechos de propiedad intelectual y de importación de bienes de capital. En general, estos SNI incluyen un conjunto de normas y regulaciones que ordenan y catalizan el proceso de absorción y difusión del progreso técnico. Además, está integrado por la red de agentes e instituciones públicas y privadas que apoyan o emprenden directamente actividades científicas y tecnológicas, incluyendo la investigación y desarrollo (I&D), la difusión tecnológica y la creación de capital humano, cuya interacción dinámica con la actividad productiva o empresarial debe ser promovida.

Finalmente, los SNI son directamente influidos por el clima general de la política económica y el régimen de incentivos, ya que éstos determinan en gran medida cuánta inversión o cuánto esfuerzo se despliega para reducir costos, mejorar calidad y proveer un creciente rango de bienes y servicios competitivos nacional e internacionalmente como resultado de los nuevos desarrollos tecnológicos. Los cambios organizacionales a nivel de las empresas constituyen la esfera relativa a la reestructuración industrial y a la reingeniería, procesos ambos susceptibles de ser promovidos activamente.

5. Dos parámetros de conducta

5.1 Los patrones de comportamiento de las ETs

Un reciente estudio comparativo sobre las características del comportamiento de las ETs que operan en el Asia en desarrollo y en América Latina, señala la existencia de patrones diferenciados según el origen geográfico del capital, los cuales inciden de manera distinta sobre las oportunidades de estas dos regiones para incorporarse a un desarrollo productivo internacionalmente competitivo (Mortimore, 1995). En el Asia en desarrollo operan preponderantemente ETs de origen japonés, mientras que en América Latina se han establecido principalmente ETs de origen estadounidense y, en segundo lugar, europeo. El estudio revela diferencias fundamentales en materia de comportamiento entre las ETs de Estados Unidos y las de Japón, no solamente en términos de preferencia geográfica sino en términos de control patrimonial. Las ETs estadounidenses tienen una participación mayoritaria en el capital de las filiales que operan en América Latina; mientras que las ETs japonesas en el Asia en desarrollo prefieren participaciones minoritarias en sus filiales y otras formas de asociación, mediante relaciones de subcontratación o concesión de licencias²¹. La experiencia del Asia en desarrollo parece demostrar, particularmente en el caso de la República de Corea y la provincia China de Taiwán, que la **estrategia de asociación** con las empresas transnacionales ha sido muy importante, pues ha facilitado un proceso nacional de aprendizaje industrial y absorción tecnológica que ha permitido pasar de la fase de asimilación y adaptación tecnológica a la fase de posterior innovación y competencia con sus propios progenitores. De este modo, estos países se incorporaron a la nueva economía internacional y a su actual dinámica competitiva (CESPA/CET, 1987).

En otras palabras, si bien existen condiciones de origen claramente diferenciadas (Japón, isla volcánica con escasez de recursos

naturales y de mano de obra *versus* Estados Unidos, país continental con abundancia de recursos de todo tipo) que predeterminan el comportamiento de las ETs respectivas, también existen diferencias importantes en cuanto a estrategias de desarrollo y marco regulatorio entre el Asia en desarrollo y los países latinoamericanos. En los primeros destaca el papel activo del Estado, la existencia de una estrategia de desarrollo sectorialmente explícita y concertada con el sector privado y un tratamiento selectivo a los diversos tipos de inversión extranjera. En América Latina predomina actualmente la pasividad del Estado, la neutralidad de sus políticas y la ausencia de selectividad de las mismas.

El interés de las ETs en el uso de sus ventajas tecnológicas es maximizar sus beneficios a través de su presencia internacional bajo diversas modalidades de inversión extranjera²², que están condicionados por los marcos regulatorios de las economías receptoras. Si las ETs llegan a externalizar y comerciar conocimientos productivos (o sea IEC), se produce una efectiva transferencia de tecnología de la que se podrían beneficiar empresas y países receptores, dependiendo del grado de desarrollo y eficiencia de sus respectivos SNI. Si las ETs emprenden actividades de IED, a través de filiales controladas mayoritariamente por la matriz, entonces se produce esencialmente una **transferencia intrafirma de tecnología**, y la absorción y difusión al interior del país receptor es más limitada, tal como se señaló anteriormente.

De la consideración de estos patrones de comportamiento de las ETs se puede concluir que una efectiva transferencia de tecnología, a partir de las actividades de diversa índole de las ETs, no es un proceso que deviene automáticamente y mucho menos es una consecuencia derivada de las estrategias corporativas. Por el contrario, debe ser un propósito deliberado y explícito de **las estrategias nacionales de desarrollo**, tanto en lo que se refiere a un esfuerzo de desarrollo tecnológico doméstico para obtener efectos multiplicadores de causación circular²³ como en lo relativo a la

promoción de las diversas modalidades de transferencia, vistas anteriormente, y de la asociación y articulación de las empresas de capital nacional con las actividades de las ETs. De esta manera, se logra que el entramado de sus redes de producción y abastecimiento regionales²⁴ pase por las actividades domésticas de las economías receptoras.

5.2 El legado de la industrialización sustitutiva

La industrialización sustitutiva, cuya vigencia se prolongó excesivamente tanto en el Perú como en América Latina en general, modeló en el país una firma típica que, en el caso de la IED, significó la creación de filiales estadounidenses o europeas, con escalas y tecnologías consistentes con la existencia de mercados locales fuertemente protegidos, además de un insuficiente desarrollo empresarial y especialmente del SNI, particularmente en lo referente al sector manufacturero. En el Perú, como en la mayoría de países latinoamericanos, no ha habido una clara formulación política y estratégica cuyo objetivo sea el fortalecimiento del SNI de tal manera de propiciar y acelerar la absorción social de la tecnología, el consiguiente proceso de aprendizaje industrial y tecnológico, y la subsiguiente etapa de innovación competitiva.

En el Asia en desarrollo se gestó una relación armónica entre el estilo de industrialización y la liberalización comercial, entre la desregulación financiera interna y el tratamiento a la inversión extranjera directa, entre la absorción de tecnología extranjera y la promoción de exportaciones, todo lo cual derivó en un incremento de la competitividad internacional no solamente de las empresas extranjeras que operaban en sus territorios, sino además de las propias empresas locales asociadas, subcontratistas, proveedoras o licenciadas por las ETs propietarias de los activos intangibles. Los gobiernos respectivos han formulado claras opciones estratégicas de desarrollo y políticas activas que buscan deliberadamente un desarrollo tecnológico

doméstico, apoyado en una efectiva transferencia de tecnología como base esencial de un desarrollo competitivo, teniendo como criterio referencial la búsqueda de la convergencia de los intereses corporativos y los objetivos nacionales.

Por el contrario, en la mayor parte de América Latina y también en el Perú, la reforma económica ha dado lugar a un escenario económico caracterizado por la pasividad de los gobiernos y la neutralidad de sus políticas. Esto es consistente con un marco institucional, público y privado²⁵, que se limita a ser espectador del dilema *hamletiano* en que se debaten las filiales de ETs, así como las propias empresas nacionales, especialmente manufactureras. Dilema entre desinvertir hasta llegar a dejar de funcionar o, alternativamente, iniciar un proceso de cambios microeconómicos vinculados a la desverticalización, especialización, mejoramiento tecnológico, elevación de la productividad, con el propósito de seguir operando competitivamente. Esta segunda opción se está emprendiendo de una manera defensiva (racionalización), minimizando inversiones y reduciendo los gastos de personal de tal manera de sobrevivir a la mayor competencia, o de una manera ofensiva (reestructuración), invirtiendo y reorganizándose de tal forma, en el caso de las filiales extranjeras, de llegar a cumplir una función específica en el contexto del esquema de producción internacional de la casa matriz (Mortimore, 1995).

La pasividad y neutralidad señaladas no se contradicen con los usos y prácticas de los propios países desarrollados, cuyos gobiernos han demostrado una actitud militante en favor del desarrollo competitivo de sus empresas. Asimismo, han puesto en evidencia su ingenio para evitar los peligros de la asistencia indiscriminada, permanente y sin compromiso del empresario (Vera-Vassallo, 1995a)²⁶.

6. Los criterios de política vigentes y las ausencias existentes

A partir de las reflexiones anteriores, es evidente que la política relativa a la inversión

extranjera (IE), en cuanto a su acepción más amplia y a su vehículo principal, las empresas transnacionales (ETs), tiene vital importancia para el desarrollo de las economías latinoamericanas y del Perú, en particular. Los comentarios anteriores contienen una serie de sugerencias, pero cabe enfatizar o profundizar algunas de ellas.

Las principales conclusiones parecen demostrar que dicha política debe tener un carácter integral por dos razones. Primero, porque a fin de maximizar la contribución potencial al desarrollo del país, por parte de las ETs y de las diversas modalidades de IE, dicha política debe necesariamente inscribirse en el marco de **una estrategia explícita de desarrollo nacional**, en la cual se le asigne un papel específico a ese agente económico transnacional que es portador de activos físicos y financieros, así como también de activos intangibles, que pertenecen a la esfera de los conocimientos organizacionales y tecnológicos. Estos activos intangibles, tecnología y conocimientos productivos en general, constituyen la primera prioridad de una política de desarrollo competitivo como la que se ha planteado el gobierno peruano.

Segundo, dicha política debe estar armónicamente articulada con las características del proceso de liberalización y apertura, con las regulaciones financieras internas, con la política macroeconómica y el régimen de incentivos en favor de la producción de bienes transables internacionales, con las políticas de desarrollo y transferencia de tecnología y principalmente, con las políticas de promoción de la competitividad sistémica. Es decir, a diferencia de lo que estaría ocurriendo, no se trata de promover indiscriminadamente el ingreso de activos financieros, descuidando lo que sería el aspecto más importante de dicha contribución potencial: la transferencia internacional de conocimientos productivos hacia el Perú. Y, sobre todo, que esa transferencia encuentre una capacidad local de absorción tecnológica que permita no solamente la incorporación del progreso técnico y su difusión a todo el aparato productivo, sino que

deflagre un proceso de aprendizaje industrial y tecnológico que preludie la posterior fase de innovación e incremento de la competitividad internacional.

El análisis del marco regulatorio peruano en materia de IE y de los resultados obtenidos, especialmente a partir de 1992, indica que los cambios de carácter económico e institucional han incrementado la capacidad de la economía peruana de atraer activos financieros de muy diversa naturaleza, no siempre vinculados a procesos de inversión real, como respuesta a factores de atracción muchas veces de carácter transitorio, como puede ser la existencia de diferenciales de tasas de interés con los países industrializados o de programas de privatización. Un porcentaje importante de los ingresos netos de capital extranjero en los tres últimos años estaría constituido por inversiones de cartera o portafolio (IEC), esencialmente de corto plazo en la práctica y muchas veces de naturaleza especulativa. En suma, ingresos de capital extranjero con apreciable grado de volatilidad y con efectos no siempre positivos, particularmente, en términos de apreciación del tipo de cambio. Apreciación que no es otra cosa que un desincentivo a la inversión en bienes transables y un lastre a la competitividad internacional de las empresas nacionales y extranjeras que operan en la economía peruana. Es decir, una **flagrante y grave contradicción** con los objetivos primordiales de la estrategia de desarrollo que se pretende implementar.

Según un argumento muy difundido, se podría dejar el tipo de cambio liberado a la acción del mercado. Es decir, dejarlo caer hasta un nivel en que el propio mercado efectúe las correcciones necesarias. Estas correcciones operarían a través del aumento del riesgo-país o de las expectativas de devaluación, con lo que el flujo de capitales se interrumpiría. Sin embargo, es preciso destacar que desde una perspectiva teórico conceptual, la consideración del caso peruano dependerá de la naturaleza de los capitales extranjeros que han ingresado a la economía nacional. Si el flujo de recursos externos respondiera a razones permanentes o

estructurales, no tendría sentido intervenir en favor de un tipo de cambio más alto que el definido por las variables fundamentales de la economía. Pero si los capitales extranjeros que ingresan a la economía peruana responden a consideraciones transitorias o especulativas, como se mencionó anteriormente, entonces dejar caer el tipo de cambio conduciría a agudizar peligrosamente el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos en el mediano plazo. Esto último incidiría negativamente sobre la inversión, tanto nacional como extranjera, y sobre el sector productor de bienes transables internacionalmente, precisamente aquéllos que tienen relación directa con el propósito de alcanzar un desarrollo competitivo como el propuesto en el Perú. Una política cambiaría sujeta a intervenciones directas entre dos bandas o flotación sucia, y la restricción al ingreso de capitales de corto plazo, vía retenciones compulsivas y otras medidas, son las diferencias fundamentales entre la política chilena y la peruana actualmente⁷ (CEPAL, 1995b).

Adicionalmente, los niveles del efecto real de la transferencia-absorción de tecnología también han sido muy modestos, derivados de estrategias no definidas o incompletas, políticas parciales que privilegian la captación financiera y descuidan la captación y absorción de tecnología, y que en términos de orientación sectorial tienen más bien un carácter neutro y pasivo (Rozas, 1995).

Aparentemente, la base de sustentación de la actual postura política de la mayoría de países de América Latina, como es el caso de Perú, no ha sido el análisis de las características y efectos de las diferentes modalidades de IE, incluyendo además de la IED, la IEP y la IEC⁸. No hay intentos conocidos por privilegiar ETs de determinados países de origen ni de favorecer ciertas modalidades de asociación con las ETs y sus redes regionales de producción y abastecimiento, con el propósito de maximizar la transferencia tecnológica, y por esa vía incorporarse al proceso de globalización de la economía mundial.

En el Perú, como en la mayoría de países de la región, existe un débil desarrollo

institucional tanto en la esfera pública como privada. Las asociaciones empresariales recién están desarrollando una mayor capacidad de visión prospectiva y de apoyo a nivel micro, a partir de la comprensión del nivel macro. El Estado adolece de serias limitaciones en su capacidad operativa, se observan concepciones inéditas de neutralidad y pasividad que no se conciben con los usos y prácticas de los propios países desarrollados y de las economías de reciente industrialización del Asia. Subsiste una limitada capacidad de aprovechamiento de las **sinergias potenciales** entre el sector público y el sector privado, y aún está en proceso de diseño el mecanismo institucional respectivo. Dos esferas de actividad cuya concertación e interrelación dinámica es muy importante para efectos de diseñar e implementar la estrategia nacional de desarrollo⁹.

En este contexto, es fácil comprender que lo más importante no son "los estatutos o códigos nacionales" de tratamiento a la IED (véase al respecto CEPAL, 1995c). Dichos "estatutos", en general, constituyen uno de los elementos de un andamiaje institucional que debería cubrir desde el cribado de los recursos que ingresan del exterior, cribado con criterio macroeconómico y de promoción de la inversión real, hasta el desarrollo de un eficiente sistema nacional de innovación que integre empresas, instituciones y normas. Todo ello, en el marco de una política activa de transferencia, absorción y aprendizaje tecnológico, a partir de las contribuciones potenciales de las ETs y la IE, que preludie una posterior fase de innovación y mayor competitividad internacional.

Lo que no ha surgido en la mayoría de las economías de la región, con respecto al tratamiento de la IED, son políticas selectivas que pretendan influir en la configuración de la estructura productiva en términos de distribución espacial, composición sectorial, contenido tecnológico, orientación hacia afuera y otros propósitos de desarrollo productivo, con excepción de las medidas vinculadas a la creación de zonas de procesamiento de exportaciones. En el Perú, los artículos 10, 11 y 12 del D.L. No. 662, definen las garantías de

estabilidad jurídica de las IED contra ciertos requisitos de comportamiento, en términos de monto invertido o exportado y empleos generados. Sin embargo, este criterio podría ampliarse con el propósito de aumentar la selectividad de la política. Desde esta perspectiva se podría concebir dos tipos de regímenes especiales adicionales, ambos basados en la aplicación del binomio "incentivos-requisitos de comportamiento" otorgados en forma biunívoca, es decir el uno asociado al otro, y con cierto horizonte temporal predefinido. El primero podría ser un régimen especial negociado sobre la base de la negociación individual, a partir de licitaciones oficiales de determinadas actividades competitivas internacionalmente e intensivas en tecnología. A partir de la licitación podría haber una negociación individual, caso por caso (Naciones Unidas, 1992, Naciones Unidas, 1991 y Guisinger, 1992)³⁰. El segundo podría ser un régimen

especial automático, basado en un sistema de incentivos automáticos contra desempeños específicos (Agosin, 1993) que tendría la ventaja de despersonalizar su otorgamiento y evitar las posibilidades de corrupción. Este régimen se parece al existente, pero su selectividad podría perfeccionarse e incrementarse.

Este tipo de políticas selectivas podría aproximarnos a la selectividad existente en otros países, tanto desarrollados como en desarrollo, particularmente en lo que se refiere a una efectiva transferencia de tecnología (ver nota 26).

Los regímenes propuestos, en la medida que no atentan contra el artículo III (trato nacional) y artículo XI (prohibición de restricciones cuantitativas) del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) no son incompatibles con la normatividad internacional, aún sin apelar a las cláusulas de salvaguarda que por ser país en desarrollo le corresponden a Perú.

NOTAS

1. En este artículo se consideran diversas modalidades de inversión extranjera. Además de la inversión extranjera directa (IED), que significa ampliación o creación de capacidad productiva (formación bruta de capital), existe la denominada inversión extranjera indirecta, es decir, aquella que no necesariamente supone ampliación de la capacidad productiva. Tal es el caso de la inversión extranjera de portafolio (IEP), acciones, bonos y depósitos, y la inversión extranjera cuasi accionaria (IEC), que no es otra cosa que contratos interempresariales de transferencia de conocimientos productivos (tecnología, asistencia técnica, gerencia o administración, mercadeo, etc.). La IED genera como retorno utilidades; la IEP, intereses; y la IEC, regalías, derechos, comisiones, etc. La IEC también es conocida como "formas no convencionales de inversión que no suponen aporte de capital social" (*non equity forms of investment*).
2. Para efectos de este artículo, la globalización puede entenderse como un proceso cada vez más intenso de "producción internacional". Este concepto comprende al conjunto de actividades que agregan valor, organizadas transnacio-

nalmente por una firma que tiene la propiedad o el control (Dunning, 1993).

3. Se entiende por competitividad sistémica aquella que está íntimamente vinculada no sólo a las capacidades internas de la empresa misma, sino también a la red de relaciones comerciales e institucionales de dicha empresa, las cuales afectan su grado efectivo de competitividad internacional. En este sentido, son importantes desde la infraestructura para la ciencia y la tecnología y el sistema educativo nacional, así como los servicios de transporte, comunicaciones y energía (incluyendo la infraestructura física respectiva), hasta las relaciones interindustriales o interempresariales (reguladas por las normas de competencia), los servicios financieros, el sistema judicial y, en general, el ordenamiento institucional tanto público como privado del país.
4. Se refiere a tecnologías duras (*hardware*) y blandas (*software*).
5. Ingresos o flujos netos son entradas de capitales públicos y privados de corto y largo plazo **menos** remesas de capital al exterior por concepto de desinversión o amortización de créditos externos. Este concepto es diferente al de saldo neto, usado en la balanza de pagos,

- equivalente a la diferencia entre "ingresos y egresos netos" por un mismo concepto (por ejemplo, IED ingresada menos IED en el exterior). Este último es el que se usa en las publicaciones anuales de la CEPAL, tales como el *Balance preliminar* y el *Estudio económico*.
6. Incluye ingresos netos de inversión extranjera directa, inversión extranjera de cartera o portafolio, financiamiento oficial y créditos bancarios externos.
 7. En 1995, después de la crisis mexicana, se reiniciaron las transferencias netas de recursos al exterior.
 8. Con predominio de capitales privados tales como inversión extranjera directa (IED) e inversión extranjera de portafolio (IEP).
 9. Estas transacciones han estado acompañadas, en algunos casos, de ampliaciones marginales o complementarias de capacidad productiva o mejoramiento tecnológico. En la mayoría de casos, se trata más bien de inversiones de cartera o portafolio (IEP) que han dado lugar a una transferencia de propiedad y, por tanto, un cambio del tenedor de los títulos o valores correspondientes sin FBK.
 10. Se refiere, en general, a la creciente 'bursatilización' de las operaciones de financiamiento externo, a las diversas formas de inversión extranjera de portafolio (IEP) y a mecanismos como los ADR (*American Depositary Receipts*), entre otros.
 11. Un número creciente de firmas de diversos países están sujetas a estrategias corporativas integradas a escala internacional que involucran no solamente empresas matrices, sino también filiales domésticas y extranjeras, constituyendo un "sistema corporativo transnacional".
 12. Brasil es un excelente ejemplo para entender la importancia de estos factores macroestructurales, pues allí las filiales de ETs, ante la existencia de un gran mercado interno y las perspectivas del MERCOSUR, frente a los procesos de liberalización económica, no reaccionaron igual que sus pares en otros países latinoamericanos en términos de desinversión y 'desofisticación' tecnológica de la estructura industrial. Desinversión y 'desofisticación' se han observado especialmente en países de menores dimensiones económicas.
 13. Dicha capacidad instalada no representa otra cosa, en el cálculo económico, que costos sumergidos (*sunk costs*).
 14. La crisis de los años ochenta, en el Perú, significó la culminación de un progresivo agotamiento y colapso de la estructura institucional diseñada en el período de fundación de la historia de la República. Por esta razón, la crisis rebazó la esfera puramente económica para alcanzar todos los ámbitos del quehacer nacional, incluyendo las esferas social, política y administrativa.
 15. El balance comercial de México pasó de -11 mil millones de dólares en 1990 a -18.5 mil millones de dólares en 1994, mientras que el balance en cuenta corriente pasaba de -8.4 a -28.9 miles de millones de dólares en el mismo período, previo a la crisis de fines de 1994.
 16. Las cifras presentadas en este párrafo han sido tomadas del *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, que prepara CEPAL, correspondientes al período 1990-1995.
 17. La otra manera de acceder al progreso técnico es a través del desarrollo científico y tecnológico de carácter endógeno, en el contexto de los sistemas nacionales de innovación. No se hará referencia a este tema, pues escapa a los alcances del artículo.
 18. Es decir, todo aquello que pertenece a la esfera de la inversión extranjera indirecta, denominada cuasi accionaria (IEC).
 19. En el curso de los años noventa, cerca del 80% de los pagos internacionales por concepto de *royalties*, derechos u otras formas de pagos por el uso de la tecnología, han tenido el carácter de intrafirma (Naciones Unidas, 1994; UNCTAD, 1994).
 20. La temática relativa a las transacciones comerciales entre matriz y filial o entre filiales es conocida en la literatura especializada como "precios de transferencia", la cual no será desarrollada en este artículo.
 21. Con relación a la capacidad instalada en países en desarrollo de las ETs fabricantes de automóviles, cabe señalar lo siguiente: i) las filiales de Estados Unidos y Europa se concentraban preferentemente en América Latina (85%), mientras que las filiales de ETs japonesas se concentraban aún más en el Asia en desarrollo (89%). De otro lado, ii) en el caso de las ETs estadounidenses y europeas, la

- mayor parte de dicha capacidad productiva (88%) se concentraba en filiales con participación mayoritaria del capital extranjero; mientras que en el caso de las ETs de Japón se concentraban casi exclusivamente en filiales con participación extranjera minoritaria o asociadas sin participación del capital japonés (Mortimore, 1995).
22. Ver nota 1.
 23. Se refiere a que el propio mejoramiento de los indicadores de desarrollo tecnológico doméstico, incluyendo la calificación de mano de obra, institutos de investigación, etc., repercuten positivamente en la capacidad de atracción de inversión extranjera con mayor contenido tecnológico, lo que a su vez favorece la elevación de los niveles tecnológicos domésticos (causación circular).
 24. Repensar el escenario económico peruano con propósitos de formulación de estrategias y políticas de desarrollo exige necesariamente entender y conocer cómo se han reconfigurado las estrategias y las estructuras organizativas de las ETs, en el marco de la globalización, para articular sistemas integrados de producción a nivel internacional (ver al respecto CEPAL, 1995c).
 25. Esto último, en directa relación con el escaso desarrollo de las instituciones representativas de los gremios empresariales.
 26. Véase Vera-Vassallo, (1995a), punto 4, relativo a la promoción de la competitividad en los países de la OCDE. El trabajo mencionado identifica 879 programas de apoyo industrial en dichos países para el período 1986-1989, con un costo neto gubernamental promedio anual de 66,000 millones de dólares, lo que representa aproximadamente el 2.5% del valor agregado anual del sector manufacturero de los países de la OCDE.
 27. Las autoridades chilenas optaron por la intervención, en razón de que querían regular la demanda agregada mediante una política monetaria activa y, además, respaldar el dinamismo de las exportaciones, a través de la determinación del tipo de cambio real en el corto plazo. Ello, sobre la base de dos supuestos básicos: i) la autoridad monetaria tiene una apreciación mejor que la de los operadores acerca de las tendencias macroeconómicas futuras de la balanza de pagos y sus efectos a largo plazo en la economía, y ii) lo que es fundamental, sus objetivos son de más largo plazo que los de los agentes que operan en los mercados de corto plazo. La economía chilena destaca en la región por: i) su alto nivel de ahorro interno y ii) el nivel competitivo del tipo de cambio real (CEPAL, 1995b).
 28. Podemos dejar aparte los movimientos de capital oficiales y los créditos bancarios externos originados en la banca transnacional, pues a pesar de que constituyen un tipo de inversión financiera procedente del exterior, obedecen a una lógica económica y política diferente.
 29. Como anécdota puede mencionarse el comentario de un alto ejecutivo de una ET japonesa, al enterarse de la desaparición del organismo de planificación nacional en el Perú. Él dijo: "La previsión económica es no solamente una función esencial del Estado para poder diseñar una estrategia concertada, público-privada, de desarrollo nacional sino que además es un derecho social que tiene que ver tanto con el ama de casa que consume y ahorra como con el empresario que efectúa cálculos económicos para tomar decisiones de inversión". En el Japón, la estrategia de desarrollo concertada con el sector privado, es diseñada sobre la base de dos instituciones de reconocida importancia: la Agencia de Planificación Económica y el Ministerio de Industria (MITI). Es cierto que el Instituto Nacional de Planificación del Perú, el fenecido INP, fue asolado y desestructurado durante la década de los ochenta, pero qué hay en su reemplazo, en términos de capacidad nacional de reflexión y debate sobre las opciones de desarrollo peruano, de previsión de mediano y largo plazo, de experiencia en el diseño estratégico y de política económica, de evaluación de resultados y corrección de rumbos.
 30. Por ejemplo, considerando la enorme demanda de bienes intermedios y de capital para la explotación minera de tres países vecinos, Perú, Chile y Bolivia, podrían licitarse internacionalmente actividades productivas de este tipo de bienes, localizadas en el Sur del país, preferentemente. La base institucional, para tal efecto, podría ser un acuerdo tripartito de estos países para otorgar una preferencia temporal a dichas producciones, que al fenecer dé paso a una libre competencia internacional. Las empresas resultantes podrían adoptar diferentes esquemas patrimoniales y organizacionales.

REFERENCIAS

- Agosin, Manuel, *La política comercial y la transformación productiva*, Universidad de Chile: Departamento de Economía, agosto 1993, mimeo.
- Bielschowsky, Ricardo y Giovanni Stumpo, *Empresas transnacionales manufactureras en cuatro estilos de reestructuración en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y México después de la sustitución de importaciones*, Serie Desarrollo Productivo No. 20 (Red de Empresas Transnacionales e Inversión Extranjera) (LC/G. 1857), Santiago de Chile: CEPAL, mayo 1995.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL, *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, (LC/G.1800/Rev.1-P), Santiago de Chile: CEPAL, abril 1995.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL, *Movimientos de capitales: desafíos y opciones de política*, (LC/R. 1559), Santiago de Chile: CEPAL, julio 1995b.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 1995*, (LC/G.1890), Santiago de Chile: CEPAL, octubre 1995c.
- Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales-CESPAP/CET, *Asia Pacific TNC*, Review No. 4, Bangkok: 1987.
- Fajnzylberg, Fernando, *La industrialización trunca en América Latina*, México: Editorial Nueva Imagen, 1983.
- Guisinger, S., "Rethoric and Reality in International Business; A Note on the Effectiveness of Incentives", en *Transnational Corporations*, Vol. 1, No. 2, Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Desarrollo Económico y Social, agosto 1992, pp. 111-123.
- Katz, Jorge, *Régimen de incentivos, marco regulatorio y comportamiento microeconómico*, (LC/R. 1561), Santiago de Chile: CEPAL, julio 1995.
- Mortimore, Michael, *América Latina frente a la globalización*, Serie Desarrollo Productivo No. 23 (Red de Empresas Transnacionales e Inversión Extranjera)(LC/G. 1867), Santiago de Chile: CEPAL, agosto 1995.
- Naciones Unidas, *World Investment Report 1994, Transnational Corporations, Employment and the Workplace*, (UNCTAD/DTCI/10), Nueva York: Naciones Unidas, julio 1994.
- Naciones Unidas, *The Determinants of Foreign Direct Investment*, (E.92.II.A.2), Nueva York: Naciones Unidas, 1992.
- Naciones Unidas, *The Impact of Trade-Related Investment Measures on Trade and Development*, (E.91.II.A.19), Nueva York: Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Nacionales (CET), 1991.
- Naciones Unidas, *Transnational Corporations in World Development: Trends and Prospects*, (E.91.II.A.19), Nueva York: Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales (CET), 1988.
- Naciones Unidas, *Transnational Corporations and Technology Transfer: Effects and Policy Issues*, (S.87.II.A.4), Nueva York: Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales (CET), 1987.
- Nelson, Richard R. y Nathan Rosemberg, "Technical Innovation and National Systems", en *National Innovation Systems. A Comparative Analysis*, Richard Nelson (ed.), Oxford: Oxford University Press, 1993.
- Ramos, Joseph, "Crecimiento, crisis y viraje estratégico", en *Revista de la CEPAL*, No. 50, (LC/G. 1767-P), Santiago de Chile: CEPAL, agosto 1993, pp. 63-79.
- Rozas, Patricio, "Inversión extranjera, transferencia de tecnología y competitividad. Análisis comparado de algunos países

- asiáticos y latinoamericanos", Santiago de Chile: CEPAL, 1995 (inédito).
- Sigmund, Paul E., *Multinationals in Latin America. The Politics of Nationalization*, Madison: The University of Wisconsin Press, 1980.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), "World Investment Report 1994: Transnational Corporations, Employment and the Workplace. An Executive Summary", en *Transnational Corporations*, Vol. 3, No. 3, Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Desarrollo Económico y Social, agosto 1994.
- United States of America-Department of Commerce, *Foreign Direct Investment in the United States: 1989 Transactions*, Washington, D.C.: Department of Commerce, 1991.
- United States of America-Department of Commerce, *US Direct Investment Abroad: 1982 Benchmark Survey Data*, Washington, D.C.: Department of Commerce, 1985.
- Vera-Vassallo, Alejandro, "La importancia de la tecnología en el desarrollo de América Latina y el Caribe", en *Apuntes 36*, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico-CIUP, primer semestre, 1995a, pp. 25-51.
- Vera-Vassallo, Alejandro, "Tecnología, competitividad internacional y desarrollo productivo en América Latina y el Caribe: algunas comparaciones con el Asia en desarrollo", Santiago de Chile: CEPAL, 1995b, (inédito).