

10

**Reflexiones sobre un Programa de Desarrollo de
Exportaciones**

(Lima, abril de 1986)

Reflexiones sobre un Programa de Desarrollo de Exportaciones (*)

(Lima, abril de 1986)

Una de las paradojas del crecimiento económico en el Perú es que, dada la estructura productiva y de consumo altamente dependiente del exterior, cuanto más se crece más se importa.

El financiamiento del crecimiento demanda entonces un uso significativo de divisas, pero los ingresos por exportaciones no crecen al mismo ritmo lo que, aunado al problema de servicios, deriva en crisis crónicas del sector externo.

La situación se complica en los últimos años por el problema de la deuda. El crédito externo es cada vez más escaso y raro y, ante ello, las exportaciones no solo tienen importancia para el balance comercial, sino que, constituyen la fuente más sana y permanente de generación de divisas.

Debemos exportar más y en forma diversificada; debemos captar agresivamente nuevos mercados y consolidar los ya existentes, pero ¿qué se ha hecho al respecto? ¿qué debemos hacer hacia adelante?

Durante décadas en el Perú se desarrolló un modelo de enclave exportador. A lo largo de nuestra vida republicana, la producción y exportación de ciertas materias primas fue la base del proceso de acumulación; el guano, salitre, caucho, petróleo, anchoveta, productos minero-metalúrgicos marcaron la economía nacional e, incluso, le dieron nombre a etapas de nuestra historia, como es el caso del guano y del salitre. En la actualidad sería el gas de Camisea; mañana, quién sabe.

Quizás se acuñó la frase popular (equivocadamente atribuida a Raimondi) que el Perú es un “mendigo sentado en un banco de oro”; quizás por ello es conocido el dicho popular que “Dios es peruano”; quizás por ello nos hemos confiado y hoy no disponemos de una industria exportadora acorde con las exigencias del desarrollo nacional y los requerimientos de los mercados internacionales.

En los años setenta se desarrolló una estrategia basada en la promoción de las denominadas “exportaciones no tradicionales”. Transcurridas dos décadas de implantación de la referida estrategia podemos señalar que fue positiva, aunque ya ha cumplido su ciclo.

Frente a un producto bruto interno equivalente a 20,000 millones de US dólares, las exportaciones anuales bordeaban, en promedio, los 2,600 millones de US dólares y su

máximo nivel se alcanzó a fines de los setenta con alrededor de 4,000 millones de US dólares, pero, debido fundamentalmente a una significativa elevación de las cotizaciones de nuestras materias primas, particularmente en el caso de los minerales, antes que a un incremento sustantivo de los volúmenes exportados.

La estrategia se basó en la creación de instituciones especializadas como el FOPEX, SECUREX y el otorgamiento de beneficios como el CERTEX, FENT y otros incentivos tributarios, todo ello, para las exportaciones no tradicionales. Con ello se logró darle un cierto valor agregado a un número determinado de productos de exportación, pero -a veinte años de aplicación de esta estrategia todavía menos de diez productos básicos de exportación (tradicionales) continúan representando entre el 70% y el 75% de la exportación total del país.

Es cierto que en el período aludido no se ha tenido estabilidad en las reglas de juego para el sector exportador y que, como resultado de ello las variaciones del tipo de cambio efectiva no han permitido muchas veces una adecuada rentabilidad. Este es un tema que debe mejorarse, pero no es el único. Hay asuntos de fondo que deben considerarse en toda su dimensión.

El tema más crítico, a nuestro juicio, es la limitada oferta exportable existente. En lo que se refiere a los productos denominados “tradicionales” incluso los volúmenes se han incrementado pero los valores han disminuido debido al deterioro de los precios.

En todo caso, las posibilidades de ampliar la oferta con respecto a estos productos (que representan las $\frac{3}{4}$ partes de la exportación total) están supeditados a nuevas y cuantiosas inversiones (ampliación de refinerías, adquisición de mayores unidades para la flota pesquera, plantas de agua de cola, exploración petrolífera, explotación de los yacimientos de Gas de Camisea, entre otros), y, en algunos casos, se trata de productos cuyas cotizaciones muestran una tendencia no muy favorable debido a los procesos de reconversión productiva en los países industrializados que llevan a la sustitución de sus importaciones (esto es, van a demandar menos nuestras materias primas).

En lo que concierne a las exportaciones no tradicionales, su nivel promedio bordea los 700 millones de US dólares anuales habiendo alcanzado un nivel máximo de 840 millones de US\$ dólares en 1979, aunque si se eliminan algunas distorsiones que se produjeron en ese año, se estaría básicamente en el promedio.

Es indudablemente positivo que las exportaciones no tradicionales hayan llegado a significar la tercera parte del total exportado; quizás las expectativas eran mayores, pero el problema es más complejo. Las limitaciones e ineficiencias del aparato productivo interno se han trasladado al campo de la exportación.

Si solo analizáramos el componente importado de las denominadas exportaciones no tradicionales, encontraríamos que, por cada US dólar exportado, aproximadamente 0.40 ctvs. de US dólar corresponden a insumos y tecnología importada, lo que significa un balance neto de divisas de sólo 0.60 ctvs. de US\$ dólar.

Esto desde ya genera un problema: las variaciones periódicas en el tipo de cambio si bien incrementan la rentabilidad del exportador, al mismo tiempo, elevan sustantivamente sus costos en lo correspondiente al componente importado. En algunos casos extremos este componente llega incluso a ser del orden del 60 o 70%. Por lo tanto, en el caso de las exportaciones no tradicionales el valor de los exportado es mayor al ingreso neto de divisas generado.

Adicionalmente, los precios de los insumos locales, debido a la ineficiencia de sectores de la industria básica como la siderúrgica y la del papel y cartón o a factores especulativos, están muy por encima de las cotizaciones internacionales, lo que incrementa sensiblemente los costos del exportador y les resta competitividad frente a otros proveedores. Curiosamente este problema se agrava cuanto mayor integración nacional tenga el producto de exportación.

Pero las distorsiones son aún mayores si se analiza el tipo de productos que son exportados al amparo de los incentivos de la Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales. En efecto, existen productos como las confecciones de algodón o de alpaca en el campo textil o los espárragos o mangos en el campo agroindustrial que presentan evidentes ventajas comparativas naturales y dinámicas para convertirse en exportaciones competitivas para nuestro país.

Para estos productos, los incentivos como el CERTEX o el FENT constituyen, en algunos casos, compensaciones por los sobre costos que tienen que asumir en la adquisición de materias primas, insumos y servicios locales, y, en otros casos, estímulos adicionales para generar nueva inversión productiva en esos productos.

Sin embargo, en nuestro país es común ver cómo se desvirtúa la naturaleza de los incentivos pues lo prioritario se va generalizando hasta llegar al absurdo que todo es prioritario.

Así, la aplicación irrestricta de los incentivos produce distorsiones tales como la transformación mínima de algunos productos básicos para poder participar en el Régimen de Exportación No Tradicional. Ejemplos abundan: exportación de soldadura de plata en vez de plata; concentrado proteico en lugar de harina de pescado; alambión de cobre en vez de cobre; zamac en lugar de zinc, artesanía (cruces) de oro en vez de oro.

En todos estos casos, el valor agregado a la materia prima es ínfimo, no obstante, los nuevos productos si gozan de los beneficios adicionales, no justificando el costo que, para el país tiene la promoción de estos productos. Lo peor es que, debido a los incentivos, los mencionados productos se cotizan por debajo de los precios de las materias primas que les dieron origen, perjudicando nuestra presencia en los mercados internacionales y dando lugar incluso, en algunos casos, a que, llegando al punto de destino, el producto no tradicional se vuelva a transformar en materia prima originando una ganancia especulativa adicional.

Hoy en día, los incentivos especiales para las exportaciones (llámense CERTEX, FENT u otros) no premian necesariamente el mayor valor agregado generado o el adecuado balance neto de divisas, sino más bien se han constituido en compensadores cambiarios, desvirtuándose así su naturaleza.

La propia distinción entre productos tradicionales y no tradicionales obedece a un criterio histórico que dista mucho de la realidad actual. Así, no existe mucha coherencia entre otorgar incentivos como el CERTEX a productos como la castaña o las menestras por el hecho que éstos son considerados no tradicionales y no otorgar los mismos incentivos al café que es producto tradicional. De otro lado, si se trata de premiar el valor agregado, muchos productos mineros tendrían mayores méritos frente a productos no tradicionales con mínima transformación.

Hay en consecuencia, un problema de oferta exportable y también hay un problema de competitividad. Nuestros esfuerzos de negociación y promoción de exportaciones no encuentren respuesta con las reales posibilidades de suministro. Nuestros productos más competitivos de exportación todavía no se producen en la escala adecuada.

De forma que, aunque la rentabilidad efectiva del exportador debe ser atractiva (a través de un adecuado tipo de cambio y otros mecanismos) y las reglas de juego claras y duraderas, ello no bastaría para dar el salto cuantitativo y cualitativo que requieren nuestras exportaciones para afrontar el reto presente y futuro. Nuestras estimaciones indican que, de mantenerse el tipo de cambio real, dada la capacidad instalada existente, a corto plazo las exportaciones solo podrían incrementarse en alrededor de 300 millones de US dólares.

Se requiere, por lo tanto, nueva inversión, para crear nueva oferta exportable, pero ¿dónde invertir? ¿acaso debemos reproducir mayores contradicciones sobre la base de una estructura productiva ineficiente?, ¿debemos mantener la distinción ya inadecuada entre productos tradicionales y no tradicionales?

Todos estamos de acuerdo en que debemos exportar más y mejor, pero ¿qué? Y ¿cómo? Esta respuesta requiere -en nuestra opinión- de un planificado y concertado Programa de Desarrollo de Exportaciones que permita actuar en el corto plazo, pero con una proyección al Siglo XXI.

Si hubiéramos iniciado este trabajo refiriéndonos a esta necesidad, probablemente el lector hubiera pensado que ello se resume en una adecuada política cambiaria, pero ello no basta. La política de incentivos debe estar enmarcada dentro de una estrategia que contemple nuestra realidad y las ventajas comparativas que tenemos. Tres son los criterios básicos de la misma:

- a) **Concertación permanente**, entre el sector público y la actividad privada.
- b) **Estabilidad**, con reglas de juego claras y duraderas.
- c) **Selectividad**, para dar mayores incentivos a aquellos sectores productivos con mayores ventajas para la exportación, esto es, que puedan alcanzar niveles de competitividad sin necesidad de generar distorsiones y que tengan un alto valor agregado y un buen balance neto de divisas.

Los objetivos de un Plan de Desarrollo de Exportaciones, así conceptualizado serían los siguientes:

- a) **Ampliar la base productiva** para propiciar un incremento de la oferta exportable.
- b) Creación de **industrias netamente exportadoras**, a diferencia de las actuales que, en su gran mayoría, varían su accionar entre el mercado interno y la exportación, según el beneficio coyuntural que brinde uno u otro.
- c) Desarrollar una **mentalidad exportadora**, que significa -para el Estado- mantener reglas de juego promocionales y orientadoras de la nueva inversión; para los empresarios, desarrollar el criterio de la calidad y estar dispuestos a obtener márgenes más pequeños a los acostumbrados y por períodos más largos; para los trabajadores, mejorar su productividad; y, para los ciudadanos en general, tomar conciencia de la importancia de exportar para un desarrollo más autónomo, del uso social de la divisa y de la necesidad de confiar más en el trabajo, la tecnología y el producto peruano.
- d) **Utilización de nuestros recursos naturales**; la ampliación de la base productiva para exportación deberá sustentarse en la adecuada explotación de nuestros recursos naturales. En este campo felizmente nuestro país presenta una variada gama de posibilidades en el campo agropecuario, minero, pesquero, energético y forestal.
- e) **Incremento del Valor Agregado de los productos de exportación**, generando nuevos empleos y logrando un mejor balance neto de divisas y una menor vulnerabilidad de nuestro sector externo a la dinámica de los mercados mundiales.

- f) Creación o mejoramiento de la **infraestructura de servicios a la exportación**, que permita disminuir los costos de producción y distribución (puertos, almacenes, cadenas de frío, sistemas de transporte, financiamiento y aspectos administrativos).
- g) Desarrollo de una **industria intermedia de apoyo**, para el abastecimiento de insumos, repuestos, envases y embalajes.
- h) **Desarrollo Regional**; la exportación debe contribuir al proceso de regionalización del país.
- i) Captación de **inversión directa extranjera**, a través del establecimiento de Zonas Francas para Industrias de Exportación, la conversión de deuda en inversión y la complementación económica.
- j) Consolidación y **diversificación de mercados**; mediante el mejor aprovechamiento de nuestra presencia en los mercados tradicionales, la búsqueda de nuevos y, sobre la base una planificada y agresiva negociación internacional.

Las estrategias y mecanismos que deben emplearse los plantearemos en un próximo trabajo. Lo importante es darse cuenta de que el Perú necesita exportar teniendo en cuenta la experiencia de las últimas dos décadas, nuestras reales posibilidades y restricciones y los retos y exigencias que presenta el mercado mundial.

No se trata solo de la buena rentabilidad, no se trata solo de reglas de juego estables; es necesario un plan de desarrollo de exportaciones de que sea técnicamente consistente y que cuente con el consenso del Estado, empresarios y trabajadores. Este es un tema en el cual la tan ansiada concertación se puede dar con mayor facilidad.

(*) Artículo de Enrique Cornejo publicado como parte del Debate sobre: “El rol de las exportaciones en la coyuntura actual y políticas de promoción” en la Revista “MONEDA”; Banco Central de Reserva del Perú (BCRP); Año I, No. 10; Lima, abril de 1989; Páginas 37-40. También participaron en el debate los economistas Roberto Abusada S., Catalina Arakaki A., Luis Chang Ch. F. y el empresario Roberto Persivale.