

**12**

**ICE: Balance de una experiencia**

**(Lima, junio de 1991)**

## **ICE: Balance de una experiencia (\*)**

**(Lima, junio de 1991)**

**E**l autor analiza la experiencia del Instituto de Comercio Exterior (ICE) en los últimos cinco años y manifiesta su desacuerdo con la desactivación que dispuso el gobierno por considerarla una medida apresurada y sin sustento técnico.

El profesor Cornejo fue entre 1986 y 1989 el primer presidente del ICE, con rango de ministro de Estado por lo que su evaluación y autocrítica tienen particular relevancia. El autor llama la atención, asimismo, con relación a la inestabilidad institucional que caracteriza al país y sostiene que todo cambio debe ser para avanzar, nunca para retroceder.

El Instituto de Comercio Exterior (ICE) se creó el 19 de setiembre de 1986. Después de casi cinco años de funcionamiento el actual gobierno ha decidido su liquidación. En un país como el nuestro en el que habitualmente las experiencias se desechan, ello podría ser considerado como un hecho de más de lo mismo.

Nosotros fuimos actores protagónicos de la constitución del ICE y de su funcionamiento por cerca de tres años. Nos sentimos hoy en la obligación de dar una opinión al respecto luego de una prudencial cura de silencio.

### **La inestabilidad institucional**

Sin duda, el sector Comercio Exterior es uno de los mejores ejemplos de inestabilidad institucional. En los últimos veinte años se han puesto en práctica todas las modalidades operativas imaginables. De ser una dirección general en un ministerio de Comercio en la década del setenta. Varias veces estuvo bajo el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas y otras tantas del Ministerio de Industria.

En los años ochenta, funcionó paralelamente un organismo de promoción de exportaciones, denominado Fondo de Promoción de Exportaciones No Tradicionales (FOPEX) y con el ICE se pretendió sintetizar esa experiencia creando un organismo de muy alto nivel en el que se consolidaran todas las funciones del comercio exterior. Hoy en día, el comercio exterior se encuentra nuevamente en el ámbito del Ministerio de Comercio, Turismo e Integración (MICITI).

El carácter pendular del marco institucional brevemente referido es una de las caras del problema y explica, en parte, la inestabilidad en las reglas de juego que es una de las

dificultades más importantes de nuestro comercio exterior. Un programa serio de desarrollo de exportaciones requiere de una acción a largo plazo y ello no es posible con tantos cambios institucionales.

Pero, la inestabilidad y fragilidad de las instituciones es una de las características saltantes del subdesarrollo y en el Perú es aún más notoria por la poca solidez de nuestra democracia. ¡Los hombres pasan y las instituciones quedan!, dice un pensamiento comúnmente utilizado, pero, en el Perú, ¡los hombres pasan y las instituciones también!

Lo grave es que ello no ocurre solamente cuando cambia un gobierno, sino también sucede cuando cambia un gabinete ministerial, cuando cambia un ministro o un directorio de empresa, o incluso cuando cambia un gerente. Todos quieren empezar e inventar lo ya inventado. Los nuevos consideran que los que se fueron los hicieron mal y sin revisar lo actuado -con seriedad y criterio técnico- casi por una “intuición” mal entendida, toman medidas precipitadas, emprenden reformas que nunca concluyen y adoptan cambios institucionales.

Luego de un tiempo se “descubre” que lo que se pretende hacer ya fue experimentado con anterioridad con diferentes resultados. Pero, se ha perdido valioso tiempo.

Nuestro país necesita una mayor estabilidad institucional. Los gobiernos deben cambiar democráticamente, las políticas y los programas también; todo ello es saludable. Pero, lo que nos falta comprender es que los cambios deben ser para avanzar y no para retroceder.

Cuando aprendamos a valorar lo positivo de lo realizado por los predecesores y a superar los aspectos negativos que la experiencia evidencia; cuando estemos claros en que en toda acción pública y en toda acción humana siempre hay hechos positivos que rescatar; cuando aprendamos a sumar y no a restar, pensando en el país y a largo plazo y no en nuestros intereses individuales o partidarios y en la acción coyuntural; cuando sepamos diferenciar entre gobierno y Estado; cuando todo ello suceda podremos decir que hemos madurado como democracia y sociedad.

### **Promoción y Administración del Comercio Exterior**

En el caso particular del ICE estas reflexiones son plenamente aplicables. Cuando el nuevo gobierno se instaló, prácticamente una de las primeras medidas que anunció fue el cierre del ICE. Se nombró una comisión multisectorial integrada por personas bien intencionadas, pero que tampoco conocían el trabajo que realizaba el instituto. Luego de

varias semanas de discusiones se terminó el informe que fue presentado al presidente del Consejo de Ministros.

El informe distribuía las diferentes funciones del ICE entre diversas dependencias gubernamentales sin ningún criterio técnico, casi por cumplir un requerimiento, pero sin convicción. No se hacía ningún planteamiento concreto para una alternativa institucional. Cuando el informe llegó a manos del presidente del Consejo de Ministros y ante el diseño de varias propuestas concretas por parte de diferentes sectores -incluidos los trabajadores del ICE- se optó por encargarlo. Al postergarse la ejecución de la decisión, el panorama se tornó aún más incierto. El comercio exterior quedó en “una tierra de nadie”.

Con el nuevo gabinete, el equipo económico de turno no le dio importancia a este tema. La mayoría de sus integrantes consideran que el comercio exterior debe regirse por “las libres fuerzas del mercado” y, por lo tanto, cualquier alternativa que se propusiera para fortalecer al ICE o reorientar sus esfuerzos hacia las tareas de promoción y negociación simplemente no era considerada.

Entonces vino lo absurdo. En lugar de preservar parte del personal técnico especializado (en aspectos tan concretos como: diseño y moda, ferias, sistemas de información comercial, productos agropecuarios, exportación artesanal, empaque, productos hidrobiológicos, negociaciones multilaterales, transporte, entre otros), simplemente los liquidaron a todos. Una vez más primó la improvisación y el apresuramiento; una vez más se pierde valiosa experiencia acumulada en años de trabajo altamente especializado.

Cuando el ICE se creó, nosotros sostenemos que sumó y no restó, porque se supo acoger a los técnicos que habían trabajado en el FOPEX y en el Viceministerio de Comercio. Incluso, la mayoría de los gerentes centrales, gerentes y jefes de departamento provenían de esas canteras.

La mejor prueba de la calidad de estos técnicos -que el ICE supo valorar- es la ubicación que hoy tienen muchos de ellos en la actividad privada. El exgerente Central de Operaciones, que tuvo a su cargo la aprobación de licencias de importación y el otorgamiento del CERTEX, fue designado nada menos que gerente general de la Sociedad Nacional de Industrias (SNI); la funcionaria que tuvo a su cargo la gerencia central de Negociaciones Internacionales fue designada gerente general de la Sociedad Nacional de Exportadores (SNE), los dos gerentes que tuvieron a su cargo la gerencia de Financiamiento y Comercio Compensado desempeñan hoy en día la gerencia comercial de una importante trading y la Gerencia Central de Créditos del Interbank; el técnico que estaba a cargo de la administración del ICE es hoy gerente del FRI en el Banco Industrial.

Lo mismo sucede con los otros técnicos que desempeñaban funciones de menor jerarquía. Podríamos decir que -como ha sucedido en otras oportunidades- el Estado ha formado estos técnicos y hoy los aprovecha el sector privado.

Cuando el nuevo gobierno asumió sus funciones todavía había técnicos de gran calidad. Pero, transcurrió un año y se desactivó la institución, se liquidó a los 500 trabajadores incluyendo los funcionarios de las oficinas comerciales del Perú en el exterior.

Grave error, pues la mayoría de los jefes de estas oficinas comerciales tenían entre 10 y 15 años de experiencia en la promoción y negociación de productos de exportación. Como anécdota contaremos que en una oportunidad el actual diputado por el Partido Unificado Mariateguista (PUM), Ricardo Letts Colmenares, que -como se conoce- es un exitoso exportador de aceite de oliva, nos manifestó su felicitación por el importante apoyo que le había brindado la Oficina Comercial del Perú en Bogotá para la colocación de su producto en el mercado colombiano.

Numerosas empresas exportadoras peruanas podrían también dar su propio testimonio sobre el apoyo que recibieron de las diferentes oficinas comerciales; un caso destacable en este sentido es el que se refiere a la Oficina Comercial en Moscú, pues gracias al trabajo de sus funcionarios (apenas dos) se logró colocar en ese importante mercado más de US\$ 300 millones en exportaciones en el marco de los Convenios de Pago de Deuda en Productos.

Similares ejemplos podríamos dar en los casos de las Oficinas Comerciales en Tokio, Santiago de Chile, Caracas, La Paz, Madrid, Los Ángeles, Nueva York, Washington, Buenos Aires, Hamburgo, Bruselas, Londres, Taipéi, Quito y Sao Paulo. Toda esta valiosa experiencia se ha perdido de un solo plumazo. Y desde ahora deberemos trabajar para recuperarla”.

Luego, más por iniciativa del ministro de Industria (MICITI), Víctor Joy Way, que, por una voluntad gubernamental, se trasladó las funciones de promoción y negociación que tenía a su cargo el ICE al MICITI, pero no al personal. Entonces, se dieron cuenta que no contaba el ministerio con el personal idóneo para hacer esta tarea y se vieron obligados a reclutar apresuradamente a 30 técnicos del liquidado ICE y recontratarlos de manera precaria con el apoyo del sector privado.

¿Por qué no se optó por lo más sensato? En el marco del nuevo Programa Económico era obvio que las regulaciones y los controles no tienen cabida. Pues bien, se debió reasignar al personal que laboraba en esta área a otras áreas en el mismo ICE o en otras dependencias del Estado (cuántos de ellos hubieran sido muy útiles -por ejemplo- en la Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD); y, a los técnicos de promoción, desarrollo de productos, mecanismos no convencionales de comercio, negociaciones, información

comercial, no solo se les debió mantener sino, incluso, fortalecer en su accionar ya sea en un ICE francamente orientado a la promoción y negociación o en una nueva institución dedicada a estas funciones. Sólo así se hubiera avanzado y no retrocedido; solo así se hubieran aprovechado las experiencias pasadas y se hubiera actuado coherentemente con la nueva política.

Pero, lamentablemente, se hizo todo lo contrario. Más por un prejuicio que por un análisis técnico y serio se prefirió cerrar el ICE y “empezar de nuevo”. El único perjudicado ha sido el país que vuelve a asistir a experimentos ya trasnochados y, por supuesto, los trabajadores que laboraban en el ICE y el sector comercio exterior en su conjunto.

Hoy, ni siquiera se tiene una propuesta institucional; hemos desandado lo caminado y no es difícil ni aventurado pronosticar que, en menos de dos años, por la fuerza de las circunstancias y el sentido común, se tendrán que reabrir las Oficinas Comerciales del Perú en el exterior que fueron cerradas y probablemente se tendrán que abrir otras.

Además, se tendrá que crear una institución (pública, privada o mixta) especializada en el desarrollo, promoción y negociación de las exportaciones (lo que hacía antes el FOPEX y el propio ICE), porque no es posible pensar que un sector de la importancia del comercio exterior pueda tener un tratamiento adecuado en un ministerio en el que hay otros tantos sectores que atender como la industria, la integración, el comercio interior y el turismo, a un contando con la buena intención del ministro. Adicionalmente, en los últimos 20 años, el sector comercio exterior ya ha estado tres veces en el ámbito del Ministerio de industria y eso no ha funcionado.

### **Lecciones aprendidas**

Pero, quizás una de las lecciones más importantes que brinda la experiencia del ICE, desde un punto de vista técnico, es que las tareas de regulación (administración) y de promoción del comercio exterior no pueden ser desarrolladas a la vez por una misma institución.

Y no es que el ICE no haya hecho un buen trabajo en la promoción y negociación de las exportaciones, sino que la imagen de su trabajo en la opinión pública se centró fundamentalmente en las acciones operativas (otorgamiento de licencias, CERTEX y supervisión del comercio exterior). Y esto fue un error porque probablemente parte de esta “imagen” incompleta y, en muchos aspectos distorsionada, fue la que llevó a los técnicos del nuevo gobierno a plantear la desactivación del ICE.

Por el trabajo realizado la institución merecía mejor suerte. Pero, esta situación - tarde o temprano- tendrá que corregirse con la creación de una nueva institución que tome

en cuenta la propia experiencia del ICE y experiencias de otros países como Colombia (con Proexpo e Incomex); México (con Bancomex); Chile (con ProChile) y el propio Brasil (con CACEX del Banco Do Brasil).

Una segunda lección que nos da la experiencia del ICE es que la institución que se dedique a la promoción de las exportaciones no solo debe tener el suficiente peso político (el ICE lo tenía) sino que -además- debe tener presencia determinante por sí sola o a través del sector comercio exterior en la política macroeconómica que se aplique, pues muy poco se hará con una buena promoción si la política económica global tiene un sesgo anti exportador.

Una tercera lección se refiere a que el principal problema en el país no es de promoción ni negociación, sino de generación de nueva oferta exportable. No se puede ofrecer lo que no se tiene; necesitamos volumen y, además, calidad y eficiencia. Si no hay desarrollo de nuevos productos de exportación, la promoción será tarea inútil.

### **Lo que no se sabe del ICE**

Son muchos los aspectos de la tarea del ICE que se conocen muy poco a nivel de opinión pública. En unos se lograron notables avances; en otros no se pudieron lograr las metas trazadas. Mencionaremos solo algunos ejemplos del primer caso.

En materia de negociaciones, entre 1986 y 1989, el ICE suscribió un total de 52 acuerdos con gobiernos y organismos internacionales. Fue, probablemente, el período más activo de negociaciones en materia comercial en los últimos veinte años. Se priorizó América Latina, Estados Unidos, la Cuenca del Pacífico y Europa del Este. Muchos de esos acuerdos permitieron que aún a pesar de la crisis y de las dificultades financieras se pudieran desarrollar operaciones de exportación e importación. Inclusive, en algunos casos se consiguió, además de las ventajas comerciales; líneas blandas de créditos.

El Instituto le dio, de otro lado, especial importancia al desarrollo de operaciones no convencionales de comercio exterior, lo que permitió diseñar y poner en funcionamiento un muy completo sistema de comercio compensado, con su correspondiente operativa financiera, que -en menos de dos años- significó la aprobación de operaciones por un valor de US\$ 661 millones.

La participación del ICE fue también decisiva para perfeccionar los Convenios de Pago de Deudas en Productos que se venían desarrollando, aplicándose nuevos criterios como el esquema de pago "2+1", incorporando nuevos productos en las listas; mejorando la tecnología en la producción; y, generando recursos para inversión, además de diversificar

los mercados. Se mejoró -además- el balance neto de divisas de los convenios, logrando exportaciones adicionales por cerca de US\$ 270 millones.

En materia de promoción, el ICE inició el trabajo basado en líneas de productos, también denominados de “consorcios de exportación” al diseñar y poner en marcha un programa concertado con el sector privado, para la promoción selectiva de las exportaciones de confecciones elaboradas fundamentalmente con algodón, lana de ovino o pelo fino de alpaca.

Se escogió esta “línea de producción” por reunir las características más favorables para la exportación competitiva. Los resultados fueron espectaculares: en tan solo dos años, las exportaciones de prendas de vestir elaboradas con estas fibras se elevaron de US\$ 35 millones a US\$ 104 millones; se generó inversión privada del orden de los US\$ 40 millones; se crearon más de 10,000 empleos y el número de empresas beneficiarias del programa se elevó de 15 a 205, incluyendo empresas artesanales y proveedoras.

Sobre la base de este programa concreto y los resultados alcanzados, el ICE participó en la discusión académica en torno al rol del comercio exterior y el papel de las exportaciones elaborando un documento titulado: “Comercio Exterior hacia el 2021: Bases para la Elaboración de un Plan de Desarrollo de Exportaciones”. En dicha propuesta se plantea una estrategia para seis sectores considerados “de punta” en la exportación peruana por sus ventajas comparativas dinámicas.

Otro aspecto importante en lo que concierne a promoción es el relativo a la instalación en el Perú -por gestiones del ICE y la Cancillería- del Programa Latinoamericano de Información Comercial y de Exportaciones (PLACIEX), en el marco del SELA, lo que significaba un reconocimiento internacional a la experiencia que el ICE había venido logrando en materia de información comercial y antes con el Sistema RELIC (Redes de Información Comercial) que funcionaba en el entonces FOPEX.

De otro lado, los esfuerzos de promoción incluyeron asimismo la programación de pre -misiones de inteligencia comercial, misiones de empresarios, diseño y difusión de catálogos, envío de muestras, publicación de la Revista “Expo Perú”, asesoramiento para el envase y el embalaje, apoyo tecnológico, asesoramiento financiero y de transporte, desarrollo de nuevos productos, centro de diseño y moda, cursos de capacitación, participación en ferias especializadas, mejoras en la calidad, marca, etc.

EL ICE, desde nuestro punto de vista, permitió tener una visión integral del comercio exterior peruano. Hubo errores y también aciertos, pero se avanzó, El apoyo a las Trading Companies, las empresas pequeñas y artesanales y el trabajo de las Oficinas Comerciales del Perú en el exterior; también debe ser considerada en el activo de la institución. Los



empresarios privados son testigos de ello, aunque ahora muchos de ellos prefieran no recordarlo para no contradecir el ímpetu liberal.

El ICE ha sido una experiencia valiosa que debe estudiarse con profundidad y desapasionamiento para que no ocurra lo que hoy sucede en el país con el sector comercio exterior. Y reiteramos nuestra convicción en el sentido que todo cambio debe ser para avanzar, nunca para retroceder.

**(\*) Artículo escrito por Enrique Cornejo -como expresidente del Instituto de Comercio Exterior- ICE- publicado en Revista "Entorno Económico"; No. 25; Lima, junio de 1991; Páginas 07-09.**