

**14**

**Exportaciones y Apertura Económica: El caso peruano en el  
período 1990-1992**

**(Lima, junio de 1992)**

## **Exportaciones y Apertura Económica: El caso peruano en el período 1990-1992 (\*)**

**(Lima, junio de 1992)**

“Las exportaciones son necesarias”; “Apoyaremos las exportaciones”; “Exportar o morir”; son frases que escuchamos con cierta frecuencia en el país, pero principalmente en períodos de crisis. Pareciera, en efecto, que es en las épocas de dificultad cuando se aquilata adecuadamente la importancia de las exportaciones en la generación de divisas o en el logro de una relación competitiva con el resto del mundo.

Deberíamos esperar entonces que en el contexto de tantos problemas que plantea la crisis, por lo menos haya una consecuencia positiva: tomar conciencia de la necesidad de un desarrollo sostenido de las exportaciones. Pero, lamentablemente, no ocurre así.

Por muchos años en el Perú se adoptó un modelo de “enclave-exportador”, basado en la exportación de una o algunas materias primas. Los excedentes generados en los años de bonanza, por lo general, no se invirtieron productivamente en el país. Los periodos de “auge” se truncaron por “estrangulamiento” del sector externo.

Vinieron luego las épocas de “vacas flacas” en la espera de otro “boom exportador”. Todo estaba expeditado a lo que ocurriera con los precios internacionales de nuestros productos básicos. No se estimulaba la diversificación de nuestras exportaciones ni la generación de un mayor valor agregado.

A fines de los años setenta-con cierta tardanza con relación a lo ocurrido en otros países latinoamericanos- se inició en el Perú la aplicación de una estrategia de promoción de las denominadas “Exportaciones No Tradicionales”. En dos décadas, este grupo de exportaciones, con un cierto mayor valor agregado, elevó su participación en el total exportado de alrededor del 5% en 1970 a cerca del 30% a fines de los noventa.

Pero, el Perú sigue basando el 70% del valor FOB exportado anualmente en menos de diez productos básicos y la promoción de las exportaciones “no tradicionales” se hizo en un contexto poco competitivo, con una industria altamente protegida, con ineficiencia y subsidios; todo lo cual se tradujo en importantes distorsiones.

Se hace necesario, por lo tanto, una nueva estrategia para el desarrollo integral de las exportaciones a largo plazo; se requiere un entorno macroeconómico favorable; reglas de juego claras y duraderas; una industria de base integrada y eficiente; actividades complementarias y de servicios a la exportación también eficientes; calidad y precios

competitivos. Pero, principalmente, se necesita que todos los agentes económicos -incluido el gobierno- estén convencidos de la necesidad de exportar más y mejor, y de los requisitos para lograrlo. Y aquí, precisamente, está uno de los principales problemas.

Desde 1980, los tres gobiernos que se han sucedido (el del presidente Belaúnde, el del presidente García y el del presidente Fujimori en sus dos fases: la constitucional y la del autogolpe), desde diferentes perspectivas ideológicas y programáticas y con distintas medidas adoptadas, han coincidido, sin embargo, en un tema: aplicar una política con claro sesgo anti exportador, a pesar de que en el discurso las exportaciones aparecen siempre entre los sectores de mayor prioridad.

El propósito de este trabajo es analizar cómo se da esta situación en el período 1990-1992, es decir, durante los primeros dos años de gobierno del presidente Fujimori.

### **1. El manejo de los precios relativos y las exportaciones en el corto plazo**

Desde nuestro punto de vista, la política económica del gobierno del presidente Fujimori tiene -hasta el momento- dos etapas bien definidas: la primera relacionada a la gestión del presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Economía y Finanzas, Ing. Juan Carlos Hurtado Miller, entre julio de 1990 y principios de 1991, que se caracteriza por la aplicación del programa de ajuste (más conocido como “Fujishock”) y el inicio de las medidas de liberalización; la segunda está vinculada a la gestión como Ministro de Economía y Finanzas del Dr. Carlos Boloña Behr, caracterizada por la profundización del ajuste y el inicio de las reformas estructurales, entre el segundo trimestre de 1991 y lo que va del año 1992.

El “shock” de agosto de 1990 fue espectacular por su dureza. En un solo día, el precio de los combustibles se elevó más de 30 veces; el país tomó varias semanas en recuperarse psicológicamente del impacto, pero económicamente la recuperación no se produce. Contrariamente a lo que se podría suponer, el ajuste no originó una reacción popular tal como ha ocurrido en otros países con medidas de ajuste menos duras que las adoptadas en el Perú y tampoco adoptó las características que habitualmente sugiere el Fondo Monetario Internacional.

Esto último hubiera significado, entre otras medidas, una inicial devaluación fuerte y el consiguiente reacomodo de los precios relativos, lo que podría llevar posteriormente incluso a la fijación temporal de precios. Lo que se hizo más bien fue elevar sustantivamente las tarifas de servicios públicos (agua, luz, teléfonos) y especialmente las de los combustibles; liberalizar los demás precios de los bienes y servicios; elevar las tasas de interés reales por encima de los niveles internacionales; disminuir el salario real (en un contexto recesivo); y, “anclar” el tipo de cambio por debajo de su nivel de paridad.

Como consecuencia de este manejo de precios relativos hay una verdadera distorsión: la economía de “gasolinizó” (el galón cuesta, aproximadamente, dos dólares y medio, lo que equivale al precio de 0.68 centavos de US dólar el litro) y alrededor del 60% de ese precio se destina como impuesto indirecto al Gobierno Central (1); las tasas de interés en soles y US dólares se elevaron sustantivamente (así, por ejemplo, una tasa activa en soles bordea el 50% al año y la correspondiente tasa anual en dólares supera el 20%); los salarios reales han caído por debajo de los que se registraron en 1985 y se estima que el tipo de cambio real está desfasado en un 50%.

Esta situación lleva a que, simultáneamente, se tenga sueldo mínimo de alrededor de 70US\$/mes; que un plato de comida en un restaurante de categoría mediana puede oscilar entre US\$ 5 y US\$ 10; que las tarifas de los servicios públicos se incrementen periódicamente por encima del ritmo de inflación; que hayan ingresado un estimado de US\$ 1,500 millones para aprovechar los altos intereses (capitales “golondrina”) y que Lima, después de Buenos Aires, sea la segunda ciudad más cara de América Latina (incluso más cara que Nueva York).

A la caída del tipo de cambio real contribuyen varios factores, tales como una sobreoferta de US dólares provenientes de la actividad del narcotráfico, la menor demanda de importaciones de insumos, bienes intermedios y bienes de capital por la situación recesiva y el propio ingreso de los capitales “golondrina”.

Debemos pensar que al gobierno no le interesa -aunque no lo declare así- que el tipo de cambio se mantenga “anclado” porque ello le permite, en primer lugar, evitar el probable impacto inflacionario -vía costos- de un aumento cambiario y en segundo lugar, porque puede así comprar dólares baratos para acumular reservas internacionales y pagar el servicio de la deuda pública externa. El gran perjudicado con esta política es, obviamente, el sector exportador y de ello es muy consciente el gobierno.

De otro lado, en el marco de las políticas monetarias y fiscales extremadamente restrictivas, el crédito es escaso y caro (se estima que los préstamos se han reducido hasta una octava parte de lo que se otorgaba en 1986) lo que también perjudica la actividad a la actividad productiva para exportación.

Adicionalmente, se han eliminado de un solo golpe los incentivos que tenían las exportaciones no tradicionales (en el campo financiero (FENT) y tributarios (CERTEX) y contratos de estabilidad tributaria); se les ha aplicado algunos impuestos temporales nada técnicos; también se le ha sometido al pago de un costo de energía exageradamente elevado.

Todo ello produce, en el corto plazo, que la mayoría de las empresas exportadoras peruanas -incluso las consideradas como las más competitivas- tengan problemas para cubrir sus crecientes costos y consiguientemente para cotizar internacionalmente.

La situación es aún más complicada para los exportadores debido a la incoherencia en el manejo simultáneo de algunos instrumentos de política económica en el corto plazo. Por ejemplo, se han adoptado sustantivas rebajas en los niveles arancelarios (de alrededor del 70% en 1988 a 26% en diciembre de 1990) en un contexto de apertura de la economía.

En teoría, esta apertura debería hacer relativamente más competitivas a nuestras exportaciones, pero como -al mismo tiempo- el tipo de cambio real ha caído, entonces sucede paradójicamente que la apertura ha beneficiado básicamente a las importaciones. Así, por diferentes razones a las que se observan en anteriores gobiernos, hoy en día, también es mucho más rentable dedicarse a la importación que a la exportación.

En base a las medidas antes señaladas, el gobierno ha logrado reducir los niveles mensuales de inflación, de un promedio de 13.3% en los últimos meses de 1990, a 3% en los meses de abril y mayo de 1992; no obstante, todavía no se ha logrado la esperada estabilización, a pesar de la magnitud del ajuste.

De todo lo anterior, se desprende que el gobierno ha aplicado en el corto plazo una política de estabilización de corte liberal en sus aspectos esenciales, pero -asimismo- con otras características nada ortodoxas; que el manejo de los precios relativos plantea importantes distorsiones en un contexto de profundización de la recesión; que la primera prioridad es la disminución de la inflación, aunque, cuando ello supone aplicar conscientemente medidas de claro sesgo anti exportador.

En el corto plazo, la exportación no solo no es prioritaria, sino que en muchos sectores se está llevando a las empresas exportadoras a situaciones insostenibles. Lo anterior supone que, frente a la recesión que se produce como consecuencia del ajuste, el sector exportador tampoco cumple el papel de “motor” de la reactivación que, en principio, le correspondería asumir en el período de transición.

Curiosamente, esta política anti exportadora y, en particular, dejar el tipo de cambio al libre juego de un mercado evidentemente distorsionado, se hace ante la complacencia o disimulo de los técnicos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

¿Es que acaso estos organismos multilaterales han cambiado su posición con respecto a la importancia de las exportaciones en el programa de estabilización?, ¿Se considera ético aceptar que se esté pagando el servicio de la deuda pública externa con dólares baratos

provenientes del narcotráfico?, ¿Se tiene conciencia que para algunas empresas exportadoras esta situación puede producir un daño irreversible?

No creemos que los funcionarios del gobierno desconozcan estos problemas; lo más grave es que son conscientes de ellos, pero no hacen nada para remediarlos. Como decía un colega: "...el gobierno está caminando entre la improvisación y el fundamentalismo" (2).

## **2. El modelo aplicado, las reformas estructurales y el desarrollo de las exportaciones a largo plazo**

Es conveniente que señalemos que no existe un plan ni documento oficial alguno con respecto al cual podemos hacer una evaluación de lo actuado ni menos examinar el norte que se sigue. Lo que haremos entonces es analizar las principales medidas adoptadas y tratar de darles una explicación sistematizando algunos discursos y conferencias de las principales autoridades gubernamentales.

Precisamente, en una convención de empresarios desarrollada en junio de 1991, el ministro Boloña señaló que el principal objetivo del gobierno "...es convertir a la economía peruana en una economía de exportación" (¿?). No sabemos si lo dijo porque muchos de los asistentes al evento eran exportadores y quería quedar bien con ellos o porque realmente pensaba de esa manera, pero, un año después de ese discurso, podemos decir podemos afirmar categóricamente que el Perú ha experimentado más bien un proceso regresivo en sus exportaciones.

En esa oportunidad, el ministro también planteó como metas el llegar a un crecimiento anual del 5%; una relación entre exportaciones y PBI del 30%; una relación entre inversiones y PBI del 25 al 30% y una presión tributaria del 20%. En todos los casos se trata de cifras muy diferentes a los resultados alcanzados en los primeros dieciocho meses de aplicación del programa de estabilización.

La recesión se profundizó en 1991 y la situación no ha mejorado en el primer semestre de 1992. Solo en enero y febrero del presente año, el producto bruto interno desestacionalizado cayó en 0.9% y 3.7% respectivamente.

La producción manufacturera cayó en esos mismos meses en 2.6% y 2.2% y continuó cayendo en marzo. Las exportaciones -como veremos más adelante- no han crecido y la presión tributaria oscila solo entre el 10% y el 11% del PBI, a pesar del importante esfuerzo que se está haciendo para mejorar la eficiencia de la administración tributaria, ampliando la base y contrarrestando la evasión y el contrabando. Después de todo, no es extraño que se recaude menos de lo esperado en un contexto de recesión productiva.

El modelo -no escrito- que se está aplicando supone, entre otras premisas, que el proceso debe ser liderado por el sector privado; que el mercado tiene un papel preponderante; que el gran reto es crear competitividad y que se debe “...persistir en la política seguida a pesar de las dificultades...para no caer en el facilismo ni en la tentación de la emisión” (3).

Se considera que son cuatro los aspectos fundamentales de la política adoptada: la seguridad interna y la lucha contra la corrupción; la estabilidad económica, que es un proceso que tomará más de dos años; las reformas estructurales que buscan desregular, modernizar y desentramar la economía para crecer y un programa social que incluye el de emergencia y otros programas permanentes para atender la niñez, ancianidad, educación y salud.

En lo referente al tema de la seguridad interna se han dado algunas normas legales como sanciones más drásticas para los terroristas y se han logrado algunas capturas importantes, pero no se aprecia una estrategia integral que tome en cuenta todos los aspectos del problema.

Las empresas en general, y los exportadores en particular, se ven seriamente afectadas por la subversión: sus costos se han incrementado significativamente para atender las necesidades de seguridad; en algunas zonas de producción no se puede trabajar o se deben pagar “cupos” (por ejemplo, en algunas áreas mineras) y este ambiente no es nada propicio para atraer nueva inversión al sector.

De otro lado, en la lucha contra el narcotráfico, luego de una iniciativa presidencial que planteaba la sustitución de cultivos y la ampliación de la ayuda financiera, muy poco es lo que se ha hecho. La actividad ilegal del narcotráfico -como se desprende de lo anteriormente señalado- compete deslealmente con la actividad exportadora en el papel de generar divisas para el país y contribuye a la caída del tipo de cambio real ante la complacencia del gobierno.

De otro lado, el narcotráfico lleva a una disminución de la oferta exportable, al producirse una sustitución de cultivos de productos de exportación como el café y el cacao por cultivos de hoja de coca.

En compensación, la Comunidad Económica Europea (CEE) ha establecido la libre entrada (arancel cero) de productos agroindustriales, pesqueros y mineros procedentes de los países que tienen problemas de narcotráfico, ventaja que los exportadores peruanos están empezando a aprovechar, aunque no en forma óptima por el problema del tipo de cambio.

En el mismo sentido, Estados Unidos ha establecido la “Iniciativa Andina de Comercio” que brinda facilidades para cientos de partidas arancelarias provenientes de países andinos productores de hoja de coca, pero que todavía no ha sido utilizada por el Perú y que no incluye productos textiles que constituyen una parte importante de nuestra oferta exportable manufacturada. Colombia, en cambio, ha reaccionado rápidamente y hoy ya goza de estos beneficios para varias de sus partidas arancelarias de exportación.

En lo que concierne al segundo aspecto clave referido al programa de estabilización, ya hemos mencionado que en este no se prioriza a las exportaciones y, aunque el ministro Boloña ha señalado varias veces que se están tomando medidas para elevar gradualmente el tipo de cambio real, esta situación no se está dando en la práctica, lo que no hace sino reflejar la preocupación gubernamental por evitar un rebrote inflacionario.

El tercer aspecto a considerar se relaciona a las reformas estructurales que se están implantando. Una de las más importantes y en la cual se ha avanzado bastante es la reforma del comercio exterior. Se considera que esta reforma define el grado de apertura de la economía y que el arancel debe ser lo más uniforme posible para estimular una mayor eficiencia.

Se ha liberalizado el mercado cambiario; se ha disminuido significativamente el nivel de protección efectiva y logrado una menor dispersión arancelaria; se han eliminado la mayoría de las medidas paraarancelarias; se han conseguido disminuir el costo de la estiba y de los fletes marítimos, aéreos y terrestres; se cerró el Instituto de Comercio Exterior (ICE) y se le reemplazó por otra institución de fomento denominada PRODEX y se han reestructurado las Aduanas.

Algunas de estas acciones son, sin duda, beneficiosas para la actividad exportadora y lo serán mucho más a mediano plazo, creando un entorno favorable, aunque la recesión y el problema del tipo de cambio real no permiten aprovechar en el corto plazo tales ventajas. Algunas otras, como el cierre del ICE, solo reflejan -a nuestro juicio- apresuramiento y desconocimiento de la realidad del comercio exterior.

En lo que se refiere a la reforma financiera se ha promulgado la nueva Ley de Instituciones Financieras, se han liquidado los bancos de fomento sectoriales y creado el Banco de Fomento Nacional y las Cajas Rurales de Crédito.

Debe considerarse que, como consecuencia del proceso hiperinflacionario ocurrido a fines de los años ochenta y del ajuste de agosto de 1990, el tamaño real del mercado financiero se ha reducido dramáticamente y, en ese contexto, las instituciones financieras tienen actualmente costos demasiado altos y deben redimensionarse; algunas -las más



débiles- han tenido que ser liquidadas como ciertas cooperativas de ahorro y crédito y algunas mutuales.

Los problemas alcanzan a bancos grandes y pequeños, por lo que lo más probable es que asistamos a nuevas quiebras, fusiones o absorciones en un futuro cercano. No se ha contemplado la creación de un Banco de Comercio Exterior ni el tamaño del mercado financiero permite tal nivel de especialización.

En cuanto a la reforma laboral se han dado dispositivos que flexibilizan la estabilidad laboral y reglamentan el derecho a la huelga; se considera que el sector privado es el que define el ingreso mínimo legal, se ha modificado el manejo de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) y se han realizado planteamientos para el establecimiento de seguros sociales complementarios o alternativas.

La reforma del Estado, por otra parte, plantea la reestructuración de las instituciones del gobierno central (eliminando y fusionando ministerios); la privatización de las empresas estatales y el replanteamiento del papel de los gobiernos regionales.

En muchas de las acciones que se están adoptando en este aspecto se precia improvisación y falta de coherencia con otras medidas; hay también una evidente carga ideológica en el marco de la cual se considera que el Estado debería reducirse a su mínima expresión.

En cuanto a las reformas del sector agrícola y de las inversiones se ha avanzado en la definición de los marcos legales, pero todavía con pocos resultados prácticos. Al respecto, cabe señalar que ambas reformas son fundamentales para el desarrollo de las exportaciones a largo plazo: la primera porque precisamente uno de los problemas más importantes es la necesidad de inversión para ampliar y diversificar la oferta exportable competitiva; y, la segunda, porque el sector agropecuario-agroindustrial es uno de los que tiene las mayores ventajas competitivas para el mercado exterior. En lo referente a las reformas sociales -como la de educación y la de salud- no se ha avanzado nada.

El cuarto aspecto está relacionado al Programa Social de Emergencia y aquí hay consenso en que no se ha hecho el debido esfuerzo a pesar de que podría existir un cierto apoyo financiero por parte de los organismos multilaterales para tal fin. En el Cuadro No. 1 se puede apreciar una sistematización de las ideas aquí señaladas.

De lo señalado, puede apreciarse que las reformas estructurales tendrán efectos positivos a mediano y largo plazo en la economía peruana. Sin embargo, las medidas adoptadas en el corto plazo con respecto a las exportaciones no parecen ser las más

adecuadas, particularmente en los aspectos cambiario, financiero e impositivo y ello complica seriamente la transición hacia una economía más competitiva.

No basta con una reforma arancelaria, la eliminación de las restricciones al comercio o la reorientación de las instituciones del sector, sino hay una clara convicción acerca de la necesidad de apoyar integralmente a las exportaciones.

### **3. ¿Hay una política sectorial de comercio exterior?**

Ya hemos señalado que el gobierno considera que el proceso debe ser liderado por el sector primario. ¿Pero, eso significa que no debemos tener un sector comercio exterior en la estructura administrativa del gobierno central? ¿Cómo entonces orientar la política de comercio exterior del país?, o, ¿Es que se considera que el mercado por sí solo se encargará de tal tarea?

Cuando analizamos con cierto detenimiento las experiencias de países que son considerados exitosos en la exportación apreciamos que en ningún caso se ha dejado absolutamente al mercado la responsabilidad de la promoción de las exportaciones. Se trata de economías que han logrado un muy buen nivel de eficiencia en su producción interna y gran competitividad internacional.

El proceso de apertura de sus economías fue gradual y tuvo en los primeros años un mercado relativamente protegido. El Estado ha tenido una eficiente y activa participación en el proceso. Es el caso de países asiáticos como Japón, Corea y Taiwán.

En América Latina, la experiencia que comúnmente se cita es la de Chile, con sus cerca de US\$ 8,000 millones anuales de exportaciones puede considerarse una experiencia exitosa. Sin embargo, el principal producto individual de exportación, el cobre, en ningún momento ha dejado de estar a cargo del Estado chileno.

El país sureño tiene -además- una estrategia de desarrollo de exportaciones a largo plazo. El mercado y el sector privado cumplen el papel fundamental, pero el Estado tiene también un importante rol.

En Colombia se ha creado recientemente un Ministerio de Comercio Exterior y en Brasil es conocida la importancia del Estado en la política de comercio exterior y en la promoción de sus exportaciones.

Pero, en el Perú estamos cometiendo nuevamente el error de interpretar inadecuadamente lo que significa el proceso de apertura económica y liberalización. Y entonces pasamos al extremo de considerar que todo lo que tiene que ver con el Estado es

negativo. Pero, que el sector privado tenga el papel fundamental en el proceso económico en general y en particular, no implica que el estado renuncie a su tarea promocional.

Cuando se decidió cerrar el Instituto de Comercio Exterior (ICE) ocurrió lo que estamos comentando. La medida se adoptó sin un análisis previo; el comercio exterior está hoy en día en el ámbito del Sector Industria, Comercio, Turismo e Integración, como lo estuvo en dos oportunidades anteriores.

¿Puede pensarse que es posible que un ministro con cuatro sectores bajo su responsabilidad de la importancia debida al comercio exterior? ¿Puede delegarse tal responsabilidad en un viceministro? Consideramos que, aunque tales autoridades tengan una gran capacidad de trabajo y un importante peso político ello no garantiza que el sector comercio exterior tenga la atención que requiere.

**Cuadro No. 1**

**Una aproximación al Programa de Gobierno del Presidente Fujimori y su impacto en las exportaciones 1990-1992**

<b>Ítem</b>	<b>Comentario General/ Avance a la fecha</b>	<b>Impacto en las Exportaciones</b>
<b><u>Objetivo Principal:</u></b>	<b>Es un objetivo a largo plazo</b>	<b>Para cumplirlo EXP. deben desempeñar papel clave</b>
<b>“Convertir a la economía peruana en una economía competitiva”</b>		
<b><u>Aspectos Fundamentales:</u></b>		
<b>I.Seguridad interna y lucha contra el narcotráfico</b>	<b>No hay estrategia integral</b>	<b>Altos costos de transporte Menor oferta exportable Menor inversión</b>
<b>II.Programa de Estabilización</b>	<b>Se ha reducido inflación del 10% al 3% mensual Se ha profundizado la recesión Precios relativos distorsionados Política monetaria y fiscal restrictiva</b>	<b>En el corto plazo el programa tiene sesgo anti exportador</b>
<b>III.Reformas Estructurales</b>	<b>Reforma del comercio exterior, Financiera, laboral, del Estado, del agro, de inversiones, sociales</b>	<b>A mediano y largo plazo serán beneficiosos</b>
<b>IV.Programa Social</b>	<b>Todavía no se hace nada</b>	<b>Clima sociopolítico poco propicio para la actividad productiva</b>

**Elaboración: E. Cornejo Ramírez (julio 1992) en base a diversas declaraciones y conferencias del presidente del Consejo de Ministros y de los ministros de Economía y Finanzas y de Industria, Comercio, Turismo e Integración.**

Así, la denominada reforma institucional del sector comercio exterior ha significado -en nuestra opinión- un retroceso con relación a lo que ya se había avanzado y una evidencia que en el país actuamos sin aprender de nuestra propia experiencia.

Se cerró el ICE, liquidando a su personal técnico; se creó luego el PRODEX convocando prácticamente al mismo personal que había trabajado en el mencionado instituto. El nuevo organismo mantiene un perfil tan bajo que muy pocos conocen de su existencia e incluso algunos empresarios privados han mostrado su descontento.

De otro lado, se señaló que se iban a reorientar las acciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, para que nuestras embajadas apoyen las tareas de promoción de productos en nuevos mercados, en especial en la Cuenca del Pacífico. Pero todo no parece ser más que un enunciado o un buen deseo, aunque se hayan abierto algunas representaciones del Perú y se hayan destacado diplomáticos a países del Sudeste Asiático.

Ya hemos señalado que el entorno macroeconómico no es el más favorable a la exportación. En este punto habría que añadir que tampoco hay una estrategia para el desarrollo de las exportaciones a largo plazo. No hay una política de desarrollo de nuevos productos y tampoco se aprecian avances en la promoción y negociación. Además, no se puede promover nueva oferta cuando esta no se ha producido y menos cuando la actual no es competitiva por los altos costos locales y el bajo tipo de cambio.

Por otro lado, no podríamos dejar de mencionar la importancia que tienen en el mundo de hoy la conformación de bloques regionales de integración y la necesidad que nuestro país participe activamente en este proceso, fortaleciendo su posición en el Grupo Andino y buscando -junto con otros países latinoamericanos- una mayor aproximación a la tan ansiada integración regional.

No podemos pensar en una estrategia de comercio exterior en la que pretendamos actuar solos en un mundo en el que todos los países se asocian entre sí, aunque algunas veces el juego solitario es una tentación de los programas económicos liberales.

Es nuestro convencimiento que debería haber una política sectorial de comercio exterior en el contexto de un plan nacional de desarrollo y que el mencionado sector debería estar a cargo de un ministro que especialmente coordine la aplicación de la estrategia y formule las orientaciones de largo plazo dejando a la actividad privada el papel fundamental.

A ello podría coadyuvar una institución de desarrollo, promoción y negociación de las exportaciones, con participación tanto de empresarios privados como del Estado, que asuma las experiencias positivas del Fopex y del ICE y que recoja las enseñanzas de ProChile,

ProExpo de Colombia y otros organismos de promoción similares. Pero, quizás, esto es mucho pedir para un gobierno que ha hecho del corto plazo su horizonte temporal, y de la improvisación su método de actuación y para el que -como ya hemos mencionado reiteradamente- las exportaciones están -en los hechos- en una segunda prioridad.

#### **4. La evolución de las exportaciones y el tipo de cambio real**

Tal como se aprecia en el Cuadro No. 2, en 1991 el valor FOB de las exportaciones ascendió a US\$ 3,307 millones, apenas 0.9% superior a 1990 y 5% inferior al nivel registrado en 1989.

El promedio trimestral cayó de US\$ 872 millones en 1989 a US\$ 819 millones en 1990 y se recuperó apenas a US\$ 827 millones en 1992. Lo interesante de estas cifras es que las exportaciones han caído o, en el mejor de los casos, permanecen estancadas, pero, en ese mismo período, se ha producido el ajuste e iniciado el proceso de apertura de la economía, lo que -en principio- debió haber significado un incremento importante del nivel de exportaciones.

El tipo de cambio real, tomando como base agosto de 1990, cayó en 19% en 1991 con respecto al año anterior y en 44% con relación a 1989. Con esa misma base, en marzo de 1992, el tipo de cambio real cayó en 54% con respecto a 1989 y en 30% con respecto a agosto de 1990. Con tal depreciación de la divisa norteamericana, las exportaciones han perdido competitividad y, lejos de convertirse a corto plazo en el sector dinámico de la economía, se han estancado.

En el corto plazo, frente a la recesión productiva y la caída del tipo de cambio real, los exportadores tratan de mantener sus ventas en el exterior y principalmente de no perder a sus clientes y mercados que con tanto trabajo han conseguido.

Como se sabe, conseguir penetrar en un mercado es difícil y toma tiempo, perderlo es muy fácil y recuperarlo casi imposible. Los exportadores se ven obligados entonces a colocar sus productos incluso con pérdida económica.

Algunos se endeudan esperando mejores tiempos; otros reducen su actividad a un mínimo soportable; unos pocos intentan vanamente vender un producto con menor calidad; la mayoría intenta ser más eficiente reduciendo sus costos, pero se encuentra con una economía con los precios totalmente distorsionados; otros, como los mineros, producen explotando la parte más rica de la mina con una incidencia negativa en la producción a mediano plazo.

**Cuadro No. 2**

**Exportaciones FOB y Tipo de Cambio Real: 1989-1991**

(en millones de US dólares e Índices)

---

<u>Variables</u>	<u>Exp. Tradic.</u>	<u>Exp. No Trad.</u>	<u>Exp total</u>	<u>Índice TCR</u>
<u>1989</u>	<u>2509</u>	<u>979</u>	<u>3488</u>	<u>152.51</u>
Trim I	613	201	814	164.91
Trim II	663	243	906	146.24
Trim III	673	256	929	121.02
Trim IV	580	279	839	103.45
<u>1990</u>	<u>2302</u>	<u>974</u>	<u>3276</u>	<u>105.56</u>
Trim I	537	242	779	89.49
Trim II	502	237	739	126.54
Trim III	679	234	913	121.2
Trim IV	584	261	845	105.73
<u>1991</u>	<u>2373</u>	<u>934</u>	<u>3307</u>	<u>85.78</u>
Trim I	584	217	801	86.46
Trim II	653	233	886	92.06
Trim III	581	239	820	78.32
Trim IV	555	245	800	86.27

---

TCR: Índice del Tipo de Cambio Real Multilateral para exportadores (Base: agosto 1990=100) sobre datos promedios del período.

**FUENTE:** Elaborado en base a información del Banco Central de Reserva del Perú.

Esto es lo que ha pasado con las exportaciones entre 1991 y en lo que va de 1992. Los exportadores están esperando mejores tiempos, incluso concertando o repatriando recursos del exterior para financiar su capital de trabajo; deseando que el discurso político sea coherente con los hechos y soportando -además del menor tipo de cambio- costos evidentemente distorsionados (como los de la energía y el financiero), además de los impuestos antitécnicos.

Adicionalmente, en 1991, los precios internacionales de los productos básicos de exportación tuvieron un comportamiento inestable: subieron en los casos de la harina de pescado y el algodón y bajaron en los casos de café, cobre, plata, plomo, zinc y petróleo. De

mantenerse esta situación, el quantum y el valor de las exportaciones podría disminuir sustantivamente en los próximos meses, pues muchas empresas ya no dan más y estarían agotando su capacidad de resistencia.

Por todo lo señalado, consideramos en primer lugar, que el programa económico de corto plazo debe modificarse en varios aspectos: es necesario corregir la distorsión existente en los precios relativos; es fundamental -asimismo- que las políticas monetaria y fiscal no sean extremadamente restrictivas para así propiciar la reactivación productiva, en particular de la actividad exportadora y es tan o más importante que lo anterior, el diseñar y gerenciar un buen programa social de emergencia.

Sabemos que la recuperación del tipo de cambio real no puede producirse bruscamente, por lo que se hace necesaria una diaria y decidida intervención del Banco Central de Reserva en el mercado cambiario, una más abierta y efectiva acción contra el narcotráfico y el establecimiento de líneas de crédito promocionales para el exportador.

Si el esfuerzo de reactivación se orienta a la actividad exportadora, entonces el mejor tipo de cambio real no produciría un impacto inflacionario importante a corto plazo y sí generaría divisas sanas que se destinarían nuevamente a la actividad productiva y no influirán especulativamente como los capitales “golondrina”.

En segundo lugar, se debe diseñar una estrategia integral de desarrollo de exportaciones para el mediano plazo, con objetivos y metas muy precisas; con políticas de desarrollo, promoción y negociaciones claramente delineadas con una activa participación del sector privado.

#### **5. A manera de reflexión final: siete contradicciones de la actual política económica con relación a las exportaciones**

Quisiéramos terminar este trabajo llamando nuevamente la atención sobre la casi nula importancia que tienen las exportaciones para el programa económico que viene aplicando el gobierno desde julio de 1990. En el Cuadro No. 3 podemos observar siete principales contradicciones que hemos podido detectar.

La primera y más evidente contradicción se refiere a que se desea promover una economía competitiva en el largo plazo, pero -para ello- en el corto plazo se “asfixia” a las empresas exportadoras y son precisamente esas empresas las que tendrían que asumir el reto competitivo.



Cuadro No. 3

Siete Contradicciones del Programa Económico con respecto a las Exportaciones: 1990-1992

---

<u>De un lado:</u>	<u>De otro lado:</u>
1) Se desea una economía competitiva de largo plazo.	1) Se desalienta la competitividad de las exportaciones en el corto plazo.
2) Se dice que las exportaciones se priorizan en relación a las importaciones.	2) Actualmente es más atractivo y barato importar.
3) Se señala que la reactivación empezará por las exportaciones.	3) Las empresas exportadoras también están afectadas por la recesión interna.
4) Se afirma que el narcotráfico debe eliminarse por su secuela de corrupción e inmoralidad.	4) En la práctica se prefieren los dólares del narcotráfico versus los dólares provenientes de las exportaciones.
5) Se cierra el ICE, supuestamente para promover las exportaciones en lugar de entrabarlas.	5) Se ha creado el PRODEX, pero en la práctica, no hay desarrollo de nuevos productos ni promoción.
6) Inserción nueva en el sistema financiero internacional.	6) Dificultad para lograr una buena inserción productiva y tecnológica con un sector exportador estancado.
7) Deberíamos exportar más los productos en los que tenemos mayores ventajas.	7) La distorsión de precios relativos lleva a que los productos más competitivos no puedan cotizar a precios adecuados, por lo que paradójicamente los exportadores deben importar materias primas que tenemos para bajar sobre costos.

---

Fuente: Elaborado por Enrique Cornejo Ramírez (1992).

La segunda contradicción tiene que ver como la supuesta priorización de las exportaciones con relación a las importaciones, cuando en la práctica la apertura de la economía y la caída del tipo de cambio real lo que han producido es una importación más atractiva.

Una tercera contradicción se relaciona a aquel argumento que varias veces hemos escuchado proveniente de voceros gubernamentales en el sentido que la reactivación va a empezar por las exportaciones, cuando sabemos que este sector está igual o peor que los otros sectores dedicados al mercado interno afectados por la recesión.

Otra contradicción se encuentra cuando se afirma que es necesario combatir el narcotráfico porque genera corrupción e inmoralidad, pero, en la práctica, se le utiliza para generar divisas baratas, a fin de incrementar las reservas internacionales y pagar el servicio de la deuda externa, cuando esas divisas deberían provenir de las exportaciones.

Una quinta contradicción se encuentra cuando se cierra el Instituto de Comercio Exterior, bajo el argumento que solo se dedicaba a las tareas administrativas de exportaciones e importaciones; pero esto no es así, pues el ICE también desarrollaba una importante labor de promoción y negociación de exportaciones, tareas que han sido descuidadas y actualmente han sido encargadas al PRODEX, aunque no se aprecia que se esté trabajando adecuadamente al respecto.

La sexta contradicción que encontramos se refiere al objetivo de nueva inserción del Perú en el sistema financiero internacional, pero -de otro lado- el aislamiento productivo y tecnológico al que podríamos llegar de persistirse en no priorizar a las exportaciones.

Finalmente, debido al entorno macroeconómico distorsionado encontramos el hecho contradictorio que productos de exportación altamente integrados a nivel nacional no pueden colocarse a precios competitivos por lo que resulta más barato importar materias primas y bienes intermedios como algodón o hilados como una solución transitoria.

Nuestra última frase sobre este tema la tomamos de algunas conferencias que desarrollamos entre 1986 y 1987 cuando señalábamos que todos en el Perú debemos tomar conciencia de la mayor importancia que en los tiempos actuales tienen las exportaciones para el desarrollo económico y social; quizás no deberíamos como los brasileros “exportar o morir”, sino “exportar competitivamente para vivir cada vez mejor”.

**Notas:**

- (1) Como se ha dicho, el precio del galón de gasolina de 95 octanos equivalente a US\$ 2.5, el 60% se destina al Fisco vía impuestos; del 40% restante, un 5% constituye el margen del grifero, por lo que solo el 35% ingresa efectivamente a PetroPerú para sus gastos operativos y de inversión (aproximadamente entre 0.62 centavos de US\$ y 0.87 centavos de US\$ por galón, según el octanaje del combustible).
- (2) Luis Palomino Buleje, profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Lima; lima, 1992.
- (3) Carlos Boloña Behr, ministro de Economía y Finanzas; discurso de junio de 1991.

**(\*) Artículo de Enrique Cornejo, en su condición de profesor de economía de la Universidad de Lima, publicada en “Entorno Económico”; revista del Centro de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de Lima-CIESUL; Año 35; Lima, junio de 1992; Páginas 4-15.**