
Bruno Barletti

MEDIDAS DE AJUSTE E INVERSIONES EN EL AGRO PERUANO

En este artículo se presentan algunos elementos que atañen a la relación entre las medidas de ajuste y las inversiones en el agro. Estos comentarios están fuertemente sesgados por la vinculación laboral del autor con la actividad de exportación. Por otro lado, reflejan principalmente la experiencia de trabajo diario con el sector.

El incremento del ingreso y la generación de empleo son deseados *per se*. Sin embargo, no son en sí elementos o conceptos que se logren por sí solos. Más bien requieren de estrategias, programas y especialmente de uno o más elementos dinámicos cuya acción y consistencia en el mediano plazo permitan la puesta en marcha de acciones con resultados concretos.

En este sentido, una pregunta que deberíamos plantearnos es si la promoción de exportaciones es capaz de liderar un cambio significativo en los índices de ingreso y empleo y analizar aquellos factores que están limitando un crecimiento sostenido.

CRECIMIENTO HACIA AFUERA Y PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

1 El país ha enfrentado en los últimos veinticinco años una serie de crisis económicas como consecuencia de una falta de concertación de los diferentes regímenes para optar por una política de crecimiento que asegure un desarrollo sostenido.

2 Observamos igualmente enorme ineficiencia en la asignación de recursos debido a políticas de subsidios que, lejos de permitir un despegue de los sectores beneficiados, han generado muchas veces distorsiones en los precios relativos.

3 Como consecuencia, experimentamos bajas tasas de crecimiento del PBI y del ingreso real de la población. El país no ha logrado tasas de ahorro interno y externo que permitan sustentar ese crecimiento. La falta

de estabilidad en la política económica y el terrorismo habían además desincentivado la inversión nacional y extranjera

4 Se han producido, así, sucesivas crisis de balanza de pagos, ingresándose a partir de 1985 en un proceso hiperinflacionario. Los programas de ajuste han recesado la economía con deterioro evidente del ingreso real y han condenado a un amplio sector de la población a condiciones de extrema pobreza

5 La ausencia de un mercado interno sólido e integrado ha impedido un crecimiento basado en la demanda interna. Se ha generado así una cierta conciencia de la necesidad de recurrir a la demanda externa para alcanzar altas tasas de crecimiento. Pero esto no se ha traducido en un trabajo sostenido

6 Así, hacia fines de la década de los setenta se promovió un crecimiento de las exportaciones no primarias mediante una sustancial elevación del tipo de cambio efectivo a través de subsidios, con lo que se logró bordear la cifra de 700 millones de dólares. Sin embargo, la ausencia de políticas claras para establecer prioridades en las exportaciones, especialmente de productos manufacturados, ha estancado el nivel de las exportaciones no primarias en un valor aproximado de 1 000 millones de dólares

7 Si revisamos la evolución de las exportaciones peruanas en los últimos años, se puede observar que luego de un crecimiento importante en 1980, su monto se ha mantenido prácticamente en el mismo nivel (aproximadamente US\$ 3 200 millones)¹. Sin embargo, este monto no está de acuerdo con las reales posibilidades y los recursos de que dispone el país ni tampoco con las exigencias de la situación económica en la medida en que las exportaciones constituyen una alternativa real para enfrentar los problemas de deuda y balanza de pagos y, en general, contribuir al crecimiento económico y al desarrollo

8 Se afirma que las exportaciones han recibido en los últimos años un fuerte apoyo del gobierno. Efectivamente, el esfuerzo fiscal ha sido significativo pues ha estado relacionado a diferentes medidas e incentivos establecidos para fomentar a las exportaciones (caso de CERTEX, FENT). Sin embargo, se puede decir que en realidad el país no ha enfrentado seriamente la alternativa de exportar manufacturas y nuevos productos. Más bien ha habido acciones aisladas y deseos. Pero no se ha observado una acción coordinada y sistemática capaz de generar un ambiente psicológico apropiado, así como la infraestructura administrativa y física indispensable para el volumen de operaciones y la intensidad requeridos

9 Se podría también señalar que el esfuerzo promocional ha originado interés y la generación de un buen número de empresas. Sin embargo, una gran parte de estas empresas son comerciantes y exportan irregularmente montos reducidos, atomizando el esfuerzo del país, provocando ineficien-

1 En términos reales, el valor de las exportaciones incluso ha decrecido a un nivel aproximado a los US\$ 1 600 millones

cias en la generación de oferta y complicando los canales de salida de los productos. No se ha logrado concretar la presencia de agentes comerciales del nivel que se requiere cuando se busca eficiencia y economías de escala para la colocación de productos, así como para la adquisición de insumos.

10 Los productos exportados son de gran variedad, pero pocos de ellos registran un volumen significativo.

11 Las exportaciones constituyen una alternativa concreta por sus efectos inmediatos en el aparato productivo y en la generación de divisas. Por ello se debe trabajar en el diseño de una estrategia global estableciendo los niveles de trabajo y mecanismos necesarios que ataquen las diferentes restricciones que impiden la reactivación de las exportaciones.

12 En cualquier caso, se debe partir de la idea básica según la cual, salvo excepciones, el país tiene que pensar en producir para exportar aquellos bienes que sean demandados en el mercado exterior. Esto significa, por un lado, que no se puede supeditar el crecimiento de las exportaciones a la venta en el exterior de excedentes, y, por otro lado, que el país tiene que invertir para producir oferta exportable. Sin una inversión orientada especialmente a la actividad exportadora, será difícil salir a competir en condiciones adecuadas con aquellos otros países que así lo están haciendo.

13 Es cierto que el país dispone de recursos naturales y ventajas absolutas para algunos productos, pero también es claro que dejando estos de lado existe una amplia gama de oportunidades en el mercado internacional. Se pueden aprovechar dichas oportunidades satisfaciendo, con una producción de calidad y competencia, esos requerimientos.

14 Este esfuerzo debe ser compartido entre los sectores público y privado. Hay tareas que son responsabilidad específica de cada uno. Las empresas deben trabajar seriamente para introducir tecnología, producir con eficiencia e invertir para generar oferta exportable. El gobierno debe asegurar un marco de racionalidad y estabilidad en la política de comercio exterior.

MARCO DE REFERENCIA (ENTORNOS DE LAS UNIDADES DE PRODUCCIÓN DEL SECTOR AGRARIO)

Trataremos aquí de describir los ámbitos en que se desenvuelve una unidad productiva del sector agrario. Si bien la referencia es a una unidad de nivel medio, podemos extenderla en gran parte a pequeñas y grandes unidades (ver gráfico 1).

El entorno más próximo es el ambiente interno de la unidad. En el corto plazo se puede considerar invariable su dotación de recursos (superficie, maquinaria y equipo, instalaciones). Así, la unidad está de cierta manera restringida y orientada a una gama de productos que puede producir a cierto costo y con determinada calidad de acuerdo con una tecnología seleccionada. En este sentido, la unidad enfrenta cuestiones básicas qué producir y dónde comercializar (mercado interno o externo). Estas decisio-

nes dependerán de una serie de variables tales como precio, necesidad de mantener una presencia en el mercado nacional, posibilidad de desarrollar convenios de exportación asociados a compra de equipos o adquisición de tecnología, etcétera

Ahora bien para esa capacidad instalada, el primer entorno externo que enfrenta es el de insumos (semillas) y materiales (paquete tecnológico) que son necesarios para desarrollar sus procesos productivos. Pudiendo la unidad tener un cierto nivel tecnológico y algún grado de integración vertical, dependerá en mayor o menor medida de otras empresas para adquirir los insumos nacionales e importados que requiere.

Un segundo entorno externo que enfrenta la unidad está relacionado a servicios especializados que no tiene incorporados en sus instalaciones. Aquí se podrían incluir la introducción y mejoramiento de variedades, procesos industriales (tratamientos especiales a los productos), envases y embalajes y servicios de asistencia técnica y otros. Estos servicios están mayormente en manos de empresas privadas e institutos de investigación tanto privados como universitarios y estatales.

El tercer entorno externo que enfrenta la unidad es la infraestructura física disponible para adquirir insumos y realizar su producto (venta nacional o internacional). Aquí se incluirían facilidades de transporte carretero, marítimo y aéreo, así como instalaciones portuarias y almacenes. Adicionalmente, para las operaciones de exportación se incluirían todos aquellos aspectos de facilitación del comercio (trámites), así como ciertos mecanismos específicos (internamiento temporal).

El cuarto entorno externo que encuentra la empresa es el conjunto de instrumentos de carácter tributario y financiero.

El quinto entorno externo que enfrenta la empresa es de carácter macroeconómico y está referido a instrumentos de política económica general que tienen incidencia sobre una serie de aspectos de la economía nacional y que influyen también en las actividades de comercialización interna y exportación. Aquí se incluyen lo que se podrían llamar las variables básicas como el tipo de cambio, los aranceles y también las tasas de interés.

Los cinco entornos externos antes mencionados son de carácter nacional. Sin embargo, hay un entorno adicional en el que la unidad debe desenvolverse: la internacionalización de las economías, con toda su complejidad y dinamismo. Con proveedores de diferentes países que pugnan por colocar el mismo producto y que están en capacidad de ofrecer ventajas en

- precio (quizá como resultado de los incentivos que a su vez obtienen de los gobiernos de su país, porque gozan de subsidios, preferencias arancelarias o facilidades en el transporte),
- calidad (por uso de otras tecnologías o insumos de mejor calidad),
- financiamiento y plazo de entrega, y,
- servicio posventa, etcétera

En el caso de las unidades orientadas a la exportación, deben competir con productores locales de los mercados objetivo que presionan a sus gobiernos para que introduzcan barreras comerciales (arancelarias o para-arancelarias), otros mecanismos de protección (prohibición o restricción al ingreso de productos subsidiados) o salvaguarda, e impedir así lo que se podría llamar la competencia desleal que puede conducir a la desaparición de la producción nacional con efectos importantes sobre el empleo, compras internas y tributación

El panorama ciertamente resulta complejo. La empresa exportadora debe tomar decisiones considerando el movimiento de las variables de esos entornos

Algunas empresas han logrado una cierta presencia en los mercados internacionales a partir de un trabajo dedicado y de gran esfuerzo, el mismo que ha sido desarrollado en un tiempo a veces largo. Estas empresas demandan un trabajo efectivo en las negociaciones internacionales (sobre condiciones de acceso con los gobiernos de los mercados de destino), cierto apoyo para actividades de envergadura (campañas publicitarias, participación en eventos) o un trabajo concertado que permita penetrar nuevos mercados

Otras empresas están apenas iniciándose, han realizado exportaciones esporádicas o están en el proceso de adecuar sus productos al mercado objetivo, o en la etapa de envío de muestras y cotizaciones, viajes de prospección, etcétera

Por último, otras empresas están sólo produciendo para el mercado nacional y evaluando la posibilidad de realizar exportaciones

Dentro de este marco, se observa que la promoción de exportaciones constituye un aspecto de la mayor importancia para el país. Sin embargo, ello sólo es posible cuando la actividad económica en su conjunto provee las condiciones mínimas para lograr tal objetivo. La contraparte real de este esfuerzo debiera ser la existencia de una producción competitiva y adecuada para satisfacer los requerimientos de los mercados internacionales

Existe consenso (y la experiencia de otros países así lo demuestra) acerca de que el desarrollo de las actividades de exportación requiere de un marco de estabilidad y reglas de juego claras que permitan a las empresas trabajar con un horizonte amplio y así tomar decisiones acerca de inversión, adquisición de tecnología, estrategia de comercialización, etcétera

Para ello es necesario que el manejo de la política de comercio exterior tenga una perspectiva o imagen de largo plazo, en el sentido de un marco casi ideal en el que prácticamente no se requiera de incentivos dado que habría un desenvolvimiento eficiente de los agentes y servicios públicos y privados en general y, por lo tanto, de aquello que tiene ver con el desarrollo de las exportaciones

Es evidente que para ir introduciendo los ajustes macroeconómicos y administrativos necesarios y llegar a ese marco, se requiere de un trabajo

sostenido que cuente con el apoyo necesario y especialmente el compromiso de los niveles oficiales, partidos políticos, comunidad empresarial y trabajadores. Esto porque la envergadura del esfuerzo exige una consistencia en el tiempo que incluso supera la vigencia de un mandato de gobierno.

REFORMAS ESTRUCTURALES DEL ACTUAL GOBIERNO

Este gobierno ha introducido una serie de reformas para los diferentes niveles antes mencionados. En los cuadros 1 y 2 aparecen las principales reformas del sector externo (exportaciones e importaciones respectivamente). Las mayores dificultades están relacionadas a

- i desfase del tipo de cambio, y,
- ii rentabilidad de las operaciones. Esto debido a la situación financiera de las empresas, los costos del dinero y la eliminación de los subsidios (CERTEX, financiamiento).

Sin duda, los mayores avances se dan en el manejo de elementos de distribución física internacional, esto es, carreteras, puertos y facilitación administrativa. Podríamos decir que el marco general está en la dirección adecuada.

Sin embargo, se debe trabajar en los siguientes temas

- i disponibilidad de recursos financieros (capital de trabajo),
- ii inversión para generar oferta exportable,
- iii esfuerzo de promoción de ventas en el exterior,
- iv reducir los sobrecostos (tarifas públicas, fletes internos, dinero)

PAPEL DE LOS AGENTES

En un contexto de economía de mercado, la división del trabajo y la interacción entre agentes (productores básicos, procesadores, comercializadores y los vinculados a servicios) deberían conducir a la eficiencia.

Esta división del trabajo supone que los agentes desempeñan determinados papeles, compartiendo trabajo, riesgos y beneficios. Estos agentes demandan mano de obra más o menos especializada trasladando los beneficios obtenidos a los inversionistas, a reinversión y también a una mejora progresiva de ingresos.

Nuestra economía está en un proceso de modernización. Actualmente muestra una serie de disloques o rupturas (ver gráficos 2 a 8), debido a una serie de factores

- i desintegración de los circuitos productivos y de comercialización,
- ii agentes sin papeles definidos (o con mala concepción acerca de su interrelación con otros), y,
- iii una pobre integración de zonas rurales a los mercados.

Esto es especialmente delicado en el lado de la producción y extracción básica donde el tamaño de la unidad productiva, el bajo nivel tecnológico (y baja productividad), escasa capacitación y pobre gestión empresa-

rial determinan una muy baja rentabilidad del recurso y, por lo tanto, bajos ingresos

INVERSIONES EN EL AGRO

En general, dada la apertura comercial de nuestro país y el reto de exportar, consideramos que gran parte de los esfuerzos deberían estar orientados a las siguientes estrategias

- i lograr un nivel de competitividad internacional (precio, calidad),
- ii economías de escala de los negocios (volumen y permanencia),
- iii fuerte vinculación con los canales comerciales, y,
- iv reducir costos en la distribución física internacional

Al respecto, podríamos señalar los siguientes efectos de las reformas sobre el sector

- i las reformas estructurales en diferentes ámbitos, incluyendo el de comercio exterior, han creado un ambiente propicio en relación a una tendencia en la prestación de servicios eficientes,
- ii la estabilidad del modelo está lamentablemente sujeta a la concepción del nuevo gobierno (a partir de 1995) Esto limita la percepción de reglas claras para los inversionistas en plazos mayores,
- iii en relación a inversionistas nacionales, no se observan aún proyectos de envergadura

Por un lado, buena parte de las empresas arrastran aún problemas financieros

El mercado externo constituye un área poco trabajada y débil en el desarrollo de los proyectos

Se observan algunas malas experiencias que desincentivan a potenciales inversionistas. En algunos casos la falta de dimensionamiento del proyecto genera una oferta de bienes o servicios con claro desbalance con las posibilidades de absorción por parte de los mercados con serias consecuencias (bajos precios, poca credibilidad, frustración) Esto es siempre difícil de evitar por lo imprevisible del comportamiento de los mercados

ESQUEMAS DE ASOCIACION

El marco de política económica ha permitido el surgimiento o consolidación de diferentes esquemas de asociación

a Agricultor-industria-mercado exterior. Empresas que han invertido en plantas procesadoras y han desarrollado un buen trabajo en el mercado internacional. Mantienen acuerdos de abastecimiento con agricultores a quienes brindan asistencia técnica

b Agricultor-industria-mercado exterior. Es el caso de empresas comercializadoras peruanas que han establecido un acuerdo comercial con cadenas de distribución de productos envasados o congelados. Con base en

este acuerdo invierten en plantas industriales y desarrollan convenios de producción con asociaciones de agricultores

En algunos casos existe una relación interna de la empresa inversionista con el canal comercial. En otros casos el inversionista también compra tierras y siembra para asegurarse una parte del suministro de materias primas

c **Agricultor-industria-mercado interior** Es el caso de empresas que venden productos industriales tanto en el mercado interno como para exportación. En este esquema la empresa industrial desarrolla un programa de asistencia técnica y habilitación de recursos a los agricultores

ÁREAS DE TRABAJO DE LOS INVERSIONISTAS

A continuación presentamos algunos componentes básicos de los proyectos de inversión

- i Asistencia técnica directa para adecuación de la producción o extracción básica (labores culturales, manipuleo de materia prima, tratamientos)²,
- ii Asistencia técnica directa para adecuación de productos a los requerimientos de los mercados,
- iii Asistencia técnica directa para adecuación de líneas de producción a requerimientos de los mercados,
- iv Asistencia técnica directa para desarrollo de productos,
- v Asistencia técnica en el área de servicios (envase, embalaje, transporte, almacenaje),
- vi Capacitación (costos, financiamiento, sistemas de control de producción)

VENTAJAS Y DESVENTAJAS

Observamos las siguientes ventajas en estos esquemas

- i Mejores precios en el mercado final (debido a calidad, acceso a otro segmento de mercado, negociación de términos de pago por volumen),
 - ii Mercado garantizado (aumento de participación, ampliación de mercado, acceso a mercado internacional),
 - iii Mayor rentabilidad por unidad de superficie producida o ingreso permanente,
 - iv Mayor productividad (transferencia de tecnología),
 - v Inversión productiva (activos fijos, tecnología),
- También observamos algunas restricciones
- 1 Estos mejores precios no siempre son trasladados al agricultor

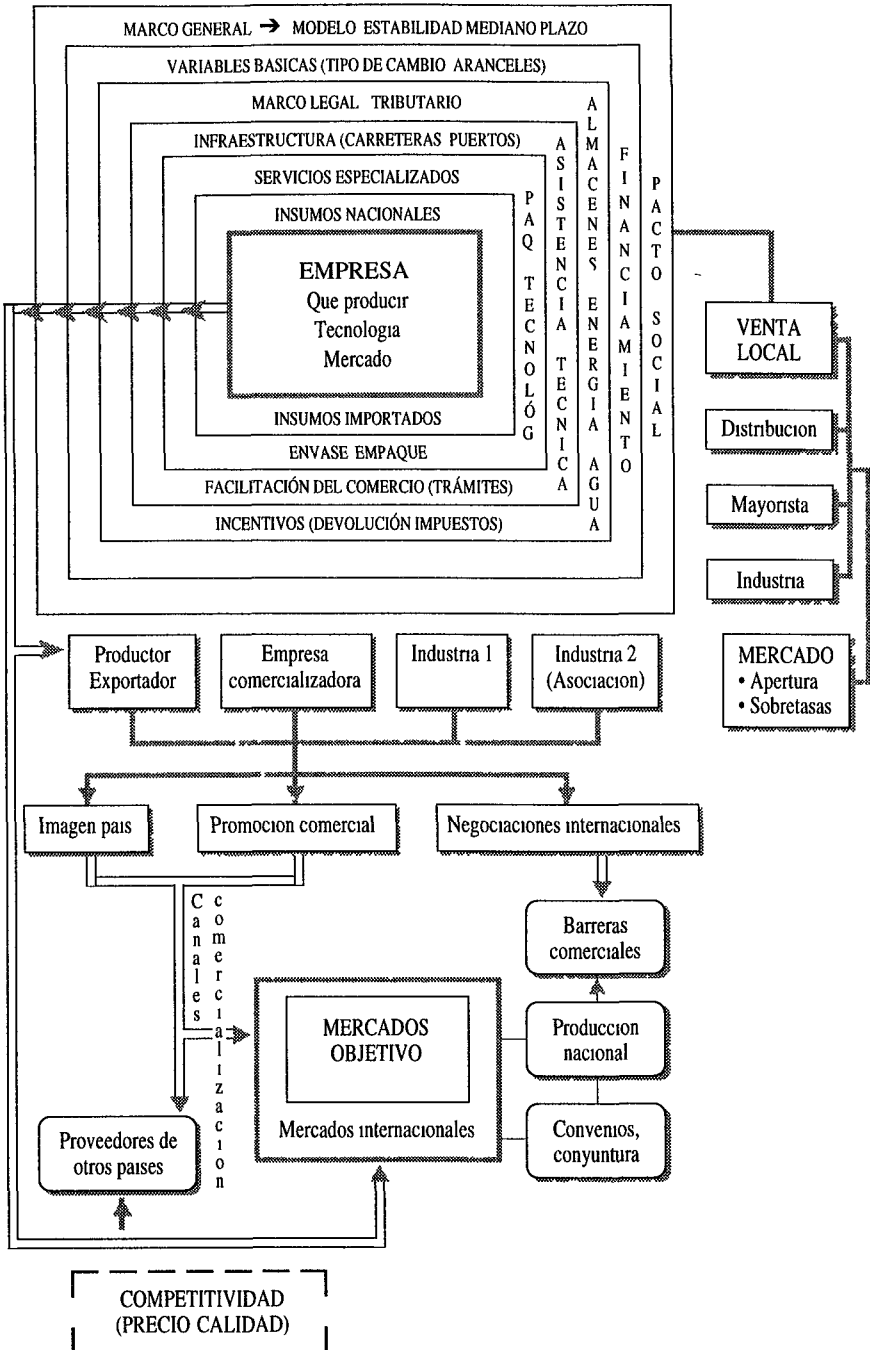
² Esta asistencia técnica tiene a su vez componentes básicos (capacitación, información)

ii La contraparte de los proyectos Lo ideal es trabajar con una asociación de productores vinculados al rubro En algunos casos esto es posible debido al trabajo realizado por ONG En otros existen agrupaciones tradicionales Sin embargo, algo que limita a veces esta alternativa es el nivel de organización y cohesión de los miembros En todo caso, la presencia del proyecto podría fortalecer esa asociación

Ahora bien si la contraparte de los proyectos es un grupo de microempresas o productores individuales con escaso o nulo nivel de organización, el proyecto debería incursionar en el trabajo de organización básica, lo que podría resultarle quizá demasiado complicado o con un horizonte de mediano plazo

iii La pobre vinculación de los proyectos con el mercado interno Esto exige la presencia activa y permanente (a veces agresiva y eficiente) de un canal de comercialización Se podrían seguir utilizando los canales tradicionales (el acopiador, el transportista) o considerar la posibilidad de un proceso de «reconversión» de la asociación en un «brazo comercial» (por ejemplo, a través de consorcios)

Gráfico 1
Marco de referencia



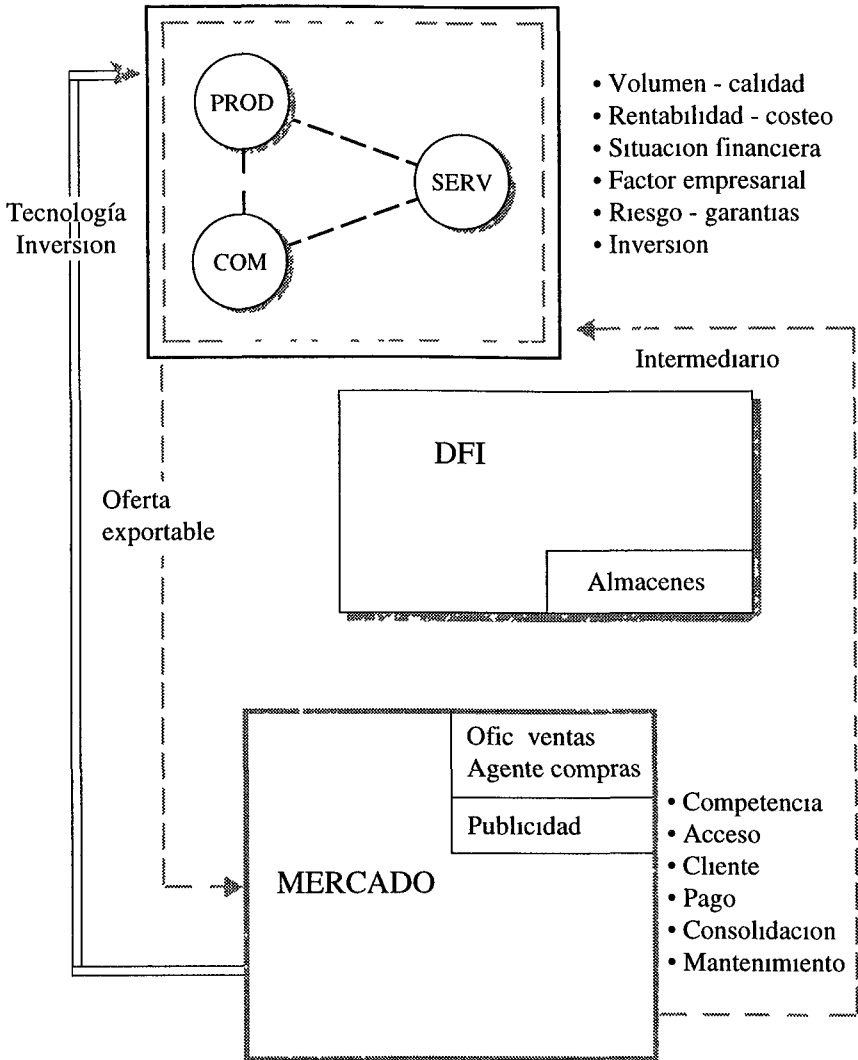
Cuadro 1
Reformas sector externo
Exportaciones

Tema	Antes	Después
Tipo cambio	MUC FENT	Libre
Reintegro impuestos	CERTEX	<i>Draw back</i> (I selectivo)
Ingreso divisas	BCR	Libre
Financiamiento	FENT/FONEX Banca fomento	Comercial
Facilitacion comercio	Aduanas/MEFC	Bancos/aduanas
Admision temporal	Complicado	Mejoria
Internamiento bienes capital	Contratos Compromiso exportacion	No
Contratos de estabilidad	Contratos exportacion	No
Puertos	50%	Libre
Reserva de carga	CCTM	Libre

Cuadro 2
Reformas sector externo
Importaciones

Tema	Antes	Después
Tipo cambio	MUC-Mercado negro	Libre
Disponibilidad divisas	Licencias Cuotas	Libre
Aranceles	Disperso	15-25% Sobretasas flexibles
Aduanas	Aforo	Autoliquidacion Aforo selectivo
Supervisión comercio	Supervisoras	Supervisoras/aduanas
Certificados	ITINTEC	INDECOPI
Regimenes especiales	Exoneraciones	Algunas exoneraciones
Zonas francas	ZOTAC	Listas-límites

Grafico 2
Exportaciones - empresa



- | | | |
|---------------------|--------------------|-----------------|
| • Minerales | • Hilados tejidos | • Confecciones |
| • Harina de pescado | • Agrícolas | • Deriv minería |
| • Cafe, algodón | • Agroindustriales | |
| | • Pesqueros | |

Gráfico 3
Ruptura de negocios de exportación por problemas de rentabilidad en la operación

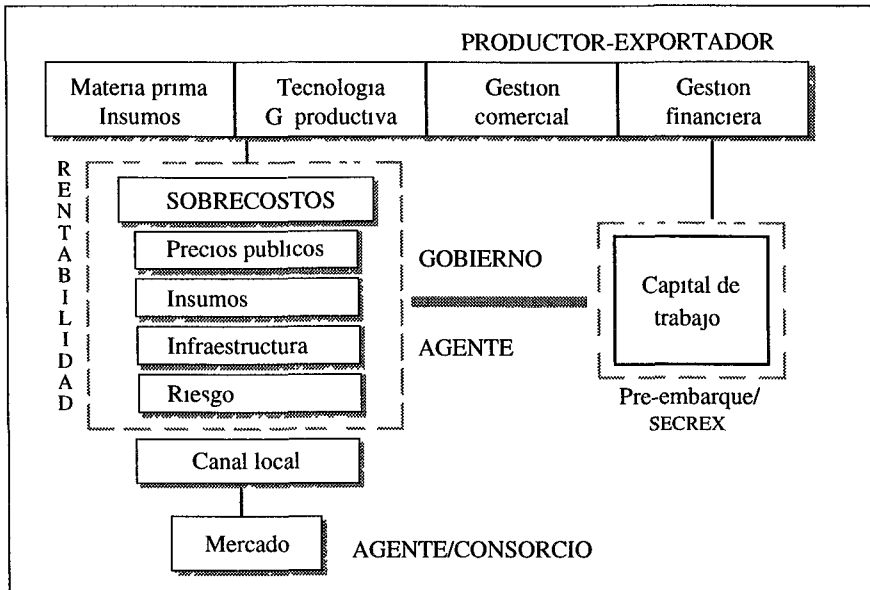


Gráfico 4
Ruptura de negocios de exportación por necesidad de conversión con el productor

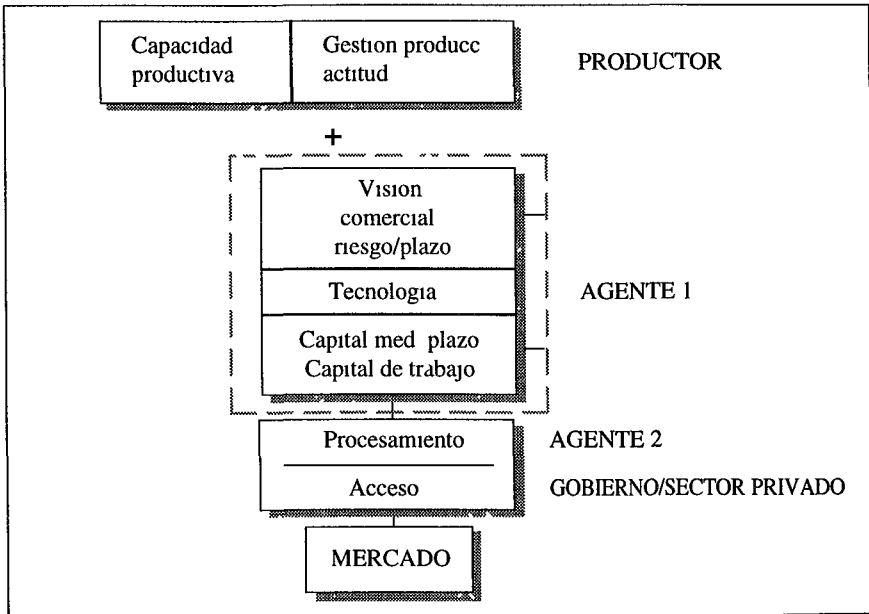


Gráfico 5
Ruptura de negocios de exportación por limitaciones en la gestión productiva

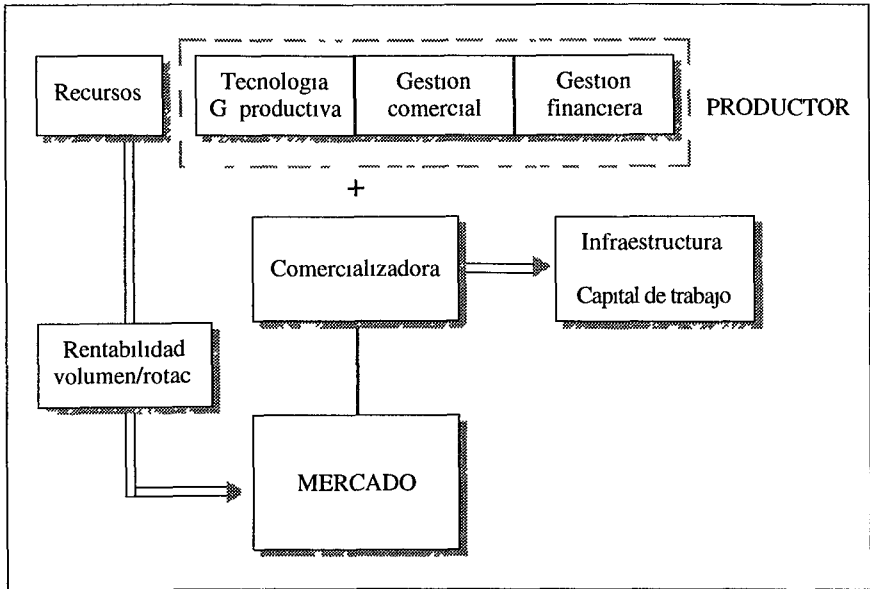


Gráfico 6
Ruptura de negocios de exportación por limitación en la gestión comercial

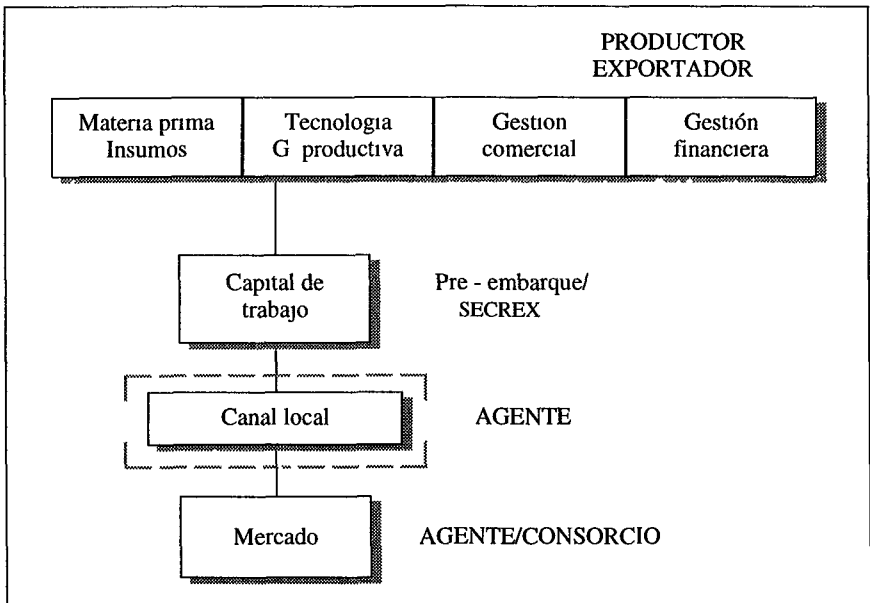


Gráfico 7

Ruptura de negocios de importación por composición del mercado interno

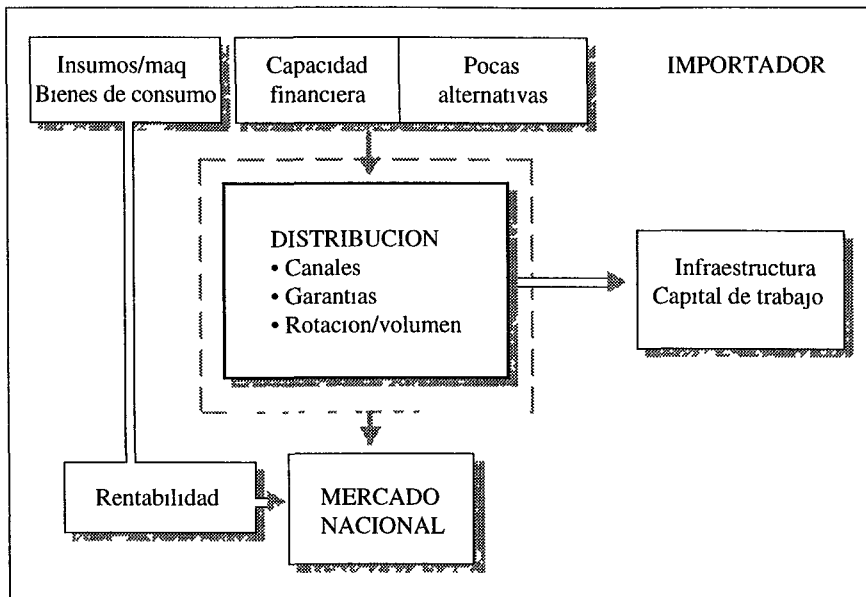


Gráfico 8

Ruptura de negocios de importación por limitaciones para la industrialización

