

ECONOMIA

NUMERO ESPECIAL
OPCIONES DE POLITICA ECONOMICA EN EL PERU ACTUAL

INDICE

OSCAR DANCOURT e IVORY YONG. Sobre la hiperinflación peruana	13
MARIO D. TELLO. Políticas de estabilización en el Perú y el sector externo: 1989	45
MARGARITA TRILLO y JORGE VEGA. Gasto Público, tributación, déficit fiscal e inflación en el Perú, 1970-1988	59
NERIDE SOTOMARINO y CARMEN VARGAS. Hacia la erradicación de la pobreza urbana	83
JANINA LEON. Microempresas urbanas: el caso de Lima Metropolitana	103
RODOLFO CERMEÑO. Elementos para una estrategia de desarrollo industrial en el Perú	123
NARDA SOTOMAYOR. Políticas agrarias de corto plazo	143
MAXIMO VEGA-CENTENO y CECILIA GARAVITO. Crecimiento, empleo y distribución del ingreso	163
HERACLIO BONILLA LUIS PEÑALOZA y SOFIA VALENCIA. ¿La crisis de qué crisis?	191
CHRISTINE HUNEFELDT y NELSON ALTAMIRANO. Crisis de acumulación y eslabonamientos sociales: una reflexión histórica	207
ADOLFO FIGUEROA. Integración de las políticas de corto y largo plazo	225

ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO INDUSTRIAL EN EL PERU

Rodolfo Cermeño*

1. *Introducción*

Desde hace más de una década el problema de cómo estabilizar la economía peruana ocupa el centro del debate de la política económica. Paradójicamente hace exactamente el mismo lapso que esta economía ha entrado en un visible proceso de estancamiento. Esta situación plantea la necesidad de incluir en el debate las opciones de política económica en una perspectiva de largo plazo.

El objetivo de este trabajo es discutir las propuestas de desarrollo industrial existentes para el caso peruano. Esta discusión se hará a la luz de las experiencias de industrialización seguidas por los países en desarrollo, a fin de identificar los elementos cruciales para el diseño de una estrategia de desarrollo industrial de largo plazo.

En lo que sigue se hace un breve diagnóstico de la experiencia industrial peruana en los últimos quince años. Luego se describen las experiencias de industrialización en América Latina y el Sudeste Asiático. Finalmente, luego de presentar algunos elementos teóricos sobre política de industrialización, se discuten las propuestas actuales referidas al caso peruano.

* El autor desea agradecer a Luis Carranza y Miguel Ostos por el apoyo que brindaron como Asistentes de Investigación. Asimismo quiere agradecer los comentarios de los colegas del Departamento, especialmente de los profesores Adolfo Figueroa y Máximo Vega-Centeno.

2. *Grado de Industrialización del Perú*

A continuación se presentan algunos indicadores para definir los países de industrialización reciente (PIR). Estos han sido contruídos siguiendo los criterios sugeridos por Menzel y Senghaas (1987) los cuales incorporan de manera conjunta los aspectos de crecimiento y distribución en el sector agropecuario, homogeneidad de la productividad intersectorial, expansión del mercado interno, eslabonamientos intersectoriales, y desarrollo y competitividad de producción intensiva en capital y mano de obra calificada (véase cuadro adjunto). Si bien no se pretende hacer una interpretación exhaustiva y global de tales indicadores, por lo menos se busca tener una idea referencial del grado de desarrollo industrial alcanzado por el Perú, sobre la base de su desempeño en los últimos quince años.

Para comenzar, los indicadores referidos a la estructura y eficiencia del sector agropecuario, muestran que entre 1970-1985 el crecimiento anual promedio de este sector fue de 1.75%, en comparación al 3% que se propone como aceptable para definir los PIR. Asimismo entre julio de 1985 y julio de 1986 el coeficiente Gini de la distribución del ingreso rural es de 0.52 siendo el valor umbral menor que 0.5. Esta situación, obviamente pone de manifiesto el bajo dinamismo del sector agrario peruano, el cual ha mostrado una escasa posibilidad de eslabonamiento con el resto de la economía, así como una reducida capacidad como fuente de demanda para productos industriales. Además, tomando una perspectiva más amplia se debe señalar que si bien el sector agrícola mostró un crecimiento generalizado hasta mediados de la década de los sesenta, a partir de entonces el crecimiento se hizo más lento hasta detenerse casi por completo desde la década de los setenta. Al parecer las políticas macroeconómicas y algunas políticas sectoriales aplicadas, tuvieron el efecto de reducir los precios de la agricultura, restándole rentabilidad y desincentivando la producción en este sector (Cotlear, 1988).

Por otra parte los indicadores de expansión del mercado interno también son bastante pobres. A juzgar por el crecimiento del PBI per cápita se puede concluir que el mercado interno prácticamente se ha mantenido estancado durante el periodo considerado. Obviamente, las políticas macroeconómicas de estabilización aplicadas durante el periodo han contribuido significativamente a este resultado. Al respecto se ha sugerido la hipótesis de que dichas políticas han determinado la desindustrialización relativa del país (Rossi, 1988).

INDICADORES ESTRUCTURALES PARA EVALUAR LOS PAISES DE INDUSTRIALIZACION RECIENTE

CUESTION	INDICADOR	VALORES ESTIMADOS PARA EL PERU		VALOR DE UMBRAL
1. Estructura y eficiencia del sector agropecuario				
Eficiencia	Crecimiento agropecuario	1970-85	1.75%	3%
Distribución del ingreso	Indice de Gini (distribución del ingreso rural)	1985-86	0.52	<0.5
2. Homogenización				
Distribución de la formación sectorial del PBI (sector agropecuario, industria y servicios) idéntica a la distribución sectorial del empleo	Suma de los porcentajes de desviación entre los perfiles de distribución sectorial de la formación sectorial del PBI y del empleo.	1981	51.12 (*)	20 en descenso
		1986	48.12 (*)	
3. Expansión del mercado interno				
Aumento de la demanda	Crecimiento del PBI per cápita	1970-87	0.42%	4%
	Indice de Gini	1972	0.67	<0.5
4. Madurez				
Pasaje a una producción intensiva en capital y en mano de obra calificada.	Participación de las industrias de construcción de maquinaria no eléctrica, de maquinaria eléctrica y de construcción de material de transporte en el total de industrias manufactureras	1979-86	7.26 (**)	18%
5. Competitividad Internacional				
Eficiencia adquirida	Participación de las industrias de construcción de maquinaria no eléctrica, de maquinaria eléctrica y de construcción de material de transporte en el total de exportaciones	1979-85	1.16% (**)	20%

* Calculado en base a los sectores

** Incluye las ramas 382, 383 y 384 de la clasificación CHU

Fuentes: Compendio Estadístico 1987 - INE
Menzel y Senghaas (1987)

El indicador de homogenización muestra la existencia de una considerable desproporción entre la distribución sectorial de la producción y el empleo, indicando que aún se mantiene una fuerte disparidad en la productividad de los distintos sectores de la economía. Por ejemplo, para 1986 el 35.8% de la fuerza de trabajo total empleada estaba ocupada en el sector agropecuario el cual constituía sólo el 10.9% del PBI; en cambio en el sector industrial el 10.2% de la fuerza de trabajo total generaba el 23.8% del producto.

Lamentablemente, no ha sido posible construir los indicadores de coherencia, los cuales miden el grado de eslabonamientos internos de la economía. Sin embargo, parece bastante obvio que el grado de dependencia externa de la economía peruana y en particular de su sector industrial es bastante alto. Al respecto algunos estudios han encontrado que, en términos generales, los cambios en los coeficientes de producción ocurridos entre los años 1969 y 1973, no tuvieron efectos importantes en la articulación intersectorial de la economía. Asimismo, durante dicho periodo la industria de bienes intermedios no registra una evolución homogénea en la dirección de sustituir insumos importados, y muestra incluso tendencias contrarias (Igúñiz y Távara, 1986).

Finalmente, respecto a los indicadores de madurez y competitividad internacional, el Perú está muy por debajo de los valores propuestos para los PIR. En el primer caso, se observa la aún baja importancia relativa de la industria de bienes de capital lo cual puede atribuirse a una política de industrialización que privilegió a la industria de bienes de consumo y descuidó la integración vertical del proceso. Al parecer, se incentivó excesivamente la importación de bienes de capital, perjudicando el desarrollo de esta industria que de por sí enfrentaba un mercado interno restringido. En el segundo caso, la competitividad internacional, basada en la mayor calificación del trabajador y mayor productividad de la mano de obra y eficiencia técnica, es aún débil lo cual guarda relación directa con el escaso desarrollo de la industria de bienes de capital mencionado anteriormente.

Este breve diagnóstico, correspondiente al periodo 1970-1985, muestra con bastante claridad el estado insatisfactorio e inferior de la industrialización en el Perú en comparación a los PIR. Sin embargo, es necesario hacer la siguiente precisión. Si se hace un seguimiento anual de los indicadores presentados, su tendencia negativa o hacia el estancamiento aparece a mediados de los setenta. Estos resultados contrastan fuertemente con lo ocurrido entre 1950-1976, periodo en el cual el sector industrial mostró un desempeño bastante di-

námico por lo menos en términos de producto y empleo (Vega-Centeno, 1988).

De esta forma se podría plantear que lo observado en este diagnóstico obedece no solamente a los defectos de la experiencia de industrialización de las décadas precedentes incluyendo el estancamiento de la inversión privada desde fines de la década de los sesenta (véase Thorp y Bertram, 1985; Fitzgerald, 1981). También el efecto de las políticas macroeconómicas de estabilización aplicadas desde mediados de la década de los setenta ha sido determinante de los resultados mostrados. Hace falta sin embargo mayor investigación al respecto.

3. *Las Experiencias de Industrialización en América Latina y el Sudeste Asiático*

Cuando se comparan las experiencias de industrialización de los países de América Latina y las de los países del Sudeste Asiático, hay acuerdo en señalar el mayor y rápido éxito de los últimos. Los primeros siguieron políticas proteccionistas a fin de sustituir importaciones, en contraposición a los últimos quienes, se dice, siguieron políticas de orientación hacia afuera y se apoyaron ampliamente en las fuerzas de mercado. Sin embargo este contraste es demasiado simple y general como para poder deducir implicancias de política. Para este fin es necesario revisar con alguna profundidad ambas experiencias.

En el caso de América Latina no obstante las elevadas tasas de crecimiento alcanzadas en las primeras décadas, el resultado de la experiencia de industrialización por sustitución de importaciones ha sido, ciertamente, pobre. Entre los aspectos más saltantes se señalan la creación de una estructura industrial ineficiente y no competitiva internacionalmente, la vulnerabilidad del sector industrial ante las fluctuaciones del sector externo, y la ausencia de innovaciones tecnológicas (Fajnzylber, 1983). Estos resultados no sólo son atribuibles a la protección excesiva e indiscriminada de actividades o al exceso de incentivos a las importaciones de bienes de capital e insumos. También son atribuibles a otros factores tales como el descuido de los demás sectores sobre todo el agrícola, y la poca capacidad de liderazgo del sector privado nacional, lo cual se reflejó en la presencia masiva de empresas extranjeras en el sector industrial. Todo esto estuvo acompañado por una creciente concentración del ingreso que determinó la adopción prematura de modalidades de consumo típicas de países industrializados. Este fenómeno encauzó, precisamente, el desarrollo industrial

hacia la producción de bienes de consumo duradero y hacia los sectores en que las inversiones dependían de las empresas transnacionales. (Esser, 1985).

También es necesario señalar la excesiva importancia que se dio a la sustitución de importaciones descuidando la industrialización basada en la agricultura. Además, América Latina reaccionó muy lentamente frente a la rápida expansión del comercio en favor de las manufacturas registrada entre 1955 y 1980. Por último la adopción de políticas de ajuste no sólo redujeron los mercados internos sino también fomentaron tendencias hacia la desindustrialización y dieron enorme impulso a los movimientos de especulación y huida de capitales y al endeudamiento externo (Esser, 1985).

En base a los elementos revisados se puede decir que el fracaso de la industrialización en América Latina obedece no tanto a la perversidad de la sustitución de importaciones en sí misma, sino más bien a su inadecuada instrumentación y a la presencia de factores adversos desde el inicio y/o durante el proceso. Como ejemplo se podría citar el caso de Brasil donde en un periodo relativamente corto (en la década de los cincuenta) se logró con bastante éxito una industrialización por sustitución de importaciones de considerable profundidad. Sin embargo, desde comienzos de los setenta aparecen los síntomas de la crisis, la cual tiene que ver con el atraso de los demás sectores de la economía y la inequitativa distribución del ingreso que se había producido (al respecto véase Baer, 1965).

Por otra parte si se observa cuidadosamente las experiencias de los países del Sudeste Asiático, se encuentra que su éxito no es atribuible exclusivamente a las políticas de orientación al exterior, las cuales formaron parte de las reformas implementadas hacia fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta. El papel del Estado y la presencia de condiciones iniciales favorables han jugado también un rol importante. El Estado ha tenido una activa participación en diversos procesos productivos y ha mostrado gran capacidad para la formulación y ejecución de las políticas. Asimismo al iniciarse las reformas estos países contaban ya con capacidad empresarial derivada de experiencias previas, trabajadores con un alto nivel de educación, una agricultura modernizada vía reforma agraria, y una distribución del ingreso más igualitaria que en el caso de los países latinoamericanos.

Hay que destacar también que la experiencia de industrialización de estos países a partir de la década de los sesenta, ocurrió en circunstancias internacio-

nales especiales, tales como la difusión de prácticas de subcontratación internacional e inversión directa extranjera, así como la rápida expansión del comercio internacional de manufacturas acompañado de un aumento en sus precios (Giacomán, 1988).

En el caso de Corea, por ejemplo, se pueden destacar varios elementos sobre su experiencia de industrialización (véase Pack y Westphal, 1986). Primero, a inicios de la década de los sesenta, cuando se adoptan las reformas buscando su orientación hacia afuera, este país contaba ya con una base industrial relativamente fuerte, es decir una masa crítica de capital físico y humano. Esta fue desarrollada considerablemente durante el periodo colonial (1910-1945) bajo dominio del gobierno japonés. Lo mismo ocurrió con los demás sectores, particularmente el agrícola, el cual se benefició de una amplia difusión de la tecnología japonesa. Posteriormente, se realizaron inversiones en la sustitución de importaciones (de bienes ligeros y bienes de consumo no durables), así como inversiones en programas de educación, las cuales reforzaron aún más su base industrial. En segundo lugar, las reformas implementadas no fueron acompañadas por una completa liberalización de importaciones. Las importaciones destinadas al mercado doméstico se mantuvieron sujetas a tarifas y controles cuantitativos. Sin embargo, el sistema de control de importaciones fue racionalizado y utilizado como un instrumento de promoción industrial. El gobierno coreano incluso ha utilizado mecanismos *directos* de control y asignación en algunas industrias. Por ejemplo, estableció la "ley de similares" a fin de restringir importaciones competitivas. También estableció regulaciones de "contenido local", las cuales tuvieron como objetivo incrementar progresivamente la participación de insumos provenientes de fuentes locales.

Tercero, la intervención del gobierno ha sido selectiva y ha estado enmarcada dentro de una estrategia de industrialización consistente, la cual se puede caracterizar como dual. De un lado, se buscó explotar las ventajas comparativas *existentes* en las industrias bien establecidas, sometiénolas a un régimen de libre comercio, pero otorgándoles a la vez una serie de incentivos. De otro lado, se buscó crear ventajas comparativas en las industrias nacientes a través de la intervención, la cual además de incentivos, incluyó racionamiento de crédito, cuotas de importación y otros medios de control directo.

Por último, según los autores mencionados, el gobierno coreano puede ser visto como agente central en un proceso de toma de decisiones integrado. En este proceso ha actuado mediando entre los agentes de mercado, forzando y

facilitando el intercambio de información y asegurando la implementación de las decisiones alcanzadas. Incluso el gobierno ha participado directamente en el proceso de implementación a través de la asignación del crédito y el establecimiento de empresas públicas, las cuales han sido manejadas como entidades autónomas maximizadoras de beneficios. El gobierno también ha intervenido en la consolidación de agentes de mercado tal como los "chaebol" que fueron grandes conglomerados de empresas. Estos sirvieron para descentralizar la administración de los incentivos a la exportación, expandir la capacidad de exportación de Corea, y posteriormente, para desarrollar la industria pesada y la industria química. Además el gobierno jugó un rol importante implementando programas de racionalización en aquellas industrias que perdían competitividad y reestructurando firmas privadas en quiebra, para luego venderlas nuevamente a intereses privados. Si bien su poder de coerción parece haber sido importante para cumplir efectivamente con su rol, el gobierno consultó ampliamente a los agentes del sector privado respecto a qué industrias promover y cómo hacerlo. Asimismo, mantuvo bastante flexibilidad en el establecimiento de las prioridades, las cuales han sido revisadas continuamente sobre la base de los resultados obtenidos.

En suma, se podría plantear que el éxito de la experiencia coreana a partir de los sesenta responde a varios factores. Las condiciones iniciales que incluyen el desarrollo industrial alcanzado previamente; la adopción de una estrategia industrial consistente de orientación hacia afuera —la cual se apoyó tanto en las fuerzas de mercado como en la intervención selectiva—; la expansión del comercio internacional; y los factores sociopolíticos que respaldaron el gran poder del gobierno para intervenir cumpliendo efectivamente el papel de un agente central dentro del proceso, parecen ser los factores más destacables. Obviamente, es muy difícil encontrar actualmente esta configuración tan peculiar de elementos en los países en desarrollo. Esto hace surgir muchas dudas respecto a la relevancia de esta experiencia (y la de los demás países del Sudeste Asiático) como "el modelo" a seguir por los países en desarrollo, más aún, si se la pretende definir como el simple resultado de políticas de libre mercado. Hay, sin embargo, muchas lecciones que aprender.

4. *Algunas Consideraciones Teóricas sobre Estrategia Industrial*

La cuestión de identificar los determinantes del desarrollo industrial de un país es habitualmente motivo de controversia. Por una parte si bien se reconoce el papel de factores objetivos tales como: tamaño del país, dotación de

recursos naturales, localización, condiciones sociopolíticas, etc., su importancia ha sido bastante relativizada (p. ej. en Balassa, 1981). Por otra parte no hay consenso sobre la importancia relativa de los diferentes elementos que conforman una estrategia industrial, tales como el papel del Estado o el papel del comercio internacional. Por tanto, tampoco hay consenso sobre qué es lo que constituye una estrategia industrial, y menos aún sobre cuáles son las estrategias más apropiadas para las diferentes circunstancias en que se encuentran los países (Pack y Westphal, 1986).

No obstante, en la actualidad las políticas comerciales de orientación hacia afuera, juzgadas por el innegable éxito de industrialización alcanzado por los países del Sudeste Asiático, son consideradas como el elemento crucial para cualquier estrategia de industrialización (Balassa, 1981; Banco Mundial, 1987; Krueger, 1985). Una de las principales recomendaciones planteadas es la adopción gradual de tasas arancelarias bajas y uniformes, y la eliminación de todo tipo de control cuantitativo sobre el comercio. Esta política es considerada neutral en el sentido de que no discriminaría entre industrias. Además, se recomienda la eliminación de todas las distorsiones de precios en los demás mercados. En realidad la concepción que subyace a dichas prescripciones de política es que son las fuerzas de mercado el mecanismo que, en un contexto de libre comercio, realizará la asignación eficiente de los recursos según las ventajas comparativas de cada país, y permitirá el rápido crecimiento económico.

Una de las mayores interrogantes que surge al respecto es si las fuerzas de mercado, vía el libre comercio, por sí solas son suficientes para impulsar un proceso de industrialización y los consiguientes cambios tecnológicos que involucra. Sobre la base de la revisión de las experiencias de industrialización de los países del Sudeste Asiático, efectuada en la sección anterior, no es posible afirmar que el éxito de estos países descansa exclusivamente en las fuerzas de mercado. En realidad la adquisición de capacidad tecnológica puede justificar económicamente distintas formas de intervención estatal.

En presencia de externalidades, incertidumbre, información imperfecta, así como de imperfecciones en los mercados internacionales de tecnología, la definición selectiva de prioridades, a través de una estrategia deliberada, necesariamente jugará un papel crucial en la asignación de los recursos en función del cambio tecnológico. Igualmente, debido a que los objetivos de las empresas extranjeras que operan en los países en desarrollo no necesariamente son compatibles con los intereses de estos países, es justificable que se busque de-

sarrollar capacidad tecnológica a través de agentes nacionales utilizando instrumentos de control de la inversión directa extranjera y otros medios de transferencia de tecnología (Pack y Westphal, 1986).

En el mismo sentido, se argumenta que en ausencia de competencia perfecta, la imposición de restricciones para promover la adquisición de capacidad tecnológica puede ser superior al libre comercio. Específicamente, las restricciones cuantitativas pueden ser superiores a las tarifas si es que son administradas con el fin de balancear efectivamente los costos y beneficios para la sociedad. De esta forma, la combinación de incentivos con un fuerte sesgo hacia la industria junto con racionamiento de crédito, cuotas de importación, y otros instrumentos que interfieren la "libre" asignación de recursos puede jugar un rol importante dentro de una estrategia de desarrollo industrial (Pack y Westphal, 1986).

No es pues posible justificar la preponderancia ni la exclusividad de las políticas de libre comercio. Sin embargo, sobre la base de estos argumentos, tampoco se justifica la protección indiscriminada de todo tipo de actividad y a cualquier costo. La protección de actividades necesariamente debe tener un carácter selectivo y formar parte de una estrategia industrial definida. De ninguna manera se justifica la protección de empresas ineficientes y sin ninguna perspectiva en términos del desarrollo industrial de un país. Al respecto, se ha demostrado teóricamente que, en el caso de países en desarrollo, la protección de industrias ineficientes es justificable como parte integral de una estrategia de formación de capital humano, *sólo si* éstas son capaces de generar sustanciales economías de aprendizaje a nivel inter-industrial (Succar, 1987).

Las políticas de promoción de exportaciones y de sustitución de importaciones pueden implementarse en cualquier orden o conjuntamente, e incluso pueden ser complementarias. El punto crucial es de qué manera dichas políticas son utilizadas coherentemente en relación a los objetivos de industrialización y desarrollo de un país. Obviamente, la aplicación conjunta de ambas políticas podría reducir en gran medida la vulnerabilidad del sector industrial respecto al sector externo.

Para ganar competitividad internacional es necesario incrementar la productividad desarrollando la capacidad tecnológica de las empresas. En un contexto donde las variaciones en el tipo de cambio tienen efectos macroeconómicos altamente desestabilizadores, su manejo como instrumento para ganar

competitividad internacional y estimular las exportaciones es de limitada eficacia, e incluso puede tener efectos contraproducentes (Fajnzylber, 1988).

Mención destacada merece el papel de las condiciones iniciales o previas a la implementación de una estrategia de desarrollo industrial. Una de ellas es el grado de desarrollo alcanzado previamente por el sector industrial y por los demás sectores, especialmente el sector agrícola. Estas condiciones determinan no sólo las posibilidades de incursión en el mercado externo, sino también las posibilidades de integración sectorial y de mercado interno para los productos industriales y por tanto la tasa de crecimiento sectorial y global de la economía. Igual importancia tienen el nivel de ingreso per-cápita y su distribución al inicio del proceso así como su evolución futura, puesto que son determinantes del nivel y la composición de la demanda doméstica por productos industriales. En última instancia estos factores incluso podrían condicionar la viabilidad económica, social y política del proyecto industrial.

De otro lado no se puede suponer simplemente que los agentes necesarios existen y que actuarán en la forma deseable. De particular importancia es la capacidad técnica, administrativa y política del Estado para liderar el proceso e intervenir agresivamente en la instrumentación de la estrategia deseada. En ausencia de estas condiciones, no obstante la opción de apoyarse totalmente en las fuerzas de mercado, aún es posible diseñar algunas políticas a fin de mejorar la performance del sector industrial. Al respecto se recomienda estimular la creación de tecnología apropiada, facilitar la transferencia de tecnología y mejorar la eficiencia de las industrias existentes (Pack y Westphal, 1986).

Por último es importante considerar que la racionalidad de ciertos agentes puede no ser compatible con los objetivos del desarrollo industrial. Tal es el caso, por ejemplo, de ciertos grupos interesados exclusivamente en mantener posiciones y ventajas monopólicas al amparo de elevadas tasas de protección. En este caso, someterlos a las fuerzas del mercado vía la competencia internacional quizás sea la única forma viable de inducirlos a cambiar su comportamiento. Adicionalmente, son indispensables políticas que tengan como objetivo la creación y/o promoción de agentes adecuados, incluyendo el desarrollo de la capacidad empresarial del Estado.

5. *Propuestas Actuales sobre la Industrialización en el Perú.*

En lo que sigue se hace una breve síntesis de algunas propuestas de industrialización para el caso peruano. Básicamente se buscará identificar sus ele-

mentos centrales y plantear algunas interrogantes en base a lo visto en las secciones anteriores.

Según Vega-Centeno (1988), la industrialización debe ser entendida como la implantación, expansión y profundización de actividades rentables y socialmente útiles en el mercado interno y competitivas internacionalmente. Sobre esta base él plantea que la estrategia debe orientarse al aprovechamiento de ventajas comparativas estáticas (basadas en recursos naturales) estimulando la creación de actividades con mayor grado de transformación, así como al desarrollo de ventajas comparativas dinámicas basadas en el progreso técnico y en la creación y/o desarrollo de habilidades.

Los elementos centrales de esta propuesta son la inversión y el cambio tecnológico, para lo cual son necesarias políticas de apoyo estatal directo así como de promoción o incentivos. Específicamente el apoyo estatal debe hacerse a través de una política de gastos en investigación y desarrollo con el fin de crear capacidad productiva y tecnológica (pasando de la adaptación a la generación de tecnología), y consolidar el aprendizaje empresarial.

Por otra parte las políticas de incentivos deben basarse en sistemas de premios y castigos, los cuales deben ser utilizados en forma selectiva, temporal y promocional. Las políticas de promoción de exportaciones y sustitución de importaciones se deben manejar en forma complementaria, considerándose inapropiadas tanto la apertura como la protección indiscriminada de la industria. Finalmente, Vega-Centeno plantea como condición inicial necesaria la existencia de un empresariado dinámico, creativo y capaz de orientar su acción a las carencias, potencialidades e intereses del propio país; así como la presencia de un Estado eficaz y democrático, con iniciativa y visión de conjunto y de largo plazo.

En la propuesta de Iguñiz y Távara (1986), la política industrial debe buscar aumentar la capacidad productiva y resolver el problema del empleo que es inherente al sistema capitalista. Además se considera explícitamente la necesidad de mejorar la distribución del ingreso así como de desarrollar el sector agrícola a través de la transferencia de recursos desde el sector industrial. Si bien se reconoce la existencia de conflictos entre los objetivos redistributivos y las posibilidades de inversión y crecimiento, se plantea que en las circunstancias actuales existe la necesidad de superarlos.

En esta propuesta también se sugiere la implementación conjunta de las políticas de promoción de exportaciones y sustitución de importaciones. Para las industrias más maduras el ámbito privilegiado de competencia debe ser el internacional. Simultáneamente la protección del mercado interno debe evitar la excesiva diversificación y continuo cambio que impiden la ampliación de escalas de producción y la generación de eslabonamientos. Para esto se propone la estandarización de los productos industriales. La producción de productos de exportación y de sustitución de importaciones debe basarse en el uso y transformación de recursos naturales y debe buscar la mayor integración vertical posible de las distintas actividades involucradas.

En cuanto al contexto adecuado para llevar a cabo la propuesta se plantea la reformulación del marco institucional incluyendo el sistema de incentivos, el rol del Estado y la participación de los trabajadores en la política empresarial. Obviamente dicho contexto deberá ser compatible con los objetivos redistributivos y de crecimiento. Si bien los autores plantean que debe haber complementariedad entre pequeña y gran industria, consideran, sin embargo, que el sector informal podría ser la base de la estrategia para extender el desarrollo industrial y tecnológico. En todo caso, señalan como necesario el liderazgo del Estado sobre la base de un amplio consenso social.

Finalmente, en la propuesta de Villarán (1986), se plantea como objetivo central la reestructuración de la industria peruana. Específicamente se persigue alcanzar la independencia tecnológica, descentralizar la industria, reforzar los eslabonamientos intersectoriales y mejorar el nivel de vida de los trabajadores. El principal elemento de esta propuesta es el desarrollo de innovaciones tecnológicas. Para esto el Estado debería apoyar instituciones de Investigación Tecnológica, propiciar el empleo de maquinaria y equipo producido en el país, y fomentar la utilización de tecnologías apropiadas. Toda la propuesta, sin embargo, busca ser implementada prioritariamente a través de la pequeña industria. En este sentido se plantea la necesidad de consolidar, ampliar y diversificar las pequeñas empresas que existen actualmente, y de crear nuevas pequeñas empresas sobre todo de manera descentralizada. Esto se lograría con políticas de apoyo financiero, siendo también importante el fomento de la exportación de los bienes que produce este sector.

Las propuestas revisadas, no obstante presentar sus propias opciones, contienen como elementos centrales la necesidad de impulsar el desarrollo tecnológico y la inversión, los cuales independientemente de las prioridades que

se consideren, constituyen la base para cualquier proceso de industrialización eficiente y dinámico. Asimismo, en todas las propuestas se considera la posibilidad de implementar una estrategia mixta o dual, en el sentido de sustituir importaciones y promover exportaciones simultáneamente.

Sin embargo, sobre la base de lo visto en las secciones anteriores, es posible plantear aquí varias interrogantes. En primer lugar, aún no se ha llegado a definir con precisión las actividades que deben desarrollarse. En términos generales, sin embargo, las propuestas se orientan hacia la agricultura, los recursos naturales, y hacia la utilización de procesos intensivos en mano de obra. Las opciones por el sector informal o la pequeña empresa, no obstante su enorme importancia, no escapan al problema de definir las actividades prioritarias. Al respecto se ha mencionado que el criterio del tamaño de las empresas necesariamente está en función de la naturaleza de las actividades que se quieran desarrollar (Vega-Centeno, 1989). Las propuestas de reconversión o reestructuración de la industria, así como de estandarización de la producción, necesitan señalar claramente las respectivas prioridades. En este sentido, la opción de mejorar la performance de por lo menos ciertos sectores industriales en términos de su competitividad y/o su mayor integración al resto de la economía debería también tomarse en cuenta de manera explícita.

De otro lado, aún queda pendiente una mayor precisión respecto a las políticas y los instrumentos a utilizarse. Por ejemplo, la implementación conjunta de la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones requiere un manejo *coherente* de tarifas, tipo de cambio, sistemas de control e incentivos, entre otros, los cuales necesitan ser explicitados. Si bien las propuestas sugieren acertadamente la implementación de sistemas de incentivos basados en premios y castigos, rechazando la denominada protección "frívola" de actividades, sin embargo no abordan específicamente la cuestión de qué hacer en materia de política arancelaria. Al respecto se debe plantear la necesidad de reformular la política arancelaria existente con el fin de convertirla en un instrumento de promoción industrial.

Asimismo es necesario señalar que las propuestas revisadas aquí tienen un carácter implícitamente aislado o cerrado en el sentido de considerar la industrialización del país de manera independiente del resto de países latinoamericanos. En este sentido, también surge la necesidad de repensar la industrialización en términos de la integración y cooperación entre los países de la región, lo cual podría ampliar enormemente las perspectivas existentes. (Al respecto véase Esser s/f).

Finalmente, todo lo que se desea hacer en las distintas propuestas está necesariamente supeditado a la capacidad técnica y política (incluyendo el poder de coerción) que tenga el Estado para dirigir el proceso. La ausencia del Estado "ideal" compromete seriamente la viabilidad de las propuestas. Sin embargo, ante la opción de dejar que sea el mercado quien conduzca el proceso de industrialización, aún es posible plantear la necesidad de desarrollar políticas específicas a fin de dotar al Estado de la capacidad empresarial y administrativa necesarias.

6. *Consideraciones Finales*

El estancamiento del proceso de industrialización peruano desde hace ya más de una década, estancamiento que resalta cuando se lo compara con los países de industrialización reciente, justifica ampliamente la necesidad de revisar la estrategia y el patrón de industrialización seguidos. El diagnóstico hecho aquí sugiere, además, que en esta tarea no es posible prescindir ni de la necesidad de modernizar la agricultura ni de enfrentar el problema de la distribución del ingreso.

Las experiencias de industrialización exitosas enseñan que el mercado y la intervención del Estado no son excluyentes como mecanismos para impulsar el proceso de industrialización. La cuestión crucial es, más bien, cómo lograr una mezcla apropiada y un funcionamiento efectivo de ambos mecanismos. Las propuestas aquí revisadas sobre la industrialización peruana, adoptan precisamente una posición pragmática en cuanto a los roles que deben jugar el mercado y el Estado. En esta dirección coinciden en señalar claramente la necesidad de impulsar el desarrollo tecnológico y la inversión, orientando la industrialización hacia adentro y hacia afuera simultáneamente. Sin embargo aún queda pendiente una delimitación más precisa de prioridades, así como el diseño de políticas e instrumentos específicos a utilizar en el marco de una estrategia global que contemple, incluso, la creación de nuevos agentes y la necesidad de redefinir el papel de las instituciones existentes. Ciertamente, tales precisiones están sujetas a la viabilidad social y política de las opciones planteadas.

BIBLIOGRAFIA

- BAER, W. (1965), *Industrialization and Economic Development in Brazil*, The Economic Growth Center Yale University, Richard D. Irwin, Illinois.
- BALASSA, B. (1981), *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*, Pergamon Press, New York.
- BANCO MUNDIAL (1987), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1987*, Washington.
- COTLEAR, D. (1988), "Estancamiento Agrario, Política Macroeconómica y Economía Campesina en el Perú", CISEPA, Documento de Trabajo Nro. 76, PUCP, Lima.
- ESSER, K., (1985), "La Transformación del Modelo de Industrialización en América Latina". *Revista de la CEPAL*, Nro. 26, Agosto, pp. 103-115.
- (s/f), "Hacia la Competitividad Industrial en América Latina: El Aspecto de la Cooperación e Integración Regional". Documento base para el conversatorio "Desafíos de una Inserción Activa en la Economía Mundial para los países de América Latina". F. Ebert, Lima, Mayo 1989.
- FAJNZYLBER, F. (1983), *La Industrialización Trunca de América Latina*, Editorial Nueva Imagen, México.
- (1988), "Competitividad Internacional: Evolución y Lecciones". *Revista de la CEPAL*, Nro. 36, Diciembre, pp. 7-24.
- FFRENCH-DAVIS, R., (1986), "Algunas Reflexiones sobre el Desarrollo Industrial de Chile". *Apuntes CIEPLAN*, Nro. 26, Noviembre, Santiago de Chile.
- FITZGERALD, E.V.K. (1981), *La Economía Política del Perú 1956-1978. Desarrollo Económico y Reestructuración del Capital*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

- GIACOMAN, E. (1988), "Las Exportaciones como Factor de Arrastre del Desarrollo Industrial. La Experiencia del Sudeste de Asia y sus Enseñanzas para México". *Comercio Exterior*, Abril, 38 (4), pp. 275-284.
- IGUÍÑIZ, J. Y TAVARA, J. (1983), "Desarrollo Industrial, Pautas de Crecimiento y Opciones, Análisis Comparativo 1969-1973". Fundación Ebert, Lima.
- (1986) "Reflexiones y Propuestas sobre la Industrialización en el Perú", CISEPA, Documento de Trabajo Nro. 70, PUCP, Lima.
- KRUEGER, A. (1985), "La Sustitución de Importaciones frente a la Promoción de Exportaciones", *Finanzas y Desarrollo*, Junio, 22 (2), pp. 20-23.
- MENZEL, U. y SENGHAAS, D. (1987), "Para una Definición de los Países de Industrialización Reciente". *Desarrollo Económico*, Oct.-Dic. 27 (107), pp. 323-346.
- PACK, H., y WESTPHAL, L. (1986), "Industrial Strategy and Technological Change: Theory versus Reality". *Journal of Development Economics*, 22, pp. 87-128.
- ROSSI, C. (1988), "Desindustrialización Relativa, Perú: 1970-1988, Las Políticas de Ajuste y sus Efectos sobre la Industria", Memoria de Bachiller, PUCP, Lima.
- SUCCAR, P. (1987), "The Need for Industrial Policy in LDC's - A re-statement of the Infant Industry Argument". *International Economic Review*, Jun. 28 (2), pp. 521-534.
- TELLO, Mario (1988), "Organización Industrial, Características de la Industria y Política Comercial en el Perú: 1971-1985". CISEPA. Documento de Trabajo Nro. 73, PUCP, Lima.
- THORP, R. y BERTRAM, G. (1985), *Perú: 1890-1977. Crecimiento y Políticas en una Economía Abierta*, Mosca Azul Editores —Fundación Ebert— Universidad del Pacífico. Lima.
- VEGA-CENTENO, M. (1988), "Desarrollo Industrial, y Exportaciones Industriales", *Economía*, Junio, 11 (21), pp. 9-40.

ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO INDUSTRIAL

- (1989), "Industrialización e Industrias de Pequeña Escala: Realidad y Perspectivas", Mimeo, PUCP, Lima.
- VILLARAN, F. (1986), "La Pequeña Empresa Industrial y su Papel en la Reestructuración Industrial Peruana", en *Reactivación Industrial: Del Corto al Mediano Plazo*, F. Ebert, Lima.
- (1987), "Estrategias de Desarrollo y Roles de la Artesanía y la Pequeña Industria", F. Ebert, Lima.

