

<u>PRESENTACION</u>		5
<u>ARTICULOS</u>		
	<i>ROBERTO ABUSADA-SALAH</i> Políticas de Industrialización en el Perú, 1970-1976.	9
	<i>ADOLFO FIGUEROA</i> La Economía Rural de la Sierra Peruana.	35
	<i>ROSEMARY THORP Y G. BERTRAM</i> Industrialización en una Economía Abierta: el caso del Perú en el período 1890-1940.	63
<u>COYUNTURA</u>		
	<i>ADOLFO FIGUEROA, JAVIER IGUIÑIZ, MARIE-EVE MULQUIN, IVAN RIVERA, JOSE VALDERRAMA</i> La Economía Peruana en 1976.	107
<u>DEBATES</u>		
	<i>ROSEMARY THORP</i> Richard Webb, Government Policy and the Distribution of Income in Peru 1963-1973.	177
	<i>JAVIER IGUIÑIZ</i> Reflexiones sobre el modelo teórico de R. Webb a propósito de su estudio sobre la distribución del ingreso en el Perú.	179
<u>RESEÑAS</u>		
	<i>HERACLIO BONILLA</i> Latin America: a Guide to Economic History.	189
	<i>MARIE-EVE MULQUIN</i> E.V.K. Fitzgerald, The State and Economic Development. Peru since 1968.	190
<u>SOBRE LOS AUTORES</u>		197

Políticas de Industrialización en el Perú, 1970-1976.

ROBERTO ABUSADA-SALAH

La política industrial de los últimos siete años en el Perú es singular en el contexto latinoamericano, tanto en aquellos aspectos en que se observa continuidad con las políticas del pasado como en los que se verifica sustancial cambio.

El elemento básico de continuidad se refiere al renovado impulso que cobran las políticas tradicionales de sustitución de importaciones en un período en el cual la desilusión con este tipo de medidas es ya generalizada en Latinoamérica. Por otra parte el aspecto crucial de cambio radica en el hecho de que, en el período referido, se somete al sector industrial peruano a profundas reformas que pretenden cambiar las relaciones de propiedad al interior de las unidades productivas. Estas reformas, a su vez, se inscriben en un intento más amplio de cambiar drásticamente la estructura económica del país.

El objeto del presente ensayo es el de analizar la experiencia industrial en el Perú de los últimos años. Una experiencia que se desarrolla bajo una peculiar combinación de políticas clásicas de sustitución de importaciones interactuando con reformas estructurales de gran alcance. Las particularidades del proceso son, por tanto, muy importantes y numerosas.

A la reforma de la empresa industrial privada, que introduce las Comunidades Industriales, que participarán tanto en las utilidades como en la propiedad, fueron aparejados otros dispositivos legales que afectaron profundamente el comportamiento de trabajadores y empresarios. Entre estas leyes figuran preponderantemente la Ley de Estabilidad Laboral y la ley que crea un Sector de Propiedad Social. Asimismo, el Estado es llamado a desempeñar un papel industrial importante, dedicándose a la industria llamada "básica".

La reforma industrial se propone pues moldear un nuevo tipo de aparato productivo integrado por diversas formas de organización industrial, las cuales son llamadas a coexistir dentro de un esquema pluralista cuya consistencia lógica no fue analizada de antemano con suficiente profundidad.

Como resultado se creó un clima de incertidumbre acerca de la política industrial de largo plazo que impidió un desarrollo coherente del sector; propició un comportamiento empresarial errático y un desempeño en general muy pobre a pesar de la magnitud de los recursos que absorbió. En efecto, durante el período 1970-1975 la capacidad industrial instalada real creció en 62 por ciento (ver Cuadro 8), la inversión en maquinaria y equipo creció a un ritmo anual real de 25 por ciento. Sin embargo, el producto sólo creció a una tasa anual de 6.5 por ciento durante el mismo período¹. La disparidad entre esta tasa de crecimiento tan moderada y la gran expansión de la base productiva industrial es tanto más grave si se considera que en este período la demanda por bienes industriales se expandió notablemente, con excepción de 1975, año en que la economía entra en una fase de recesión. De esta manera, el bajo crecimiento del sector industrial puede ser explicado solamente en términos de marcada ineficiencia y por un aumento impresionante en la subutilización de la capacidad instalada. La absorción de mano de obra por parte del sector industrial fue insignificante debido principalmente a la interacción de los efectos creados por la Ley de Comunidad Industrial y la administración de la Ley de Estabilidad Laboral.

La experiencia de la comunidad industrial fue igualmente poco satisfactoria y en 1977 fue modificada casi totalmente. Asimismo, el Sector de Propiedad Social, el cual se declaró que sería preponderante en la economía, se encuentra casi totalmente paralizado con sólo seis empresas y con posibilidades casi nulas de reactivación.

Finalmente, el "manejo de las reformas" ha requerido un número creciente de controles cuyo costo administrativo es claramente cuantioso. En la actualidad, el sector industrial está sujeto a controles que operan caso por caso para regular inversión, reinversión, precios, monto y composición de importaciones de insumos y maquinaria, protección vía prohibiciones, liberaciones arancelarias, empleo y despido de trabajadores. La proliferación de controles de este tipo, que afectan casi la totalidad de las decisiones importantes y el desempeño económico en una empresa, ha dado lugar a que los empresarios privados operen bajo la percepción, en la mayoría de casos correcta, de que sus utilidades dependen en gran medida de sus trámites ante la administración pública y de esta manera han desviado gran parte de su talento empresarial hacia actividades típicamente no productivas.

El fracaso de las políticas de sustitución de importaciones ha dejado a los países más desarrollados de Latinoamérica con severos y crónicos problemas de

1 El crecimiento del sector fabril en 1976 fue de 5.3 por ciento en términos físicos y se anticipa será negativo en 1977.

Balanza de Pagos, una estructura industrial de costos altos debido al ambiente de sobreprotección en que se desarrolló y por lo tanto incapaz de romper con el mercado local y exportar artículos manufacturados. Por último, la dependencia de estas economías de importaciones de insumos y bienes de capital hacían que sus problemas de Balanza de Pagos tuvieran un impacto creciente en el nivel de actividad, debido a la importancia, en términos de producto y empleo, que la industria sustitutiva de importaciones tiene en estos países. Es justamente la magnitud del sector manufacturero la que impide, en los países de mayor desarrollo de América Latina, la corrección de las políticas industriales y la eliminación de su sesgo anti-exportador sin incurrir en altos costos económicos y sociales.

Si bien el Perú ha encontrado los mismos problemas de Balanza de Pagos, éstos han frenado el proceso sustitutivo de importaciones en una etapa relativamente incipiente; por lo tanto, el viraje de política industrial hacia un mayor énfasis en la promoción de exportación de manufacturas es mucho menos costosa que en otros países.

El Perú sólo tiene al 5 por ciento de su población económicamente activa empleada en el sector industrial². Este representa alrededor del 20 por ciento del Producto Interno Bruto y sólo 200 empresas industriales dan cuenta de cerca de las dos terceras partes del producto industrial.

En la siguiente sección se presentan en forma muy breve los componentes de la política económica-social que moldeó la reforma del sector industrial y se discuten sus efectos en las unidades productivas. La sección III dá el sustento cuantitativo al trabajo, analizando la información básica referente a las principales características del sector y sus tendencias. Por último se incluyen en la sección IV algunos comentarios finales.

II ELEMENTOS BASICOS DE LA NUEVA POLITICA INDUSTRIAL EN EL PERU.

La característica fundamental de las políticas industriales es la adherencia al esquema de industrialización sustitutiva de importaciones. Esta característica se manifiesta en el alto grado de protección arancelaria aunada a una política cambiaria que sobrevaluó el sol durante la mayor parte del período que nos ocupa. Criterios tales como el abastecimiento del mercado interno ganan renovada importancia frente a los tímidos esfuerzos encaminados a la promoción de exportaciones manufactureras.

Los incentivos concretos de industrialización se concentran fundamen-

2 Establecimientos con 5 o más trabajadores.

taimamente en la Ley General de Industrias de 1970 la cual, como discutiremos más adelante, ha tenido un profundo efecto en la modalidad de desarrollo industrial que ha seguido el sector manufacturero peruano

La Ley General de Industrias señaló prioridades para el desarrollo de la industria, según el tipo de bien producido, haciendo girar el esquema de incentivos arancelarios tributarios y de descentralización, alrededor de dichas prioridades. Al mismo tiempo reserva la industria básica para el Estado y regula la participación del capital extranjero. Un segundo elemento de política industrial que involucra la Ley General de Industrias se refiere a la introducción de la Comunidad Industrial, la cual fue diseñada para modificar la estructura de participación en la propiedad de las empresas, con el objetivo último de hacer que los trabajadores lleguen a poseer el 50 por ciento del capital accionario de sus respectivas empresas. En tercer lugar, el Reglamento de la Ley General de Industrias introdujo el llamado Registro Nacional de Manufacturas, el cual es un sistema de protección a la industria nacional basado en prohibiciones de importar artículos que se producen domésticamente.

El último elemento básico que afecta el desenvolvimiento de la manufactura en el período se encuentra en la Ley de Estabilidad Laboral promulgada en Noviembre de 1970, la cual limita drásticamente la facultad de despido de trabajadores.

En la presente sección nos concentraremos en el análisis de los mecanismos económicos que cada una de estas políticas ponen en movimiento y, más crucialmente, la interacción de estos mecanismos en el contexto del desarrollo de la industria manufacturera peruana.

Es importante notar que estas medidas han interactuado entre sí de manera muy particular, generando importantes distorsiones del proceso de desarrollo y muchas veces contradiciendo el propósito expreso de las medidas. Centraremos el análisis en aquellas características más importantes del proceso de desarrollo industrial relacionándolas de la manera más directa posible con las medidas de política que han regido el proceso.

En el ámbito cualitativo, tanto la Ley General de Industrias como la Ley de Estabilidad Laboral generaron de inmediato una crisis de confianza por parte del sector empresarial cuyos efectos probaron ser de largo plazo. El foco de desconfianza se centró, como era de esperarse, en la creación de la Comunidad Industrial y en la implementación de la Ley de Estabilidad Laboral y se manifiesta en la notoria disminución en el ritmo de creación de nuevas empresas y en una retracción de la nueva inversión en general.

Más adelante, el anuncio de la creación del nuevo sector de Propiedad Social, la publicación del anteproyecto y, luego, la ley respectiva fueron vistos

por el sector empresarial privado como nuevos índices de que el Gobierno planeaba una estrategia de desarrollo industrial basada fundamentalmente en la empresa estatal y las empresas del sector de Propiedad Social; estas, se declaraba, serían predominantes en una economía donde existiría una pluralidad de formas de propiedad.

El Gobierno, pues, planteaba la creación del Sector de Propiedad Social (el cual operaría según la ley bajo un régimen promocional preferencial) como el de un sector que se adiciona al resto de formas de propiedad y no en desmedro del sector privado reformado por la comunidad laboral. El sector privado, por su parte, no podía dejar de advertir que la creación de un nuevo sector planteaba la seria amenaza de la desaparición del llamado sector privado reformado; especialmente ante el ímpetu con el cual avanzaba la presencia estatal en la actividad industrial durante todo el período.

La disminución del nivel de confianza de la clase empresarial se centra con especial claridad ante el debate acerca de si el "pluralismo" que pregona el Gobierno es o no compatible con el carácter de "predominancia" que en la esfera económica se daría al nuevo sector de Propiedad Social.

Un simple análisis del tema, en efecto, muestra que si se desea alcanzar dicha predominancia ésta sólo sería factible si se dotaba al Sector de Propiedad Social de cierta "masa crítica", la cual podría haber sido obtenida convirtiendo hacia el nuevo sector a las Cooperativas Agrarias de Producción; inyectando altos niveles de inversión al menos en los primeros años después de su creación; y, por último, disminuyendo sobretodo la importancia relativa de las otras formas de propiedad presentes³. Es ésta la condición que alentó las mayores dudas en el sector empresarial acerca de su futuro rol en la conducción de las empresas industriales.

Sin embargo, los empresarios privados encontraron en la Ley General de Industrias un régimen de incentivos caracterizado por una generosidad sin precedentes en la historia de la promoción industrial en el Perú. Estos incentivos incluyeron principalmente exoneraciones hasta el 85 por ciento al pago del impuesto a la renta (según la prioridad dada a la empresa) de las utilidades reinvertidas. Asimismo se contemplaron rebajas arancelarias para la importación de bienes de capital que oscilan entre el 40 y 90 por ciento y entre el 20 y 80 por ciento para los insumos industriales.

De otro lado, y también dentro del marco de la Ley General de Industrias, se otorgó incentivos crediticios excepcionales en cuanto a tasas de interés

3 Para un análisis más detallado ver: Roberto Abusada Salah, "An Economic Analysis of Perú's Social Property Legislation", *Economic Analysis and Workers's Management*, (Belgrado, 1974), viii, pp. 223-38.

subsidiadas, mayores períodos de amortización y más largos plazos de gracia. Se otorgaron incentivos administrativos y tecnológicos en cuanto a la provisión preferencial de infraestructura, venta de insumos y asistencia técnica. Finalmente se implementaron variados incentivos a la descentralización. Adicionalmente, el reglamento de la Ley de Industrias introdujo implícitamente niveles de protección extremos al facultar, a través del Registro Nacional de Manufacturas, a los empresarios a bloquear efectivamente toda importación competitiva con su producción.

El panorama que emerge resulta, por tanto, como uno en el cual los empresarios privados son despojados de derechos que, hasta la dación de la ley, se juzgaban como inalienables. La clase empresarial percibe con relativa claridad que no jugará un rol importante en el futuro desarrollo de la industria. Pero a corto plazo ve con certeza que podrá realizar tasas de ganancia muy altas gracias al sistema de incentivos tributarios y a la altísima protección para-arancelaria implícita en el Registro Nacional de Manufacturas.

A nuestro juicio, el ambiente económico que generó la Ley General de Industrias ha provocado un comportamiento empresarial privado que pone especial énfasis en la rentabilidad de muy corto plazo y, lo que es más importante, un comportamiento totalmente divorciado de los objetivos sociales que el crecimiento industrial traería consigo en otras circunstancias. Es importante, en este punto, explicitar los elementos fundamentales del mencionado comportamiento empresarial privado

En primer lugar, el empresario privado percibe claramente que en determinado plazo perderá el control efectivo de su empresa⁴. Este plazo puede ser prolongado si se mantiene bajo el nivel de utilidades ya que éstas ponen en movimiento la maquinaria de la Comunidad Industrial, o si produciéndose niveles altos de utilidades, éstas son reinvertidas al amparo de los incentivos de la Ley.

El comportamiento empresarial, creemos, ha involucrado una estrategia de inflación de costos vía aumentos de salarios de los gerentes dueños de las empresas, así como el traslado de utilidades hacia sectores no afectados por la comunidad laboral, particularmente el sector comercio. De otro lado se han aprovechado al máximo los incentivos tributarios a la reinversión.

4 Una interesante discusión acerca de las actitudes de los empresarios ante la introducción de las comunidades industriales, puede encontrarse en G. Alberti, "Los Empresarios y la Comunidad Industrial" en G. Alberti, J. Santistevan, L. Pásara (eds), *Estado y Clase: la Comunidad Industrial en el Perú* (Lima, IEP, 1977), pp. 241-89. Aquí el autor divide en base a sus entrevistas a los empresarios en grupo a favor, indiferentes y en contra de la comunidad industrial. Sin embargo, de las entrevistas se desprende que existe consenso empresarial, como el mismo autor admite (p. 286), en contra de los elementos básicos de la comunidad industrial.

Esta última alternativa debe ser analizada conjuntamente con los elementos esenciales de comportamiento de los trabajadores como miembros de la Comunidad Industrial y del sindicato y, por otra parte, teniendo en cuenta la manera en que se aplicó la Ley de Estabilidad Laboral a través de todo el período⁵.

La voluntad del empresario de reinvertir al máximo, al amparo de los incentivos, ha tenido en la gran mayoría de los casos el amplio respaldo de los trabajadores. El empresario vió en la reinversión no sólo una manera eficiente y muy poco costosa de aumentar la producción sin aumentar significativamente el empleo, sino que al mismo tiempo prolongaba el período en el cual mantendría mayoritario control sobre su empresa.

Los trabajadores, a su vez, vieron en este proceso de capitalización una manera de aumentar las utilidades de las cuales participan. Igualmente, este aumento de utilidades mejoraría la posición competitiva del sindicato en su lucha por conseguir mayores salarios. Finalmente, los trabajadores no manifiestan rechazo alguno ante la mayor capitalización de la empresa, ni aun en casos extremos de automatización de los procesos con los que se encuentran ligados ya que la Ley de Estabilidad Laboral, y la forma en que se implementó, impidieron en forma casi total el despido de trabajadores.

En estas circunstancias surgen principalmente dos dificultades importantes en el manejo de la empresa. En primer lugar, el empresario empieza a percibir sus costos por remuneraciones, como un costo fijo análogo al imputable a su activo físico instalado⁶. Evidentemente, el empresario podría disminuir el empleo en el largo plazo, a través del propio proceso de erosión de la fuerza laboral. Pero este es un proceso demasiado largo.

Así, al encontrarse el empresario con un número fijo de trabajadores, no puede adecuarse a las variaciones de demanda ya sean éstas estacionales o provocadas por la apertura de nuevos mercados. La imposibilidad de contraer la fuerza laboral luego de una expansión hace que ésta nunca tenga lugar. Aun en aquellos casos en que se percibe que una expansión de la demanda será, con razonable grado de certidumbre, permanente, observamos al empresario poco dispuesto a expandir el empleo ya que existe el riesgo de que una disminución en el tamaño del nuevo mercado deje al empresario en mala situación económica al verse imposibilitado de despedir. La alternativa empresarial es, por lo tanto, la de

5 Para una lúcida descripción de la dinámica de las relaciones entre sindicato y comunidad industrial, ver: L. Pásara, "Comunidad Industrial y Sindicato" en G. Alberti, L. Pásara, J. Santistevan, (eds), *Estado y Clase: la Comunidad . . .*, op. cit., pp. 189-240.

6 En rigor, la analogía no es perfecta ya que el empresario puede, en el corto plazo, expandir el empleo.

aumentar su capacidad instalada al amparo de los incentivos a la compra de capital físico y, por lo tanto, tener capacidad de oferta ante aumentos temporales en la demanda.

Existe, pues, un fuerte incentivo a mantener gran capacidad ociosa la cual no genera, como sería de esperar, pérdidas importantes a la empresa ya que dicha capacidad productiva fue instalada a bajo costo privado gracias a los incentivos mencionados. De otro lado, este capital ocioso está asociado con un altísimo costo *social*, ya que la escasez intrínseca del capital es grave en el Perú.

El factor de estabilidad laboral a su vez ha desempeñado un papel decisivo en la negativa empresarial de ampliar el uso de su capacidad instalada vía aumento en el número de turnos trabajados⁷. Esta decisión es particularmente nefasta cuando el empresario quisiera implementar turnos adicionales para producir para el mercado de exportación, mercados cuya penetración es más difícil y donde idealmente se debería tener la facultad de contraer el empleo en casos en que los "experimentos exportadores" fracasen.

Estas circunstancias han hecho que durante este período se haya tratado de limitar las contrataciones de personal y, cuando la expansión de la fuerza laboral resultase indispensable, se recurriera a contratación de personal eventual el cual es despedido antes de caducar el período de prueba. Todo esto conlleva por supuesto mayores costos para los empresarios en términos de baja de productividad del personal eventual por falta de tiempo de entrenamiento en el puesto. Igualmente existe una pérdida neta para el conjunto de trabajadores eventuales, al operar en un mercado laboral de alta rotatividad que los priva de las oportunidades de capacitación en el trabajo y de promover así su situación dentro de determinada empresa.

Una segunda dificultad, probablemente la más grave, es la que ha creado la Ley de Estabilidad Laboral en cuanto contribuye significativamente a debilitar el nivel mínimo de disciplina laboral necesario para el funcionamiento eficiente de un establecimiento industrial moderno. Ha generado, además, la virtual desaparición del implícito sistema de incentivos que premia al trabajador individual en función de la intensidad y calidad de su esfuerzo.

Desde el punto de vista de la distribución del ingreso, vemos que la ley ha provocado una mayor desigualdad al acentuar fuertemente la segmentación del mercado laboral, la cual es consecuencia de la dualidad (moderno-tradicional) característica de la economía peruana. De esta forma se puede observar que el

7 El nexo entre la Ley de Estabilidad Laboral, la selección de técnicas intensivas en capital y subutilización de la capacidad instalada se encuentra documentado en R. Abusada Salah, "Capital Utilization: A Study of Peruvian Manufacturing" (Massachusetts, Disertación Doctoral, 1976).

principal determinante de los ingresos de un trabajador es su acceso a los medios de producción que se encuentran concentrados en el sector moderno. La Ley de Estabilidad Laboral, unida a los incentivos tributarios a la reinversión, ha frenado de hecho la expansión del empleo moderno. Dadas estas circunstancias el sector moderno se expande a través de una capitalización más acelerada que reemplaza mano de obra. El panorama es aún más adverso si notamos que la cobertura de la ley es inferior al 20 por ciento de la Población Económicamente Activa⁸. Así, paradójicamente, los mecanismos de la ley operan en contra de los trabajadores de menores ingresos empleados en el sector tradicional y, más gravemente, en contra de los desempleados quienes encuentran que su absorción por el sector moderno es cada vez más lenta y difícil.

Por otra parte, al interior del sector industrial la interacción de la estabilidad laboral con la comunidad industrial ha contribuido a crear un ambiente de permanente conflicto entre trabajadores y empresarios, en diametral oposición a los objetivos expresos de la Ley General de Industrias⁹.

Finalmente, es muy importante analizar las características de la protección arancelaria y para-arancelaria dentro de la cual se ha desarrollado la industria en el período que nos ocupa. Con la Ley de Promoción Industrial de 1959 se empieza a usar con mayor fuerza que en el pasado la protección arancelaria como una medida efectiva de implementar una política de sustitución de importaciones.

La Ley General de Industrias no incluye un nuevo arancel y la modificación al arancel vigente antes de 1968 no ocurre sino en 1973, en que se adopta un arancel que incorpora la nomenclatura común a los países del Grupo Andino (NABANDINA) pero que no modifica sustancialmente la estructura arancelaria vigente antes de 1968. Sin embargo, la Ley General de Industrias introduce, como hemos mencionado, una vasta modificación en las exenciones aplicadas al arancel, liberando del pago de gran parte de los derechos aduaneros a los bienes de capital y a los insumos industriales. Por lo tanto los aranceles efectivamente pagados y por consiguiente los grados de protección, son menores para los fabricantes de bienes de capital e insumos que para los fabricantes de bienes de consumo final en contraposición a las prioridades que establece la propia Ley General de Industrias.

Durante todo el período, sin embargo, el arancel es un instrumento

8 Aproximadamente igual al "empleo moderno" estimado en 21 por ciento, ver: R. Webb, *Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973* (Cambridge, 1977). Los estimados de Webb incluyen al sector gobierno en el cual la aplicabilidad a la Ley de Estabilidad Laboral es dudosa como lo demuestra la experiencia de los años recientes.

9 Ver: G. Alberti, *op. cit.*, p. 267.

puramente referencial a partir del cual empiezan a aplicarse una gran variedad de modificaciones como son las exenciones, las licencias, las prohibiciones a importar y, la más importante de todas las medidas para-arancelarias, el Registro Nacional de Manufacturas.

Como hemos mencionado anteriormente, el Registro Nacional de Manufacturas permite al fabricante nacional bloquear la importación de bienes semejantes a los que produce. En realidad, la reglamentación del registro permite la importación en aquellos casos en que la producción nacional no se halle debidamente calificada o sea insuficiente para cubrir la demanda local. En la práctica, sin embargo, los empresarios lograron registrar la gran mayoría de sus productos y por otra parte existen grandes dificultades en probar si en efecto se puede abastecer la demanda local de dichos bienes e insumos. Surgen, adicionalmente, innumerables casos en que el usuario de determinado insumo se ve incapacitado, en la práctica, de probar que el insumo que se le obliga adquirir no posee la calidad ni aun las características necesarias para su proceso productivo.

Un elemento aún más importante que introduce el registro consiste en el hecho de que al prohibir la importación de determinado bien o insumo, y en la ausencia de un efectivo control de precios dada la configuración de la demanda interna, se otorga al productor del bien prohibido una protección virtualmente infinita que le permite elevar sus precios hasta los niveles más altos compatibles con la maximización de utilidades. El usuario, por otra parte, no montará una fuerte resistencia contra el proveedor, ya que por lo general este usuario está a su vez protegido por el registro y puede elevar sus precios. Finalmente, es el consumidor de bienes terminados el que financia en gran medida los altos beneficios y/o ineficiencias generados a lo largo de la cadena productiva¹⁰.

Debido principalmente a la vigencia e implementación del Registro Nacional de Manufacturas es muy común encontrar algunos productos e insumos (particularmente bienes de consumo durable y algunos bienes intermedios), con precios domésticos superiores en 300 por ciento a aquellos precios vigentes en el mercado internacional. Estas fuertes divergencias entre precios domésticos e internacionales no se reflejan en algunos casos en altos niveles de utilidades, sino que simplemente encubren gruesas ineficiencias en procesos productivos que son, gracias al registro, propagadas a través de toda la estructura industrial.

La elevadísima protección implícita en la vigencia del registro permite incluso que algunas empresas que muestran un alto valor agregado y sólida situación financiera, tengan valor agregado negativo cuando éste es evaluado a

10 Para la determinación del desplazamiento, hacia adelante y hacia atrás, de los precios es preciso conocer las elasticidades de oferta y demanda relevantes.

precios del mercado mundial. Es decir, el valor de los insumos a precios internacionales (más regalías, depreciación de equipo importado y otros gastos en divisas) supera al valor de importación CIF de los bienes producidos por la empresa en un período dado. Esto implica que el cierre de estas empresas y el reemplazo de su producción por productos importados mejoraría la Balanza de Pagos.

Todas las distorsiones mencionadas en relación al Registro Nacional de Manufacturas, generan una asignación ineficiente de recursos en la industria concebida dentro de un esquema sustitutivo de importaciones. Si reemplazáramos este esquema por otro que diera igual énfasis a la exportación manufacturera, veríamos que los efectos del Registro serían intolerables como lo son para todas aquellas empresas que actualmente pretenden exportar pero aparecen con un nivel de ineficiencia artificial provocado por el requisito de proveerse de insumos en el mercado local a precios inaceptables y que, por lo tanto, no realizan exportaciones por ser éstas no competitivas en el mercado internacional.

III. DESEMPEÑO DEL SECTOR MANUFACTURERO PERUANO BAJO LOS EFECTOS DE LAS POLITICAS UTILIZADAS

El objeto de esta sección es analizar las características más importantes del desenvolvimiento del sector industrial bajo el efecto combinado de las políticas implementadas, tratando de proporcionar sustento cuantitativo a la argumentación de la sección anterior.

1. La importancia de la manufactura en la economía

La participación del sector manufacturero en el Producto Nacional Bruto es notablemente estable a pesar de los grandes incentivos a la industrialización que acompañaron a la Ley de Promoción Industrial de 1959 y luego a la Ley General de Industrias de 1970. En el Cuadro 1 se ve que en 1960 la participación del sector manufacturero en el Producto Nacional Bruto era del 17 por ciento y registra un muy moderado aumento (a 21 por ciento) en un período de 15 años. Pero a partir de 1970 la participación manufacturera permanece casi estable. El pequeño aumento que se verifica es producto del virtual estancamiento que se produce en la agricultura, silvicultura, pesca y minería en el período 1970-1975.

A nuestro juicio, existe durante el período un fenómeno que opera adicionalmente en contra del aumento real de la participación de la manufactura en el Producto Nacional Bruto. Es la aparición, o crecimiento relativamente mayor, de ramas manufactureras que por encontrarse protegidas tienen productos valorados a precios notablemente más altos que aquellos que rigen en el mercado internacional. Tal es el caso de la rama automotriz, las ramas productoras de electro-domésticos y maquinaria no-eléctrica. Su corrección

podría concebiblemente disminuir la participación manufacturera en el Producto Nacional Bruto a niveles de 1960.

Cuadro 1

Participación porcentual del sector industrial
en el Producto Nacional Bruto (*)

Años	%
1960	17
1963	17
1967	20
1968	20
1969	20
1970	20
1971	20
1972	21
1973	21
1974	21
1975	21

(*) Fuente: "Cuentas Nacional del Perú 1970-1974", Banco Central de Reserva (Lima, 1977). Los datos correspondientes a 1975 provienen de los informes preliminares del Banco Central de Reserva.

El Cuadro 2 muestra que el crecimiento del sector industrial ha sido en efecto lento. Entre 1971 y 1975 importantes sectores han permanecido casi estancados; es el caso de los sectores textil, calzado y confecciones. En otros el crecimiento ha sido negativo: muebles, madera, papel y cueros. Paradójicamente en varios de estos sectores el Perú posee clara ventaja comparativa. Los sectores que han registrado altas tasa de crecimiento son los de bebidas, caucho, maquinaria no eléctrica, aparatos eléctricos y material de transporte. Estas tres últimas, que han alcanzado las más altas tasa de crecimiento, son equívocamente clasificados en el Perú como "ramas mayormente productoras de bienes de capital", cuando el grueso de su producción se concentra en electro-

domésticos y automóviles. La producción de bienes de capital no es significativa en el país con excepción de las ramas productoras de vehículos de transporte y embarcaciones pesqueras, pero aún en estos casos el grado de elaboración que se realiza es pequeño ya que se trata mayormente de actividades de ensamblaje. En conjunto, el sector industrial presenta un crecimiento entre 1971 y 1975 de 6.5 por ciento, tasa que contrasta con el 12 por ciento de crecimiento industrial que el Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975 proyecta para ese período¹¹.

Cuadro 2

Crecimiento del volumen físico de producción 1971-1976 e importancia relativa por sector industrial(*)

Sector	0/o del valor agregado industrial	Tasa Anual de crecimiento
	1971	71-76
Alimentos	16.1	3.2
Bebidas	8.9	10.4
Tabaco	3.0	7.2
Textiles	11.5	1.2
Calzado y vestuario	4.1	0.4
Madera y corcho	1.5	-1.6
Muebles y accesorios	1.8	-2.1
Papel y derivados	2.7	-0.2
Imprenta y conexas	3.2	1.4
Industria del cuero	0.7	-1.5
Industria del caucho	2.1	10.4
Sust. y productos químicos	11.5	17.0
Petróleo y derivados	5.5	5.7
Minerales no metálicos	5.5	8.8
Metálicos básicos	4.1	11.2
Productos metálicos	4.0	4.2
Maquinaria y equipo	2.9	21.7
Maquinaria y accesorios eléctricos	3.5	17.8
Material de transporte	3.2	13.3
Manufacturas diversas	4.2	9.5
Total sector industrial	100.0	6.5

(*) Fuente: Elaborado a partir de un índice de quantum usado datos del crecimiento físico de la producción publicado en "Índices del Sector Manufacturero", *Ministerio de Industria y Turismo*, (Lima, 1976). El porcentaje de valor agregado industrial fue tomado de "Estadística Industrial Peruana" *Ministerio de Industria y Turismo* (Lima, 1974), ii, pp. 15-20.

11 "Plan Nacional de Desarrollo, 1971-1975", *Instituto Nacional de Planificación* (Lima, 1971).

La imagen que emerge es pues la de un sector industrial que en términos generales es poco dinámico y en el cual no se presentan los signos de un proceso industrial que avanza a través de etapas cada vez más complejas en el proceso de sustitución de importaciones. De otro lado, el camino de la exportación de manufacturas es claramente desechado como analizaremos más adelante. La participación de manufacturas en nuestras exportaciones es de sólo 10 por ciento en el año 1976 y el grueso de éstas está constituido por artículos con muy bajo grado de elaboración como son las aleaciones de minerales y las fibras naturales con escaso valor agregado.

En la evaluación del sector industrial que pretende este ensayo, es de crucial importancia hacer una separación entre los establecimientos pequeños con menos de 20 trabajadores (obreros y empleados), y el conjunto de plantas industriales con 20 ó más trabajadores que dadas sus características tecnológicas podrían ser agrupadas dentro de lo que se denominaría el sector fabril moderno. Esta dicotomía, si bien es en parte arbitraria, da cuenta de grandes diferencias en técnicas productivas, productividad del trabajo y del capital, organización del proceso productivo, niveles salariales, etc.

El Cuadro 3 muestra la evolución del número de establecimientos, con 5 ó más trabajadores, y del empleo y producción industriales desde 1968. Se observa que el número de establecimientos ha crecido a una tasa del 5 por ciento anual hasta 1975. El sector industrial emplea aproximadamente 5 por ciento de la Población Económicamente Activa.

Cuadro 3
Numero de establecimiento - Valor Bruto de Producción y Valor Agregado (*)
Período 1968-1975
(Valores en millones de soles)

Años	No. de establecimientos	Personal ocupado	Valor bruto de producción	Valor agregado
1968	5,713	187,121	No disponible	38,266.3
1969	6,505	184,847	No disponible	40,067.9
1970	6,463	195,681	105,095.9	49,546.4
1971	6,688	208,790	124,549.7	60,504.3
1972	6,725	222,934	145,296.2	70,475.1
1973	7,308	238,865	167,089.1	73,780.2
1974	7,788	254,090	222,833.8	95,261.8
1975	7,783	256,600	259,888.9	113,680.5

(*) Fuente: "Estadística Industrial Peruana Ministerio de Industria y Turismo (Lima, 1968-1975).

Sin embargo, en el Cuadro 4 vemos que el "sector fabril" incluye sólo al

29 por ciento¹² de los establecimientos en el sector industrial, emplea al 4 por ciento de la Población Económicamente Activa y representa el 90 por ciento del producto industrial. Estos datos indican con claridad cuán reducida es en efecto la base industrial peruana.

Cuadro 4

Establecimientos, personal ocupado y producción por nivel de ocupación (*) Año 1975
(valores en millones de soles)

Nivel de personal ocupado	Número de establecimientos	% del total	Personal ocupado	% del total	Valor agregado	% del total
Paralizadas	274					
1-4						
5-9	3,513	46.8	23,440	9.2	4,957.7	4.4
10-14	1,157	15.4	13,740	5.4	3,464.0	3.0
15-19	634	8.4	10,701	4.2	3,463.8	3.1
20-49	1,228	16.4	37,768	14.7	13,138.5	11.6
50-99	485	6.5	33,951	13.2	12,205.3	10.7
100-199	275	3.7	39,232	15.3	17,284.5	15.2
200-499	165	2.2	50,384	19.7	26,607.1	23.4
500-999	39	0.5	24,542	9.6	14,511.6	12.8
1,000 a más	12	0.1	22,305	8.7	17,452.9	15.8
Total en funcionamiento	7,508	100	256,063	100	113,585.4	100

(*) Fuente: Resultados preliminares de "Estadística Industrial", Ministerio de Industria y Turismo (Lima, 1975), doc. int.

2. Concentración en el sector fabril

Como hemos mencionado anteriormente, si bien el número de establecimientos en el sector fabril parece, a primera vista, respetable, son sólo una pequeña minoría de empresas las que concentra la producción industrial. En el Cuadro 5 observamos que las 200 empresas más grandes (de acuerdo a su valor

12 Este porcentaje es sobreestimado en la medida en que muchos establecimientos pequeños (menos de 10 trabajadores) no se encuentran registrados.

bruto de producción) concentran en 1973 el 62.3 por ciento del Valor Bruto de Producción fabril y aproximadamente un tercio del empleo en ese sector. Se puede apreciar además que el grado de concentración no ha variado sustancialmente desde 1969.

Es preciso notar que la información sobre concentración de la producción que presenta el Cuadro 5 subestima el grado de concentración, ya que selecciona a las 200 empresas mayores según el valor bruto de su producción y no su valor agregado que es la variable relevante para medir el producto. Así, se incluyen en estas 200 empresas a algunas empresas "pequeñas" que de acuerdo al criterio de Valor Bruto de Producción aparecen como grandes, al dedicarse éstas a actividades de pequeña transformación de insumos de alto costo como es el caso del trigo y algunos minerales. Se espera que si se toma como criterio de concentración al valor agregado, las 200 empresas más grandes concentran aún un mayor porcentaje del producto sectorial.

Otro indicio del alto grado de concentración se nota al observar las importaciones efectuadas por las empresas industriales. En 1974 sólo 10 empresas efectuaron 36 por ciento del total de importaciones del sector industrial, mientras que las 100 empresas industriales más importantes por sus importaciones representaron el 74 por ciento de las importaciones industriales¹³.

El Cuadro 5 muestra que el grado de concentración no ha variado en el período 1969-1973. Por otra parte, en la dimensión espacial de la zona Lima-Callao continúa concentrando el grueso (70 por ciento) de la producción pese a los incentivos a la descentralización implementados desde 1970.

2. *La dependencia de insumos importados*

A medida que avanza el proceso de sustitución de importaciones es de esperar que el componente importado del producto industrial vaya cayendo. Este fenómeno no se verifica en el Perú en el período que analizamos puesto que la dependencia de insumos importados va en aumento (ver Cuadro 6). Este cuadro incluye el valor de los insumos importados como porcentaje del Valor Bruto de Producción para los años 1971-1975.

Es importante mencionar que a pesar de observarse aumentos en el componente importado del Valor Bruto del Producto, éstos tienden a ser subestimados ya que están expresados en soles en un período en el cual la moneda nacional estuvo marcadamente sobrevaluada.

13 Datos provenientes del Banco Central de Reserva y correspondiente al uso real de divisas por todo concepto en 1974 para el Sector Industrial.

Los aumentos en el componente importado ponen de manifiesto el fracaso de las políticas industriales que a través de medidas como el Registro Nacional de Manufacturas intentaron forzar el uso de "insumos domésticos". El problema que aquí se observa es el de fabricantes nacionales de insumos que dependen a su vez en gran medida de insumos importados. Son en general las ramas productoras de insumos donde se produce con niveles de valor agregado (a precios internacionales) menores.

Cuadro 5

Concentración del Valor Bruto de Producción y empleo en las mayores empresas del sector manufacturero (*)
Años 1969 y 1973

	1969		1973	
	Valor Bruto de Producción	Empleo	Valor Bruto de Producción	Empleo
10 Mayores empresas	25.8	5.3	22.3	5.7
50 Mayores empresas	43.9	14.8	40.7	15.4
100 Mayores empresas	53.1	21.0	51.1	22.6
200 Mayores empresas	62.4	30.7	62.3	32.6

(*) Fuente: "Concentración de la Producción y Estructura de la Propiedad". Instituto Nacional de Planificación (Lima, 1976), doc. int.

Cuadro 6

Estructura de insumos industriales como porcentaje del Valor Bruto de Producción (*)

Año	Insumos Nacionales	Insumos Importados	Total Insumos
1971	35	17	52
1972	35	16	51
1973	39	17	56
1974	38	19	57
1975	34	23	57

(*) Fuente: "Estadística Industrial Peruana", Ministerio de Industria y Turismo (Lima, 1971-1975).

Si se considera al sector industrial en su conjunto puede observarse que las importaciones de insumos y maquinaria representaron más de dos terceras partes del total de las importaciones del país¹⁴.

4. *Los patrones de inversión industrial*

A partir de la dación de la Ley General de Industrias empieza en el Perú un proceso de inversión masivo. El hecho más saltante de este fenómeno es que esta inversión es llevada a cabo casi exclusivamente bajo regímenes de tratamiento impositivo promocional. El grueso de la inversión fue realizada por empresas ya existentes que pudieron invertir libre de impuestos hasta el 85 por ciento (según su prioridad asignada) de su renta antes de impuestos. Igualmente las personas naturales fueron facultadas a deducir de su renta imponible el 50 por ciento si se dedicaba a la inversión industrial.

El Cuadro 7 muestra que los volúmenes de inversión financiados con fondos "después de impuestos" son pequeños y tienden a desaparecer por completo. Existe en efecto una gran diferencia en los costos del capital si se compara aquellos bienes comprados bajo el régimen de incentivos tributarios y la inversión efectuada con dinero después de pagar impuestos.

Cuadro 7

Porcentaje del total de la inversión privada en industria que se efectúa con aporte propio (*)

Años	0/o
1971	0.0
1972	8.0
1973	6.1
1974	1.4
1975	0.0

(*) Fuente: "Informe Económico Social", *Ministerio de Industria y Turismo* (Lima, 1975).
El dato de 1971 proviene de: "Inversión Autorizada 1971-1974", *Ministerio de Industria y Turismo* (Lima, 1975).

Aquí es importante notar que debido a que la inversión se está realizando con dinero poco costoso, (consecuencia de exoneraciones tributarias y de la existencia de una moneda nacional sobrevaluada) se produce una enorme

14 "Cuentas Nacionales, 1970-1974", *Banco Central de Reserva* (Lima, 1976). Cuadro 17.

divergencia entre el costo social y el costo privado del capital, con la consiguiente selección de técnicas ahorradoras de mano de obra que contradicen las dotaciones relativas de recursos en el Perú. Más aún, las reinversiones que se realizan obedecen a incentivos que "deben" ser aprovechados si se desea crecer sin emplear más mano de obra, además que permiten contener el avance de la participación patrimonial de la comunidad industrial y, por último, hacer uso de fondos que de otra forma fluirían en parte al Estado en forma de impuestos. Adicionalmente, las compras masivas de maquinaria y equipo con dinero de bajo costo y una tasa de cambio irreal, otorgan al empresario la oportunidad de sobrefacturar estos bienes de capital y los insumos que posteriormente serían necesarios, transfiriendo de esta manera al exterior fondos de una empresa de cuyo futuro se desconfía.

El Cuadro 8 muestra el impresionante aumento en la inversión industrial la cual creció entre 1970 y 1975 a una tasa anual de 42 por ciento¹⁵, provocando un crecimiento del 62 por ciento en la capacidad instalada y una modernización generalizada. Sin embargo, esta fuerte inversión no tiene un componente significativo de "nueva inversión".

La Ley de Pequeña Empresa de Febrero de 1976 fue vista por muchos como una manera de dar una solución parcial al problema de la falta de nueva inversión. En efecto, la nueva ley redefine a la pequeña empresa ampliando el tamaño máximo bajo el cual se pueden establecer pequeñas empresas que caen fuera del régimen de la Comunidad Industrial. El tamaño máximo fue definido en función a los ingresos brutos realizados por estas empresas y expresando en términos de Sueldo Mínimo Vital para la provincia de Lima¹⁶. Se estipuló igualmente que las empresas con comunidad industrial que se hallasen bajo el mencionado límite, podrían convertirse al Sector de Pequeña Empresa si la asamblea de la Comunidad Industrial correspondiente acordase la disolución de la comunidad.

En el Cuadro 9¹⁷ se muestra la marcada diferencia entre los patrones de constitución de empresas y reinversión que empiezan a surgir entre el Sector Privado Reformado (con Comunidad Industrial) y el Sector de la Pequeña Empresa. Al igual que antes el Sector Privado Reformado sigue reinvertiendo, mientras que más del 97 por ciento de las empresas constituidas en el período al que se refiere el Cuadro 9 caen bajo el régimen de la pequeña empresa.

15 Cuando los niveles de inversión son deflatados por un índice de aumentos de precios de inversión el aumento es de 28 por ciento.

16 El máximo se fijó en 590 sueldos mínimos vitales, aproximadamente 32 millones de soles de 1976.

17 Se presenta información disponible para sólo 3 meses. Sin embargo, es de suponer que el patrón no se desvía sustancialmente del que muestra el cuadro.

Cuadro 8

Dotación de capital industrial e inversión anual en activos fijos 1970-1975 (*)

Año	Inversión anual en activos fijos (millones de soles)	Dotación de capital
1970	3,392	41,516
1971	4,303	43,854
1972	6,858	48,053
1973	8,887	52,908
1974	12,439	58,424
1975	19,403	67,238

(*) Fuente: "Estadística Industrial Peruana", *Ministerio de Industria y Turismo* (Lima, 1971-1975).

Cuadro 9

**Autorización de reinversión y constitución de empresas (*)
Setiembre-Diciembre de 1976
(Valores en millones de soles)**

	No. de empresas	Reinversión		o/o del total
		o/o del total	Monto de inversio- nes	
Sector Privado				
Reformado	276	97.2	10,411	99.8
Sector Pequeña				
Empresa	8	2.8	20	0.2
Total	284	100	10,431	100
Constitución				
Sector Privado				
Reformado	29	2.2	499	35.0
Sector Pequeña				
Empresa	1,281	97.8	926	65.0
Total	1,310	100	1,425	100

(*) Fuente: Elaborado a base de los datos consignados del Comité de Promoción para el Desarrollo, *Instituto Nacional de Planificación*, dco. inédito.

Es importante notar aquí que las pequeñas empresas al haber sido creadas para operar en un sector con gran número de controles han encontrado altos costos administrativos que en muchos casos no pueden asumir. Específicamente los controles han ocasionado que al no contarse con otra infraestructura administrativa que no sea la del gerente o de los dueños, sean éstos los que tengan que hacer directamente los trámites que implican los numerosos controles administrativos del Estado.

5. *Absorción de Mano de obra y sus costos*

Como se señaló en la sección II, las políticas industriales implementadas en los últimos años han propendido a que el sector industrial no cumpla con el rol que los planificadores le asignaron en cuanto a absorber la creciente oferta de mano de obra¹⁸. Hemos visto (Cuadro 3) que el empleo industrial ha crecido a tasas anuales del 4.6 por ciento, las cuales son bajas si se tiene en cuenta que las tasas de crecimiento de la inversión en la industria han sido considerables (alrededor de 28 por ciento anual a precios constantes).

En el centro del problema de la falta de creación de empleo en el Sector Industrial están las políticas laborales; por un lado, encareciendo tanto objetiva como subjetivamente el costo de emplear nuevos trabajadores y, por otra parte, las políticas de incentivos a la reinversión, las liberaciones arancelarias para bienes de capital, los créditos subsidiados para la compra de activos y por último la presión ejercida por la vigencia de la Ley de Comunidad Industrial. Estos elementos han modificado drásticamente el costo del capital relativo al de la mano de obra.

El Cuadro 10 demuestra la inhabilidad del sector en absorber mano de obra. Se toman en el cuadro las cuatro ramas más importantes del Sector Fabril y se calcula la inversión para el período 1972-75. Asimismo se observa el crecimiento (o caída) del empleo en estas ramas y se observa el costo en la inversión de generar un nuevo puesto de trabajo.

Como se puede observar los costos de la generación de empleo en la industria han sido elevadísimos. El caso extremo lo constituye la industria textil, la cual en el período 1972-1975 invirtió aproximadamente 7 mil millones de soles y perdió 1,471 trabajadores.

6. *Cobertura e impacto redistributivo de la Comunidad Industrial*

La Comunidad Industrial distribuyó, hasta su modificación en Febrero de 1977, 25 por ciento de la renta neta de la empresa, 10 por ciento en forma de ingresos a los trabajadores y 15 por ciento en forma de propiedad de acciones que la comunidad posee mancomunadamente hasta alcanzar el 50 por ciento del

18 Los requerimientos globales de nuevos empleos bordean los 150,000 anualmente. El "Plan Nacional de Desarrollo 1971-1976" programaba un crecimiento en el empleo industrial de 10 por ciento anual.

Cuadro 10

Costo en inversión de cada nuevo empleo en establecimiento de 20 o más trabajadores (*)

Período 1972-1975

Grupos industriales	Incremento de la inversión (millones de soles)	Incremento del empleo (Personas)	Costo en inversión de cada nuevo empleo (millones de soles)
Productos alimenticios, excepto bebidas	4,749.6	2,397	2.0
Textiles	7,083.4	1,471	No calculable
Productos y sustancias químicas	6,370.0	2,070	3.1
Productos minerales no metálicos excepto los derivados del petróleo y carbón	2,299.0	1,807	1.3
Total estos grupos industriales	20,502.6	4,803	4.3

(*) Fuente: Elaborado a base de las hojas de trabajo del Ministerio de Industria y Turismo, Oficina de Estadística, Lima 1972-1975.

accionariado de la empresa.

La institución de la Comunidad Industrial se implanta en el campo restringido de los establecimientos del sector manufacturero. Es decir afecta aproximadamente al 5 por ciento de la Población Económicamente Activa.

La reciente promulgación de la Ley de Pequeña Empresa restringe aún más el ámbito futuro de aplicabilidad de la Comunidad Industrial, al ampliar el tamaño máximo que define a la pequeña empresa industrial que carece de Comunidad Industrial.

Al finalizar el año 1974 existían 3,535 comunidades industriales constituidas, concentrando a 199,179 trabajadores, es decir al 78 por ciento de los miembros de empresas con 5 ó más trabajadores. Por otra parte, la participación patrimonial de las comunidades que debería proseguir hasta alcanzar el 50 por ciento de acuerdo a la Ley original, no superaba en promedio al 10 por ciento después de cuatro años y medio de su instauración.

El impacto redistributivo del esquema de la Comunidad Industrial es de

cualquier modo reducido y se calcula en aproximadamente 1 por ciento del ingreso nacional que es redistribuido hacia el 5 por ciento de la Población Económicamente Activa y cuyos miembros se encuentran a su vez ya dentro del 25 por ciento más rico de la población¹⁹.

Además del hecho de que la participación patrimonial de las comunidades avanzara con lentitud extrema en la mayoría de los casos, la participación líquida per cápita promedio de los trabajadores nunca superó el 6 por ciento del monto de remuneraciones por concepto de sueldos y salarios²⁰.

En el Cuadro 11 vemos que la participación en utilidades ha sido muy variable entre sectores y, aunque no se cuentan con datos, existen evidencias de enormes disparidades a nivel de empresa.

7. *El grado de protección industrial*

El esquema de protección industrial ha operado en el Perú a través de muchos dispositivos. En primer lugar tenemos toda la gama de liberaciones que se otorgan para la importación de maquinaria e insumos industriales. En efecto, casi la totalidad de las importaciones de estos bienes (más del 95 por ciento) es internado bajo algún régimen liberatorio. Sólo se excluyen del sistema de liberaciones a los bienes importados por las empresas clasificadas por la Ley General de Industrias como "no prioritarias". Sin embargo, la priorización que hace la ley es a nivel de empresa y por tanto es muy frecuente encontrar empresas calificadas bajo alguna prioridad, fabricando en parte bienes no prioritarios y por lo tanto importando insumos y maquinaria bajo regímenes liberatorios.

Para dar una idea de la magnitud del fenómeno liberatorio en el sector industrial, podemos mencionar que en el segundo semestre de 1975 el sector industrial importó 359 millones de dólares bajo algún régimen liberatorio. Sobre estas importaciones se debería pagar por concepto de aranceles 9,354 millones de soles. Por efecto del sistema liberatorio se recaudaron aranceles por sólo 4,255 millones²¹. Es decir que en todo 1975 la reducción en la recaudación fiscal debida al sistema de liberaciones de la Ley General de Industrias fue del orden aproximado de 10,200 millones de soles. Claramente al liberarse de impuestos a insumos y bienes de capital, aumenta el grado de protección efectiva al producto.

Otra faceta del esquema protectorio de la Ley General de Industrias lo

19 Adolfo Figueroa. "El Impacto de las Reformas Actuales en la Distribución del Ingreso en el Perú" en A. Foxley (ed), *Distribución del Ingreso* (México, 1974), pp. 393

20 La participación líquida promedio según el Ministerio de Industria y Turismo fue de 6,173 soles anuales entre 1971 y 1974.

21 "Análisis del Sistema de Liberaciones", *Ministerio de Comercio CODEPA-ST 002* (Lima, 1977), p. 24.

Cuadro 11

Participación de la Comunidad Industrial per cápita (*) 1972, 1973, 1974

	(Soles)		
	1972	1973	1974
Alimentos	4,040.6	8,580	6,695.0
Bebidas	14,961.0	17,442	16,663.3
Tabaco	7,156.3	7,481	4,151.5
Textiles	4,430.6	4,264	5,330.7
Calzado y vestuario	2,469.0	2,538	3,539.3
Madera y corcho	1,743.5	2,479	3,643.2
Muebles y accesorios	1,581.1	1,510	2,567.9
Papel y derivados	6,479.7	8,204	16,773.9
Imprenta y conexas	1,672.0	2,522	2,929.7
Industria del cuero	2,370.2	2,061	3,809.4
Industria del caucho	16,559.0	16,380	16,106.0
Sust. y productos químíc.	5,891.3	9,037	10,529.8
Petróleo y derivados	652.1	722	2,125.0
Minerales no metálicos	5,639.1	14,948	8,830.8
Metálicos básicos	3,513.8	6,837	15,810.2
Productos metálicos	4,080.4	5,336	5,778.7
Maquinaria y equipo	2,607.9	8,186	4,944.9
Maq. y Acc. Eléctricos	7,229.1	13,297	12,854.6
Material de transporte	1,927.1	3,856	2,803.1
Manufacturas diversas	4,657.3	6,967	9,617.1
Sector industrial	4,750.0	7,360	7,990.4

(*) Fuente: Para los datos de 1972: "Estadística de Comunidad Industrial", Ministerio de Industria y Turismo (Lima, 1972), doc. inédito. Para los datos de 1973, ver: Hugo Cabieses Cubas, *Comunidad Laboral y Capitalismo* (Lima, DESCO, 1976), cuadros II 10. Para 1974, *idem*, cuadros II-12, 13, 15.

constituye, como hemos mencionado antes, el Registro Nacional de Manufacturas que equivale en la práctica a prohibiciones de importar para los artículos allí inscritos. A la fecha, las empresas industriales han logrado tramitar con éxito ante el Ministerio de Industria y Turismo solicitudes para incorporar 12,258 productos²².

Naturalmente, es muy difícil cuantificar el nivel protectivo exacto

22 Esta cifra incluye productos semejantes pero registrados por establecimientos distintos.

implícito en la vigencia del registro para determinado artículo, ya que si bien es cierto que el empresario goza en teoría de una protección infinita para el producto registrado, éste sólo elevará su precio hasta los niveles que soporte el mercado doméstico. Es frecuente sin embargo encontrar artículos que gracias al Registro Nacional de Manufacturas se venden en el mercado local a precios superiores hasta en 300 por ciento a los precios del mercado internacional²³. En un trabajo reciente sobre protección efectiva se observa el alto grado de protección con valores que van desde 32 por ciento hasta 684 por ciento²⁴.

Otra forma de medir protección análoga a la protección efectiva es la del costo en recursos domésticos de la moneda extranjera, que mide el pago a factores productivos locales usados en generar una unidad de moneda extranjera. En la medida en que este pago supere a la tasa de cambio, se dice que existe protección a determinada actividad. En un estudio realizado recientemente se calcula el costo de ahorrar un dólar en 30 sectores manufactureros. Los resultados muestran costos totales en recursos domésticos en promedio superiores en 721 por ciento a la tasa de cambio²⁵. Un cálculo análogo realizado a nivel de empresa para 131 casos (grandes empresas manufactureras) muestra aproximadamente dos tercios de las empresas generando o ahorrando dólares a costos, en recursos domésticos, superiores a la tasa de cambio, en valores que oscilan entre 15 por ciento y más de 1,000 por ciento. Más aún, 14 por ciento de las empresas estudiadas *desahorran* moneda extranjera, es decir poseen valor agregado negativo cuando éste es medido a precios internacionales. Dentro de los elementos causales de este fenómeno el Registro Nacional de Manufacturas ocupa un lugar predominante²⁶.

IV. COMENTARIOS FINALES

La experiencia de industrialización entre 1970 y 1976 en el Perú revela el fracaso de políticas tradicionales de sustitución de importaciones en una etapa de "fácil sustitución" que fue atravesada con éxito por otros países latino-americanos. Gran parte del pobre desenvolvimiento del sector industrial peruano puede ser directamente relacionado con la naturaleza de las reformas estructurales a las que fue sometido durante el período, reformas que tampoco tuvieron

23 Ver: R. Abusada-Salah, *Costo en Recursos Domésticos de la Divisa Ahorrada o Generada: un Estudio sobre Protección Industrial en el Perú*, dco. inédito, por publicar (Lima, CISEPA).

24 Jorge Torres, *Protección Efectiva y Sustitución de Importaciones en el Perú* (Lima, CISEPA, 1976), No. 33.

25 Enrique de la Piedra, "El Proteccionismo y el Costo de las Divisas en Recursos Domésticos", (Universidad Católica, Ciencias Sociales, Memoria de Bachiller, 1977): El promedio está tomado para 28 sectores ya que los dos restantes, tabaco y cuero, muestran ahorro negativo de divisas. La desviación estándar es 916.

26 Roberto Abusada-Salah, *Costo en Recursos Domésticos*, op. cit.

éxito en lograr sus objetivos sustanciales.

El experimento industrial peruano ha tenido por tanto un costo demasiado elevado. Por una parte consumió ingentes recursos provenientes, en buena parte, de un período de bonanza excepcional en el sector externo. De otro lado, está el tiempo perdido que requerirá de altas tasas de crecimiento futuras para su recuperación. El clima de desconfianza imperante y las rigideces ocasionadas por la implantación de innumerables controles repartidos y administrados a través de varios sectores de la administración pública, hacen que la tarea de restaurar el sector industrial sea tanto más ardua.

La idea de que el futuro del sector industrial en el Perú depende del gradual cambio de énfasis de la política industrial, desde sustitución de importaciones hacia la promoción de exportaciones manufactureras, parece ser ya suficientemente aceptada dentro y fuera del ámbito gubernamental. El problema presente radica, por una parte, en romper la inercia de las políticas anteriores y, por otra, en superar las graves dificultades impuestas por el avance de los controles administrativos y la difícil coyuntura de Balanza de Pagos que tiende a legitimar la permanencia de éstos.

Paradójicamente, la contribución potencial del sector industrial para solucionar la aguda crisis por la cual pasa el país es enorme. Existe capacidad ociosa generalizada que posibilitaría la generación de moneda extranjera vía exportaciones con la prontitud que es necesitada. La generación a corto plazo de volúmenes importantes de exportaciones de manufacturas depende crucialmente de la habilidad de quienes tienen a su cargo la política económica. Del éxito con que se enfrente este desafío puede depender el carácter que a largo plazo adquiera la industria como el sector dinámico de la economía.