

LA INDUSTRIALIZACIÓN SUSTITUTIVA comenzó en el Perú y América Latina durante los años de decadencia del liberalismo económico y su modelo asociado primario exportador. Dicho modelo había mostrado ser incapaz de orientar la asignación de recursos hacia el logro de un crecimiento económico sostenido y un desarrollo social aceptable. Esta fue la base del consenso sobre su incompatibilidad con el desarrollo de países como el nuestro y la necesidad de una intervención deliberada del Estado en favor de la industrialización, cuyo fundamento teórico fue elaborado por el pensamiento de la CEPAL desde los años cincuenta¹.

Los cepalinos proponían transformar radicalmente el modelo primario-exportador y el consecuente papel desempeñado por nuestros países en el sistema económico internacional como productores de materias primas, sugiriendo una estrategia de industrialización y modernización endógenas. Al igual que los keynesianos de países avanzados, no contraponían en términos absolutos el Estado al mercado, pero eran mucho más optimistas que aquellos sobre el papel del Estado. Sostenían que –a diferencia del mercado– éste sí era capaz de generar una asignación de recursos favorable al desarrollo económico y social.

El consenso cepalino² abogaba por un Estado Desarrollista más que por un Estado del Bienestar, en la medida que le otorgaba la responsabilidad de impulsar de modo deliberado la industrialización y el desarrollo del país, tarea que iba más allá de aquella orientada únicamente al logro de un adecuado aprovechamiento de los recursos y capacidad productiva instalada.

Su pesimismo respecto a la ejecución de esta tarea por el mecanismo del libre mercado tenía un fundamento histórico: el modelo liberal primario exportador, dependiente del capital y demanda extranjeros, había producido una asignación de recursos contraria al desarrollo, a la modernización y a la articulación espacial y sectorial de nuestras economías. No obstante, los cepalinos sostenían que para potenciar el proceso de industrialización era indispensable la expansión y diversificación deliberada del mercado interno (Jiménez 1993).

La aplicación del consenso industrialista cepalino en el Perú desde la década de los cincuenta fue espuria. Endogenizó los ciclos, lideró el crecimiento y modernizó relativamente la economía peruana, pero falló en desarrollar un sector local productor de bienes intermedios y de capital, dando lugar a una inserción ineficiente en las corrientes del comercio internacional de manufacturas (Jiménez 1990 y 1982b).

En 1961 las exportaciones tradicionales (agricultura, pesca, minería y petróleo) constituían el 84,2% del total. En 1974 la participación de estas exportaciones seguía siendo alta: el 86,8% del total. Durante el largo período de estancamiento (1976-1990) y en los años noventa, dicha participación disminuye, aunque no de modo significativo: 73,1% en 1986, 68,1% en 1990, 70% en 1992 y 71,4% en 1995.

Con las importaciones sucedió algo parecido; su composición no se alteró sustancialmente con el proceso de industrialización sustitutiva. Los insumos y bienes de capital importados constituían el 70,9% del total en 1960, el 77,1% en 1974, el 75,6% en 1986, el 75,9% en 1990, el 71,1% en 1992 y el 72,7% en 1995.

Visto por el lado del crecimiento económico, el proceso sustitutivo generó un *Golden Age* entre 1950 y 1975, pero luego derivó en un largo período de crisis, entre 1976 y 1990, caracterizado por el estancamiento del PBI, la volatilidad de sus variaciones y el creciente estrangulamiento externo. La intensidad de esta crisis llegó a comprometer la estabilidad social y política del país, luego de la reactivación generalizada del aparato productivo industrial durante 1985-1987, efectuada en un contexto de crisis de la deuda externa y de contracción del crédito internacional que presionaban más bien por la generación de superávit comerciales.

Los crecientes déficit comerciales originados por la expansión de la producción manufacturera y el conjunto de la economía, obligaron a recurrir al endeudamiento externo, pues los recursos generados por las exportaciones tradicionales eran cada vez más escasos para financiar las reactivaciones del patrón industrial sustitutivo. La deuda externa se incrementó justamente durante los años del largo período de estancamiento económico y el agotamiento de la modalidad de sustitución adoptada en el país.

De una tasa de crecimiento promedio anual de 6,2% registrada por la producción manufacturera durante 1959-1975, se pasó a una tasa de 0,7% anual durante 1975-1995. Por su parte, la deuda externa total pasó de 54,0% del PBI en 1976, a 87,0% en 1978, a 84,5% en 1988 y a 70,0% en 1990³.

Con el alza de las tasas de interés internacional en los años ochenta, la financiación de los déficit comerciales y el crecimiento con recursos externos se hizo prácticamente imposible. La crisis de la deuda externa iniciada en 1982 dio lugar así a un nuevo manejo de la política económica del país y de la mayoría de los países de América Latina. Primero se empezó con el Plan Baker, le siguió el Plan Brady y, finalmente, el llamado Consenso de Washington, todos con recomendaciones de política destinadas a restaurar el papel del mercado.

El cambio en el escenario financiero internacional y el agotamiento del proceso sustitutivo, hicieron inevitable la aplicación recurrente de políticas de contracción de la demanda interna. El resultado fue un largo período de estancamiento económico que facilitó la aplicación de las reformas estructurales como parte del recetario del Consenso de Washington⁴.

Según la explicación neoclásica-liberal de la larga crisis de 1976-1990, el intervencionismo estatal –elemento fundamental del paradigma cepalino– al impedir el libre juego de las fuerzas del mercado, habría distorsionado el mecanismo de precios y provocado desequilibrios internos y externos que terminaron bloqueando a largo plazo el crecimiento económico.

Dada la brecha interna y la distorsión de precios provocada por la política proteccionista, los intentos estatales de crecer a tasas superiores a las permitidas por el ahorro interno, habrían agravado aún más la brecha externa. En consecuencia, para la crítica neoclásica, la política comercial proteccionista –que constituía otro elemento importante del paradigma cepalino– habría sido la responsable del desarrollo de una industria que no dispone de ventajas comparativas, y al bloquear artificialmente la competencia, la habría hecho ineficiente y sin capacidad para exportar.

Esta explicación recorrió América Latina como un diagnóstico certero de sus problemas económicos –agudizados con la crisis de la deuda externa– y fue utilizada por los organismos internacionales –fundamentalmente el FMI y el Banco Mundial– para introducir el recetario del Consenso de Washington contra el intervencionismo estatal del modelo sustitutivo de importaciones y a favor del libre mercado como mecanismo clave de asignación de recursos y superación de los desajustes estructurales de nuestras economías⁵.

La restauración del optimismo en el papel del mercado y el pesimismo sobre el del Estado y sus políticas deliberadas para impulsar el crecimiento económico sostenido, fue posible en los años noventa por el retorno del crédito internacional en un contexto de libre movilidad de capitales y de rechazo al proteccionismo industrialista, no obstante el antecedente histórico que mostró la incapacidad del libre mercado para remontar la crisis del modelo primario exportador.

En realidad, la declinación del consenso cepalino empezó a fines de los años setenta con los obstáculos que enfrentaba el pasaje de la fase de sustitución de bienes de consumo a la de bienes de capital e intermedios⁶, y se acentuó con las crisis recurrentes del sector externo y los procesos inflacionario-recesivos de los años posteriores.

Después de siete años de restauración liberal o del supuesto fortalecimiento del papel del mercado, no es del todo evidente que se haya modificado y mejorado sustancialmente la naturaleza de la inserción comercial anterior, ni que la economía peruana se haya ubicado definitivamente en la senda del crecimiento económico y de la generación sostenida de empleo e ingresos.

Por el contrario, lo que parece haber ocurrido es un proceso de reprimarización y desindustrialización de la economía, con reducidos efectos positivos sobre el empleo y con la agudización de las condiciones sociales de desigualdad y pobreza en las que vive la gran mayoría de la población del país. Como se muestra en este libro, la capacidad productiva de las industrias competitivas y el comercio intraindustrial desarrollado en las últimas décadas, han sido negativamente afectados por dicho proceso.

Si bien hay un regreso (reinserción) de la economía peruana a los mercados de capital internacional como consecuencia de los ajustes y reformas estructurales, no puede argumentarse que tal estrategia –basada en el ahorro externo y en los sectores no transables y primarios tradicionales– asegurará un crecimiento económico socialmente aceptable a largo plazo, tanto por el lado del empleo como de la equidad. Para que este tipo de crecimiento ocurra es indispensable que el déficit en cuenta corriente no aumente sino que tienda, como porcentaje del PBI, a un nivel más o menos estable y sostenible. Pero las cifras de este déficit registradas en los últimos años no muestran tendencia alguna hacia la estabilidad.

El déficit comercial de manufacturas creció con la apertura hasta alcanzar, en 1995, el 51,4%

del producto del sector. Se trata de un porcentaje similar al registrado en los primeros años de la década de los sesenta. El déficit de la balanza comercial total creció desde 1991 hasta 1997 a una tasa promedio anual de 45,8%, a pesar de la notoria recuperación de las exportaciones tradicionales que crecieron a una tasa promedio anual del 11% entre 1990 y 1997.

Las importaciones totales de bienes crecieron a una tasa promedio anual de 17%. Los bienes importados que más crecen son los de consumo: 28% de promedio anual. Es importante señalar además que las importaciones y los déficit comerciales crecieron, como nunca antes lo habían hecho, en los años 1991 y 1992 de estancamiento de la producción. Los déficit comerciales de los años 1993 a 1997, como porcentaje del PBI, son notoriamente más altos que los registrados durante la reactivación de 1986-1987. El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de 1993 representó el 5,6% del PBI, prácticamente igual al porcentaje registrado en el año 1987: 5,7%. El porcentaje de este déficit respecto al PBI subió a 7,3% en 1995, a 5,9% en 1996 y bajó a sólo 5,2% en 1997.

Analizar los efectos del recetario neoliberal del Consenso de Washington sobre el desempeño del sector manufacturero y su comercio exterior, es precisamente el propósito fundamental de este libro. Para ello, su contenido está organizado en tres partes relativamente autónomas.

La Parte I describe y compara el desempeño de la industria en los períodos 1950-1989 y 1990-1995. En el capítulo uno se examina de modo general el comportamiento de la industria y el carácter de la sustitución de importaciones llevada a cabo durante el período comprendido entre 1950 y 1975. Al mismo tiempo, intenta una explicación de los límites, declinación y origen de la crisis prolongada de 1976-1990.

Los años que van de 1950 a 1975 cubren, en realidad, dos períodos. El primero corresponde a los últimos años del modelo primario exportador y formalmente termina en 1959 con la promulgación de la Ley de Promoción Industrial. El segundo corresponde al dominio de la industrialización por sustitución de importaciones que abarca los tres lustros posteriores a 1959 hasta 1975.

En el capítulo dos se compara el desempeño de la industria durante el período 1950-1975 – que hemos denominado el *Golden Age* del crecimiento económico– con el observado durante el período 1990-1996, que corresponde a un contexto macroeconómico caracterizado por la liberalización del comercio exterior y la desregulación general de la economía, totalmente opuesto al contexto vigente en el primero.

El *Golden Age* incluye los años cincuenta –de crisis del modelo primario exportador–, pues en ellos se registran esfuerzos de industrialización (aunque dominados por las políticas liberales) que dan lugar a altas tasas de crecimiento del producto manufacturero y a una desaceleración de la producción industrial primaria. Allí se examinan los cambios en la composición del valor agregado, el comportamiento de la balanza comercial de manufacturas, las causas del crecimiento de las importaciones, el comportamiento de la inversión, y la evolución del empleo, los salarios y la productividad.

En el capítulo tres se evalúa los efectos de la apertura sobre la competitividad del sector, tanto por el lado de la demanda cuanto por el del costo de los insumos. La Parte I finaliza con unas breves conclusiones (capítulo cuatro).

La Parte II del texto examina los determinantes de la competitividad de las ramas industriales y los efectos que sobre ella tuvieron la apertura comercial y el atraso cambiario. El propósito es aproximarnos a la respuesta a la pregunta: ¿Puede sostenerse el crecimiento, bajo el contexto macroeconómico neoliberal actual, con un déficit en cuenta corriente financiado con capitales extranjeros en forma de inversión extranjera y créditos internacionales?

Hay distintas maneras de responder a esta interrogante. La usual es recurrir a la estimación de los volúmenes de recursos externos que estarían disponibles en el futuro, para luego ponderar la sostenibilidad del déficit en cuenta corriente. Un examen en esta dirección y que registra las características del proceso de reprimarización de la economía con un nuevo tipo de “enfermedad holandesa”, puede verse en Schuldt (1994).

Nosotros abordamos la respuesta desde otra perspectiva: analizamos los efectos de las reformas neoliberales en el desempeño comercial de la industria manufacturera. Estas reformas – aplicadas desde la segunda mitad del año 1990– han producido importantes cambios, no sólo en el estilo de crecimiento y acumulación de capital, sino también en el tipo de inserción de la economía

a los flujos del comercio internacional. De aquí que su examen sea indispensable para responder a la pregunta sobre las posibilidades de sostener el crecimiento económico por largos períodos.

Con el fin de identificar los determinantes del desempeño comercial de la economía peruana en los próximos años, evaluamos los cambios en la inserción comercial de la economía producidos por las reformas estructurales de los años noventa a partir de la evolución de la competitividad, la productividad, el empleo y los costos relativos salariales de cada una de las ramas que componen el sector manufacturero a lo largo del período 1985-1996. Como el sector manufacturero contribuye de modo significativo a la generación del déficit comercial, es importante, también para propósitos de política, la evaluación de las respuestas de las diferentes ramas o clases industriales a la apertura comercial.

Son relativamente escasos los trabajos sobre la economía peruana hechos en esta segunda ruta. Destacan aquellos impulsados recientemente por la OIT, por ejemplo, el de Tockman y Martínez (1996) y el de Saavedra (1996) acerca de los efectos de las reformas laboral, comercial y del sector público sobre el nivel y estructura del empleo y la productividad y sobre el ingreso y la estructura de ingresos relativos. También están los estudios de Campodónico, Castillo y Quispe (1993) y de Castillo y Quispe (1996) sobre los efectos de las reformas estructurales en el comportamiento y estructura de los grupos empresariales. Sin embargo, hay que mencionar que gran parte de estos trabajos no tienen necesariamente una perspectiva sectorial (papel de la industria manufacturera) en el análisis de los agregados macroeconómicos (sector externo, niveles de actividad y crecimiento del producto), ni efectúan análisis desagregados (a nivel de rama o clase industrial) sobre la competitividad, la productividad, la dinámica del empleo y de los salarios⁸.

Las dos primeras partes de este libro muestran que el desempeño externo de la industria manufacturera peruana es poco alentador. En vista de que las importaciones son fundamentalmente de bienes manufacturados, el deterioro de la competitividad del sector ha acentuado significativamente la dependencia externa de la economía desde 1990-1991. La liberalización comercial y el atraso cambiario, cuya duración excede el lustro, afectaron la competitividad de la gran mayoría de las ramas manufactureras no procesadoras de recursos primarios, provocando un retroceso hacia la estructura industrial de los inicios del proceso sustitutivo de importaciones, es decir, la reprimarización de la economía.

El efecto negativo en la estructura industrial se produce no sólo por el aumento de las importaciones de productos que compiten con la oferta doméstica. El crecimiento significativo de las importaciones provocado por la apertura redujo el mercado interno para los productos nacionales, pero también afectó los débiles eslabonamientos internos de la estructura industrial al inducir la sustitución de insumos nacionales por insumos importados. En razón del bajo nivel de desarrollo intraindustrial y los escasos vínculos de la manufactura con los otros sectores, esta sustitución menoscabó el papel de la demanda doméstica en el crecimiento.

El abaratamiento de las importaciones de insumos y de los bienes de capital a causa del atraso cambiario, no ha desencadenado un proceso difundido de generación de ventajas comparativas. Este probable efecto ha sido más que compensado por el resultado negativo de la reducción de la demanda de productos nacionales sobre la estructura industrial. Como se muestra en el capítulo tres de la Parte I, el aumento de la productividad debido a la sustitución de insumos se restringe a once clases industriales, responsables de sólo el 12,9% de las exportaciones⁹.

El estancamiento relativo de las exportaciones manufactureras que se produce después de la apertura, se explica por el incremento del costo de los productos peruanos para la exportación asociado al atraso cambiario. Hay otros costos que encarecen relativamente el costo del trabajo, pero su peso o importancia relativa se debe al efecto negativo del crecimiento espectacular del déficit comercial manufacturero sobre la producción nacional. Cuando los mercados se reducen, disminuyen los ingresos por ventas y aumenta la participación de las remuneraciones pagadas y no pagadas directamente a los trabajadores.

En términos reales, parte importante del crecimiento de las importaciones manufactureras se debe al aumento de la propensión a importar que, como se sabe, responde rápidamente a la política comercial y al atraso cambiario. En términos nominales, el 50% del aumento de las importaciones se debe en promedio al incremento de los precios. A un nivel más desagregado, el efecto precio es mucho mayor en las industrias de bienes de consumo: el 78,5% del crecimiento de las importaciones se explica por el incremento de los precios.

En pocas palabras, las dos primeras partes de este libro muestran que la industria ha dejado de ser el motor del crecimiento económico, que ha disminuido su importancia como generadora y multiplicadora de puestos de trabajo, y lo que es más, que también ha perdido competitividad, es decir, capacidad de situarse en la frontera productiva internacional¹⁰. Las ramas industriales que ganan competitividad entre 1985-1996, generan sólo el 25,12% de la producción y el 37,1% de las exportaciones del sector. Pero este grupo de ramas es responsable de un déficit comercial que representa el 38,6% del total y no tiene necesariamente capacidad de creación y difusión de progreso técnico.

Pocas son las ramas industriales en las cuales los cambios en la competitividad están asociados a mejoras en la productividad de la fuerza de trabajo, y no a la depresión de la demanda interna y de los salarios, ni a la existencia de capacidad ociosa. En consecuencia, son contadas las ramas en las que el aumento de la competitividad es compatible con el crecimiento del nivel de actividad y de los salarios.

La reducción del mercado interno para la producción manufacturera doméstica provocada por el espectacular crecimiento de las importaciones, al debilitar aún más el papel motor de la manufactura, afectó su capacidad de operar con rendimientos crecientes a escala y, por lo tanto, el carácter macroeconómico de la pro-ductividad. Lo que debe haber ocurrido entonces en la industria manufacturera de los últimos años es la concentración de las ganancias de competitividad sólo en aquellas ramas industriales en las que existen rendimientos a escala estadísticamente significativos y, al mismo tiempo, la reducción de la presencia e importancia del comercio intraindustrial.

Estas hipótesis se corroboran empíricamente en la Parte III del libro, mediante la utilización de un modelo que permite identificar directamente el tipo de rendimientos existente en cada una de las ramas industriales. La estimación econométrica de este modelo permite además mostrar la importancia que tienen los factores de demanda para explicar la tendencia y dinámica del crecimiento y de la acumulación de capital en el sector industrial manufacturero en su conjunto y en cada una de sus ramas.

De acuerdo con el marco conceptual en el que se apoya esta investigación, las economías de escala constituyen uno de los principales determinantes del nivel y crecimiento de la productividad y del producto manufacturero. Los mercados en expansión aumentan e intensifican la división del trabajo y, consecuentemente, los rendimientos a escala¹¹.

La operación de los rendimientos a escala impulsa los aumentos de la productividad, y estos aumentos –por sus efectos reductores de los costos de producción– incrementan y fortalecen la capacidad de la industria manufacturera para penetrar en los mercados externos, mientras, por otro lado, fomentan la expansión y desarrollo del comercio intraindustrial. Como se comprenderá, en mercados recesados por largos períodos o en proceso de reducción por la masiva penetración de las importaciones manufactureras provocada por la apertura comercial y el atraso cambiario, ocurre lo contrario.

Para terminar, quisiéramos señalar que las tres partes de este texto fueron preparadas en el marco del programa de actividades del Consorcio de Investigación Económica, financiado con donaciones del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID) y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI). Debemos expresar nuestro profundo agradecimiento a aquellos funcionarios que gentilmente nos proporcionaron las estadísticas oficiales del comercio exterior y del sector industrial del país. Asimismo manifestar nuestro reconocimiento personal a Hipólito Rodríguez, Julia Hernández, Lucy Villar, Pedro Loayza y Cristina Wong. También debemos agradecer a Shane Hunt por sus importantes sugerencias en la preparación del proyecto de investigación. Por último, expresar nuestro agradecimiento especial a los árbitros anónimos que leyeron y comentaron la primera versión de este texto, ayudándonos a mejorar su contenido, así como a Beatriz González por su paciente trabajo de edición.

1 La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), fue creada como institución de las Naciones Unidas en 1949 y prestó asesoramiento a los gobiernos de la región durante aproximadamente tres décadas. Para un examen de nuestra interpretación del pensamiento de la CEPAL, véase Jiménez 1991a.

2 La expresión consenso cepalino remite estrictamente a su significado literal: asentimiento o aceptación generalizada de los planteamientos de la CEPAL por parte de los gobiernos de América Latina.

3 Es importante señalar que la sustitución de importaciones no implica necesariamente un sector industrial ineficiente, ni tiene por qué ser incompatible con el desarrollo de las exportaciones manufactureras. Todo depende, por supuesto, del tipo de políticas que se adopte para que la sustitución conduzca a la definitiva eliminación de los factores estructurales que explican el desequilibrio externo.

4 Según el Consenso de Washington, las medidas indispensables para restaurar el libre mercado van desde la estabilización hasta las reformas estructurales. Entre ellas se encuentran la estricta disciplina fiscal, la restricción monetaria, la liberalización comercial, la liberalización financiera y la flotación cambiaria, la privatización de las empresas públicas, la desregulación del mercado de trabajo, la reforma tributaria y la promoción de la inversión extranjera.

5 El nacimiento formal de este consenso data de 1989, pues se asocia a los resultados de la conferencia organizada por el Institute for International Economics. Véase Williamson 1990.

6 Esta situación es caracterizada como la fase de agotamiento del proceso sustitutivo.

7 La recuperación del sector minería –un sector fundamentalmente exportador– fue notable. Ocurrió después de siete años de disminuciones consecutivas en los niveles de su producción. Su crecimiento se debió especialmente a las inversiones realizadas en la producción de hierro, así como a la tendencia al alza de las cotizaciones internacionales del cobre, plata, plomo y oro, que recién revirtió con la crisis asiática que se iniciara en la segunda mitad de 1997. Básicamente creció la producción de zinc, plata, hierro y oro; el del oro es un caso particular, por las vetas de alta rentabilidad puestas en operación.

8 Un análisis de largo plazo sobre el papel de la manufactura como generadora de crecimiento y el papel limitante que desempeña el sector externo en dicho proceso, puede verse en Jiménez 1982b, 1984 y 1997.

9 Por el lado de las inversiones tampoco hay signos de una reconversión industrial generalizada. La inversión no ha recuperado sus valores históricos, aunque ciertamente ha tenido efectos positivos en la productividad del trabajo. Sin embargo, éstos no se han reflejado en ganancias generalizadas de competitividad. Parte de los aumentos de la productividad se deben a la práctica generalizada de las subcontrataciones.

10 En este sentido, el indicador de competitividad utilizado en la segunda parte del libro representa la capacidad de penetración de los productos manufacturados en los mercados internacionales. Los aumentos de esta capacidad se asocian a los aumentos de la productividad reflejados en reducciones de costos, sea por innovaciones técnicas u organizativas, o por mejoras en los procesos de producción.

11 Viene al caso mencionar que en este marco conceptual se descartan las ganancias estáticas en la productividad que resultan de la reorganización de la producción y de la llamada “racionalización” del trabajo.