



"UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA"

**FACULTAD DE INGENIERIA ECONOMICA Y
CIENCIAS SOCIALES**



**Efecto de la Política Arancelaria
en la Industria Nacional
1979 - 1985**

T E S I S

**PARA OPTAR EL TITULO PROFESIONAL DE:
INGENIERO ECONOMISTA**

EINEL ULISES TORRES ZEVALLOS

LIMA - PERU - 1986



A mi venerable madre,
LILIA ZEVALLOS ALVA,
como testimonio de un
inmenso cariño

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I : MARCO TEORICO	4
1. Teoría del comercio internacional	4
2. Proteccionismo versus liberalismo	9
3. Protección nominal, protección efectiva y protección efectiva-cambiaria	17
4. Problematización	20
5. Objetivos e hipótesis	21
6. Optica de la investigación	22
7. Modelo teórico	23
CAPITULO II : POLITICA ECONOMICA Y POLITICA ARANCELARIA	26
1. Antecedentes de la economía	26
2. La economía en la década del '70	27
2.1 Período 1970-1975	27
2.2 Período 1976-1980	34
3. Comportamiento reciente de la economía, 1980-1985	45
CAPITULO III : DESARROLLO DE LA INDUSTRIA Y POLITICA ARANCELARIA	57
1. Antecedentes	57

2. Industrialización para el mercado interno	58
2.1 Período 1970-1975	58
2.2 Período 1976-1978	72
CAPITULO IV : EFECTO DE LA POLITICA ARANCELARIA EN LA INDUSTRIA	81
1. La industria en los años de 1979 y 1980	81
2. Industrialización en la coyuntura reciente, 1980-1985	90
3. Efecto arancelario en la industria: sobre la producción, importación, empleo e ingreso	97
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	113
BIBLIOGRAFIA	118

INTRODUCCION

La problemática industrial puede ser enfocada de diferentes maneras. En general existen tres maneras de hacerlo : a través de su proceso histórico mismo de formación, o como parte de una estrategia de desarrollo, o en el marco de la política económica global.

El problema industrial, vista como proceso histórico, entraña un tratamiento complejo de carácter externo e interno. En ese contexto, dada la condición periférica del país, la burguesía industrial surge, crece y se desarrolla estrechamente asociado a los capitales internacionales de los países centros. Así, el capitalismo internacional condiciona el patrón de crecimiento industrial en función a sus propios intereses.

Las políticas de desarrollo, también, están estrechamente relacionada con la industria. Ellas, en mayor o menor grado han privilegiado el desarrollo industrial dependiendo de la estrategia que las circunstancias imponía o se requería. En un primer momento la estrategia de desarrollo se basó en la exportación de recursos primarios, luego en el crecimiento industrial a través de la sustitución de importaciones, y actualmente la estrategia se basa en la exportación de manufacturas con relativo valor agregado.

A una determinada estrategia de desarrollo, obviamente, le corresponde una determinada política económica. Aunque no

siempre hubo coherencia en el conjunto de políticas que supuestamente debería favorecer a la industria, el efecto neto de ellas era favorable. Entre las políticas económicas más utilizadas y relevantes para la industria tenemos a la política arancelaria, la cambiaria, la crediticia, la de precios y remuneraciones, y la política tributaria y de subsidios.

La presente investigación se ubica en esta última forma de tratar la problemática industrial. Del conjunto de políticas económicas que afectan a la industria se considera una que gravitó de manera negativa y decisiva a la actividad industrial entre los años 1979 y 1985 (1er semestre). Aunado a ella, también, se considera la política cambiaria; pero, de manera tangencial. Por cuanto es considerada en la medida en que apuntala la política arancelaria.

A partir de 1979, en el contexto de política económica neoliberal, se aceleró abruptamente el proceso de apertura de la economía. Tal proceso condujo al país a una crisis sin precedentes a todo el aparato productivo, que en el caso particular de la industria adquirió caracteres recesivos insospechados.

Dada la ubicación estratégica de la industria como elemento base, propulsor y dinámico para alcanzar el desarrollo económico y social del país, nos urge revertir la crítica situación recesiva de la industria en que se halla postrado. En ella, la acción de una política arancelaria, en el contexto de la política económica, que esté acorde con los requerimientos productivos, que posibilite la reasignación eficiente de los escasos factores con que cuenta el país, es de suma trascendencia. En esa concepción, el presente trabajo pretende dar respuesta a la crítica situación del sector manufacturero; porque para un país subdesarrollado, la industrialización es un requisito indispensable para acceder a mejores niveles de vida, tanto económico como sociales.

El trabajo comprende cuatro capítulos. I) Marco teórico:

presenta un análisis crítico de las diversas teorías que tratan sobre comercio internacional, señalando los argumentos en favor y en contra del proteccionismo para industrializar una economía. II) Política económica y política arancelaria: se realiza una evaluación comprensiva de las políticas económicas que se implementaron desde comienzos del '70 de manera que nos permita ubicar en qué contexto económico se dieron las políticas arancelarias y, conocer cuál fue el propósito de tales políticas y que resultados prácticos se obtuvo. III) Desarrollo de la industria y política arancelaria: se examina el desarrollo de la industria nacional a través del modelo de industrialización por sustitución de importaciones que se implementó en casi toda la década del setenta; de manera que podamos conocer en que situación se hallaba la actividad manufacturera cuando se inició el proceso de liberalización de importaciones. IV) Efecto de la política arancelaria en la industria: se analiza críticamente la estrategia de desarrollo industrialista en la óptica neoliberal, primero; desde el punto de vista teórico, después; a la luz de los efectos concretos que ocasionó a la industria nacional, fundamentalmente a través de la política arancelaria

Para terminar esta breve introducción, deseo agradecer al Ing. Economista Juan Sierra Contreras quién me guió a lo largo de todo el desarrollo del trabajo en calidad de Asesor, y sin cuyas sugerencias y consejos no hubiera sido posible culminar satisfactoriamente la meta trazada.

CAPITULO I

MARCO TEORICO

El marco teórico a ser asumido se enmarca en un esquema de industrialización, en donde se diseña la intencionalidad de la política arancelaria como instrumento de protección e impulsor de la industrialización de la economía.

La naturaleza del marco teórico requiere analizar críticamente la teoría neoclásica del comercio internacional —denominada también teoría tradicional, ortodoxa o convencional—, así como de otras teorías alternativas. Luego se examina las argumentaciones del proteccionismo en contraposición del libre comercio. Después, se conceptualiza las diferentes protecciones arancelarias indicando su utilidad práctica. Seguidamente se formula los elementos teóricos específicos del marco y comprende aspectos como la problematización, objetivos e hipótesis, la óptica de la investigación, y los supuestos del modelo.

1. TEORIA DEL COMERCIO INTERNACIONAL

La teoría neoclásica del comercio internacional bajo un conjunto de supuestos que poseen una gran coherencia interna, resulta ser un modelo teórico irreal. Su falta de realismo es mucho más notorio para los países en desarrollo.

Los supuestos más trascendentales que postula la teoría

ortodoxa son: los mercados internacionales son estables e integrados en un mundo económico totalmente competitivo; no hay barreras al comercio y todos poseen la misma capacidad de negociación; y, los precios son realmente flexibles y se determinan bajo condiciones de competencia perfecta.^{1/}

Los mercados internacionales por estar conformado por mercados nacionales no pueden conformar un todo integrado y estable como plantea la teoría tradicional; todo lo contrario, se caracterizan por su heterogeneidad. En la práctica, todos los países desarrollados o en desarrollo, adoptan restricciones de diversa naturaleza que les permite proteger independientemente su mercado de productos extranjeros. Resulta contradictorio sin embargo, de aquellos países desarrollados que propugnando el libre comercio, protegen sus mercados cuando el intercambio comercial les es desfavorable. Aquí se presentan dos situaciones: en época de crisis internacional, la protección de las economías desarrolladas es directa al prohibir el ingreso de determinados productos; y en época de auge económico, el carácter oligopólico de sus empresas transnacionales regulan el comercio internacional a intereses propios.

Si los países desarrollados dominan el mercado internacional en perjuicio de los países en desarrollo; entonces, el mundo económico no puede ser competitivo, que existen barreras al comercio, que no todos tienen acceso al avance de la tecnología y, que la capacidad de negociación está polarizado hacia los países con mayor desarrollo económico y tecnológico.

La heterogeneidad e imperfección de los mercados inter-

1/ La explicación crítica de los supuestos de la teoría tradicional del comercio internacional se basa en, Ffrench-Davis, Economía Internacional. Teorías y políticas para el desarrollo, FCE, 1979, pp. 12-19

nacionales hace que la tecnología, que es generada por los países desarrollados, no se distribuya uniformemente en el resto de mercados. La concentración de la tecnología, y por ende del poder económico y político, permite otorgar a los países desarrollados una situación de privilegio frente a los países en desarrollo que cuando entran en el comercio internacional para importar o exportar enfrentan precios y condiciones dadas.

La teoría tradicional al suponer que los mercados internacionales son estables, implícitamente acepta la corrección automática del mercado vía precios. Si se presentaran variaciones en el mercado, estas serían momentáneas; porque, inclusive consideran que las condiciones de las curvas de oferta y demanda tienden a mantenerse en el tiempo más o menos estables. Sin embargo, en la práctica, los precios de las exportaciones de los países en desarrollo aumentan o bajan bruscamente —particularmente de productos primarios—, debido a que los países desarrollados, a través de las empresas transnacionales, emplean mecanismos como el estocamiento de productos o materias primas e inclusive con reservas estratégicas —estoquean productos como el trigo y la plata— para fijar precios en el mercado internacional; además, las condiciones de acceso a mercados externos sufren a veces variaciones sustanciales como por ejemplo, cambio en la demanda de determinado producto por avance tecnológico. Estos cambios perjudiciales para los países en desarrollo se deben, en general, a la escasa influencia que tienen en el comercio internacional para exigir una participación más justa en mercados pre-determinados.

El supuesto de la estabilidad de los mercados internacionales vía precios considera que el equilibrio automático de los mercados internacionales permite que la economía mundial se desenvuelva con estabilidad y armonía. Por lo tanto, los costos de ajustar una economía ante cambios del resto

de economías es irrelevante. Lo cual no es cierto para las economías en desarrollo. Los problemas del ajuste se originan en la inflexibilidad de los precios y la rigidez de los factores de producción. Los costos del proceso de ajuste se acentúan en la medida que la economía sea más heterogénea. Así; ante una inestabilidad externa, la heterogeneidad de las economías en desarrollo hace imprescindible adoptar medidas proteccionistas que amortiguen o eviten efectos desestabilizadores al interior de la economía.

Analizemos ahora la teoría neoclásica del comercio internacional, desde la perspectiva del intercambio comercial.

Al amparo de la teoría tradicional se estableció un orden económico internacional, que en materia de intercambio comercial, resultó ser completamente desfavorable para las economías en desarrollo. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), corriente económica no-ortodoxa, centra su crítica en esta perspectiva. Para ella, la teoría ortodoxa ha servido para formular el esquema de la división internacional del trabajo cuyo sustento es la teoría de las ventajas comparativas 2/.

La división internacional del trabajo consiste en que los países de la 'periferia' (países en desarrollo) producen materias primas y bienes con escaso valor agregado, y los del 'centro' (países desarrollados) bienes manufacturados. Tal división conlleva una tendencia secular a moverse en contra de los primeros. Es decir, se produce un 'deterioro en los términos de intercambio' 3/ de los países periféricos. El deterioro se da porque mientras los países centros

2/ Según la ley de las ventajas comparativas, cada país debe especializarse en la producción de aquel bien en que es, en términos relativos, más eficiente y dejar la producción del otro bien alternativo a otro país.

3/ Acá, los términos de intercambio se razona en términos de balanza comercial.

exportan manufacturas cuya demanda tienden a crecer en forma intensa con el crecimiento del ingreso periférico, éstos exportan productos primarios que tienden a crecer con lentitud con el ingreso de los centros.^{4/} En otras palabras, el tipo de estructura productiva de la periferia va a determinar el deterioro en los términos de intercambio.

Es evidente que hay un deterioro constante e inquietante de los términos de intercambio en perjuicio de los países en desarrollo. Inclusive, economistas izquierdistas están de acuerdo a éste respecto. Para ellos, el intercambio desigual es producto de las fluctuaciones de los precios y la presencia de empresas transnacionales que dominan el mercado internacional.

Pero para Emmanuel ^{5/}, la cuestión básica del intercambio desigual no reside en las fluctuaciones de precios, sino en el nivel en que estos se producen: "Tanto técnica como económicamente, las fluctuaciones de los precios son el producto de la anarquía del sistema capitalista; engendran, como tales, una dilapidación desenfrenada de riquezas". En ese contexto, la peor parte la llevan los países en desarrollo por su escaso desarrollo económico y poder político.

Ahondando un poco el análisis, la crítica frontal al intercambio comercial se da en la determinación de precios en relación al valor. El valor (precio), se determina en el proceso mismo de la producción y no en el mercado como lo es para la teoría tradicional. Emmanuel, mediante un esquema sim-

^{4/} Véase, CEPAL, "En torno de las ideas de la Cepal. Problemas de la industrialización en la América Latina". En: Intercambio y Desarrollo, French-Davis (edit.), FCE, 1981, Tomo I, pags. 143-171.

^{5/} Emmanuel, A., "El intercambio desigual". En: imperialismo y comercio internacional, Cuaderno Pasado y Presente n° 24, 1980 pag. 14.

ple de intercambio donde los factores básicos son salarios (tasa de plusvalía) y composiciones orgánicas (densidad de capital) demuestra que: dado que los países desarrollados poseen bajos niveles de éstos dos factores en comparación a los países subdesarrollados, la desigualdad del intercambio se debe fundamentalmente por la diferencia de las tasas de salarios. Aun si los países subdesarrollados se industrializaran —significa igualar densidades de capital—, la menor tasa de salario no les salva completamente del intercambio desigual. Lo único que lograrían es atenuar considerablemente su posición de deterioro.^{6/} Lo que significa, finalmente, que el intercambio desigual implica la traslación de valores desde las economías subdesarrolladas hacia las economías desarrolladas capitalistas.

Se ha analizado las posiciones opuestas más relevantes a la teoría ortodoxa del comercio internacional. Críticas, que a entender, tienen mucho de cierto dado el marco de idealismo en que ha sido forjado. Todas las críticas centran su atención en los supuestos de la teoría y en las fluctuaciones del intercambio comercial; excepto, la de Emmanuel. Para él, el origen del intercambio desigual de los países subdesarrollados es producto del sistema capitalista imperialista.

2. PROTECCIONISMO VERSUS LIBERALISMO

La teoría tradicional que propugna el libre comercio internacional se sustenta en el principio de las 'ventajas comparativas'. Ella nos dice que; mediante la plena vigencia de las ventajas comparativas, todos los países se benefician del comercio internacional como resultado en la especialización en la producción de aquellos bienes, cuyo costo relati-

⇨-----

^{6/} Véase, Emmanuel, A., op. cit., pp. 15-22

vo es menor. Es decir, todos los países deberían preservar el libre comercio internacional aun cuando ello signifique renunciar a la industrialización. Para el caso de las economías en desarrollo, ellas deberían destinar todos sus recursos a la producción primaria —para los cuales cuentan con relativa ventaja comparativa—, y usar las divisas ganadas para importar los bienes industriales necesarios.

Sin embargo, como se ha mostrado en el punto anterior al tratar la teoría del comercio internacional, las conclusiones neoclásicas se basan en un modelo teórico muy simplificado que no refleja adecuadamente las condiciones del mundo real. Además, dar validez a las conclusiones de este modelo teórico implicaría aceptar, la naturalidad de la actual distribución de las ventajas comparativas. Lo que evidentemente no ha sido ni es cierto. Mejor corresponde hablar de 'ventajas comparativas adquiribles' ^{7/}. Y en esta perspectiva sólo a través de una protección adecuada del mercado interno es posible industrializar la actividad productiva de la economía. También, es necesario comprender que la industrialización depende del grado de desarrollo tecnológico que este proceso induce.

Una de las características de las economías en desarrollo es su escaso desarrollo industrial y su consecuente baja productividad. En ese estado, si se le dejara actuar en situación de libre comercio, el mercado actuaría sesgado contra la industria; lo que no significa que sea una condición natural y que la ventaja se localiza en la producción de materias primas. Porque, a diferencia de la productividad del sector primario, la productividad del sector industrial no depende de las condiciones naturales, más o menos favorables, sino que actúa en función del grado de desarrollo tec-

^{7/} French-Davis, op. cit., p. 254

nológico alcanzado por la economía. O sea, a mayor desarrollo tecnológico habra una mayor productividad industrial. Y ésta significa, también, un mayor grado de industrialización. Por lo tanto, una economía industrial se logra únicamente a través de la industrialización misma.

La carencia de una industria eficiente y competitiva en los países en desarrollo, denota el origen de su economía distorsionada y en desequilibrio. Ante tal situación, la teoría tradicional acepta la interferencia del libre comercio. Pero, argumenta la utilización de aranceles sólo como la segunda o tercera mejor alternativa de acción, detrás de la óptima que consiste en utilizar subsidios o impuestos a los bienes o factores que sufren las distorsiones 8/.

Para un país subdesarrollado, sin embargo, existe una diferencia marcada en aplicar una política arancelaria o una política de subsidios. Porque el subsidio constituye un egreso para el gobierno, mientras que el arancel representa un ingreso tributario. A países con escasos recursos financieros, es difícil proponerles que subsidien actividades o factores de producción. En cambio, el arancel, a la vez de brindar protección al mercado interno para estimular la industrialización de la economía, provee recursos adicionales al gobierno. De ahí que la norma general de los países en desarrollo ha sido aplicar políticas proteccionistas, con aranceles y restricciones no-arancelarias, con el propósito de alcanzar un mayor nivel de desarrollo por medio de la industrialización de la economía.

La protección del mercado interno o nacional también es posible a través del tipo de cambio, porque restringe las importaciones al elevar el 'precio de internación' de los bie

8/ Argumentación neoliberal a favor de los aranceles que es aceptada por autores como Robertson, D. y Heller H.

nes foráneos. Este instrumento presenta el inconveniente de no permitir diferenciar que actividades productivas hay que incentivar. Por eso en la práctica, sirve de marco a los aranceles que sí es un instrumento discriminativo por excelencia.

Hasta aquí nos hemos dedicado a rebatir los conceptos más sustanciales de la teoría tradicional que propugna el libre comercio. De ello podemos inferir que, en el marco de la protección, el instrumento de política económica más adecuado con que cuentan los países en desarrollo para contrarrestar la competencia externa desleal y corregir distorsiones internas, es el arancel.

En el marco de la protección existen principalmente, a favor, tres argumentos: el de la industria naciente, de la economía diversificada y, el de mejor uso de los factores. El primero tiende a aplicar un tratamiento diferenciado entre la industria y el resto de actividades. El segundo considera la importancia de tener una producción diversificada. Y el tercero, la intensidad de uso de los factores productivos

Comencemos por el primer argumento; que es, uno de los argumentos proteccionistas más antiguos. Se entiende por industria naciente; a una industria relativamente nueva que teniendo inicialmente costos de producción más altos que sus competidores de otras regiones, a largo plazo producirá con costos competitivos. En este caso, una política arancelaria proteccionista puede ayudar a la industria a desarrollarse y alcanzar niveles de producción competitivos.

La protección a las industrias nacientes es necesaria porque permite "superar el período de aprendizaje o educación industrial que requiere toda industria incipiente, más aún en los países en desarrollo cuya orientación de su economía hacia la exportación de productos primarios extractivos, no han creado las condiciones necesarias para impulsar

un proceso industrial en apoyo al desarrollo nacional" 9/ . En consecuencia, la necesidad de protección es ineludible y se justifica por las diferencias de productividad que existe entre las economías en desarrollo y aquellas que han logrado un adecuado grado de industrialización. Estas diferencias "se explican fundamentalmente por la gran disparidad en la cuantía del capital por persona ocupada y en las aptitudes técnicas con que trabaja" 10/.

En la praxis de la protección, los países en desarrollo al proteger a la industria de la competencia externa, no sólo lo hacen 'per se'; sino también, con la finalidad de otorgar mayor estabilidad a su economía mediante la diversificación de la producción, ante posibles alteraciones en el mercado internacional. El argumento de este tipo de protección es el de la economía diversificada.

Los países en desarrollo han experimentado en carne propia lo perjudicial que resulta la excesiva especialización en una determinada producción. Más aún, cuando las exportaciones están concentradas en productos sujetos a grandes alteraciones de precios —como es el caso de los productos primarios— afectan no sólo al productor sino, también, a toda la economía a través de las variaciones de ingresos fiscales, de la capacidad para importar y del nivel de empleo 11/.

En consecuencia, la protección de una economía en desarrollo es imperiosa para evitar esos efectos traumáticos al interior de la economía. En ese sentido, la política arancelaria a través de la modificación de los precios permite dife

9/ Ministerio de Industria Turismo e Integración, "La política arancelaria nacional y el Grupo Andino", 1982, p. 6

10/ Véase, CEPAL, op. cit., p. 145

11/ French-Davis, op. cit., p. 113

reñciar los bienes importados y los producidos internamente, posibilitando la sustitución de importaciones y por ende de una mayor diversificación de la producción interna.

En la óptica neoclásica, el problema de los países en desarrollo de no contar con una economía diversificada se concreta en un desequilibrio negativo exterior constante. Según esa óptica, el fenómeno desaparece espontáneamente si se deja actuar las fuerzas del mercado. El mercado determina en que medida el crecimiento de la demanda será satisfecho con aumento de importaciones y con incremento de producción interna, mediante una industrialización espontánea de la economía ^{12/}. En dicha industrialización, si fuera necesario, el Estado puede desempeñar una acción de promoción a través de, por ejemplo, líneas de crédito a tasas de interés preferenciales, liberación de impuestos y/o subsidios.

En contra de la afirmación neoclásica podemos aseverar que, actualmente, no basta que los países en desarrollo se puedan volver competitivos en sus productos industriales de exportación para que puedan corregir la tendencia secular al extrangulamiento externo; tan importante es también, que los países desarrollados dejen de lado prácticas proteccionistas que impiden una competencia leal en el mercado internacional.

Por último tratemos el tercer argumento: mejor uso de los factores.

En la visión neoclásica, en condiciones de libre comercio, las remuneraciones o precios de los factores de producción tenderán a igualarse porque los precios relativos de los bienes transables son idénticos en el comercio interna-

12/ Prebisch, R., "Las teorías neoclásicas del liberalismo económico". En: Revista de la Cepal, N°7, 1981, p. 182

cional 13/. Por eso la asignación forzosa de los factores, por interferencia al mercado en su función natural, de las industrias más eficientes hacia las menos eficientes, eleva los costos y reduce la ventaja comparativa. La incompetividad de estas producciones impide la realización en el mercado internacional. Además, no será muy duradera ni beneficioso; porque, en el largo plazo, la historia de los aranceles y no-aranceles muestra que los países afectados tienden a tomar represalias respondiendo con medidas análogas.

Al respecto, la visión neoclásica ignora que son los desequilibrios y distorsiones de las economías en desarrollo la que obliga a direccionar el mejor uso de los factores. Porque, por ejemplo, como es sabido la remuneración promedio del trabajador norteamericano es muy por encima a la de un trabajador latinoamericano; más aún, el libre comercio actúa en contra del factor mano de obra, que es abundante en las economías en desarrollo, debido a una mayor tecnificación de la producción en aras de una mejor competitividad. En relación a las represalias, carece de sentido hablar de ello en un mundo comercial plagado de protecciones de diversa índole 14/.

Por eso, las diversas experiencias de los países en desarrollo reconocen un rol activo de la política arancelaria en la programación del desarrollo, como instrumento asigna-

13/ Esta parte del análisis neoclásico está íntimamente asociado al modelo Heckscher-Ohlin. Véase, French-Davis, op. cit. pp. 39-48

14/ Para un conocimiento amplio de las medidas proteccionistas de países desarrollados en la década del '70, véase, Sampson, G., "El proteccionismo contemporáneo y las exportaciones de los países en desarrollo". En: Revista de la Cepal, N° 8, - 1979, pp. 109-126

dor de factores productivos. Su rol adquiere mayor relevancia cuando se trata de economías con mercados distorsionados y en desequilibrio.

Así en el marco de las economías en desarrollo, una juiciosa política arancelaria debe estimularse una combinación óptima de los factores capital y trabajo en el proceso de industrializar la economía, mediante el traslado de recursos y/o factores al sector industrial del resto de sectores. Sobre todo el factor trabajo debe estimularse su uso; porque en términos económicos, la desocupación y el subempleo involucran ineficiencia del factor que cuenta con una productividad positiva ^{15/}.

Con este último argumento proteccionista creemos haber tocado los puntos más saltantes de la pugna que se da: entre quienes propugnan el libre comercio internacional, y los que creen en la necesidad que tienen los países en desarrollo de industrializar su economía.

La praxis de estas economías en el intercambio comercial les ha enseñado que su vulnerabilidad exterior es de carácter esencialmente estructural, por contar con una industria incipiente e ineficiente. En ese sentido, en el marco del proteccionismo, es necesario una política que promueva y estimule el desarrollo del sector industrial buscando la combinación y reasignación adecuada de los factores de producción. De esta manera, al interior de la economía, se aprovecharían un conjunto de ventajas comparativas sociales y dinámicas. Al exterior de ella, la mayor diversificación de la estructura productiva, dotaría a la economía de una mejor estabilidad frente a los cambios bruscos del comercio internacional.

^{15/} French-Davis, op. cit., p. 260

Se hace notar que en todo el análisis efectuado hasta aquí se ha asumido que la protección que requiere la industria para su desarrollo es 'real' o 'efectiva'. Sin embargo, en la praxis de proteger el mercado interno se presentan diversos tipos de protecciones que es motivo de estudio del siguiente punto.

3. PROTECCION NOMINAL, PROTECCION EFECTIVA Y PROTECCION EFECTIVA-CAMBIARIA

Se ha explicado la necesidad que tienen los países en desarrollo de proteger su economía ante bienes foráneos. En dicho análisis se ha supuesto, implícitamente, que el efecto neto de los aranceles en la protección realmente se da. Y - que los posibles efectos contrarios que el arancel puede originar, son diluidos por los otros efectos deseados. El fenómeno sugiere que existen diversas formas de protección, de cuyo tratamiento nos ocupa esta sección.

Se considera tres tipos básicos de protección : protección nominal, protección efectiva, y protección efectiva-cambiaria.

Comencemos por el primero. En términos simples, el establecimiento del arancel sobre un bien importado, eleva su precio doméstico. El mayor precio interno, restringe su consumo y estimula su producción al interior de la economía. El hecho de que los factores de producción fluyan hacia la industria en cuestión -osea, el que produce el bien gravado-, es lo que se denomina efecto protección nominal del arancel

La protección nominal del arancel mide sólo el porcentaje en que los precios de los bienes protegidos superan a sus precios en el exterior. A su vez, como esta protección reduce el consumo del bien importado, resulta ser entonces, un excelente indicador de la reasignación del consumo hacia

bienes domésticos al desalentar el gasto en los bienes importados.

En un mundo real, es normal que un bien final contenga bienes intermedios y/o insumos que probablemente hayan sido afectados por aranceles o tarifas. Por lo tanto, si nuestra industria productora del bien final utiliza bienes intermedios que han sido afectados por la tarifa, el alza del precio de éstos insumos resulta en una desprotección para la industria en cuestión. En consecuencia, la tarifa a la importación del bien intermedio tiene un efecto contrario que la tarifa a la importación del bien final. El resultado neto de la protección va a depender de toda la estructura de tarifas que inciden sobre el bien final y los bienes intermedios que utiliza. La medición que toma en consideración este efecto total se conoce como tarifa efectiva o protección efectiva del del arancel.^{16/}

La tarifa efectiva es el indicador del incentivo o desincentivo que reciben los diferentes procesos de producción de la actividad económica. Es decir, se ocupa de lo que para el productor es relevante: las alteraciones en el valor agregado. Por lo tanto, se encarga de medir el porcentaje en que el valor agregado en una etapa de producción de la industria puede superar el valor que se obtendría en ausencia de la protección ^{17/}.^{18/}

^{16/} Ossa, F., "Políticas arancelarias en economías nuevas" Pontificia Universidad Católica PUC de Chile, documento n°71, 1981, p.23

^{17/} Baer, W., "La sustitución de importaciones y la industrialización en la América Latina: experiencias e interpretaciones". En: French-Davis (ed.), op. cit., Tomo I, p.219

^{18/} Para formulaciones matemáticas, véase, Robertson, D., Política Económica del Comercio Internacional, Edit. Vicens-Vives, 1975, p.54; y, French-Davis, op. cit., p.242

Como se ha aseverado, la protección efectiva mide si la actividad productiva —sustituidora de importaciones— es favorecido por una determinada estructura arancelaria. Pero como ella pretende también modificar la situación del libre comercio, entonces debemos considerar el tipo de cambio en la estimación de la protección efectiva ^{19/}. Llamemos a esta protección: protección efectiva-cambiaria.

El tipo de cambio tiene efectos restrictivos para las importaciones en la medida que, al igual que el arancel, también eleva el precio de los bienes importados al interior de la economía. Por lo tanto, para medir la verdadera protección que se le otorga a la industria nacional se requiere conocer, además de la protección efectiva, el tipo de cambio de mercado y, el tipo de cambio en la hipótesis de libertad comercial. Este último factor es muy importante; porque, es frecuente en países en desarrollo que la tasa de mercado sea inferior al de libre comercio; lo cual constituye un factor de desprotección que opera en dirección opuesta al del arancel ^{20/}.^{21/}

En síntesis, para apreciar la verdadera capacidad protectora del arancel, es preciso considerar la estructura arancelaria que afecta al bien final y bienes intermedios que utiliza, y la situación real del mercado cambiario.

En los siguientes puntos se delimita los alcances de la investigación a través del planteamiento de la problemática a tratar, los objetivos e hipótesis a probar, la óptica y, bajo que modelo se desarrolla el trabajo.

^{19/} El tipo de cambio es el precio de una moneda expresada en términos de otra; por ejemplo, el precio en Intis del Dólar

^{20/} French-Davis, op. cit., p. 248

^{21/} Para formulaciones matemáticas, véase, ibid, pp. 248-249; y, BCR del Perú, "El proceso de liberalización de las importaciones: Perú 1979-1982", 1983, p. 21

4. PROBLEMATIZACION

Hasta la década de 1950, la política arancelaria en nuestro país estuvo orientado fundamentalmente a incrementar los ingresos fiscales. A partir de 1960 se adopta la estrategia de desarrollo de "sustitución de importaciones"; principalmente por la alta vulnerabilidad externa mostrada por nuestra economía, y la influencia del pensamiento de la Cepal. En este contexto, se da inicio a una política deliberada de utilizar el instrumento arancelario para promover el desarrollo de la manufactura nacional, con tarifas cada vez más crecientes.

El gobierno de las Fuerzas Armadas no sólo adoptó la estrategia de desarrollo económico basado en el crecimiento industrial, sino que la llevó al extremo, al introducir instrumentos para-arancelarios. El principal de ellos fue el Registro Nacional de Manufacturas que prohibió importar todo lo que se producía domésticamente.

El mantenimiento de un tipo de cambio subvaluado, así como la propia lógica de desenvolvimiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, llevaron al país, en 1975, a una crisis económica financiera que conduciría a sustanciales modificaciones políticas y económicas. De la política proteccionista, se cambió gradualmente a una de tipo neoliberal.

Así, a partir de 1979 como consecuencia de cambios experimentados en la economía, se reduce tímidamente los niveles arancelarios y las restricciones para-arancelarias, especialmente el Registro Nacional de Manufacturas.

Con el retorno al régimen constitucional, la política económica se tornó abruptamente de corte neoliberal, cuyo objetivo explícito fue reducir la inflación priorizando el sector externo. Con miras a ese objetivo se implementó un

proceso de liberalización de las importaciones mediante la eliminación de restricciones para-arancelarias y, la reducción y racionalización de aranceles; en relación al frente externo se implementó una política cambiaria de devaluación constante. Acorde con la nueva orientación política, entonces el arancel, pretendió racionalizar la producción y generar una industria eficiente y competitiva.

Sin embargo, la política de apertura irrestricta de importaciones, llevó a una crisis sin precedentes al sector industrial. Cabe preguntarse entonces: ¿por qué el desgravamiento arancelario se profundizó drásticamente?; ¿el arancel ha sido implementado en función de los requerimientos del sector industrial, o, simplemente obedece a una política económica global?; ¿a qué se debió, que lejos de contribuir efectivamente a la expansión y crecimiento de la industria nacional, indujo a la mayoría de las empresas al colapso industrial?; ¿qué rol le tocó desempeñar a la política arancelaria en este fracaso?. Estas y otras interrogantes se responden en el transcurso del desarrollo del trabajo, tratando de aportar algo a la solución de la problemática industrial.

5. OBJETIVOS E HIPOTESIS

La presente investigación tiene como objetivo global analizar e interpretar los efectos de la política arancelaria en la industria nacional, en el contexto de las políticas económicas aplicada desde fines de la década del '70 al término del segundo gobierno belaundista. Asimismo, se pretende analizar el proceso de liberalización de importaciones que se comenzó a implementar desde 1979, al reducirse los niveles arancelarios y restricciones para-arancelarias.

Por lo tanto, para abordar la problemática de la política arancelaria en la industria, la presente investigación se plantea la siguiente hipótesis central:

"En el marco de la política económica de ajuste y estabilización, la política arancelaria coadyuvó a la reducción del mercado doméstico para la producción nacional y por ende contrajo la actividad industrial, al pretender transformar las bases de la estructura productiva industrial"

Las hipótesis específicas son:

- "La política de apertura irrestricta de importaciones aumentó la diversidad y disponibilidad de bienes en la economía, reduciendo el mercado doméstico para la producción nacional"
- "La política arancelaria contribuyó a la reducción de la producción industrial e incrementó el desempleo, ocasionando una contracción en la demanda de la economía"

6. OPTICA DE LA INVESTIGACION

La investigación del tema se desarrollará desde una visión macroeconómica para economías como la nuestra, basado en el proceso económico general que son resultados de la política de los gobiernos. Planteado el contexto global, se distingue dos áreas muy relacionadas entre sí: el área del proceso económico, y el área del proceso industrial.

A través de la visión macroeconómica del área del proceso económico conocemos el tipo de política económica que se aplica, así como la concepción teórica en que se inspira; ambos definen el patrón de crecimiento y desarrollo de una economía.

Por otro lado, el proceso industrial ^{es} ~~segunda área~~ comprende al crecimiento manufacturero, al tipo de industrialización que se fomenta, y la reacción industrial frente a la política económica.

7. MODELO TEORICO

Los supuestos en que se basa son:

- a) El país en cuestión es 'pequeño' en relación a los otros países del resto del mundo. De tal manera que es incapaz de influir sobre los mercados internacionales, debido a su escasa productividad y poca diversificación en cuanto a su producción; es decir, enfrenta precios mundiales dados.
- b) Existen sólo dos factores productivos cuya oferta está dado: capital y mano de obra. Ambos son perfectamente móviles dentro del país, pero totalmente inmóviles entre países.
- c) Existen dos sectores: el sector manufacturero, que produce para el mercado interno y; el sector exportador, que comprende a las empresas ligadas al mercado exterior.
- d) Existe comercio internacional de bienes finales e intermedios aun después de aplicada la estructura de tarifas y subsidios a los bienes transables internacionalmente. A excepción cuando se aplican instrumentos no-arancelarios.
- e) Hay un tipo de cambio flexible controlado por la autoridad monetaria, de tal manera que las variaciones en el precio de la divisa afectan por igual a las importaciones y exportaciones.
- f) El gobierno redistribuye lo que recauda por la tarifa en la economía del país en forma no distorsionadora.

En el país en cuestión, el empresario industrial recurre al sector exportador para obtener las divisas necesarias a fin de mantener su ritmo de producción, dado su nivel de demanda. Pero la insuficiente generación de divisas del sector exportador limita la expansión del sector industrial; y por tanto, reduce su nivel de importación, producción, empleo y remuneración real. Esto significa que hay un nivel máximo de quantum de importación de bienes de capital e insumos que puede efectuar el sector industrial compatible con el equilibrio externo. Pasado ese nivel se tendrá que recurrir al

endeudamiento externo y/o utilización de reservas internacionales.

Ahora, a nivel de políticas económicas, si los cambios en el precio de la divisa no son sustanciales, el establecimiento del arancel restringe el volumen de importaciones y tiende a aumentar la producción del bien protegido. Es decir, el alza del precio de bienes importados vía aranceles, estimula la sustitución de importaciones con producción interna.

La intención de aperturar la economía hacia el exterior implica bajar los niveles del arancel, y complementariamente también la eliminación de instrumentos no-arancelarios, acompañado de variaciones en el tipo de cambio. Esto ocasiona la desprotección del sector industrial al exponerla a la competencia con bienes importados, y eleva el costo de los insumos importados que utiliza para la producción de bienes que básicamente se destinan al mercado interno.

La liberalización de las importaciones ocasiona la presencia de bienes importados, a precios relativamente más bajo que los nacionales, que terminan por copar la mayor parte del mercado interno. Al no encontrar mercado la producción manufacturera se ve obligado a reducir sus niveles de producción. Pero a su vez, como los costos de producción se han elevado por variación del tipo de cambio, el empresario a fin de mantener sus beneficios unitarios eleva los precios de sus productos finales. Como las remuneraciones reales disminuyen, por alza del nivel de precios interno, la demanda doméstica se contrae. El deterioro de la demanda doméstica que sumado al ya reducido mercado interno, reduce aún más la producción del sector industrial. y por ende también las importaciones y el empleo. Esto da un nuevo impulso a la contracción de la demanda, puesto que el poder de compra de los asalariados disminuye. A este nivel de actividad, el sector industrial se halla en estado recesivo.

Es interesante resaltar que el modelo hace uso del arancel como instrumento de política económica y, no hace abstracción de las otras políticas económicas como la monetaria y fiscal, por cuanto se le ubica en el marco de la política económica global. En ese sentido, los efectos de esas otras políticas se consideran en el análisis cuando estas son relevantes para la producción nacional.

CAPITULO II

POLITICA ECONOMICA Y POLITICA ARANCELARIA

Analizar e interpretar los efectos de la política arancelaria en la industria nacional, requiere previamente una apreciación comprensiva de la experiencia económica en el contexto de la política económica global. Ello nos permitirá conocer lo que debería ocurrir —a través del propósito de las políticas— y lo que efectivamente ocurrió; tanto para la economía en su conjunto, como para la industria en particular. El primer punto es tratado en este capítulo, y el segundo punto en los capítulos siguientes.

Una evaluación comprensiva de la política arancelaria de 1979 a 1985 —segundo gobierno de Fernando Belaúnde—, nos lleva necesariamente a realizar una retrospectiva de la experiencia económica hacia los años '70.

1. ANTECEDENTES DE LA ECONOMIA

A comienzos del '60 se adoptó, gradualmente, como parte de la estrategia de desarrollo el llamado modelo de 'sustitución de importaciones', basado en la concepción de que el estímulo al desarrollo debería ser de origen interno. La Ley 13 270 de 1959 de Promoción Industrial se constituyó en el instrumento base de esa nueva concepción. Es a partir de en-

tonces, que la política arancelaria se constituyó en un efectivo instrumento para promover el desarrollo de la manufactura nacional.

Así, en un contexto proteccionista, la economía en la década del '60 se caracterizó por tener un crecimiento significativo —a pesar de la crisis de 1967-68 por desequilibrios en la balanza de pagos— .Lo saltante de la década fue el alto crecimiento del sector manufactura al crecer por encima al de la economía.^{1/}

Con el nuevo Gobierno Militar de Facto —a partir de octubre de 1968— , se inició una nueva etapa de desarrollo en condiciones muy suigéneris y abarca casi toda la década del '70. Ello es tratado en el siguiente punto.

2. LA ECONOMIA EN LA DECADA DEL '70

El desenvolvimiento de la economía en la década del '70 presenta dos fases bien diferenciadas: de 1970 a 1975, donde se gestó la crisis; y en el siguiente quinquenio del '70, que comprende los intentos de estabilizar la economía.

2.1 Período 1970-1975

El Gobierno de las Fuerzas Armadas —presidida por el General Juan Velásco— , se propuso no sólo desarrollar la economía sino, también, realizar una profunda transformación 'de las estructuras económicas, sociales y culturales del país'. En relación al desarrollo económico, se adoptó la estrategia de industrialización mediante la sustitución de importacio-

^{1/} El producto nacional bruto (PNB) entre 1960-68 creció anualmente en promedio 5.1%, mientras que manufactura lo hizo en 7.7% anual. Ver, Schydrowsky-Wicht, Anatomía de un Fracaso Económico. Perú, 1968-1978, UP, 1979, Cuadro 1, p.20.

nes, la misma que había implementado el gobierno de Belaúnde en la década pasada.

Acorde con la estrategia de desarrollo en base de la industrialización de la economía, en 1970 se dictó una nueva Ley General de Industrias (D.L. 18350). En ella se acentuó el carácter proteccionista de la década pasada, con medidas arancelarias e instrumentos no-arancelarios, enfatizando el estímulo a la producción de insumos y bienes de capital. Del conjunto de barreras no-arancelarias —cuotas de divisas, programas anuales de importación, lista de productos prohibidas, etc.—, el Registro Nacional de Manufacturas (RNM) fue el principal mecanismo protector de la producción nacional al prohibir importar todo lo que se producía domésticamente. Así, el modelo de sustitución de importaciones se llevó al extremo. Porque si bien la producción nacional requería de una protección para poder desarrollarse, esta no se hizo adecuadamente porque se cerró totalmente el mercado interno por el solo hecho de promover la producción de cualquier bien factible de hacerlo.

De entre las diversas reformas que el gobierno efectuó en la actividad productiva, sobresalen dos: el rol del Estado como principal motor del desarrollo, y la creación de un 'sector privado reformado'. El Estado era uno de los elementos esenciales de la estrategia, era el llamado a conducir el desarrollo nacional. En ese sentido debía participar activamente en la actividad económica, por ello la ley de industrias le reservó las industrias bases para su gestión — industrias de papel, química básica, metalurgia no ferrosa, siderurgia, fertilizantes, etc.—. En el sector privado reformado, los trabajadores deberían adquirir gradualmente una fracción de la propiedad de la empresa e intervenir en la gestión de la misma, a través de la comunidad industrial.

El tipo de política implementada en el marco de una industrialización vía sustitución de importaciones, llevarían

al país, inexorablemente a una crisis de balanza de pagos a fines de 1975. Veamos como se llegó a esa situación.

La estructura de producción no había cambiado. Las tendencias de crecimiento que prevalecieron en la década pasada son las mismas para 1970 a 1975: estancamiento con ligera declinación a fines del período en los sectores primarios —con el agregado de la crisis pesquera—, continuado crecimiento de la industria, y continuada expansión del resto de sectores (ver Cuadro II.1, pág. 30).

En términos reales, de 1970 a 1975, el producto bruto interno se incrementó en 29%, el producto industrial en 41%; pero, las exportaciones declinaron en -20%. Como los sectores primarios se estancaron, la creciente demanda de divisas sobrepasó la oferta. Evidentemente, entonces, el crecimiento económico del período se debió en parte importante a una significativa utilización de recursos externos. Por eso, en 1975, la dependencia externa de la economía era más elevada que nunca: se tenía una balanza en cuenta corriente con un déficit jamás registrado y, agravado con un saldo negativo en la balanza de pagos; la deuda externa total había crecido en 63% de 1972 a 1975 (ver Cuadro II.3, pág. 31).

Hasta 1972 la economía se había expandido equilibradamente, como se observa en el Cuadro II.2, pág. 30. Después, de 1972 a 1975, se expandiría la demanda doméstica particularmente a través del cuantioso incremento de las inversiones en 68%, provocado principalmente por el alto componente importado manufacturero. Así, se produjo un fuerte incremento (67%); por otro lado, las exportaciones habían decrecido en -23 por ciento.

La implementación del RNM radicalizó la sustitución de importaciones: el producto manufacturado que se inscribía en el RNM, automáticamente quedaba prohibida su importación. Así el énfasis de la estructura arancelaria, sobre la producción

CUADRO II.1

PRODUCTO BRUTO INTERNO (PBI) POR SECTORES PRODUCTIVOS, 1970-1975

(Miles de millones de soles de 1970)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	Tasas anuales en %			
							1971	1973	1975	1970-75
Agropecuario	36.2	37.3	37.6	38.5	39.4	39.1	3.0	2.4	-0.8	1.6
Pesca	6.6	5.7	3.0	2.3	3.1	2.6	-13.6	-23.3	-16.1	-17.0
Minería	19.8	19.0	20.4	20.3	21.0	18.3	-4.0	-0.5	-12.9	-1.1
Total										
sectores primarios	62.6	62.0	61.0	61.1	63.5	60.0	0.0	0.2	-5.5	-0.8
Industria	57.2	62.1	66.7	71.6	77.0	80.6	8.6	7.3	4.7	7.1
Construcción	10.0	11.1	12.4	13.1	15.9	18.6	11.0	5.6	17.0	13.2
Otros	110.8	117.8	127.7	138.6	147.4	152.0	6.3	8.5	3.1	6.5
PBI	240.7	253.0	267.8	284.4	303.8	311.2	5.1	6.2	2.4	5.3

FUENTE: BCR, Lima, Memoria 1978, Elaboración propia. (para 1975, Memoria 1984)

CUADRO II.2

PRODUCTO BRUTO INTERNO (PBI) POR TIPO DE GASTO, 1970-1975

(Miles de millones de soles de 1970)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	Composi. %		Variación %		
							1970	1975	1970-72	1972-75	1970-75
Consumo	199.8	208.4	218.9	241.6	263.3	273.2	83	88	10	25	37
Inversión	31.0	38.8	38.8	45.5	59.3	65.3	13	21	25	68	111
Exportación	47.5	45.2	49.3	40.3	37.9	38.1	20	12	4	-23	-20
Importación	37.7	39.3	39.2	43.0	56.7	65.4	16	21	4	67	73
PBI	240.7	253.1	267.8	284.4	303.8	311.2	100	100	11	16	29

FUENTE: BCR, Lima, Memoria 1978, Elaboración propia. (para 1975, Memoria 1984)

CUADRO II.3

ALGUNOS INDICADORES MACROECONOMICOS, 1970-1975

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
SECTOR PUBLICO						
1. Déficit Econ.(Gov.Central)/PBI (%)	-1.4	-3.1	-3.7	-3.9	-3.1	-5.5
SECTOR EXTERNO 1/						
2. Exportaciones FOB	1,034	889	945	1,112	1,503	1,330
3. Importaciones FOB	700	730	812	1,033	1,908	2,427
4. Balanza Comercial	334	159	133	79	-405	-1,097
5. Balanza en Cta.Cte.	185	-34	-32	-192	-807	-1,535
6. Balanza de Pagos	257	-76	51	13	282	-577
DEUDA EXTERNA 1/						
7. Deuda Total	3,681	3,692	3,832	4,133	5,238	6,257
8. Deuda Pública	945	997	1,121	1,491	2,182	3,066
9. Deuda Privada	1,204	1,211	1,182	1,202	1,260	1,286
OTROS						
10.Tipo de cambio ofic.(S./US\$)	38.70	38.70	38.70	38.70	38.70	45.00
11.Inflación (%)	5.7	7.5	4.2	13.8	19.1	24.0
12.PBI Per-cápita (S/.de 1970)	18,011	18,418	18,962	19,632	20,450	20,410

1/ En millones de US dólares

08.09. :Deuda a largo plazo (Deuda Pública incluye efecto de variación de t.de c.)

10. :A fin del período (considera promedio compra-venta)

11. :Acumulada en el período (dic.-dic.)

FUENTE :BCR,Lima,Memoria 1980,para Sector Público y,Memoria 1984 para PBIpercápita
 BCR,Lima,Perú:Compendio estadístico del sector externo 1970-1983,noviembre
 1984,para el resto de Indicadores.

de bienes de consumo duradero y no duradero, fue irrelevante en la práctica a pesar que en 1973 el arancel promedio se había elevado al 55% (ver Cuadro II.4, pág. 33). Porque la protección a la manufactura nacional fue absoluta a través del RNM. El arancel era sólo un mecanismo referencial por la existencia engorrosa de un sistema de exoneraciones y rebajas arancelarias. En estas condiciones y con un tipo de cambio subvaluado, las importaciones manufactureras tenían que crecer y muy particularmente la de bienes intermedios y de capital. Con importaciones totales crecientes y unas exportaciones decrecientes, la demanda de divisas fue cada vez más.

En 1974 se manifestó los síntomas de la crisis: déficit de balanza en cuenta corriente, desequilibrio fiscal consecutivo a años anteriores, mayor presión inflacionaria, y materialización de una significativa recesión internacional (ver Cuadro II.3, pág. 31). El gobierno, para evitar la crisis, adoptó una política masiva de endeudamiento externo, elevando su deuda de US\$1,491 millones a US\$3,066 millones de 1973 a 1975, respectivamente. De esta manera fue posible mantener el alto nivel de las importaciones, sustento esencial de la demanda doméstica. Paralelamente se implementó un control estatal rígido de las variables básicas de la economía: mantenimiento del tipo de cambio, pre-financiamiento de las importaciones, un extensivo control y fiscalización de los precios y, un amplio programa de subsidios. Todo este conjunto de medidas permitió postergar la crisis hacia 1975, donde básicamente estalló por falta de divisas.

Se reconoce que algunos elementos que contribuyeron a la crisis de balanza de pagos escapó al control del gobierno. Entre ellos tenemos: por efecto de la sobrepesca y de cambios climatológicos disminuyeron drásticamente la captura de anchoveta y, la disminución de los precios de nuestros productos primarios de exportación en 1974 en momentos en que los precios del petróleo incrementaba, con lo que se ele

CUADRO II.4ESTRUCTURA ARANCELARIA, 1967-1980*

(A nivel sección Nabandina)

	Diciem. 1967	Diciem. 1973	Diciem. 1975	Diciem. 1979	Julio 1980
I. Produc.del reino animal	36	45	52	35	35
II. Produc.del reino vegetal	45	56	70	46	37
III. Grasas y aceites	42	49	52	32	32
IV. Ind.alimenticias, bebidas, tabaco	79	98	123	78	63
V. Produc.minerales y combustibles	38	47	51	20	20
VI. Produc.químicos y conexas	35	42	46	25	25
VII. Plásticos, cauchos y manufacturas	44	54	62	39	41
VIII. Pielés, cueros y manufacturas	75	82	113	71	71
IX. Madera, corcho y manufacturas	53	66	81	39	39
X. Pulpa, papel y manufacturas	52	59	68	46	47
XI. Textiles y manufacturas	65	71	118	76	70
XII. Calzado, sombrería y afines	105	111	213	93	94
XIII. Vidrio, cerámica y manufacturas	53	60	70	47	47
XIV. Piedras, metal. preciosos y manufac.	78	84	119	65	65
XV. Metales comunes y manufacturas	52	63	67	36	38
XVI. Maquinaria y aparatos eléctricos	34	45	48	33	35
XVII. Material de transporte	32	45	47	39	38
XVIII. Instrumentos de óptica, foto, cine	52	62	70	40	40
XIX. Armas y municiones	46	55	62	41	41
XX. Productos diversos	80	89	112	57	58
XXI. Objetos de arte	25	32	32	10	11
PROMEDIO GENERAL	49	55	66	40	39

* Promedio aritmético, en porcentajes

FUENTE : Diciembre 1967-Diciembre 1975: Ministerio de Industria, Turismo e Integración (MITI), "La política arancelaria nacional y el Grupo Andino", 1982, Cuadro nº 12
Diciembre 1979-Julio 1980: BCR, Lima, Memoria 1984, Anexo XLIX

vó el costo de las importaciones.^{2/}

A manera de síntesis, la estrategia de desarrollo económico adoptado por el Gobierno de las Fuerzas Armadas -en su primera fase-, basado en una industrialización via sustitución de importaciones, habría conducido necesariamente al país a la crisis de 1975. Los requerimientos significativos de divisas de parte del sector manufacturero, hizo imposible mantener el proceso de industrialización de la economía. Si se obtuvo algo de crecimiento, realmente fue por un masivo endudamiento externo y un déficit económico creciente en el gobierno.

La estrategia de desarrollo se basó, en consecuencia, en empréstitos del exterior antes que en el esfuerzo interno. La situación se agravó con el mantenimiento de un tipo de cambio subvaluado y el alza incesante del nivel de precios, a pesar de los controles establecidos. Y si a ello añadimos la acción desfavorable de los elementos no controlables, la crisis tenía que explotar y lo hizo a través de la balanza de pagos en 1975.

2.2 Período 1976-1980

El desenvolvimiento de la economía en este período comprende dos subperíodos bien diferenciados: el primero, de 1976 a 1978, se caracteriza por intentos infructuosos de estabilizar la economía con medidas recesivas; el segundo, de 1979 a 1980, comprende la estabilización relativa de la economía gracias al alza extraordinario de los precios en los principales productos tradicionales de exportación.

A) Subperíodo 1976 -1978

El 29 de agosto de 1975, el General Francisco Morales

^{2/} Schydrowsky-Wicht, op. cit., p.63 y 64.

por mandato de las Fuerzas Armadas asumió la Presidencia en remplazo del General Juan Velasco. En ese año se sucedieron acontecimientos políticos y sociales —disturbios populares, caída del General Leonidas Rodríguez, etc.— que apuntaban hacia un cambio sustantivo en materia de políticas económicas, y que se dan gradualmente a partir de 1976.

El país presentaba serios déficits de balanza de pagos, déficit fiscal, mayor presión inflacionaria, creciente desempleo y, una importante deuda externa. La coyuntura económica de crisis y la presión de la banca internacional determinaron que se aplicaran medidas inspiradas en el Fondo Monetario Internacional (FMI); pero, al mismo tiempo, se mantuvieron ciertos elementos propios del gobierno —por ejemplo, control en el precio de los bienes y servicios que brinda el Estado—. Se diagnosticó que hay un 'exceso de demanda' sobre la capacidad productiva y "por lo tanto es necesario reducir el gasto público y privado..."^{3/}. En esencia, las políticas que se adoptaron fueron la devaluación acompañado de mayores restricciones a las importaciones y, de políticas fiscales y monetarias contractivas. ^{4/}

Los ajustes en la tasa de cambio perseguían aumentar exportaciones y reducir importaciones, de manera de eliminar el déficit externo. La restricción a las importaciones se coadyuvó mediante el asentamiento del uso de instrumentos no arancelarios, como "los recortes en los programas anuales y cuotas de divisas para importación y el establecimiento de

^{3/} Schydrowsky-Wicht, op. cit., p. 38

^{4/} En el subperíodo que nos ocupa, 1976-1978, se sucedieron varios Ministros de Economía y Finanzas: del Dr. Luís Barúa, del Ing. Walter Piazza, del General EP Alcibiades Saenz y del Dr. J. Silva Ruete que será tratado en el siguiente subperíodo. Acá, lo que nos interesa es que todos ellos aplicaron medidas tipo FMI, en mayor o menor grado, tratando de cerrar las brechas externas e internas de la economía.

plazos mínimos de financiamiento obligatorio para la adquisición de insumos y bienes de capital"^{5/}. Además, a 1975 el arancel promedio se había elevado a 66%. Así, el arancel y de más instrumentos no-arancelarios se convirtieron en mecanismos reprimidores de la salida de divisas, antes que proteger y direccionar la producción nacional.

La política monetaria contractiva, y sobretodo a través de la restricción del crédito interno, trata de frenar la inflación y atenuar presiones sobre la balanza de pagos — disminución de la liquidez para importar—. La reducción del gasto fiscal con incrementos del ingreso busca eliminar el déficit fiscal, al contraer la demanda de la economía.

Después de tres años, los resultados de esas políticas de estabilización son: una recesión en la economía, una más alta presión inflacionaria, y continuado déficit fiscal.

En términos reales, el crecimiento anual del PBI se tornó negativa, de 3.3% en 1976 pasó a -0.3% en 1977 y -1.7% en 1978; la tasa inflacionaria se había elevado en 73.7% como consecuencia de las devaluaciones y, el déficit económico fiscal medido como proporción del PBI era del 6.1%. Por otro lado, la balanza en cuenta corriente continuaba siendo negativa, a pesar del saldo positivo en la balanza comercial —en años anteriores el total de la balanza había sido negativa con pérdidas de reservas netas—; la deuda externa se había expandido de 1975 a 1978, debido particularmente a la deuda pública (ver Cuadro II.7, pág. 39).

La política de devaluación fue el elemento clave para que la economía entrara en recesión. En una economía altamente dependiente de insumos y bienes de capital importados, los posibles efectos positivos de una devaluación tenían

5/ BCR, Lima, "El proceso de liberalización de las importaciones: Perú 1979-1982", mayo, 1983, p. 5

que ser mínimos en el sector exportador; pero en cambio, sumamente perjudicial para el sector orientado al mercado interno, de ahí las tasas de crecimiento negativo de estos sectores. Como es evidente, con el alza de tipo de cambio, los precios de alimentos y bienes importados subieron, y ello indujo el alza de los precios de los bienes en general, y como el ingreso real de los consumidores disminuía, se contrajo la actividad económica y por ende el volumen de importaciones tuvo que caer drásticamente. Es decir, la reducción de las importaciones no fue porque hubo reasignación del gasto de bienes importados a bienes nacionales; sino, por la disminución del poder adquisitivo interno. En el Cuadro II.6, pág. 38, se puede observar que la drástica reducción de las importaciones en -46% de 1975 a 1978, es fiel reflejo de la caída estrepitosa de las inversiones en -40%.

El déficit fiscal del gobierno no se redujo significativamente, porque si bien se redujeron los gastos, incluyendo los de capital, los ingresos también se redujeron por la recesión vía ingresos tributarios. Por otro lado, la política monetaria restrictiva agravó la recesión al disminuir la liquidez interna a través de la reducción de créditos al sector privado.

Como es evidente, la recesión de la economía tenía que acrecentar el desempleo laboral: la industria producía por debajo de su capacidad instalada, el sector construcción tenía tasas de crecimiento negativas y, el resto de sectores también crecían negativamente (ver Cuadro II.5, pág. 38). El creciente desempleo y la reducción continua del ingreso real, se tradujo en constantes protestas populares.

En síntesis, la crisis de balanza de pagos de 1975, se transformó en 1978, en crisis de recesión e inflación, con todos los costos sociales que ello implica. La aplicación de políticas económicas restrictivas si bien cerraron las brechas externas; pero, lo hicieron a costa de una recesión in-

CUADRO II.5

PRODUCTO BRUTO INTERNO (PBI) POR SECTORES PRODUCTIVOS, 1976-1980
(Miles de millones de soles de 1970)

	1976	1977	1978	1979	1980	Tasas anuales de crecimiento %						
						1976	1977	1978	1979	1980	1975-78	1978-80
Agropecuario	40.2	40.7	38.9	40.2	38.5	2.8	1.2	-4.4	3.3	-4.3	-0.2	-0.5
Pesca	3.2	3.0	3.9	4.3	4.1	23.1	-6.3	30.0	10.3	-4.7	14.5	2.5
Minería	19.6	26.0	30.0	32.8	31.3	7.1	32.7	15.4	9.3	-4.6	17.9	2.1
Industria	84.0	78.5	75.7	78.6	82.8	4.2	-6.5	-3.6	3.8	5.3	-2.1	4.6
Construcción	18.1	16.7	14.0	14.5	17.2	-2.7	-7.7	-16.2	3.6	18.6	-9.0	10.8
Otros	156.4	155.7	152.5	158.1	164.0	2.9	-0.4	-2.1	3.7	3.7	0.1	3.7
PBI	321.5	320.6	315.0	328.5	337.9	3.3	-0.3	-1.7	4.3	2.9	0.4	3.6

FUENTE: BCR, Lima, Memoria 1984, Anexo III, p.119. Elaboración propia.

CUADRO II.6

PRODUCTO BRUTO INTERNO (PBI) POR TIPO DE GASTO, 1976-1980
(Miles de millones de soles de 1970)

	1976	1977	1978	1979	1980	Composición porcentual					Tasas %	
						1976	1977	1978	1979	1980	1975-78	1978-80
Consumo	278.5	280.6	261.9	258.6	275.7	87	88	83	79	82	-4	5
Inversión	57.9	45.0	39.2	44.0	57.3	18	14	12	13	17	-40	46
Exportación	35.5	41.5	49.0	63.0	58.5	11	13	16	19	17	29	19
Importación	50.4	46.5	35.1	37.0	53.6	16	15	11	11	16	-46	53
PBI	321.5	320.6	315.0	328.6	337.9	100	100	100	100	100	1	7

FUENTE: BCR, Lima, Memoria 1984, Anexo II, p.118. Elaboración propia.

CUADRO II.7

ALGUNOS INDICADORES MACROECONOMICOS, 1976-1984

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
SECTOR PUBLICO									
1. Déficit Econ./PBI (%)	-10.1	-9.7	-6.1	-1.1	-4.7	-8.4	-9.1	-11.1	-8.12/
2. Déficit Econ./PBI(Gobi.C.)(%)	-6.4	-7.5	-5.1	-0.6	-2.9	-4.9	-3.9	-8.9	-5.42/
SECTOR EXTERNO 1/									
3. Exportaciones FOB	1,341	1,726	1,972	3,676	3,916	3,249	3,293	3,015	3,147
4. Importaciones FOB	2,016	2,148	1,668	1,954	3,090	3,802	3,721	2,722	2,140
5. Balanza Comercial	-675	-422	304	1,722	826	-553	-428	293	1,007
6. Balanza en Cta.Cte.	-1,072	-783	-164	953	-101	-1,728	-1,609	-850	-252
7. Balanza de Pagos	-868	-349	76	1,579	722	-504	124	-40	247
8. RIN Sistema Bancario	-752	-1,101	-1,025	554	1,276	772	896	8562/	1,1032/
DEUDA EXTERNA 1/									
9. Deuda Total	7,384	8,567	9,324	9,334	9,594	9,688	11,340	12,442	13,304
10. Deuda Pública	3,554	4,311	5,135	5,764	6,043	6,210	6,908	8,339	9,775
11. Deuda Privada	1,311	1,326	1,340	1,308	1,372	1,507	1,664	1,579	1,465
OTROS									
12. Devaluación oficial (%)	52.7	81.2	55.5	28.1	35.8	47.7	90.7	135.5	132.7
13. Tipo de camb. ofi. (S./US\$)	55.76	84.23	156.35	224.72	288.85	422.32	697.57	1,628.59	3,466.91
14. Inflación (%)	44.8	32.4	73.7	66.7	60.8	72.7	72.9	125.1	111.5
15. PBI Percápita	20,559	19,989	19,141	19,463	19,519	19,610	19,287	16,550	16,856

1/ En millones de US dólares (preliminar para 1983 y 1984)

2/ Preliminar

10., 11.: Deuda a largo plazo (incluye ajuste por tipo de cambio hasta 1982 para Deuda Pública)

12.: Variaciones porcentuales de dic. a dic. para cada período.

13.: Promedio del período (considera promedio compra-venta)

14.: Inflación acumulada en el período (dic.-dic.)

FUENTE: BCR, Lima, Memoria 1984, Elaboración propia.

Otros Indicadores: BCR, Nota Semanal, N° 44, 31 de octubre de 1985 (excepto PBI percápita)

terna en la actividad económica.

B) Subperíodo 1979-1980

El análisis de este subperíodo abarca aproximadamente - desde mediados de 1978, al producirse el cambio de ministro de economía, hasta los dos años siguientes en donde se manifiestan los resultados prácticos de esa nueva política económica.-el Dr. Silva Ruete asume la cartera de economía y el Dr. Manuel Moreyra la Presidencia del Banco Central-.

El nuevo equipo económico diagnosticó que la crisis por la que atrevesaba el país era debido a un 'exceso del gasto' con respecto a la producción: el consumo e inversión de años atrás, en conjunto, era superior a la producción interna y, que ese exceso de demanda se cubrió con importaciones crecientes financiados con créditos externos. Entre los factores que explican la crisis se señala el mantenimiento fijo excesivamente largo del tipo de cambio, que sirvió de estímulo a las importaciones; y la estructura de producción industrial que se estableció, era altamente dependiente de insumos y equipos importados, que a medida que crecía la industria nos veíamos obligado a aumentar las importaciones^{6/}.

Consecuente con el diagnóstico de exceso del gasto, el Programa Económico 1978-1980 tenía dos objetivos fundamentales en el manejo coyuntural de la economía: el equilibrio de la balanza de pagos en el menor tiempo posible, y el control de la inflación. Además, en el mediano plazo, se planteó la apertura de la economía al exterior.^{7/}

Las medidas adoptadas fueron casi las mismas en relación a programas anteriores: a) manejo de la tasa de devaluación

^{6/} Véase, Roel, Virgilio, "Proceso y crisis de la economía peruana y norteamericana", Documento, Lima, junio 1979, p. 25.

^{7/} Se hace notar que este Programa contaba con el aval del FMI; de ahí que el manejo económico planteado sea mucho más liberal en relación a programas anteriores.

ción, con el agregado de apoyar las exportaciones no tradicionales con una serie de incentivos tributarios - como el Certificado de Reintegro Tributario (CERTEX) - y financieros - como el Fondo de Exportaciones No Tradicionales (FENT) - ; b) limitar la creación de nuevo dinero y manejar la liquidez adecuándolo a la producción real de bienes y servicios; c) reducción del déficit fiscal a través del incremento de la presión tributaria y la limitación del gasto corriente, que permitiría incrementar el gasto de inversión y simultáneamente reducir las necesidades de financiamiento fiscal; reducción, también, de subsidios a bienes y servicios públicos.

En conjunto, al interior de la economía, todas estas medidas son recesivas porque buscan contraer la demanda doméstica. La reactivación de la economía se fundamentó en la dinámica y expansión de las exportaciones. Por eso la reactivación selectiva se centró en las industrias con capacidad de exportación. En el mediano plazo, la orientación liberal de la economía se materializó mediante la restructuración y reducción de los aranceles y no-aranceles en forma gradual, a fin de racionalizar la protección efectiva a la producción.

En 1978, una política arancelaria real no existía por cuanto la política de importaciones se regió por la coexistencia de altas tarifas ad valorem con múltiples regímenes - de exoneración, resultante de diversas leyes promocionales. La tendencia general, sin embargo, era la de prohibir la importación de bienes de consumo duradero y no duradero y algunos insumos. El RNM, que era el principal instrumento protector, prohibía la importación del 40% de partidas arancelarias del universo y, junto con las partidas restringidas cubrían el 62% del universo arancelario (ver Cuadro II.8, pág. 43). En relación a los aranceles: el nivel arancelario promedio era del 66%, que representaba el nivel más alto de la historia arancelaria, y a nivel de estructura muchas partidas tenían derechos superiores al 100% (ver Cuadro II.4, pág. 33).

Con la aplicación del nuevo Programa Económico, se reformuló la política arancelaria en concordancia con la política de liberalizar gradualmente la economía. Así, en marzo de 1979 se eliminó el RNM (D.S. N°005-79-ICTI/DM del 07.03.79) quedando como un simple registro de productos nacionales, y que fue remplazado por una Lista de Productos Prohibidos de Importar. En setiembre del mismo año, se crea nuevo arancel de aduanas que entró en vigencia a partir de dicho año. Como consecuencia de esta reforma, a diciembre de 1979, el arancel promedio bajó drásticamente de 66% a 40% (ver Cuadro II.4, pág.33), y se disminuyó el arancel máximo de 355% a 155% 8/.

Los resultados prácticos del programa económico Silva Ruede-Moreyra, son inesperadamente muy favorables; y que sólo es explicable por una coyuntura externa favorable sin precedentes para nuestras exportaciones, principalmente de productos tradicionales. Como se observa en el Cuadro II.7, pág.39, la balanza de pagos se tornó tremendamente superavitaria, sobretodo en 1979 que se alcanzó US\$1,579 millones contra sólo US\$76 millones de 1978. El aumento de las exportaciones, en términos monetarios, permitió reducir significativamente el déficit fiscal en 1979, aunque no tanto en 1980 por la mejora en los ingresos tributarios generada en el auge exportador.

Sin embargo, los efectos positivos del auge exportador al interior del aparato productivo no fueron tan extraordinarios: el PBI, entre 1978 y 1980, sólo creció al 3.6% anual y la industria en 4.6% (ver Cuadro II.5, pág.38) 9/. Una recuperación productiva importante no era posible porque las po

8/ Véase, BCR, "El proceso de libera...", op.cit., pp.10-13

9/ No se considera la alta tasa del sector construcción porque ello está supeditado a los vaivenes de la demanda doméstica

CUADRO II.8.

RESTRICCIONES PARA-ARANCELARIAS A LAS IMPORTACIONES, 1978-1984

	Diciem. 1978	Marzo 1979	Diciem. 1979	Julio 1980	Diciem. 1980	Diciem. 1981	Diciem. 1982	Diciem. 1983	Diciem. 1984
Partidas de importación libre	1,753	1,753	3,745	4,745	4,980	5,089	5,075	5,136	4,998
Partidas de importación restringidas (observada)	1,038	1,038	1,258	348	117	111	144	118	126
Partidas de importación prohibida	1,852	1,313	9	9	7	7	7	8	7
Partidas de importación prohibida temporalmente	.-	539	.-	.-	.-	.-	.-	.-	170
Universo arancelario	4,643	4,643	5,012	5,102	5,104	5,207	5,226	5,262	5,301

FUENTE: BCR, Lima, Memoria 1984, Anexo L, p.163.

líticas recesivas mantenían comprimido el consumo.

La coyuntura permitió al gobierno cumplir con casi todas las metas del Programa Económico, a excepción de la inflación que se había fijado en 40% para 1979; la tasa para ese año alcanzó el 66.7%. Si bien ello se debe en parte al exorbitado aumento de la liquidez —por el auge exportador—, la razón real fue la política de 'minidevaluaciones': los reajustes periódicos del tipo de cambio, se tradujeron en un alza del nivel de precios interno porque nuestra actividad económica depende de bienes e insumos importados.

En resumen, en este subperíodo 1979-1980, es claro, que la mejora sustancial en los precios de nuestros productos de exportación se presentaron justo en el momento en que la estrategia de las políticas de estabilización era priorizar la producción para exportar. Ello permitió equilibrar la economía, especialmente en el frente externo, y sólo en el control de la inflación se presentaron dificultades. En el contexto de priorizar las actividades productivas de exportación, en el mediano plazo, se inició el proceso de liberalización gradual de las importaciones; que en esencia consistió en la eliminación de prohibiciones y restricciones a la importación, y reducción gradual de los aranceles así como de su dispersión.

Las medidas de tipo coyuntural junto con las de mediano plazo, delineaban claramente una estrategia de desarrollo basado en manufacturas de exportación. Con la apertura gradual de la economía se buscaba que la industria sea competitiva, este en capacidad de proveer sus propios recursos. Además, la disminución de la intervención del Estado en la economía perseguía una operación más libre de las fuerzas del mercado. El perfil de la actividad económica apuntaba hacia una economía liberal; y, es en este nuevo marco económico que se produce la transferencia de un Gobierno Militar de Facto a un Gobierno Civil y Democrático.

3. COMPORTAMIENTO RECIENTE DE LA ECONOMIA, 1980-1985 10/

Con el retorno a un Gobierno Democrático, recayó la Presidencia del país —por segunda vez— en el Arquitecto Fernando Belaúnde a partir del 28 de julio de 1980.

La estrategia de desarrollo de corte 'neoliberal', que se venía implementando desde 1978, alcanza a materializarse nítidamente con el nuevo gobierno. La operación libre de las fuerzas del mercado garantiza un desarrollo sólido y estable de la economía en armonía con una mejor integración internacional; porque, el libre funcionamiento del mercado permite una asignación óptima de los recursos a través de precios relativos, que son los mejores indicadores del orden económico. En consecuencia, la amplia apertura hacia el exterior de la economía es imprescindible. Las 'ventajas comparativas relativas' que se tiene nos va a permitir aprovechar mejor del comercio internacional, en beneficio del desarrollo interno. O sea, el éxito de la estrategia de desarrollo neoliberal descansa en el crecimiento y expansión de los productos de exportación.

En julio de 1980, la situación económica y financiera del país era más o menos favorable para el inicio del gobierno belaúndista: el sector externo estaba relativamente saneado y, entonces, brindaba las condiciones para reactivar el sector interno aunque el proceso inflacionario continuaba 11/. Conciente el gobierno de que el alza constante de -

10/ Pretender realizar una evaluación integral del período 1980-1985, en cuanto a la política económica que se implementó, no es posible dados los límites del trabajo. Por lo tanto sólo se limita a analizar las políticas económicas globales que condujeron la economía.

11/ El gobierno criticó duramente el hecho de que la administración anterior no había podido reducir la inflación: "se heredaba un proceso inflacionario grave y enraizado, a

Los precios constituían un serio peligro para la reactivación de la economía, el objetivo explícito del Programa de Estabilización fue reducir la inflación, priorizando el sector externo.

El conjunto de políticas adoptadas en la óptica neoliberal del gobierno, son: a) devaluar, para asegurar el equilibrio externo y proteger el nivel de reservas internacionales; b) liberalización de las importaciones, la mayor abundancia de bienes por la presencia de los importados a precios relativamente bajos, reduce la presión inflacionaria a través del consumo; c) reducción de la oferta monetaria, la contracción de la demanda por dinero se apoya en el aumento de las tasas de interés, para incrementar el ahorro nacional, lo cual significa mayores créditos para las actividades económicas -esta medida también reduce el consumo y la presión sobre los precios-; d) eliminación de subsidios y controles de precios y salarios, a través de la disminución gubernamental en la economía; f) finalmente, la misma coherencia del Programa Económico y el acuerdo de precios y salarios a través de la Comisión Tripartita -constituida por representantes de los trabajadores, de empresas y del gobierno-, deben contrarrestar las 'expectativas inflacionarias'.

El sentido de la política de liberalización fue la reestructuración de la base productiva nacional en base al concepto de las ventajas comparativas. La política es concordante con aperturar la economía al exterior y, en el reconocimiento explícito del mercado como el mecanismo más eficien-

un ritmo anual del 60 al 70 por ciento durante los 30 meses anteriores"; "se encontró, además, un 'embalse' estimado en 25 a 30 puntos de inflación, producto de la contención directa e indirecta sobre los precios, ocurrida principalmente durante el primer semestre de 1980". Véase, BCR, "Reseña Económica" Lima, julio de 1981, p.31

te para la asignación de recursos y determinación de precios. Con ello se buscó de 'inyectar racionalidad a la economía'. El gobierno argumentó "que había encontrado un aparato productivo bastante distorsionado y que el sector industrial constituía el ejemplo más saltante de esa distorsión, ya que se sustentaba en una política arancelaria desordenada, llena de restricciones cuantitativas a los flujos comerciales y que forzaban al país a mirar 'hacia adentro' sesgo antiexportador de manufacturas" 12/.

A la luz del análisis neoliberal, la reformulación de la política arancelaria era necesaria. La restricción no-arancelaria más importante, el RNM, había sido eliminada en la administración anterior, no había ninguna partida de importación prohibida temporalmente, y las partidas de importación prohibida y restringida apenas representaban un 7% del universo arancelario. Con el gobierno belaúndista, a diciembre de 1980 ese insignificante coeficiente se redujo aun más al 2% (ver Cuadro II.8, pág. 43). Las restricciones no-arancelarias, prácticamente habían desaparecido. En cuanto a los aranceles, en setiembre de 1980, se redujo el arancel máximo de 155% a 60% y, a la vez, el arancel promedio de 39% a 34% a diciembre de ese año (ver Cuadro II.9 y II.10, págs. 48 y 49, respectivamente); el cual debería llegar a un nivel promedio de 25 % al concluir este gobierno.

En esta política de reducciones arancelarias y no-arancelarias, la reducción drástica de la dispersión entre las tasas arancelarias es lo más saltante. El coeficiente se redujo de 26.5% a 17.7% de 1979 a 1982, respectivamente. Ello implicaba un tratamiento más o menos uniforme a las diferentes actividades productivas de la economía; y en donde la función de la política arancelaria de reasignar recursos, quedaba relegada por el libre juego de las fuerzas del merca

12/ BCR, "Reseña Eco...", julio 1981, p.39

CUADRO III.9

ESTRUCTURA ARANCELARIA, 1980-1984 *
A nivel sección Nabandina)

	Diciem. 1980	Diciem. 1981	Diciem. 1/ 1982	Diciem. 2/ 1983	Diciem. 3/ 1984
I. Produc.del reino animal	32	30	35	40	46
II. Produc.del reino vegetal	35	28	31	36	45
III. Grasas y aceites	31	26	29	35	50
IV. Ind.aliment.bebidas y tabaco	53	51	59	61	79
V. Produc.minerales y combustibles	18	16	18	26	34
VI. Productos químicos y conexas	24	21	25	32	47
VII. Materias plásticas	38	34	39	44	61
VIII. Pielés,cueros y manufacturas	51	51	58	60	79
IX. Madera,corcho y manufacturas	36	36	41	45	62
X. Pulpa,papel y manufacturas	41	36	41	46	63
XI. Textiles y manufacturas	52	51	59	61	80
XII. Calzado,sombrería y afines	60	60	69	70	91
XIII. Vidrio,cerámica y manufacturas	42	37	43	47	65
XIV. Piedras,met.preciosos y manufacturas	42	42	48	52	70
XV. Metales comunes y manufacturas	35	32	37	42	59
XVI. Maquinaria y aparatos eléctricos	33	31	35	41	57
XVII. Material de transporte	34	29	34	39	54
XVIII. Instrumentos de óptica,foto,cine	38	34	38	43	60
XIX. Armas y municiones	40	40	46	50	68
XX. Productos diversos	51	50	58	60	80
XXI. Objetos de arte	10	7	8	17	27
PROMEDIO GENERAL	34	32	36	41	57

* Promedio aritmético, en porcentajes

1/ Incluye sobretasa de 15% sobre el arancel

2/ Incluye sobretasa de 10% sobre el arancel CIF

3/ Incluye sobretasa de 15% sobre el valor CIF desde abril

FUENTE: BCR, Lima, Memoria 1984, Anexo XLIX, p.162.

CUADRO II. 10

DISPERSION DEL ARANCEL, 1979 Y 1982
(A nivel sección Nabandina)

	Diciembre 1979			Diciembre 1982 <u>1/</u>		
	Mínima	Máxima	Dispers.	Mínima	Máxima	Dispers.
I. Animales vivos y prod.del reino animal	5	86	21.4	0	60	18.0
II. Productos del reino vegetal	10	96	23.1	0	60	14.8
III. Grasas y aceites	15	51	9.7	10	40	9.5
IV. Produ.indust.de alimentos y bebidas	11	121	27.4	10	60	16.0
V. Productos minerales	0	41	8.9	0	40	7.4
VI. Productos químicos	0	101	11.5	0	60	10.0
VII. Materias plásticas	10	91	15.8	5	60	15.8
VIII. Pieles y cueros	16	121	30.6	5	60	17.0
IX. Madera y carbón vegetal	11	81	19.6	10	60	16.9
X. Mat.utilizados en fabri.de papel	0	101	26.0	0	60	19.9
XI. Mat.textiles y manufacturas	21	141	35.0	10	60	13.6
XII. Calzado,sombrería y afines	51	101	12.1	50	60	1.7
XIII. Manufac.de piedra,yeso,cemento	10	101	21.8	5	60	16.9
XIV. Joyería	0	151	48.3	0	60	19.6
XV. Metal.comunes y manufacturas	5	90	17.4	5	60	17.1
XVI. Maquina.y aparatos material eléct.	5	110	17.5	5	60	16.6
XVII. Material de transporte	0	155	32.2	0	60	18.1
XVIII. Instrumen.de óptica,foto,cine	10	91	19.7	5	60	15.8
XIX. Armas y municiones	0	71	19.8	0	60	18.3
XX. Productos diversos	25	101	19.3	5	60	13.2
XXI. Objetos de arte	10	10	0.0	0	15	4.7
TOTAL	0	155	26.5	0	60	17.7

1/ No incluye la sobretasa de 15%

FUENTE: BCR,Lima,"El proceso de liberalización de las importaciones:Perú 1979-1982",Anexo 7.

do que en última instancia eran las llamadas a asignar eficientemente los recursos.

En mayo de 1982 entró en vigencia una Nueva Ley General de Industrias(23407).Ella señalaba explícitamente que "la política arancelaria regula la competencia de los insumos y productos foráneos, con el objeto de promover el desarrollo de la industria nacional"(artí.23º),y por lo tanto la industria está protegida de toda forma de competencia desleal . Sin embargo,el tipo de política económica aplicado ignoró completamente a esta Ley.

En un modelo económico de inspiración neoliberal, la apertura de la economía y la devaluación monetaria son políticas esenciales de una supuesta política apropiada de comercio exterior.No es sorprendente,entonces,que el gobierno haya basado su política económica en las bondades del comercio internacional.Por otro lado,el hecho de que la política antiinflacionaria parta del reconocimiento de que el alza de precios se origina por un exceso de demanda,conllevó a aplicar una política monetaria contractiva que resultó ser contradictorio con el propósito reactivador de la política de liberalizar importaciones.En ese sentido,la política económica fue recesiva.

Infortunadamente para el país,la concepción neoliberal de la economía nos condujo a la más serie crisis económica y social de la historia,de recesión profunda en todos los sectores productivos y con un proceso inflacionario incontrolable de tres dígitos,que estalló en 1983 con apenas dos años de gobierno belaúndista. 13/.

13/ La forma como se ha venido analizando la economía hace innecesario distinguir los sucesivos cambios que se producen en la cartera de Economía y Finanzas.

La crisis se inició con una contracción relativa de la demanda externa, que coadyuvado por políticas devaluatorias y monetarias restrictivas, fue seguida por una contracción de la demanda interna. Con una demanda agregada - externa e interna- declinante, la producción nacional se contrajo drásticamente. En 1983, los problemas climatológicos que se presentaron terminaron por postrar a la economía en una profunda crisis: el PBI real había decrecido en -12.0%, el producto industrial en -17.3%; y la tasa de inflación alcanzaba la cifra de 125.1% (ver Cuadro II.7 y II.11, pág. 39 y 52, respectivamente). En el frente externo, que fue el pilar de la política belaúndista, se tenía una balanza de pagos deficitaria en US\$40 millones -la balanza en cuenta corriente venía siendo deficitaria desde 1980-. Y en el sector fiscal, el constante y creciente déficit alcanzó la cifra inimaginable de 11.6 % del producto bruto interno, de los cuales correspondía -8.9% al gobierno central.

Cuando se implementó la política de liberalización de importaciones, se producía la caída de los precios internacionales de los principales productos de exportación, además se reducían las medidas promocionales a la exportación no-tradicional -como el CERTEX, limitaciones crediticias, etc.-. Entonces, el aumento fuerte en las importaciones no fue compensado con más exportaciones; todo lo contrario, ella decreció en términos monetarios: la brecha fue tan grande que en 1981 la balanza de pagos se tornó deficitaria con pérdida significativa de reservas. Ante la grave crisis externa, la política comercial debió ser corregida reduciendo el grado de apertura de la economía. Cosa que no se hizo. Todo lo contrario, se aceleró el ritmo de las devaluaciones.

En la práctica, las exportaciones manufactureras se vieron perjudicadas porque el costo de los insumos subieron con el alza del tipo de cambio; en cuanto a las exportaciones tradicionales, el efecto positivo de la devaluación fue

CUADRO II. 11

PRODUCTO BRUTO INTERNO (PBI) POR SECTORES PRODUCTIVOS, 1980-1984

(Miles de millones de soles de 1970=millones de intis de 1970)

	1980	1981	1982	1983	1984	Tasas anuales en %				
						1981	1982	1983	1984	1980-84
Agropecuario	38.5	43.3	44.7	41.2	44.7	12.5	3.2	-7.8	8.5	3.8
Pesca	4.1	3.6	3.5	2.1	4.0	-12.2	-2.8	-40.0	90.5	-0.6
Minería	31.3	29.8	32.3	29.9	31.8	-4.8	8.4	-7.4	6.4	0.4
Industria	82.8	82.7	80.5	66.6	68.3	-0.1	-2.7	-17.3	2.6	-4.7
Construcción	17.2	19.1	19.6	15.4	15.6	11.0	2.6	-21.4	1.3	-2.4
Otros	164.0	169.8	170.8	154.1	158.8	3.5	0.6	-9.8	3.0	-0.8
PBI	337.9	348.3	351.4	309.3	323.2	3.1	0.9	-12.0	4.5	-1.1

FUENTE: BCR, Lima, Memoria 1984, Anexo III, p.119. Elaboración propia.

CUADRO II. 12

PRODUCTO BRUTO INTERNO (PBI) POR TIPO DE GASTO, 1980-1984

(Miles de millones de soles de 1970=millones de intis de 1970)

	1980	1981	1982	1983	1984	Composición porcentual				
						1980	1981	1982	1983	1984
Consumo	275.7	282.1	281.1	253.9	256.6	82	81	80	82	79
Inversión	57.3	73.3	70.0	46.7	45.6	17	21	20	15	14
Exportación	58.5	57.0	62.6	55.4	58.3	17	16	18	18	18
Importación	53.6	64.1	62.3	46.7	37.3	16	18	18	15	11
PBI	337.9	348.3	351.4	309.3	323.2	100	100	100	100	100

FUENTE: BCR, Lima, Memoria 1984, Anexo II, p.118. Elaboración propia.

poco por el tipo de elasticidad de oferta de este sector. Por lo tanto, la política de devaluación tuvo escaso efecto positivo en las exportaciones. Pero las altas tasas de devaluación de 90.7% y 135.5% de 1982 y 1983, respectivamente, sí aceleraron el proceso inflacionario; con ello, la demanda interna perdió poder adquisitivo y consecuentemente se contrajo las importaciones. En 1983 se tenía una balanza comercial positiva al precio de una profunda recesión de la economía, la balanza de pagos era negativa, y el abundante flujo de capitales externos a largo plazo había evitado una caída más severa de las reservas internacionales netas.

La política de devaluación, entre otros efectos, autoalimentó la inflación por la dependencia de bienes e insumos importados de nuestra economía. Por otro lado, la política monetaria restrictiva elevó los costos de producción y financieros a través del alza de la tasa de interés. Ambas medidas, en conjunto, redujeron la demanda de consumo e inversión —el consumo y la inversión se redujeron en 10% y 36%, respectivamente de 1981 a 1983—. Si añadimos las ingentes importaciones que se efectuaron, el mercado interno se tenía que reducir drásticamente para la producción nacional. Por eso, desde 1981, los sectores productivos tuvieron tasas decrecientes de producción, y en 1983 estas alcanzaron alarmantes cifras negativas.

Por otro lado, los gastos del presupuesto público fue afrontado con la elevación de precios de bienes y servicios que proveen las empresas estatales. Esto se constituyó, también, en un factor más de presión sobre los precios. Además, el financiamiento externo público año en año aumentaba en el intento de mantener el nivel de actividad de la economía. A la larga el endeudamiento externo se convertiría en otro serio problema para la economía.

Todo ese cúmulo de situaciones desastrosas de la economía aconsejaban un cambio radical de política económica, a

partir de 1984. Sin embargo, las medidas de 'emergencia' que se tomaron fueron básicamente las mismas que se venían implementando: aceleración de las devaluaciones para proteger la balanza de pagos y las reservas internacionales, acompañando de reducción de importaciones con alza de aranceles y algunas prohibiciones a la importación; mayor contracción de la liquidez monetaria para disminuir la presión inflacionaria; reducción del déficit fiscal, mediante recortes drásticos en el gasto y aumento del ingreso sustentado fundamentalmente en el alza de precios de combustibles.

Lo único rescatable de estas medidas de emergencia es el intento de reducir importaciones con medidas arancelarias y no-arancelarias. Así, de 1983 a 1984, el arancel promedio aumentó de 41% a 57%; y las partidas de importación prohibida, las prohibidas temporalmente y de importación restringida aumentaron de 2% a 6% (ver Cuadro II.8 y II.9, pág. 43 y 48, respectivamente). Pero estas medidas, lamentablemente no tuvieron ningún efecto favorable para la producción nacional por el estado de recesión tan profundo en que se hallaban.

A 1984, los sectores productivos crecieron a tasas insignificantes comparados con la magnitud en que decrecieron en el año precedente. El producto bruto interno lo hizo en apenas 4.5%, porque la demanda interna continuaba deprimida. La baja propensión a consumir y a invertir pueden ser apreciados en proporción al PBI de cada año en el Cuadro II.12, -pág. 52. En 1980 los coeficientes de consumo e inversión eran bajos en 82% y 17%, respectivamente. Después de cuatro años, dichos coeficientes eran más bajos en 79% y 14%, respectivamente. La balanza de pagos se tornó positiva por dos razones: primero, que el bajo nivel de actividad económica redujo fuertemente las importaciones; segundo, por el no pago de la deuda externa que permitió proteger las reservas internacionales (ver Cuadro II.7, pág. 39). Continúa el déficit fiscal a

tasas significativas, y la inflación ya parece ser estructural en nuestra economía con 111.5% en 1984.

Al término del gobierno belaúndista, la economía peruana se hallaba en una profunda recesión, con la casi completa paralización de la actividad productiva, y con un proceso inflacionario incontrolable.

Debemos reconocer, sin embargo, que hubieron factores ajenos a la voluntad o manejo del gobierno que contribuyeron a que la crisis fuera mayor de lo que hubiera podido ser, en condiciones normales. Y ellos son: caída de los precios y volúmenes de las exportaciones, la recesión internacional que condujo a prácticas proteccionistas a casi todos los países, aumentos unilaterales en los intereses de la deuda externa, y los desastres naturales en el norte —con inundaciones fluviales— y sur —con sequías— del país en 1983. Pero, realmente, el estado de deterioro de la economía se debe a la orientación y tipo de políticas económica que el país adoptó en los últimos cinco años.

La estrategia de desarrollo de apertura hacia el comercio internacional, tuvo el agravante que la actual coyuntura internacional no era precisamente propicia para un desarrollo de las exportaciones hacia los países desarrollados. Por eso, cuando se abrió la economía, la política de liberalización de importaciones redujo el mercado interno para la producción nacional; después, las políticas de ajuste y estabilización la condujo a su casi completa paralización.

La concepción neoliberal consideró que la inflación es causada por un exceso de demanda sobre la oferta. Cuando la actividad económica se desenvuelve muy por debajo del pleno empleo con presencia significativa de capacidad instalada ociosa, tal aseveración no es cierta. Este erróneo diagnóstico llevó a implementar políticas monetarias contractivas que estimularon la inflación, junto con las devaluaciones.

Por último, en el aspecto social, los efectos de la crisis es alarmante. Se ha aumentado el desempleo y subempleo - en forma masiva, se ha disminuído aun más los ingresos reales, y los pobres son más pobres que antes.

CAPITULO III

DESARROLLO DE LA INDUSTRIA Y POLITICA ARANCELARIA

La apreciación comprensiva de la experiencia económica en el contexto de las políticas económicas, que se ha desarrollado en el Capítulo precedente, nos proporciona el marco necesario para el examen del desarrollo de la industria nacional y el de la política arancelaria.

Los tipos de política económica que se han venido implementando en el país, particularmente en la década del '70 y primer lustro de 1980, ha determinado que la industria tenga básicamente dos fases de desarrollo: la primera, enmarcado en el modelo de sustitución de importaciones; y la segunda, cuando la economía entra en crisis y se cambia radicalmente a un modelo de economía neoliberal. Considerando este esquema general, se pasa a examinar comprensivamente la evolución de la industria en su primera fase; dejando la segunda para el siguiente capítulo, que constituye el tema central del trabajo.

1. ANTECEDENTES

En el transcurso del '60 se configuró una política de industrialización basado fundamentalmente en la sustitución de importaciones de bienes de consumo. La Ley 13270 de Promo

ción Industrial(1959),enmarcado en una política económica favorable,como la fijación del tipo de cambio,el incremento de tarifas arancelarias,las rebajas arancelarias y estímulos fiscales,crearon excelentes condiciones para la expansión de la inversión y producción industrial.

En términos globales en la década del '60,la industria se expandió y creció a una alta tasa,inclusive por encima de la economía,apoyada por una política arancelaria protectora para el incentivo especialmente de la producción de bienes de consumo duradero(ver Cuadro III.1,pág.59).

2. INDUSTRIALIZACION PARA EL MERCADO INTERNO

La estrategia de desarrollo económico industrialista basado en la sustitución de importaciones,que había sido implementada en la década pasada,fue adoptada y llevada al extremo por el Gobierno de las Fuerzas Armadas que tomó el poder en 1968.

Así en el primer lustro de la década del '70, la industria creció a tasas significativas;después,en años siguientes,entra en un proceso de recesión como consecuencia de la crisis de la economía.Pasemos a analizar esos dos períodos diferenciados del desarrollo de la industria nacional.

2.1 Período 1970-1975

En la estrategia de desarrollo del gobierno militar, la industrialización de la economía fue reconocido como requisito básico para el desarrollo de la economía.El propósito era lograr un 'desarrollo industrial permanente,autosostenido y nacional' en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Elemento fundamental en la implementación de la estrategia fue la protección a la industria.Por eso se dictó una

CUADRO III.1

PRODUCTO BRUTO INTERNO (PBI) GLOBAL Y MANUFACTURERO, 1960-1978

(En millones de soles a precios constantes de 1973 y en %)

	<u>PBI GLOBAL</u>		<u>PBI MANUFACTURERO</u>		<u>PBImanuf./PBIglobal</u>
	Monto	Variación Anual	Monto	Variación Anual	%
1960	215.8	11.4	49.5	16.0	22.9
1961	230.8	7.0	53.4	7.9	23.1
1962	249.7	8.2	57.8	8.2	23.1
1963	260.0	4.1	61.0	5.5	23.5
1964	279.1	7.3	65.3	7.0	23.4
1965	293.5	5.2	69.6	6.5	23.7
1966	312.4	6.4	75.0	7.8	24.0
1967	322.9	3.4	77.9	3.9	24.1
1968	322.0	-0.3	79.4	2.0	24.7
1969	334.5	3.9	80.3	1.1	24.0
1970	352.6	5.4	87.3	8.6	24.8
1971	370.3	5.0	93.2	6.9	25.2
1972	376.5	1.7	93.9	0.8	24.9
1973	392.6	4.3	99.5	6.0	25.3
1974	421.9	7.5	110.4	11.0	26.2
1975	441.1	4.6	115.0	4.2	26.1
1976	450.0	2.0	119.6	4.0	26.6
1977	449.7	-0.1	114.5	-4.3	25.5
1978	447.5	-0.5	110.0	-3.9	24.6
1960-65		6.3		7.1	
1965-69		3.3		3.6	
1960-69		5.0		5.5	
1970-75		4.6		5.7	
1976-78		-0.3		-4.1	

FUENTE: Colegio de Ingenieros del Perú (CIP), Capítulo de Ing. Industriales, Modelo de Desarrollo Industrial, 1984, Cuadro-Nº 6, p.35. En adelante se lo citará como CIP.

nueva Ley General de Industrias (D.L. 18350) en 1970 y, un conjunto de medidas económicas que otorgaron a los industriales condiciones extraordinarias que ningún gobierno tradicional les había conferido.

La Ley de Industrias de 1970 se constituyó en el instrumento base para el desarrollo industrial y, principalmente, para la transformación de la estructura productiva; donde la presencia del Estado como productor, promotor y planificador del desarrollo manufacturero es fundamental. Ello se puso de manifiesto al estratificarse las actividades manufactureras en primera, segunda, tercera prioridad, y no prioritarias. Las de primera prioridad abarcaba la fabricación de bienes de capital e industrias básicas productoras de insumos -comprende a la siderurgia, metalurgia no ferrosa, química básica, fertilizantes, cemento y papel- ; de segunda prioridad, a las industrias productoras de bienes de consumo esenciales para la población y de otros insumos complementarios a la producción -comprende a las industrias alimenticias, textil, farmacéutica, transportes, etc.- ; y de tercera prioridad y las no prioritarias, que abarcaba a otros a otros bienes de consumo e insumos y de bienes superfluos a las necesidades del país, respectivamente 1/. Para el Estado, como eje de la estrategia global y orientador del desarrollo de la economía hacia el objetivo de transformar el país, se le reservó las industrias básicas.

Una de las disposiciones importantes de la Ley de Industrias fue la creación del Registro Nacional de Manufacturas (RNM) -en 1968 ya se había establecido una Lista de Productos de Importación Prohibida-, que entró en vigencia en 1971. Este instrumento permitió otorgar una protección abso-

1/ Véase, Portocarrero-Nunura, Industria y crisis. La década - de los '70, Desco, 1984, pp. 62-63

luta a la producción industrial, al prohibir la importación de cualquier bien que se producía internamente y era inscrito en dicho registro.

En un contexto proteccionista, además del RNM, se estableció un conjunto de medidas no-arancelarias que rebasaron la función protectora y promotora del arancel. Sin embargo, aunque en la práctica el instrumento arancelario no tenía ninguna relevancia salvo para deducciones arancelarias, en 1973 entró en vigencia un nuevo arancel (D.L. 19852) ^{2/} que profundizó la protección a la producción de bienes de consumo duradero: las industrias más favorecidas fueron las de calzado, sombrería y afines con 111%; y las de alimentos, bebidas y tabaco con 98% (ver Cuadro II.4, pág. 33). Como es evidente, este mayor énfasis arancelario no era coherente con la política industrial de incentivar la producción de bienes de capital e insumos básicos.

Por otra parte, a partir de 1970 se estableció un complejo régimen de incentivos que comprendía desde rebajas arancelarias y exoneraciones tributarias hasta apoyo crediticio, en función a 'prioridades' establecidas. Así, por ejemplo, las industrias calificadas como de primera prioridad sólo pagaban el 10% y 12% de derechos según se trate de bienes de capital o insumos, respectivamente; podían reinvertir libre de impuestos hasta un 85% de su renta neta después de deducir 2% por investigación tecnológica y 25% para la comunidad industrial- ; y tenían líneas de crédito preferen-

^{2/} El objetivo principal de este arancel fue introducir la nomenclatura NABANDINA en el país (aprobado por Decisión 51 del Acuerdo de Cartagena). Además, se consolidaron derechos adicionales advalorem y se hicieron algunas modificaciones específicas. Véase, Ministerio de Comercio, "Estructura de protección arancelaria en el Perú", Comité de Política Arancelaria, 1977, p. 8

cial a una tasa de alrededor de 12% (banca comercial), tasa que a partir de 1974 fue sobrepasada por la inflación resultando ser un subsidio más para la industria —a diciembre de 1973 la inflación era de 13.8%, a fines del siguiente año había alcanzado la tasa de 19.2%— 3/. Y como si fuera poco todo ese enmarañado esquema de promoción industrial, se implementó, adicionalmente, una Política de Descentralización —que amplió los incentivos ya otorgados para las industrias ubicadas fuera del departamento de Lima y la provincia Constitucional del Callao 4/.

Como el gobierno no sólo buscaba desarrollar la industria, sino sobretodo transformar la sociedad, establece una nueva relación entre propietarios y no-propietarios de los medios de producción a través de la 'comunidad industrial', y el retiro gradual de la preeminencia del capital extranjero en las empresas industriales. La comunidad no sólo aseguraba la continuidad de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas —como en el régimen anterior—, sino además, en la propiedad y gestión de la misma 5/. En relación a los capitales extranjeros, ellas no deberían superar el 49% del capital social de la empresa 6/.

3/ Véase, Portocarrero-Nunura, op. cit., pp. 101-103 y 114-130

4/ Véase, ibid., pp. 137-140

5/ El patrimonio de los trabajadores se formaría "progresivamente deduciendo en cada ejercicio el 15% de la Renta Neta de la empresa, a fin de ser reinvertido en la misma", hasta llegar a ser propietaria del 50% de las acciones del capital social. Además, "establecía la distribución anual entre los trabajadores del 10% de la Renta Neta". Véase, Colegio de Ingenieros del Perú (CIP), Capítulo de Ing. Industriales, Modelo Desarrollo Industrial, 1984, p. 33; y Portocarrero-Nunura, -op. cit., pp. 65 y 145-148

6/ Véase, Portocarrero-Nunura, op. cit., pp. 103-114

En el marco de la estrategia global de desarrollo, se configuró una política acelerada de industrialización que profundizó el proceso de sustitución de importaciones promoviendo la producción de bienes intermedios y de capital, en un mercado reservado para la producción interna. La política arancelaria y no-arancelaria y así como la fijación del tipo de cambio, contribuyeron a que esta estrategia redistribuyera recursos hacia la industria del resto de sectores económicos. Ambas políticas contribuyeron decididamente a que la industria mantuviera su alto crecimiento de la década pasada, y que fue sostenido fundamentalmente por el alto volumen de insumos y bienes de capital importado. Esta situación, a nivel macroeconómico, si bien favoreció el desarrollo de la industria y además fue el pilar del crecimiento de la economía, la creciente demanda de divisas por las crecientes importaciones que eran vitales para la actividad económica, agravó el desequilibrio externo y se manifestó en una crisis de balanza de pagos.

El patrón de crecimiento del sector industrial en el período de estudio es, fundamentalmente, el mismo de los años '60, tanto a nivel de toda la economía como al interior de ella misma: continuado crecimiento significativo de la industria y por encima al de la economía, y fortalecimiento de la producción industrial de bienes de consumo.

La amplia protección e incentivos acompañado de otras políticas económicas; la presencia del Estado en la actividad económica que contribuyó a la ampliación del mercado interno; y la disponibilidad de divisas que permitió una fácil importación de insumos y bienes de capital, básicos para el dinamismo productivo, posibilitaron el alto crecimiento del producto industrial en el primer quinquenio de los años del '70. La industria creció a una tasa anual de 5.7% contra sólo 4.6% anual de la economía, hecho que permitió acrecentar su importancia en la generación del PBI de 24.8% a 26.1% de

1970 a 1975, respectivamente (ver Cuadro III.1, pág. 59).

Considerando la evolución de los índices de volumen físico de producción, el producto industrial creció a una tasa promedio anual de 9.2% en el período en estudio (ver Cuadro III.2). En este crecimiento, las industrias productoras de bienes de consumo duradero y de capital fueron las más dinámicas al crecer anualmente en 16.6%; seguida por las industrias productoras de bienes intermedios y la de bienes de consumo, quienes se expandieron también a tasas significativas, aunque menores, de 9.8% y 8.8% anual, respectivamente. Para el primer grupo de industrias más dinámicas sobresalen las industrias de maquinaria no eléctrica con 22.4% anual y de maquinaria eléctrica con 21.4% anual; en el siguiente tipo de industrias de bienes intermedios, las que más crecieron anualmente son las industrias de hierro y acero al hacerlo en 35.7%, de sustancias químicas industriales y de productos químicos diversos con 19.7% y 16.7%, respectivamente; y en las industrias de bienes de consumo, sobresalen las de bebidas y muebles con 13.3% y 11.1% anual, respectivamente (ver Cuadro III.3, pág. 65 y 66).

CUADRO III.2

VARIACION ANUAL DEL INDICE DE VOLUMEN FISICO DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA POR TIPO DE BIENES, 1970-1975 (En porcentajes)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1970-75
Ind. May. Produc. de Bienes de Consumo	13.15	13.65	5.60	7.01	8.39	3.31	8.8
Ind. May. Produc. de Bienes Intermedios	5.92	8.81	23.06	7.11	8.45	6.30	9.8
Ind. May. Produc. de Bienes de Consumo Duradero y Capital	9.98	14.86	25.31	18.66	9.16	18.60	16.6
TOTAL INDUSTRIAL	13.2	9.8	8.1	7.4	11.7	4.9	9.2

FUENTE: CIP, op. cit., Cuadro N° 12, p. 46

CUADRO III.3

INDICE DE VOLUMEN FISICO DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA, 1970- 1975

(Base 1973=100)

	1970	1971	1972	1973	1974	1875	Vari.%1/ 1970-75
SECTOR FABRIL TOTAL	78.4	86.1	93.1	100.0	111.7	117.2	8.4
SECTOR FABRIL MITI	70.7	81.3	91.7	100.0	110.0	117.8	10.8
IND.HARINA DE PESCADO	533.9	456.5	212.9	100.0	213.9	167.3	-20.7
31 Ind.Alimentos,Bebidas y Tabaco	75.5	88.3	92.7	100.0	112.6	117.5	9.2
311-312 Productos alimenticios	78.3	88.9	95.4	100.0	106.4	107.9	6.6
313 Bebidas	70.9	83.6	88.7	100.0	121.3	132.6	13.3
314 Tabaco	75.7	81.9	92.0	100.0	116.5	117.9	9.3
32 Ind.Textiles,Confec.y Cueros	88.3	99.5	98.8	100.0	103.7	104.1	3.3
321 Textiles	88.7	101.5	98.5	100.0	101.4	102.5	2.9
322 Prendas de vestir	78.4	90.1	101.1	100.0	111.7	110.8	7.2
323 Cueros y pieles	94.7	104.7	95.0	100.0	102.1	120.8	5.0
324 Calzado de cuero	96.1	95.6	99.3	100.0	110.4	101.4	1.1
33 Ind.Madera y Muebles	76.0	88.0	91.1	100.0	103.9	113.0	8.3
331 Madera(excepto muebles)	77.8	97.7	109.7	100.0	103.1	97.9	4.7
332 Muebles	73.9	77.3	70.4	100.0	104.7	129.7	11.9
34 Ind.Papel e Imprenta	85.0	85.4	93.4	100.0	109.1	98.5	3.0
341 Papel y productos de papel	99.4	100.9	99.7	100.0	124.1	103.7	0.9

CONTINUA ...

								VIENE ...
342 Imprentas y edito.	75.8	75.5	89.0	100.0	99.5	95.1		4.6
35 Ind.Química	63.4	72.9	89.3	100.0	109.5	123.2		14.2
351 Sustancias químicas(indust.)	53.3	62.0	86.6	100.0	115.8	130.9		19.7
352 Prod.químicos diversos	58.2	70.5	80.0	100.0	107.0	126.1		16.7
353 Refinerías de petróleo	76.9	83.9	92.0	100.0	108.4	114.9		8.4
355 Productos de caucho	79.7	80.0	91.3	100.0	102.1	112.8		7.2
356 Productos de plásticos	61.1	74.9	94.9	100.0	113.5	123.3		15.1
36 Ind.de Minerales No Metálicos	69.7	85.2	93.3	100.0	118.2	126.0		12.6
361 Objetos de loza y porcelana	67.5	58.2	86.8	100.0	110.8	116.7		11.6
362 Vidrio y prod.de vidrio	59.1	85.8	98.4	100.0	105.0	121.8		15.6
369 Artículos minerales no metálicos	73.6	89.5	92.7	100.0	123.8	129.0		11.9
37 Ind.Metálicas Básicas	98.9	81.3	103.1	100.0	100.6	101.2		0.5
371 Ind.de hierro y acero	27.1	38.8	73.2	100.0	122.4	124.7		35.7
372 Metálicas no ferrosas	124.7	96.5	113.8	100.0	92.9	92.8		-5.7
38 Ind.Metálicas y Maquinaria	60.0	69.2	84.8	100.0	109.3	129.3		16.6
381 Productos metálicos	76.9	90.6	92.7	100.0	108.0	115.3		8.4
382 Maquinaria no eléctrica	54.9	65.1	92.4	100.0	118.9	150.6		22.4
383 Maquinaria eléctrica	56.7	62.7	80.8	100.0	123.9	149.7		21.4
384 Equipo de transporte	50.8	58.1	77.2	100.0	89.1	109.1		16.5
385 Equipo de medida y control	63.9	82.0	83.8	100.0	92.5	107.0		10.9
39 Ind.Manufactureras Diversas	58.4	71.9	83.6	100.0	93.9	110.7		13.6

1/ Tasa anual de crecimiento

FUENTE: CIP, op.cit, Cuadro N°10, p.42 y 43

La expansión del producto industrial se sustentó fundamentalmente en la demanda de un mercado interno cautivo, en donde la redistribución del ingreso elevó el consumo de sectores sociales principalmente urbano de estratos medios y altos, que incidieron particularmente en la alta expansión de bienes de consumo duradero. En el contexto de proteger el mercado interno para la producción industrial, la política arancelaria y no-arancelaria e incentivos configuró una política de importaciones que elevó la rentabilidad de todas aquellas actividades dedicadas a la producción de bienes para el mercado interno que sustituían importaciones. Pero una sustitución de importaciones en el país significa un aumento en la demanda de maquinaria importada, y esto muchas veces significa también una mayor demanda de insumos y bienes intermedios importados. Lo que acarrea una mayor demanda de divisas.

A fines de 1973 las condiciones económicas habían cambiado, tanto en el frente externo como interno; pero el esquema de promoción industrial permanecía invariable. En el frente externo, los mayores requerimientos de divisas condujeron al gobierno a recurrir recursos externos; y en lo interno, los desequilibrios macroeconómicos se agravaron. La creciente presión inflacionaria había subvaluado a un tipo de cambio fijo, que aunado a la permanencia de estímulos y subsidios determinó que la industria importara más allá de sus necesidades productivas.

Las masivas importaciones realizada por la industria se puede apreciar en el Cuadro III.4, pág. 68. Entre 1972 y 1975, las importaciones de bienes de capital aumentaron en 237.2%, cifra mayor que el total importado (194.3%), y las de bienes intermedios lo hicieron en 149.1%. En 1975 las importaciones industriales -bienes intermedios y capital-, constituían más de la mitad (54%) del total importado. Este comportamiento también se puede visualizar a través de los indicadores

CUADRO III.4

IMPORTACIONES FOB POR SUB-GRUPO CUODE, 1970-1975

(Millones de US dólares)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	Varia.% 1975/72
I. BIENES DE CONSUMO	74	81	91	129	155	199	118.7
-No Duradero	60	64	75	84	105	130	73.3
-Duradero	14	17	16	45	50	69	331.3
II. MATERIAS PRIMAS Y PRODUCT.INTERMEDIOS	257	353	372	387	920	1172	215.1
-Combustibles, lubricantes y conexos	10	21	37	47	188	269	627.0
-Para la agricultura	10	11	13	16	42	101	676.9
-Para la industria	237	321	322	324	690	802	149.1
III. BIENES DE CAPITAL	187	189	197	318	611	781	296.4
-Materiales de construcción	11	15	16	18	72	102	537.5
-Para la agricultura	7	12	10	16	15	20	100.0
-Para la industria	113	137	148	231	434	499	237.2
-Equipo de transporte	56	25	23	53	90	160	595.7
IV. AJUSTES Y DIVERSOS	182	107	152	199	223	238	
TOTAL	700	730	812	1033	1909	2390	194.3

FUENTE: BCR, Lima, "El proceso de liberalización de las importaciones: Perú 1979-1982", Anexo N° 10

densidad de capital e insumos importados utilizado por la industria(ver Cuadro III.5):tendencia a incrementar la densidad de capital,concentrándose en las industrias mayormente productoras de bienes intermedios;algo semejante acontece con los insumos importados,aumento creciente de su participación en el total de insumos utilizados,sobretudo en las industrias mayormente productoras de bienes intermedios.

CUADRO III.5

DENSIDAD DE CAPITAL E INSUMOS IMPORTADOS

EN LA INDUSTRIA FABRIL,1971-1975

	<u>Densidad Capi. 1/</u>			<u>Insu.Importados2/</u>		
	1971	1973	1975	1971	1973	1975
-Ind.May.Produc.de Bienes de Consumo No Duradero	142.8	139.6	153.5	24.8	24.8	30.4
-Ind.May.Produc.de Bienes Intermedios	335.7	260.7	273.5	33.4	30.6	48.2
-Ind.May.Produc.de Bienes de Consumo Duradero y Capital	132.4	105.5	123.7	59.2	47.5	50.5
TOTAL INDUSTRIAL	194.1	167.5	182.7	32.7	30.6	40.5

1/ Miles de soles en activos fijos por persona ocupada a precios de 1970.

2/ % respecto al total de insumos utilizados.

FUENTE: CIP,op.cit.,Cuadro N°14,p.52,para Densidad de Capital;y Cuadro N°26,p.75,para Insumos Importados

La preferencia dada a las industrias de bienes de consumo duradero,que son incentivas en capital,no permitió una mayor generación de empleo que la que se produjo.En el período de estudio,el empleo industrial creció a 5.6% anual,tasa superior al de la economía que fue de 4.9% anual (ver Cuadro III.6,pág.70).El significativo incremento del empleo se debió principalmente a su generación,aunque parezca contradictorio,en las industrias mayormente productoras de bienes de consumo duradero y de capital y de bienes interme-

CUADRO III.6

PERSONAL OCUPADO EN LA INDUSTRIA POR TIPO DE BIENES, 1970-1978

(Miles de personas)

	1970	1973	1975	1978	Composición %				Crecimiento %	
					1970	1973	1975	1978	1970-75	1975-78
Bienes de										
Consumo no Duradero	109.5	128.8	131.3	153.3	56	54	51	52	3.7	1.0
Bienes										
Intermedios	54.4	67.4	74.9	74.7	28	28	29	29	6.6	-0.1
Bienes de Consumo										
Duradero y de Capital	31.6	42.7	50.4	48.3	16	18	20	19	9.8	-1.4
OCUPACION INDUSTRIAL	195.5	238.9	256.6	258.3	100	100	100	100	5.6	0.2
OCUPACION EN LA ECONOMIA ^{1/}	2'102	2'577	2'674	2'426	49	54	53	46	4.9	1.4

^{1/} Los coeficientes de la columna de "Composición %" son con respecto al total de la PEA

FUENTE: CIP, *op.cit.*, Cuadro N°16, p.56 y 57; y Schydrowsky-Wicht, *op.cit.*, Cuadro 10, p.42 para "Ocupación en la Economía"

dios con 9.8% y 6.6% anual, respectivamente; dinamismo que produjo a fines de 1975 un cambio en las estructuras del empleo industrial a favor de esas industrias. La mayor participación del empleo en las industrias de bienes de consumo duradero es coherente con su dinamismo productivo y ampliación de sus escalas de producción; en las industrias intermedias, la preponderante participación y gestión estatal parece explicar el incremento del empleo.

Es innegable, por lo explicado en párrafos precedentes, la industria nunca había tenido tantas prerrogativas para su desarrollo. La priorización del sector industrial como el eje fundamental del desarrollo de la economía, llevó a implementar una política económica de sustitución de importaciones llevada al extremo; donde la política arancelaria no tenía ninguna trascendencia en el esquema confuso de promoción industrial, salvo para deducciones tributarias. En esas condiciones, la industria se expandió y creció significativamente: las industrias mayormente productoras de bienes de consumo duradero y capital tuvieron un alto crecimiento, muy por encima del resto de industrias; porque en esencia, el esquema de promoción industrial apuntaba hacia la producción de ese tipo de bienes; énfasis promocional que desvirtuaba el espíritu de la Ley de Industrias del '70 de incentivar las industrias básicas y la producción de insumos esenciales para la actividad económica.

Pero, como era de suponer, la estrategia de desarrollo implementada, sustentada en un desarrollo acelerado del sector industrial, tenía que desencadenar en una crisis económica por insuficiencia de divisas a fines de 1975. En realidad, la crisis debió estallar en 1973. La captación fácil de recursos externos permitió mantener el alto nivel de actividad productiva de la economía que se basaba en una alta demanda de insumos y bienes de capital importados. La política de endeudamiento externo, después de dos años, agravaría los dese-

quilibrios económicos.

Así, en el intento del Gobierno Militar de desarrollar - aceleradamente al sector industrial, llegó a su fin. En adelante, el gobierno se abocaría de lleno a corregir los desequilibrios de la economía; la industria quedaría relegada a un segundo plano. En ese contexto se analiza el desarrollo de la industria, que es el propósito del siguiente punto.

2.2 Período 1976-1978

En 1976 el país se encontraba en una grave crisis financiera por falta de divisas para mantener el nivel de actividad de la economía; además, los desequilibrios internos se profundizaban. En consecuencia, la gravedad de la situación induciría a aplicar una política económica de estabilización de corte restrictivo.

La situación crítica de la economía fue lógica consecuencia de la estrategia de desarrollo de tipo industrialista que se implementó hasta entonces. La sustitución de importaciones, llevada al extremo en el Gobierno del General Velasco, había acelerado sus propios límites al ocasionar un creciente deterioro en la balanza de pagos; porque el crecimiento acelerado a altas tasas de producción, dió lugar a incrementos significativos en las importaciones de materias primas, bienes intermedios y de capitales que son necesarios para mantener el proceso industrialista. Y si a ello adicionamos la salida de capitales derivados de la política de endeudamiento externo que el Estado se había embarcado en los últimos años, el deterioro de las cuentas externas fue eminente y se constituyó en un serio obstáculo para la continuación del crecimiento de la industria y de la economía en general.

En consecuencia, en el contexto de las políticas restrictivas, la industria se encontró imposibilitado de mantener

el flujo de importaciones que requería el uso de su capacidad instalada. La política de devaluación acompañado de mayores restricciones a las importaciones, que buscaba reducir la brecha externa, tendría efectos recesivos para el sector industrial.

Así, se modificó el régimen de incentivos tributarios al reducirse las tasas de liberación de derechos arancelarios que había otorgado la ley de industrias, con lo que los porcentajes del arancel a pagar se elevó (ver Cuadro III.7, pág. 74), tratando de aminorar las presiones que sobre la balanza de pagos ejercían las importaciones industriales. Sin embargo, el efecto de estas liberaciones fue insignificante porque, los derechos arancelarios se elevaron en mínimo porcentaje; inclusive en el caso de las industrias básicas, el rubro de insumos no sufrió ninguna alteración. Pero, los sustanciales ajustes del tipo de cambio sí redujeron las importaciones.

La política de devaluación no sólo encareció la importación de bienes, sino lo que es más importante deprimió la demanda doméstica. Cada ajuste en el tipo de cambio significó mayores costos por unidad de producción y, en el marco de un mercado interno cautivo con escasa competencia, se tradujo inmediatamente en aumento de precios. Además, había una férrea política de contención salarial, que en el caso específico de la industria se erosionó en 41% y 31% entre 1973 y 1978, para empleados y obreros respectivamente (ver Cuadro - III.8, pág. 74). Por lo tanto, la demanda global cayó, y lo hizo en relación directa a la reducción del poder adquisitivo de los consumidores. Así, las sucesivas devaluaciones deterioraron el mercado interno en el cual las industrias podían realizar su producción, lo que ocasionó un menor nivel de actividad industrial y por ende una reducción en el volumen de las importaciones.

Adicionalmente, en 1977 se dió una nueva Ley de Comunida

CUADRO III.7

REGIMEN DE LIBERACION ARANCELARIA A LA IMPORTACION
DE BIENES DE CAPITAL E INSUMOS, 1976 Y 1978

	<u>1976</u>		<u>1978</u>	
	<u>PORCENTAJE DEL ARANCEL A PAGAR</u>		<u>PORCENTAJE DEL ARANCEL A PAGAR</u>	
	<u>(%)</u>		<u>(%)</u>	
	<u>Bien.de Capital</u>	<u>Insumos</u>	<u>Bien.de Capital</u>	<u>Insumos</u>
INDUSTRIA MANUFACTURERA	53	50	61	59
a) Básica D.L. 18350	8	15	18	15
b) Lima y Callao D.L. 18350				
1ra. prioridad	15	20	25	30
2da. prioridad	50	50	60	60
3ra. prioridad	100	80	100	90
No prioritarios	150	100	150	100
c) Descentralizada D.L. 18977				
1ra. prioridad	8	15	18	25
2da. prioridad	25	35	35	45
3ra. prioridad	50	60	60	75
No prioritarios	75	75	85	90

FUENTE: BCR, Lima, "El proceso de liberalización de las importaciones: Perú 1979-1982", Anexo N° 2.

CUADRO III. 8

SUELDOS Y SALARIOS REALES EN LA INDUSTRIA
MANUFACTURERA, 1970-1978

(Soles a precios de 1970)

	<u>Niveles 1/</u>		<u>Indice</u>	
	<u>Sueldos</u>	<u>Salarios</u>	<u>Sueldos</u>	<u>Salarios</u>
1970	7,857	3,540	100.0	100.0
1971	9,033	3,840	115.0	108.5
1972	9,380	4,110	119.4	116.1
1973	9,638	4,560	122.7	128.8
1974	9,086	4,740	115.6	133.9
1975	9,133	3,990	116.2	112.7
1976	8,212	3,960	104.5	111.9
1977	6,737	3,510	85.7	99.2
1978	5,722	3,150	72.8	89.0

1/ Promedio anual

FUENTE: Portocarrero-Nunura, op.cit., Cuadro 1.4, p.246

des Industriales: en adelante, los trabajadores eran individualmente propietarios de las acciones laborales y no tenían derecho a participar en la gestión de la empresa. Secundariamente, la prueba de tres meses para alcanzar la estabilidad laboral se amplió en tres años.

En la práctica, la política de industrialización que se configuró era la misma de años anteriores. Los cambios realizados se implementaron pensando reducir el gasto de divisas y no en función de adecuar el desarrollo de la industria a las circunstancias económicas de entonces. La política industrial se subyugó a las políticas de estabilización. En ese contexto, sobre todo en los años de 1977 y 1978, la producción industrial cayó significativamente como consecuencia del estrechamiento del mercado interno por reducción del poder adquisitivo doméstico. El nivel de actividad industrial disminuyó, así como las importaciones manufactureras, la que se agravó por restricciones crediticias.

En los años de crisis, 1977 y 1978, el producto bruto interno manufacturero decreció en -4.3% y -3.9%, respectivamente; siendo este el sector de la economía el más afectado por las políticas de estabilización (ver Cuadro III.9, pág. 76 y 77). Las industrias cuya única base de sustentación lo constituía el mercado interno —fuertemente deprimido—, resultaron siendo las más afectadas en relación a otras que combinaron su presencia en dicho mercado con el externo —o sea, para exportación—. De ahí que la recesión afectó primero a la producción de bienes de capital, que son bienes destinados casi en su integridad al mercado interno, al disminuir significativamente su producción en -11.8% y en -16.9% en los años de crisis —en 1976 ya lo había hecho en -1.9%—. En general, todas las industrias productoras de este tipo de bienes redujeron drásticamente sus volúmenes de producción; pero, las más afectadas fueron las de material de transporte y de maquinaria y equipo que en los dos años juntos, 1977-78, redujeron sus

CUADRO III. 9

INDICE DE VOLUMEN FISICO DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA, 1976-1978

(Base 1973=100)

TIPO DE BIENES	1976	1977	1978	Variación en %		
				1976	1977	1978
I. Ind.may.prod.de bs.de consumo	115.3	105.6	100.8	2.9	-8.4	-4.5
311-312 Alimentos	105.8	105.5	101.2	-1.9	-0.3	-4.1
313 Bebidas	147.3	134.9	120.1	11.1	-8.4	-11.0
314 Tabaco	117.2	116.3	106.1	-0.6	-0.8	-8.8
321 Textil	110.3	97.8	106.4	7.6	-11.3	8.8
322 Vestido	102.5	92.2	73.4	-7.5	-10.0	-20.4
324 Calzado	126.7	81.0	76.0	25.0	-36.1	-6.2
332 Muebles	89.0	72.1	61.4	-31.4	-19.0	-14.8
342 Imprentas	92.5	74.5	68.7	-2.7	-19.5	-7.8
356 Plásticos	121.0	109.2	99.6	-1.9	-9.8	-8.8
385 Equipo profesional	127.3	109.6	112.6	19.0	-13.9	2.7
390 Diversos	106.4	92.7	84.8	-3.9	-12.9	-8.5
II. Ind.may.prod.de bs.intermedios(sin 31x)	124.2	138.7	137.3	7.8	11.7	-1.0
II. A Ind.may.prod.de bs.intermedios(con 31x)	130.9	136.8	138.7	9.6	4.5	1.4
31x Harina de pescado	206.6	114.8	154.5	23.5	-44.4	34.6
323 Cuero	120.0	91.1	88.9	-0.7	-24.1	-2.4

CONTINUA ...

				VIENE ...		
331 Madera	152.2	140.7	138.4	55.5	-7.6	-1.6
341 Papel	117.4	124.1	105.4	13.2	5.7	-15.1
351 Química (industrial)	143.2	156.0	167.8	9.4	8.9	7.6
352 Química (otros)	137.6	123.1	126.7	9.1	-10.5	2.9
353 Petróleo (refinado)	115.0	115.9	114.0	0.1	0.9	-1.6
355 Caucho	140.0	116.8	101.4	24.1	-16.6	-13.2
361 Loza y porcelana	133.7	148.0	140.3	14.6	10.7	-5.2
362 Vidrio	134.4	120.6	96.2	10.3	-10.3	-20.2
369 Minerales no metálicos	127.9	117.4	113.7	-0.9	-8.2	-3.2
371 Metálica básica	104.4	123.3	131.2	-16.3	18.1	6.4
372 Metálica básica no ferrosa	104.2	185.1	182.0	12.3	77.6	-1.7
III. Ind. may. prod. de bs. de capital	127.2	112.2	93.2	-1.9	-11.8	-16.9
381 Productos metálicos	109.2	103.6	97.0	-5.3	-5.1	-6.4
382 Maquinaria y equipo	151.7	142.1	122.3	0.7	-6.3	-13.9
383 Maquinaria y aparatos eléctricos	145.7	140.9	125.7	-2.3	-3.3	-10.8
384 Material de transporte	109.7	72.2	38.4	0.5	-34.2	-46.8
TOTAL FABRIL (sin 31x)	120.1	118.2	112.5	3.8	-1.6	-4.8
TOTAL FABRIL (con 31x)	122.7	118.1	113.8	4.5	-3.7	-3.6

FUENTE: BCR, Lima, Memoria 1984, Anexo VII, p.124

CUADRO III.10

IMPORTACION MANUFACTURERA(FOB), 1974-1978

(Millones de US dólares)

	1974	1975	1976	1977	1978	<u>Varia.%</u> 1975-78
Bienes de Consumo	180.8	240.2	192.7	170.7	168.9	-29.7
Bienes Intermedios	441.9	736.2	452.9	483.6	442.5	-39.9
Bienes de Consumo Duradero y de Capital	469.2	771.2	715.0	591.0	490.9	-36.3
TOTAL						
MANUFACTURERO	1,091.9	1,747.6	1,360.6	1,245.5	1,102.3	-36.9

FUENTE: CIB, op.cit., Cuadro N°24, p.72 y 73. Elaboración propia

CUADRO III.11

INSUMOS IMPORTADOS EN LA INDUSTRIA FABRIL, 1975-1977

(Porcentaje al total de insumos utilizados)

	Promedio Anual 1971-74	1975	1976	1977
Bienes de Consumo	25.3	30.4	26.0	21.9
Bienes Intermedios	33.3	48.2	39.7	32.9
Bienes de Consumo Duradero y de Capital	50.8	50.5	47.6	41.2
INDUSTRIA FABRIL	32.0	40.5	35.1	29.6

FUENTE: CIP, op.cit., Cuadro N°55, p.119

ritmos de producción en 65% y 19%, respectivamente.

En segundo lugar, la crisis afectó a las industrias productoras de bienes de consumo que vieron disminuir su producción en -8.4% y -4.5% en 1977 y 1978, respectivamente. Acá la producción de bienes alimenticios fue menos afectado que por ejemplo las de vestido, calzado, muebles e imprentas. Finalmente, las industrias productoras de bienes intermedios que pudieron exportar una parte de su producción, prácticamente no fueron afectadas por la crisis porque inclusive crecieron en 11.7% en 1977, para después decrecer levemente en 1978 a sólo -1.0%. En este tipo de producción, para el mercado externo, sobresalen las de metálica básica, metálica básica no ferrosa, y de química industrial; el resto de industrias tuvieron que disminuir sus niveles de producción, debido a que producen insumos destinados básicamente al mercado interno -caucho, vidrio, minerales no metálicos, madera, etc.-

La caída en la producción industrial se manifestó en las drásticas reducciones de las importaciones manufactureras y la consiguiente baja en el uso de insumos importados, que hasta 1975 se habían incrementado estimulado por la combinación de un tipo de cambio fijo y la creciente inflación interna (ver Cuadros III.10 y III.11, pág.78). Así, las importaciones manufactureras de 1978 comparadas con 1975, decrecieron en -36.9%. Consecuencia de ello, la participación de los insumos utilizados que era de 40.5% en 1975, se redujo a 35.1% y 29.6% en 1976 y 1977, respectivamente. Si comparamos esos coeficientes por tipo de bienes con sus respectivos promedios anuales de 1971-74, resulta que los bienes de consumo duradero y de capital fueron las más perjudicadas por corresponder a bienes que pueden ser pospuestos a mejores tiempos.

En relación al empleo industrial, el alto crecimiento del período 1970-75 se redujo a la tasa insignificante de 0.2% anual entre 1975 y 1978 (ver Cuadro III.6, pág.70). En ge

neral, las reducciones laborales fueron mínimas debido a rigideces institucionales y a la acción de los sindicatos.

A manera de síntesis se puede aseverar que, la recesión industrial de 1977 y 1978 marca indefectiblemente el término del crecimiento y expansión de la industria nacional, que se había sustentado en un mercado interno cautivo y por un proceso de sustitución de importaciones. Al estallar la crisis económica, la política de estabilización adoptada ocasionó el estrechamiento del mercado interno al deteriorar la demanda doméstica, con lo que la economía y el sector industrial, en particular, entró en un proceso de recesión. El efecto recesivo fue causado fundamentalmente por los sustanciales ajustes del tipo de cambio y, en magnitud insignificante por la liberación de los derechos arancelarios. La caída en la producción industrial se manifestó en mayor magnitud en las industrias productoras de bienes de consumo duradero y de capital, y en menor medida en las industrias de consumo no duradero y de bienes intermedios.

Los bienes de consumo duradero y de capital resultaron ser las más perjudicadas, porque las políticas de estabilización deprimieron el mercado interno, con lo que la economía entró en recesión. En cambio, las industrias productoras de bienes intermedios, destinados a la exportación, la recesión no les afectó en absoluto. Y finalmente, las productoras de bienes de consumo, fueron afectadas pero en menor magnitud por corresponder a bienes de consumo esencial.

Todos estos resultados recesivos para la industria nacional, y la economía en general, conduciría indefectiblemente a cambios sustanciales en la conducción económica. El desarrollo de la industria, de ahora en adelante, se sustentaría en su propia capacidad de proveerse los recursos necesarios. Este nuevo contexto en que se desenvuelve la industria, es el tema del siguiente capítulo.

CAPITULO IV

EFEECTO DE LA POLITICA ARANCELARIA EN LA INDUSTRIA

La estrategia de desarrollo industrialista que había caracterizado el desenvolvimiento de la economía desde los años '60 hasta el primer lustro de la década del '70 , es abandonada gradualmente a fines de 1978 por la gravedad de la crisis de los últimos años. A partir de entonces, el desarrollo de la industria se halló sujeta a políticas económicas globales; que en los comienzos se sustenta, tímidamente, en un nuevo esquema económico de corte neoliberal, que después claramente se materializaría.

Del modelo de sustitución de importaciones se trasladó a un modelo de inspiración neoliberal, cuya estrategia de desarrollo es la apertura de la economía hacia el comercio internacional. Entonces, es válido iniciar el Capítulo analizando críticamente los argumentos neoliberales con respecto al desarrollo de la industria. Ello comprende al primer y segundo punto. Y se concluye tratando en concreto la incidencia de la política arancelaria sobre la industria.

1. LA INDUSTRIA EN LOS AÑOS DE 1979 Y 1980

La magnitud de los desajustes económicos presentados a partir de la segunda mitad de la década del '70 , indujo a

un cambio en la conducción económica del país desde mediados de 1978. En adelante, se trató de reorientar la producción industrial hacia mercados externos, en un contexto de apertura gradual de la economía.

Se argumentó, que uno de los factores explicativos más importante de la crisis era el tipo de estructura industrial que se había establecido. El desarrollo de la industria se ha realizado pensando sólo en sustituir importaciones, sin considerar las posibilidades de exportación. Ello implicó, que a medida que crecía la industria aumentara las importaciones. Para corregir ese desequilibrio, entonces, era necesario impulsar con mayor vigor la política de promoción de exportaciones no-tradicionales. Detrás de esa política, se vislumbraba, ténueamente, el concepto liberal de las 'ventajas comparativas' como mecanismo reordenador del crecimiento industrial, que se implementaría con la liberalización gradual de las importaciones.

Así, de la estrategia sustitutiva de importaciones que fue la característica del gobierno en años anteriores, se pasó a impulsar con fuerza las exportaciones no-tradicionales (ENT), respondiendo de esta manera a la gravedad de los desajustes —particularmente externo— de la economía. Para ello se continuó con la política de devaluación, para incentivar exportaciones, y se reforzó con una nueva Ley de ENT (1978) que otorgó una serie de incentivos tributarios y financieros, siendo el CERTEX y el FENT los más importantes. También se crearon organismos de apoyo técnico como el Fondo de Promoción de Exportaciones no Tradicionales (FOPEX), para apertura de nuevos mercados e información 1/.

La implementación de la política de liberalizar importaciones no fue una medida aislada, ajena a la política de in-

1/ Véase, Portocarrero-Nunura, op. cit., pp. 209-215

centivar las exportaciones; era una medida coherente en la óptica neoliberal. La producción industrial cautiva de décadas anteriores, tenía que reorganizarse sobre nuevas bases productivas que fueran competitivas a nivel internacional. En consecuencia, la eliminación gradual de las restricciones no-arancelarias, asimismo la reducción de los niveles arancelarios, fue prioritario en el nuevo esquema económico del gobierno a fin de racionalizar la protección a la industria nacional.

Y así se hizo; a partir de 1979, en el contexto de apertura gradual de la economía se procede a liberalizar importaciones. El Registro Nacional de Manufacturas (RNM), principal instrumento protector, se deja sin efecto y se reemplaza por una Lista de Productos Prohibidos de Importar; el nivel arancelario promedio que era del 66% hasta antes de la reforma, es reducido a 40% y 39% a diciembre de 1979 y julio de 1980 respectivamente. A nivel de estructura, el arancel máximo se redujo de 355% a 155%, siendo las más afectadas los bienes de consumo duradero y no duradero que tenían tasas superiores al 100%. A julio de 1980, el énfasis de la estructura del arancel de proteger los bienes de consumo de la década del '70 se mantenía, pero a niveles muy inferiores (ver Cuadro II.4, pág.33): las actividades más favorecidas eran las de calzado, sombrería y afines; pieles, cueros y manufacturas; textiles y manufacturas; piedras, metales preciosos y manufactura; y de alimentos, bebidas y tabaco, todos ellos con aranceles superiores al 60%.^{2/}.

La política económica de estabilización había deprimido el mercado interno; en tal situación, los generosos estímulos

^{2/} Para una explicación detallada de los dispositivos legales que se dieron al respecto, véase, MITI, "La política arancelaria nacional y el Grupo Andino", enero 1982, pp.58-66

CUADRO IV.1

PRODUCTO BRUTO INTERNO (PBI) GLOBAL Y MANUFACTURERO. 1979-1984
(Miles de millones de soles de 1970=millones de intis de 1970)

	<u>PBI Global</u>		<u>PBI Manufacturero</u>		<u>PBImanuf./PBIglo.</u>
	Monto	Variación Anual %	Monto	Variación Anual %	%
	328.5	4.3	78.6	3.8	23.9
	338.0	2.9	82.8	5.3	24.5
	348.3	3.0	82.7	-0.1	23.7
	351.4	0.9	80.5	-2.7	22.9
	309.3	-12.0	66.6	-17.3	21.5
198	323.2	4.5	68.3	2.6	21.1
1980-84		-1.1		-4.7	

FUENTE: BCR, Lima, Memoria 1984, Anexo III, p.119.
Elaboración propia.

CUADRO IV.2

IMPORTACION MANUFACTURERA (FOB) POR TIPO DE BIENES, 1978-1980
(Millones de US dólares)

	1978	1979	1980	<u>Varia. %</u>	
				1979	1980
Bienes de Consumo	168.9	170.5	383.7	0.9	125.0
Bienes Intermedios	442.5	441.6	706.1	-0.2	59.9
Bienes de Consumo Duradero y Capital	490.9	560.9	1,022.7	14.3	82.3
TOTAL MANUFACTURA	1,102.3	1,173.0	2,112.5	6.4	80.1

FUENTE: CIP, op.cit., Cuadro N°24, p.72 y 73.
Elaboración propia.

que el Estado a través de la nueva ley de ENT otorgaba a las industrias, les incentivó a exportar parte de la producción que no podía ser absorbida por el mercado interno. Por eso en los años 1979 y 1980, el PBI manufacturero se recuperó de la recesión de años anteriores al crecer en 3.8% y 5.3%, respectivamente (ver Cuadro IV.1, pág.84). Sin embargo, hay diferencias en el ritmo de producción entre las industrias orientadas al mercado externo, que se convirtieron en pilares del crecimiento; y las orientadas al mercado interno, cuyo poder adquisitivo se hallaba aún deteriorado y en donde la política de liberalización de importaciones estrechaba ese mercado para la producción nacional.

Cuando se empezó a liberalizar las importaciones, justo en esos momentos se producía una leve recuperación de la demanda doméstica —provocada por una coyuntura muy favorable en los precios de nuestros principales productos de exportación—, que ante la facilidad de importar, fue absorbida por la masiva entrada de bienes foráneos en la economía; no permitiendo de esta manera que gran parte de la industria nacional, que se sustenta en el mercado interno, se recuperara de la recesión de 1977-78. La tremenda magnitud de las importaciones manufactureras se puede apreciar en el Cuadro IV.2 pág.84; sobretodo en 1980, el total manufacturero importado se incrementó en 80.1%, los de bienes de consumo lo hicieron a la tasa de 125.0%, seguido por los bienes de consumo duradero y capital y de bienes intermedios con 82.3% y 59.9%, respectivamente. Estos indicadores demuestran que la mayor demanda se dirigió hacia los bienes de consumo, hecho que perjudicó a la producción industrial dirigido para consumo interno.

El comportamiento negativo de las importaciones manufactureras se refleja nítidamente en los volúmenes de producción industrial, medido como índices, que se puede apreciar en el Cuadro IV.3, pág.86. Las industrias productoras de bie-

CUADRO IV.3

INDICE DE VOLUMEN FISICO DE LA PRODUCCION FABRIL, 1976-1980

(Base 1973=100)

	1976	1979	1980	Tend. ^{1/}
I. Ind.may.prod.de bienes de consumo	115.3	104.3	108.5	-
311-312 Alimentos	105.8	101.2	101.6	=
313 Bebidas	147.3	131.3	145.2	=
314 Tabaco	117.2	116.7	128.4	+
321 Textil	110.3	113.4	108.0	=
322 Vestido	102.5	68.2	72.2	-
324 Calzado	126.7	72.1	80.4	-
332 Muebles	89.0	57.7	65.3	-
342 Imprentas	92.5	54.7	65.5	-
356 Plásticos	121.0	114.2	124.9	=
385 Equipo profesional	127.3	98.1	110.5	-
390 Diversos	106.4	81.3	89.4	-
I. Ind.may.prod.de bienes intermedios(sin 31x)	124.2	144.8	152.7	+
II. A Ind.may.prod.de bienes intermedios(con 31x)	130.9	146.2	149.1	+
31x Harina de pescado	206.6	161.6	107.7	-
323 Cuero	120.0	85.1	102.3	-
331 Madera	152.2	133.2	122.1	-
341 Papel	117.4	99.6	121.2	=
351 Química(industrial)	143.2	175.5	184.9	+
352 Química(otros)	137.6	113.8	134.4	=
353 Petróleo(refinado)	115.0	132.2	136.1	+
355 Caucho	140.0	109.5	132.8	=
361 Loza y porcelana	133.7	121.9	114.0	-
362 Vidrio	134.4	114.0	117.6	-
369 Minerales no metálicos	127.9	114.3	128.7	=
371 Metálica básica	104.4	138.9	156.0	+
372 Metálica básica no ferrosa	104.2	212.8	200.9	+
III. Ind.may.prod.de bienes de capital	127.2	92.3	114.6	-
381 Productos metálicos	109.2	92.0	110.8	=
382 Maquinaria y equipo	151.7	134.6	163.1	=
383 Maquinaria y aparatos eléct.	145.7	115.1	135.4	-
384 Material de transporte	109.7	43.4	67.1	-
TOTAL FABRIL(sin 31x)	120.1	116.8	124.9	+
TOTAL FABRIL(con 31x)	122.7	118.2	124.4	+

^{1/} Tendencia en el comportamiento de los IVF de la producción fabril en 1979 y 1980 comparado con 1976. Los signos indican: +, aumentó; -, disminuyó y; =, no varió significativamente

FUENTE: BCR, Lima, Memoria 1984, Anexo VIII, p.124

nes intermedios, que fueron las menos afectadas por la recesión de la economía en años anteriores, con la liberalización resultaron ser también las menos afectadas al expandirse inclusive a niveles de producción superiores a 1976, debido a la capacidad de acceso a mercados externos de ramas industriales como las productoras de sustancias químicas industriales, de metálica básica y, de metálica básica no ferrosa. Pero por otro lado; las otras ramas abastecedoras de insumos a las industrias orientadas al mercado interno, registraron niveles bajos de producción como son las ramas de cuero, madera, loza, porcelana y, de vidrio.

Las industrias productoras de bienes de consumo duradero y de capital, que habían sido las más afectadas por la recesión, al recuperarse la economía no pudieron alcanzar los niveles de producción de antes de la crisis —el índice de producción de 1980 era inferior en -9.9% al de 1976; y a nivel de ramas, las más afectadas fueron las de maquinaria y aparatos eléctricos, y de material de transporte—. El deterioro del mercado y sustancialmente, también, las importaciones no habían permitido una recuperación efectiva de estas ramas industriales.

Finalmente, las industrias productoras de bienes de consumo, después de la crisis se recuperaron pero no lo suficiente; porque en 1980, sus niveles de producción habían disminuido en -5.9% en comparación a 1976. En este tipo de industrias, la mayoría de ellas —vestido, calzado, muebles, imprentas y editoriales, y otras industrias— no recuperaron niveles de producción que tenían en 1976; producto más que nada por las cuantiosas importaciones de este tipo de bienes —recuérdese que en 1980 las importaciones se incrementaron en 125.0% en este rubro— .

Es evidente por lo explicado en párrafos precedentes , el dinamismo de la recuperación de la industria nacional se debió a aquellas industrias que pudieron acceder al mercado

CUADRO IV.4

EXPORTACIONES NO TRADICIONALES (FOB), 1978-1984
(Millones de US dólares)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1/1984
Exportaciones No Tradicionales(ENT)	353	810	845	701	762	555	726
Exportaciones Totales(ET)	1,972	3,676	3,916	3,249	3,293	3,015	3,147
Variación Anual en % (ENT)	57.6	129.5	4.3	-17.0	8.7	-27.2	30.8
Participación de ENT en las ET (%)	18	22	22	22	23	18	23

1/ Preliminar

FUENTE: BCR, Lima, Memoria 1984, Anexo XXX, p.145.
Elaboración propia.

CUADRO IV.5

EXPORTACIONES MANUFACTURERAS (FOB), 1976-1980
(Millones de US dólares)

DIVISIONES CIIU	1977	1979	1980	Variación en %		
				1977	1979*	1980
31 Alimentos, Bebidas y Tabaco	293.5	377.9	314.2	6.3	28.8	-16.9
32 Textiles, Prendas de Vestir e Indus.de Cuero	101.2	292.8	289.6	-1.8	189.3	-1.1
33 Indus.de Madera y Productos de Madera	4.8	21.7	18.1	140.0	352.1	-16.6
34 Papel y Productos de Papel e Imprenta	4.1	12.9	5.5	7.9	214.6	-57.4
35 Sustan.Químicas Deriv.de Petróleo y Carbón	74.0	170.4	229.5	271.9	130.3	34.7
36 Produ.Minerales No Metálicos	2.8	40.4	40.5	55.6	1,342.9	0.2
37 Industrias Metálicas Básicas	613.5	1,026.2	875.3	45.6	67.3	-14.7
38 Produ.Metálicos Maqui.y Equipo	39.2	85.7	83.2	114.2	118.6	-2.9
39 Otras Indus trias Manuf.	1.6	59.2	145.5	23.1	3,600.0	145.8
TOTAL MANUFACTURA	1,134.7	2,086.7	2,001.4	33.8	83.9	-4.1

* Variación de 1979 con respecto a 1977

FUENTE: CIP, op.cit., Cuadro N°65, p.176 y 177.

internacional, estimulado generosamente por el gobierno. Por lo tanto, como no podía ser de otra manera, las ENT se duplicaron con creces en 1979 y 1980 en relación a 1978, alcanzando incrementos de 129.5% y 4.3% para esos mismos años, respectivamente; incrementos que explican la sustancial participación en el total de las exportaciones al alcanzar el coeficiente de 22% (ver Cuadro IV.4, pág.88). El desenvolvimiento de las exportaciones manufactureras a nivel División CIIU se puede observar en el Cuadro IV.5, pág.88: en 1979 todas las industrias aumentaron sustantivamente sus exportaciones; para después decaer en algo en 1980, aunque no tanto porque los niveles de exportación estaban muy por encima de 1977 —las industrias netamente exportadoras como las productoras de sustancias químicas, derivados del petróleo y carbón, así como otras industrias escapan a ese comportamiento, ya que en 1980 continuaron aumentando significativamente sus exportaciones— .

En síntesis, los generosos estímulos que otorgó la política de promoción de exportaciones y, la política de liberalizar importaciones, se enmarcan perfectamente en un tenue esquema económico neoliberal. La política de apertura de mercado, más que facilitar la importación de insumos y de bienes de capital necesarios para la producción de bienes a precios de exportación, redujo en algo el deteriorado mercado interno que sustenta a gran parte de la producción manufacturera nacional. Por eso, los pilares de la recuperación del sector fueron las industrias con capacidad de captar mercados externos.

Así, en un contexto de liberalización gradual de la economía, se produce el cambio de gobierno a mediados de 1980. El nuevo gobierno adoptaría una política económica al puro estili neoliberal, que conduciría a la industria nacional a un estado recesivo sin precedentes. El análisis crítico en detalle del cómo y por qué se llegó a ese estado, es materia

de los siguientes puntos del Capítulo.

2. INDUSTRIALIZACION EN LA COYUNTURA RECIENTE, 1980-1985

Al iniciarse el Gobierno Democrático de Acción Popular -julio de 1980-, se inició la implementación de un modelo de desarrollo cuya política económica neoliberal, se aplicó en una economía que en décadas pasadas se había desenvuelto en un esquema económico de sustitución de importaciones.

Los voceros económicos más caracterizados del gobierno criticaron duramente ese esquema económico; que en el caso particular de la industria sostuvieron que, había originado - un sector industrial 'incompetente, sobreprotegido e ineficiente'. Se argumentó que el carácter excesivamente proteccionista que se adoptó para desarrollar la industria, había conformado una industria orientada esencialmente hacia el mercado interno, con altos costos en su estructura productiva y baja calidad en los productos que impidió el uso adecuado de los recursos y lo hizo más dependiente de insumos y bienes de capital importados; que después se tornaron indispensables para mantener una actividad industrial totalmente distorsionada e incompetente a nivel externo.

Es decir, en la óptica neoliberal; la protección del mercado interno, e inclusive los estímulos a las exportaciones no-tradicionales, habían distorsionado completamente la asignación de recursos al favorecer la aparición de industrias ineficientes. Esas ineficiencias desaparecerían cuando se redujera la protección y demás estímulos a niveles razonables. O sea, claramente se aceptaba que el reordenamiento de la actividad productiva sólo era posible a través de la plena vigencia de la ley de las 'ventajas comparativas'. Ella se encargaría de reestructurar la industria desde su misma base productiva a fin de que se desarrollara la manufactura en

cialmente exportadora.

Así, en el marco de la política económica neoliberal, las políticas más importantes pertinentes para la industria que se aplicaron fueron la política de liberalización de las importaciones y, una política cambiaria más realista a fin de mantener la competitividad de las exportaciones.

La política de liberalizar importaciones se concretizó con la reducción aun más de los aranceles con miras a tener un nivel arancelario 'chato', y la casi eliminación de los instrumentos no-arancelarios. A diciembre de 1980, los instrumentos no-arancelarios apenas restringían al 2% del universo arancelario; prácticamente no había ninguna partida arancelaria prohibida de importar. En cuanto a los aranceles, a julio de 1980 se tenía un arancel promedio de 39%, a diciembre del mismo año se reducía a 34%; y lo que es más importante, se disminuyó el arancel máximo de 155% a sólo 60%. Con la reducción arancelaria los más afectados fueron los bienes de consumo duradero y no duradero, que en 1981 tenían aranceles en promedio 48.9% y 46.1%, respectivamente —alimentos diversos, calzado y manufactura, textiles y manufactura, aparatos eléctricos, y otros—; los bienes intermedios y de capital para la industria sufrieron reducciones poco significativas, eran en promedio 28.6% y 31.3%, respectivamente (ver Cuadro IV.6, pág. 92). La desprotección a los bienes de consumo, en esta reformulación arancelaria, es notoria; a la larga, las consecuencias para la industria sería de suma gravedad.

La reformulación abrupta de la política arancelaria se sustentó en el argumento liberal de la 'eficiencia'. Con la apertura de nuestro mercado, la industria se volvería 'como por encanto' más competitiva en cuanto a calidad y precios. Por eso, para los conductores de la economía, "no es posible hablar de promoción de nuevas exportaciones, básicamente manufactureras, sin la existencia simultánea de una economía

abierta. Para ellos economía cerrada es sinónimo de ineficiencia, de mayores costos al productor lo que se traduce en pérdida de competitividad" 3/.

CUADRO IV.6

ARANCELES POR SUB-GRUPO CUODE, 1980-1982
(En porcentajes)

	1980 ₁ /	1981 ₂ /	1982 ₃ /
1. BIENES DE CONSUMO			
No Duradero	60.3	46.1	52.8
Duradero	65.3	48.9	56.1
2. MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS INTERMEDIOS			
Combustibles, lubricantes y conexos	11.8	11.4	14.0
Para la agricultura	15.4	13.3	16.3
Para la industria	33.7	28.6	33.0
3. BIENES DE CAPITAL			
Materiales de construcción	43.9	38.8	43.9
Para la agricultura	29.2	13.9	16.3
Para la industria	33.2	31.3	35.6
Equipo de transporte	32.6	28.8	33.2
TOTAL	39.0	32.0	36.0

1/ Vigente hasta agosto de 1980

2/ Vigente desde setiembre de 1981

3/ Incluye sobretasa de 15% desde enero de 1982

FUENTE: BCR, Lima, "El proceso de liberali...", op.cit., Cuadro N°4, p.17

Pero la liberalización de importaciones no sólo buscó la eficiencia de la industria nacional; sino también, contribuir decididamente a contrarrestar la presión inflacionaria al incrementar la diversidad y disponibilidad de bienes importados en el mercado interno. Sin embargo, los resultados

3/ "Industrialización: protección o liberalismo", en: Proceso Económico, N°18, 1985, p.32

prácticos de esa política fueron y son completamente opuestos a lo que la teoría liberal enseña. El ingreso al país de productos foráneos, en su mayor parte, no son altamente competitivos (eficientes); ellos se encuentran subsidiados o protegidos en sus respectivos países de origen —inclusive algunos utilizan el 'dumping'— y por lo tanto compiten deslealmente con la producción nacional. Además, esos productos no reducen el alza de precios; porque, si bien en un primer momento por su supuesta competitividad copan la mayor parte del mercado interno, después adquieren la inercia alcista de los precios interno —se debe a que los comerciantes importadores nacionales elevan los precios en función del proceso inflacionario— con lo que automáticamente se torna en un factor inflacionario adicional. Por otro lado, no podía someterse 'de la noche a la mañana' a una industria, que se había desarrollado en situación de privilegio, a competir de igual a igual con producciones de países industrializados. Ello equivalía a someter a un proceso de aniquilamiento a gran parte de las empresas industriales.

Pero la apertura de la economía no sólo fue inadecuado por lo explicado en el párrafo precedente; ello también fue inoportuno. La liberalización de las importaciones se implementó en momentos en que la situación internacional era de franca recesión y 'guerra comercial' por la fuerte insurgencia comercial de países como el Japón, países del sudeste asiático, Brazil, Mexico, etc. La tremenda competencia internacional obligó a utilizar barreras proteccionistas y políticas de dumping, a casi todos los países desarrollados y en desarrollo incluyendó a los de América Latina 4/. Entonces ,

4/ En el Simposium, Dependencia y Desarrollo en Debate, organizado por el Instituto Libertad y Democracia, noviembre de 1981; aseveró Jan Tumlr, Director de Investigaciones Económicas del GATT, que "lo desafortunado es que esta reforma de política se produce en un momento en que los principios del

era imperativo proteger a la industria conforme lo hacían los países industrializados 5/.

La liberalización se complementó con la reforma del CERTEX, que disminuyó significativamente sus niveles de subsidio racionalizándolo en función de mayor valor agregado de las exportaciones no tradicionales. La reducción del CERTEX, restó estímulos a las ENT cuando la realidad comercial internacional aconsejaba todo lo contrario por las crecientes dificultades de colocar el producto en los países industrializados.

Así, la desgravación arancelaria y la eliminación paralela de los instrumentos no-arancelarios dió lugar a la entrada masiva de todo tipo de bienes importados, que perjudicó tremendamente a la industria nacional al no poder adecuarse a las nuevas condiciones de apertura de la economía. Los resultados han sido tan catastróficos, que dejamos aceleradamente de producir y nos convertimos en una sociedad consumidora de lo 'ajeno'. A ello contribuyó, también, el contrabando generalizado a que dió lugar la política económica neoliberal del gobierno.

La otra política complementaria a la de liberar las importaciones, es la cambiaria. El precio de la divisa debe reflejar el equilibrio entre los precios externo e interno a fin de mantener la competitividad de la producción interna. Fiel a esa concepción, se aplicó una política acelerada de

libre comercio están perdiendo apoyo en muchos países industrializados y en el que el respeto de estas reglas y principios del GATT, por parte de éstos se está debilitando y erosionando".

5/ A comienzos de 1982, el Presidente de la Sociedad de Industrias, E. Lanata Piaggio, hizo pública la necesidad de proteger nuestro mercado; y, a la vez, criticó la política neoliberal del gobierno que estaba causando daños irreparables a la industria nacional.

mini-devaluaciones que generó efectos contraproducentes en la actividad económica, muy especialmente en la actividad industrial. Por un lado; como nuestra estructura productiva depende de insumos y bienes de capital importados, el alza continuado del tipo de cambio aumentó el costo en soles de dicha estructura productiva; y por otro lado, el ritmo acelerado de las devaluaciones estimuló la especulación financiera en dólares y desincentivó la inversión productiva.

Realmente la liberalización de las importaciones y la aceleración de las devaluaciones, explican parte importante de la situación recesiva inflacionaria a que el país fue conducido en este período de estudio; que en el caso del sector industrial, adquirió caracteres dramáticos. Pero veamos ligeramente las otras políticas que gravitaron secundariamente de manera negativa en el sector industrial.

A parte de las políticas bases que incidieron decididamente al estado recesivo de la industria, es necesario señalar el papel que jugó la política monetaria y crediticia en la actividad industrial. Tal política, que fue diseñada sesgadamente para reducir la inflación, redujo la liquidez monetaria y estableció condiciones prohibitivas en el crédito. El alza consecutivo de la tasa de interés, tratando de hacerla rentable frente a la inflación, elevó significativamente los costos financieros -adicional al alza de los costos de producción por las devaluaciones-, y a la vez desestimuló también nuevas inversiones productivas 6/. Y la contrac-

6/ Las alzas desmedidas de la tasa de interés, estimuló a los inversionistas a "canalizar los relativamente escasos recursos reales, hacia la dolarización o a las transacciones puramente especulativas, en vez de a la adquisición de bienes de capital y otros destinados a elevar la producción o a incrementar el capital de trabajo de las empresas, seriamente deteriorado por la política económica y financiera - que se sigue". Véase, Barreto, Emilio, Crisis de la economía peruana 1980-1983, 1982, p. 157.

ción de la liquidez, obligó a las empresas a endeudarse en moneda extranjera. Evidentemente todo ello condujo a desestabilizar la situación financiera de las empresas industriales que, frente a una reducción continuada de sus volúmenes de venta y por ende el de producción, las colocó en estado profundo de recesión.

Un factor adicional que también contribuyó a la crisis de la industria es el crecimiento considerable de producción proveniente del sector informal, en los últimos años. La aparición significativa de la informalidad es producto de la 'sivervivencia' de las empresas, especialmente de las llamadas 'pequeñas', en una economía que se a visto incapacitado de absorverlos; dichas empresas, además, se hallan incentivadas por el bajo costo por puesto de mano de obra, reducción de otros costos por evasión tributaria, y por la tecnología intermedia de su proceso de producción. Ellas se han concentrado preferentemente en las producciones de bienes de consumo: calzado, vestido, muebles, etc.

Pero incuestionablemente, la difícil situación recesiva de la industria es explicada en parte importante por la política de liberalización que se implementó. La política de apertura irrestricta al comercio internacional, que se sustentó en las ventajas comparativas, se efectuó abruptamente en momentos de recesión internacional y de generalizadas prácticas proteccionistas en todos los países. Lo inoportuno de esta política se concretizó en la reducción de los aranceles y dispersión arancelaria, así como la casi eliminación de los instrumentos no-arancelarios. Esto ocasionó una invasión de toda clase de productos importados, que prácticamente copó el reducido y deteriorado mercado interno y terminó desplazando la producción nacional, que a la postre la conduciría a una grave recesión con liquidación de numerosas fábricas.

Aunque pareciera contraproducente, el cierre de fábricas

estaba previsto en la mentalidad neoliberal:debían quedar sólo las empresas más eficientes y competitivas.Pero la magnitud en que descendió la producción fue tan elocuente, que primero se dijo que ello era necesario;después,a manera de disculpa se argumentó que las condiciones externas en franco deterioro habían sido los causantes fundamentales del estado recesivo de la industria nacional.

Pero lo cierto es que la grave situación del sector industrial es de exclusiva responsabilidad del gobierno por el mal manejo económico,que será explicado en adelante a la luz de las estadísticas.

3. EFECTO ARANCELARIO EN LA INDUSTRIA:SOBRE LA PRODUCCION, IMPORTACION,EMPLEO E INGRESO

En 1980 la economía experimentaba una ligera recuperación debida fundamentalmente a una coyuntura externa favorable,y en el que las exportaciones manufactureras no eran ajenas a ella.Producto de la coyuntura,también la demanda global recuperaba paulatinamente su capacidad adquisitiva. Pero que,lamentablemente,el tipo de política económica neoliberal que se inició decididamente a implementar lo direccionaría hacia productos importados,con el consiguiente efecto recesivo para el sector industrial.

La política de liberalizar la economía consistió para la industria,en esencia,confiar en las fuerzas del mercado para lograr la transformación de la estructura productiva industrial.Para ello era prioritario liberalizar las importaciones.Por lo tanto,la reformulación de la política arancelaria y demás instrumentos no-arancelarios,no se hizo en función de la realidad industrial ni mucho menos de acorde a los requerimientos de su producción;sino que ello obedeció a una política económica global en el que era un simple

agregado más.

La liberalización de las importaciones significó la inundación de nuestro mercado con productos foráneos —y por añadidura, también de contrabando—, que irremediablemente condenó al sector productivo a un verdadero proceso de aniquilamiento. Esto es así; cuando se hicieron las importaciones había capacidad de compra, cuya demanda había estado 'reprimida' por políticas anteriores, que con la política liberal fue dirigido a productos netamente importados dejando de lado la producción nacional. La reducción de los volúmenes de venta de empresas nacionales significó disminuir, también, los volúmenes de producción; y menor producción significa disminución del poder adquisitivo del trabajador, el cual ya no puede seguir comprando productos importados ni nacionales. Es decir, al inicio la entrada masiva de productos foráneos redujo el mercado interno para la producción nacional al desplazarlo del mercado; ello ocasionó la contracción de la actividad industrial, y este a su vez el deterioro del poder de compra que terminó por deprimir el mercado interno 7/.

El efecto combinado del arancel y tipo de cambio en la función de proteger o desproteger la producción nacional de bienes importados, se puede apreciar en el Cuadro IV.7, pág. 99. Hasta 1978 la protección del mercado había descansado en los aranceles y demás instrumentos no-arancelarios. A partir de 1979, como consecuencia de la política liberalizadora de importaciones, los índices de nivel arancelario disminuyeron sustantivamente; pero por otro lado, aumentaron los índices —del tipo de cambio real por efecto de las devaluaciones, re-

7/ A nivel global es necesario señalar que la caída de la demanda doméstica se debió, también, al proceso inflacionario creciente que no se pudo controlar por políticas económicas neoliberales.

cayendo significativamente en este último instrumento la función de proteger el mercado. El efecto resultante de ambos instrumentos fue similar al de años anteriores en términos de índices -excepto en 1977 y 1978-, pero el hecho de basarse fundamentalmente en el tipo de cambio y no en los aranceles y para-aranceles, resultó catastrófico para la economía y de manera muy particular para la industria nacional

CUADRO IV.7

INDICE DE PROTECCION ARANCELARIA Y CAMBIARIA, 1975-1984* (Diciembre 1978=100)

	Índice de Nivel Arancelario (1)	Índice de T.C. Real (2)	Índice de Protección Arancelaria y Cambiaria (3)=(1)x(2)
1975	101.8	56.1	57.1
1976	101.8	63.6	64.7
1977	101.8	97.8	99.6
1978	100.0	100.0	100.0
1979	83.7	85.0	71.1
1980	80.7	79.2	63.9
1981	79.5	69.9	55.6
1982 <u>1/</u>	82.0	77.2	63.3
1983 <u>2/</u>	85.2	81.2	69.2
1984 setiem. <u>3/</u>	94.7	82.2	77.8

* Datos a fin de período

1/ Considera la sobretasa de 15% sobre arancel ad-valorem

2/ Considera la sobretasa de 10% sobre valor CIF de importación

3/ Considera la sobretasa de 15% sobre valor CIF de importación

(1) Mide el desarrollo del arancel nominal promedio aritmético

(2) Permite determinar en qué medida la devaluación ha sido superior al diferencial de la inflación interna y externa

FUENTE: BCR, Perú: Compendio estadístico del sector externo - 1970-1982, noviembre 1984, Cuadro 40

La recesión industrial fue tan profunda que quebraron muchas empresas, cayó sueldos y salarios industriales, y dis-

minuyó ostensiblemente el empleo industrial. A fines de 1983 realmente el sector industrial estaba liquidado por la concepción neoliberal, las pocas que quedaban reclamaban abiertamente un giro completo en la política económica que se venía implementando. Veamos que nos dicen las estadísticas al respecto.

La inviabilidad de la política liberal se puso de manifiesto desde 1981: crecimiento anuales cada vez más reducido para el conjunto de la economía, y crecimiento negativo creciente para el sector industrial; situación recesiva que en 1983 alcanzaría cifras depresivas de -12.0% el PBI de la economía, y de -17.3% para el PBI industrial (ver Cuadro IV.1 pág.84). Sobre todo en 1983 la caída de la industria fue dramática si se compara con los años anteriores —en 1981 y 1982 decreció en -0.1% y -2.7%, respectivamente—, que lo sumergió en una recesión profunda con claros caracteres de depresión

La caída de los niveles de producción en la industria, medido a través de índices, alcanza cifras alarmantes en el período 1980-1983 (ver Cuadro IV.8, pág.101 y 102). La producción fabril total cayó en -18.7%; en este proceso recesivo, las más afectadas fueron las industrias productoras de bienes de consumo duradero y de capital que vieron reducir su producción en -41.8%, después las industrias productoras de bienes intermedios y de bienes de consumo lo harían en la cifra de -15.8% y -14.7%, respectivamente.

Analizando a nivel de ramas industriales en el período 1980-1983, todas las industrias redujeron sus volúmenes de producción; pero las más afectadas fueron aquellas destinadas principalmente al mercado interno, y aun las producciones manufactureras de exportación. Así en las diferentes ramas industriales de bienes de capital, que es destinada fundamentalmente al mercado interno, todas sufrieron grandes pérdidas como las producciones de material de transporte, de

CUADRO IV.8

INDICE DE VOLUMEN FISICO DE LA PRODUCCION DEL ESTRATO FABRIL, 1980-1984

(Base 1973=100)

	1980	1981	1982	1983*	1984*	Variación %	
						1980-83	1984
I. Ind.may.prod.de bs.de consumo	108.5	108.2	106.0	92.6	90.6	-14.7	-2.2
311-312 Alimentos	101.6	101.1	98.5	83.2	89.2	-18.1	7.2
313 Bebidas	145.2	143.5	133.9	130.3	117.2	-10.3	-10.1
314 Tabaco	128.4	137.5	139.7	122.7	119.4	-4.4	-2.7
321 Textil	108.0	107.8	107.0	90.2	86.0	-16.5	-4.7
322 Vestido	72.2	51.8	53.9	45.0	42.8	-37.7	-4.9
324 Calzado	80.4	73.6	58.5	42.5	41.6	-47.1	-2.1
332 Muebles	65.3	50.5	77.1	62.7	n.d	-4.0	-.-
342 Imprentas	65.5	76.6	83.4	78.3	n.d	19.5	-.-
356 Plásticos	124.9	136.5	138.3	106.4	107.3	-14.8	0.8
385 Equipo profesional	110.5	138.8	112.0	75.7	n.d	-31.5	-.-
390 Diversos	89.4	83.5	78.2	63.6	n.d	-28.9	-.-
II. Ind.may.prod.de bs.intermedios	152.7	150.1	146.9	128.6	134.9	-15.8	4.9
323 Cuero	102.3	96.7	79.4	66.3	n.d	-35.2	-.-
331 Madera	122.1	122.8	112.9	92.4	n.d	-24.3	-.-
341 Papel	121.2	112.4	83.8	74.1	72.8	-38.9	-1.8

CONTINUA ...

351 Química(industrial)	184.9	184.5	197.7	176.8	220.1	-4.4	24.5
352 Química(otros)	134.4	138.7	139.5	106.3	85.8	-20.9	-19.3
353 Petróleo(refinado)	136.1	138.8	132.7	128.6	142.2	-5.5	10.6
355 Caucho	132.8	129.8	116.8	105.2	113.7	-20.8	8.1
361 Loza y porcelana	114.0	137.4	133.1	111.1	55.7	-2.5	-49.9
362 Vidrio	117.6	117.8	135.6	105.7	111.9	-10.1	5.9
369 Minerales no metálicos	128.7	129.7	117.6	103.4	88.5	-19.7	-14.4
371 Metálica básica	156.0	141.0	117.2	104.8	122.5	-32.8	16.9
372 Metálica básica no ferrosa	200.9	190.1	195.9	179.4	199.0	-10.7	10.9
III.Ind.may.prod.de bs.de capital	114.6	120.1	102.9	66.7	63.0	-41.8	-5.5
381 Productos metálicos	110.8	100.5	101.1	70.1	70.7	-36.7	0.9
382 Maquinaria y equipo	163.1	175.7	129.7	110.7	83.4	-32.1	-24.7
383 Maquinaria y aparatos eléct.	135.4	153.1	122.7	74.9	77.1	-44.7	2.9
384 Material de transporte	67.1	70.4	67.8	28.1	28.9	-58.1	2.8
TOTAL ESTRATO FABRIL	124.9	124.6	119.9	101.5	102.2	-18.7	0.7

NOTA: No incluye harina de pescado

* :Preliminar

FUENTE: BCR,Lima,Memoria 1984,Anexo VIII,p.124

maquinaria y aparatos eléctricos que disminuyeron sus producciones en -58.1% y -44.7%, respectivamente. A nivel de producción de bienes intermedios, las más afectadas son las de papel, cuero, metálica básica, y de madera con -38.9% , -35.2%, -32.8% y -24.3%, respectivamente. Y en el caso de las industrias productoras de bienes de consumo, los efectos más resivos lo experimentaron las producciones de calzado, vestido, alimentos, textiles y, de plásticos con reducciones del -47.1%, -37.7%, -18.1%, -16.5% y -14.8%, respectivamente. La baja en la producción de las industrias exportadoras - textiles, química industrial, metálica básica, metálica básica no ferrosa, etc.- , se debe también a la disminución del CERTEX y las crecientes dificultades para colocar el producto en el mercado internacional; de ahí que las ENT tuviera bajas notables en 1981 de -17.0% y de -27.2% en 1983 (ver Cuadro IV.4, pág.88).

En la práctica cerraron muchas fábricas, especialmente - en los sectores textil, de curtiembres y de calzado, metalme-cánico, y de electrodomésticos; las pocas que quedaban trabajan a muy por debajo de su capacidad de producción. Así, en 1983 las ramas industriales que tenían una mayor capacidad ociosa eran las de material de transporte, prendas de vestir, de calzado, y de metálica básica todas ellas trabajando a menos de la mitad de su capacidad de producción (ver Cua-dro IV.9, pág.104).

El estado de depresión a que llegó la industria nacional es explicado, en parte importante, por la política de liberalizar importaciones tal como se ha aseverado en amplitud en párrafos anteriores. Es un hecho evidente que, cuando en un país entran productos de igual o mejor calidad y baratos, terminan por desplazar a los productos nacionales. Para una mentalidad consumista, la invasión de productos foráneos resulta seductor y de gran satisfacción. Satisfacción que en nuestro país se logró a un costo altísimo, ya que esos pro-

ductos tomaron porción muy significativa de nuestro mercado, con la consiguiente destrucción de la industria.

CUADRO IV.9

SECTORES INDUSTRIALES CON CAPACIDAD OCIOSA MINIMA

PROBADA EN 1983
(En porcentajes)

CIIU	Especificación	Capacidad Ociosa
384	Construcción de material de transporte	69.0
324	Fab.de calzado	62.7
371	Ind.básicas de hierro y acero	53.3
383	Construcción de maquinaria eléctrica	44.0
382	Construcción de maquinaria no eléctrica	41.3
341	Fab.de papel y derivados	41.2
361	Fab.de objetos de barro,loza y porcelana	39.8
355	Fab.de productos de caucho	33.8
381	Fab.de productos metálicos	31.5
342	Imprentas, editoriales y conexas	31.0
311-312	Fab.de productos alimenticios	23.4
356	Fab.de productos plásticos	20.0
352	Fab.de otros productos químicos	18.2
353	Refinerías de petróleo	16.8
372	Ind.básicas de metales no ferrosas	16.5
369	Fab.de productos minerales no metálicos	16.4
362	Fab.de vidrio y derivados	15.9
321	Fab.de textiles	12.4
314	Industria de tabaco	11.3
351	Fab.de sustancias químicas	3.8
SECTOR FABRIL MITI		18.6

NOTA: La fabricación de Prendas de Vestir (CIIU 322) no aparece en la fuente, pero se supone que bordea el 60%

FUEBTE: CIP, op.cit., Cuadro N°61, p.168. Elaboración propia

El efecto negativo de las importaciones se relaciona estrechamente con las altas reducciones de la producción industrial (ver Cuadro IV.10, pág.105 y 106). En el caso de las producciones de bienes de consumo duradero y de capital, que fueron las más afectadas, esta relación negativa es muy marcada; en 1979 las importaciones en este rubro eran de 560.9

CUADRO IV.10

IMPORTACION MANUFACTURERA (FOB), 1979-1984

(Millones de US dólares)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Bienes de Consumo						
No Duradero	170.5	383.7	503.5	437.8	405.3	317.9
311-312 Alimentos ₁ /	117.8	251.9	316.7	225.0	271.9	208.2
313 Bebidas	4.7	16.2	21.2	19.3	17.8	11.4
314 Tabaco	0.1	0.1	0.1	-.-	-.-	0.1
321 Textil	6.6	21.8	30.5	30.9	16.3	14.0
322 Prendas de vestir	1.5	2.7	4.9	5.6	3.2	3.7
324 Calzado	-.-	0.1	0.5	0.8	-.-	-.-
332 Muebles	0.4	3.3	5.0	8.6	4.3	1.9
342 Imprentas, editor.	8.4	20.1	28.0	46.5	33.6	21.1
356 Plásticos	1.2	3.8	5.8	5.7	3.4	3.6
385 Equipo prof.y científico	22.9	42.2	64.9	66.1	40.5	43.5
390 Otras industrias	6.9	21.5	25.9	29.3	14.3	10.4
Bienes Intermedios	441.6	706.1	828.1	737.9	524.1	475.4
323 Cueros	0.2	0.5	1.0	1.8	0.7	0.4
331 Madera	3.3	6.7	10.2	8.9	4.2	4.1
341 Papel	24.6	42.8	66.9	51.2	40.0	39.7
351 Química	219.6	315.9	333.3	289.4	229.5	218.0
352 Química(otros produc.)	45.1	71.0	80.0	78.1	64.8	56.8

353	Petróleo	26.6	33.2	49.5	35.0	52.0	49.4
354	Petróleo(derivados)	11.7	16.9	9.4	15.0	5.4	0.4
355	Caucho	17.7	30.6	45.6	34.4	23.5	27.1
361	Barro,loza,porcelana	1.1	2.2	3.5	4.3	2.0	1.0
362	Vidrio y productos de vidrio	5.4	11.9	15.8	15.2	13.3	7.8
369	Minerales no metálicos	6.3	9.8	13.5	10.4	8.4	6.4
371	Metálica básica	61.1	129.2	172.1	173.9	63.4	49.9
372	Metálica básica no ferrosa	18.9	35.4	27.3	20.3	16.9	14.4
Bienes de Consumo Duradero							
y de Capital		560.9	1,022.7	1,572.7	1,494.4	840.5	579.3
381	Productos metálicos	34.2	62.5	122.6	151.1	73.8	51.7
382	Maquinaria no eléctrica	302.9	510.3	735.7	666.7	368.0	273.1
383	Maquinaria eléctrica	92.4	166.0	253.3	265.6	192.8	116.6
384	Material de transporte	131.4	283.9	461.1	411.0	205.9	137.9
IMPORTACION FABRIL		1,173.0	2,112.5	2,904.3	2,670.1	1,769.9	1,372.6
IMPORTACION TOTAL ^{2/}		1,954	3,090	3,802	3,721	2,722	2,140

^{1/} Excluye productos a base de pescado

^{2/} Para 1983 y 1984 datos preliminares

FUENTE: CIP, op.cit., Cuadro N° 24, p.72 y 73. Convenio MICTI-CAF, "Estadística Básica", 1985, Cuadro 1, para 1982 a 1984.

millones de US dólares, en los años siguientes de apertura se elevaría a la cifra de 1,022.7 para 1980, y 1,572.7 y 1,494.4 millones de US dólares correspondiente a 1981 y 1982 respectivamente. El ejemplo para los bienes de consumo es el de la rama textil; en 1979 se había importado sólo 6.6 millones de US dólares, con la apertura se elevó a 21.8, 30.5 y 30.9 millones de US dólares para los años de 1980 a 1982, respectivamente. En relación a la producción de bienes intermedios, que además de las importaciones de este tipo se vieron perjudicadas por la contracción de la actividad industrial, es palpable el caso de la industria metálica básica; cuyas importaciones de 61.1 millones en 1979, se elevaron a 129.2, 172.1 y 173.9 millones de US dólares en los años de 1980 a 1982, respectivamente.

Como era de esperar, las masivas importaciones terminaron por colapsar la actividad industrial y con ella toda la economía entró en profunda recesión. En ese estado de crisis las importaciones se redujeron drásticamente en 1983, debido más que nada al deterioro de la demanda doméstica; deterioro que es explicado en un primer momento por la política económica neoliberal, y después por los ajustes recesivos de esa política.

Con la práctica depresión del sector industrial, las supuestas ventajas neoliberales como el de la mayor eficiencia, se transformaron en cruel desocupación, con el consiguiente deterioro de las condiciones de vida y salud por reducción de la capacidad adquisitiva.

El descenso profundo de la actividad fabril ocasionó una creciente desocupación en el sector manufacturero. Principalmente por la quiebra o paralización de muchas empresas industriales, antes que a despidos por la existencia de rigideces institucionales de carácter laboral. La carencia de información estadística al respecto, nos abliga a considerar

como representativo al desenvolvimiento del empleo manufacturero en Lima Metropolitana medido a través de índices (ver Cuadro IV.11, pág.109). El deterioro asentado del empleo manufacturero se hizo notorio desde 1982, en 1983 cayó estrepitosamente en -8.9%, disminuyendo a niveles inferiores a 1979. La cruel desocupación fabril se acentuó aun más en 1984 al descender en -7.5%.

En un contexto de crisis de la economía, en particular de la industria, las remuneraciones industriales empezaron a descender vertiginosamente a fines de 1982; en 1983 y 1984 descendió en -13.0% y -5.7%, respectivamente (ver Cuadro IV.12, pág.109). Los niveles de ingresos descendieron a cifras tan alarmantes que el mercado interno se redujo a mínima expresión.

Era evidente, por lo expuesto, que la casi parálisis de la actividad industrial requería de un replanteamiento total de la política económica que se venía implementando hasta 1983. La situación gravísima del sector industrial indujo al gobierno, dentro de su marco neoliberal, a realizar algunos cambios pertinentes para la industria ^{8/}. Así, en la mentalidad liberal, la reactivación de la industria debía partir esencialmente de las industrias que tengan capacidad de exportación. Entonces se procedió a reducir importaciones y, a continuar con la política de mini-devaluaciones.

Para reducir las importaciones se elevaron los arance-

8/ Se hace notar que la conducción del Ministerio de Industria Turismo e Integración, desde inicio del gobierno de Acción Popular (AP) hasta 1983, estaba a cargo del Partido Popular Cristiano (PPC); partido que propugna la llamada 'economía social de mercado', que se inspira en la teoría económica neoliberal. A comienzos de 1984, la conducción del Ministerio clave para el sector industrial, la asume el partido de gobierno con el Ing. A. Becerra.

CUADRO IV.11**INDICE DE VARIACION MENSUAL DEL EMPLEO FABRIL, 1980-1984***
(1979=100)

	1980	1981	1982	1983	1984
Promedio Anual	101.94	102.98	101.64	96.25	86.10
Enero	100.65	103.22	101.94	99.88	89.34
Febrero	101.25	103.39	102.02	100.05	87.29
Marzo	101.42	103.39	101.85	99.54	87.20
Abril	101.51	103.48	102.02	98.68	86.69
Mayo	101.59	102.79	102.19	97.22	85.66
Junio	101.59	102.58	101.68	96.62	85.15
Julio	101.76	102.96	101.51	95.17	85.06
Agosto	101.94	102.79	101.08	94.65	85.32
Setiembre	101.94	102.71	100.99	94.06	85.23
Octubre	102.28	102.36	101.16	93.63	85.57
Noviembre	103.22	102.96	101.76	93.03	85.23
Diciembre	104.15	103.14	101.42	92.43	85.49
Crecimiento % De Dic.a Dic.		-1.0	-1.7	-8.9	-7.5

* Lima Metropolitana y establecimientos con 100 o más personas ocupadas.

FUENTE: MICTI-CAF, op.cit., Cuadro 18.

CUADRO IV.12**INDICE DE REMUNERACIONES EN LA INDUSTRIA, 1982-1984***
(1979=100)

	Sueldos		
	1982	1983	1984
Total Industria	113.6	98.8	93.2
Febrero	114.9	108.2	97.7
Mayo	114.1	97.8	90.4
Agosto	114.8	92.5	92.0
Noviembre	110.8	96.7	92.7
Crecimiento Anual(%)		-13.0	-5.7

* Corresponde a Lima Metropolitana.

FUENTE: MICTI-CAF, op.cit., Cuadro 46.

les y restablecieron algunos instrumentos no-arancelarios. El arancel promedio aumentó de 41% a 57% de 1983 a 1984, respectivamente; se elevó la protección principalmente a la producción de bienes de consumo: las industrias más favorecidas fueron las de calzado, sombrería y afines con 91%; y las industrias de textiles y manufacturas; de alimentos, bebidas y tabaco; de pieles cueros y manufacturas; y de otros productos diversos todos ellos con un arancel promedio de alrededor de 80% (ver Cuadro II.9, pág. 48). En el caso de los instrumentos no-arancelarios, su elevación de 2% a 6% de 1983 a 1984 no benefició en absoluto a la industria (ver Cuadro II.8, pág. 43). Las partidas de importación prohibida temporalmente aumentó de 0 a sólo 170, mientras que las partidas de importación restringidas su aumento era insignificante —de 118 a 126—, y las de importación prohibida disminuía en una partida 9/. El resto de partidas arancelarias estaban libres de importación y abarcaba el 94% del universo arancelario.

Con respecto a la devaluación del tipo de cambio, ello perseguía hacer rentable las ventas externas tanto para el exportador tradicional como al no tradicional. En la práctica esta política era contraproducente para la industria, porque como ya se explicó, cada devaluación significa mayores costos de producción, en consecuencia, el aparente beneficio de la devaluación queda neutralizada.

Así mismo, intentando incentivar las exportaciones no tradicionales se aumentó el CERTEX a un máximo de 35% del valor FOB. Por otro lado se trató de pagar parte de la deuda externa con productos y obligó a las empresas públicas a adquirir productos nacionales. Esto fue una medida aislada

9/ Para 1985 las partidas prohibidas de importar se elevaron a 65, en la que se consideraban productos textiles, calzados, bebidas alcohólicas, artefactos eléctricos, artículos de confitería, artículos de perfumería, etc.

que no tuvo mayor relevancia para la industria, así como la elevación del CERTEX, porque no se puede incentivar a exportar a una industria que está casi paralizada.

El escaso efecto positivo de esas medidas para la reactivación de la industria se dejó traslucir en 1984. El PBI manufacturero apenas creció en 2.6%, tasa insignificante comparada con la caída del año precedente. De ahí que la producción física fabril, medido a través de índices (ver Cuadro IV.8, pág. 101 y 102), sólo aumentó en 0.7% debido más que nada al incremento de la producción de bienes intermedios en 4.9%; en donde destacan principalmente las ramas de exportación como química básica (24.5%), metálica básica (16.9%), y metálica básica no ferrosa (10.9%). El resto de ramas industriales continuaron el ritmo descendente en su producción, aunque a niveles mínimos, y en otros hubo ligeros incrementos. El comportamiento desfavorable de estas ramas industriales se explica porque ellas se sustentan básicamente en el mercado interno, que se hallaba completamente deprimido.

En 1984 continuaba la caída de las importaciones manufactureras (ver Cuadro IV.10, pág. 105 y 106). La reducción en 22% no fue producto de las políticas implementadas para reducir importaciones, era consecuencia del tremendo deterioro de la demanda por pérdida de capacidad de compra.

La grave situación de la industria subsistía a pesar de las modificaciones en la política arancelaria. Es que el problema ya no sólo eran las importaciones, sino también la pérdida de capacidad de compra del mercado interno y la creciente carga financiera que asfixiaba a las pocas empresas industriales que quedaban. El mercado interno no podía recuperarse, porque a nivel de la economía, continuaba aplicándose políticas recesivas; y, la elevación constante de la tasa de interés significaba mayores costos para la industria que estaba imposibilitado de afrontar. Por eso en 1984 y hasta mediados de 1985, la industria nacional aún no emergía de la

grave recesión en que se hallaba.

No cabe la menor duda que en el período en estudio, 1980 y 1985, la industria nacional entró en un profundo estado recesivo. Ese era el resultado de la política económica neoliberal del gobierno de entonces. Del conjunto de política liberales, la política de apertura de la economía hacia las importaciones es la que más ha gravitado negativamente en el sector industrial. La afluencia extraordinaria de toda clase de bienes importados al mercado interno, terminó por desplazar la producción nacional, y que a su vez significó la contracción de la actividad industrial. Dada la estrecha relación de la actividad industrial con el de la economía, redujo también la demanda doméstica. La situación se agravó por la crisis de la economía internacional que redujo las exportaciones industriales.

Evidentemente la recesión llegó en mayor intensidad a las ramas industriales que destinan su producción de preferencia al mercado interno. En ese sentido, las más afectadas han sido las industrias productoras de bienes de consumo, particularmente los de consumo duradero.

El intento de reactivar la industria en los últimos años con medidas aisladas, han sido de escasa utilidad. Por que la grave problemática industrial ha adquirido tal complejidad, que necesariamente requiere afrontarlo desde una óptica integral a nivel de toda la economía.

Finalmente, para concluir, es importante señalar que el proceso recesivo industrial se inició con la pérdida del mercado interno; por lo tanto, la recuperación de ese mercado para la industria nacional es vital.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. CONCLUSIONES

A) El error central de la política económica neoliberal radica en creer que el libre juego del mercado genera un uso eficiente de los recursos productivos. Por eso, la experiencia de la liberalización de las importaciones durante los últimos siete años en el país ha sido la de agravar, en vez de eliminar las distorsiones de la economía interna.

B) La política de aperturar la economía hacia el exterior - consistió para la industria, en esencia, confiar en las fuerzas del mercado para lograr la transformación de la estructura productiva industrial. En ese contexto, la reformulación de la política arancelaria se sustentó en el argumento liberal de la 'eficiencia': con la apertura de la economía la industria se volvería 'como por encanto' más competitiva en cuanto a calidad y precios.

C) La liberalización de las importaciones produjo la inundación del mercado interno con bienes foráneos, que al inicio redujo el mercado interno para la producción nacional al desplazarlo del mercado; después, en el corto plazo, ello ocasionó la contracción de la actividad industrial, y esto a su vez, terminó por deprimir el mercado interno al deteriorarse el poder adquisitivo de la demanda doméstica. En 1983, consecuencia de esa política, la producción industrial cayó ca-

tastróficamente en -17.3% y su participación en el producto nacional se redujo al 21%.

D) La reducción de aranceles y eliminación de para-aranceles apuntó a solucionar el problema del abastecimiento, pero no impidió que los precios de los bienes siguieran aumentando por la existencia de una estructura productiva monopólicar; direccionándose, esa mayor disponibilidad de bienes importados, hacia sectores de altos ingresos.

E) Realmente la liberalización de las importaciones y la aceleración de las devaluaciones, explican parte importante de la situación recesiva inflacionaria a que el país fue conducido, que en el caso del sector industrial adquirió caracteres dramáticos.

F) La devaluación tiene efectos positivos sobre la balanza de pagos gracias a los efectos recesivos que provoca en el producto interno, particularmente a través del sector industrial. Pero si esta se produce aceleradamente, los posibles efectos positivos quedan neutralizados por la inflación de costos a que induce al interior de la economía. A la larga, a la recesión de la economía se adiciona un proceso inflacionario que tiende a ser incontrolable.

G) En el contexto de la política económica neoliberal, que se inició a implementar en 1979, se procedió a reformular la política arancelaria y demás instrumentos no-arancelarios; reformulación que no se efectuó en función de la realidad industrial ni mucho menos acorde a requerimientos de su producción, sino que obedeció a una política económica global.

H) Un análisis retrospectivo de síntesis de las principales variables económicas que se conjugaron en la política de liberalizar la economía, es posible en base del Cuadro 1, pág. 115. Hasta 1978, la protección de la actividad industrial se dió fundamentalmente a través de los instrumentos para-arancelarios. Después, en el marco de una nueva política económi-

ca se redujeron significativamente dichos instrumentos, incluyendo aranceles. Con la reducción de los niveles en ambos instrumentos, la función de protección descansó en el tipo de cambio. En adelante, la política de devaluación cumpliría la función de proteger uniformemente la producción nacional; y además, estimular las exportaciones. Como el espíritu de la política económica es originar industrias eficientes y competitivas, se redujeron también los incentivos tributarios como el CERTEX, por cuanto ello debía dirigirse a las industrias que realmente crean valor agregado.

CUADRO 1

ARANCEL, PARA-ARANCEL Y TIPO DE CAMBIO, 1978-1984

	A 1978	Dic. 1979	Jul. 1980	Dic. 1980	Dic. 1981	Dic. 1982	Dic. 1983	Dic. 1984
1. Arancel % <u>1/</u>	664/	40	39	34	32	36	41	57
2. Para-arancel % <u>2/</u>	625/	25	7	2	2	3	2	6
3. Tipo de cambio (S./US\$) <u>3/</u>	156	225	2896/	289	422	698	1629	3467

1/ Promedio aritmético en porcentajes.

2/ Porcentaje de partidas arancelarias respecto al universo arancelario total.

3/ T.C. oficial promedio del período.

4/ Dic. 1975

5/ Dic. 1978

6/ Dic. 1980

FUENTE: MITI, BCR. Elaboración propia.

I) Todas las ramas industriales en general sufrieron las consecuencias negativas de la política económica neoliberal; pero, la recesión llegó con mayor intensidad a las ramas que destinan su producción preferentemente al mercado interno. En ese sentido, las más afectadas fueron las industrias productoras de bienes de consumo duradero y capital.

J) Indiscutiblemente que la industria nacional requería de una nueva política arancelaria que permitiera otorgar una adecuada competencia con los bienes importados, con miras a tener posibilidades de exportar en el mediano plazo. Pero, la apertura irrestricta de la economía se efectuó sin considerar la realidad de la industria nacional y, en momentos de recesión internacional y generalizadas prácticas proteccionistas en todos los países; por eso el pretendido uso 'racional' de los recursos -en la óptica neoliberal- no fue posible.

2. RECOMENDACIONES

La experiencia dejada por la política económica neoliberal, a la luz de los hechos, es devastadora en el sector productivo de la economía. Al respecto, es preciso señalar que - el proceso recesivo del sector industrial se inició con la pérdida del mercado interno; por lo tanto, la superación de la recesión de la economía tiene que partir de la reactivación del sector industrial. Ello significa la inmediata restitución del mercado interno para la industria, y de otorgar le poder adquisitivo al consumidor; porque si no hay consumo, no hay demanda, y sin demanda no hay posibilidad de realizar la producción.

La recuperación del mercado interno debe hacerse a través de una política arancelaria que proteja a la producción industrial en función del valor agregado incorporado, considerando aspectos como la relación insumo-producto y la especificidad de la actividad productiva (textil, metal mecánica de productos eléctricos, etc.), y la generación de empleo y divisas.

En el campo del comercio internacional, la praxis ha enseñado (como a toda economía en desarrollo) que la vulnerabi

lidad exterior es de carácter esencialmente estructural. En ese sentido, una política arancelaria proteccionista puede promover y estimular el desarrollo de la industria hasta alcanzar niveles de producción competitivos. De esta manera al interior de la economía, se aprovecharían un conjunto de ventajas comparativas y sociales. Al exterior de ella, la mayor diversificación de la estructura productiva dotaría a la economía de una mejor estabilidad frente a cambios o inestabilidades del comercio internacional.

Por lo tanto el hecho de tener una economía en permanente desequilibrio, con problemas estructurales, amerita una dispersión adecuada en las tasas ad valorem del arancel. Esas tasas pueden ser complementadas con instrumentos no-arancelarios. Por ejemplo, una partida arancelaria que comprende a una gama variada de productos no es posible establecer un nivel único del arancel que simultáneamente proteja lo producido sin encarecer lo no producido; en ese caso, el no-arancel si puede restringir la entrada a la economía de productos específicos.

Por último, no se debe utilizar el arancel como instrumento para regular el consumo. Es decir, si lo que se trata es de desestimular el consumo de bienes suntuarios importados, el instrumento adecuado a usar es el impuesto a las ventas. Porque en caso contrario, se creará las condiciones para incentivar la producción local de ese tipo de bienes suntuarios.

BIBLIOGRAFIA

ABUSADA, Roberto (1980)

"política industrial: un desafío para el nuevo gobierno"
En: debate y, Lima, marzo-abril, pp.41-43

BARRETO, Emilio (1982)

Crisis de la economía peruana 1980-1983
Ofic. de Copias e Impresiones, Lima, diciembre

-----, (1983)

"El proceso de liberalización de las importaciones: Perú 1979-1982"
Banco Central de Reserva (BCR), Perú, Lima, mayo

BAER, Werner (1981)

"La sustitución de importaciones y la industrialización en la América Latina: experiencias e interpretaciones"
En: Intercambio y desarrollo, French-Davis (ed.), FCE, México, Tomo I, pp.205-231

DUBROVSKY G. y Jorge (1983)

"Política Industrial"
En: Tocando el fondo Temas de política económica peruana.
Fundación Ebert, Colegio de Economistas de Lima, diciembre, pp.121-145

-----, (1984)

Modelo de Desarrollo Industrial
Colegio de Ingenieros del Perú (CIP), Capítulo de Ingenieros Industriales

FFRENCH-DAVIS, Ricardo (1979)

Economía Internacional. Teorías y políticas para el desarrollo
Fondo de Cultura Económica (FCE), México

-----, (1981)

"En Torno de las Ideas de la Cepal. Problemas de la In-

ustrialización en la América Latina"

CEPAL; en: Intercambio y Desarrollo, French-Davis (ed.)

Tomo I, pp. 143-171

-----, (1985)

Desarrollo y Planeamiento Industrial

Forum organizado por el MICTI; del 25 al 28 de febrero,
Lima-Perú

-----, (1983)

Dependencia y Desarrollo en Debate

Diario de un Simposio realizado en Lima, del 11 al 13 de
noviembre de 1981; varios expositores.

Instituto Libertad y Democracia, Ed. Fraterna S.A., Argen-
tina, pp. 249-312

KINDLEBERGER, Charles (1979)

Economía Internacional

Ed. Aguilar, Madrid, Capítulo 7

-----, (1985)

"Estadística Básica"

Convenio MICTI-CAF. Forum organizado por el MICTI, publi-
cado por COFIDE, Lima-Perú.

-----, (1982)

"La política arancelaria nacional y el Grupo Andino"

Ministerio de Industria Turismo e Integración (MITI), Sec-
tor Integración, enero

OSSA, Fernando (1981)

"Algunos argumentos tradicionales en favor de la protec-
ción: una revisión histórica"

Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de
Economía, Documento de trabajo n° 24

"Políticas arancelarias en economías pequeñas"

PUC de Chile. Instituto de Economía, Documento de trabajo
n° 71

- PORTOCARRERO, Felipe (1980)
Crisis y Recuperación: la economía peruana de 1970-1980
 Mosca Azul Editores, Lima
- PORTOCARRERO, Filix-NUNURA, J. (1984)
Industria y crisis. La década de los '70
 Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, DESCO
- PORTOCARRERO, Filix (1981)
 "Políticas de Industrialización en el Perú"
En: Estrategias y Políticas de Industrialización
 DESCO, octubre
- PREBISCH, Raúl (1981)
 "Las teorías neoclásicas del liberalismo económico"
En: Revista de la Cepal, Santiago de Chile, n°7
- , (1985)
 "Industrialización: protección o liberalismo"
En: Proceso económico, Año 4, N°18, del 25 de febrero al 11
 de marzo, pp. 27-35
- ROBERTSON, David (1975)
Política Económica del Comercio Internacional
 Edit. Vicens-Vives Barcelona, España
- , (1981)
 "Política contra la Inflación"
En: Reseña Económica, BCR del Perú, Lima julio, pp. 30-37
- ROEL, Virgilio (1983)
"Catástrofe económica belaudista"
 Documento de Economía N°3, Lima, febrero
- SAMPSON P., Gary (1979)
 "El proteccionismo contemporáneo y las exportaciones de
 los países en desarrollo"
En: Revista de la Cepal, N°8, Santiago de Chile, agosto,
 pp. 109-126

SHYDLOWSKY-WICHT, (1979)

Anatomía de un Fracaso Económico. Perú, 1968-1978

Universidad del Pacífico. Centro de Investigación, agosto

ZAVALA R., Julio (1982)

"Política Arancelaria"

En: Hacia una Política Económica Alternativa, Centro de

Investigación Económica para la Acción, CIEPA