

LATIN AMERICAN PROGRAM

THE WILSON CENTER



SMITHSONIAN INSTITUTION BUILDING WASHINGTON, D.C.

WORKING PAPERS

Number 29

REFORMAS ESTRUCTURALES Y CRISIS ECONOMICA
EN EL SECTOR INDUSTRIAL PERUANO

by

Roberto Abusada-Salah
Universidad Católica del Perú

Number 29

REFORMAS ESTRUCTURALES Y CRISIS ECONOMICA
EN EL SECTOR INDUSTRIAL PERUANO

by

Roberto Abusada-Salah
Universidad Católica del Perú

Note: This paper was presented at the November 2-4, 1978 Workshop on "The Peruvian Experiment Reconsidered" organized by the Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, Smithsonian Institution, Washington, D.C. 20560.

This essay is one of a series of Working Papers being distributed by the Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars. This series will include papers by Fellows, Guest Scholars, and interns within the Program and by members of the Program staff and of its Academic Council, as well as work presented at, or resulting from seminars, workshops, colloquia, and conferences held under the Program's auspices. The series aims to extend the Program's discussions to a wider community throughout the Americas, and to help authors obtain timely criticism of work in progress. Support to make distribution possible has been provided by the Inter-American Development Bank. Single copies of Working Papers may be obtained without charge by writing to:

Latin American Program, Working Papers
The Wilson Center
Smithsonian Institution Building
Washington, D.C. 20560

The Woodrow Wilson International Center for Scholars was created by Congress in 1968 as a "living institution expressing the ideals and concerns of Woodrow Wilson . . . symbolizing and strengthening the fruitful relation between the world of learning and the world of public affairs."

The Center's Latin American Program, established in 1977, has two major aims: to support advanced research on Latin America, the Caribbean, and inter-American affairs by social scientists and humanists, and to help assure that fresh insights on the region are not limited to discussion within the scholarly community but come to the attention of persons interested from a variety of other professional perspectives: in governments, international organizations, the media, business, and in the professions. The Program is being supported by three-year grants from the Ford, Kettering, Rockefeller, and Tinker Foundations and from the Rockefeller Brothers Fund.

LATIN AMERICAN PROGRAM ACADEMIC COUNCIL

Albert O. Hirschman, *Chairman*, Institute for Advanced Study, Princeton
Fernando Henrique Cardoso, CEBRAP, São Paulo, Brazil
Ricardo Ffrench Davis, CIEPLAN, Santiago, Chile
Leslie Manigat, Universidad Simón Bolívar, Venezuela
Guillermo O'Donnell, CEDES, Buenos Aires, Argentina
Olga Pellicer de Brody, El Colegio de Mexico, Mexico
Philippe Schmitter, University of Chicago
Thomas Skidmore, University of Wisconsin
Karen Spalding, University of Delaware

RESUMEN

Reformas Estructurales y Crisis Económica en el Sector Industrial Peruano

En este ensayo se analiza la dinámica de la reforma y las políticas industriales, 1968-1978. Una sección describe los elementos principales de las políticas desde 1968. En otra sección se pone énfasis en el tema del sector de propiedad social y se discute algunos de los problemas subyacentes a la legislación. Otra sección describe el proceso de desmantelamiento de las reformas dentro del marco de la crisis económica. Finalmente se discuten brevemente las perspectivas del sector industrial y el estilo de industrialización que emerge después de diez años de gobierno militar.

REFORMAS ESTRUCTURALES Y CRISIS ECONOMICA
EN EL SECTOR INDUSTRIAL PERUANO

by Roberto Abusada-Salah
Universidad Católica
del Perú

El proceso de industrialización de la última década en el Perú ha tenido lugar bajo los efectos de políticas tradicionales de sustitución de importaciones y reformas estructurales destinadas a variar substancialmente las relaciones de propiedad al interior de las unidades productivas. Estas reformas incluyeron además la creación de un nuevo modo de organización productiva, las empresas de propiedad social, el cual supuestamente estaba diseñado a la medida de la filosofía política "intermedia" que profesaba el gobierno. El manejo económico del gobierno sin embargo, desembocó a fines de 1975 en una crisis de tal magnitud que no sólo interrumpió el proceso de sustitución de importaciones en una etapa incipiente atravezada sin dificultad por otros países en la región, sino que forzó el desmantelamiento de las reformas en el sector industrial.

Resulta estéril, a mi juicio, tratar de discutir una relación de doble causalidad entre la crisis económica y el fin del experimento de reforma en el sector industrial. Ciertamente el modelo de industrialización escogido por el gobierno no era otra cosa que el ensayo en el Perú de políticas económicas probadamente ineficaces de las que la mayoría de los países de latinoamérica se trataba de alejar justamente cuando en el país se daban con más ímpetu. El estancamiento del proceso substitutivo de importaciones en la supuesta etapa de "fácil sustitución" tampoco fue causado por las "reformas estructurales" ya que las empresas del sector privado continuaron reinvertiendo casi compulsivamente y por otra parte el sector de empresas de propiedad social el cual se encontraba basado en una legislación económicamente inconsistente, no tuvo tiempo para empezar a funcionar.

Mientras los críticos del gobierno culpaban a las reformas de la generación de la grave crisis, los más altos representantes del gobierno reconocían a la "crisis económica internacional" como el principal factor de causación de la crisis interna. Más aún, se argumentaba ya a mitad de 1976 que la realización de las reformas había salvado al país de las peores consecuencias de la crisis mundial.¹ Ambas argumentaciones ocultaban el problema de fondo directamente ligado al manejo irracional de la economía.

En el sector industrial, la introducción de las reformas que limitaban los derechos de propiedad y gestión en la empresa privada, fueron "endulzadas" con generosos incentivos a las empresas industriales los cuales generaron gruesas distorsiones de precios y en medio de un ambiente de desconfianza por parte de los empresarios privados se usaron al máximo estos incentivos para extraer de las empresas existentes beneficios extraordinarios.

En este ensayo se analiza la dinámica de la reforma y las políticas industriales. La siguiente sección describe los elementos principales de las políticas desde 1968. En otra sección se pone énfasis en el tema del sector de propiedad social y se discute algunos de los problemas subyacentes a la legislación. Otra sección describe el proceso de desmantelamiento de las

reformas dentro del marco de la crisis económica. Finalmente se discuten brevemente las perspectivas del sector industrial y el estilo de industrialización que emerge después de diez años de gobierno militar.

Política industrial después de 1968²

El surgimiento del gobierno militar en 1968 trajo consigo un conjunto de políticas industriales que dieron renovado impulso al estilo de industrialización del pasado inmediato. Es así que se puede calificar la política industrial del gobierno como una expresión extrema de las políticas tradicionales de industrialización vía sustitución de importaciones. Es sin embargo interesante indicar que la puesta en práctica de estas ideas acerca del desarrollo industrial tiene lugar en una época (1970-1974) en que el desencanto con este tipo de estrategia es ya generalizado entre todos los países latinoamericanos.

La Ley General de Industrias de 1970 estableció claramente un orden de prioridades intrasectorial las cuales se harían efectivas a través de la puesta en marcha de un programa promocional que discriminaba en favor de ciertas ramas industriales.³ Asimismo, se reservó para el Estado el desarrollo de la llamada industria básica.

Paralelamente, sin embargo, la Ley General de Industrias puso en marcha un programa de reforma industrial bastante ambicioso destinado a cambiar drásticamente las relaciones de propiedad de los medios productivos al interior de la empresa industrial. Es así que la Ley General de Industrias introduce las Comunidades Industriales, entes conformados por los trabajadores de cada firma, que participarían en la propiedad y por ende la gestión de las empresas. El mecanismo mediante el cual la comunidad industrial accedería gradualmente a la propiedad y la gestión consistió en la deducción del 25 por ciento de la renta antes de impuestos de la empresa, suma que se dedicaría en parte (10 por ciento) a la distribución directa de utilidades y en parte (15 por ciento) a la compra de acciones (a emitirse o existentes) de la empresa. Este mecanismo operaría hasta que la comunidad lograra el 50 por ciento del accionariado.

La reforma de la empresa fue acompañada además de la dación de otras leyes que interactúan de manera muy peculiar con los elementos de política industrial incluidos en la Ley General de Industrias. Estas leyes son básicamente, la Ley de Estabilidad Laboral (Noviembre 1970) y la Ley de Propiedad Social. Esta última establece la creación de un nuevo sector conformado por firmas conducidas por sus trabajadores.

La creación del sector de Propiedad Social, el creciente rol industrial del Estado la existencia del sector "privado reformado" además de otras formas organizativas prevalentes en la agricultura como las SAIS y las CAP (Sociedades Agrícolas de Interés Social y Cooperativas Agrarias de Producción) dieron credibilidad al objetivo expreso del Gobierno de conformar una estructura productiva pluralista donde todas estas formas organizativas son llamadas a coexistir.

Sin embargo, el persistente crecimiento del papel industrial del Estado, el énfasis dado a nivel político al sector de propiedad social como la ejemplificación del intento de llevar al país a una "democracia social de

participación plena" y por último la reforma de la empresa privada dieron al empresariado privado una clara señal de que estaría ausente en la escena económica en un futuro próximo. La provisión legal que establecía que en el largo plazo el límite de participación privada en la industria sería de 50 por ciento del accionariado otorgaba fuerza adicional a la hipótesis que postulaba la desaparición del sector privado reformado: la situación de igualdad en la participación accionaria representa en equilibrio inestable en el cual los trabajadores votan por aumentos salariales incompatibles con valores positivos de las acciones de la empresa.

Si bien es imposible probar o negar esta hipótesis resulta claro que el objetivo de la gradual disminución del rol (o desaparición) de la empresa privada reformada fue parte central del programa político concebido por los más importantes asesores civiles del gobierno del General Velasco.

Las políticas industriales que acompañaron a la reforma de la empresa representan la expresión no sólo de una gran falta de preparación económica de los hacedores de la política sino que además se encuentran saturadas de inconsistencias lógicas. Así, después de dar un duro golpe al empresariado privado con la introducción de la comunidad industrial y más crucialmente con la dación de la Ley de Estabilidad Laboral, la legislación industrial introdujo un régimen promocional sin precedentes el cual permitió a los empresarios no sólo resistir efectivamente la reforma de la empresa sino que también facilitó la realización de beneficios de corto y mediano plazo anormalmente elevados.

Así, la Ley General de Industrias otorga exenciones del impuesto a la renta de hasta el 85 por ciento de las utilidades reinvertidas, reduce las tarifas aduaneras a la importación de insumos entre el 20 y el 80 por ciento y las de los bienes de capital entre 40 y 90 por ciento dependiendo de la prioridad industrial asignada a la empresa. Finalmente la reglamentación de la Ley introdujo el Registro Nacional de Manufacturas mediante el cual se otorga un nivel de protección extremo al prohibir de facto la importación de bienes competitivos con la producción local de bienes industriales.

Al interior de la empresa, la existencia de la Ley de Estabilidad Laboral, que efectivamente impidió el despido de trabajadores, propició la erosión total de nivel de disciplina mínima compatible con el normal funcionamiento de un establecimiento industrial. Por otra parte los aumentos de la producción venían condicionados por las masivas reinversiones hechas al amparo de los incentivos económicos en un ambiente de gran abundancia de fuentes de financiamiento y la gruesa sobrevaluación del Sol. Dada la Ley de Estabilidad los trabajadores "estables" se encontraron siempre a favor del proceso de capitalización y en muchos casos la automatización de los procesos productivos que en última instancia aumentaría el nivel de utilidades de las que participaban por la ley y a la vez mejoraba su capacidad de negociación como miembros de un sindicato. El objetivo expreso de la reforma de la empresa de conciliar el interés del capital y del trabajo encontró en la práctica un resultado simétricamente opuesto: comunidad y sindicato funcionarían reforzándose para luchar por los fines tradicionales de alzas salariales y otros objetivos netamente sindicales.

El efecto práctico más saltante de la Ley de Estabilidad Laboral fue sin embargo, el de limitar drásticamente la absorción de mano de obra en un sector donde paradójicamente se reinvertía compulsivamente. Así, fluctuaciones estacionales en la demanda eran atendidas recurriendo a la contratación de personal eventual que no gozaba de los beneficios de la legislación mientras que la Ley de Estabilidad se aplicaba a menos del 20 por ciento de la población económicamente activa, porcentaje que se reduce substancialmente si se excluye al sector gubernamental donde la aplicación de esta ley es bastante dudosa.

El impacto final que estas políticas ha tenido en el sector industrial se refleja en un desarrollo sectorial muy pobre sobre todo si se contrasta con la magnitud de los recursos que absorbió. Así entre 1971 y 1977 la capacidad instalada industrial real se duplicó aproximadamente mientras que el sector creció a una tasa de 4.2 por ciento. La absorción de mano de obra fue finalmente desalentadora (4.6 por ciento al año). Los recursos que se destinaron en el período fueron en contraposición, cuantiosos si se tiene en cuenta que la contribución industrial al PNB es 21 por ciento. Así, vemos que las importaciones de bienes de capital e insumos para la industria representaron más de dos tercios del total de importaciones del país en varios de los años del período considerado llegando a 71 por ciento el año 1973. Esto fue posible gracias a los precios excepcionalmente altos que registraron las exportaciones primarias en el período 1972-1974.⁴ Por último es importante notar que el clima de total desconfianza aunado a los generosos incentivos tributarios y la abundancia de crédito convirtió al masivo proceso de reinversión en un efectivo mecanismo de exportación de capitales vía la sobrefacturación de equipos e insumos.

Anatomía del fracaso del sector de propiedad social

En Mayo de 1974 la Ley de Propiedad Social fue promulgada después que su correspondiente anteproyecto fuera puesto al debate público por cerca de un año. En realidad las ideas acerca de la creación de empresas de autogestión estuvieron ya presentes en forma más o menos articulada aun antes de 1968.⁵ Sin embargo la idea de autogestión parecía coincidir perfectamente con la filosofía no-comunista no-capitalista que profesaba el gobierno. Prontamente se empezó a hablar del nuevo sector de propiedad social como el camino más importante para el logro del objetivo de llevar al país hacia una "democracia social de participación plena." El movimiento que impulsó la creación de esta empresa generó un genuino entusiasmo en muchos sectores incluyendo ciertamente poderosos grupos al interior del gobierno y un grupo selecto y articulado de intelectuales relativamente jóvenes.

Sin embargo, en ningún momento se discutió la creación del sector de propiedad social como alternativo a otras formas de propiedad y organización económica. La yuxtaposición de términos como "predominante" (referido al sector de propiedad social) y "pluralista" (en relación a carácter del aparato productivo peruano) ejemplifica claramente la incapacidad o la negativa de los legisladores en reconocer la gran escasez de recursos productivos en una sociedad pobre.

La Ley de Propiedad Social se presentaba una y otra vez como el instrumento mediante el cual las "grandes mayorías" accederían finalmente a los medios productivos. Por otra parte, la totalidad de los recursos de inversión eran

absorbidos por el crecimiento del rol productivo del Estado y las reinversiones del "sector privado reformado." Se insistía sin embargo que el sector de propiedad social sería la expresión de la forma predominante de organización económica. Esta inconsistencia se unía a un elemento fundamentalmente más grave. En el largo proceso de discusión que antecedió a la dación de la Ley, ésta fue conformándose como un instrumento que negaba el principio mismo de autogestión que proponía en sus enunciados básicos.⁶

La ley que finalmente apareció en 1974 desplazó el poder de decisión casi totalmente desde la empresa hacia los entes burocráticos reguladores: la Comisión Nacional de Propiedad Social y el Fondo Nacional de Propiedad Social. Sin mencionarlo claramente en ningún artículo la ley creaba todos los mecanismos para controlar, de manera ad hoc, el nivel de remuneraciones, el período de amortización del aporte de capital hecho por el Estado y la tasa de interés (para la que se usa en la ley el eufemismo de "una suma adicional"). En resumen la legislación otorgaba a los entes reguladores amplios poderes para extraer excedentes económicos en forma discriminada de cada empresa y por lo tanto contenía la semilla del conflicto entre los trabajadores del sector y los burócratas de las agencias reguladoras.⁷

Paradójicamente, la entrega de recursos productivos a determinado grupo de trabajadores en una sociedad tan pobre en recursos de capital como la peruana, otorga plena justificación moral a la sociedad para exigir grandes sacrificios económicos por igual a los trabajadores que reciben estos recursos. Sin embargo se optó por la alternativa de no hacer explícitas estas demandas y en cambio se otorgó a las agencias reguladoras la potestad de ejercer pleno poder discrecional para fijar, caso por caso, los parámetros que afectarían a cada firma.

Por último, las provisiones en la ley referentes a la disposición de excedentes y acumulación aparecían forzando a la firma a restringir el empleo y aumentar la intensidad de capital en la selección de técnicas en contraposición con los objetivos expresos de la Ley.⁸

En mi opinión el error fundamental de los legisladores fue por un lado dejar entrever su desprecio por los futuros trabajadores al suponer que podrían ser confundidos por una ley complicada y, por otro lado, el hecho de que algunos de los personajes centrales en la redacción del instrumento legal se viesan a sí mismos a la cabeza de las agencias reguladoras del sector efectuando tareas propiamente gerenciales similares a las que realizan los cuadros directivos de los conglomerados de empresas al estilo japonés o italiano.

Como discutiremos más adelante el sector de propiedad social, debió tomar impulso en los años en los que los primeros síntomas de la crisis que hoy vive el Perú eran ya patentes si bien sus manifestaciones no eran evidentes gracias al continuado endeudamiento externo y la mantención del tipo de cambio fijo lo cual desvió la masiva expansión en la demanda hacia el sector externo vía importaciones.

La gestación de la crisis económica y la reforma industrial

La reforma de la empresa y el experimento en el área de propiedad social tienen lugar en un ambiente económico caracterizado por políticas fiscales y monetarias fuertemente expansivas. El déficit del sector público aumentó en 95 por ciento en términos reales entre 1972 y 1973 alcanzando casi al 6 por ciento del Producto Bruto Interno. Pero aún en 1973 tanto la balanza comercial como la balanza de pagos tuvieron saldos positivos. El impacto de la expansión fiscal y monetaria se empieza a manifestar en 1974 en términos del desequilibrio externo (el déficit de la balanza comercial es 406 millones de dólares o 27 por ciento de las exportaciones), pero el saldo en la balanza de pagos sigue siendo positivo gracias al creciente endeudamiento. En 1974 las reservas internacionales netas llegaron a la cifra máxima de 693 millones de dólares mientras que la inflación empieza a acelerarse (17 por ciento en 1974). Es por tanto el endeudamiento externo el elemento encubridor del desequilibrio externo que tiene a su vez origen en los masivos déficits fiscales. En 1974 el déficit del sector público aumenta nuevamente al equivalente del 7 por ciento de PBI y en 1975 inconcebiblemente sigue aumentando para llegar a 58,000 millones (10.4 por ciento del PBI).⁹

En 1975, con la masiva expansión en la cantidad de dinero, la tasa de cambio fija y el Sol grandemente sobrevaluado el vuelco hacia el exterior que se venía manifestando en 1973 y 1974 se vuelve incontrolable frente a los casi inexistentes esfuerzos del gobierno por reconocer el problema. Así en 1975 el déficit en la balanza comercial fue igual al 88 por ciento de las exportaciones. Mientras tanto el gobierno fue capaz de seguir posponiendo el problema a través de más endeudamiento. Pero ya en 1975 la restricción externa que condicionó las restricciones cuantitativas a las importaciones fue responsable de una caída en 50 por ciento en la tasa de crecimiento mientras que la inflación seguía acelerándose.

En 1976 y 1977 se empieza a sentir la crisis en todo su rigor; la tasa de crecimiento cae al 3 por ciento en 1976 y se hace negativa (-1.3 por ciento) en 1977 como corolario del programa de estabilización que se pone en marcha. El desmantelamiento del sistema de subsidios a los alimentos y combustibles y la ya inevitable serie de devaluaciones del Sol convierten en efectiva la inflación reprimida del pasado y en medio de la caída real en el producto la inflación se aceleró (ahora ya por presión de costos) a niveles no vistos en el Perú en muchas décadas. La fiesta había terminado y sólo quedan los dolorosos efectos de una inevitablemente dura política de estabilización.

Es en este ambiente que el gobierno (llamado de la segunda fase) empezó a desmantelar las reformas en el sector industrial. En primer lugar el proyecto de implementación del sector de Propiedad Social se pone en hibernación. El siguiente paso es la promulgación de la Ley de la Pequeña Empresa en Febrero de 1976. Estas empresas están fuera del esquema de la comunidad industrial pero gozan de todos los incentivos de la Ley General de Industrias. Ya en 1976 el desencanto gubernamental con el esquema de la comunidad industrial se encontraba suficientemente internalizado y en Febrero de 1977 el gobierno decide atacar el problema de fondo y promulga una nueva Ley de Comunidad Industrial. Por último en Marzo de 1978 se modifica la Ley de Estabilidad Laboral.¹⁰

Resulta útil en este punto ensayar una síntesis del proceso de desmantelamiento de las reformas lo cual, creo, servirá para evaluar en perspectiva el experimento de las reformas en sí mismas. Centraremos la atención en la nueva Ley de Comunidad Industrial de principios de 1977 e igualmente comentaremos la nueva Ley de Estabilidad Laboral de Marzo de 1978.

Ante la gravedad de la situación económica arriba descrita y lo agudo de la crisis financiera, el gobierno vuelve su atención a la burguesía industrial en un intento de reactivar el sector manufacturero. En este contexto la modificación del esquema de la Comunidad Industrial marca la reconciliación con el empresariado. El gesto más importante del gobierno es ahora el de asegurar a los empresarios la propiedad en el largo plazo de sus empresas. Este es, en efecto, el objetivo central de la nueva Ley.

Bajo la nueva legislación los trabajadores seguirían recibiendo el 10 por ciento de la renta antes de impuestos con la única diferencia que ésta sería ahora distribuida entre todos los trabajadores independientemente de su condición de estables o eventuales.

En la anterior ley se dedicaba el 15 por ciento de la renta neta a la compra de acciones representativas del capital social. Estas acciones eran poseídas colectivamente por la comunidad industrial hasta que fuesen distribuidas a los trabajadores una vez alcanzado el 50 por ciento de participación que fijaba la ley. En ese momento se distribuían las acciones entre los trabajadores pero estas eran intransferibles y sólo podrían ser vendidas a la propia comunidad.

En la nueva ley las acciones referidas al capital social se reservan exclusivamente para los dueños originales de las empresas mientras que los trabajadores obtendrán, a título individual, "acciones laborales" las cuales son representativas del patrimonio de la empresa el cual es definido como la suma del capital social pagado, las acciones laborales, las reservas legales, los excedentes de revaluación y otras cuentas menores. Las acciones laborales son adquiridas con un porcentaje que varía entre el 4.5 y el 13.5 de la renta antes de impuestos y pueden alcanzar como máximo al 50 por ciento del capital social (reservado para los dueños) por lo tanto el máximo teórico de participación patrimonial de trabajadores es igual a un tercio del patrimonio. Un 1.5 por ciento es ahora destinado a constituir el patrimonio de la comunidad industrial. En la medida en que no se dedique el máximo de 13.5 por ciento a la compra de acciones laborales, los trabajadores pueden decidir adquirir, siempre en propiedad individual, otros valores llamados "Bonos de Trabajo" (préstamos de los trabajadores a la empresa) o los llamados "Bonos de Reinversión de Trabajo" (obligaciones de rendimiento fijo emitidas por el Banco Industrial). Adicionalmente se puede utilizar parte del 13.5 por ciento a la compra de "Títulos de Interés Social" (valores emitidos por la empresa con rendimiento igual al de los depósitos en ahorro y que pueden ser destinados a programas de "interés social colectivos o individuales"). Es importante notar que las acciones laborales pueden ser vendidas después de seis años incluso a los dueños originales de la empresa.

Con respecto a la participación en la gestión, los trabajadores pierden su anterior derecho de participar en la Junta General de Accionistas (el órgano máximo de gobierno de la empresa) y obviamente su participación en el directorio es mucho menor ya que ésta se da ahora proporcionalmente a la participación patrimonial (máximo un tercio).

En relación a la modificación de la anterior Ley de Estabilidad Laboral el gobierno se mostró bastante más cuidadoso. La nueva ley mantiene el derecho de estabilidad pero prolonga el "período de prueba," requerido para tener derecho a la estabilidad, de tres meses en la antigua ley a tres años en la nueva legislación. Igualmente se aumentan las causales de despido incluyendo como causas a hechos referidos en términos vagos como "indisciplina" o "faltamiento de palabra."

Por otro lado la nueva Ley de Estabilidad Laboral limita el número de trabajadores eventuales a 10 por ciento de la fuerza laboral estable. Pero se deja abierta la posibilidad de solicitar a la autoridad de trabajo la ampliación de este porcentaje.

Como se puede ver la tendencia reformista del gobierno del General Velasco fue drásticamente revertida por el nuevo gobierno militar. El momento en que se realizan estos cambios sugiere claramente que el elemento causal detrás de estos hechos no es necesariamente un viraje ideológico sino la ocurrencia de un hecho económico concreto: la aparición de los primeros síntomas de lo que era ya una grave crisis económica. En este contexto la reforma industrial aparece destruida por una común (aunque muy grave en el caso peruano) crisis de balanza de pagos. Común porque la experiencia de muchos otros países muestra que las políticas de industrialización vía sustitución de importaciones con sus acompañantes típicos como son los tipos de cambio fijos, las monedas nacionales sobrevaluadas y las altas tarifas aduaneras; conducen inevitablemente a problemas en la balanza de pagos con sus secuelas de programas de estabilización ortodoxas y estancamiento.¹¹ Pero la gravedad de la crisis actual no se puede explicar por la adherencia a políticas de desarrollo industrial no convenientes para el Perú. La explicación es bastante más sencilla: el manejo económico del gobierno fue la expresión de un antitalento rara vez observado. La falta de aplicación de medidas correctivas desde 1974 resulta inexplicable y cuando estas aparecen finalmente en 1976 son claramente débiles y tardías frente a la magnitud del problema.

Cabe especular aquí acerca de la consistencia medular de la filosofía intermedia, entre los sistemas capitalista y comunista, que profesaba el gobierno. A mi juicio no existe ningún elemento inherente a esta filosofía al que se pueda adscribir causalidad en el fracaso del experimento de modificar las formas organizativas al interior del sector industrial. Una interpretación razonable de los objetivos del gobierno del General Velasco en este campo es la de considerar a la reforma del sector industrial privado como meramente transitoria ya que supuestamente eran las empresas de propiedad social la expresión económica más pura de la filosofía del gobierno. Como hemos visto el proyecto económico de autogestión jamás despegó y por lo tanto no se puede decir nada con respecto a su rol en el fracaso del experimento. La legislación que creaba el sector de propiedad social garantizaba, a mi juicio, su fracaso pero sería injusto suponer que las leyes no hubieran sido modificadas al presentarse los síntomas de las inconsistencias subyacentes. Después de todo, la experiencia de 30 años de autogestión en Yugoslavia ha requerido innumerables cambios en la legislación.

Con los abundantes recursos económicos con que contó el gobierno entre los años 1971 y 1975 y la ausencia total de oposición política efectiva, el estado pudo haber puesto en marcha un programa de creación de empresas en el

modelo autogestionario. El primer paso hubiera sido obviamente la conversión de las CAP y SAIS en empresas de propiedad social. Sin embargo se optó por la alternativa de desviar fuertemente los recursos disponibles hacia las empresas industriales reformadas que el propio gobierno declaraba como no-prioritarias. Igualmente el rol del Estado en la economía se hizo cada vez más grande y se dedicaron cantidades ingentes de recursos internos y externos a inversiones poco productivas. Se tomó las tierras más productivas del país y se las entregó, en cooperativas excluyentes, a los trabajadores más ricos del agro quienes paralizaron las inversiones al interior de las empresas y discriminaron y explotaron a los agricultores sin tierra.

Como resultado de todo esto la producción agrícola, minera, y pesquera estuvo prácticamente estancada en la última década creciendo a tasas muy inferiores al crecimiento poblacional. La bonanza artificial del período 1972-1975 fue producto en parte del masivo endeudamiento externo y en parte de los excepcionalmente favorables precios de los productos de exportación entre los años 1973-1975.¹² Así, más que inconsistencia del modelo económico lo que se manifestó fue una dicotomía permanente entre la retórica gubernamental y la política económica aunada a una total incompetencia en el manejo de la economía.

Es frecuente el argumento que postula que la combinación del colapso de la industria pesquera y la falta de petróleo en la selva aunados a la "crisis económica mundial" provocaron la actual crisis económica. Ante este enunciado se puede contraponer un argumento tanto más plausible. Primero, la "crisis económica mundial" tuvo un efecto insignificante en la economía a juzgar por el mejoramiento de los términos de intercambio. Segundo, analizando el comportamiento económico del gobierno, más recursos hubieran ido acompañados de más irresponsabilidad en el manejo de la economía. Resulta claro que de haber sido imposible para el Perú endeudarse de la manera en que lo hizo se hubieran forzado medidas de responsabilidad fiscal y monetaria desde 1974, las gruesas distorsiones de precios (protección extrema para la producción industrial, gasolina a 9 soles por galón y dólar de 45 soles en 1976 son sólo pocos ejemplos) hubieran sido corregidas y la crisis habría sido evitada. Tercero, la restricción externa habría resultado en el cambio del énfasis en la política industrial desde políticas extremas de sustitución de importaciones a una posición más balanceada en que las exportaciones de bienes manufacturados no fuesen tan duramente penalizadas. Un tipo de cambio realista de 1974 en adelante habría incentivado igualmente la producción agrícola y la mediana y pequeña minería. En resumen, las alucinaciones provocadas por las inyecciones de moneda extranjera prestada hubieran prontamente terminado y una sana política económica habría dado lugar al crecimiento real de la economía.

Perspectivas del sector industrial peruano

Como hemos visto, los intentos de modificar las relaciones de propiedad al interior de la empresa han quedado reducidos para todos los efectos prácticos, a un simple esquema de redistribución de ingresos al interior de cada firma. Este esquema a su vez tiene muy poco impacto en la situación de recesión actual y es probable que esta situación se mantenga por lo menos en los próximos cinco años. Así vemos que la situación salarial actual de los trabajadores industriales se ha deteriorado substancialmente. La participación de los costos por sueldos y salarios en el valor bruto de la producción ha caído del 14 por ciento en 1976 a menos del 10 por ciento. La fuerte caída en las

remuneraciones se verificó a partir de 1977.¹³ En esta situación el esquema de distribución de ingresos al interior de la empresa aliviará la grave situación salarial. Obviamente, sin embargo, el sistema funciona en las empresas con utilidades significativas donde el problema salarial es menos agudo que en el grueso del sector industrial.

El problema fundamental, sin embargo que aqueja al sector industrial es su escaso poder de sobrevivencia en un medio ambiente de altos costos causados por las continuas subidas en el tipo de cambio (de 45 soles por dólar en Julio de 1976 a 180 soles en Octubre de 1978) y la ineficiencia que proviene de una selección de técnicas consistentes sólo con los muy bajos costos (aunque socialmente muy altos) del capital en el período 1970-1976 que surgieron del crédito subsidiado, las exoneraciones tributarias a la reinversión, las exenciones tarifarias a la importación de bienes de capital, el tipo de cambio subvaluado e incentivo adicional a reinvertir para "ganar a la comunidad industrial."

Actualmente encontramos al sector industrial imposibilitado de vender en el mercado local debido a la depresión que surge de la crisis presente. La sub-utilización del capital instalado es masiva.¹⁴ Debe por tanto volcarse hacia la exportación, tarea para la cual los industriales peruanos parecen no estar preparados. Sin embargo, la promoción activa de las exportaciones manufactureras parece ser la única manera que tiene el país de conseguir moneda extranjera en el corto plazo. Pero esta promoción de exportaciones debe ser vista como una tarea inmediata que debe dar paso en el mediano plazo a una revisión total de la política arancelaria que incentive el desarrollo industrial en áreas en que el país cuenta con ventajas comparativas (presentes o futuras) y no penalice indebidamente a la producción agrícola o minera de la manera en que la actual estructura arancelaria lo hace.

La magnitud del fenómeno de la reinversión en el sector privado reformado fue tal que éste se encuentra actualmente dotado de maquinaria y equipos modernos y costosos y por lo tanto no sería sensato convertirlos en obsoletos a través de una inmediata liberalización del comercio. La liberalización gradual sin embargo resulta imprescindible en un país pequeño como el Perú tiene mucho que ganar en el comercio internacional.

En el corto plazo, con el capital ya instalado y la ausencia de una alternativa local para colocar sus productos, el Perú goza de ventaja comparativa de corto plazo en casi la totalidad de sus productos manufacturados ya que estos serían vendidos a costos marginales. De hecho, mientras los precios industriales subieron en un 140 por ciento entre Diciembre de 1975 y Septiembre de 1978 el tipo de cambio con relación al dólar se devaluó en 300 por ciento en el mismo período. El nivel de competitividad además ha mejorado por la inflación mundial y la devaluación del dólar. Finalmente, la existencia de generosos subsidios del orden del 28 por ciento en promedio hacen en la actualidad, totalmente competitivos a los productos manufactureros peruanos.¹⁵ Existen sin embargo innumerables problemas con las exportaciones manufactureras principalmente en el área organizativa al interior de la empresa; los sistemas de información comercial son casi inexistentes, los seguros de crédito a la exportación no son operacionales, y finalmente la dificultad más importante: una aguda escasez de crédito para la compra de insumos nacionales e importados y la provisión de otros elementos de capital de trabajo.

Estos problemas son de solución relativamente fácil pero requieren de acción decidida que involucra entre otras medidas disminuciones substanciales en el déficit fiscal para poder así transferir recursos a los sectores productivos y de esta manera reactivar la economía aliviando los efectos más duros de la crisis.

NOTAS

¹A mediados de 1976 y después de la dación de las primeras medidas de estabilización (cuyas metas no serían cumplidas) el Primer Ministro, Ministro de Guerra y Comandante General del Ejército Señor General de División E. P. Jorge Fernández Maldonado Solarí declaraba en un discurso difundido a todo el país: "...Si los cambios estructurales no se hubiesen realizado, si la política nacionalista y revolucionaria no se hubiese llevado a cabo, los efectos de esta crisis hubiesen sido devastadores." Discurso publicado en El Peruano 1 de Julio de 1976. Dos semanas más tarde, Fernández Maldonado era reemplazado, pero esta línea de argumentación continuó siendo parte de la retórica gubernamental y llegó a confundir incluso a algunos observadores económicamente educados.

²Para una ampliación de los argumentos de esta sección véase R. Abusada-Salah, "Políticas de Industrialización en el Perú, 1970-1976" ECONOMIA (Universidad Católica del Perú, Dic., 1977).

³Ibid. págs., 12 y 17.

⁴Los términos de intercambio mejoraron igualmente durante el período 1972-1974 en 59 por ciento. Cálculo basado en datos del Banco Central de Reserva; ver "La Economía Peruana en 1976" en ECONOMIA, op. cit., p. 171.

⁵Para un detallado recuento de la evolución de las ideas alrededor de este concepto véase Peter T. Knight, "New Forms of Economic Organization in Peru: Towards Worker's Self-Management," in Abraham F. Lowenthal (ed.), The Peruvian Experiment (Princeton University Press, 1975).

⁶Para un detallado análisis de los mecanismos económicos implícitos en la legislación, véase Roberto Abusada-Salah, "An Economic Analysis of Peru's Social Property Legislation," Economic Analysis and Worker's Vol. VIII, 1974 (Belgrado, Yugoslavia).

⁷Ibid., p. 229.

⁸Ibid., págs. 227-233.

⁹Para un presentación sistemática de la evolución de las cifras, véase Iván Rivera, "La Crisis Económica Peruana: Génesis, Evolución y Perspectivas," Documento de Trabajo Nro. 37, CISEPA (Universidad Católica del Perú).

¹⁰Para una adecuada descripción de los principales elementos de estas nuevas leyes, véase Ada Ampuero, "La Inversión Privada y la Reforma de la Empresa Industrial," Memoria de Bachiller en Economía (Universidad Católica del Perú, Junio, 1978).

¹¹Los actuales problemas en el sector externo de Venezuela parecen confirmar la regla aún en casos de países con recursos naturales tan abundantes.

¹²Mientras el índice de quantum de exportación (1970=100) cayó de 101 a 54.4 entre 1972 y 1976, el índice de precios de exportación se elevó de 89.4 a 197.8 en el mismo período. Cifras publicadas por el Banco Central de Reserva, Memoria 1976.

¹³En Lima Metropolitana los sueldos reales pagados a trabajadores en empresas de más de 10 personas registró un nivel igual al 65 por ciento del nivel de 1973 mientras que los salarios reales disminuyeron en 20 por ciento con relación a 1973. Ver "La Economía Peruana en 1977," Dpto. de Economía, Univ. Católica, 1978, Cuadro III-5.

¹⁴Ya en 1971 la sub-utilización de equipos era considerable. Desde entonces la producción ha crecido en 30 por ciento aproximadamente mientras que la capacidad instalada se duplicó. Para un análisis de la información sobre sub-utilización de 1971, véase R. Abusada-Salah, "Capital Utilization: A Study of Peruvian Manufacturing," (Disertación Doctoral, Cornell University, 1976). Algunas estimaciones parciales del aumento en el stock real de capital pueden encontrarse en R. Abusada-Salah, "Políticas de Industrialización en el Perú, 1970-1976," op. cit.

¹⁵El nivel del subsidio (CERTEX) es tan elevado en algunos casos que hace factible la exportación de productos con valor agregado negativo a precios internacionales.