

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA
FACULTAD DE INGENIERIA ECONOMICA Y CIENCIAS SOCIALES

INFORME DE INGENIERIA

**APORTES PARA LA FORMULACION
DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE
DESARROLLO PRODUCTIVO**

**PARA OPTAR EL TITULO PROFESIONAL
DE INGENIERA ECONOMISTA**

Bachiller CARMEN DORIS LOPEZ CISNEROS

Lima, 1996

INFORME DE INGENIERIA

"APORTES PARA LA FORMULACION DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO PRODUCTIVO"

CONTENIDO

Presentación

PRIMERA PARTE: Memoria Descriptiva de la
Experiencia Profesional.

SEGUNDA PARTE: Informe de Ingeniería
Aportes para la formulación de una
nueva estrategia de desarrollo productivo.

PRESENTACION

Este documento se presenta para optar el título profesional de Ingeniero Economista en la Facultad de Ingeniería Económica y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Ingeniería.

Contiene dos partes, en la primera se hace un recuento descriptivo de mi experiencia laboral en el campo de la Ingeniería Económica tanto en instituciones públicas como en organismos no gubernamentales de desarrollo. En la segunda parte se presenta un resumen de varios estudios que realicé en el Instituto Nacional de Planificación acerca del tema de estrategias de desarrollo productivo.

Para iniciar esta ruta recorrida conté con la dedicación de los profesores de la FIECCSS para mi formación en el pregrado, a quienes reitero mi agradecimiento, así como también a aquellos que contribuyeron con mi formación en la Maestría de Planificación Nacional del Desarrollo impartida por la UNI con auspicio del INP y el PNUD. Por otro lado, me complace expresar mi agradecimiento a los colegas que en las instituciones que he laborado han contribuido en mejorar la calidad de mi trabajo y experiencia profesional, especialmente a aquellos con los que en el Instituto Nacional de Planificación compartíamos nuestro interés por el futuro de nuestro país.

Carmen López G

Lima, octubre 1996.

PRIMERA PARTE

**MEMORIA DESCRIPTIVA
DE LA EXPERIENCIA PROFESIONAL**

I. Curriculum Vitae

II. Curriculum Vitae comentado

PRIMERA PARTE

MEMORIA DESCRIPTIVA DE LA EXPERIENCIA PROFESIONAL

I. CURRICULUM VITAE

1.1 DATOS GENERALES

Nombre : CARMEN DORIS LOPEZ CISNEROS
Domicilio : Av Nenífares 353 Dpto 503
C.S. Santa Rosa Callao
Teléfono : 574 0726 - 422 2240
Libreta Electoral : 088-67-823
Fecha de Nacimiento : 16-07-1951
Lugar de Nacimiento : Pasco, PERU

1.2 ESTUDIOS SUPERIORES

Universidad Nacional de Ingeniería : Facultad de Ingeniería
Económica y Ciencias Sociales 1970-75.
Bachiller en Ciencias con Mención en Ingeniería Económica.

Universidad Nacional de Ingeniería - Instituto Nacional de
Planificación - PNUD
Maestría en Planificación del Desarrollo Nacional 1987.

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y
Social ILPES - Comisión Económica para América Latina CEPAL
Mención en Políticas Industriales y Tecnológicas.
Santiago de Chile, setiembre-diciembre 1990.

Japan International Cooperation Agency JICA
Course in National Government Administration II.
Tokio, mayo-julio 1992.

Japan International Cooperation Agency JICA
Seminar for Senior Office s on National Machinery for the
Advancement of Women
Tokio, noviembre 1994

1.3 EXPERIENCIA PROFESIONAL

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA

Facultad de Ingeniería Económica y Ciencias Sociales
Instituto de Investigaciones Económicas (ex-GIECO):

- 1973-75 Asistente de investigación en el Area de Estudios Estructurales
- 1975-77 Investigadora en el Area de Estudios Estructurales

GRUPO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS (ECO)

(organismo no gubernamental de desarrollo)

- 1977-80 Analista económico en el Area de Estudios Estructurales
- 1981-83 Coordinadora del Area de Estudios Regionales
- 1984 Coordinadora de Gestión de Proyectos y Administradora
- 1987 Coordinadora del Area de Promoción Urbana
- 1982-87 Miembro de la Junta Directiva

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL (CER)

(organismo no gubernamental de desarrollo)

- 1985-86 Analista Regional
- 1986 Asistente de la Dirección Ejecutiva
- 1987-92 Miembro del Consejo Directivo

INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION (INP)

(organismo gubernamental adscrito a la Presidencia de la República)

Funcionaria de carrera Nivel F-3 en el período diciembre 1987 hasta agosto 1992.

Cargos desempeñados

- 1988 Miembro del Equipo del Plan de Desarrollo de Largo Plazo 1988-2010
- 1989-90 Directora en la Dirección de Energía y Minería del Equipo de Producción y Concertación Económica
- 1990-92 Directora en la Dirección de Transformación Industrial de la Dirección General de Planificación Económica

Participación en Comisiones Institucionales y Proyectos:

- 1989 Comisión Multisectorial del Cobre, representante institucional.
- 1991 Comisión Multisectorial de Medio Ambiente y Desarrollo preparatoria para ECO 92, representante institucional.
- 1991-92 Comisión del Plan Nacional de Desarrollo de Mediano Plazo 1991-95. Miembro del Equipo Técnico Central y Coordinadora del Diagnóstico.
- 1989-90 Proyecto INP-GTZ "Estrategia y Programación del Desarrollo Productivo". Miembro del Equipo Técnico

CONSEJO NACIONAL DE POBLACION (CONAPO)

(organismo gubernamental adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros)

Funcionaria de carrera Nivel F-3 desde setiembre 1992 hasta junio de 1995.

Cargos desempeñados:

- 1992(set) - 1995(jun) Directora General de la Dirección General de Coordinación Regional
- 1993(may) - 1994(oct) Presidenta (e) del CONAPO

Otros cargos y responsabilidades:

1992(dic) - 1995(jun)	Coordinadora Nacional del Proyecto "Apoyo a la Regionalización del Programa Nacional de Población" financiado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas UNFPA
1993(ago) - 1994(set)	Coordinadora del Proyecto "Apoyo al Gobierno Peruano para la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo CIPD" financiado por el UNFPA
1993(jun) - 1994(ago)	Secretaria Técnica de la Comisión Nacional de Alto Nivel Preparatoria para la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo CIPD (nivel viceministerial)
1993 (1,2,3 dic)	Miembro de la Delegación Peruana a la I Reunión Andina sobre Población y Desarrollo, preparatoria a la CIPD
1994 (04-22 abril)	Miembro de la Delegación Peruana a la III Reunión del Comité Preparatorio de la CIPD en la sede de la ONU en Nueva York
1994	Representante del CONAPO ante la Comisión Permanente de los Derechos de la Mujer y el Niño del Ministerio de Justicia
1995(jun) - 1996(mar)	Consultora del Proyecto PER/92/PO2 "Apoyo a la Regionalización del PNP" ejerciendo el cargo de Coordinadora Nacional del mismo.

1.4 PRINCIPALES ESTUDIOS REALIZADOS

01. Distribución del Ingreso y Patrones de Consumo en el Perú 1961-72. Coautora, GIECO 1976.
02. Problemática de la distribución del ingreso en América Latina. Coautora, ECO 1978. Separata publicada por ILDIS.

03. Política Minera 1950-78. Documento de trabajo Proyecto NOVIB. ECO, 1979.
04. La minería en el desarrollo regional en zonas andinas. Documento de trabajo Proyecto Fundación Ebert. ECO, 1981.
05. Dinámica Urbana de las once ciudades más importantes del Perú. Consultoría para la Junta del Acuerdo de Cartagena, PADT-REFORT. 1981.
06. Estudio de Preferencias por vivienda de madera en la ciudad de Pucallpa. Consultoría Junta del Acuerdo de Cartagena, PADT-REFORT. 1981
07. Bases para una propuesta de desarrollo regional para Huancavelica. ECO, 1982. Publicado por la Fundación Friedrich Ebert.
08. Migración campesina hacia la actividad minera en la Sierra Central. Beca de investigación de AMIDEP, 1983.
09. Recursos Naturales y el "Canon" como fuente de financiamiento regional. Documento de trabajo. CER, 1985.
10. Desarrollo productivo en áreas locales y la planificación de base: caso del Norte de Lima. CER, 1985. Publicado por la Fundación Friedrich Naumann.
11. Chancay: diagnóstico y pautas para el desarrollo económico-productivo. Documento de trabajo CER, 1986
12. La canasta de consumo familiar en áreas urbano-marginales: caso el Cono Norte de Lima. ECO, 1987.
13. Proyecciones de largo plazo de las necesidades básicas de las familias en el Perú. Documento de trabajo. INP, 1988.
14. Experiencias internacionales de desarrollo: el caso de Chile 1974-1986. Documento preliminar. Proyecto INP-GTZ, diciembre 1989.
15. Perú: Diagnóstico de la minería 1950-88. Lineamientos generales para su desarrollo. Documento de Trabajo 13. Proyecto GTZ-INP, febrero 1990.
16. Apuntes para la formulación de una estrategia nacional de desarrollo productivo. Documento preliminar. Proyecto GTZ-INP, julio 1990.

17. Estrategia de Desarrollo Productivo: Síntesis. Coautora. Documento de Trabajo 23. Proyecto GTZ-INP, setiembre 1990.
18. Hacia una estrategia de desarrollo productivo regional. Documento de Trabajo 29. Proyecto GTZ-INP, marzo 1991.
19. Perú: Agotamiento del ciclo económico y político 1950-90. Síntesis del diagnóstico. Documento preliminar para el Plan de Largo Plazo 1990-2000. INP, junio 1991.
20. Las posibilidades de la pequeña minería en la Región Grau. Consultoría para Intermediate Technology Development Group ITDG-Perú, abril 1992.
21. Problemática y propuesta de desarrollo para el sector minero. Consultoría para el Instituto de Desarrollo Económico y Social del Colegio de Ingenieros del Perú CIP-INDES, noviembre 1992.
22. Prioridades y marcos institucionales para la implementación regional del Programa Nacional de Población 1991-95. Documento de trabajo. CONAPO, 1993.
23. Consideraciones para la formulación de Programas Regionales de Población. Documento de trabajo. Proyecto CONAPO-UNFPA, 1994.
24. Evaluación de proyectos para la promoción de la mujer formulados para Cajamarca, Cusco y Loreto. Proyecto CONAPO-UNFPA, 1995.
25. Estrategia para la regionalización del Programa Nacional de Población. Sistematización del Proyecto CONAPO-UNFPA PER/92/PO2 "Apoyo a la Regionalización del PNP". CONAPO, 1995.

1.5 SEMINARIOS (ponente)

01. V Congreso Interamericano de Planificación. Sociedad Interamericana de Planificación SIAP. Panamá, 1974.
02. Seminario sobre Tecnología y Desarrollo Rural. CEBIAE. Bolivia, 1978.
03. Seminario Internacional: Desafíos Actuales para el desarrollo latinoamericano. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1983.

04. Forum: Financiamiento y Desarrollo Regional en la sierra central. CORDEJUNIN y COFIDE, Huancayo, 1985.
05. Seminario-Taller: Comunidad, Gobierno Local y Desarrollo Provincia de Chancay. CER y Municipio Provincial de Huacho, 1985.
06. Seminario: Opciones del Desarrollo Productivo en el Perú. Proyecto GTZ-INP, febrero 1990.
07. Forum: Transformación Productiva y Competitividad Internacional. Proyecto GTZ-INP, abril 1991.
08. Seminario: Desarrollo Sustentable y estudios de impacto ambiental. ONERN. Diciembre 1991.
09. Seminario Taller: Poblacion y Desarrollo en la Región Inka. Consejo Nacional de Población. Cusco, marzo 1993.
10. Seminario Taller: Regionalización del PNP en la Región Nororiental del Marañón. Consejo Nacional de Población. Chiclayo, mayo 1993.
11. Seminario Nacional: Presentación del Informe Nacional sobre Población y Desarrollo para la Conferencia Internacional de El Cairo. CNANP. Lima, setiembre 1993.
12. Reunión Subregional Andina sobre Población y Desarrollo Comisión de Alto Nivel Preparatoria para la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo CNANP-CIPD. Lima, diciembre 1993.
13. Seminario Internacional: Mujer y Educación. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, Ciencia y Cultura OEI. Bolivia, febrero 1994
14. Seminario Nacional: Principales Propuestas para el Programa de Acción en Población y Desarrollo para la CIPD. CNANP. Lima, marzo 1994.
15. III Reunión del Comité Preparatorio de Naciones Unidas para la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo. Nueva York, abril 1994.
16. Conversatorio: La política de población en el Perú y la Conferencia Internacional de El Cairo. Colegio Médico del Perú. Lima, agosto 1994.
17. Seminar on Women, poverty and demographic change. International Union for the Scientific Study of Population IUSSP. Oaxaca, México. Octubre 1994.

18. Forum por el Día Internacional de la Mujer. Población y Género. Centro de Información de Naciones Unidas. Lima, marzo 1995.
19. Forum por el Día Mundial de Población: Género, Población y Desarrollo. Consejo Regional de Población Loreto-UNFPA. Iquitos, julio 1995.
20. Taller: Hacia el Reforzamiento Institucional de los COREPOs. Proyecto CONAPO-UNFPA. Lima, setiembre 1995.
21. V Congreso de Salud Reproductiva: Conferencia Magistral sobre Desarrollo Humano Sustentable. INPPARES. Chiclayo, octubre 1995.

1.7 Idioma extranjero: dominio de inglés.

1.8 Computación: MS-DOS, Windows 3.1, Wordperfect, QPro.

II. CURRICULUM VITAE COMENTADO

A continuación presentaré en forma resumida las diferentes funciones y trabajos realizados a lo largo de mi experiencia profesional tanto en el sector público como en organismos privados de desarrollo.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA

Facultad de Ingeniería Económica y Ciencias Sociales
Instituto de Investigaciones Económicas (ex-GIECO):

1973-75 Asistente de Investigación en el Area de Estudios Estructurales

1975-77 Investigadora en el Area de Estudios Estructurales.

El primer trabajo en el campo de la Ingeniería Económica lo inicié, junto con otros compañeros de Facultad, en el Grupo de Investigaciones Económicas GIECO que funcionó desde 1969 hasta 1977 merced a un convenio con la Universidad de Tilburgo (Holanda), posteriormente se convirtió en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales IIECOS.

Me inicié en el GIECO en 1973 cuando todavía era estudiante de la Facultad, primero como asistente de investigación, y posteriormente -cuando terminé mis estudios- continué como investigadora en el Area de Estudios Estructurales. Otras dos Areas eran la de Estudios de Coyuntura y la de Modelística.

En el GIECO se había iniciado con anterioridad un trabajo muy interesante con modelos matemáticos de experimentación numérica (NUMEX) aplicados a la realidad peruana y era la principal línea de trabajo. Por ello, cuando ingresé al equipo de investigación fui asistente del grupo de trabajo de modelística. Posteriormente, la prioridad pasó a ser estudios que permitieran conocer el impacto de las reformas gubernamentales implementadas en la década del 70 y la evolución de las principales variables del desarrollo económico.

En ese contexto fui responsable de la realización del estudio "Distribución del Ingreso y Patrones de Consumo en el Perú 1961-72" con la colaboración del colega Oscar Zaldívar. Este estudio planteó un esquema de análisis estructuralista, que partía de la hipótesis de la concentración del ingreso nacional en el marco de profundos cambios en la economía y sociedad peruana, llegando a la conclusión que en ese período los sectores urbanos habían incrementado su participación en el ingreso nacional, sin embargo al interior de este sector se mantenía una elevada concentración del ingreso. Se hizo un análisis agregado longitudinal y por grupos definidos por las Cuentas Nacionales. Por otro lado, en

forma casi separada se realizó un estudio transversal del consumo familiar y sus implicancias para la oferta productiva.

Si bien el estudio no estableció un marco teórico para enlazar la dinámica del ingreso con la del consumo, sin embargo se consideró un estudio muy completo y profundo de la Encuesta Nacional de Alimentos ENCA realizado por primera por el Ministerio de Agricultura y el INE en 1972

En el GIECO también apoyé la realización de otros estudios como la evaluación del sector de cooperativas azucareras en el marco de la Reforma Agraria, así como un análisis descriptivo de la evolución de la industria peruana a tres dígitos CIIU.

El convenio con la Universidad de Tilburgo no pudo continuar en 1977, por ello, la mayor parte del equipo de investigadores se unió para conformar una ONG que se denominó Grupo de Investigaciones Económicas con la sigla ECO.

GRUPO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS (ECO)
(organismo no gubernamental de desarrollo)

- 1977-80 Analista económico en el Area de Estudios Estructurales
- 1981-83 Coordinadora del Area de Estudios Regionales
- 1984 Coordinadora de Gestión de Proyectos y Administradora
- 1987 Coordinadora del Area de Promoción Urbana
- 1982-87 Miembro de la Junta Directiva

El ECO se inició en abril de 1977 teniendo dos áreas: la de Estudios Estructurales y la de Análisis de Coyuntura. Posteriormente, en 1981 se conformó el Area de Promoción Minera y el Area de Estudios Regionales, y en 1987 el Area de Promoción Urbana.

En el marco de un convenio con la Fundación Friedrich Ebert se realizó el estudio "Problemática de la Distribución del Ingreso en América Latina. Enfoque en el Perú". Este estudio que continuaba en la línea del estudio citado anteriormente, fue realizado con el colega Juan Aste. Asimismo colaboré con la elaboración de la revista institucional "Avances de Investigación", en los números 1 al 9 (excepto el 6).

Posteriormente, los principales estudios y actividades que desarrollé en el ECO estuvieron ligados a la Minería y al Desarrollo Regional que fueron auspiciados por NOVIB (Holanda) y la Fundación Friedrich Ebert (Alemania).

En el marco del Proyecto auspiciado por NOVIB denominado "Condiciones de Vida y Trabajo en la Mediana Minería en el Perú", fui responsable de elaborar una sistematización de la política minera en el período 1950-78.

La minería en nuestro país tiene una ubicación geográfica que lleva necesariamente a analizar su relación con su entorno económico, social y territorial. Por ello, teniendo en cuenta que la minería generalmente se desarrolla en las zonas andinas de mayor pobreza, en 1981 se inició una línea de investigación para tratar de entender la relación de la actividad minera con la economía departamental y nacional, elaborando el documento "La Minería en el desarrollo regional en zonas andinas".

Posteriormente, nuestra reflexión nos llevó a plantearnos un estudio integral del departamento de Huancavelica como un caso de zona andina deprimida con actividad minera de gran productividad, y esbozar algunas lineamientos para su desarrollo.

En este trabajo auspiciado por la Fundación Friedrich Ebert, fui responsable de conducir un equipo de tres profesionales, y se trabajó en coordinación con el Equipo Minero del ECO. El estudio incluyó un amplio trabajo de campo que abarcó las cinco provincias de Huancavelica, y entrevistas a autoridades y agentes económicos y sociales.

El documento final "Bases para una propuesta de desarrollo regional del departamento de Huancavelica" fue resumido y publicado por la Fundación Ebert en 1983.

Las principales conclusiones del estudio señalan que el departamento de Huancavelica es un espacio de producción mercantil, excepto por el enclave minero, desarticulado internamente y con escasa integración a los mercados regionales.

Las potencialidades productivas del departamento marcan dos ejes productivos importantes: la minería (mediana y pequeña minería metálica, principalmente plata) y la actividad agropecuaria, destacando agricultura en los valles inter-andinos y camélidos sudamericanos en la zona altoandina, especialmente alpaca.

La política económica, en términos relativos ha favorecido a la mediana minería metálica, dejando de lado al pequeño minero, y bloqueando el desarrollo del gran potencial en alpaca y ciertos cultivos. La política económica de subsidios a los consumidores urbanos y a los agricultores de costa ha conducido la descapitalización del pequeño productor serrano y a su pauperización.

Todo ello ha originado que zonas andinas deprimidas como Huancavelica se conviertan en expulsoras netas de población hacia centros poblados como Huancayo y Lima. Las condiciones de vida de la población rural es de extrema pobreza, siendo el departamento que ostenta los peores indicadores de nivel de vida.

Para superar esta dramática situación se propone como marco general cambios en la política económica, especialmente la política de precios que subsidiando al productor y consumidor urbano viene descapitalizando al agro serrano especialmente, así como la política de crédito agropecuario sea efectiva para la zonas serranas como Huancavelica.

Se requiere que la economía departamental genere excedentes de inversión para impulsar un núcleo autocentrado de acumulación, es decir con una dinámica propia que permita la articulación productiva y espacial, reduciendo el flujo de descapitalización. En la actividad agropecuaria es fundamental para ello, un programa de fomento crediticio adecuado para el pequeño productor así como la modificación del sistema de intermediación de los productos agrarios y de la alpaca. Para ello el fortalecimiento de la organización de productores es fundamental (comunidades campesinas, asociaciones, empresas comunales, etc).

Para desarrollar los mercados locales y regionales, se requiere que el Estado desarrolle y mejore la infraestructura vial, articulando las zonas altas, interandinas y las de selva. Así mismo, se fortalezcan los Comités de Desarrollo Microregional formando los núcleos de servicios integrados (productivos, saneamiento y salud) que trabajen para elevar la capacidad de los campesinos y pobladores urbanos para organizarse para la producción.

En 1984 fui designada para Coordinadora de Gestión de Proyectos y Administradora del ECO. En Gestión de Proyectos tenía como función principal trazar la estrategia institucional para el financiamiento de nuevos proyectos de desarrollo, formular los nuevos proyectos en coordinación con las Areas respectivas, y negociar conjuntamente con el Director con las Agencias Cooperantes. Esta labor implicaba hacer seguimiento de los proyectos en ejecución, evaluar sus logros, y analizar su pertinencia a futuro. Como Administradora mi función principal era formular, monitorear y evaluar el presupuesto institucional por proyectos.

En el año 1981 también desarrollé dos consultorías independientes para el Proyecto PADT-REFORT de la Junta del Acuerdo de Cartagena, el cual tenía por objetivo difundir el uso de la madera para viviendas en ciudades seleccionadas.

El primero constituyó un estudio marco denominado "Dinámica Urbana de las once ciudades más importantes del Perú" utilizando los censos de 1961 y 1972, y realizando proyecciones hacia el año 1990. No estaba disponible la información del Censo de 1981. El otro estudio se realizó en base a una encuesta aplicada a una muestra seleccionada de población de la ciudad de Pucallpa para averiguar sus preferencias por casas de madera en relación a su ocupación principal y sus niveles de ingreso.

En 1983 en el marco de una beca de investigación auspiciada por AMIDEP realicé el estudio Migración Campesina hacia la actividad minera en la Sierra Central.

Laboré en el ECO hasta 1984 y posteriormente retorné en 1987 para asumir la Coordinación del Area de Promoción Urbana, donde fui responsable de formular y gestionar el financiamiento de dos proyectos de promoción urbana, que posteriormente los dirigí. Estos tenían por objetivo global mejorar las condiciones de vida de la población urbano-marginal, especialmente de mujeres de bajos ingresos.

Estos proyectos incluían tres componentes: estudios, asesoría y capacitación. Se recibió la cooperación de la Fundación de Católicos Suizos y de Match de Canadá y luego se continuó con Cansave también de Canadá.

El segundo Proyecto denominado "Promoción de la Mujer de Areas Urbano-marginales", incluía un subproyecto de Generación de Ingresos mediante la formación de tres microempresas (procesamiento de alimentos y confecciones). Con el Proyecto se dió asesoría económica y administrativa, así como capacitación para su puesta en marcha y funcionamiento.

Se realizaron cuatro estudios bajo mi dirección acerca de la canasta de consumo familiar de sectores urbano-marginales, sobre la política de precios y producción de alimentos básicos, sobre los comedores populares y la distribución de productos alimenticios, y sobre la participación económica de la mujer en la micro y pequeña empresa productiva. El que estuvo a mi cargo fue el de "La canasta básica de consumo familiar en areas urbano-marginales: el caso del Cono Norte de Lima".

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL (CER)
(organismo no gubernamental de desarrollo)

1985-86 Analista Regional

1986 Asistente de la Dirección Ejecutiva

1987-92 Miembro del Consejo Directivo

En el período 1985-86 laboré en el CER donde fui incorporada al equipo del Proyecto Descentralización y Desarrollo Regional, ejecutado por el CER y auspiciado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos USAID. Este Proyecto tenía por objetivo promover un debate amplio sobre el proceso de descentralización del Estado y su contribución al desarrollo regional basado en estudios serios.

Primera Parte Memoria Profesional

En esos momentos el gobierno de Belaúnde había emitido el Plan Nacional de Regionalización para el inicio del proceso de descentralización y existían diversas opiniones y escasa investigación seria en este tema.

En el contexto del debate y los enfoques que se manejaban en esa época, uno de los temas claves para operacionalizar la descentralización del Estado y el desarrollo regional, lo constituía el financiamiento del desarrollo regional, y específicamente la descentralización de los recursos financieros captados por el Estado.

Es así que estuve encargada de realizar un análisis de las propuestas existentes para el financiamiento de desarrollo regional derivadas del "canon" sobre la explotación de los recursos naturales. Elaboré el documento de trabajo "Recursos Naturales y el canon como fuente de financiamiento regional". Asimismo, mis tareas incluían dar opinión sobre los otros estudios relacionados con el financiamiento regional (tributación, banca de fomento, etc).

En el marco de otro proyecto auspiciado por la Fundación Friedrich Naumann, a mediados de 1985, el CER inició una línea de trabajo en relación a la planificación de base con eje en el gobierno local para lograr metas de desarrollo económico y social. El Proyecto tenía como zona de trabajo la Provincia de Chancay con su capital Huacho. Para este proyecto realicé tres estudios.

El primero fue un diagnóstico socio económico de la provincia de Chancay, el segundo un análisis del funcionamiento de Estado en todos sus niveles en esta provincia y la orientación de la inversión, y el tercero un análisis de la actividad productiva, los agentes económicos y sus relaciones con el estado en esta zona.

Los dos primeros estudios fueron presentados en un Seminario-Taller en Huacho, al igual que otras ponencias, y fueron publicados por la Fundación Naumann en 1985.

El tercer estudio denominado "Chancay: diagnóstico y pautas para el desarrollo económico-productivo" era parte de una investigación más amplia realizada por un equipo de cuatro profesionales. La investigación estaba orientada a establecer las bases para un proyecto de desarrollo de envergadura para la promoción de la pequeña y mediana empresa en concertación con el Estado, donde el gobierno local y los agentes económicos tendrían un rol fundamental.

Por otro lado, en el año 1986 se me encargó apoyar directamente al Director de la institución en los aspectos de formulación de nuevos proyectos, elaboración de términos de referencia para la presentación a licitaciones de consultorías, preparar opiniones

sobre estudios realizados. Asimismo, fui responsable de la gestión presupuestal del CER. A partir de 1987 participé en el CER solamente como miembro del Consejo Directivo de la institución, hasta 1992 en que me retiré.

INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION (INP)

(organismo gubernamental adscrito a la Presidencia de la República)

Funcionaria de carrera Nivel F-3 en el período diciembre 1987 hasta agosto 1992.

1988 Miembro del Equipo del Plan de Desarrollo de Largo Plazo 1988-2010

1989-90 Directora en la Dirección de Energía y Minería del Equipo de Producción y Concertación Económica

1990-92 Directora en la Dirección de Transformación Industrial de la Dirección General de Planificación Económica

Participación en Comisiones Institucionales y Proyectos:

1989 Comisión Multisectorial del Cobre, representante institucional.

1991 Comisión Multisectorial de Medio Ambiente y Desarrollo preparatoria para ECO 92, representante institucional.

1991-92 Comisión del Plan Nacional de Desarrollo de Mediano Plazo 1991-95. Miembro del Equipo Técnico Central y Coordinadora del Diagnóstico.

1989-90 Proyecto INP-GTZ "Estrategia y Programación del Desarrollo Productivo". Miembro del Equipo Técnico.

En diciembre de 1987 y en merced a un concurso público accedí a una plaza de Directora Nivel F-3 en el INP, siendo asignada al Equipo Técnico adhoc conformado para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo de Largo Plazo 1988-2000.

En este Equipo fui responsable de elaborar un análisis de la canasta básica de consumo familiar y sus proyecciones hacia el año 2000, para analizar sus implicancias en la oferta productiva especialmente de alimentos. Para lo cual se rediscutió el concepto de canasta básica familiar, teniendo en cuenta no sólo el area urbana sino tambien la rural, y se revisaron las proyecciones de población realizadas por el INEI.

A fines de 1988 fui transferida al Equipo de Producción y Concertación Económica, siendo nombrada Directora de Minería y Energía con un equipo de 5 profesionales a mi cargo.

En general, las principales funciones que desempeñé consistían en la programación y seguimiento de la coyuntura en los dos sectores, la evaluación y formulación de políticas sectoriales, aportar en la formulación y seguimiento de los planes de desarrollo económico de corto y mediano plazo, así como realizar estudios de base y la sistematización de la información estadística de cada sector para la planificación.

Esto incluía supervisar el seguimiento de la producción minero-metalúrgica y energética (petróleo y energía eléctrica), realizar una evaluación y estimar su proyección, de manera de contribuir con el cálculo del VBP total mes a mes; evaluar el impacto de las políticas sectoriales y formular propuestas de modificaciones o nuevas políticas en caso necesario; analizar el impacto de la política macroeconómica en la evolución productiva de estos sectores, y en las decisiones de inversión; proponer criterios para la formulación de la política y el programa de inversión pública en estos sectores; analizar el comportamiento empresarial teniendo en cuenta el tamaño de empresa, así como la naturaleza del capital (extranjero, nacional, estatal).

También opinar sobre proyectos de ley y otros dispositivos que se relacionaban con los sectores a mi cargo; y participar en las comisiones al interior del INP y otras de carácter interinstitucional sobre los temas referidos.

En 1989 fui asignada para representar al INP en la Comisión Multisectorial del Cobre, presidida por el Ministerio de Energía y Minas. Esta Comisión era parte del Comité Internacional de los Países Productores de Cobre (CIPEC) con sede en París.

A mediados de 1989 y durante 1990 fui asignada para formar parte del equipo de 8 profesionales del INP que trabajarían a tiempo completo en el Proyecto "Estrategia y Programación del Desarrollo Productivo" con la cooperación de la agencia alemana GTZ.

El objetivo del Proyecto era fortalecer la capacidad técnica del Instituto Nacional de Planificación para la formulación de una estrategia de desarrollo productivo de mediano y largo plazo que sea capaz de superar los graves desajustes estructurales de la economía peruana

El Proyecto incluyó cuatro temas básicos:

Opciones de Desarrollo Productivo

Desarrollo de modelos multisectoriales para la planificación

- Evaluación y propuesta del sistema de incentivos para la transformación productiva
- Prioridades regionales para el desarrollo productivo.

Mi labor estaba incluida en el primer tema, y el enfoque de los estudios a desarrollar constituían diagnósticos sintéticos y orientados a la formulación de propuestas de lineamientos estratégicos para diferentes sectores de la actividad productiva nacional. Las propuestas tendrían un alcance general y traducirían un nuevo enfoque global de desarrollo para el país que incorpore los nuevos desafíos derivados del entorno internacional y de las propias urgencias nacionales.

Este Proyecto fue muy importante pues en esos momentos en el INP y en el país se desarrollaba un debate respecto al fracaso del "modelo heterodoxo" que desembocó en la elevada inflación que se inició en 1988 y tuvo su climax en 1990. En el país, dirigentes políticos, "policy makers", académicos, dirigentes gremiales, etc, llevaban un debate donde muchas veces se repetían "lugares comunes" y falacias sobre las experiencias de otros países y su aplicación en nuestro país.

En el contexto de la grave crisis económica y de la crisis de paradigma de desarrollo, y con la intención de aportar en este debate desde una perspectiva analítica y sería el INP priorizó la labor del Proyecto citado, y además con la intención de generar insumos para la formulación del nuevo Plan Nacional de Desarrollo de Mediano Plazo 1990-95.

Para el desarrollo del tema del Proyecto "Opciones de desarrollo productivo", el Equipo estaba conformado por sectorialistas en agricultura, minería, energía, industria, pesquería, además especialistas en estructura de incentivos, sector externo y tecnología. Si bien cada uno dominaba su tema, al mismo tiempo tenía una visión global de desarrollo nacional (sectorialistas con enfoque global). El tema a mi cargo fue el de Minería.

Como primer paso el Equipo del Proyecto, bajo la batuta del Director Nacional, realizó una somera revisión de algunas experiencias internacionales de manera de tener un mayores elementos para elaborar nuestras propuestas. Se revisó bibliografía de la experiencia de Chile, Corea y Japón. Se me encargó una revisión y elaboración de una síntesis de la experiencia chilena en el período 1974 a 1986.

Posteriormente, el Equipo elaboró un documento de discusión interna denominado "Diagnóstico Global del Desarrollo económico social peruano y pautas para una nueva estrategia de desarrollo". Este documento fue muy útil para que el Equipo pueda manejar hipótesis y puntos de referencia comunes.

Con este esquema global cada "sectorialista con enfoque global" se dedicó a realizar una propuesta específica de su sector. Cada trabajo realizado se presentó en una mesa redonda con especialistas de cada tema específico y de posiciones diferentes. Finalmente, para presentar una síntesis de las propuestas se realizó un Seminario en abril de 1990.

El documento que elaboré en esta etapa del Proyecto se denominó "Perú: Diagnóstico de la Minería 1950-1988. Lineamientos generales para su desarrollo", cuya versión preliminar fue sustentada y discutida en una mesa redonda con representantes de las empresas públicas mineras, la Sociedad Nacional de Minería, del MEM, Ingemet, Colegio de Ingenieros, Empresa Buenaventura, ONGs, especialistas independientes. El documento final fue publicado como Documento de Trabajo No.13 en febrero 1990.

Este estudio presenta un análisis de las tendencias de largo plazo y problemas centrales del sector minero en el Perú desde la década de los 50s, luego se hace una apreciación global de algunos factores explicativos, y finalmente se presentan lineamientos estratégicos para el desarrollo minero. Entre éstos se plantean aspectos como: redefinición del patrón de crecimiento por "sustitución de importaciones" y un nuevo rol de la minería en el desarrollo nacional, modificación de la política macroeconómica, y política sectorial y empresarial que conduzca a elevar la eficiencia de la eficiencia en la gestión empresarial y productiva

Teniendo en cuenta lo ya avanzado en el Proyecto, posteriormente se continuaron otros trabajos. Entre éstos trabajos, se encargó a una colega y a mi que en un esfuerzo de síntesis retrabajar la propuesta global básica incorporando los aportes de los documentos sectoriales.

Para contribuir con esta tarea elaboré el documento preliminar denominado "Apuntes para la formulación de un estrategia de desarrollo productivo". Este documento presenta una síntesis del diagnóstico productivo orientado a identificar y analizar, con un enfoque integral, los factores explicativos del estancamiento secular de la inversión y la producción y de otros problemas centrales, en el contexto del agotamiento del patrón de crecimiento por "sustitución de importaciones". A partir de este diagnóstico se presentan diversos tópicos que se consideran necesarios para la elaboración de una estrategia de desarrollo productivo que tiene por objetivo central la superación del prolongado estancamiento productivo y alcanzar la competitividad internacional que conduzca a superar la extrema inequidad social.

Entre éstos tópicos se presentan las principales tendencias internacionales que marca la revolución tecnológica y sus implicancias para países en desarrollo. La necesidad de cambiar la base de acumulación en la economía nacional, desde las ganancias rentistas del mercado protegido hacia la acumulación basada en el incremento de la productividad a partir de la mejora tecnológica y la creatividad empresarial. Asimismo, la reestructuración productiva orientada a la especialización estratégica centrada en nuestras ventajas comparativas para construir ventajas dinámicas en el mediano y largo plazo, de manera de potenciar la inserción de la economía peruana en el proceso de globalización mundial. Se señalan algunos requisitos

del contexto macroeconómico e institucional indispensables para avanzar en una nueva estrategia de desarrollo productivo basado en la competitividad internacional.

Este documento fue fusionado con el trabajo realizado por una colega del Equipo sobre los requisitos y condiciones para modificar las bases de la acumulación y el desarrollo en nuestro país, y se publicó como Documento de Trabajo No. 23 "Estrategia de desarrollo productivo. Síntesis".

Posteriormente, fui parte de un grupo de 5 profesionales del INP que fueron enviados a Santiago de Chile para asistir al curso "Políticas Industriales y Tecnológicas" de CEPAL. El eje de la reflexión y la propuesta en el curso fue la revisión del patrón de crecimiento seguido en América Latina y discutir una nueva propuesta para transformar la economía e insertarnos ventajosamente al nuevo paradigma tecno-económico emergente desde los 80s a nivel mundial.

De regreso del curso, el Proyecto INP-GTZ solicitó mi contribución para incorporar el enfoque regional al desarrollo productivo, y con dos profesionales de la Dirección de Planificación Regional del INP intentamos hacer esta fusión. El estudio que realicé fue el inicio de una reflexión sobre el tema y se publicó en el Documento de Trabajo No. 29 "Reestructuración Productiva y Desarrollo Regional".

Luego de la reflexión y debate sostenido en el curso de CEPAL teníamos más elementos para completar la propuesta trabajada anteriormente en el marco del Proyecto INP-GTZ, y la oportunidad fue la formulación del Plan Nacional de Desarrollo de Mediano Plazo 1991-95, tarea que tuvo que ser realizada en el corto período mayo-julio 1991.

Fui asignada para conformar el equipo técnico central del Plan y como Coordinadora del diagnóstico global para dicho Plan. En este marco elaboré un documento diagnóstico orientado a sentar las bases para la formulación de propuestas denominado "Agotamiento del ciclo económico y político de los últimos cuarenta años en el Perú 1950-90".

Este estudio sintetiza la visión de diagnóstico global de la economía y sociedad peruana en una perspectiva de los últimos 40 años, estableciendo la herencia que nos dejó el patrón de sustitución de importaciones, y que tenemos que superar para avanzar a hacia una nueva estrategia de desarrollo.

El documento trata en forma sintética y sustantiva los problemas centrales que tienen que ser superados para obtener un crecimiento sostenido, la equidad social y un desarrollo sustentable

Los problemas centrales analizados son:

- . agotamiento del ciclo largo de la economía peruana
- . pobreza generalizada
- . violencia y desestructuración de la sociedad
- . inadecuada ocupación del territorio, excesiva concentración urbana, despoblamiento relativo del campo
- . crisis de legitimidad del Estado y ocaso del populismo

El problema relativamente más trabajado es el primero, el agotamiento del ciclo largo de la economía peruana. Se presenta las fases de auge (1950-64), la segunda de desaceleración (1965-74) y fase de declinación y agotamiento (1975-90), que corresponde a la evolución del patrón de crecimiento denominado por "sustitución de importaciones" o también de crecimiento hacia adentro. Llegando a la conclusión que se requiere desmontar los mecanismos instituciones, económicos y sociales que sustentan este modelo para construir otro que permita al país enfrentar los desafíos internacionales y las deudas internas con la sociedad peruana.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACION (CONAPO)

(organismo gubernamental adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros)

1992(set) - 1995(jun) Directora General de la Dirección General de Coordinación Regional

1993(may) - 1994(oct) Presidenta (e) del CONAPO

Otros cargos y responsabilidades:

1992(dic) - 1995(jun) Coordinadora Nacional del Proyecto "Apoyo a la Regionalización del Programa Nacional de Población" financiado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas UNFPA

1993(ago) - 1994(set) Coordinadora del Proyecto "Apoyo al Gobierno Peruano para la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo CIPD" financiado por el UNFPA

1993(jun) - 1994(ago) Secretaria Técnica de la Comisión Nacional de Alto Nivel Preparatoria para la CIPD (nivel viceministerial)

1993 (1,2,3 dic) Miembro de la Delegación Peruana a la I Reunión Andina sobre Población y Desarrollo

- 1994 (04-22 abril) Miembro de la Delegación Peruana a la III Reunión del Comité Preparatorio de la CIPD en Nueva York
- 1994 Representante del CONAPO ante la Comisión Permanente de los Derechos de la Mujer y el Niño del Ministerio de Justicia
- 1995(jun) - 1996(mar) Consultora del Proyecto PER/92/PO2 "Apoyo a la Regionalización del PNP" ejerciendo el cargo de Coordinadora Nacional del mismo.

El Consejo Nacional de Población es un organismo público descentralizado que está a cargo de una política de naturaleza multisectorial: la política de población y que se rige por las leyes al respecto y un documento programático: el Programa Nacional de Población del quinquenio correspondiente. El objetivo de la política de población es "contribuir a mejorar la calidad de vida de la población mediante el racional equilibrio de su crecimiento y distribución, con el grado de desarrollo socio económico del país y la capacidad de soporte del medio ambiente, promoviendo el desarrollo integral de la familia, especialmente de las mujeres, jóvenes y niños en situación de pobreza, y con la participación de organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional, regional y local".

El CONAPO es responsable que la política y el programa de población se implemente a nivel nacional, coordinando, monitoreando y evaluando su ejecución en sus principales áreas temáticas: salud reproductiva, promoción de la mujer, medio ambiente, educación en población, demografía y tendencias. Para ello tiene áreas instrumentales como son: comunicación, investigación y capacitación.

La estrategia establecida por el Programa Nacional de Población 1991-95 para la ejecución del mismo a nivel nacional señalaba la coordinación intersectorial e interinstitucional, así como la regionalización de las líneas programáticas.

Es por ello que se dió mucha importancia a la Dirección General de Coordinación Regional del CONAPO a partir de 1992. La suscrita inició sus labores en esta institución en setiembre de 1992, y ocupé la plaza de Directora de carrera nivel F-3 en esta Dirección General. En octubre de ese año se me encargó las funciones de Directora General que desempeñé hasta junio de 1995.

Las principales funciones desempeñadas como Directora General de Coordinación Regional del CONAPO fueron:

Elaborar la estrategia general (técnica e institucional) para la regionalización del PNP, teniendo en cuenta la

Primera Parte Memoria Profesional

naturaleza de la política de población, el estancamiento en el proceso de descentralización del Estado, y las propias condiciones institucionales del CONAPO.

- Establecer las prioridades temáticas de acuerdo a las regiones donde se iba a operar, así como las estrategias específicas por región.
- Establecer los términos de referencia de los estudios y actividades a desarrollar en la DG por el personal técnico permanente y el temporal.
- Elaborar el Plan de Capacitación en Población de los funcionarios y profesionales de las regiones, así como el monitoreo y evaluación del mismo; y su reprogramación
- Elaborar el Plan de Difusión de la Política de Población para el Desarrollo Regional en las regiones, así como el monitoreo y evaluación del mismo; y su reprogramación
- Elaborar el Plan de Estudios Regionales en Población y Desarrollo, y el diseño general de la Base de Datos correspondiente.
- Elaborar, monitorear y evaluar el Plan de Trabajo de la Dirección General, en concordancia con el Plan Institucional
- Elaborar proyectos de cooperación técnica que faciliten la regionalización del PNP, así como del Plan de Trabajo de la oficina
- Preparar los informes evaluativos para la Alta Dirección, así como para las instituciones con las que se coordinan: Ministerio de RREE, Ministerio de Salud, Ministerio de la Presidencia SECTI, Agencias Cooperantes.
- Coordinar con las instituciones relacionadas con el trabajo a desarrollar: Ministerio de RREE, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, INRENA, Ministerio de la Presidencia SECTI, ONGs, Universidades, Agencias Cooperantes.

Manteniendo mi cargo de Directora General, a partir de diciembre de 1992 asumí el cargo de Coordinadora Nacional de Proyecto PER/92/P02 "Apoyo a la regionalización del Programa Nacional de Población" financiado por el Fondo de Población de Naciones Unidas UNFPA. Elaboré el Plan de Trabajo Anual y el Presupuesto del Proyecto. El primer año tuvo un gasto de US\$ 130,000, el segundo año US\$ 240,000, el tercer año 300,000 y el cuarto año 300,000.

La Coordinadora Nacional del Proyecto es responsable de dirigir el Proyecto en todos sus aspectos reportando y coordinando con la Alta Dirección. Tuve a mi cargo un equipo de cinco personas permanentes, así como diversos profesionales contratados para temas especializados. Mi tarea incluía elaborar los términos de referencia para las actividades y contratos, así como monitorear y evaluar su trabajo. Las tareas principales incluían coordinar permanentemente y realizar actividades con los gobiernos regionales y otras instituciones de las seis regiones donde operaba el proyecto.

Asimismo, elaboré informes evaluativos trimestrales, y el Informe Anual del Proyecto que se sustenta en una reunión tripartita entre el CONAPO, el Ministerio de la Presidencia SECTI y el UNFPA. De los resultados de esta reunión depende la continuación del mismo. En las tres reuniones anuales de evaluación el Proyecto demostró que había cumplido satisfactoriamente los objetivos propuestos y fue bien evaluado, lo cual permitió su continuación.

Ejercí con acierto la coordinación del Proyecto desde diciembre 1992 hasta marzo de 1996, en que me retiré por propia voluntad. En ese lapso el Proyecto cumplió sus objetivos de promover la conformación de Consejos Regionales de Población en seis regiones teniendo como contraparte directa en cada región a los CTARs, y promover la incorporación de la variable población en los programas regionales de desarrollo y contribuir al mejoramiento en el diseño de programas de desarrollo social y económico en la regiones desde la perspectiva socio-demográfica y poblacional.

Se lograron resultados satisfactorios apesar de una serie de factores que dificultaban nuestros objetivos como por ejemplo: la pérdida de importancia de la planificación del desarrollo en el CTAR, la escasez de personal calificado en el sector público, la naturaleza sectorial del estado, los cambios en los cargos públicos, la ausencia de una política social integral, la incapacidad del estado para trabajar conjuntamente con instituciones no públicas, los prejuicios respecto de la política de población en algunos sectores conservadores.

Por otro lado, desde mayo 1993 hasta octubre 1994 se me encargó las funciones de la Presidencia del CONAPO, en un período crucial para el tema de población: la etapa preparatoria de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo a realizarse en El Cairo en setiembre de 1994.

En junio de 1993 el gobierno creó una comisión multisectorial de nivel vice-ministerial presidida por la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros y conformada por seis ministerios, donde ejercí la Secretaría Ejecutiva en mi calidad de Presidenta del CONAPO.

En coordinación con la Secretaría General de la PCM elaboré y gestioné un proyecto de cooperación con el UNFPA para apoyar

estas labores preparatorias, consiguiéndose el Proyecto PER/93/P04 con un presupuesto total de US\$ 140,000.

Con el apoyo de este Proyecto, del cual fui la Coordinadora, se elaboró el Informe Nacional sobre Población y Desarrollo, siendo la suscrita parte del equipo técnico de 8 especialistas involucrados.

Así mismo diseñé y participé como ponente en tres seminarios nacionales, y uno de nivel internacional con la participación de los países del Grupo Andino y México. Asistí a la III Reunión preparatoria de la CIPD en la sede de la ONU en Nueva York en abril de 1994, siendo parte de la delegación oficial conformada por representantes gubernamentales y no gubernamentales.

En junio 1995 renuncié al sector público, desde entonces hasta marzo 96 participé en el Proyecto CONAPO-UNFPA "Apoyo a la Regionalización del Programa Nacional de Población" en calidad de consultora, ejerciendo las funciones de Coordinadora del mismo.

Actualmente, sigo como consultora independiente desempeñándome como asesora en la elaboración y gestión de proyectos de desarrollo en instituciones públicas y no públicas.

CONSTANCIAS DE TRABAJO

SEGUNDA PARTE

INFORME DE INGENIERIA

**APORTES PARA LA FORMULACION DE UNA NUEVA
ESTRATEGIA DE DESARROLLO PRODUCTIVO**

PRESENTACION

A fines de la década de los 80s los peruanos estábamos agobiados por la grave crisis económica y política que había alcanzado niveles y formas sin precedentes en los últimos 40 años. El empobrecimiento de las mayorías se incrementaba día a día, la inestabilidad económica y política era creciente, el país estaba aislado del entorno internacional, no se veía salida, y en el afán de resolver el hoy, nos habíamos olvidado del mediano plazo.

Asimismo, habíamos dejamos de ver que en el mundo a nuestro alrededor ocurrían sustantivas modificaciones en los sistemas de producción, la organización de las empresas, el comercio internacional, los bloques de poder mundial, y estábamos sorprendidos de los avances en la exportación manufacturera de Corea, Singapur, Malasia y de otros países que hace 25 años eran del mismo (o menor) nivel de desarrollo que el Perú.

Connotados analistas atribuían estos cambios y avances, ya sea al libre mercado o a la intervención del Estado, según sea su escuela del pensamiento económico. Además la proximidad de las elecciones presidenciales (1990), no creaba las mejores condiciones para análisis y debates objetivos.

En ese contexto, en 1989 en la Dirección General de Producción y Concertación (más tarde fusionada en la DGPE) del Instituto Nacional de Planificación se inició el Proyecto INP-GTZ "Estrategia y Programación del Desarrollo Productivo" que constituyó una oportunidad para salir del trabajo de coyuntura, y tratar los temas del desarrollo del país en el mediano y largo plazo, tarea que realmente correspondía a las funciones del INP y era una necesidad urgente en esos momentos.

En el marco del Proyecto INP-GTZ se realizaron 31 estudios finales por diferentes profesionales y especialistas del INP y de otras instituciones, referidos a cuatro temas. Posteriormente estos estudios fueron insumos valiosos para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo de Mediano Plazo 1991-95.

Este Informe de Ingeniería resume los hallazgos y conclusiones de varios trabajos que realicé en el tema de Estrategia de Desarrollo Productivo en el marco del Instituto Nacional de Planificación entre 1989 y 1990, habiéndome beneficiado con la discusión y el trabajo de equipo de mis colegas, profesionales de excelente nivel técnico y personal.

- *Perú: agotamiento del ciclo económico y político 1950-90. Síntesis del diagnóstico. Documento preliminar para el Pl de Mediano Plazo.*
- *Experiencias internacionales de desarrollo: el caso de Chile 1974-86. Documento Preliminar. Proyecto INP-GTZ.*
- *Diagnóstico de la minería 1950-1988 y lineamientos generales para su desarrollo. Documento de Trabajo Nº 13. Proyecto INP-GTZ.*
- *Apuntes para la formulación de una estrategia de desarrollo productivo. Documento preliminar. Proyecto INP-GTZ.*
- *Estrategia de desarrollo productivo. Síntesis. Documento de trabajo Nº 23. Coautora. Proyecto INP-GTZ.*

El tema que trata este Informe, es el de estrategias de desarrollo productivo, y se realizó bajo ciertas premisas en el marco institucional del Instituto Nacional de Planificación.

- Si bien es cierto, el tema central es el desarrollo productivo sin embargo, la entrada al análisis se consideró con un enfoque más amplio que permitiera establecer la lógica de la economía, además se consideró imprescindible trabajar una perspectiva histórica del desarrollo económico-productivo del país, para poder ubicar sus tendencias a futuro.

- Los estudios resumidos en este Informe, realizados en el marco del INP, tenían que ser elaborados en un plazo relativamente corto, evitando diagnósticos detallados y con un enfoque de propuestas viables.

- No se tuvo la pretensión de partir de un examen riguroso de la teoría del crecimiento económico, más aún teniendo en cuenta que las corrientes más relevantes no incorporan el cambio técnico como factor activo en el crecimiento. Los estudios realizados parten de insumir las experiencias de desarrollo de otros países, tanto de países industrializados como países en desarrollo, no para copiar los modelos exitosos, sino para examinar sus estrategias contextualizadas y sacar las enseñanzas que pudieran ser viables para la realidad peruana. Por otro lado, se consideró necesario conocer las tendencias internacionales y las características del nuevo patrón tecno-económico mundial y sus implicancias para los países en desarrollo y el Perú. De manera de trazar una propuesta programática general.

El tratamiento del tema se centra en los aspectos productivos, es decir, la forma de generar excedentes/ingresos, no en la distribución del ingreso, por ello, no se desarrollan temas de equidad social, aunque se considera que la experiencia internacional y nacional demuestra que la competitividad, la austeridad y la equidad van de la mano.

En los estudios realizados, que sirven de base a este Informe, se hizo un esfuerzo especial para demostrar que el patrón de crecimiento de industrialización orientado unilateralmente al mercado interno y basado en la exportación primaria estaba en una crisis terminal a fines de los 80s. Es decir, se requería urgentemente diseñar e implementar una estrategia de desarrollo productivo radicalmente distinta, basada en la renta que genera la incorporación del cambio técnico a la producción, la mayor competitividad sistémica y el desarrollo de ventajas dinámicas.

El nivel de la propuesta de nueva estrategia productiva es todavía general, busca establecer criterios básicos e ideas fuerza para el diseño de políticas más finas. La tarea de diseñar una nueva estrategia de desarrollo no puede ser una tarea individual ni exclusivamente técnica, se requiere la participación de los principales agentes económicos y sociales del país, el consenso y el compromiso de la acción conjunta.

Temas señalados pero no desarrollados en esta propuesta general son los de la deuda externa, el tratamiento al capital extranjero, la pequeña y mediana empresa en el país. Tampoco se trabajó una propuesta de secuencias de la estrategia, aunque se establecen algunas consideraciones para una primera etapa.

La propuesta sobre la estrategia de desarrollo productivo, en ese sentido, no puede ser considerada ni exhaustiva ni definitiva, el tratamiento de los temas es exploratorio, y busca contribuir a la construcción social de una propuesta de desarrollo para el país en el contexto de cambios globales en el mundo cuyas consecuencias en varios aspectos todavía son imprevisibles.

Actualmente en 1996, haciendo una somera evaluación de las propuestas realizadas en 1989-90 se puede señalar que las conclusiones del estudio acerca del agotamiento del patrón de crecimiento de industrialización orientado al mercado interno y basado en exportaciones primarias, son válidas. Los últimos cinco años, en el marco de un vasto conjunto de medidas económicas, sociales y políticas, se ha venido desmontando el sistema de soporte del patrón obsoleto, enrumbando hacia otro patrón de crecimiento lo cual es positivo.

Sin embargo, el gobierno no ha presentado al país una nueva ruta estratégica, ni tampoco realiza una labor de concertación para diseñar el nuevo rumbo con los principales agentes económicos y sociales del país.

El programa económico establecido ha logrado estabilizar la economía del país, recobrando su importancia los equilibrios macroeconómicos para crear una nueva base para la economía nacional. Sin embargo, esto no es suficiente, la política gubernamental descansa demasiado en las fuerzas del mercado.

De tal manera, que la articulación entre la política estabilización económica y la política de crecimiento orienta a sentar las bases de la competitividad internacional sumamente deficiente. Un primer aspecto es la falta de coordinación entre la reducción arancelaria y el tipo de cambio (sigue por debajo de la paridad) contribuyendo a una mayor presión por importaciones, excesiva dificultad para la industria nacional, y por tanto, para mantener y generar empleo. Por otro lado, el excesivo peso recesivo del pago de la deuda externa en las cuentas públicas impide utilizar recursos que ayudarían a sentar las bases para la recuperación sostenida del crecimiento sin caer en la expansión monetaria inorgánica.

El gobierno ha demostrado graves limitaciones para diseñar con eficacia la reforma de la estructura del Estado (se ha realizado básicamente la reducción del tamaño del aparato estatal) que es funcional a una lógica de construcción de ventajas competitivas dinámicas, que supone necesariamente el diseño de políticas intermedias generales y selectivas. Por el contrario el gobierno sustenta -hasta el momento- la tesis de la política económica "neutral", lo cual está llevando a una grave situación al agravarse especialmente de sierra, a un nivel no deseable de desnacionalización de la economía peruana, y a quiebras gratuitas en la industria nacional, especialmente la mediana y pequeña empresa.

Sin embargo, el proceso tiene bemoles, se ha mejorado en gran medida el clima de confianza de la inversión privada, se están concretando proyectos y se anuncian futuras inversiones, sobre todo en minería, el gas de Camisea, y en servicios; hay una gran expectativa del capital extranjero y también del empresariado nacional.

En este contexto, los agentes económicos, las empresas están en el proceso de aprendizaje de afrontar la competencia en mercados mucho más abiertos. Están surgiendo nuevas actividades, fusionan empresas locales, o entran en alianzas estratégicas con empresas extranjeras, así como son compradas por éstas. Los afectados son los medianos y pequeños empresarios que no tienen un soporte para superar esta etapa.

En otras palabras, el proceso de "destrucción" que se ocurre en la fase de tránsito a otro patrón de crecimiento se está dando, eso es positivo, pero en una forma que no garantiza la participación "creadora" de esta fase.

APORTES PARA LA FORMULACION DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO PRODUCTIVO

INDICE DE CONTENIDO

PRESENTACION

- I. EL PERU EN EL MUNDO A FINES DE LOS 80s (01)
 - 1.1 Visión comparativa del Perú en el mundo
 - 1.2 Diferenciación entre los Países en Desarrollo
 - 1.3 Urgencia de modificar el patrón de industrialización

- II. EVOLUCION DEL PROCESO DE DESARROLLO PRODUCTIVO EN EL PERU (18)
 - 2.1 Evolución del ciclo largo de la economía peruana 1950-1990
 - 2.2 Visión global del desarrollo económico-productivo en el Perú
 - 2.2.1 El patrón de crecimiento primario-exportador
 - 2.2.2 El patrón de crecimiento de industrialización para el mercado interno basado en exportaciones primarias (IMI-X)
 - a) Evolución del patrón de crecimiento
 - b) Política económica funcional
 - 2.2.3 Principales tendencias resultantes

- III. PAUTAS PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO PRODUCTIVO (57)
 - 3.1 Tendencias internacionales: nuevo patrón tecno-económico emergente (58)
 - 3.1.1 Principales características del contexto económico internacional
 - 3.1.2 Desarrollo cíclico de la economía mundial y los paradigmas tecno-económicos

- a) Principales características del paradigma fordista
 - b) Principales características del paradigma de producción flexible
- 3.1.3 Fase de tránsito del nuevo paradigma y los países en desarrollo: oportunidades y riesgos
- 3.2 Aportes para la formulación de una nueva estrategia de desarrollo productivo (78)
- 3.2.1 Enfoque general de la nueva estrategia
 - 3.2.2 Base de acumulación y la competitividad sistémica
 - 3.2.3 Reestructuración productiva, especialización estratégica y cadenas productivas
 - 3.2.4 Requerimientos del contexto macroeconómico e institucional
 - 3.2.5 Dos casos de complejos productivos priorizados (textil y minero-metalúrgico)

ANEXOS

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO I

EL PERU EN EL MUNDO A FINES DE LOS OCHENTAS

El Perú termina la década de los ochentas atravesando una grave crisis económica, que se refleja en conocidos indicadores macroeconómicos y como correlato una grave crisis política. En 1989 el PBI sufrió una retracción por segundo año consecutivo marcando un -10.4%, la tasa inflacionaria alcanzó la astronómica cifra de 2,775%, el salario real correspondía al tercio de hace diez años, y el déficit global del sector público equivalía al 8% del producto.

Pero lo más peligroso es que, además, se observan tendencias de largo plazo sumamente negativas para la sostenibilidad de la sociedad peruana: estancamiento de la producción y de la inversión, atraso tecnológico, fuga de capitales, deslegitimación del Estado, así como una elevada concentración de la propiedad y el ingreso.

Para conocernos mejor como economía y sociedad se acostumbra hacer comparaciones con el desempeño anterior del país, de tal manera que hay varios estudios y análisis que registran, por ejemplo, que el PBI per-cápita de 1989 es igual al de treinta años atrás, o que actualmente el monto de exportaciones es 40% menor al de diez años atrás, la gran expansión industrial de los 60s en comparación con el estancamiento de los 80s.

Estudios intertemporales son necesarios, pero además se requiere preguntarnos en forma seria cómo es el desempeño del Perú en relación al resto del mundo, teniendo en cuenta los criterios claves en la economía internacional.

Sobre todo los últimos años, muy preocupados por los problemas internos -desde una perspectiva "autárquica"- los políticos, la élite empresarial, los sectores académicos y los peruanos en general no nos preguntamos cómo es el desempeño de nuestra economía en el mundo, entre los países en desarrollo (PEDs) y en relación a todos los países. No se han generado organizaciones estatales o privadas con capacidad de realizar este análisis en forma seria y sostenida que nos debería permitir conocer cuáles son nuestras fortalezas y debilidades así como nuestras oportunidades y riesgos, y trazar rutas estratégicas hacia el futuro en un mundo de grandes cambios a todo nivel. Es como si el país caminara a ciegas por un camino difícil, sin querer prender la luz. Luego de 15 años de crisis recurrentes a fines de los 80s no tenemos respuestas sólidas de cómo salir del empantamiento.

Si bien se conocen algunos indicadores macroeconómicos importantes entre países, pero muy poco se ha trabajado sobre el desarrollo productivo del país en comparación con otros países de América Latina y menos aún de otras regiones del mundo. Un aspecto aún menos explorado en el Perú es el proceso tecno-

productivo, que es el punto focal de todo proceso de crecimiento sostenido.

Es necesario conocer nuestra situación en el mundo, evaluar comparativamente la experiencia de desarrollo que se ha tenido, no para copiar el "modelo" de desarrollo seguido por países exitosos, sino más bien para encontrar el conjunto de factores que conduce a resultados positivos. En otras palabras, la visión mundial y comparativa nos permite sacar enseñanzas que nos ayudarán a mejorar el uso de nuestras potencialidades y oportunidades así como afrontar nuestras debilidades y riesgos, en mejores condiciones.

Es por ello, que en este capítulo se presenta en forma sintética una visión comparativa descriptiva del Perú y de países de América Latina con países en desarrollo de otras regiones, y algunas breves referencias a países desarrollados. En segundo lugar, se hace un análisis un poco más detallado que en la primera parte, comparando algunos países de América Latina (y Perú) con un grupo de países en desarrollo para extraer ciertas enseñanzas y conclusiones que sirvan para el análisis de nuestra experiencia, y posteriormente trazar algunas pautas estratégicas.

1.1 VISION COMPARATIVA DEL PERU EN EL MUNDO

En los últimos 25 años se constata que el Perú ha perdido presencia en el mundo. Países que estuvieron en iguales o menores condiciones de desarrollo que el nuestro, presentan desde hace más de 15 años un mayor dinamismo económico y una sustancial mejora en su bienestar social.

Estos países adoptaron, no sólo, diferentes estrategias de crecimiento, sino también diversas formas de regímenes políticos. Sus fuerzas sociales internas enrumbaron hacia un mejor desempeño nacional aprovechando las oportunidades que ofrecía el contexto internacional, al mismo tiempo que se esforzaron por neutralizar los factores negativos del mismo.

Comparando algunos indicadores claves ligados al dinamismo económico, competitividad, austeridad y equidad, se pueden establecer relativos éxitos de los países que lideran la conformación de bloques regionales internacionales como Japón, Alemania y Estados Unidos, y de los países que se han industrializado en los últimos 25 años ubicados en Europa y el Sudeste Asiático.

En la mayoría de éstos países se puede encontrar niveles relativos de convergencia, principalmente en los esfuerzos por crecer, de ser eficientes y austeros, así como de reducción de las diferencias sociales. Mientras que los países de América Latina aparecen con un menor dinamismo económico y una mayor inequidad social, destacando el Perú por su mayor grado de deterioro general a fines de los 80s.

Para fines comparativos, tomando los criterios estadísticos del Banco Mundial (1990), se agrupan a los países en tres categorías por niveles de ingreso (PNB per cápita): Ingresos Bajos, Ingresos Medianos y países de Ingresos Altos. Al interior de los países con ingresos medianos, se encuentran dos subgrupos: medianos altos y medianos bajos. El Perú está considerado en el grupo de los Países de Ingresos Medianos Bajos con US \$1,300 en 1990.

Se han seleccionado indicadores claves para fines de nuestro análisis que está centrado en el desarrollo productivo, pero éste necesariamente se relaciona con otros aspectos de las sociedades nacionales. Teniendo en cuenta cifras relativas a crecimiento, competitividad, austeridad y equidad presentadas en el Cuadro N° 01 se pueden sacar las siguientes conclusiones generales:

a- Tomando como criterio de dinamismo económico la tasa de crecimiento promedio del Producto Nacional Bruto per cápita, se observa que la tasa de los países de Ingresos Medianos en el período 1965-88 fue de 2.3%, en tanto, que Perú estanca su PNB per cápita con un crecimiento mínimo de sólo 0.1%, nivel que se encuentra por debajo de la mayoría de los países de su categoría.

La comparación con los países de reciente industrialización permite observar el vigoroso y sostenido crecimiento de Singapur 7.2%, Corea 6.8%, Hong Kong 6.3%, Hungría 5.1%, Malasia y Tailandia con 4%. Adicionalmente el estancamiento económico de latinoamérica y del Perú contrasta con sus altas tasas de crecimiento poblacional en relación al resto de países referidos.

b- En este punto relacionamos competitividad con desarrollo industrial y con la capacidad de ubicarse en el mercado internacional de manufacturas. El crecimiento sostenido está ligado necesariamente a la competitividad estructural⁴ de los países.

i) En el Perú se constata que la disminución de la tasa de crecimiento de la producción manufacturera pasó de 3.8% en el período 1965-80 a 1.6% en el período 1980-88, situación que también se registra en el grupo de países de Ingresos Medianos, influido por el recesivo desempeño de los países de América Latina. Destaca el gran esfuerzo realizado en el primer período por Brasil, México y Colombia, asimismo el desplome recesivo en el segundo período en Argentina, Brasil y México, además de Perú.

En cambio, se observa un extraordinario dinamismo manufacturero en China, India, Indonesia, Tailandia, Corea y Singapur, como resultado de la incorporación de un mayor

⁴ El concepto de competitividad estructural (Pérez, 1989), competitividad auténtica (Fajnzylber, 1989) o competitividad sistémica (Esser, 1989) denota aquella que se basa en la capacidad de incorporar progreso técnico en el proceso productivo, a diferencia de aquella competitividad "frívola" que se sustenta en la mano de obra barata y en subsidios rentistas. Más adelante, en el capítulo III, se trata este concepto ampliamente.

progreso técnico en su aparato productivo, lo que se ve reflejado en el mayor desarrollo en las ramas de la industria química, metal-mecánica y maquinaria eléctrica, permitiéndoles una mayor competitividad internacional.

Mientras, que en el Perú y mayormente en América Latina la estrategia de industrialización excesivamente protegida orientada unilateralmente al mercado interno y basada sólo en el ensamblaje, trabó los esfuerzos de asimilación, adaptación y generación de tecnologías adecuadas, conduciendo al país a un gran atraso tecnológico.

- ii) Respecto a la ubicación en el mercado mundial de manufacturas, el Perú ha logrado recién en los últimos años que un quinto de sus exportaciones constituyan productos manufacturados, promedio muy inferior al de los Países de Ingresos Medianos que se encuentran en el 59% en 1988.

Es destacable el hecho que para el año 1988 países de Ingresos Bajos como China e India hayan logrado elevar sustancialmente la proporción de sus exportaciones de manufacturas de 46% al 73% del total. Entre los países de Ingresos Medianos sobresalen los casos de Corea 93%, Portugal 81%, y Yugoslavia 79%. Debiendo rescatar el caso de Brasil que entre 1965 y 1988 elevó sustancialmente la proporción de sus exportaciones de manufactura de 9% a 48%, de México que subió de 16% a 55%, de Malasia que pasó de 6% a 45% y el caso de Tailandia que pasó de 4% a 52%.

Respecto a la participación de los tres principales líderes mundiales en el mercado mundial de manufacturas, se observa que en 1965 Estados Unidos con un 65% se encontraba por debajo del promedio de los países de Altos Ingresos que era de 67%, mientras que Japón y Alemania estaban muy por encima con 91% y 88% respectivamente. Esta situación se repite en 1988 en un contexto en que la pérdida de competitividad relativa de EEUU se ha hecho más evidente.

c- En el Perú, como en el resto de América Latina, se puede observar que entre 1965 y 1988 se incrementa el consumo privado de 59% a 68% del PBI, mientras que se reduce el ahorro bruto interno de 31% a 24% como proporción del producto.

En tanto, que los países de industrialización reciente, en el mismo período, registran un proceso inverso, mostrando un patrón de crecimiento con mayor austeridad. Destacando, Singapur que elevó su ahorro interno de 10% a 41% del PBI, Corea de 8% a 38%, Indonesia de 8% a 25%, y China de 25% a 37%

A esto habría que agregar que los niveles de inversión directa extranjera y de deuda externa en los países de industrialización reciente y otros que muestran mejores desempeños, son menores a los registrados tanto en América Latina como en el Perú.

CUADRO Nº 01

INDICADORES ESTRATEGICOS DEL PERU Y PAISES SELECCIONADOS

PAISES	POBLACION		CRECIMIENTO		COMPETITIVIDAD			AUSTERIDAD		EQUIDAD					
	Mill.	Tasa	PNB pc.		Tas de Crec.		Manuf/	Impor	Manuf/	Cons Priv	Ab.Int	Brut			
	de	de	---	---	PBI	MANUF.	EXPO	TOTAL	IMPOR	TOTAL	(% DEL PBI)	(% DEL PBI)	A/B		
	Habs.	Crec.	US\$	T.Cre	65-80	80-88	1965	1988	1965	1988	1965	1988	1965	1988	(***)
De Ingresos Baj.	2884.0	2.0	320	3.1	8.2	9.7	24	53	62	78	70	65	18	26	
China †	1088.4	1.3	330	5.4	9.5	11.0	46	73	39	90	61	56	25	37	
India	815.6	2.2	340	1.8	4.5	8.3	49	73	59	73	76	67	15	21	0.76
Indonesia	174.8	2.1	440	4.3	12.0	13.1	4	29	89	75	87	65	8	25	0.80
De Ingresos Med.	1068.0	2.2	1930	2.3	8.2	3.8	15	59	67	69	67	59	21	27	
Tailandia †	54.5	1.9	1000	4.0	11.2	6.8	4	52	80	73	72	63	19	26	
Colombia	31.7	2.1	1180	2.4	6.4	2.9	6	25	80	80	75	67	17	22	0.34
PERU	20.7	2.2	1300	0.1	3.8	1.6	1	21	75	77	59	68	31	24	0.36
Chile	12.8	1.7	1510	0.1	0.6	2.0	5	15	65	90	73	65	16	24	
Mexico	83.7	2.2	1760	2.3	7.4	0.2	16	55	83	74	75	67	19	23	0.20
Malasia	16.9	2.6	1940	4.0	..	7.3	6	45	54	75	61	49	24	36	0.40
Brasil	144.4	2.2	2160	3.6	9.8	2.2	9	48	50	51	67	60	22	28	0.18
Hungría †	10.6	-0.1	2460	5.1	..	..	69	69	55	66	75	61	25	28	1.40
Argentina	31.5	1.4	2520	0.0	2.7	-0.2	6	25	63	81	69	71	22	18	
Yugoslavia †	23.6	0.7	2520	3.4	..	..	57	79	60	63	52	47	30	40	0.64
Venezuela	18.8	2.8	3250	-0.9	5.8	3.3	2	9	83	85	56	66	34	25	0.41
Corea †	42.0	1.2	3600	6.8	18.7	13.5	59	93	51	65	83	51	8	38	0.60
Portugal †	10.3	0.7	3650	3.1	..	1.0	61	81	57	64	68	66	20	21	
De Ingresos Altos	784.2	0.7	17080	2.3	3.6	3.2	67	80	51	74	63	61	21	22	
España †	39.0	0.5	7740	2.3	5.9	0.4	39	73	55	68	68	63	24	22	0.79
Israeí †	4.4	1.7	9650	2.7	..	..	65	85	66	79	65	59	15	10	0.77
Singapur ††	2.6	1.1	9070	7.2	13.2	4.8	35	75	44	72	80	48	10	41	0.45
Hong Kong ††	5.7	1.5	9220	6.3	..	..	87	91	59	85	64	60	29	33	0.52
Nueva Zeland.	3.3	0.8	10000	0.8	..	3.5	5	25	76	82	62	60	26	26	0.55
Australia	16.5	1.4	12340	1.7	1.3	1.1	15	25	78	86	69	58	18	23	0.60
Alemania	61.3	-0.1	18480	2.5	3.3	1.0	88	90	48	72	65	55	18	26	0.83
USA	246.3	1.0	19840	1.6	2.5	3.9	65	78	50	79	63	67	18	13	0.63
Japon	122.6	0.6	21020	4.3	9.4	6.7	91	98	20	43	64	57	28	33	0.98
TOTAL	4736.2	1.8	3470	1.5	4.3	3.8	59	76	54	74	64	61	20	23	

NOTA : Los países se han clasificado según su PNB-pc en forma ascendente. En cada agrupación se ha seleccionado: a los países de mayor dinamismo, aquellos que convergen crecimiento y equidad (*); a los países de industrialización reciente (**), los más relevantes de la Cuenca del Pacífico, algunos representativos de América Latina y los líderes de cada Bloque Regional.

(***) A: Ingreso del 40% de la población con bajos ingresos

B: Ingreso del 10% de la población con más altos ingresos.

La relación A/B cuanto más se acerca a 1 indica mayor equidad en la distribución del ingreso.

FUENTE : Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990

Elaboración : Propia

d- Sin embargo, el mayor consumo privado no necesariamente implica un mayor bienestar de la población, ya que esto dependerá de la estructura social en la captación de los ingresos.

A modo de referencia, se observa en los últimos años que en los países de Altos Ingresos y en los países de Ingresos Bajos, el 40% de la población más pobre capta el equivalente al 80% del ingreso que percibe el grupo de ingresos más altos (10% de la población). En cambio, en América Latina la relación se ubica en niveles inferiores al 40%. Esto es, que el sector de población más pobre (40% de la población) capta una porción del ingreso nacional menor al 40% de la porción que capta el estrato de mayores ingresos (10% de la población).

Estos elevados niveles de inequidad que se dan en América Latina no se registran en países como Hungría, Yugoslavia, España, Israel, Singapur, Hong Kong, Corea, donde no obstante los distintos regímenes políticos todos ellos convergen en un sostenido crecimiento económico y una distribución del ingreso más igualitaria.

La situación de Estados Unidos (63%) se parece mucho más a los países de Ingresos Medios, que a los países de su mismo nivel como Japón y Alemania. Si bien es cierto que Estados Unidos, incrementa su consumo privado y reduce su ahorro interno; muestra, a su vez, menores niveles de equidad que otras potencias. Alemania (83%) y Japón (98%) muestran sociedades más homogéneas en la distribución del ingreso, observándose con claridad que estas últimas mantienen un mayor dinamismo y competitividad, con una mayor austeridad y equidad que Estados Unidos.

Si bien es cierto es innegable las profundas transformaciones sociales y la expansión económica en América Latina en el período que va de los 1930s a los 1970s, cuando el producto se quintuplicó, con un proceso rápido de urbanización, la educación y la esperanza de vida mejoró sustancialmente, se democratizaron los regímenes políticos e incluso se sentaron las bases para el desarrollo tecnológico en ciertas ramas importantes (Hirschman, 1986).

Sin embargo, del análisis de los indicadores presentados supra se concluye que en los últimos 15 años los países de América Latina, entre ellos el Perú, han disminuido su posición en el contexto internacional, registrando un creciente atraso tecnológico, economías sin mayor dinamismo productivo y una mayor inequidad social. Reflejan, así mismo, sociedades donde se han implantado patrones de consumo menos austeros en las capas sociales medias y altas, lo cual limita una mayor tasa de acumulación interna y de crecimiento económico.

En tanto, los países que se vienen industrializando con dinamismo económico y equidad de la región del Sudeste Asiático y también de Europa, muestran rasgos generales opuestos.

Se han dado diversas interpretaciones respecto al surgimiento de estas diferencias entre los países en desarrollo, sobre todo teniendo en cuenta el vertiginoso crecimiento de los NICs (newly industrialization countries) del Sudeste Asiático. La más difundida y menos sustantiva es la que opone la estrategia de industrialización "hacia adentro" en América Latina (AL) y aquella denominada "hacia afuera" en el Sudeste Asiático (SEA).

1.2 DIFERENCIACION ENTRE LOS PAISES EN DESARROLLO

En este acápite presentaremos apreciaciones de algunos analistas que han buscado entender el proceso de estancamiento productivo y crisis económica recurrente que vive latinoamérica en los últimos quince años aproximadamente, en la medida que refleja también factores que acompañan el proceso peruano.

Nos interesa comparar el Perú en relación a otros países en desarrollo de América Latina, pero también los países de AL en relación a los países del Sud Este Asiático que han tenido una impresionante expansión los últimos 15 años. Solamente nos vamos a referir en forma sintética a los aspectos más saltantes, que nos permitan extraer algunas enseñanzas y ubicarnos mejor en el mundo, para luego retormar estas conclusiones en el tema de estrategias productivas en el capítulo III.

En la década de los 70s Estados Unidos perdía sostenidamente su ritmo de productividad y su participación en su propio mercado, al mismo tiempo que Japón incursionaba raudamente en el mercado de países avanzados especialmente en el americano, demostrando mayor competitividad internacional. Esto evidentemente preocupó a los estadounidenses (y europeos), especialmente después de la segunda crisis del petróleo 1979.

En América Latina también fue recibido inicialmente con incredulidad el extraordinario desempeño exportador manufacturero de los NICs del SEA, países que se consideraban más atrasados que aquellos de América Latina.

Surgieron economistas neoclásicos americanos (y variantes) buscando explicar este auge japonés y el declinamiento de la productividad en EEUU y la mayoría de los países desarrollados. Al parecer no han llegado a explicar satisfactoriamente este proceso, pues en relación al tema de la productividad y el progreso técnico, los países industrializados han ensayado los métodos tradicionales de análisis económico y han resultado inoperante (Freeman y Pérez, 1988; Gereffi, 1989).

En relación a la experiencia de los NICs del SEA, e incluso del Japón, las propuestas neoclásicas más difundidas en el medio académico y más difundidas en los medios políticos de AL son aquellas que dicotomizan las estrategias de industrialización hacia afuera y hacia adentro. Para luego concluir que AL también, tendría que seguir el ejemplo del SEA implementando políticas que desarrollen los mercados con medidas de apertura económica. Es decir, medidas que ni siquiera en los mismos países desarrollados implementaban a cabalidad en los 80s.

Una cuestión a tener en cuenta es que la teoría económica es esquiva con un factor clave cada vez más importante para el crecimiento económico: la incorporación del progreso técnico. Además cada vez se van descubriendo otros factores claves para el desarrollo económico que no son considerados por las corrientes principales de la teoría económica. Estas no consideran, por ejemplo, la tecnología, el capital humano y las instituciones.²

En ese contexto de precariedad de la base teórica surge en los 80s una corriente de estudios empíricos comparativos, que busca conocer en forma global los procesos seguidos en distintas sociedades nacionales y ubicar los factores y las condiciones que permitieron el éxito o fracaso del patrón de crecimiento.

Varios estudios realizados encuentran, por ejemplo, que los países de AL en comparación con los SEA iniciaron sus procesos de industrialización más tempranamente (décadas 30s, 40s) mientras que en los del SEA se inició en los 60s. Sin embargo, éstos últimos han demostrado los últimos 15 años mayor dinamismo, mejor inserción al mercado mundial y una mayor equidad. Gereff (1989) señala que las estrategias usadas por los NICs-SEA combinan coherentemente fases denominadas hacia afuera y hacia adentro.

Asimismo, otros analistas encuentran que hay países en el mundo, sin importar, su marco político-institucional, orientación de "estrategia y de diferentes niveles de desarrollo, que muestran que es posible conciliar los avances en crecimiento económico y equidad social. Mientras que hay países como la mayoría de América Latina que se encuentran con el síndrome del "casillero vacío" (Fajnzylber, 1989).

Fajnzylber compara los resultados del desarrollo económico de los países, utilizando -en primer lugar- dos aspectos sustantivos: el dinamismo económico-productivo y la equidad. Evidentemente, detrás de cada uno de estos conceptos se encuentran un conjunto de factores y causalidades que configuran un tejido social e institucional y una estructura productiva específica.

² Autores como Nathan Rosenberg, Christian Freeman, John Zysman y Stephen Cohen, entre otros, iniciaron a mediados de los 70s esfuerzos teóricos y estudios empíricos que han permitido avanzar en la incorporación del cambio técnico como factor explicativo del crecimiento económico. Sin embargo, esta corriente del pensamiento y otras innovadoras no son parte del pensamiento predominante en los medios académicos ni políticos en América Latina.

CUADRO Nº 02

AMERICA LATINA^{a/}: CRECIMIENTO-EQUIDAD
(en porcentajes)

$$\text{EQUIDAD} = \frac{\text{Y de 40\% Pob. más pobre}}{\text{Y de 10\% Pob. más rica}}$$

	< 0.4 <u>c/</u>	> 0.4
< 2.4 ^{b/}	Bolivia Chile Perú Venezuela Costa Rica El Salvador Guatemala Honduras PBI: 21.0 ^{d/} Nicaragua PBI: 22.1 ^{d/}	Argentina Uruguay PBI: 13.0 PBI: 8.7
PBI/hab Tasa anual promedio de crecimiento (1965-1986) > 2.4	Brasil México Colombia Ecuador Paraguay Rep. Dominicana Panamá PBI: 66.0 PBI: 69.2	

FUENTE: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.
Tomado de: F. Fajnzylber, 1989.

- ^{a/} Incluye 19 países: ALADI, MCCA, Haití, Rep. Dominicana y Panamá.
^{b/} Crec. del PBI por hab. de los países industriales 1965-1985.
^{c/} Mitad de la relación comparable de los países industriales
^{d/} Porcentaje del PBI y de la población de América Latina.

Se establece como **criterio de dinamismo** la tasa de crecimiento del PBI per cápita alcanzada por los países desarrollados (PD) en el período 1965-85 que fue de 2.4%. Asimismo, como **criterio de equidad** se toma la relación entre la parte del ingreso nacional que absorbe el grupo de población 40% más pobre, por un lado, y la parte del ingreso que absorbe el 10% de población más rico. Este indicador alcanza en los PD un promedio de 0.8 a fines de los 70s. Esto quiere decir que el 40% más pobre absorbió el equivalente al 80% del ingreso nacional que absorbió el 10% de población más rico.

Teniendo en cuenta estos dos criterios para clasificar a los países de América Latina, se construye una matriz (Cuadro N^o 02) en que uno de los casilleros queda vacío:

"aquel que corresponde a los países que habrían alcanzado simultáneamente un crecimiento más rápido que el crecimiento de los países desarrollados y un nivel de equidad superior a la mitad del nivel que prevalece en estos países. (Fajnzylber, 1989). Es el síndrome del "casillero vacío".

En el período 1965-85 Brasil, México y otros países han mostrado dinamismo, pero al mismo tiempo una gran inequidad. Por otro lado, el Perú, Venezuela, Chile, Bolivia y otros se encuentran en el casillero donde se junta el estancamiento económico con una elevada inequidad.

Será que todos los países en desarrollo han tenido el mismo desempeño, ya que todos aparentemente atravesamos las mismas restricciones internas e internacionales? o será que América Latina no ha sabido ubicarse frente al reto de un mundo cambiante?

Tomando a otros países en desarrollo de distintos continentes y signos políticos, se construye otra matriz, donde se encuentra que el panorama es distinto. Aquí vemos que, en este período de veinte años, hay varios países que han logrado crecer sostenidamente y mejorar la distribución del ingreso nacional (Cuadro N^o 03).

Tenemos en este grupo diversidad de estrategia o patrones de crecimiento, diferente rol del estado, peso del capital extranjero, regímenes políticos, etc. Sin embargo, el casillero que está vacío en el caso de AL, en este cuadro si tiene ocupantes: China, Sri Lanka, Indonesia, Egipto, Tailandia, Hungría, Portugal, Yugoslavia, Corea, Israel, Hong Kong y España.

Para permitir una mejor plataforma de comparación, se elimina aquellos países con bajo grado de industrialización, sin agricultura, y con ubicación geopolítica excepcional. Queda un grupo que análogamente a los NICs (newly industrializing countries) Fajnzylber denomina GEICs (growth with equity industrializing countries): España, Portugal, Hungría, China, Corea y Tailandia.

CUADRO Nº 03

OTROS PAISES EN DESARROLLO a/: CRECIMIENTO-EQUIDAD
(en porcentajes)

EQUIDAD = $\frac{Y\ 40\% \text{ Pob. más pobre}}{Y\ 10\% \text{ Pob. más rica}}$

< 0.4 $\frac{c/}{}$ | > 0.4

< 2.4b/ PBI/hab Tasa anual promedio de crecimiento (1965-1986) > 2.4	Kenya Zambia Filipinas Costa de Marfil PBI: 3.5d/ Pob: 3.8d/	Bangladesh India PBI: 17.1 Pob: 35.1
	Brasil Turquía Mauritania Malasia PBI: 6.4 Pob: 2.7	Taiwan Sri Lanka Indonesia Egipto Tailandia Hungría Portugal Yugoslavia Corea Israel PBI: 73.0 Hong Kong Pob: 58.4

FUENTE: División Conjunta CEPAL/ONU/DI de Industria y Tecnología, sobre la base de Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, 1987 y 1988.
Tomado de: F. Fajnzylber, 1989.

- a/ Estos países representan 80.2% de la población y 79.5% del PBI del total de países en desarrollo excluida América Latina.
- b/ Crecimiento del PBI por habitante de los países industrializados 1965-1985.
- c/ Mitad de la relación comparable de los países industrializados.
- d/ Porcentaje del PBI y de la población de los países seleccionados.

Aunque estos países impliquen diversos patrones de crecimiento, sin embargo, es posible ubicar ciertos elementos comunes que contrastan con América Latina. En el Cuadro N^o 04 se presentan indicadores claves de los años 1985 y 1986, y se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1- El dinamismo del PBI per cápita (4.2%) es mayor al crecimiento de la población en los GEICs (1.3%); mientras que es a la inversa en América Latina (1.3% y 2.4%). El caso del Perú es crítico: 0.1% y 2.3%

2- El peso de producto manufacturero en el PBI es inferior en América Latina (19.4%) y en Perú (20%) en comparación con los GEICs (33.1%); aún cuando la participación de la agricultura en el Producto es muy parecida.

Por otro lado, la producción manufacturera per cápita en América Latina (US\$300) equivale a un tercio de los GEICs (US\$900), mientras que el Perú está por debajo del promedio latinoamericano (US\$256).

3- El dinamismo industrial en la década del 80 ha sido mayor en los GEICs. Tomando como base el VBP industrial por trabajador ocupado de 1980, se tiene que América Latina apenas mantiene su nivel (98.6) y el Perú retrocede peligrosamente hasta 79; mientras los GEICs adelantan a 127. Teniendo en cuenta que en esta década ocurre una acelerada modernización tecnológica del parque industrial a nivel internacional, se evidencia el enorme atraso acumulativo que va arrastrando AL.

4- Si bien se considera que la industria manufacturera es portadora de progreso técnico en relación con otros sectores económicos, sin embargo al interior de ésta la Química y Metal-mecánica son las que incorporan mayor progreso técnico, y por tanto su mayor peso y dinamismo en la estructura productiva de un país son muy positivos para lograr una mayor competitividad.

La importancia relativa de estos sectores es más baja en AL (16.9% en el valor agregado manufacturero) y en Perú (23%) que en los GEICs (31%). Sin embargo, el indicador sería mucho menor en el caso de América Latina y especialmente Perú, pues la producción química y metal-mecánica en nuestros países fundamentalmente es de ensamblaje de partes y piezas fabricadas fuera del país.

CUADRO Nº 04

AMERICA LATINA Y GEICs: INDICADORES ESTRATEGICOS DE DESARROLLO

	AMERICA LATINA a\	ABRAMEX b\	GEICs c\	PERU
1. Crecimiento				
. PBI/hab. US\$	1100.0	1930.0	2200.0	1090.0
. PBI/hab. tasa promedio 1965-86	1.3	2.4	4.2	0.1
. Población tasa	2.4	2.0	1.3	2.3
2. Competitividad				
. Indust. Manuf/PBI	19.4	28.3	33.1	20.0
. VBP Manuf. por ocupado (1980=100)	98.6	94.7	127.0	79.0
. Ind. Metalmec. y quim/VA Manuf.	16.9	29.3	31.4	23.0
. X/PBI	20.8	12.0	28.1	9.9
. Coef X Manuf/VBP	10.0	8.5	18.2	2.3
. Coef X Manuf/M Manuf.	0.3	0.8	1.0	0.2
3. Austeridad				
. Ahorro/PBI	15.7	21.8	27.9	7.0
. Deuda Ext/PBI	79.0	71.0	38.0	45.0
. IDE/PBI	10.9	10.6	3.0	s.i.
4. Equidad				
Y del 40% Pob. pobre/ Y del 10% Pob. rica	0.3	0.3	0.7	0.2

FUENTE: F. Fanzyber, 1989 y Banco Mundial, 1988

a\ América Latina (19 países) incluye: ALADI, MCCA, Haití, República Dominicana y Panamá.

b\ Argentina, Brasil y México

c\ GEICs: Corea, Taiwán, España, Hungría, Portugal, Tailandia y Yugoslavia./

5- La capacidad de acceder a mercados externos es un indicador fundamental para medir su competitividad. Los GEICs exportan el 28.1% de su PBI, América Latina el 20.8% y el Perú mucho menos con el 9.9%.

El mayor peso de las exportaciones latinoamericanas recae en productos primarios o semiprocesados, basándose en ventajas del recurso natural. Por ello, para poder apreciar mejor la competitividad lograda por las economías es necesario apreciar la capacidad para producir manufacturas eficientemente, que se refleja en la exportación manufacturera.

El coeficiente Exportación Manufacturera/ PBI es menor para AL (.10%) que para los GEICs (18.2%), mientras que para el Perú es mucho más bajo (2.3%). Sobre este indicador en caso del Perú, se considera que está sobreestimado pues con la política de promover exportación no tradicionales, se considera productos manufactureros a algunas materias primas que solamente tienen un procesamiento básico (zamac, etc).

6- El nivel de competitividad de la industria medido por el cociente entre exportaciones e importaciones manufactureras es muy inferior en AL (0.3) y Perú (0.2). Es decir, en Perú el volumen de exportaciones manufactureras llega apenas al 20% del volumen de las importaciones manufactureras. Mientras que en los GEICs prácticamente el monto de ambos es igual (1.0).

Este indicador refleja una diferencia cualitativa en la visión estratégica de desarrollo de las élites de América Latina que siguen orientando básicamente al mercado externo materias primas y semialaborados, mientras que los GEICs hace más de 15 años han orientado su producción manufacturera al mercado externo, combinando el desarrollo de su mercado interno con una inserción ventajosa al comercio mundial. México, es un caso especial en el desarrollo manufacturero exportador de AL, por su cercanía con EEUU, especialmente a partir del segundo quinquenio de los 80s.

7- El esfuerzo de ahorro interno es notoriamente inferior en América Latina (15.7% del PBI) que en los GEICs (27.9%), que además en AL va acompañado de un nivel de endeudamiento externo mucho mayor (79% vs 38%) y de inversión directa extranjera mayor (10.9 vs 3%). En el Perú el esfuerzo de ahorro interno sólo fue de 7% del PBI en 1984-86.

8- El liderazgo empresarial industrial ha sido menor en el conjunto de la élite y de menor contenido nacional en AL que en los GEICs. La calidad del liderazgo empresarial es clave para trazar estrategias que conduzcan al país a mejorar su competitividad. Para ello se requiere un empresariado con un componente importante de base nacional, con vocación industrialista (y no especulativa), especialmente con presencia en las ramas que constituyen los focos de irradiación del progreso técnico, y que se apoyen en competitividad auténtica. Es decir empresario "schumpeterianos" de algún modo.

En el Cuadro No. 05 se puede comparar a los 10 mayores conglomerados empresariales (dado por el nivel de ventas) en países como México, Brasil, Perú, Corea y Taiwan, teniendo en cuenta el tipo de propiedad y el sector económico en que están ubicadas se puede concluir lo siguiente:

Las empresas ubicadas en el sector industrial en América Latina tienen un peso evidentemente menor en la economía nacional que las firmas de los GEICs asiáticos: México 25%, Brasil 10%, Perú 19%; mientras que en Corea y Taiwan tienen una presencia de 84% y 55% respectivamente. En América

Latina tienen mayor presencia en Energía, Minería y Comercio.

Las empresas industriales de los conglomerados de América Latina están básicamente presentes en las ramas automotriz (México, Brasil) y alimentos (Perú) en contraste con la diversificada presencia industrial en los países del SEA. Los sectores portadores por excelencia de progreso técnico (química y bienes de capital) prácticamente inexistente en AL, mientras que representa el 73% en Corea y 24% en Taiwan.

Respecto al tipo de propiedad de las empresas en estos conglomerados se observan diferencias notables. Las grandes empresas nacionales tienen una presencia reducida en la industria: Perú 9.7% o casi nula (Brasil y México); y por el contrario en Corea (80.3%) y Taiwan (27.7%). A nivel de toda la economía las empresas privadas nacionales tienen mayor presencia en Brasil y México sólo en el Comercio, mientras que en el Perú muestran una presencia más diversificada logrando un total de 28.2%

La participación de las empresas estatales logra niveles elevados en todos los países del cuadro excepto en Corea. La diferencia cualitativa es que en Taiwan las empresas estatales comparten el liderazgo en el sector manufacturero con las empresas privadas (mayormente de mediano tamaño), mientras que en AL las empresas estatales están fundamentalmente ubicadas en los sectores de energía, comunicaciones, minería y comercio.

Finalmente, llama la atención la ausencia de empresas transnacionales entre los mayores conglomerados en Corea y Taiwan, mientras que en AL han tenido un rol muy fuerte en la configuración del liderazgo empresarial. En Perú se ha considerado a Bayer, Kolinós, La Fabril, Matsushita, y además Southern y Occidental.

1.3 CONCLUSION: URGENCIA DE MODIFICAR EL PATRON DE INDUSTRIALIZACION

Cuáles son esos rasgos comunes del patrón de industrialización que a lo largo de los 80s han conducido a la mayoría de los países de América Latina a una situación de estancamiento productivo, inestabilidad macroeconómica, pobreza masiva y grave crisis política; especialmente en el Perú ??

Resumiendo se podría señalar que son cinco las características más saltantes (Fajnzylber, 1989; Pinto, 1989; Gereff y Wyman, 1990, Klaus Esser, 1989):

1- La inserción a la economía internacional fundamentalmente vía materias primas, generando una economía sustentada en el aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas, proporcionadas por la generosa dotación de recursos naturales.

2- La industrialización orientada unilateralmente al mercado interno, basada en la provisión de divisas baratas de la exportación primaria, y orientada al ensamblaje (y no en la fabricación) de partes y piezas de bienes de consumo duradero y bienes de capital.

3- La escasa transformación de la estructura productiva tradicional en la agricultura que impidió la mayor ampliación del mercado interno, favoreciendo la concentración de la propiedad y el ingreso, y un patrón de consumismo contrario al incremento del ahorro interno.

4- Una lógica rentista del empresariado nacional y precario liderazgo en sectores productivos cuyo dinamismo y contenido definen el perfil industrial del país; expresando su elevada aversión al riesgo explicado en parte por su origen terrateniente.

5- La configuración de un estado y una política económica funcional a los requerimientos de la élite local rentista que cedió una parte importante de su espacio al capital extranjero. La política económica se caracterizó por una política de protección elevada, permanente e indiscriminada; con un claro sesgo antiexportador y antiagrario.

6- La incapacidad de las élites locales para visualizar la importancia de la asimilación y adaptación de los avances tecnológicos internacionales a la realidad de nuestros países, la incapacidad de la sociedad latinoamericana para endogenizar el progreso técnico y generar ventajas competitivas a partir de nuestras potencialidades y limitaciones, y que está directamente vinculado a la estrategia de industrialización seguida en América Latina con distintos ritmos y calendarios.

Todo ello ha conducido al denominado síndrome del "casillero vacío" en América Latina, cuya superación es urgente, y no sólo implica realizar ajustes macroeconómicos de corto plazo, sino una modificación estructural de la economía, el Estado y la sociedad, en el marco de los cambios internacionales que marcan la globalización y el patrón emergente de producción flexible.

CUADRO N° 05

COMPARACION AMERICA LATINA Y SUD-ESTE ASIATICO: Tipo de liderazgo empresarial

SECTORES	MEXICO			BRASIL			PERU			COREA			TAIWAN					
	Propiedad		Total	Propiedad		Total	Propiedad		Total	Propiedad		Total	Propiedad		Total			
	Empres	Privada		Empres	Privada		Empres	Privada		Empres	Privada		Empres	Privada				
	Estatal	Nacional	Estatal	Nacional	Estatal	Nacional	Estatal	Nacional	Estatal	Nacional	Estatal	Nacional	Estatal	Nacional				
%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%				
ENERGIA	63.6		63.6	65.0	14.5	79.9	16.0		4.1	20.1	15.6		15.6	39.7		39.7		
MINERIA				4.8		4.8	6.0	4.7	4.0	14.7								
INDUSTRIA	3.5		21.5	25.0		10.2	10.2	6.2	9.7	3.1	19.0	4.1	80.3	84.4	27.4	27.7	55.1	
Alimentos																		
Textiles																		
Siderurgia	3.5		3.5				2.4	1.7		4.1								
Química			2.5	2.5			2.2		1.3	3.5			4.8	4.8	19.8	19.8		
Bs. de Capital													67.7	67.7	4.2	4.2		
Automotriz			19.8	19.8		10.2	10.2						3.4	3.4				
COMUNIC. TRANSPOR	8.4		8.4				2.4			2.4								
COMERCIO		3.1	3.1		5.5	5.5	13.7	5.4	1.9	21.0								
CONSTRUCCION															5.3	5.3		
FINANZAS			s.l.	s.l.		s.l.	14.4	8.4		22.8			s.l.	s.l.		s.l.		
TOTAL	75.5	3.1	21.5	100.0	69.6	5.5	24.9	100.0	58.7	28.2	13.1	100.0	4.1	95.6	100.0	72.3	27.7	100.0

FUENTE: Para México, Brasil, Corea y Taiwan, tomado de F. Fajnzylver, 1989; para Perú elaboración basada en Lira y Félix, 1989.

CAPITULO II

EVOLUCION DEL PROCESO DE DESARROLLO PRODUCTIVO EN EL PERU

Para la concepción y formulación de una estrategia de desarrollo productivo con un enfoque integral se requiere conocer las principales características de la evolución de las actividades económico-productivas, pero sobre todo es imprescindible precisar la lógica de funcionamiento de la economía que va moldeando determinado perfil productivo y su correlato en otros ámbitos de la sociedad peruana. Es decir, la lógica del patrón de crecimiento.

En este estudio se considera que las economías nacionales, así como la economía mundial, atraviesan una serie de ciclos de larga evolución (además de los ciclos cortos) que corresponden a determinados patrones de crecimiento, retomando las tesis schumpeterianas acerca de la evolución cíclica del sistema capitalista mundial. Como se verá en el capítulo III, a cada patrón de crecimiento le corresponde un patrón tecno-productivo dominante que se convierte en sentido común no solo de los ingenieros y empresarios sino de toda la sociedad (Freeman y Pérez, 1988).

En la época republicana, la economía peruana atraviesa tres ciclos de larga duración. Thorp y Berthram (1985) distinguen el período iniciado en la década de 1830s hasta 1860/70s, el segundo ciclo iniciado en 1890 hasta la década de 1930s y el tercero iniciado en la década de 1940s, el cual parece finalizar para nuestro país en la década de los 80s.

Cada uno de estos ciclos de la economía peruana corresponden a una forma particular de relación entre los sectores productivos y a un modo específico de inserción con respecto a la economía internacional. Asimismo, en la fase expansiva se han acompañado de regímenes políticos más o menos estable (período de Ramón Castilla, Oncenio de Leguía, regímenes de Odría y de Prado); y en la fase crítica como consecuencia de la caída del producto y las exportaciones, se generan presiones inflacionarias y una gran inestabilidad económica y política (crisis y colapso de 1880s, crisis de los años 30, y actualmente la grave crisis de fines de los 80s).

El segundo ciclo largo de la economía peruana aproximadamente entre 1890s - 1940s corresponde a la evolución del denominado patrón primario exportador. Posteriormente, la economía peruana transita en la década del 40 desde el patrón primario-exportador hacia la configuración de un nuevo patrón de crecimiento que priorizó un tipo de industrialización orientada unilateralmente al mercado interno basado en las divisas generadas por productos primarios.

En este tercer ciclo, un período aproximado de cuarenta años 1950s-1990s, la economía peruana desarrolla un movimiento cíclico de marcadas fases. La primera fase es la de Auge, la segunda de Desaceleración y la última de Declinación y agotamiento.

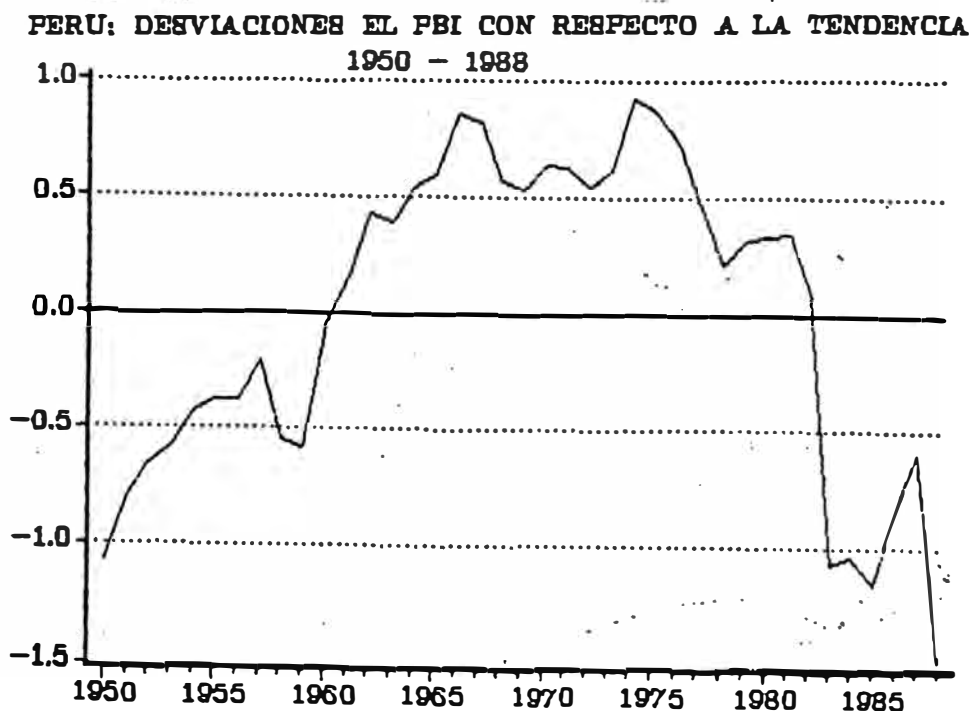
En este capítulo se trata de establecer una visión global de la evolución del patrón de crecimiento todavía vigente, usualmente denominado "industrialización por sustitución de importaciones", y un breve análisis de la política económica que forjó este patrón, que nos permita establecer los factores explicativos de los graves problemas que atraviesa la sociedad peruana a inicios de los 90s. Antes de entrar en este análisis, se presenta primero la descripción de la evolución del ciclo largo de la economía peruana en este período.

2.1 EVOLUCION DEL CICLO LARGO DE LA ECONOMIA PERUANA 1950-90

En esta primera parte del capítulo se hace un recuento básicamente descriptivo de este tercer ciclo, a partir del análisis de la evolución de las principales variables macroeconómicas. Es necesario señalar que si bien el lapso que dura cada fase no se puede señalar con exactitud, sin embargo, si se observan las tendencias con claridad.

La variable macroeconómica más importante es el producto generado por la economía. En el siguiente gráfico se visualiza el ciclo largo de la economía peruana en el período 1950-90 (Gráfico N°1), graficando las variaciones del PBI respecto a la tendencia, o sea respecto a la tasa de crecimiento promedio que fue de 3.4% en este período.

GRAFICO NO. 1



a. Primera Fase: La Expansión 1950-64

En esta fase el PBI mantiene una alta tasa de crecimiento anual (5.9%), marcadamente determinada por la acelerada industrialización, mostrando la industria manufacturera la mayor tasa de crecimiento sectorial con 7.7% promedio anual. Este tipo de industria sustitutiva excesivamente absorvedora de insumos y bienes de capital importados creció sustentada en las divisas generadas por el extraordinario incremento de las exportaciones, especialmente mineras y pesqueras. Las exportaciones crecieron a una tasa promedio de 8.1% (Gráficos N^{os} 2, 4, 5, 12).

La agricultura, en un primer momento presenta problemas por la pérdida de importancia en la demanda externa; sin embargo, luego, la recomposición del mercado interno motivada por la rápida expansión del consumo urbano, permite un mejor desempeño, pero siempre por debajo del PBI (Gráfico No. 3).

El Consumo, tanto Privado como Público, fueron variables que sostuvieron la expansión de la actividad productiva. El Consumo Privado -teniendo mayor peso que el Público- crece al inicio casi al mismo ritmo que el PBI, mientras que el Consumo Público lo hace por debajo de este ritmo. Ya en los sesentas ambos se dinamizan fuertemente, explicitando el proceso de urbanización y la política reformista del primer gobierno de Belaúnde (Gráficos N^{os}. 6 y 7).

La Inversión Privada se fomenta mediante generosas exoneraciones tributarias a la capitalización de utilidades lo que, en un primer momento, trae frutos respecto a sectores extractivos de exportación. En un segundo momento, la inversión privada favorecida por las políticas altamente proteccionistas ofrece un crecimiento sostenido hasta el fin de esta fase, ligada a la industrialización sustitutiva (Gráfico N^o 8).

Por otro lado, la Inversión Pública presenta oscilaciones que reflejan el uso de la política fiscal como reactivador de la economía y como mecanismo de ajuste ante desequilibrios de la Balanza de Pagos (Gráficos No. 9).

Estas inversiones se sesgan hacia la Construcción, indicando el esfuerzo de construcción de infraestructura para las actividades exportadoras y también el incipiente proceso de urbanización; siendo relativamente menor el esfuerzo en la formación de Maquinaria y Equipo (Gráficos N^{os} 10 y 11).

Las Exportaciones se vinculan básicamente con las actividades extractivas mineras y pesqueras, siguiendo una dirección creciente y uniforme al ciclo productivo, y desde 1959 ascienden por encima de éste, manteniendo este ritmo hasta la fase siguiente (Gráfico No. 12).

Las Importaciones tienen dos etapas: una primera de caída por ajustes en la economía y otra de crecimiento desde 1959 hasta más

allá de esta fase, por efecto de la expansión de una industria basada en insumos y bienes de capital importado (Gráfico Nº 13).

El financiamiento de la fase expansiva se da, principalmente, sobre la base del ahorro externo, especialmente con inversión directa extranjera en el sector minero y también en la industria manufacturera. Aunque en ésta última y en la pesquería es importante el aporte de la inversión nacional. Se observará que en la fase de agotamiento del ciclo, al retraerse la inversión privada, el aporte del financiamiento externo excede largamente el 2.5% del PBI, nivel al que se llegó en esta fase de Auge. (Gráficos Nºs 14 y 15).

CUADRO Nº 06

INDICADORES POR FASES DEL PATRON DE CRECIMIENTO
(Variaciones Porcentuales)

POR FASES DE PATRON	50-64	65-74	75-90
PRODUCTO BRUTO INTERNO	5.9	4.8	0.1
PRODUCTO BRUTO INTERNO PER CAPITA	3.1	1.9	-2.2
PBI AGROPECUARIO	2.5	2.6	0.9
PBI AGROPECUARIO PER CAPITA	-0.3	-0.2	-1.4
PBI MANUFACTURERO	7.6	5.1	-0.9
PBI MANUFACTURERO PER CAPITA	4.9	2.2	-3.2
EXPORTACIONES	8.1	1.6	1.9
EXPORTACIONES PER CAPITA	5.2	-1.2	-0.4
POBLACION HABITANTES	2.7	2.8	2.4
PRODUCTO BRUTO INTERNO PER CAPITA	152	212	208
EXPORTACIONES PER CAPITA	34	51	47
CONSUMO PER CAPITA	112	167	156

Fuente: BCR, INEI, INP
Elaboración: Propia

b. Segunda Fase: La desaceleración 1965-74

Esta fase se caracteriza por tener un crecimiento promedio del PBI (4.8%) relativamente menor que la fase anterior (5.9%), pero este dinamismo se sostiene por un lapso de diez años entre 1965 y 1974 (Cuadro Nº 1). Sin embargo, en esta fase se generan las condiciones para que a partir de 1975 el dinamismo del producto y sus componentes vaya decreciendo paulatina y sostenidamente.

En este período el sector Industrial mantuvo un dinamismo sostenido con una tasa de crecimiento promedio de 5.1% aunque menor a la fase anterior que fue de 7.7%. Esta elevada demanda expresa -evidentemente- el ascenso de las capas medias urbanas y el crecimiento de Lima, principalmente.

La producción pesquera industrial (harina de pescado) crece en forma extraordinaria, asociado al incremento de precios internacionales y la política depredatoria de las empresas. La agricultura, en esta fase presenta un desempeño similar que en la fase anterior y mejor que la posterior. La minería va perdiendo dinamismo, debido principalmente a la inestabilidad política que se generó para la inversión en esta actividad, y la reorientación sectorial de la inversión directa extranjera a nivel internacional (Gráficos N^{os} 2 al 5).

El Consumo Privado y Público son las variables más importantes para explicar el estímulo a la actividad productiva. En esta fase las fluctuaciones del ciclo del PBI, el Consumo Privado y la Industria se desplazan con uniformidad, lo que evidencia la orientación predominante del sector manufacturero a la producción de bienes de consumo masivo, y mucho menos a la producción de insumos y bienes de capital. En esta fase tanto el consumo privado como público crece por encima de la curva del PBI. Es por ello, que en estos años el consumo per cápita promedio es mayor que en las otras dos fases. (Gráficos N^{os} 6 y 7).

Se distancian las curvas del Producto y de la Inversión Privada. El movimiento de la inversión privada que venía en ascenso de la fase anterior, tiene una persistente caída hasta 1970, luego va creciendo hasta tener un punto de inflexión en 1975. Esto indicaría que en esta fase el crecimiento industrial se basó fundamentalmente en el esfuerzo de inversión de la fase anterior. El dinamismo decreciente de las exportaciones se explicaría, en parte, por la ausencia de inversiones en esta actividad en esta fase (Gráfico N^o 8).

La Inversión Pública muestra dos etapas: una por debajo de la curva del PBI; y otra en constante ascenso desde 1970 hasta 1974. Esta última etapa está ligada al nuevo rol del Estado con grandes proyectos de inversión productiva y de infraestructura económica en el gobierno militar. El gasto en inversión estatal está fuertemente ligado al financiamiento externo en esta fase (Gráfico N^o 9).

El Sector Externo se caracteriza por la pérdida de ajuste entre exportaciones y la curva del producto. Primero crece y luego decae sostenidamente en el marco de una política económica anti-exportadora que no genera ni el crecimiento ni la diversificación del paquete exportador, continuando la predominancia de materias primas (Gráfico N^o 12).

Por otra parte, las Importaciones en este período se ajustan al ciclo del producto, sigue su curva ascendente hasta 1967 en el marco del impulso sustitutivo. Luego decae, hasta retomar su impulso dentro del contexto de la política industrial del gobierno militar que llevó al extremo el proteccionismo rentista. A partir de este auge, la expansión del consumo y por tanto de las importaciones marcará un importante límite al crecimiento, frente a las exportaciones declinantes.

El financiamiento se da por fuente interna y externa. La primera a través del déficit fiscal y la correspondiente expansión monetaria. Por su parte, el flujo de Capitales Privados de Largo Plazo, luego de decaer a partir de 1965 retoma un ascenso rápido a partir de 1970 prolongándose hasta 1975. Además, la Inversión Directa Extranjera aumenta, dándose principalmente en petróleo frente a la crisis mundial del crudo. Además, las demandas de financiamiento de los proyectos estatales encuentran un mercado internacional con exceso relativo de liquidez, en parte debido al al reciclaje de los petrodólares y también la baja de la rentabilidad en las economías avanzadas.

El flujo de capitales para el sector público resalta por su magnitud e importancia en este período, siendo aplicado mayormente a gastos no productivos y que luego van a dar origen a los problemas de estrangulamiento financiero por incapacidad de pago de la deuda contraída (Gráficos N^{os} 14 al 16).

Tercera Fase: Declinación y agotamiento 1975-90

Comprende quince años desde 1975 hasta 1990, y se le denomina así porque se constata la culminación del dinamismo generado en la fase expansiva y el inicio de un proceso tendencialmente recesivo atravesado por "ciclos cortos" que en esta fase presentan una mayor duración y frecuencia.

El PBI muestra una tasa de apenas un 0.1% de crecimiento promedio anual en este período.

El decaimiento del sector manufacturero en esta fase es muy drástico comparado con el vigoroso crecimiento anterior. Su tasa de crecimiento promedio es negativa (-0.9%) durante los últimos 15 años, y a partir de 1978 su dinamismo está por debajo del PBI (Gráfico N^o 02).

Los sectores Exportadores y Agropecuario presentan un reducido crecimiento, en el marco de políticas antiexportadoras y antiagrarias, contribuyen en algunos momentos a contener la fase depresiva del ciclo de la economía.

El Consumo mantiene su gravitante efecto en el comportamiento económico, aunque el Consumo Público pierde importancia relativa; siendo utilizado como variable regulatoria ante crisis de la balanza de pagos.

En esta fase la Inversión pierde significación en el movimiento del ciclo largo, a pesar que -como veremos más adelante- presenta incrementos relativamente significativos en cada período de expansión de los ciclos cortos. En un primer momento, se relacionan a proyectos de inversión pública que al parecer no estuvieron bien orientados para generar mayor capacidad productiva real; y en un segundo momento se relacionan a la última fase expansiva "heterodoxa" de una misma estructura

industrial adicta a divisas, que desencadenaría una crisis más de balanza de pagos (Gráfico N^{os} 8 y 9).

La Inversión estuvo sustentada básicamente en financiamiento externo, especialmente la inversión pública. La inversión privada se orientó a maquinaria y equipo y la inversión pública a la construcción.

El déficit fiscal y su monetización explica una parte del endeudamiento público a largo plazo (Gráficos N^{os} 14 al 16). En el marco de los desequilibrios macroeconómicos generados en este período, se observa que el déficit fiscal constituyó la principal variable explicativa del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos.

Las Exportaciones siguen el curso decreciente del ciclo económico, expresando las crecientes dificultades del aparato productivo nacional para expandir y diversificar mercados, habiendo continuado las políticas antiexportadoras. Alrededor de 1979-80 las exportaciones presentan un fuerte incremento debido a variaciones coyunturales de las cotizaciones internacionales.

Mientras las Importaciones, se vinculan al proceso de ajuste con variaciones que responden a los períodos expansivos y recesivos de los ciclos cortos, característica de esta fase de agotamiento.

En esta fase se ha llegado a niveles nunca vistos de estancamiento del producto total, y de cada uno de los sectores productivos, así como de las exportaciones.

La tasa de crecimiento promedio del PBI en el período 1950-90 es de 3.4% mientras que en esta fase presenta solamente un 0.1%. Asimismo, el PBI per cápita decrece y también lo hace el PBI agropecuario per cápita, lo cual es un indicador clave de los problemas del agro nacional y el incremento de la dependencia alimentaria. Finalmente, la tasa de crecimiento de la productividad global presenta un preocupante -2.9% en esta fase, frente a una baja tasa promedio de 0.5% a lo largo del ciclo.

Este proceso sostenido de deterioro económico-productivo se da en un contexto interrelacionado con otros hechos que le dan a este período un significado distinto. En primer lugar, a partir de 1980 el nuevo escenario democrático en donde interactúan las fuerzas políticas de la sociedad; segundo, la crisis de la deuda externa y la diferenciación al interior del bloque de los PED; tercero, los fracasos de sucesivos programas de estabilización y de políticas populistas; y cuarto, se acrecienta la incapacidad de la sociedad civil y de los partidos políticos de buscar propuestas de consenso en el marco de una mayor polarización social y empobrecimiento generalizado.

De tal manera que la extrema situación en que nos encontramos a fines de los 80s e inicios de los 90s expresa el fin del tercer

ciclo largo de la economía peruana, y la generacion de las bases para un nuevo ciclo expansivo de larga duraci3n.

Acerca de los ciclos cortos de la econom3a peruana

A modo de referencia se presenta en este ac3piteme algunas observaciones sobre los cinco ciclos cortos que se han presentado a lo largo del tercer ciclo largo (véase Cuadro N2 07), correspondiendo a la política de "arranque" y "freno" de la política económica. Los dos primeros con una duraci3n total de diez años, mientras los tres últimos con una menor duraci3n, de nueve, siete y cinco años. Mientras que los períodos de recesi3n de los ciclos cortos son cada vez de mayor extensi3n; y se observando que recién en los dos últimos ciclos la tasa de crecimiento del PBI muestra un valor negativo en los picos recesivos.

CUADRO No. 07

CICLOS CORTOS EN LA ECONOMIA PERUANA 1950-90

PERIODOS	DURACION TOTAL	EXPANSION	RECESION
PRIMERO	50-59 (10 Años)	50-57 (8 Años)	58-59 (2 Años)
SEGUNDO	60-69 (10 Años)	60-66 (7 Años)	67-69 (3 Años)
TERCERO	70-78 (9 Años)	70-74 (5 Años)	75-78 (4 Años)
CUARTO	79-85 (7 Años)	79-81 (3 Años)	82-85 (4 Años)
QUINTO	86-90 (5 Años)	86-87 (2 Años)	88-90 (3 Años)

Elaboraci3n : INP - DGPE

La presencia de estos ciclos cortos con mayor frecuencia y profundidad en la última fase del ciclo largo, muestran con claridad los límites de la dinámica económico-productiva que genera una insuficiencia estructural de demanda efectiva en la econom3a peruana.

En esta fase de desaceleración del ciclo largo, frente al retraimiento de la inversión privada, el proyecto velasquista impulsa un fuerte rol de la inversión pública, lamentablemente basada en lo fundamental en un irresponsable endeudamiento externo. Asimismo, se impulsa una industria sobreprotejida crecientemente insumidora de divisas, y una política cambiaria antiexportadora. Todo ello presiona fuertemente al déficit en la balanza comercial, y luego el servicio de la deuda externa presiona a la balanza en cuenta corriente.

Como se observa el Gráfico Nº 16 los picos negativos de la balanza en cuenta corriente como % del PBI ocurren en 1975, 81-82 y luego 86-87-88 y coinciden con los períodos recesivos de los ciclos cortos.

CUADRO Nº 08

CICLOS CORTOS: PRINCIPALES VARIABLES

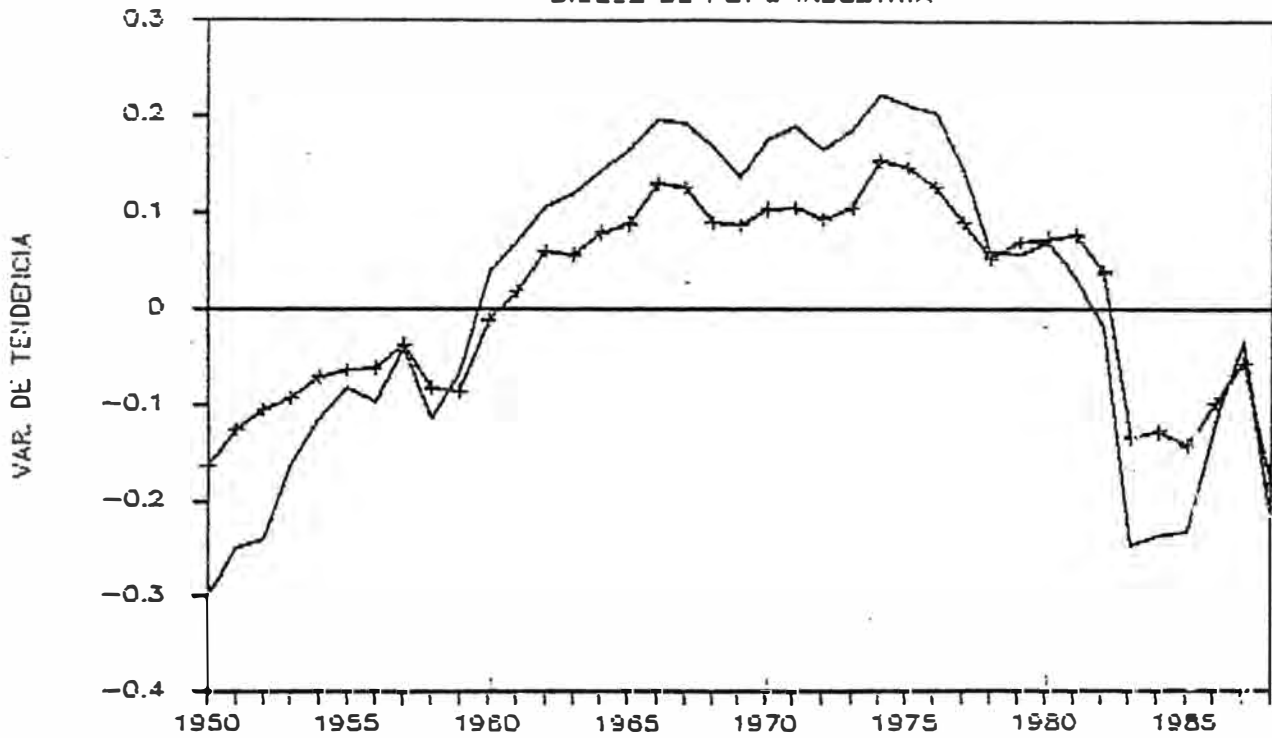
Períodos	PBI	FBKF	DF
50-57 Expansión	6.00	13.13	27.30
58-59 Recesión	1.55	-16.03	32.78
60-66 Expansión	7.36	10.46	55.93
67-69 Recesión	2.64	-6.49	-21.39
70-74 Expansión	5.51	18.40	-7.18
75-78 Recesión	1.51	-6.87	3.78
79-81 Expansión	4.90	15.93	110.72
82-85 Recesión	-1.33	-12.43	-16.96
86-87 Expansión	8.85	18.48	83.46
88-90 Recesión	-9.56	-16.02	-17.62

Elaboración: IMP-DGPE

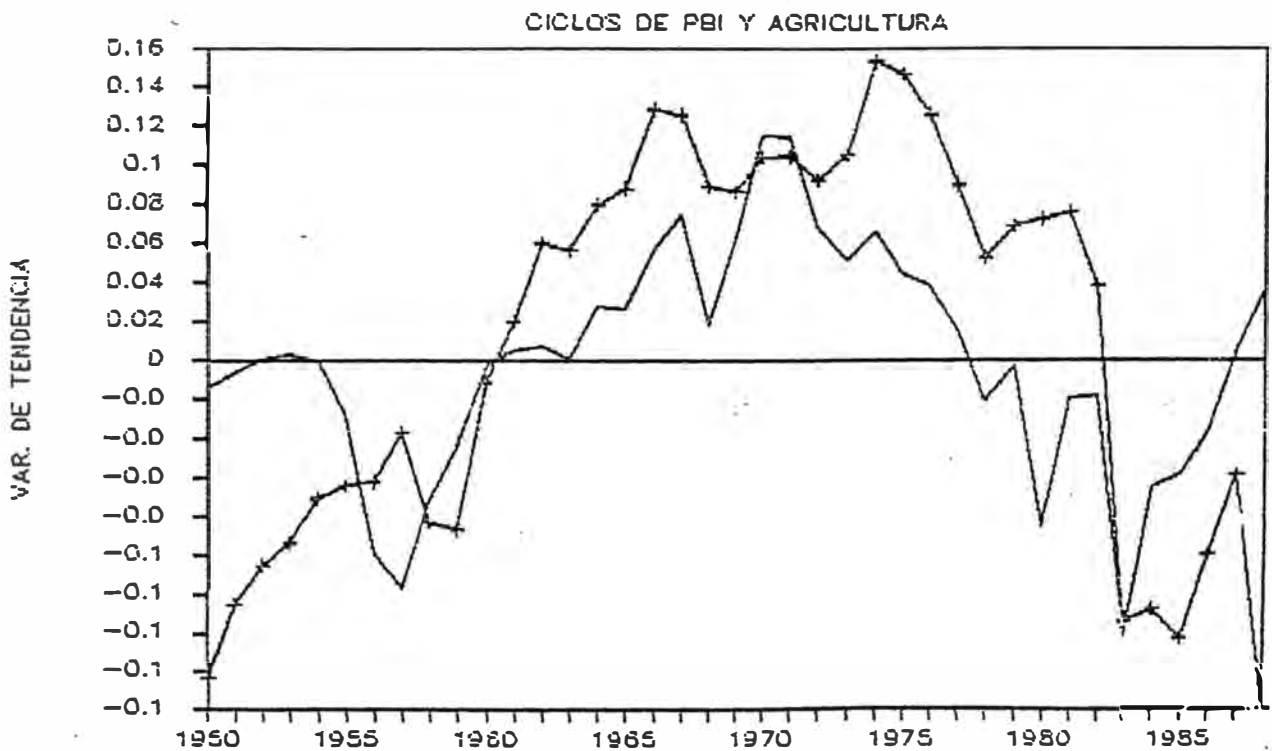
Los gobiernos buscaron administrar la demanda: frente al estancamiento de la demanda efectiva interna se utilizó el déficit fiscal para reactivar la economía. Posteriormente, frente al consiguiente desequilibrio en la balanza de pagos se buscó reprimir la demanda reduciendo el déficit público (Jiménez, 1986). Las políticas de "arranque" fueron inevitablemente seguidas por las políticas de "freno", generándose una creciente inestabilidad política y social, que a su vez tornaba más difícil la inversión productiva, retroalimentando una dinámica especulativa.

En esta fase se evidencia el carácter estructural del déficit fiscal y externo porque es consecuencia de un patrón de acumulación que reduce la capacidad de consumo de grandes sectores sociales, exporta los efectos indirectos al no ser capaz de producir localmente rubros importantes de insumos y bienes de capital, y además no genera un nivel de competitividad que permita acceder a mercados externos diversificados y crecientes.

GRAFICA No. 2
CICLOS DE PBI E INDUSTRIA



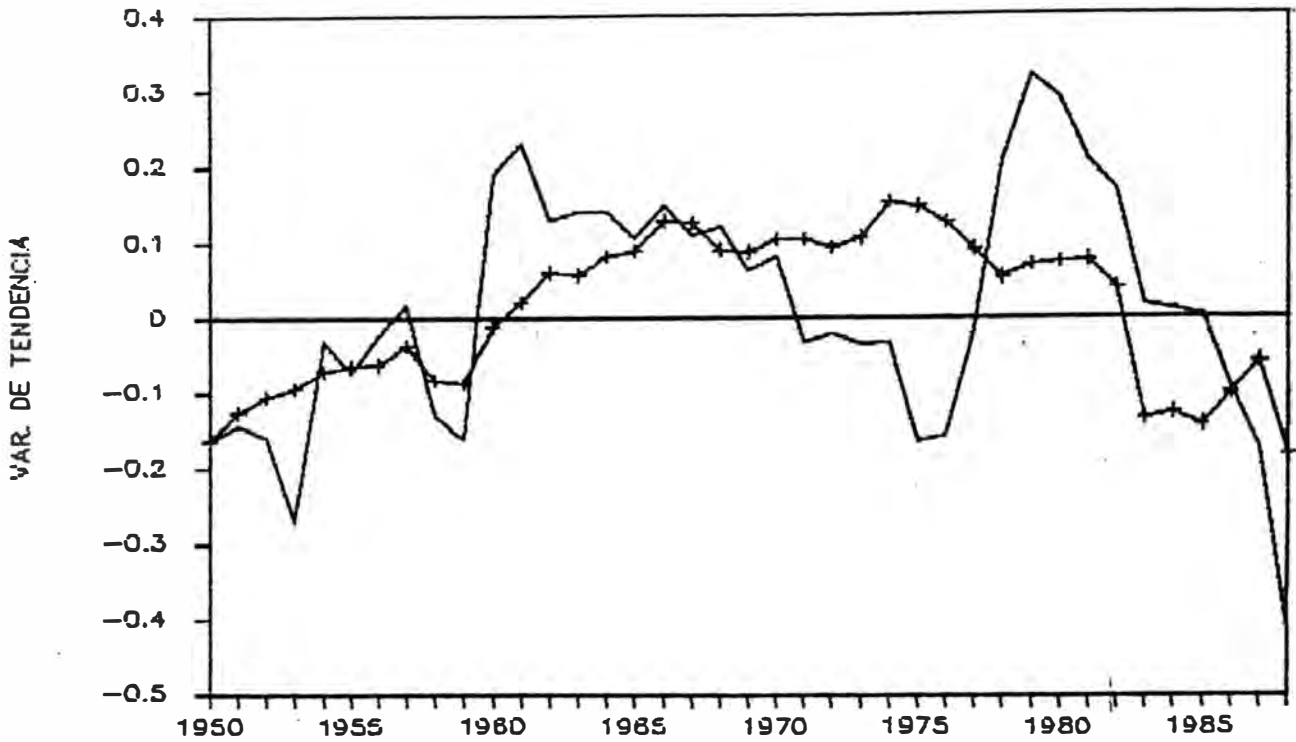
— IND + PBI
GRAFICA No. 3



— AGRI + PBI

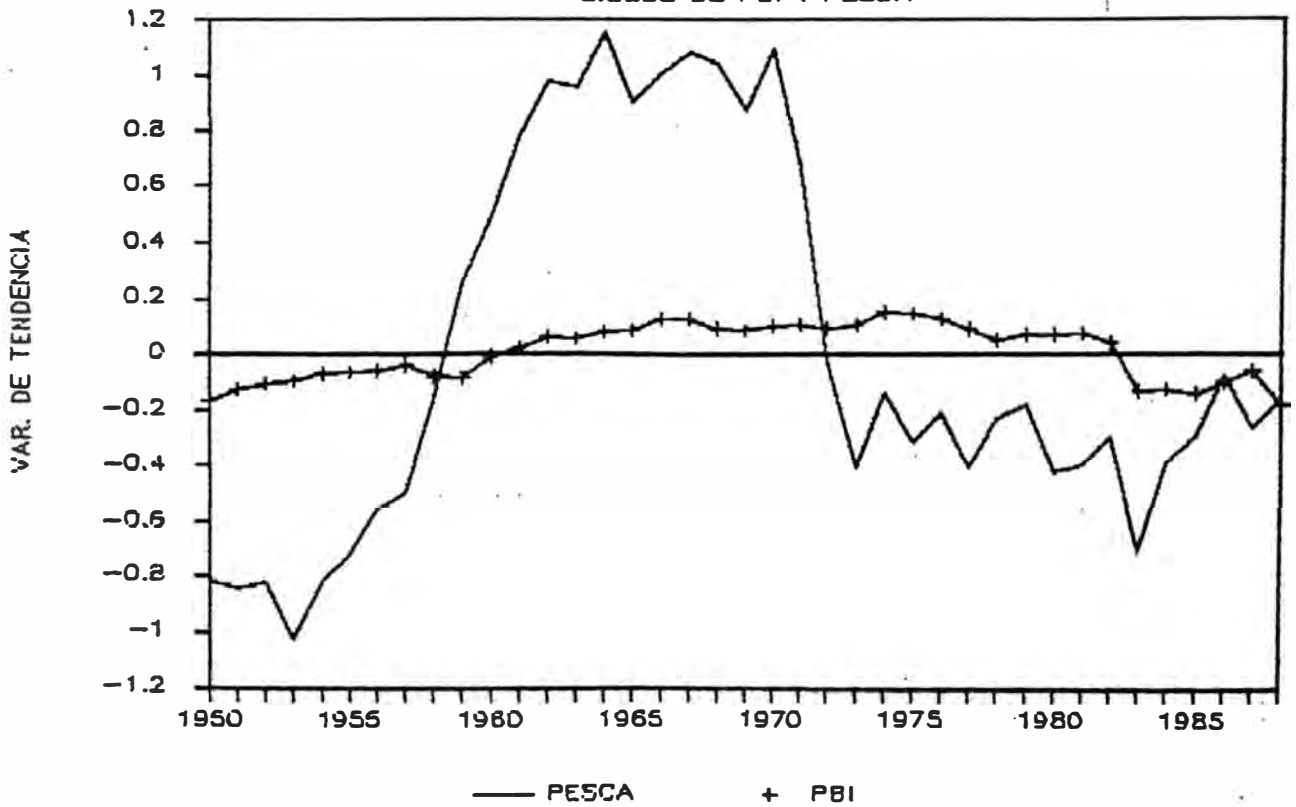
GRAFICA No. 4

CICLOS DE PBI Y MINERIA



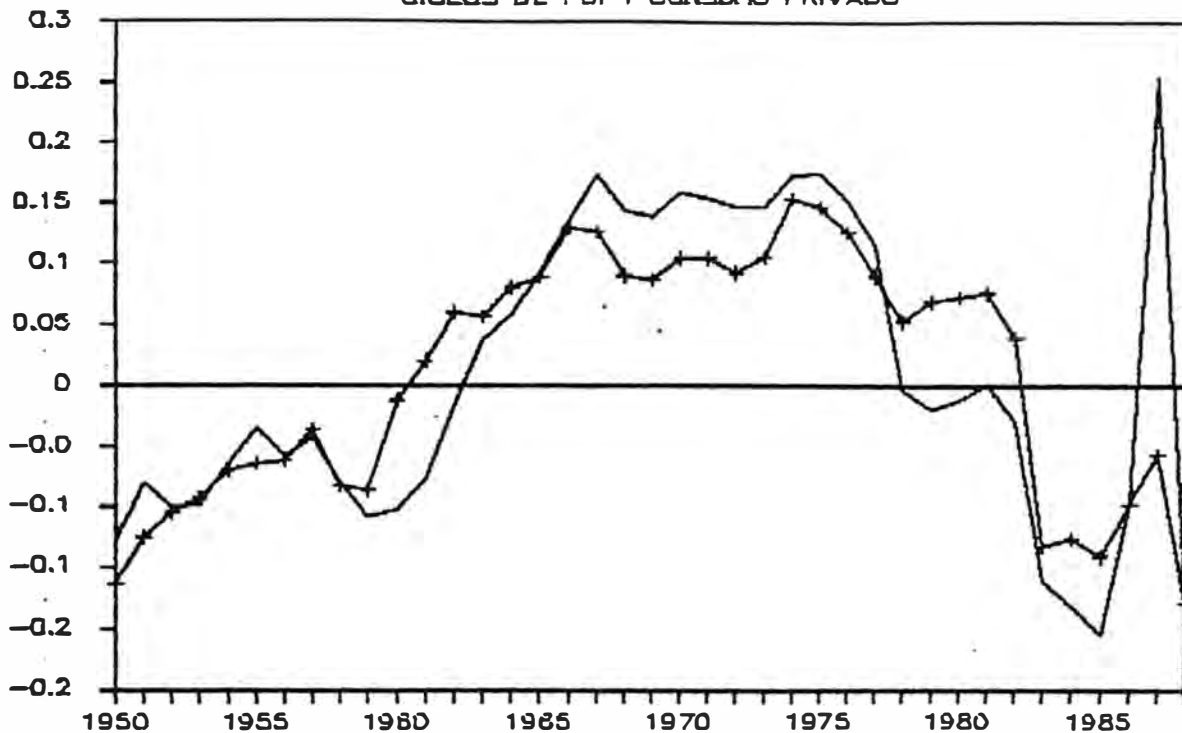
— MIN + PBI
GRAFICA No. 5

CICLOS DE PBI Y PESCA



GRAFICA No. 6

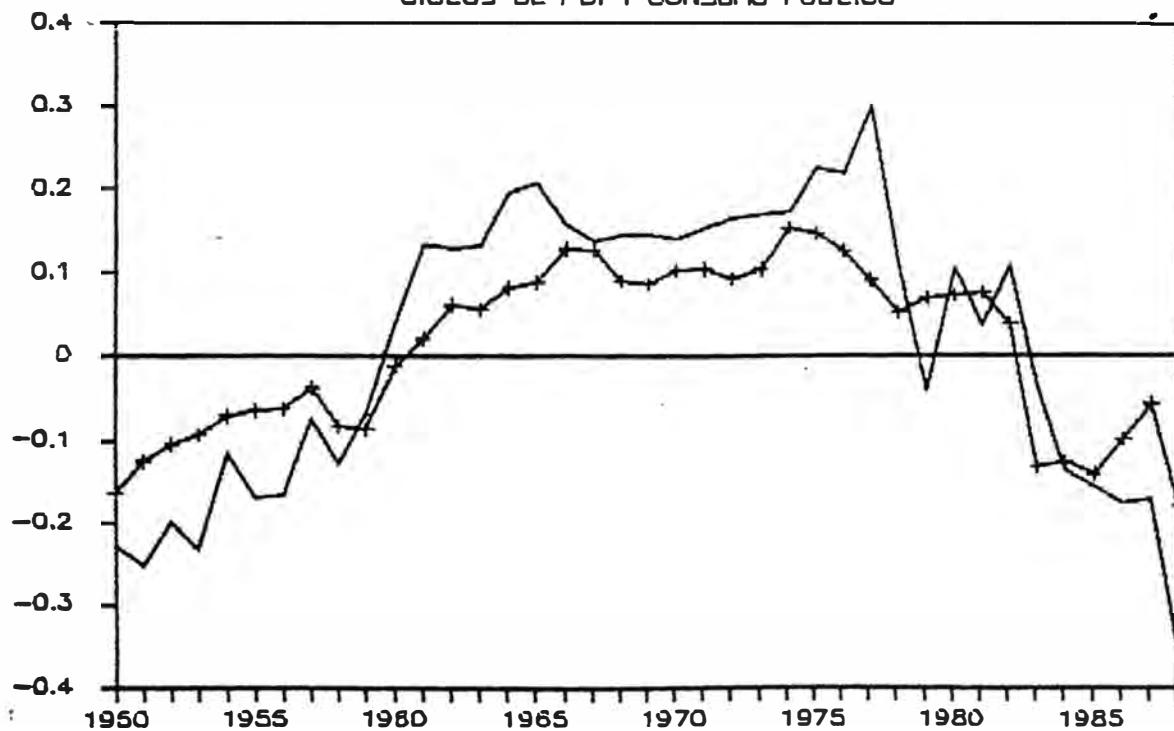
CICLOS DE PBI Y CONSUMO PRIVADO



— CONS.PRIV. + PBI

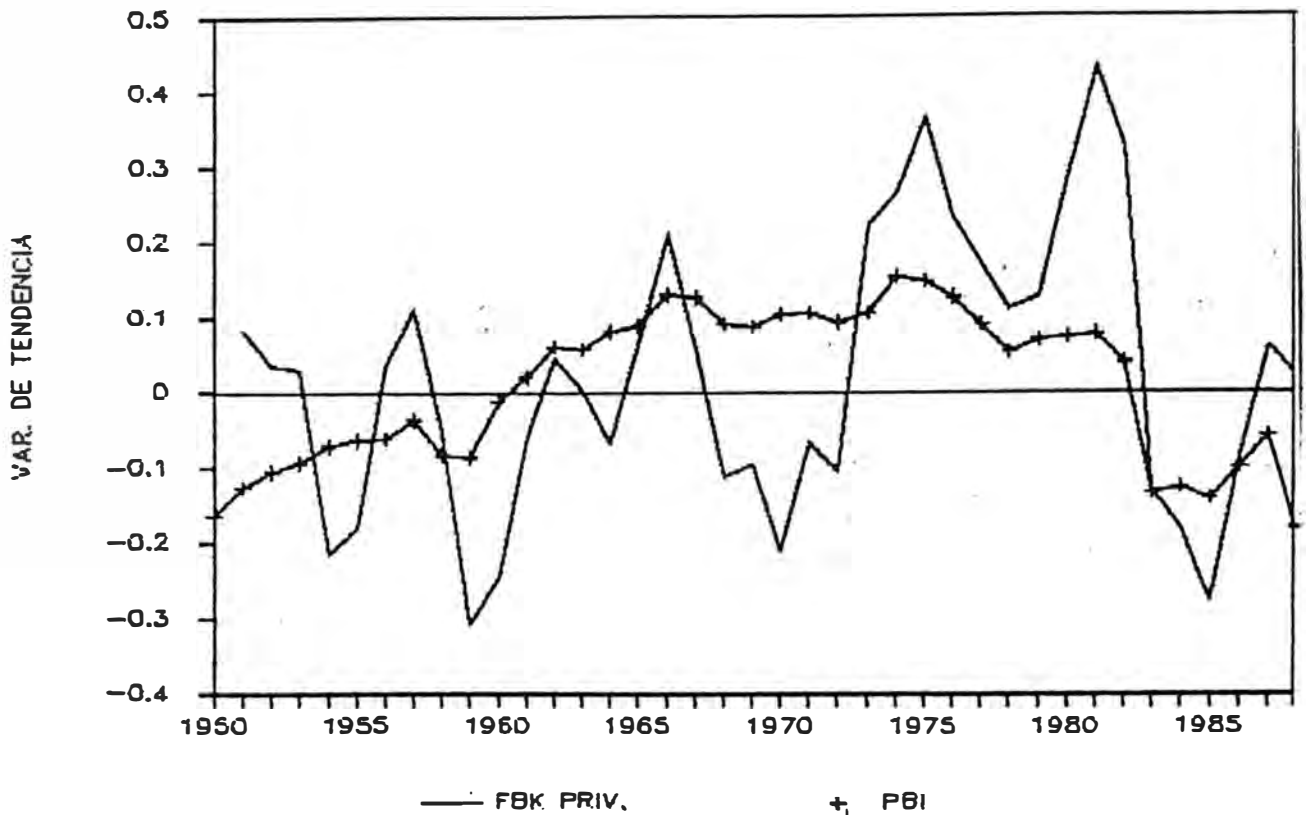
GRAFICA No. 7

CICLOS DE PBI Y CONSUMO PUBLICO

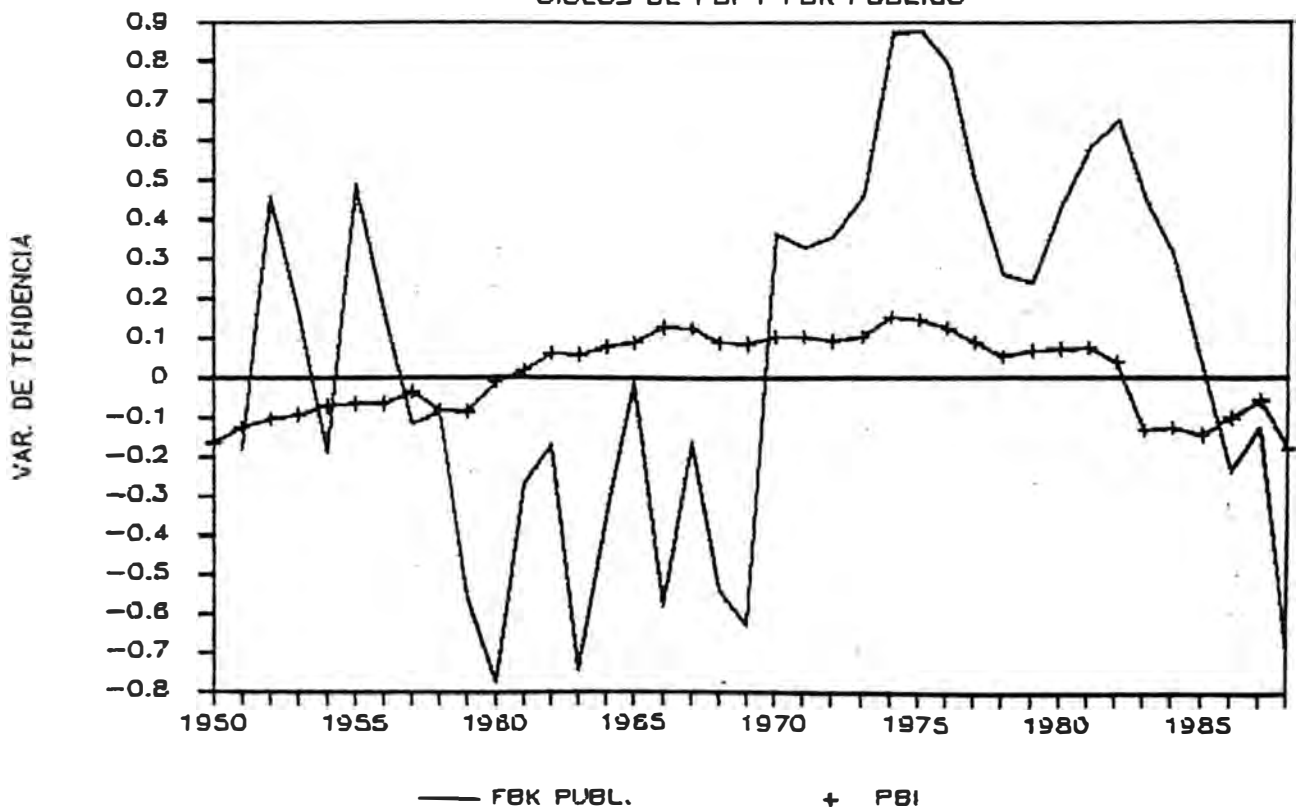


— CONS.PUBL. + PBI

GRAFICA No. 8
CICLOS DE PBI Y FBK PRIVADO

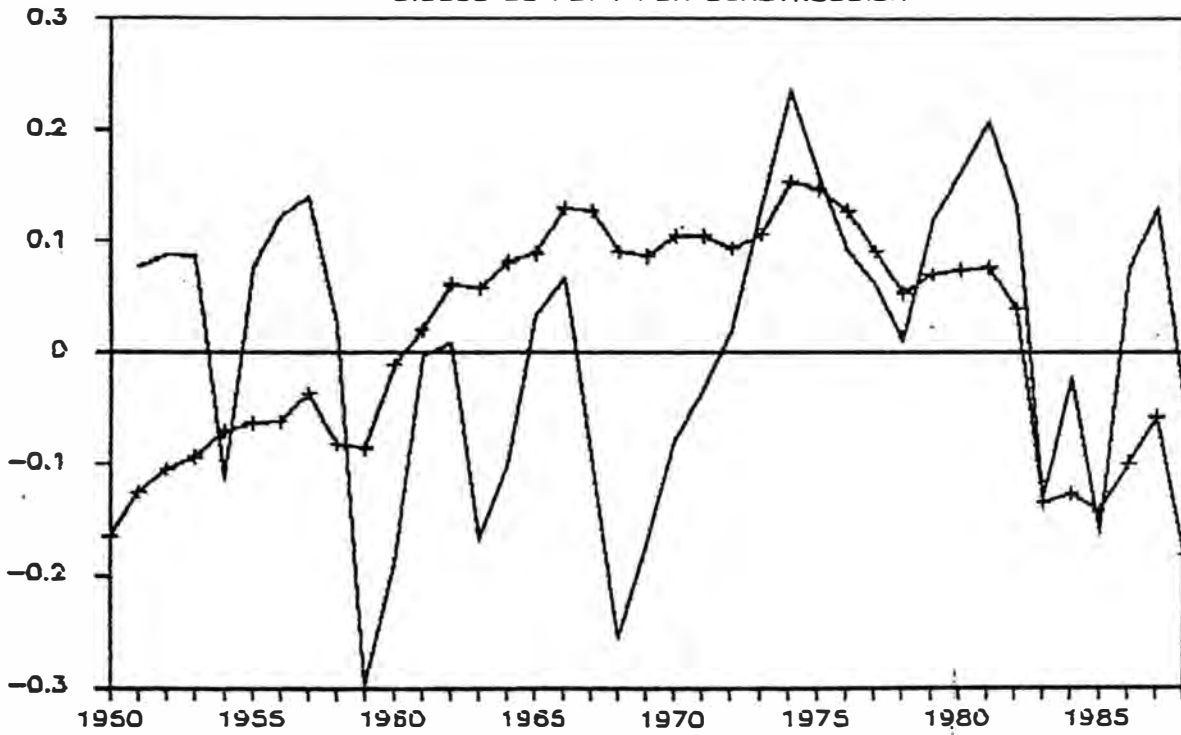


GRAFICA No. 9
CICLOS DE PBI Y FBK PUBLICO



GRAFICA No. 10

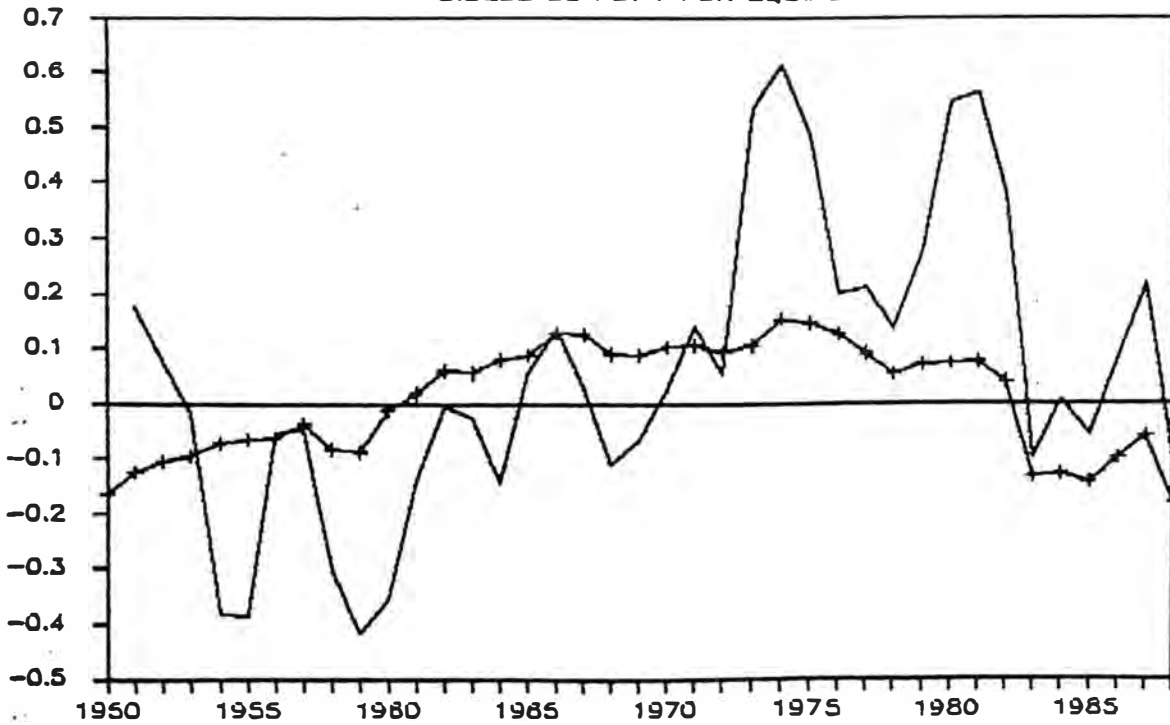
CICLOS DE PBI Y FBK CONSTRUCCION



— FBK CONST. + PBI

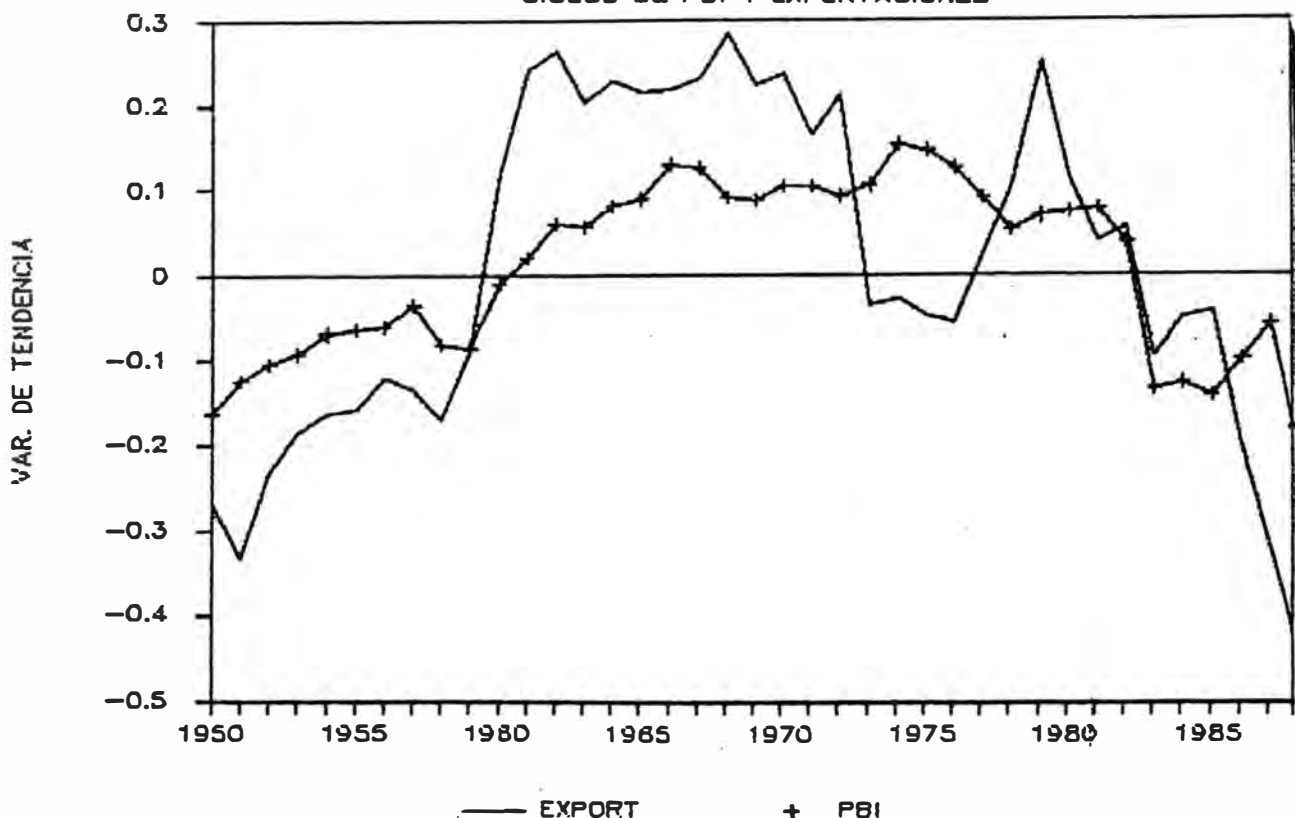
GRAFICA No. 11

CICLOS DE PBI Y FBK EQUIPO

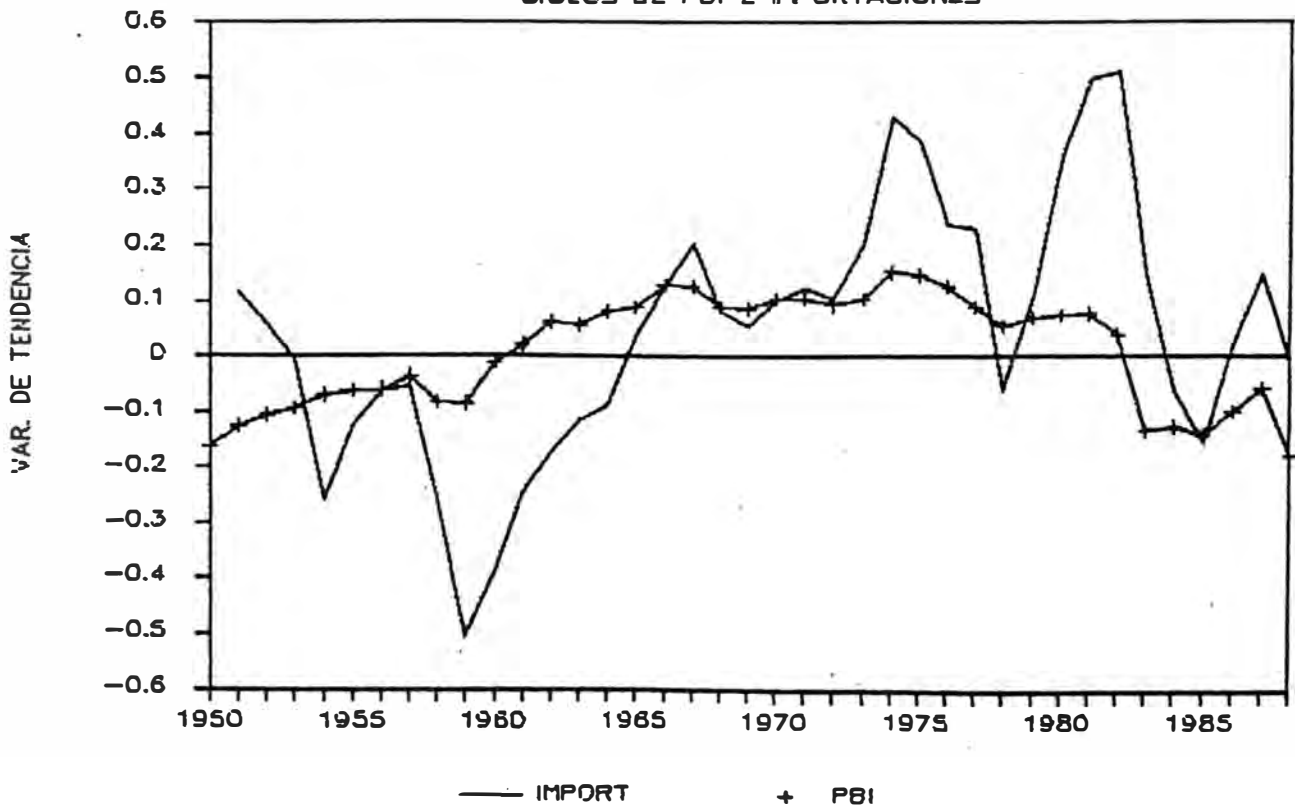


— FBK EQUIPO + PBI

GRAFICA No. 12
CICLOS DE PBI Y EXPORTACIONES

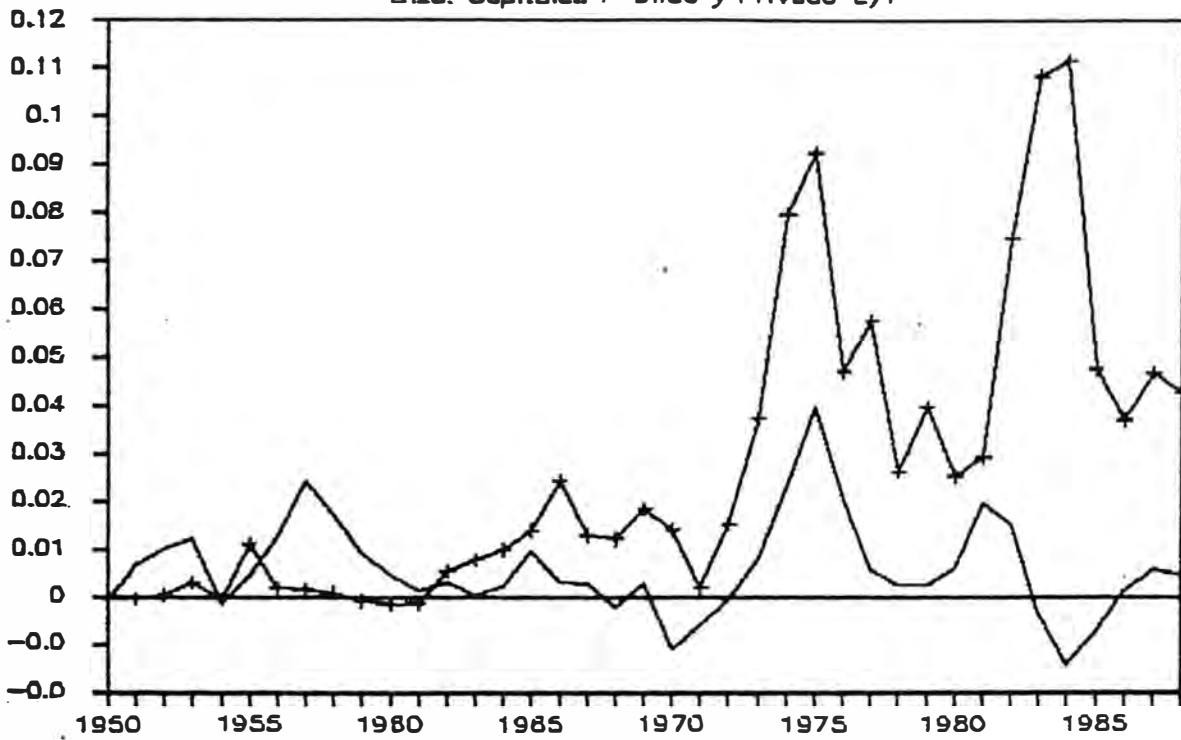


EXPORT + PBI
GRAFICA No. 13
CICLOS DE PBI E IMPORTACIONES



GRAFICA No. 14

Balz. Capitales P.ublico y Privado L/P

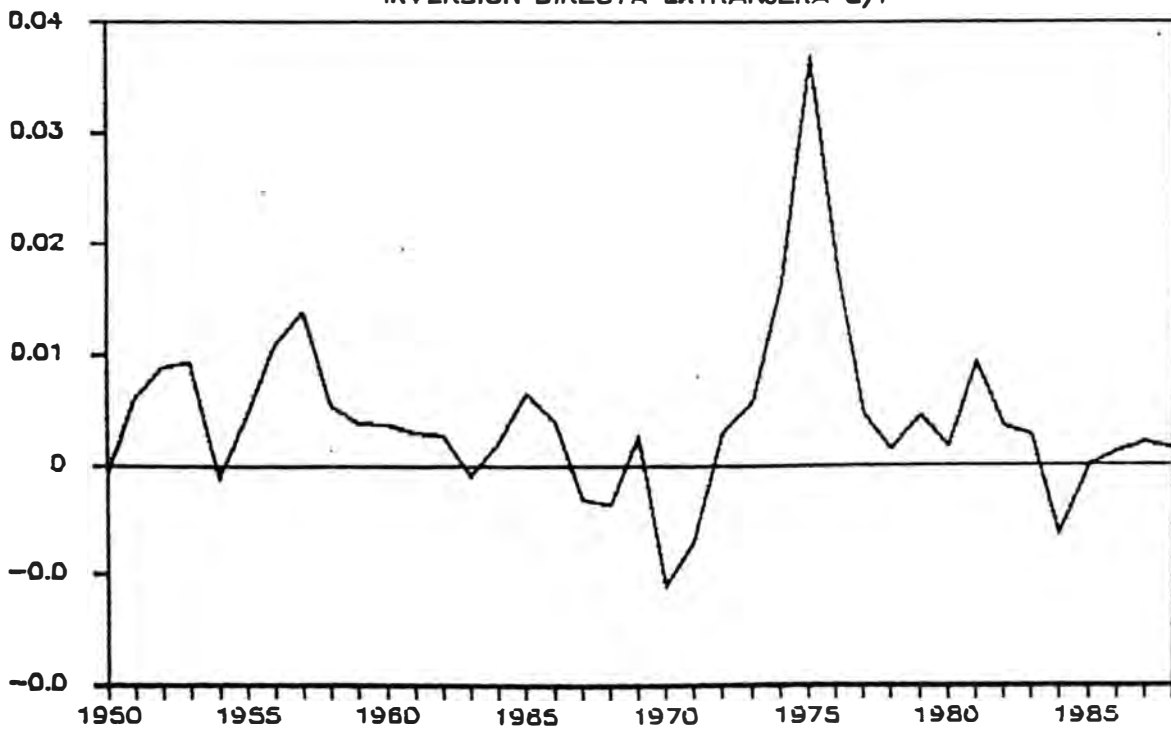


— Balz. Cap. Priv.

+ Balz. Cap. P.ubl.

GRAFICA No. 15

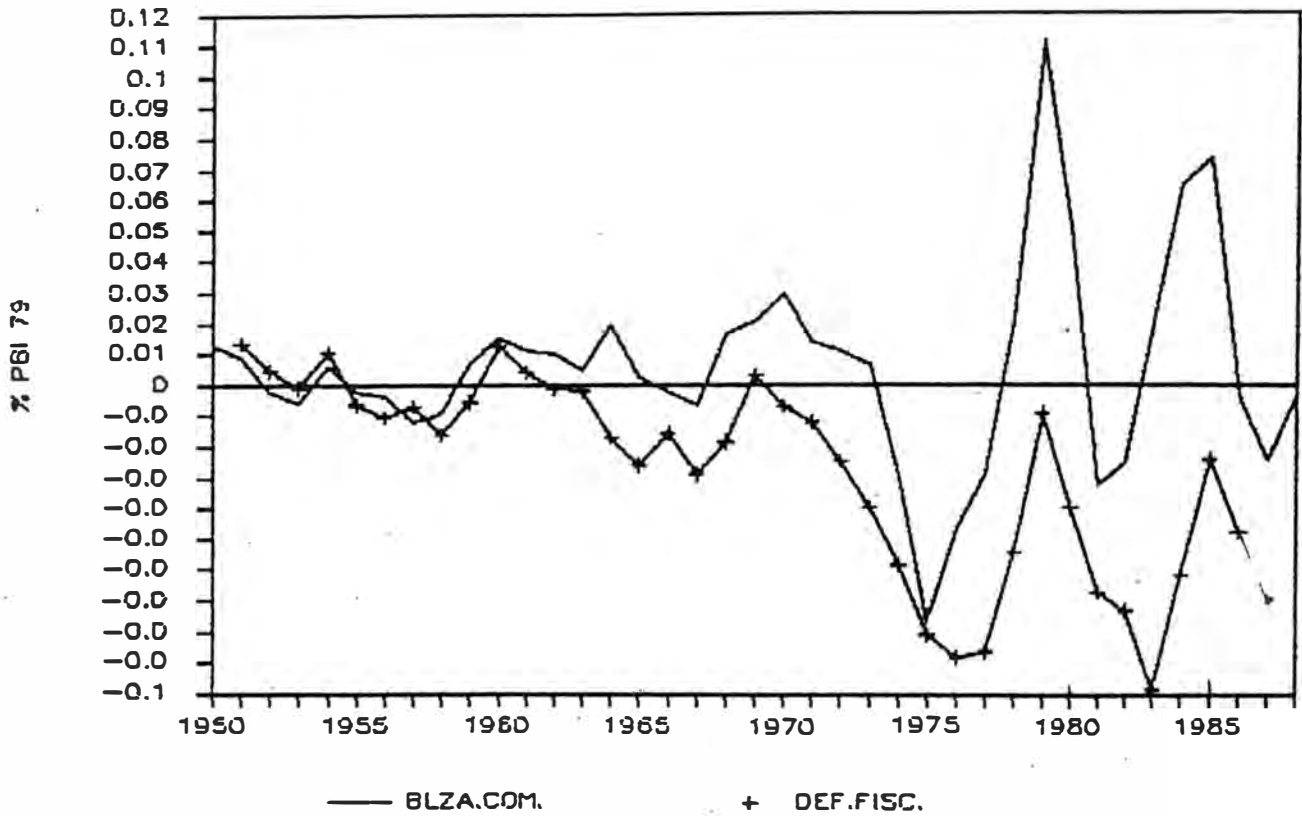
INVERSION DIRECTA EXTRANJERA C/P



— INV.DIR.EXTRJ. C/P

GRAFICA No. 16

RELACION DEFICIT FISCAL-BLZA.COMERCIAL



LEYENDA:

- FBKF : Formacion Bruta de Capital Total
- FBKE : Formacion Bruta de Capital-Equipo
- FBKC : Formacion Bruta de Capital-Construccion
- FBKPr : Formacion Bruta de Capital-Privado
- FBKPu : Formacion Bruta de Capital-Publica
- CTC : Consumo Total
- CFr : Consumo Privado
- CPu : Consumo Publico
- EX : Exportaciones
- IM : Importaciones
- DF : Déficit Económico del Sector Público
- BZCO : Balanza Comercial
- BKPRLP : Balanza de Capital Privado a Largo Plazo
- BKPULP : Balanza de Capital Público a Largo Plazo

2.2 VISION GLOBAL DEL DESARROLLO ECONOMICO-PRODUCTIVO EN EL PERU

En relación al concepto de patrón de crecimiento, es necesario señalar que es un concepto operativo propuesto por Gonzáles de Olarte (1987) y que permite globalizar la visión de la economía peruana y sus interrelaciones internas y externas.

'Entendemos por patrón de crecimiento al conjunto de regularidades que se establecen en el funcionamiento económico de un país, marcando el dinamismo de uno o más sectores productivos, durante un prolongado periodo (...). La relación funcional entre financiamiento, producción y distribución, constituye el eje del patrón de crecimiento y lo definen en función de sus características específicas, su complementariedad es solo alcanzada con la acción del Estado quien determina los niveles de actividad sectoriales a través de políticas económicas y normas, beneficiando al mismo tiempo a los sectores y clases sociales que constituyen su clientela política.'

La base de acumulación del patrón de crecimiento es una renta cuya fuente es definida por una determinada forma de producción, financiamiento y distribución; puede estar definido por sectores económicos o por flujos de excedentes entre actividades productivas, agentes, y/o espacios.

Funcional al patrón de crecimiento se implementa una cierta política macroeconómica (cambiaria, monetaria, etc) y otras de carácter global (respecto al capital extranjero, deuda externa, rol del estado, etc) que están orientadas a instrumentalizar los objetivos, roles y finalidades que los agentes que sustentan el patrón de crecimiento van definiendo. Todo ello supone un proceso político y económico complejo, con grupos y sectores sociales en permanente confrontación y convergencia.

Dentro del marco de estas políticas globales y macroeconómica, es que se definen las políticas sectoriales y algunas otras intermedias cuya finalidad es compensar-reforzar los efectos de las políticas de nivel superior. Lo que sucede generalmente es que la política cambiaria, de protección comercial, monetaria y aquellas que denominamos globales han resultado factores fundamentales para las decisiones de producir, invertir y también consumir; y que muy poco se puede hacer desde la política sectorial si ésta es de signo contrario al marco general de la política económica.

2.2.1 El Patrón de crecimiento primario exportador

Correspondiendo al segundo ciclo largo de la economía peruana, evolucionó el patrón de crecimiento primario-exportador en el período de 1890s hacia la década de los 40s en el presente siglo.

Se trataba de una dinámica sustentada en la demanda externa de productos primarios (minerales y productos agrarios), complementada por la producción manufacturero-artesanal incipiente basada en un mercado urbano en expansión derivado de

los ingresos de las exportaciones y excedentes de latifundios, ~~mercado~~ que también estaba proveído por bienes importados.

La base de acumulación en esta dinámica era el aprovechamiento de la renta diferencial que proporcionaba la calidad de los recursos naturales y el bajo costo de la mano de obra, sobre todo para la exportación, pero también para la producción agraria interna (sistema de haciendas). Los agentes se dedicaron a explotar las ventajas naturales con una visión estática, que se explica en parte por su origen terrateniente (Thorp y Berthram, 1985).

Este período en el Perú coincide con el tercer ciclo largo a nivel mundial (1880s-1940s) con la emergencia de grandes firmas y conglomerados y concentración del capital financiero, que corresponde a la demanda creciente de los países desarrollados por materias primas para sus industrias de maquinaria pesada, maquinaria eléctrica, armamento pesado, química básica, distribución de electricidad, etc. La acción política de los PD se caracterizó por crear zonas de influencia en base a colonias o semicolonias para asegurarse el suministro de materias primas (Freeman y Pérez, 1988).

En el Perú la conjunción de la actitud colonial y el rentismo de las élites y su Estado condujo a la economía peruana a una inserción pasiva y desventajosa en el comercio mundial, y una estructura productiva básicamente primaria y con fuerte presencia directa del capital extranjero.

Esta situación se dio a pesar de existir condiciones en algunos sectores para generar una capacidad empresarial y tecnológica propia en el país. Thorp señala varios casos, el más relevante es el caso de la minería con la entrada de la Cerro de Pasco Co. que truncó el desarrollo de un núcleo de empresarios mineros con experiencia ingenieril y posibilidades financiera. (C. López, 1990).

Dentro de este patrón las exportaciones fueron estimuladas por la expansión de la demanda de los países desarrollados por materias primas, y también por la política económica que favorecía las actividades orientadas al mercado exterior. El Estado tenía el rol de promotor del sector privado, proporcionando una cierta infraestructura y un reducido rol de proveedor de algunos servicios sociales dentro de una sociedad elitista.

Esta dinámica estaba sustentada por un bloque en el poder liderado por la oligarquía agro-minera exportadora y teniendo como socio menor a los terratenientes tradicionales y ambos dependientes del capital extranjero. Los sectores sociales subordinados eran: el reducido pero creciente segmento de artesanos/ obreros urbanos, además pequeños productores urbanos, y una gran masa de campesinos (peones de las haciendas y comuneros)

Es muy importante relevar que la demanda interna que generaban las actividades exportadoras -por su magnitud, regularidad y solvencia- promovieron el desarrollo de embrionarios núcleos de desarrollo tecnológico y de articulación de la incipiente industria local con la producción primario-exportadora. Se crearon fábricas y talleres que proveían de equipos y repuestos a las empresas de mediana minería y las haciendas azucareras; es así como se fue gestando la adaptación de procesos productivos y nuevos equipos a la metalurgia y refinación de azúcar, entre otros (Thorp y Bertram, 1985).

2.2.2 El patrón de crecimiento de industrialización para el mercado interno sustentado en exportaciones primarias

La fase de agotamiento del patrón primario exportador, está marcado por el surgimiento de procesos que conducen a la generación de otro patrón de crecimiento concordante también con los cambios en la economía mundial.

En la década del 40 se transita hacia un patrón cuyo eje es un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (para proveer al mercado interno) sustentado en las divisas generadas por la exportación primaria.

Todos los países, excepto Inglaterra, han iniciado su industria sustituyendo importaciones, de tal manera que el término "industrialización por sustitución de importaciones" (ISI) no especifica realmente la naturaleza de este proceso en América Latina ni Perú. Por ello, es que en este estudio el patrón seguido en nuestro país se le denomina "industrialización para el mercado interno sustentado en exportaciones primarias" (IMI-X).

La base de la acumulación es la renta diferencial generada por el mercado protegido, y en menor medida la transferencia de excedentes generados en la actividad primaria (basado en la renta diferencial por recursos naturales). A diferencia de los procesos seguidos en Japón y el Sudeste Asiático, no sería la capacidad de competir en el mercado interno lo que conduciría al aprendizaje tecnológico ni al abaratamiento de los costos y permitiría una mayor competitividad en los mercados externos. La base de la acumulación fue la renta del mercado cautivo desde el principio hasta el fin del ciclo de vida de este patrón.

La racionalidad productiva de este patrón implica que la industria manufacturera orientada unilateralmente al mercado interno se constituye en el eje de la economía. Para lo cual se le transfiere excedentes de otros sectores productivos y sociales, con distintos mecanismos establecidos por la política económica.

Además, por ser una industria de ensamblaje (de piezas importadas) requiere creciente monto de divisas que son generadas

básicamente por los sectores primarios. Es decir, se ha constituido una industria divorciada del potencial de los recursos naturales que posee el país (la demanda inter sectorial es hacia el exterior), e ineficiente pues mantiene costos elevados y no ha logrado insertarse sustantivamente en el mercado exterior.

A modo de ilustración se tiene que a fines de los 80s más del 80% de las divisas por exportaciones provienen principalmente de productos primarios relacionados a la explotación de los recursos naturales. Por otro lado, más del 50% de las importaciones corresponden a requerimientos de la industria manufacturera, mientras que no más del 10% de las exportaciones corresponden a productos estrictamente industriales.

En la lógica de este patrón los sectores primarios (minería, pesca, agro, forestal) tienen como rol primordial generar divisas, proveer fondos de inversión y transferir excedentes al ámbito urbano-industrial, ampliando la demanda efectiva. La industria manufacturera ha inhibido su capacidad de generación y articulación productiva con actividades industriales nacionales, más aún con actividades industriales del interior del país.

El resto de los sectores productivos (agricultura alimenticia, manufactura-artesanía) se han subordinado a las necesidades de la industria: transfiriéndole recursos, estancándose o desapareciendo. Esta situación ha originado grandes restricciones en el abastecimiento alimentario, cambios y distorsiones en los patrones de consumo; y consecuentemente, pérdida de diversidad genética y abandono de cultivos alimenticios nativos.

El patrón de consumo de energía, con una infraestructura orientada a las actividades urbano-industriales, es disfuncional a la plataforma de recursos naturales disponibles (hidroenergía, carbón, gas, etc), direccionando una excesiva dependencia al petróleo mediante una política de tarifas bajas que abarataron los costos de la centralizada industria sustitutiva y una política imitativa de adopción de tecnologías externas insumidoras de este energético. Los hidrocarburos líquidos constituyen más del 50% del consumo energético del país. Solo se utiliza el 5% del potencial hidroeléctrico técnicamente aprovechable.

Las transferencias de excedentes desde los sectores primarios hacia las actividades urbano-industriales no son cuestionables en sí mismas. Lo negativo en el caso peruano ha sido la modalidad (elevada, indiscriminada, permanente), la naturaleza (antiagraria, antiexportadora) y sus objetivos implícitos y más importantes: el beneficio de grupos oligopólicos, mientras por otro lado, se ocasionaba el empobrecimiento de amplias zonas rurales y el estancamiento tecnológico relativo del conjunto del aparato productivo entre otros efectos negativos (Rossini, 1990; Caller y Chuecas, 1989)

Se restringió de esta manera la capacidad de la actividad industrial de ser portadora y difusora de progreso técnico; por el contrario, se crearon las bases para una nueva modalidad de apropiación rentista del excedente social: la renta del mercado cautivo.

Por ello, la industria generada se fue tornando estructuralmente ineficiente y desarticulada de las potencialidades internas, imposibilitándose el proceso de causación acumulativa en términos de un círculo virtuoso dinamismo-productividad-competitividad-sustentabilidad. Generándose mas bien un círculo vicioso de expansión-estrangulamiento externo-recesión y que, en otra dimensión, tiene su expresión en ineficiencia-estancamiento productivo-pobreza (Santa Cruz, 1990).

a) **Evolución del patrón de crecimiento industrialización para el mercado interno basado en exportaciones primarias (IMI-X)**

Para entender las perspectivas actuales de la economía peruana es muy importante precisar la evolución -el ciclo de vida- del patrón de crecimiento que está llegando a su final.

En este acápite se hace una reseña muy sintética -y por ello necesariamente esquemática- de la fase de tránsito desde el patrón primario-exportador hacia el nuevo patrón, la fase de vigoroso desarrollo marcando su apogeo en los primeros años de los 60s, para luego entrar en la fase de desaceleración/declinación a partir de mediados de los 60s, y la fase de crisis y agotamiento que se inició a mediados de los 70s y se prolonga hasta fin de los 80s.

Fase de Tránsito desde el patrón primario exportador

A partir de la década de los 40s se genera un proceso espontáneo de industrialización que se orienta a sustituir productos importados, debido fundamentalmente a las restricciones que impuso la II Guerra Mundial en el abastecimiento externo y el incremento de la demanda interna que ocasionó los mayores precios de los productos primarios de exportación.

Por otra parte surge una nueva fuente de incremento del mercado interno para la industria, al deteriorarse el esquema hacienda-comunidad, de tal manera que los habitantes de los centros poblados más importantes y campesinos inician las oleadas migratorias hacia Lima principalmente.

Este impulso a la industrialización tuvo su expresión legal en la Ley 9140 de Protección Económica e Industrial emitida por Prado en el año 1940. Sin embargo, este dispositivo era muy simple y general, constaba sólo de dos artículos, y permitió que se promovieran indiscriminadamente empresas de distintos rubros.

En este contexto las exigencias de acumulación propias del patrón primario-exportador entraron en contradicción con las necesidades objetivas de cierta fracción del empresariado que requería de una ampliación selectiva del mercado interno (J. Schuldt, 1980). En este período se evidencia el lento pero inexorable deterioro del orden oligárquico en el Perú.

Los cambios en el país y en América Latina están interrelacionados con procesos y cambios que se generan a nivel internacional en este período. El cuarto ciclo largo de la economía mundial (1930/40s-1980/90s) empieza a surgir con la producción en masa y la internacionalización de la economía, y se reflejó en un mayor dinamismo del comercio mundial. Después de la I Guerra Mundial la hegemonía de Estados Unidos de Norteamérica se empieza a consolidar, siendo las empresas transnacionales de este país, las más agresivas en el comercio mundial y en la inversión directa extranjera.

La dinamización de la producción industrial obligó a las empresas de los países capitalistas desarrollados a expandirse fuera de sus fronteras nacionales vía exportación de manufacturas e inversión directa.

El factor clave en este ciclo largo mundial es la energía, especialmente el petróleo. Por el control de las materias primas claves en este período y por el surgimiento del sistema socialista real reconstituyen los espacios de influencia política y económica, conformándose un orden político bipolar, de tal manera que América Latina se constituyó en una natural zona de influencia de EEUU.

El comercio mundial se intensifica y ocurren cambios en la demanda internacional de materias primas, dejando de lado los productos agrarios y tomando mayor dinamismo los productos minerales y energéticos (cobre, petróleo, aluminio, etc). Se generan oleadas de nueva inversión directa extranjera en estos rubros, en los países en desarrollo, aunque luego con el inicio de las nacionalizaciones, el capital extranjero se retrae drásticamente.

Es necesario señalar que - a diferencia de Perú- en otros países latinoamericanos como Brasil, México, Argentina y Chile teniendo como telón de fondo la crisis mundial de 1929, se modificó sustancialmente la política económica liberal ya en los 30s, iniciando el proceso de sustitución de importaciones, que en esa primera etapa se basó principalmente en capital nacional y en la producción de bienes de escaso nivel tecnológico. Sin embargo, en el Perú, se continuó con una política liberal concordante con el patrón primario-exportador.

Fase de Expansión del Patrón IMI-X

Durante la década del 50 en el Perú se dió una importante expansión económica, especialmente a cuanto a las exportaciones primarias favorecidas por la política liberal aplicada por Odría, aunque también incluyó una importante crecimiento de la industria manufacturera. Parte de este proceso estuvo ligado al procesamiento de productos de exportación y a la diversificación de las actividades de los grupos exportadores hacia la industria.

A fines de los 50s la estructura industrial se había diversificado relativamente. Además, de los productos provenientes de la primera transformación de los productos primarios de exportación (metales y azúcar), los bienes de consumo crecieron aceleradamente, y también se incrementó el rubro de bienes intermedios con la producción de sustancias químicas, fibra textil sintética, materiales de construcción, además del vigoroso crecimiento del papel y cemento. (Thorp y Berthram, 1985).

Este proceso de diversificación industrial estuvo acompañado por la modificación de la composición de las importaciones, incrementándose la adquisición externa de materias primas y productos intermedios, ya que las nuevas industrias tenían un mayor componente de insumos y bienes de capital importados. Los cambios mencionados condujeron a una mayor sensibilidad de la dinámica productiva frente a las políticas de ajuste, pues desde entonces éstas tuvieron mayor efecto recesivo que antes.

A fines de los 50s, la sociedad peruana va tomando cuenta de las limitaciones de la política liberal para enfrentar los desequilibrios externos, sumado a esto surgen nuevas corrientes del pensamiento latinoamericano, que condujeron a un cambio en la política económica del país. Este cambio de enfoque o de estrategia de desarrollo se expresa en la Ley de Promoción Industrial 13270 emitida en 1959 por el segundo gobierno de Prado. Sin embargo, hay que resaltar que la vieja estructura de propiedad agraria se mantenía intocada. A diferencia de otros países con industrias dinámicas, en el Perú no se impulsó la industria sobre la base de la modernización de la economía rural y una redistribución de la propiedad agraria que permita la ampliación del mercado interno.

Esta Ley, sus modificaciones y otros instrumentos legales facilitaron la continuación de la expansión industrial, favoreciendo una industria cuya naturaleza era el ensamblaje para obtener bienes de consumo. Thorp y Berthram señalan acertadamente: *"la ley peruana era excepcional por su generosidad y la amplitud de sus márgenes de aplicación. La mayoría de los países limitaban los incentivos a las nuevas actividades o a las actividades que contaban con gran porcentaje de insumos locales y/o inversionistas locales. La ley peruana, sin embargo, ofrecía beneficios a todos los sectores, a firmas constituidas y a firmas nuevas; estos beneficios incluían la completa exoneración de tarifas aduaneras de importación a toda industria "básica", incluyendo de firmas establecidas, y el derecho de invertir,*

Libre de impuestos, de 30 a 100 por ciento de las utilidades, según la región. Los incentivos favorecían explícitamente las actividades de procesamiento para exportación y su naturaleza no discriminatoria los convertía casi directamente en subsidios a la empresa privada".

En el Perú -aunque parezca contradictorio- el marco normativo protegía el mercado interno de productos finales importados, pero tenía un régimen liberal con el capital extranjero. Evidentemente esto condujo a la presencia crucial de transnacionales estadounidenses en la industria y otros sectores. A diferencia de Japón y Korea, en donde se pusieron restricciones al capital extranjero, en el Perú no hubo la intención política ni las políticas para favorecer el surgimiento de un empresariado nacional fuerte. Esto favoreció la rápida expansión de las empresas transnacionales creciendo la IDE a una alta tasa de 8%, especialmente las norteamericanas.

De esta manera, el proceso de industrialización sustitutiva orientado unilateralmente al mercado interno se desarrolla vigorosamente hasta mediados de los sesenta, coincidiendo con el dinamismo sostenido de la economía de los países desarrollados, especialmente de sus industrias de metal-mecánica que incidió en el incremento de la demanda de materias primas metálicas.

En esta fase de expansión del nuevo patrón se produce un acelerado proceso de acumulación en los sectores minero, manufacturero y pesquero. Este dinamismo de las inversiones estuvo sustentado en un importante flujo de inversión directa extranjera y en el incremento de las utilidades orientadas a la inversión productiva que se expresó en el notable aporte del empresariado privado nacional en este proceso de crecimiento. El período 1960-63 es el de mayor inversión y reinversión privada. (Alarco y Del Hierro, 1989).

En la minería el marco normativo y la estabilidad política de los 50s y el incremento de la demanda mundial de metales propiciaron decisivamente tres grandes inversiones de corporaciones norteamericanas: Southern-Toquepala, Marcona Mining y ampliaciones importantes en la Cerro de Pasco Co. Esto permitió aumentar sustantivamente los volúmenes de exportaciones mineras: entre 1950 y 1963 se incrementó de 190 a 550 millones de dólares. Luego de este período la minería siguió ampliándose, pero su ritmo de crecimiento es cada vez menor. (Thorp, 1985; López, 1990).

En relación a la pesca, de 1956 a 1963 la industria de harina y aceite de pescado surgió y se registra un extraordinario salto de las inversiones y la producción en este rubro. La demanda mundial fomentó las inversiones, incrementando la captura de anchoveta de 5 a 8 millones de toneladas, llegando a la depredación del recurso hidrobiológico y la crisis de la pesca industrial. Por otro lado, los efectos indirectos de esta actividad fueron importantes, especialmente en la industria de la construcción naval, redes, aperos, etc. (J. Oroza).

Como ya se señaló la industria manufacturera registra un crecimiento sin precedentes liderado por la producción de bienes de consumo duradero, conduciendo a una importante modernización y cambio en la estructura productiva.

El crecimiento de la producción y de la inversión es extraordinario en el período 1950-65, de tal manera que se elevó el peso de la industria manufacturera en el PBI de 19% a 24.6% En el período 1960-65, el valor real de los activos fijos se incrementó a una tasa anual de 9.3% (MICTI, 1977), la inversión extranjera explica una parte importante de este dinamismo, llegando a poseer la mitad de los activos fijos del sector. Según Anaya (1977) en el período 1960-65 la IDE norteamericana creció a una altísima tasa de 17.7%

Este proceso de industrialización es liderado por las transnacionales que instalan las principales plantas ensambladoras orientadas exclusivamente al mercado interno. Dentro de la lógica de estas corporaciones de alta integración vertical, trasladan hacia nuestro país la última fase del proceso productivo, la de menor contenido tecnológico. Para el país el proceso tecno-productivo constituye de esta manera una "caja negra". Se importan los insumos, partes y piezas (mediante compras intrafirma), que tienen un menor nivel de protección, de tal manera que las ET mantienen y consolidan su posición en el mercado interno y acceden a la elevada y permanente protección a los bienes finales. Por ello, se consolida en nuestra economía una estructura productiva industrial con escasa capacidad de articulación inter e intra sectorial; pero ciertamente articulada a las economías avanzadas (Shimabukuro, 1990).

Por otro lado, el patrón de crecimiento IMI-X tiene un sesgo marcadamente centralista. La dinámica económica del proceso conllevó a que en Lima-Callao se centralizarán los flujos de excedentes y de divisas de los sectores primario-exportadores, así como de la pujante actividad industrial, debido a que en este ámbito se encontraban ubicadas las sedes de las principales empresas exportadoras y firmas industriales, y los servicios incluyendo el puerto del Callao, y el principal mercado de consumo.

Por otro lado, la presencia de la sede gubernamental en Lima inducía a los empresarios y agentes económicos a estar cerca del poder (lobbys), así como también a la centralización de la recaudación de los ingresos fiscales y su aplicación.

En las zonas rurales, como contrapartida, la producción y productividad fue estancándose, acumulando mayores presiones hacia las urbes. Las haciendas tradiciones especialmente de la sierra, enfrentan problemas crecientes con los campesinos; así como se refuerzan los flujos migratorias hacia Lima.

Este patrón de crecimiento ha estado sustentado en una base social conformado por distintos grupos de la sociedad peruana:

empresariado financiero-industrial (liderazgo), empresariado industrial, agentes comerciales y de servicios, sectores medios urbanos. Además como agentes de presión se encuentran aquellos ligados a la producción agraria comercial y la producción de exportación primaria, así como los sectores urbano-populares.

En el Perú, en esta fase de expansión del patrón de crecimiento se logra cubrir -con evidente retraso- en lo fundamental la etapa de sustitución fácil de importaciones, es decir, de bienes de consumo final (electrodomésticos, maquinaria eléctrica, equipo de transporte, autos, etc).

En este período en América Latina, las experiencias de los países de la región habían ya demostrado las limitaciones de esta particular forma de evolucionar la industrialización por sustitución de importaciones.

Fase de Desaceleración

Luego de la vigorosa expansión mostrada en el período anterior, aproximadamente a partir de mediados de los 60s, se produce un punto de quiebre en el patrón de crecimiento IMI-X marcando el inicio de una fase de reducción de la velocidad del crecimiento. A partir de ese momento las principales variables económicas empiezan a mostrar una tendencia al estancamiento: producción, inversión, exportaciones, nivel de ingresos de la población, y otras.

Este inicio del estancamiento se explica porque la fase de sustitución "fácil" de importaciones, bienes de consumo duradero y no duradero, va llegando a sus límites internos por la estrechez del mercado interno generado por el patrón de crecimiento, y va rozando sus límites externos por la incapacidad de las empresas nacionales para incursionar en los mercados internacionales (también generado por el patrón que es conducido por el bloque en el poder).

Según la concepción tradicional del proceso de sustitución de importaciones, correspondería a la siguiente etapa desarrollar la producción interna de bienes intermedios y de capital (etapa "difícil"), desafío que implicaba un mayor esfuerzo de inversión y mayores riesgos, entre otros factores.¹

Los límites del proceso de industrialización en el Perú, es decir, la falta de oportunidades rentables de inversión para los empresarios, se expresa en un aspecto clave para entender la evolución declinante del patrón: el ritmo de crecimiento de la

¹ En el caso de Corea y Taiwan, a partir de los 60s, luego de la etapa "fácil", entraron a una etapa de agresiva incursión en los mercados externos en base a la eficiencia que alcanzaron previamente en los bienes de consumo.

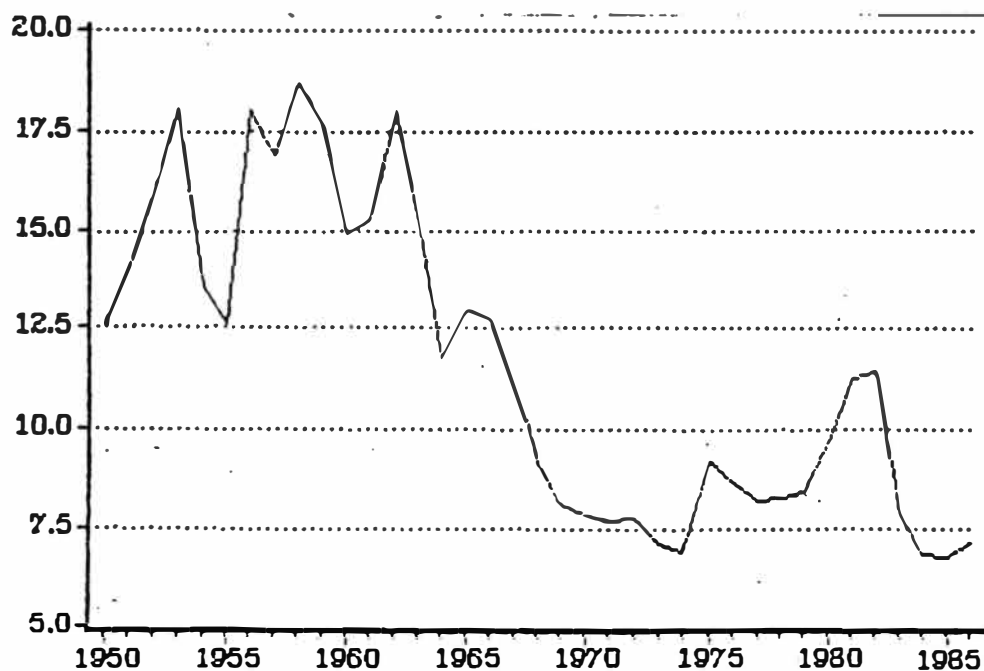
inversión privada empieza a disminuir. Esto conducirá más tarde a que el Estado busque compensar incrementando sustantivamente su participación en la inversión pública.

Por ejemplo, para el caso del sector industrial, el ritmo de crecimiento del coeficiente inversión/producto empezó a disminuir progresivamente de 5.2% en el período 1960-64 a 2.2% en 1965-70 y luego 1.7% en 1970-75 (Fitzgerald, 1981).

A nivel global la inversión privada medida como proporción del PBI muestra una tendencia declinante luego del pico de 1962 y se agudiza hacia fines de los 60s (Anexo Cuadro 01). La contraparte es la correspondiente reducción de la proporción de las utilidades destinadas a la inversión (Anexo Cuadro 02).

GRAFICO Nº 17

Evolución de la Inversión Privada 1950-86
(% del PBI)



La inhibición de la inversión privada ocurre por la confluencia de varios factores que van reduciendo las oportunidades y niveles de rentabilidad.

En primer lugar, está vinculada a la incapacidad del patrón de crecimiento de generar un mercado interno en expansión, al contrario, por un lado se sostiene una estructura agraria terrateniente tradicional reduciendo el acceso de amplias capas sociales a la propiedad y los ingresos. Por otro lado, la protección a las ganancias de algunos grupos que ejerce el patrón de industrialización, conduce a la imposibilidad de reducir costos y precios, que permitan ampliar el número de consumidores.

En segundo lugar, las características del patrón de industrialización seguido condujo a la incapacidad del empresariado, la falta de competitividad para incursionar en mercados externos, para compensar la insuficiencia del mercado interno.

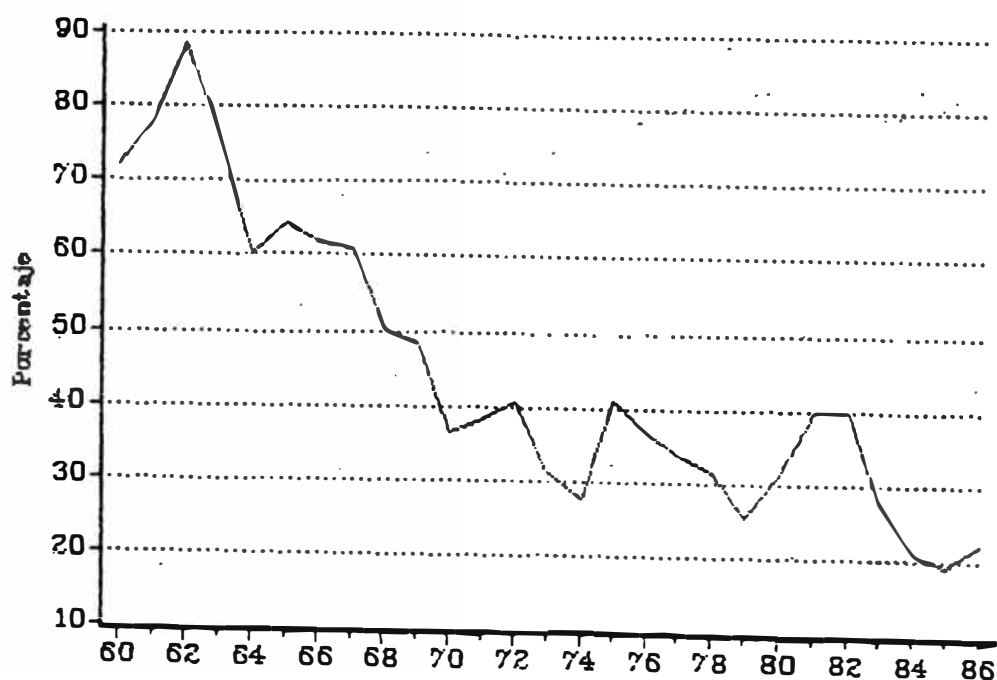
Por ello, una vez culminada la etapa de sustitución fácil, solo buscaron consolidar sus posiciones en un mercado oligopolizado, respondiendo a los estímulos provenientes de los cortos períodos de dinamismo de la demanda interna con una mayor utilización de la capacidad instalada que se generó en una etapa anterior (Shimabukuro, 1990).

Es decir las propias condiciones en las que se desarrollaba la actividad económica hacía cada vez menos atractivo y rentable la reinversión de los excedentes. Sin embargo, un factor importante es la ausencia de un auténtico y sólido liderazgo de los empresarios locales, que se dedicaron a obtener privilegios y fueron incapaces de concebir e impulsar un proyecto nacional.

Por otro lado, las empresas transnacionales manufactureras no contemplaban dentro de su planeamiento corporativo la instalación de otras fases más complejas de la producción industrial en el Perú. Esto no fue así en el caso de países con una población y economía mas grande o situación geopolítica específica (Brasil o México).

GRAFICO Nº 18

Utilidades privadas destinadas a la reinversión



En el caso de las empresas transnacionales mineras o de hidrocarburos, éstas se inhibieron de nuevos proyectos o ampliación de los existentes, en general, ya que en los países en desarrollo surgieron movimientos nacionalistas y expropiaciones. En el Perú en esos años se cuestionaba la presencia de la IPC y el contrato de Cuaajone.

En 1959 se presentó la primera crisis por estrangulamiento de la balanza de pagos, la dinámica no llegó a colapsar debido a que se había iniciado la política de expansión del gasto público y los ingresos por deuda externa.

Sin embargo, la postergación de la economía campesina y el mundo rural, que es inherente al patrón seguido- estaba acumulando presiones imprevisibles hacia el mundo urbano. Las haciendas tradicionales de la sierra entraron en total crisis cercados por las comunidades, y luego fueron afectados por la reforma agraria de Belaúnde, que no tocó los latifundios costeros, pero tampoco contempló la promoción de la economía campesina.

Los valles costeros, anteriormente dedicados a los productos de exportación (algodón, azúcar), ante la declinación de la demanda externa, así como la oportunidad de abastecer la creciente demanda urbana, se orientan a la agricultura comercial de mercado interno. Aunque por otro lado, la política económica fue consolidando una agroindustria que prescindía del agro nacional (Lajo, 1990).

Todo ello llevó a una situación de cada vez mayor estancamiento del agro andino y despoblamiento relativo del mundo rural y presiones hacia el mundo urbano. Implicaba demandas por empleo, viviendas, agua, desagüe, transporte, energía eléctrica y alimentos agropecuarios.

En la primera mitad de la década del 70 el proyecto velasquista intentó superar los bloqueos estructurales que presentaba la economía peruana, para lo cual se implementaron una serie de reformas. Los cambios en la estructura de propiedad se orientaron a fortalecer un núcleo de decisiones nacionales mermando la presencia de las empresas extranjeras, y también a modernizar las relaciones sociales de producción en el agro. Sin embargo, este nuevo ordenamiento ideológico y patrimonial se asentó sobre la misma lógica del patrón IMI-X, de tal manera que básicamente se fracasó en los objetivos propuestos.

La presencia de la inversión estatal fue estimulante para una economía en declinación, pero por estar basada fundamentalmente en endeudamiento externo, a partir de 1977 y luego en los ochentas con mayor gravedad, la presión por el pago de la deuda incrementaría las restricciones y los límites del patrón IMI-X.

El esquema velasquista implicaba la creación de empresas estatales para la ampliación de la capacidad de generación o

ahorro de divisas, con la finalidad de extender los límites externos al proceso de industrialización.

Sin embargo, por otro lado, la orientación de gobierno militar reforzó el carácter rentista del patrón de crecimiento al llevar al extremo la política de protección a la industria sustitutiva crecientemente insumidora de divisas, especialmente a los bienes de consumo.

El gobierno militar toma en sus manos la modernización de la sociedad peruana, organizándose la institucionalidad estatal para la producción minera (generación de divisas) y petrolera (ahorro de divisas), producción de insumos y bienes de capital (ahorro de divisas), eléctrica (apoyo a la producción y al desarrollo urbano), transportes y comunicaciones (reforzar la articulación interna y seguridad) y en otros rubros. Para ello se inician negociaciones para proyectos de inversión estatal, que van a dar frutos recién en el segundo quinquenio de los 70s.

En este esquema, buscando compensar la falta de liderazgo estratégico del empresariado local, el Estado se constituyó en el agente directo principal para impulsar el desarrollo económico. A pesar que la propuesta velasquista objetivamente abre un espacio importante al empresariado privado nacional, la inversión privada no participa mayormente, por factores ideológicos.

Para asegurar el desarrollo industrial, y en el marco de la Ley General de Industrias 18350 dada en 1970 y otros dispositivos, se establece el monopolio estatal de las industrias básicas y estratégicas, se regula la acción de la inversión extranjera, se fomenta las exportaciones de nuevas manufacturas y la sustitución selectiva de importaciones utilizando para ello el mercado ampliado subregional y regional.

Como veremos más adelante, la política industrial amplió los beneficios otorgados anteriormente a las empresas, pero siempre se mantiene mayores incentivos para la producción de bienes de consumo, y una menor protección para los insumos y bienes de capital. Esto sucede a contracorriente de la supuesta prioridad de éstos últimos. Así tenemos que en 1973, la protección efectiva (arancelaria y para-arancelaria) que gozaba alimentos y bebidas era de 312% mientras que productos químicos y máquinas-equipos tuvieron un nivel de 46% y 55% (Shimabukuro, 1990).

La lógica del reformismo militar no tenía sustento financiero, pues, por un lado, se comprometía el inicio de grandes proyectos de inversión minera para generar divisas con resultados a 4-6 años; y al mismo tiempo se pretendía conseguir financiamiento externo para impulsar grandes proyectos de industria básica. El financiamiento externo, no gratuitamente, asignó fondos mayormente a los proyectos mineros (en segundo lugar hidroenergéticos), no pudiendo concretar el avance en el sector de la industria básica.

Se puede afirmar que a pesar que en el período 1970-78 se buscó intensificar el proceso de sustitución de importaciones, sin embargo no se produjeron cambios sustanciales en la estructura productiva industrial. Las industrias tradicionales (alimentos y textiles) continuaron explicando cerca de la mitad del producto industrial.

Si bien la industria básica incrementó un poco su participación en la estructura industrial, esto se debió fundamentalmente a la entrada en operación de proyectos metalúrgicos vinculados a la primera transformación del cobre, y en menor medida a la ampliación de la industria siderúrgica, papelera y derivados del petróleo a cargo del estado.

Por otro lado, los sectores más dinámicos fueron las ramas de ensamblaje de la química y metalmecánica, destacando el ensamblaje de electrodomésticos y vehículos que alcanzaron tasas anuales de 20% durante los años 1972-74.

A pesar del interés de la política gubernamental de modernizar y modificar la estructura productiva, sobre todo la industrial, poco se avanzó sobre todo en este sector. Aparte de factores como las restricciones al financiamiento y el tamaño del mercado para los proyectos de bienes intermedios y de capital, en la base de los pocos resultados obtenidos está el hecho de intentar articular el aparato productivo sobre la base del mismo vector de producción de bienes finales orientado casi exclusivamente al mercado interno, y cuya configuración estuvo divorciado de las potencialidades y necesidades nacionales.

Hacia finales de los 70s culmina, en medio de profundos desequilibrios, este intento de continuar desarrollando el proceso de sustitución de importaciones bajo la concepción tradicional de los años 50s.

Declinación y agotamiento del patrón de crecimiento

A partir del recrudecimiento de la inflación alrededor de 1975 (en ese año se elevó a 23.6%), se tornará cada vez más difícil mantener los equilibrios macroeconómicos y la estabilidad social y política. Es por ello, que se puede establecer en esos años el inicio del proceso de crisis y agotamiento definitivo del patrón IMI-X.

Mientras tanto, a nivel internacional luego de la prolongada expansión de postguerra, teniendo como detonante el shock petrolero de 1973, empiezan situaciones recesivas y desequilibrios monetarios hasta mediados de los 80s, cuyo enfrentamiento conduce a profundos cambios en la estructura productiva de los países desarrollados. De esta manera, el patrón tecno-productivo denominado fordista va llegando a su fin, y se dan las bases para la gestación de otro patrón tecno-productivo

liderado por Japón y que se le ha denominado de producción manufacturera flexible (Gatto, 1990).

En nuestro país sobre la base de la frustración del proyecto reformista-estadista de Velasco, se da inicio a una política económica de corte liberalizador a partir de 1979, pero sin que constituya un proyecto estratégico de desarrollo productivo, sino más bien una respuesta de corto plazo frente a las fuertes presiones del desequilibrio externo.

Luego de un "hipo" exportador (1979-80) favorecido en lo fundamental por los altos precios internacionales de productos primarios, el inadecuado manejo de política económica generó mayores desequilibrios llevando a una fuerte recesión en 1983, especialmente del sector industrial. Por otro lado, la recesión internacional y el sesgo anti-exportador de la política condujeron a la caída de las exportaciones (Iguñiz-Velarde, 1990).

En 1985 con el gobierno de Alan García se da otro "bandazo" intervencionista, implementándose una política económica denominada "heterodoxa", que lo que hizo fue utilizar los mismos instrumentos para llevar al extremo el ciclo auge-freno-recesión.

El enfoque heterodoxo planteó la necesidad de impulsar una rápida recuperación económica mediante el incremento de la demanda de consumo, el que se absorbería por medio de la utilización de la capacidad industrial existente, en una primera etapa; posteriormente se entraría a una segunda etapa basada en nuevas inversiones orientadas a la exportación.

La demanda de consumo sería impulsada por el incremento de los salarios reales, la implantación de programas de subsidios directos y de obras públicas generadoras de empleos temporales en zonas marginales, y en la transferencia del ingreso disponible del sector público al sector privado. Esta transferencia se efectuó mediante el congelamiento de precios y tarifas de las empresas públicas y la reducción de impuestos. Además, el gobierno, al inicio congeló los precios, los costos, las tasas de interés y el tipo de cambio, intentando frenar las expectativas inflacionarias. Los recursos necesarios para financiar la estrategia se obtendrían de reducciones del pago de la deuda externa y del financiamiento del Banco Central de Reserva.

Luego de un vigoroso crecimiento de la producción en 1986 (9.5%) y 1987 (7.8%), sustentado en un creciente déficit fiscal y la merma de las reservas internacionales acumuladas en el período anterior, se vislumbraban claros signos de graves desequilibrios a fines de 1987, a pesar de lo cual el gobierno seguía sin decidirse por medidas que condujeran a la estabilización macroeconómica. El financiamiento interno del desequilibrio del sector público pasó de 0.6% del PBI en 1985 a cerca de 10.5% en 1987 y la inflación recrudeció a 115% en el mismo año.

En el corto plazo, la expansión productiva fue significativa, pero al mismo tiempo iba acumulando presiones cada vez más grandes, ya que -como vimos- el patrón productivo y de consumo presenta un fuerte componente importado, mientras las políticas deprimían las exportaciones. Además, la política del pago del "5% de las exportaciones" respecto a la deuda externa, condujo a una reducción drástica de financiamiento externo.

El gobierno realizó ciertos intentos parciales e incoherentes de detener la presión inflacionaria, buscando administrar los principales precios de la economía, y por otro lado, pretendió reducir la brecha externa intentando "convencer" a los grandes grupos empresariales para que inviertan en exportaciones. Sobre esto último habría que resaltar el hecho que los más poderosos incentivos económicos estaban orientados para el mercado interno, mientras el gobierno intentaba hacer "contratos" específicos para la inversión en exportación. Sin embargo, los grupos empresariales optaron por la actividad especulativa y la "fuga de capitales", estimándose que en el período 1986-89 los empresarios colocaron más de US\$ 9,000 millones en el exterior (Dornbusch y Edwards, 1991; Caller y Chuecas, 1989).

Por otro lado, la política de subsidios al sector privado y al consumo urbano y la propia inflación pulverizaron los ingresos del gobierno central y las empresas públicas, a lo que hay que agregar la creciente corrupción, que condujeron al Estado a un grave y visible deterioro de su capacidad operativa y su legitimidad ante la sociedad. Los ingresos del sector público se redujeron desde el 40% del PBI en 1984 hasta el 12.6% en 1989 (año en que el PBI también se redujo). Las tarifas de electricidad residencial de un índice de 70 en 1986 se redujeron a 7 en junio de 1990 (1985:100), y el precio de la gasolina 84 de un índice de 81 se redujo a 12 en el mismo período.

A pesar que los desequilibrios incidían directamente en el deterioro del nivel de vida de la población no hubo la voluntad política de introducir los correctivos. Por el contrario, se buscó prolongar la fase de auge del ciclo corto, manteniéndose y profundizándose el populismo macroeconómico hasta finales de la gestión de García.

A parte del desastre macroeconómico, las políticas implementadas incidieron drásticamente en el deterioro en la distribución del ingreso, los ingresos agrícolas, el sistema financiero, la viabilidad financiera de las empresas públicas, la infraestructura pública, las condiciones de vida de los más pobres. En la distribución del ingreso nacional el grupo de los trabajadores (agrícolas y no agrícolas) y los empleados públicos redujeron su captación desde 43% en 1985 hasta 36% en 1988, mientras los empresarios incrementaban su participación de 41.2% a 44.3% y los trabajadores independientes no agrícolas incrementaron desde 15.7% hasta 19.7% en el mismo período. La situación empeoró en 1989. (Dornbusch y Edwards, 1991).

A partir de 1988, el país vivió una de las crisis económicas más graves, en un proceso generalizado de crisis social y política de la sociedad peruana, que también tuvo que soportar la acción subversiva. (Iguiñiz-Velarde, 1990)

En esta fase de crisis y agotamiento del patrón IMI-X se ve con claridad, que frente a la retracción de las inversiones y los escasos efectos multiplicadores internos del patrón, el dinamismo de la producción pasó a depender de los ingresos y del abarataamiento del consumo, aspectos directamente ligados al gasto fiscal, y ambos dependientes de las divisas disponibles, dentro de una lógica de acumulación cada vez más incapaz de generar un balance positivo de divisas.

Estas interdependencias han dado lugar al círculo vicioso de los ciclos cortos: AUGE-CRISIS BALANZA DE PAGOS- RECESION, que como vimos anteriormente, se presentan en la economía peruana hace décadas. Sin embargo, a partir de 1976-77 se inició un período de crisis recurrente donde los ciclos cortos presentan una menor duración dentro de un conjunto de desequilibrios crecientes.

Esta reducción de los límites internos y externos del patrón, que se manifiesta en estos ciclos cada vez más cortos, expresa no solo la declinación de este patrón, sino su agotamiento final. La crisis del patrón de crecimiento IMI-X se prolonga hasta la actualidad e involucra también una crisis global de la sociedad, así como un deterioro creciente y dramático del Estado en su capacidad de gestión y su legitimidad ante la sociedad.

CUADRO Nº 9

PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS 1985-1989

	1985	1986	1987	1988	1989
Tasa Crec. PBI	2.4	9.5	7.8	-8.8	-10.4
Tasa Crec. PBI per-c	-0.2	6.9	5.2	-11.4	-13.0
Tasa inflación	158	63	115	1722	2775
Tipo de cambio (a)	99.6	86.8	74.9	91.2	59.0
Salario real (a)	64.0	73.0	79.0	60.0	29.0
Déficit sector púb./PBI	5.5	7.7	11.3	14.1	7.9
Impuestos/PBI	14.9	12.4			
8.9	9.1	5.4			
Ingresos Empr.Púb./PBI	26.1	18.4	14.1	8.9	7.2
Índice de cap.utiliz.(a)	45.0	71.0	79.0	59.0	46.0

Fuente: INEI, BCR.

(a) Base 1978:100

En términos de Kuhn (1972) y Schumpeter (1939) se estaría produciendo -más lentamente de lo que quisiéramos- un proceso de destrucción de los parámetros del paradigma viejo para ir creando, sobre la base de esta "destrucción creativa", una nueva forma de funcionamiento de la economía, la producción, la sociedad, las instituciones, es decir una nueva conformación de bases políticas, sociales e institucionales para viabilizar un nuevo patrón de crecimiento.

2.2.3 Política económica funcional al patrón de crecimiento

La lógica específica del patrón de crecimiento y su evolución, en el contexto de los cambios mundiales, depende de la naturaleza de las fuerzas sociales existentes y la correlación entre éstas.

Como expresión de la propuesta estratégica de cada sector de la sociedad y la convergencia/ divergencia entre éstas se van dando un conjunto de medidas de política económica, para establecer una

lógica de generación, transferencia y uso de excedentes, en otras palabra un estructura de rentabilidades que va ir moldeando el patrón de crecimiento.

Las medidas de política abarcan una variedad de campos, más allá de lo económico-productivo, incluyen aspectos institucionales, sociales y políticos.

A su vez la particular naturaleza que va tomando el patrón de crecimiento también influye en moldear las características de las fuerzas sociales e incluso generar nuevos sectores sociales, como veremos en este recuento sintético de la política económica funcional al patrón IMI-X.

La no ruptura total con el patrón previo primario-exportador implicó mantener la lógica rentista propia de este patrón. El rentismo primario-exportador se basaba en calidades diferenciales de recursos naturales, mientras que el rentismo asentado en este tipo de industria requiere de un espacio económico adhoc, el que se construye con la política de protección industrial y el cautiverio del mercado interno.

El proceso de industrialización por sustitución de importaciones ha tenido diversas formas de concretarse en diferentes países, sin embargo el "estilo" que se concretó en Perú y en la mayor parte de América Latina, es la variante que implicó el mayor rentismo y atraso tecnológico (Gereffi, 1989; Fajnzylber, 1989).

Para ello se fue configurando una política económica que con ciertas variantes se implementó a lo largo de más de 40 años (1950-90), no importando el sesgo "liberal" o "intervencionista" de los gobiernos de turno.

A continuación se hace un breve recuento de la política económica que sustentó el patrón analizando sus principales características, abstrayendo particularidades de cada período gubernamental

En los últimos 40 años se implementó una política de protección industrial al mercado interno caracterizada por ser rentista, creciente y permanente, que condujo a estrechar más el mercado interno, a incrementar la heterogeneidad social, concentrar los ingresos, generar mercados altamente oligopolizados, a una industria tecnológicamente obsoleta incapaz de competir en mercados externos. Esta política industrial fue anti-agraria y antiexportadora.

La política arancelaria ha sido uno de los instrumentos utilizados con mayor intensidad y constancia para impulsar el patrón de crecimiento productivo que se ha verificado en nuestro país a lo largo de los últimos cincuenta años.

A partir de 1959 se inició una etapa en la que el conjunto de la política económica y especialmente la política arancelaria se diseñó para fomentar el desarrollo de la industria manufacturera. Esta política estableció aranceles permanentes y crecientes, concediendo altas tasas de protección a la industria orientada al mercado interno que supuestamente sustituía importaciones -sobretudo a la productora de bienes finales- mientras que protegió menos o desprotegió a los sectores primarios (agro, minería, pesca, forestales), y a las exportaciones en general.

Asimismo, al interior del sector manufacturero la política arancelaria implementada favoreció en forma superlativa a los bienes de consumo final (orientado a los sectores sociales altos y medios), discriminando a los insumos y bienes de capital.

En 1958 el nivel arancelario promedio era de 38%, en 1964 de 42%, en 1967 llegó a 53% y en 1970 ascendió a 79% (Olascoaga, 1973).

A partir de 1970 los mecanismos para-arancelarios muchas veces jugaron un papel más importante que los arancelarios, sin embargo, las modificaciones establecidas en 1973 extremaron los sesgos del sistema arancelario. Se tiene que las industrias que obtuvieron un mayor nivel de barrera arancelaria eran aquellas de segunda y tercera prioridad (alimentos 87, bebidas 131, tabaco 283, etc), mientras que las industrias de primera prioridad tenían un menor nivel arancelario (fertilizantes 28, maquinas-herramientas 45, químicos 47, etc). Véase Anexo Cuadro N^o 03.

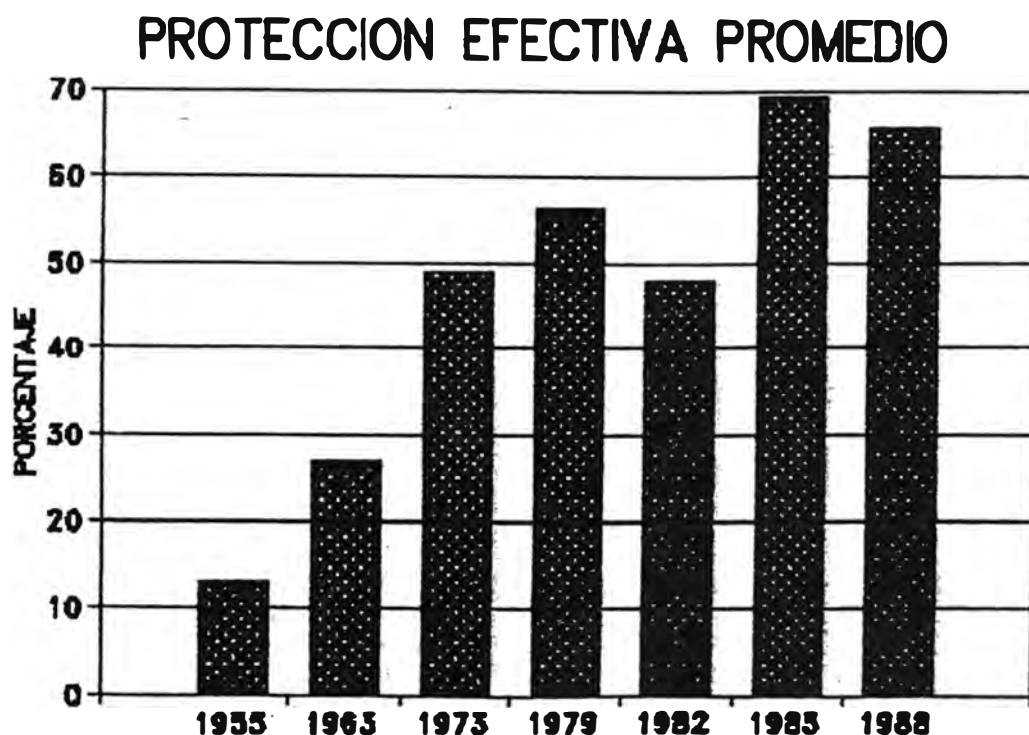
Además este sesgo contra la industria nacional de bienes de capital e insumos se hizo más notorio, no solo por el menor nivel de protección nominal, sino porque las exoneraciones arancelarias beneficiaron casi exclusivamente a las empresas que importaban este tipo de bienes, rebajando sustantivamente su nivel de protección arancelaria real.

También se establecieron **mecanismos para-arancelarios** que restringían o prohibían importaciones, llevando al extremo esta política de proteccionismo frívolo. Se estableció la prohibición de importar los bienes inscritos en el Registro Nacional de Manufacturas, es decir, teóricamente una protección infinita. J. Torres estima que el efecto equivalente de la protección para-arancelaria era aumentar los niveles de protección en 40 puntos porcentuales (Caller, 1990).

De esta manera, en los 70s se ayudó a consolidar la vieja estructura productiva industrial agravando aún más sus distorsiones. Entre el gobierno de Velasco y el de Alan García, salvo el corto período de "liberalización" del comercio exterior 1979-1982, la tendencia ha sido mantener una elevada protección arancelaria.

Como se sabe, la protección nominal sólo hace referencia a los niveles arancelarios que corresponden al "output" de las actividades productivas locales. Por ello, la protección efectiva es un mejor indicador para establecer con mayor precisión qué sectores están más favorecidos por la política arancelaria. La protección efectiva indica el efecto neto del sistema de protección sobre el valor agregado de cada rama de actividad, de tal manera que es posible conocer en qué medida el valor agregado de cada sector, a precios internos, está por encima del que tendría si es que se le midiera a precios internacionales (es decir, sin protección).

GRAFICO Nº 19



Estimaciones de Rossini y Armas (1989) encontraron que el nivel de protección efectiva arancelaria promedio del conjunto de actividades productivas resultó ser aproximadamente 2.5 veces mayor que el nivel de protección arancelaria a la actividad agropecuaria, en el período 1955-88. Asimismo, se mantiene y agudizan los otros sesgos señalados: en 1988 se tiene que el nivel promedio es de 65.5%, mientras que los sectores con mayor protección efectiva son los de confecciones, calzado y cuero con 451.8%. En el caso de los denominados bienes de capital, el estudio citado incluye en este rubro a la industria automotriz que tiene una secular elevada protección, por ello, es que el nivel que presenta es mayor que el promedio (Anexo Cuadro Nº 04)

Pero el asunto resulta más grave si es que se introduce en la estimación las múltiples exoneraciones arancelarias que frecuentemente se ha introducido por los gobiernos para la importación de productos agropecuarios y también para los bienes de capital.

Este sesgo contrario a los productos primarios y a los insumos y bienes de capital, ha conducido al divorcio entre la industria local y las actividades primarias, elevando la propensión a importar este tipo de bienes, y no permitió la consolidación de las industrias que procesan la productos primarios y/o perjudicó a las industrias que proveían con insumos y equipos a actividades como la minería, agricultura, etc. (Thorp y Berthram, 1985).

Siendo la política de protección contraria al agro en general, sin embargo, se dio un trato compensatorio a la agricultura comercial a diferencia del agro andino, siendo protegida por restricciones cuantitativas en diversos períodos.

Asimismo, se encuentra que la protección efectiva ha sido más baja para los productos (primarios) de consumo humano directo (maíz, trigo, cereales, papa), desprotegiendo menos a los productos relacionados con la industria (maíz amarillo duro para la producción de aves y huevos), así como a la industria alimentaria: harina de trigo, cerveza, bebidas y tabaco procesado. (Urday, 1990).

Un aspecto clave para el desarrollo regional es la manera como esta política de protección y otras que la acompañaron han jugado un rol decisivo para propiciar un aparato productivo desarticulado sectorial y regionalmente. Entre otros tenemos los casos saltantes de la industria de la leche y el trigo.

Aproximadamente entre los años 1940 y 1960 se desarrolló una industria lechera (donde destacan dos empresas transnacionales y otras nacionales) que incorporaron al procesamiento cantidades crecientes de leche fresca, lo que evidentemente condujo a un nivel de desarrollo importante de varias cuencas lecheras. Sin embargo, a partir de los sesentas se implementa una serie de medidas que incentivaron el uso de insumos importados para la elaboración de leche, ocasionando una desleal competencia con el

productor nacional. Se dio una relativa alta protección a bienes finales y escasa protección a los insumos y bienes de capital, y con una tasa cambiaria de subvaluación del dólar, ocasionó un mayor abaratamiento de la leche en polvo importada y otros insumos. Esto mismo sucedió con la producción de derivados lácteos. En conclusión, la relación proveedor-comprador entre la producción primaria de leche y la industria procesadora se rompió, ocasionando el estancamiento de la actividad ganadera y las zonas donde ésta se asentaba.

La misma situación pero de mayor dimensión, se repite entre la producción primaria de gramíneas y cereales con la industria molinera. El desarrollo de la industria manufacturera de trigo ha frenado (incluso ha hecho retroceder) el desarrollo de la producción de harinas provenientes de la transformación rural tradicional. La política de precios relativos resultante de éstas y otras medidas consolidaron la harina de trigo en el patrón de consumo familiar, impidiendo el desarrollo de productos harineros análogos en el área rural. Los derivados del trigo (que en un 90% es importado) han desplazado a una serie de cultivos no transables andinos, ya que el precio internacional de dicho producto ha terminado constituyéndose en un regulador de los precios internos agrícolas (Lajo, 1990). Esto se debe en gran parte a la política cambiaria.

Respecto a las actividades exportadoras el sesgo es aún más notorio, porque salvo en el caso de textiles y conservas de pescado, el resto de actividades presenta niveles de protección efectiva arancelaria negativa para el período 1950-88.

Esta política de protección arancelaria frívola, discriminante del agro y de las exportaciones, que fue reforzada por la política cambiaria, indujo una asignación de inversiones que favorecía a una ineficiente industria de mercado interno, especialmente a la bienes de consumo final no duradero y duradero.

A diferencia de lo que sucedió en otros países desarrollados como en los del Este y Sudeste Asiático, la política de protección en el Perú no impidió que los sectores más dinámicos estuvieran liderados por empresas extranjeras. Por el contrario el conveniente sistema de mercado cautivo sin diferenciaciones ni plazos propició el establecimiento de plantas-filiales de empresas transnacionales ligadas a procesos de ensamblaje (de partes que estas firmas producían en su lugar de origen), por tanto esta política no indujo ni un genuino proceso de industrialización ni tampoco buscó fortalecer un "núcleo interno de decisiones nacionales".

Siguiendo con los rasgos de la política macroeconómica y sus efectos en la producción, nos referiremos a la política cambiaria, que también es parte de la denominada estructura de protección.

Como lo demuestran varios estudios, la mayor parte del largo período 1940-1990 los gobiernos manejaron el tipo de cambio para ofrecer un dólar barato a las actividades urbano-industriales, encareciendo de esta manera el consumo de bienes nacionales e induciendo el uso de bienes importados.

De un total de 49 años entre 1939 y 1988 el tipo de cambio fue mantenido por debajo del nivel de paridad a lo largo de 42 años, asimismo entre 1960 y 1988 se constata que en 12 años la moneda nacional estuvo sobrevaluada en más del 30%, llegando a niveles superiores a 60% en los años 1987-88. Cualquiera sea el año base (1950 ó 1979) o la metodología utilizada más o menos sofisticada, se encuentra que el tipo de cambio ha estado la mayor parte del tiempo retrasado en relación al nivel de precios internos. Al respecto véase estudios de Schuldt, Caller, Ferrari, Rossini y Armas. (Anexo Cuadro Nº 05).

En el período 1950-87, este nefasto sesgo pro-importador de la política cambiaria produjo un flujo de transferencias implícitas desde el sector exportador hacia el sector importador por más de US\$ 11,600 millones, demostrando así que el impacto de dicha política no ha sido despreciable (Caller, 1990).

Además de esta manipulación del valor de la divisa para favorecer a los sectores sociales ligados al mercado interno, también se implementaron otros mecanismos para regular el flujo de moneda extranjera, implementados especialmente en los últimos años: cuotas de importación, licencias previas, tipo de cambio diferenciado, etc.

Esta política cambiaria que sistemáticamente subvaluaba la divisa (sobrevaluaba la moneda nacional) ha inducido al uso de bienes importados tanto de consumo como insumos y bienes de capital, postergando lo nacional. Esto ha tenido nefastos resultados en la estructura productiva tanto a nivel sectorial como regional. Pues ha contribuido a que el aparato productivo desarrolle más articulaciones inter e intra-sectoriales con las economías de los países avanzados que con los propios sectores productivos nacionales y menos aún con las economías subnacionales del país.

Esta desarticulación se observa con suma claridad en el caso de la agroindustria que tenemos en el Perú, casi totalmente dependiente de proveedores extranjeros y divorciada de la agricultura nacional. Esta agroindustria se ha configurado gracias a la persistencia de la política cambiaria de dólar barato, y adicionalmente otros subsidios como: crédito barato y abundante, exoneraciones de diferente índole, etc. (Lajo, 1990).

En lugar de tener una agroindustria pujante que dinamice la producción agraria del país, se tiene que el agro nacional se ve severamente castigado por la competencia desleal de los productos extranjeros doblemente subsidiados (por el gobierno peruano y por su respectivo gobierno). Dentro de los productores agrarios hay grandes diferencias, lo que conlleva diferenciación a las zonas o

regiones donde se ubican. Los productores agrarios de la costa más cercanos a los grandes mercados de consumo urbano y mejor organizados, están mejor ubicados que aquellos de la zona andina y selvática.

Asimismo, la intervención del Estado en la economía tuvo como uno de sus objetivos proveer a precios subsidiados insumos estratégicos a la industria privada local, y a los sectores sociales urbanos: combustible, energía eléctrica, acero, cemento y otros servicios (agua, transporte, comunicaciones). Esta política evidentemente ha conducido a una tendencia estructural al déficit fiscal y a la precariedad de las empresas estatales, que se vieron incapacitadas para autofinanciar sus programas de inversión, teniendo que recurrir tanto al financiamiento externo (deuda) y financiamiento interno (emisión monetaria). Entre las empresas más afectadas se encuentran: PetroPerú, ElectroPerú, SiderPerú.

Fitzgerald (1981) señala que las razones del déficit del ahorro en cuenta corriente de las empresas públicas son diversas, e incluyen una creciente ineficiencia en la administración, ingerencia política, despilfarro y corrupción; pero fundamentalmente a la política de subsidios indiscriminados via precios de los bienes y servicios que generaban las empresas estatales. En el período 1968-88 el ahorro en cuenta corriente de las empresas públicas no financieras llegó solamente a US\$ 801 millones, mientras que sus necesidades de inversión ascendieron a US\$ 10,415 millones. Evidentemente esta exorbitante diferencia fue financiada por endeudamiento externo y emisión monetaria (déficit fiscal), convirtiéndose en un factor importante de las presiones inflacionarias.

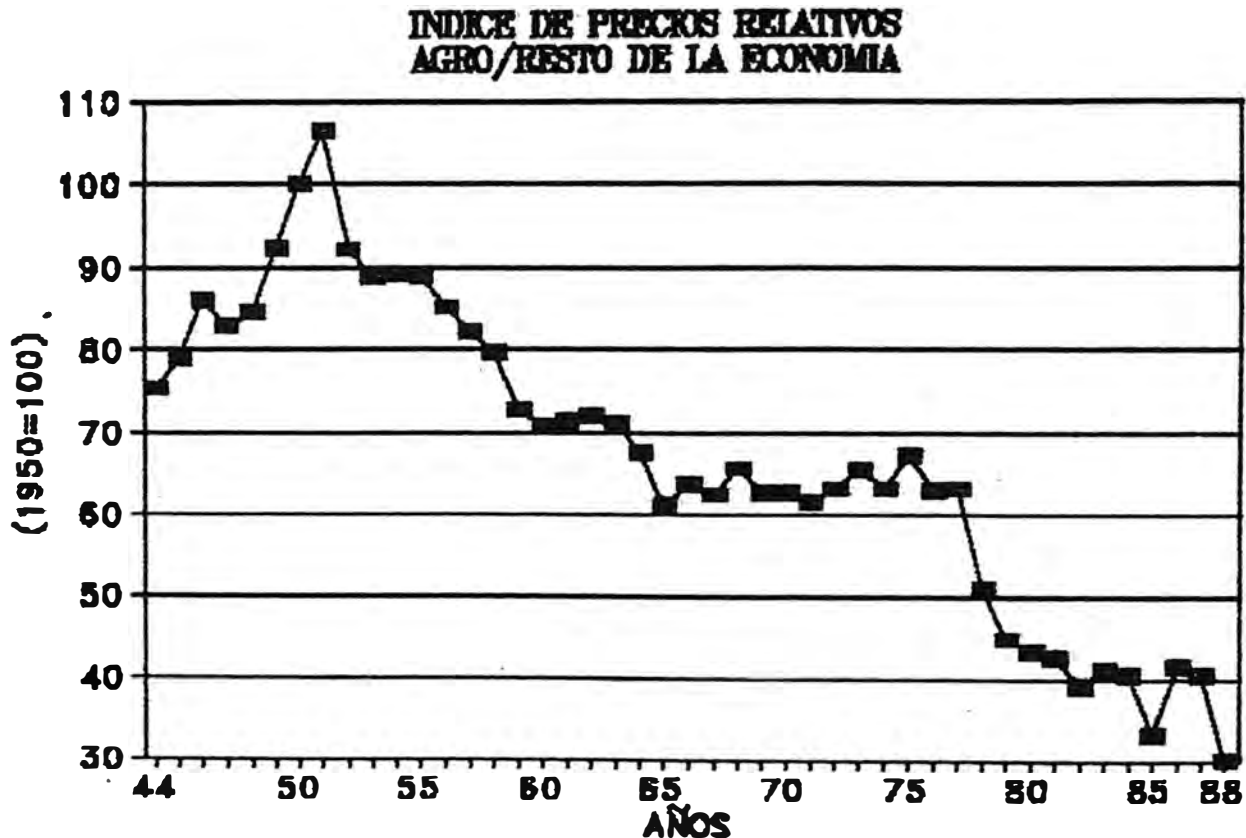
La política de precios subsidiados de los productos agropecuarios (ligada también a la política arancelaria, cambiaria y a otras políticas) ha estado orientada al abaratamiento artificial del costo de reproducción de la fuerza de trabajo -especialmente urbana-, lo que ha conducido a un permanente deterioro de los precios relativos agrícolas.

Caller (1990) estima que en el período 1950-88 por este concepto los productores agrícolas han transferido al resto de la economía, principalmente hacia actividades urbano-industriales, más de US\$ 21,000 millones (Anexo Cuadros 06). Es decir, casi el 40% del valor de su producción a precios constantes, siendo ésta una fuente principal de la descapitalización del agro nacional, especialmente del agro andino.

Para mantener los salarios bajos se han abaratado los precios de la alimentación mediante subsidios a los productos importados o mediante tasas de cambios diferenciales baratas para ciertos productos agro-industriales (trigo, soya, maíz amarillo, etc). Hay que considerar que los precios controlados y los subsidios actúan como impuestos a los productores agrícolas de las

distintas regiones, especialmente de aquellas más atrasadas que están en la sierra.

GRAFICO Nº 20



El crédito es un instrumento fundamental de la política económica para promover el desarrollo y moldear el patrón productivo. La política crediticia realizada por los diferentes gobiernos se ha caracterizado por proporcionar acceso a créditos con tasas reales negativas, abaratando al máximo posible los costos de inversión y de operación de las distintas actividades productivas, pero sobre todo las de aquellas que estaban directamente relacionadas a la expansión urbano-industrial, dejando en menor prioridad a las actividades primarias, especialmente el agro.

Se constata que desde la década del 70 la tasa de interés pasiva se ha mantenido por debajo del nivel inflacionario, lo cual ha significado transferencias implícitas desde los ahorristas hacia los bancos y empresas usuarias del crédito. Mas aún las propias tasas de interés activas se han mantenido por debajo de los niveles de inflación, contribuyendo a engrosar dichas transferencias. Caller (1990) estima que en el período 1962-1987 los bancos y las empresas prestatarias se beneficiaron con un impresionante flujo de US\$ 10,800 millones desde los bolsillos de los ahorristas (Anexo Cuadro Nº 07).

La alta concentración de los préstamos ordinarios y preferenciales por tipo de actividad y por tipo de agente es un rasgo más de la política seguida. Se estima que en 1987 de un total aproximado de 8,000 agentes deudores, el 7.6% concentraba el 36% de las colocaciones directas. Aún más en el caso del crédito otorgado por el Banco Agrario, se halló que entre 1960 y 1987 destinó solo el 1.3% al sector agrícola tradicional (INP-EPC, 1988).

Los más favorecidos fueron los empresarios industriales y agroindustriales de bienes de consumo para el mercado interno que correspondían a las actividades más dinámicas -especialmente los grupos empresariales más poderosos- y también los productores agrarios de mayor tamaño y ligados al mercado urbano como arroz y maíz amarillo duro; dejando de lado a los productores agropecuarios de cultivos menos intensivos y/o de sierra.

Esta política de crédito subsidiado e indiscriminado reforzó los rasgos rentistas del empresariado local, conduciendo -entre otros- a que los empresarios fueran reemplazando su capital accionario por créditos obtenidos del sistema bancario, tendiendo a utilizar de manera creciente recursos ajenos no sólo para inversión sino también para gastos operativos. El Estado acentuó estos rasgos en el caso de la banca asociada y la banca de fomento.

Es de resaltar que -a diferencia de otros países- la política crediticia de fomento no estuvo orientada ni implícita ni explícitamente a inducir la incorporación de innovaciones o mejoras tecnológicas en el proceso tecno-productivo y organizativo de las empresas.

Respecto a la política industrial en general, y especialmente a la política de protección, habría que señalar, que el objetivo de la misma, es decir el desarrollo industrial del país tiene una legitimidad indiscutible. Sin embargo, lo que se cuestiona y critica es la naturaleza de esta política seguida en nuestro país durante los últimos 40-50 años.

En ese sentido, la naturaleza de la política de protección es muy importante. Luego de hacer una evaluación del proceso de industrialización sustitutiva en América Latina, en países desarrollados y en países de industrialización tardía, Fajnzylber marca una diferencia fundamental: la protección de aprendizaje vs. la protección rentista.

Los países desarrollados, luego Japón y también los NICs del Sudeste Asiático han implementado una política de protección industrial de aprendizaje tecnológico. Esta es de naturaleza distinta a la que se ha seguido en América Latina. En Japón los criterios de selectividad fueron muy rigurosos, y tenían que ver con las ramas más dinámicas que se preveían para los próximos 10 a 20 años, basado en estudios y la concertación entre el Estado, los empresarios nacionales y los científicos. De tal manera que

la protección favorecía un proceso de aprendizaje tecno-productivo liderado por grupos nacionales, articulados alrededor de ciertas ramas priorizadas (primero fue la química y la metal-mecánica, luego la micro-electrónica). En este esquema las importaciones se sustituían dinamizando un mercado cautivo no sólo de bienes finales sino en lo esencial de bienes intermedios y de capital, integrando selectivamente la matriz de relaciones interindustriales, y con un objetivo de mediano plazo muy claro: prepararse para penetrar crecientemente en el mercado internacional, especialmente EEUU. La política de protección tenía plazos y metas de productividad y de excelencia tecnológica (Fajnzylber, 1989 y 1990).

En estos países, no se les ocurrió el contrasentido de proteger a las plantas de las grandes empresas extranjeras que evidentemente no podían adherirse al concepto de "industrias nacientes".

El hecho es que en el Perú, así como en la mayoría de los países de América Latina con diferentes calendarios, desde el inicio la naturaleza y los fines de esta protección rentista y frívola fueron muy diferentes a la protección de aprendizaje y de fomento de la competitividad que se implementó en países que hace 30 años eran igual o menos avanzados que nosotros, y que ahora tienen una inserción activa en el mercado mundial basado en su competitividad internacional en la producción manufacturera.

La orientación y tipo de política económica implementada en nuestro país ha ahondado las brechas de rentabilidad e ingresos conduciendo a conflictos de intereses entre grupos sociales y regiones, los cuales -a su vez- han generado presiones frente a las cuales y para afirmar la cada vez más precaria estabilidad político-social, el Estado ha concedido discriminativamente una cadena de compensaciones diferenciadas que incluyen subsidios, créditos preferenciales, acceso a divisas baratas (\$ MUC), reintegros y exoneraciones tributarias, preferencia para asignación de inversiones públicas, etc. Este sistema de distorsiones-compensaciones es doblemente costoso para el país.

Sin embargo, estas compensaciones otorgadas sin criterio técnico ni selectivo resultaron: insuficientes para algunas actividades/regiones como la agricultura de la costa, la minería; o simplemente nulas para otras como la agricultura serrana e incluso para la exportación eficiente de manufacturas; excesivas en algunos casos de consumo urbano. Estas compensaciones evidentemente inflaban los gastos y enflaquecían los ingresos.

Es decir, las políticas sectoriales y/o regionales han pretendido corregir las distorsiones o sesgos de la política macroeconómica, pero ha sido insuficiente.

El círculo protección-desprotección-compensación con su sesgo antiagrario, antiexportador y contrario al desarrollo tecnológico, ha conducido al país a un bloqueo global que se

grafica en otro circulo perverso ineficiencia estancamiento productivo- pobreza. (Santa Cruz, 1990).

2.2.3 Principales tendencias resultantes a partir del patrón de crecimiento IMI-X

El efecto combinado del conjunto de las políticas económicas y la institucionalidad funcionales al patrón de crecimiento han conducido al Perú a una situación muy explosiva a fines de los 80s e inicios de la década de los 90s. Esta situación se expresa en indicadores suficientemente conocidos acerca de la recesión productiva, masivo subempleo, inflación galopante, pobreza masiva, etc; además de enfrentar graves problemas en el orden socio-político e institucional.

Estos síntomas fueron agravados durante la desastrosa gestión del gobierno de A. García, pero como hemos visto los problemas tiene un origen de larga data: en los últimos treinta años se ha venido generando una creciente incapacidad de la actual lógica de funcionamiento de la economía para reproducir las condiciones materiales de existencia de la sociedad peruana.

La élite dirigente no pudo modificar la naturaleza y rasgos estructurales del proceso productivo, especialmente del desarrollo industrial, cuando se manifestaron los cuellos de botella que dificultaban el crecimiento sostenido y desarrollo; por el contrario de diversas maneras buscaron artificialmente "darle aire" al patrón de crecimiento IMI-X, dándole la espalda a las nuevas tendencias mundiales y los avances tecnológicos, agravando sus rasgos estructurales hacia el agotamiento.

Como resultado de la aplicación de políticas económicas, sociales e institucionales funcionales al patrón que hemos denominado IMI-X, se constata el agotamiento definitivo de este patrón de crecimiento y que se expresa en las siguientes tendencias de largo plazo:

- estancamiento de la economía, especialmente de los sectores productivos, y con mayor incidencia en la agricultura de la zona andina.
- estancamiento de la inversión en sectores productivos, y mayor lógica especulativa,
- límites externos crecientemente reducidos, estrangulamiento externo, tanto por la balanza comercial como por la balanza de capitales
- reducción de la productividad de la mano de obra, creciente heterogeneidad tecnológica, creciente incapacidad de la dinámica económica para generar empleo adecuado

- desarticulación productiva, alta dependencia de alimentos, insumos y bienes de capital importado
- disfuncionalidad de los componentes más dinámicos del aparato productivo con los recursos y potencialidades internas
- pasividad tecnológica del empresariado, ofreciendo una gran debilidad frente a las empresas extranjeras
- escasa capacidad de competir en el mercado internacional, especialmente en productos industriales, es decir, ausencia de competitividad, que ha conducido a una inserción pasiva y desventajosa
- creciente rentismo en el comportamiento de las empresas, pero también en otros ámbitos de la vida social y política del país
- excesivo centralismo económico-político en Lima-Callao, desarticulación del territorio, y precario y distorsionado sistema de ciudades
- incremento de la pobreza masiva, teniendo como correlato la violencia subversiva y el narcotráfico.
- creciente deslegitimación del estado, partidos políticos, y otras instituciones para canalizar las aspiraciones y necesidades de la sociedad

El patrón de crecimiento que se fue moldeando en nuestro país desde los 40s/50s se consolidó en los sesenta mostrando resultados extraordinarios, en el marco del patrón tecno-productivo denominado "fordista" de producción en masa, liderado por Estados Unidos. Sin embargo al mismo tiempo esta lógica de desarrollo industrial manifestaba síntomas de declinación y rasgos estructurales que conducirían a su propio bloqueo.

Ni en Perú, ni en la mayor parte de América Latina, las élites dirigentes fueron capaces de modificar la inserción desventajosa a partir de este modo de ordenamiento de la economía tipo IMI-X que generaba una articulación subordinada a la lógica de las empresas transnacionales fordistas.

A nivel internacional, en la década del 60/70 justamente se inicia el proceso de declinación del patrón de producción en masa, generándose las bases para un nuevo patrón tecno-productivo liderado por Japón que se basa en la globalización y flexibilidad productiva y supone otra racionalidad de la economía y de los agentes.

Otros países, con mayor o menor éxito, modificaron sus pautas económico-productivas lográndose insertar en esta nueva lógica

tecno-productiva; mientras en América Latina y Perú, a espaldas de los procesos mundiales, se persistía en la lógica rentista y casi "autista" del patrón ISI (ó IMI-X).

En ese sentido, la cuestión relevante es buscar la respuesta más adecuada a la siguiente pregunta:

Cómo lograr desarrollar competitividad sistémica como país, que conduzca a una inserción ventajosa dentro del patrón tecno-productivo mundial emergente teniendo en cuenta las potencialidades y ventajas naturales y adquiridas hasta el momento, así como las debilidades y limitaciones que tenemos?? y teniendo en cuenta también las ventajas y obstáculos que presentan las tendencias mundiales y el nuevo patrón tecno-productivo ??

III. PAUTAS PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO PRODUCTIVO

La tarea de formular una nueva estrategia de desarrollo productivo para el país implica un esfuerzo técnico por conocer la situación nacional e internacional en las dimensiones más relevantes con el desarrollo productivo, pero sobre todo tiene que ser un esfuerzo colectivo, una construcción social de una ruta que conduzca a superar nuestros problemas estructurales.

El proceso que ha conducido a la sociedad peruana a la situación de grave crisis a fines de los ochenta ha sido analizado en el capítulo anterior. El agotamiento del patrón de crecimiento denominado IMI-X es visible en todos los ámbitos de la vida nacional.

Sin embargo, el fin del ciclo largo de la economía peruana que se inició en los 40s/50s no es un hecho aislado en el mundo. Por el contrario, está correlacionado con el agotamiento del patrón tecno-económico internacional de producción en masa, y el surgimiento de un nuevo paradigma de producción flexible. Existen claras evidencias que en el aparato productivo de los países desarrollados está ocurriendo un cambio tecnológico y económico de gran escala, que aún tiene muchos interrogantes abiertos.

Los países en desarrollo ven con preocupación la revolución tecnológica en ciernes y los cambios que se avecinan ya que altera las bases sobre las cuales se asienta su participación en la producción y el comercio internacional.

En el Perú, país en desarrollo de pequeña envergadura, para abordar la tarea de redefinir la estrategia de desarrollo productivo, es imprescindible partir de una cabal comprensión de las tendencias mundiales y los cambios estructurales que están ocurriendo en el sistema internacional de producción. Es fundamental conocer con claridad las características del patrón emergente, la nueva lógica de funcionamiento, las oportunidades y restricciones que el país tendrá que aprovechar y afrontar. Este es el tema de la primera parte de este capítulo.

Teniendo como marco fundamental la revolución tecnológica internacional, en una segunda parte de este capítulo se presentan un conjunto de elementos que nos parecen relevantes a tener en cuenta para la formulación de una nueva estrategia de desarrollo productivo.

No se pretende presentar una propuesta de estrategia completa y detallada, más bien como un aporte a la discusión que necesariamente ocurre en momentos como los que vive la sociedad peruana. El tratamiento del tema se focaliza en los aspectos productivos y económicos, aunque tampoco se abordan todos los aspectos. Lo que nos interesa es establecer puntos de partida, ideas fuerza, a partir de lo cual, con estudios más profundos se pueda llegar a ampliar y detallar una estrategia de desarrollo productivo para el país.

3.1 Tendencias internacionales: Nuevo Patrón tecnoeconómico emergente

3.1.1 Principales características del contexto económico internacional.

Después de la Segunda Guerra Mundial y aproximadamente hasta fines de la década de los 70s, la economía mundial experimentó un crecimiento económico sostenido, donde Estados Unidos lideró una posición claramente hegemónica en el mundo capitalista, dentro de un orden bipolar. Esta misma etapa de expansión representó para América Latina un período de gran crecimiento.

La industria manufacturera basada en economías de escala y en la producción en masa, orientada a satisfacer mercados amplios configuró el patrón de crecimiento fordista, conduciendo a un dinámico crecimiento del comercio internacional, sobre todo entre los países desarrollados.

El patrón fordista funcionó razonablemente bien durante un largo período, y la economía mundial transitó un período excepcional de expansión de la producción. Durante los 60s la tasa real de crecimiento anual de bienes y servicios de los países desarrollados era de 5% y el retorno real sobre la inversión industrial en EEUU era entre 4 y 5 veces el retorno en activos financieros. En el decenio de los 70s comienza a aparecer limitaciones a esa expansión sostenida y durante los primeros años de los 80s las rentas de los activos financieros y el promedio del retorno industrial se igualaron (Gatto, 1990).

El mundo desarrollado entra en un período de estancamiento y recesión, mostrando desaceleración de las tasas de crecimiento de la productividad y de las tasas de ganancia. Esta situación se agravó con la crisis energética tanto en 1973 y 1979.

Dicha situación afectó a los países de América Latina, especialmente a aquellos que no diversificaron sus relaciones comerciales y que se apoyaron excesivamente en el financiamiento externo. Esto derivó en la década de los 80s en la disminución de la presencia comercial, la crisis de la deuda, y el desplazamiento de los flujos de inversión extranjera.

Frente a la crisis del patrón fordista se inician drásticos procesos de reestructuración industrial, especialmente en Japón y Alemania Federal; los cuales arrastran a grupos de países articulando bloques: la Comunidad Económica Europea y los países de Sudeste Asiático, fortaleciendo su presencia en el escenario internacional. Estados Unidos comienza a percibir la mayor competitividad de sus aliados occidentales.

El debate acerca de las causas de la crisis terminal del patrón fordista está todavía abierto, pero las principales interpreta-

ciones señalan que la declinación sostenida de la tasa de crecimiento de la productividad tiene como principal causa que "el stock tecnológico del mismo entró en su fase de madurez y agotamiento teniendo rendimientos innovativos marginales decrecientes, no pudiendo dar respuesta -a través de innovaciones incrementales- a las restricciones económicas y productivas." (Gatto, 1990).

De tal manera que surgen nuevas formas de afrontar la crisis estructural del fordismo, mostrando el Japón un claro liderazgo en la introducción de los cambios y el surgimiento de un nuevo patrón tecno-económico denominado de producción flexible. La nueva orientación de los países desarrollados es hacia la industria de la microelectrónica y sus diversas aplicaciones, manteniendo cada uno sus opciones productivas nacionales específicas; desplazando recursos hacia los sectores productivos donde se preve mayor dinamismo, con énfasis en aquellas actividades portadoras de un dinamismo tecnológico sin precedentes.

En el caso del Japón, las actividades de menor dinamismo y contenido tecnológico fueron delegadas hacia otros países de su area de su influencia. Así es como surgen los denominados países de industrialización reciente (NICs) del Sudeste Asiático (Corea, Taiwan, Singapur, Hong Kong) y se da inicio a procesos de crecimiento desigual entre los países en desarrollo (PED).

La crisis de 1982 fue enfrentada por los países desarrollados con nuevos mecanismos reguladores de la gestión económica internacional, modificaciones que todavía no han terminado. Se pone mayor énfasis en las negociaciones arancelarias del Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT); en los procesos de integración ; y en la gestión financiera a través del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) quienes operan a nivel transnacional y de acuerdo con la banca privada internacional. Además se replantea la orientación de los flujos financieros y la búsqueda de mayor rentabilidad de los mismos.

Como resultado del surgimiento de un nuevo paradigma tecno-económico, el ejercicio del poder a nivel internacional se viene modificando y está en gestación un nuevo ordenamiento y funcionamiento de la economía mundial con un alto nivel de interdependencia. El ejercicio del poder se verifica mediante la regulación del sistema económico mundial, en este ámbito EEUU despliega su poder mediante normas de regulación -en acuerdo con sus socios comerciales-, que es la clave para el funcionamiento de una economía mundial integrada globalmente.

En la década de los ochenta se acentúan tres tendencias en la economía mundial:

En primer lugar, existe un movimiento decisivo hacia la inter-dependencia global o al proceso de globalización

internacional, cuyas expresiones más dinámicas están en el orden productivo, financiero, comercial y político.

Así, en el ámbito productivo, la relativa flexibilización de las escalas de producción para mercados segmentados y muy dinámicos, la redefinición de la organización empresarial basados en criterios de gestión descentralizada que viabiliza la informática; así como la aparición de nuevos y mejores servicios de apoyo al productor.

En el ámbito comercial, la tendencia es hacia la unificación de los requerimientos en los diferentes mercados, como consecuencia de los avances tecnológicos en comunicaciones, que permiten la disminución de tiempos y espacios geográficos.

En el ámbito financiero, estas mismas características apoyadas por la rápida capacidad de transferir recursos e información, han liberado controles y trabas. La tendencia es la búsqueda de acciones de alta rentabilidad, propiciando así el uso de aquellos mercados de naturaleza especulativa.

En el ámbito político, la tendencia es hacia el fortalecimiento de la concertación político económica de los principales países desarrollados (G-7), que se ha venido dando desde el deterioro del rol hegemónico de los Estados Unidos.

En los últimos años, Estados Unidos se ha convertido en un deudor neto, absorbiendo un gran porcentaje de los recursos generados por los principales países superavitarios (Japón y Alemania RFA), y el pago del servicio de la deuda y la "fuga de capitales" proveniente de los países en desarrollo.

En segundo lugar, se presenta la tendencia hacia la conformación de bloques económicos regionales. Los primeros en poner en práctica de manera eficiente esta política fueron los países de la Comunidad Económica Europea quienes orientaron su economía a través de la cooperación e integración regional.

Otros esfuerzos destacados es el realizado por Japón y los integrantes del ASEAN, y la Alianza integrada por Estados Unidos, Canadá y últimamente México.

Por último, en tercer lugar, la tendencia a lo que se ha llamado **competitividad sistémica**, es decir, que no sólo estaría compitiendo en el mercado internacional la empresa o el producto nacional, sino también el conjunto de empresas proveedoras, los servicios de apoyo a la producción, la infraestructura tecnológica, el sistema financiero, la institucionalidad y la capacidad político-social con los que cuenta cada país. El concepto de competitividad basado en mano de obra barata y recursos naturales disponibles ya no está vigente, es la capacidad de la empresa (y de la sociedad donde está ubicada) de incorporar tecnología y su capacidad de afrontar el cambio lo que determina su competitividad internacional.

3 1.2 Desarrollo cíclico de la economía mundial y los paradigmas tecno-económicos

Para tratar de entender la crisis de los 70s y de los 80s en los países desarrollados, surgió un renovado interés por la teoría de los ciclos de la inversión de Schumpeter que fundamenta su tesis sobre la inestabilidad del sistema capitalista; sacando así a los keynesianos y nekeynesianos de su optimismo de post guerra, así como evidenciando la incapacidad de los neoclásicos de entender los procesos de desequilibrio que supone el tránsito de un ciclo largo a otro.

Distintas corrientes dentro de la teoría del crecimiento han tenido aportes importantes, pero todavía quedan cuestiones claves sin responder, especialmente ligadas al rol del cambio tecnológico en el crecimiento económico. Sin embargo, cada vez es más evidente que la incorporación del cambio técnico en el proceso productivo es el motor del crecimiento, es por ello que en esta parte vamos a presentar hipótesis y propuestas de la corriente de pensamiento que interpreta las tendencias mundiales teniendo en cuenta este factor comúnmente considerado exógeno. Previamente haremos una rápida revisión de algunos conceptos básicos.

La innovación, entendida como la incorporación del cambio técnico a la producción, tiene diferentes dimensiones, así como diversa naturaleza. Freeman y Pérez (1988) señalan que se pueden considerar las siguientes tipos de innovación: innovación incremental, innovación radical, nuevos sistemas tecnológicos, y cambios en el paradigma tecno-productivo.

a- Innovaciones incrementales: ocurren continuamente en toda actividad industrial o de servicios, dependiendo de la presión de la demanda, oportunidades tecnológicas y trayectorias, y factores socioculturales. Estas innovaciones no ocurren por un esfuerzo deliberado de investigación, sino por las sugerencias de ingenieros y otros directamente involucrados en la producción, o por las sugerencias de los usuarios. Estos cambios mejoran la productividad de los factores, aunque ninguna innovación incremental aislada tiene efectos sustantivos.

b- Innovaciones Radicales: son producto de un esfuerzo deliberado de Investigación y Desarrollo en las empresas o en la universidad o en instituciones públicas y se presentan en forma discontinua. (El surgimiento del nylon hubiera sido imposible a partir de una suma de innovaciones incrementales sobre la industria de la lana). Estas pueden involucrar una combinación de innovaciones a nivel de producto, proceso y organización; pero su efecto en la economía global es pequeño y localizado. Cuando ocurren abren grandes posibilidades para nuevos mercados y nuevas olas de inversiones.

c- **Cambios en el Sistema Tecnológico:** Son cambios de largo alcance, afectan varias ramas de la producción y permiten el surgimiento de nuevos sectores. Están basados en una combinación de innovaciones radicales e incrementales que afecta a muchas empresas. Aquí se introduce el concepto de constelación ("cluster") de innovaciones que están tecnológica y económicamente relacionadas, como es el caso de la cadena de innovaciones en materiales sintéticos, maquinaria de inyección, moldeo y extrusión, innovaciones petro-químicas; e innumerables otras introducidas a lo largo de las décadas pasadas.

4- **Cambios en el Paradigma Tecno-económico:** algunos cambios en los sistemas tecnológicos tienen efectos de tal magnitud que tienen influencia decisiva en el comportamiento de toda la economía. Este tipo de cambios incluye varias cadenas de cambios radicales e incrementales, y el surgimiento de nuevos sistemas tecnológicos. No solo induce al surgimiento de nuevos productos, procesos, sistemas e industrias, sino también afecta directa o indirectamente cada rama de la actividad productiva; y más aun la estructura de costos y las condiciones para la producción y distribución en todo el sistema económico. Este concepto es análogo al concepto de "paradigma tecnológico" utilizado por Dosi (1982), y corresponde al concepto de "trayectorias generales" de Nelson y Winter. Una vez establecido como la influencia dominante para ingenieros, gerentes, empresarios, el nuevo paradigma tecno-económico se convierte en un "régimen" seguido por varias décadas. Para Freeman los ciclos largos de Schumpeter constituyen una sucesión de paradigmas tecno-económicos asociados con marcos institucionales específicos. Cada ciclo y el paradigma tecno-productivo asociado sólo surgen de un difícil proceso destructivo-creativo estructural, retomando el concepto de "destrucción creadora" de Schumpeter.

Es decir, el paradigma tecno-económico refiere a una combinación de innovaciones interrelacionadas de productos y procesos, organización y gerencia, que implica un salto cuantitativo ("quantum jump") en la productividad de toda o casi toda la economía, abriendo un amplio rango de oportunidades de inversión y ganancias (Freeman y Pérez, 1988).

Cambio de "paradigma" significa un cambio radical en el prevaleciente "sentido común" de ingeniería y gerencia para la mejor productividad y mayores beneficios y que es aplicable en la mayoría de las actividades económicas.

Como se señaló anteriormente, un nuevo paradigma implica un cambio en los costos relativos de producción para todos los posibles insumos de producción. Cada paradigma tiene un especial tipo de insumo que puede ser considerado el "factor clave" y reúne las siguientes condiciones: aparentemente está disponible en forma ilimitada, tiene un costo rápida y evidentemente decreciente, y tiene la posibilidad de ser utilizado en muchos productos y procesos a lo largo del sistema económico.

Teniendo en cuenta las ondas largas de Kondratiev (véase Tabla 01) establecidas para el sistema económico mundial, en el período actual se está iniciando la quinta onda larga correspondiente al paradigma tecno-económico emergente. Actualmente, el factor clave es la microelectrónica. El petróleo fue el factor clave en la expansión de la postguerra que configura el cuarto ciclo largo de Kondratiev, el acero barato en la tercera onda larga, y antes que ésta el transporte de vapor en el "boom" victoriano del siglo XIX.

Estos insumos identificados como "factor clave" pueden existir desde antes que se constituya el nuevo paradigma, pero su gran potencial es reconocido y es capaz de cumplir con las condiciones señaladas sólo cuando el factor clave vigente y su constelación relacionada de innovaciones dan fuertes señales de estar incapacitados para generar incrementos en la productividad o inversiones ventajosas.

Los cambios tecnológicos suceden más rápido que los cambios en el ámbito económico, social e institucional. Es por ello, que si bien la revolución tecnológica puede darse, existen patrones y estructuras económicas y sociales que están moldeadas con el paradigma decadente que buscan prolongar la vigencia del mismo y son fuerzas de lastre. Sólo cuando la productividad dentro de los moldes establecidos muestra un persistente estancamiento y las utilidades futuras están seriamente amenazadas que el alto riesgo y los costos de probar nuevas tecnologías se consideran justificadas. Evidentemente, solo cuando varias de estas incursiones han tenido éxito es que nuevas decisiones de inversiones se hacen más fácilmente. De esta manera, los nuevos sistemas tecnológicos gradualmente cristalizan en un nuevo tipo óptimo de organización para la producción, generando una onda nueva de inversión y crecimiento de la productividad, después de un largo período de incertidumbre.

La concepción de las ondas o ciclos asociadas al surgimiento de sucesivos paradigmas¹ implica que un nuevo paradigma emerge en un mundo dominado todavía por el viejo paradigma, y empieza a demostrar sus ventajas solamente en algunos sectores, generando vigoroso dinamismo en ramas productivas que no son consideradas como las motrices del paradigma vigente. Un nuevo paradigma solamente desplazará al anterior cuando demuestre fehacientemente sus ventajas alrededor del factor clave que va tornándose cada vez más barato. El nuevo paradigma surge gradualmente como un tipo óptimo de práctica productiva, generando un salto en la productividad y ofreciendo innumerables oportunidades de inversión. Es cuando se consolida un nuevo sentido común en

¹ El concepto de paradigma tecno-económico es análogo al concepto de paradigma científico de Kuhn (1962) como un modelo que implica un conjunto de reglas y rutinas aceptadas en el desarrollo de una particular rama científica, hasta que éste empieza a perder capacidad para producir mayores avances en el conocimiento. Después de un período de crisis es superado por otro modelo que redefine el conocimiento acumulado y coloca a la ciencia en una nueva orientación fructífera.

TABLA Nº 01

CARACTERÍSTICAS DE LAS ONDAS LARGAS DE LOS CICLOS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

Número	Periodización aproximada	Factor clave	Principales sectores productivos	Limitaciones del paradigma anterior y limitaciones del nuevo	Organización de las empresas y formas de cooperación y competencia	Países tecnológicos líderes	Economía política y filósofos
Primero	1770's - 1780's 1830's - 1840's "Revolución Industrial" (expansión) y "tiempos duros" (crisis) - Descripción: Mecanización temprana	algodón hierro	textiles maquinaria textil trabajo con hierro energía a vapor	Limitaciones de escala, limitación trabajo manual. La respuesta ofrece una productividad más alta a través de la mecanización y el establecimiento de organizaciones fabriles	Individuos y empresarios pequeños Competencia capital local y riqueza individual	Gran Bretaña, Francia y Bélgica	Smith, Say, Owen
Segundo	1830's - 1840's 1880's - 1890's "Prosperidad victoriana" (expansión) y "Gran depresión" (crisis) - Descripción: Energía a vapor y ferrocarriles	carbón transporte	turbinas ferrocarriles maquinarias buques	Limitaciones de la energía a vapor, problemas para el transporte internacional	Surgimiento de grandes empresas Aplicación de mercados de capital	Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Alemania y Estados Unidos de Norteamérica	Ricardo, List, Marx
Tercero	1880's - 1890's 1930's - 1940's "Bella época" (expansión) y "Gran depresión" (crisis) - Descripción: Electricidad y Gran Ingeniería	acero	maquinaria eléctrica, ingeniería eléctrica, ingeniería pesada, armamento pesado, química básica, oferta y distribución de electricidad	Limitaciones del hierro como material durable, de precisión y que promueven difundir uno nuevo	Emergencia de grandes firmas, cárteles, conglomerados Monopolios y oligopolios devienen en típicos Concentración del capital financiero	Alemania, Estados Unidos de Norteamérica, Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Suiza y Holanda	Marshall, Pareto, Lenin, Veblen
					Surge la regulación o propiedad estatal ("monopolios naturales" o por "utilidad pública") Surgimiento de gerencia especializada en grandes empresas		
Cuarto	1930's - 1940's 1980's - 1990's "Era de oro del crecimiento y del empleo keynesiano" (expansión) y "crisis estructural" - Descripción: producción en masa (modo de producción Fordista)	Energía (especialmente petróleo)	automóviles, camiones, tractores, tanques, armamentos, bienes de consumo durables, aviones, petroquímicos, procesamiento de sintéticos, aviones	Limitaciones sobre la escala de producción (flujos) frente a los cuales se requiere estandarización de componentes y materiales	Competencia oligopolista, corporaciones multinacionales basadas en inversión extranjera y localización internacional Incremento de la concentración, división y control jerárquico Preponderancia de la "TECNO ESTRUCTURA" en las grandes corporaciones	Estados Unidos de Norteamérica, Alemania, Europa en general, Japón, URSS, Canadá, Australia	Keynes, Schumpeter, Kalecki
Quinto	1980's - 1990's a ?	"chips" (micro-electrónica)	computadoras electrónicas, bienes de capital software, equipo de telecomunicaciones, fibras ópticas, robótica, nuevos materiales (cerámicas), bancos de datos y servicios de información, comunicaciones, satélites	Deseconomías de escala e inflexibilidades de las líneas de ensamble, limitaciones de la intensidad de la energía y materiales a propósito de los sistemas electrónicos de control Limitaciones de la departamentalización jerárquica que ha sido superada por la "informatización" e integración de las fases de diseño, producción y mercadeo	Cooperación de grandes con pequeñas empresas integradas informáticamente, cooperación en tecnología, control de calidad, entrenamiento, planeamiento de la inversión y producción	Japón, Estados Unidos de Norteamérica, Alemania, Suecia, otros de la Comunidad Económica Europea, URSS y países del este de Europa, Taiwán, Corea del Sur, Canadá y Australia	Schumacher, Aoki, Bertalanffy
Fuente:	Freeman, Christopher y Pérez, Carlota; "Structural crisis of adjustment, business cycles and investment behavior". En: Dosi, Giovanni: <i>et al.</i> ; <i>Technical change and economic theory</i> . Pinter Publishers. London and New York, 1988. pp. 45-47.						

ingeniería y gerencia, difundiéndose rápidamente, reemplazando al viejo patrón de inversión y producción; y estableciendo todo un nuevo sistema productivo.

La fase de tránsito de un paradigma a otro (declinación y agotamiento de la onda larga) están caracterizados por una gran incertidumbre y por profundos cambios estructurales en la economía, así como también en lo social e institucional.

Las tendencias recesivas de largo plazo indican el creciente desajuste entre la nueva racionalidad tecno-económica y el viejo marco social e institucional. Se requieren amplios y profundos cambios en el comportamiento de los agentes sociales y las instituciones para ser coherentes con los requerimientos y el potencial de los cambios que se vienen dando en la esfera tecno-económica. Estos cambios y reacomodos se dan en un proceso socio-político conflictivo y difícil de búsqueda, experimentación y adaptación; y cuando se logra el ajuste requerido se da lugar la fase de expansión de la onda larga. El clima de confianza para la inversión es facilitada también por una apropiada combinación de medidas regulatorias que promueven la implementación completa del nuevo paradigma.

No existe una forma única de concreción nacional del paradigma, el estilo nacional es producto de las herencias económicas e institucionales presentes y la capacidad de las fuerzas sociales de avanzar hacia el cambio. No hay un determinismo tecnológico.

Por otro lado, talvez en los países más desarrollados se pueda observar la concreción de los paradigmas en su plenitud, pero tampoco están libres de interpolaciones tecnológicas de estadios anteriores. Por ello cuando se señalan las características de los paradigmas, se hace con fines analíticos y metodológicos.

Principales características del Paradigma Fordista

El paradigma tecno-económico que da forma a la cuarta onda larga de Kondratiev surge en los 40s/50s del presente siglo, se basa en petróleo barato y materiales intensivos en energía (petroquímica y materiales sintéticos) y está liderado por empresas transnacionales de petróleo, químicos, automóviles y otros bienes producidos en masa.

El tipo óptimo de empresa fue la corporación con una compleja burocracia jerárquica en las áreas de gerencia y administración, incluían departamentos de IyD, que operaban en mercados oligopolizados, donde la comercialización y publicidad son claves.

Este tipo de organización productiva era óptima pues la producción se concentró en la fabricación de bienes estandarizados, producidos en grandes cantidades y en forma casi continua (línea de ensamblaje). Además, se asumía como válida la

relación entre tamaños de inversión, productividad y economías internas de escala.

En la estructura industrial las actividades metal-mecánicas, especialmente el complejo automotriz, y la fabricación de bienes de consumo durables mecánicos y eléctricos, se constituyeron en los sectores centrales y más dinámicos. La oferta definía los requerimientos de la demanda, cuya expansión se centró en la base de los consumidores.

De acuerdo a los principios tayloristas de la organización del trabajo, se profundizó la división de tareas en todas las áreas, separándose las funciones productivas, administrativas y de investigación y desarrollo. El principio básico para ganar eficiencia era la subdivisión de las tareas, que permitía el perfeccionamiento del trabajador en un limitado número de operaciones rutinarias. La premisa de Taylor era que "el trabajo individual era superior al trabajo en equipo" (Gatto, 1990).

Concordante con estos principios, la profundización de la división del trabajo se complementó con el desarrollo de equipos y maquinarias especializadas y de uso específico, modificando el conjunto anterior de bienes de capital que estaba compuesto por máquinas multipropósito y de tipo universal.

Este sistema productivo requería una gran masa de trabajadores con bajo y mediano nivel de habilidades en la producción y en la administración, dirigidos por un staff de gerencia de alto nivel profesional; teniendo a obreros (y empleados) que realizaban tareas rutinarias. La estratificación en la fábrica condujo a un cierto patrón ocupación y de distribución del ingreso. La elevada expansión del mercado para bienes durables fue facilitado por este patrón así como la adaptación del sistema financiero y los cambios sociales, para permitir una mayor capacidad de compra.

Este paradigma requería de una vasta red de sistemas de transporte y distribución, que fue promovido por la inversión pública especialmente después de la segunda guerra mundial. Un factor importante, es el rol que ha jugado el gasto público (civil y militar) para estimular la demanda agregada y un patrón específico de demanda de automóviles, bienes de consumo duradero, materiales sintéticos, armas, etc, derivados del petróleo.

En el seno del paradigma fordista surge el nuevo paradigma denominado "intensivo en información" (Freeman y Pérez, 1988) o de "producción flexible" (Hoffman, 1988).

Principales características del Paradigma de Producción Flexible

El nuevo paradigma que viene difundiéndose a nivel mundial, especialmente en los países desarrollados, cambia drásticamente la lógica general de organización productiva, abandonando los principios fordistas y redefine las condiciones para la competitividad.

La actual revolución tecnológica es producto de la combinación de la microelectrónica que surge en EEUU, y de una organización productiva flexible desarrollada en Japón. El nivel de competitividad alcanzado por la combinación de estos dos componentes tanto en sectores nuevos como en antiguos que rejuvenecen, representan un salto sustantivo en la productividad respecto de la óptima práctica de eficiencia conocida anteriormente.

El factor tecnológico dominante, el objetivo de las innovaciones, es la información y la velocidad para acceder a ella. Así la microelectrónica procesa, y eventualmente genera información; las nuevas tecnologías en telecomunicaciones amplían y aceleran el envío de información o reducen costos de transmisión; los medios masivos diseminan información en forma crecientemente descentralizada y personalizada, los bienes de capital automatizados reciben, archivan, interpretan y utilizan información para realizar acciones, y finalmente los circuitos integrados son sistemas de procesamiento de información (Gatto, 1990).

La óptima práctica productiva ahora crecientemente liga el diseño, con la gerencia, la producción y la comercialización en un solo proceso integrado y que va más allá de los previos conceptos de mecanización y automatización.

Las empresas organizadas con este nuevo enfoque pueden producir en forma rápida y flexible una gama variada de productos y servicios. Pueden ser empresas productoras de computadoras (IBM, Hitachi), automóviles (Toyota) o ropa (Benetton). El crecimiento tiende cada vez más a estar liderada por los sectores de electrónica y la información, que aprovechan de las externalidades generadas por los avances en telecomunicaciones, que últimamente está conduciendo a reducir los costos de acceso al sistema tanto a productores como consumidores.

El perfil de habilidades asociado a este nuevo paradigma es distinto al anterior. Ahora se requiere trabajadores de altas y bajas calificaciones, y una amplia gama de habilidades, que les permitan manejar información. Sistemas diversos y flexibles sustituyen a los antiguos homogéneos y especializados.

El perfil de los bienes de capital requerido también presenta cambios radicales, la microelectrónica está siendo incorporada crecientemente a todos los equipos de producción, como son las máquinas de control numérico CNC, instrumentos de control de procesos, diseño por computadora CAD, robótica, y el área administrativa con procesos automatizados de información; y toda la empresa articulada por una red de información automatizada.

También se presentan cambios en la infraestructura de soporte. Los primeros autos Ford podían moverse a lo largo de caminos rurales, pero el transporte masivo de bienes y la provisión de un auto por familia urbana no podría ni siquiera empezar sin la construcción de una amplia red vial. Igualmente, las computadoras

pueden enviar información a través de los cables de cobre preexistentes del sistema telefónico, pero para permitir el crecimiento de masivos y múltiples servicios de transmisión de datos, imagen y voz, se requiere una amplia red de transmisión digital por fibra óptica y por satélite.

Como se dijo anteriormente, la cristalización del nuevo paradigma se da a través de un largo proceso. Incluso luego que los nuevos principios de gerencia y producción han sido establecidos y reconocidos, existen enormes fuerzas inerciales al interior de las empresas, las instituciones (incluyendo el Estado) y la gente que impiden una completa implementación. De tal manera, a pesar de todo el potencial del nuevo paradigma para el crecimiento, su propagación es difícil, lenta e irregular.

En relación al paradigma fordista fue necesario introducir como parte de los cambios institucionales la sistemática intervención del Estado en la economía, según los principios keynesianos. Los cambios institucionales que se dieron para regular y promover el crecimiento de la demanda para la producción en masa y para facilitar el movimiento internacional de bienes y capital fueron impresionante: políticas monetarias y fiscales, gastos fiscales deficitarios, sindicatos y negociación colectiva, semana de 40 horas, seguridad social, crédito de consumo, Bretton Woods, GATT, FMI, BM, ONU, Plan Marshall, etc.

Al parecer para el resurgimiento económico sostenido y la consolidación del nuevo paradigma se requiere contar con un conjunto de innovaciones institucionales, por lo menos de una magnitud análoga a la del período anterior (Pérez, 1989). La política regulatoria y el contexto social, tanto a nivel nacional como internacional, tendrán que adaptarse para facilitar esta cristalización. Este proceso se logra mediante un proceso de experimentación (prueba y error), confrontación y convergencia social que caracterizan este largo proceso de avanzar hacia un adecuado marco socio-institucional que permita otro período de crecimiento mundial rápido y sostenido.

Principios de Eficiencia del Nuevo Paradigma

El rasgo general de los nuevos principios de eficiencia, del nuevo sentido común de la óptima práctica productiva, es la flexibilidad y la descentralización en la dinámica de la empresa, la mejora continua del modo de hacer las cosas, y el relacionamiento de las empresas con su entorno. Se enfatizan los objetivos de la firma, no importando las tareas separadas sino cómo se articulan éstas para lograr los propósitos finales.

Descentralización Integrada

Actualmente se reconoce que mayor eficiencia y flexibilidad se logran articulando el trabajo de todos los "departamentos" o áreas de la empresa (producción, diseño, mercadeo,

administración, mantenimiento, etc), propendiendo a una estructura de pirámide chata. Se ha abandonado la idea del control vertical centralizado desde la alta gerencia, la separación de los departamentos, se ha eliminado la frondosa burocracia generada en el patrón gerencial fordista, buscando la canalización de las ideas e innovaciones desde la base.

Con la nueva organización productiva frecuentemente se organizan equipos de trabajo multidisciplinario alrededor de un producto, estimulándolos para que logren un completo dominio de la cadena de producción hacia arriba (usuarios) y hacia abajo (proveedores). Esta forma de organización creado e introducido con éxito por los japoneses, favorece la medición y evaluación de la productividad total y calidad total para cada producto y permite una mayor flexibilidad para responder a cualquier cambio en la demanda.

Esta forma de control descentralizada con delegación de funciones es posible, pues las tecnologías de la información permiten contar con una red de terminales inteligentes para múltiples procesos autónomos, interactuando con una base de datos común y un conjunto de servicios centralizados.

Mejora continua, aprendizaje continuo

El principio que "solo hay una forma de hacerlo mejor" se abandona por la idea que "siempre se puede encontrar una mejor forma de hacerlo". Es decir, la mejor práctica ahora implica que la organización productiva sea capaz de afrontar el cambio y producir cambios por sí misma, empezando desde los niveles inferiores. La característica de mejora continua del sistema productivo descansa en el capital humano, ya sea con mayor o menor disponibilidad de tecnologías de información y equipo automatizado.

Por tanto, una organización que sea capaz de asimilar, manejar y buscar el continuo cambio técnico en el producto y el proceso productivo, requiere evidentemente un aprendizaje continuo así como gente con un rango amplio de calificaciones. Un elemento adicional y muy significativo es que la empresa ofrezca un ambiente que propicie la participación y otorgue adecuados incentivos al esfuerzo de una mayor productividad.

Flexibilidad y Adaptabilidad

El nuevo principio de la óptima práctica productiva es ágil, flexible y adaptable a las variaciones del mercado y a los requerimientos de usuarios, así como el objetivo es la mayor participación en los mercados. El nuevo equipo es programable y modular y la variedad en los mercados es considerado positivo para el logro de ventajas de nuevo tipo.

Es posible para una planta flexible multiproducto seguir las variaciones de la demanda en volumen y en la mezcla de productos con una productividad equivalente a la planta de producción en masa, pero con un mayor uso de la capacidad instalada y con mayor capacidad de adaptación a los cambios técnicos y económicos. Esta ventaja resultante de la flexible cobertura del mercado se ha denominado economías de cobertura (economies of scope). Otra estrategia de mercado está basada en la atención de uno o más segmentos muy específicos del mercado, explotando los denominados "nichos" del mercado a través de una alta especialización.

En el caso de productos estandarizados donde las economías de escala continúan siendo ventajosas, otros aspectos del nuevo paradigma pueden generar mejoras en la productividad, como son: producción y distribución justo a tiempo, cero defectos, cero inventarios, entrenamiento del personal, círculos de calidad, etc.

El principio central del paradigma es la adaptación permanente a las variaciones del mercado, y se aplica incluso en la estrategia de inversión en el largo plazo. El modelo japonés de producción, así como los equipos basados en microelectrónica, están diseñados para crecer modularmente en diferentes configuraciones de acuerdo a las necesidades del mercado. En lugar de invertir en una gran planta anticipando una demanda futura, van generando mayor capacidad de planta a través de sucesivas mejoras. Esto es conveniente desde el punto de vista tecnológico, pues permite ofrecer un próximo módulo con una mayor calidad tecnológica. Asimismo, es conveniente desde el punto de vista económico, pues el costo del primer módulo puede ser tan bajo como sea posible, ya que sólo cuando se ha logrado éxito en el mercado se justifica el siguiente paso, así como contribuye al financiamiento de las siguientes etapas (Pérez, 1989).

Los principios del patrón fordista de economía de escala y del ideal productivo rígido para cada producto, se habían convertido en grandes obstáculos para planificadores, inversionistas e ingenieros en los países en desarrollo, ya que los tamaños óptimos eran más grandes que los mercados locales, y los montos mínimos de inversión eran mucho mayores que los fondos disponibles.

Redes entre empresas y el entorno

El nuevo sentido común expande las áreas de cooperación para la mayor eficiencia, estableciendo articulaciones con los proveedores, clientes e incluso con los competidores. Esto significa que los cambios no sólo ocurren dentro de la empresa, sino también en la forma en que la empresa se relaciona con su entorno, se busca ampliar su interacción con el mundo exterior: con el mercado para seguir sus variaciones y requerimientos, y con los proveedores, pues su accionar afecta la competitividad del producto final.

El sistema justo a tiempo (JIT) desarrollado ampliamente por las corporaciones japonesas está basado en una fuerte articulación entre la empresa "madre" y las proveedoras alrededor de una cadena de producción, que descansa en una gran confianza en la capacidad de los proveedores para entregar producción en calidad y cantidad a tiempo. Esto cambia completamente la tradicional práctica de cambiar de proveedor buscando el mejor precio. Lo que ahora se busca son acuerdos de cooperación de largo plazo basado en el mutuo beneficio, estableciéndose una sólida red de información compartida con los proveedores y clientes.

Las empresas más grandes buscan mejorar la capacidad tecno-productiva de sus proveedores y clientes, estableciendo relaciones que pueden conducir a resolver problemas en común, e incluso al desarrollo de productos en conjunto. Estas diversas formas de cooperación en el marco de la compleja red de relaciones que se forma permite la más rápida difusión de innovaciones, reducción de costos y aprendizaje colectivo. Las empresas aisladas presentan una creciente desventaja, pues la competitividad y adaptabilidad de una empresa depende cada vez más de la red de relaciones usuario-productor que desarrolla en forma dinámica e integrada².

Los principios señalados son estrictamente autónomos de la base de equipamiento, ya que los cambios organizacionales pueden ser realizados sin necesidad de contar con equipos altamente sofisticados; aunque a medida que se avanza se requerirá hacer uso de tecnologías de la información y automatización.

Por otro lado, los principios generales pueden ser aplicados en distintos modelos organizativos de la producción de acuerdo a la realidad de cada sociedad nacional. Si bien las referencias explícitas se han dado a partir de la experiencia japonesa -que es la más desarrollada, exitosa y conocida- no significa que sea el único modelo en el marco del nuevo paradigma. Entre otras, se tienen las formas empresariales presentes en el norte de Italia (red semicooperativa de medianas y pequeñas empresas especializadas), en Suecia (experiencias de empresas celulares altamente automatizadas), otros sistemas que incorporan profesionales calificados a tiempo parcial (Xerox, Inglaterra), o trabajadores en pequeñas empresas y talleres en diversas partes del mundo articulados a una gran empresa (Benetton, Italia).

Es decir, hay muchas maneras de sortear las limitaciones del patrón fordista, pero todos tienden a seguir los mismos principios básicos. Como se señaló anteriormente, no hay un determinismo tecnológico, las diferencias socio-políticas entre los países y la diferente configuración y nivel de desarrollo de los sistemas productivos marcarán no solo diferentes formas sino

² La importancia de las relaciones usuario-productor y del sistema nacional de innovación para la competitividad han sido estudiados ampliamente por B. Lundvall de la Universidad de Ålborg de Dinamarca. Véase Lundvall y Freeman: "Small countries facing the technological revolution" Londres, 1988.

también diferentes ritmos de cambios y propagación del nuevo paradigma, poniendo cada sociedad su propio sello, y algunos serán más exitosos que otros.

La fase de tránsito implica inestabilidad y recesión, los países se ven obligados a buscar soluciones a sus problemas nacionales teniendo en cuentas las nuevas tendencias, no sólo en el campo tecno-económico, sino también en lo social e institucional. Las diferentes respuestas de los empresarios y los gobiernos a los retos y oportunidades del nuevo paradigma tiende a acentuar el desarrollo desigual entre los países. El tránsito de un paradigma a otro ha estado acompañado de cambios en la división internacional del trabajo y cambios de liderazgo tecnológico.

Los países de reciente industrialización ("newcomers") a veces están más capacitados para efectuar los cambios sociales e institucionales requeridos, que los líderes ya establecidos con sus sistemas anquilosados. Es por ello, por ejemplo que Inglaterra sucumbió ante Estados Unidos, siendo la víctima de su propio éxito anterior.

Los países en desarrollo tienen dificultades para incorporar y desarrollar los procesos productivos intensivos en información e para incrementar su capacidad competitiva, pero es necesario resaltar que tanto la fase de tránsito en que nos encontramos, como la naturaleza de las nuevas tecnologías podrían abrir nuevas oportunidades para los PED.

3.1.3 Fase de tránsito del nuevo paradigma y los países en desarrollo: oportunidades y riesgos

El nuevo paradigma en gestación implica cambios profundos a todo nivel en el mundo, incluyendo nuevos liderazgos, cambios en las posiciones relativas de los países, surgimiento de "newcomers", así como la marginación de otros.

Aunque todavía no hay claridad sobre las consecuencias precisas para los países en desarrollo, en el debate actual se presentan por lo menos tres posiciones respecto a las posibilidades abiertas:

una moderadamente optimista que señala que el período de tránsito hacia el nuevo paradigma abre posibilidades para que los países en desarrollo den un salto hacia adelante, pero para concretarlo se requiere un gran esfuerzo de cambios estructurales para ubicarse en los nuevos rumbos (Soete y Pérez, 1988; Lundvall y Freeman, 1988).

otra pesimista que sostiene que indefectiblemente la economía mundial tiende a una mayor marginación de todos los países atrasados (Massey, 1985).

y otra posición, diríamos, ecléctica que sostiene que el tema es controvertido, y que "las evidencias son contrapuestas: puede resultar socialmente excluyente o puede transformarse en una forma de reincorporar a vastos sectores locales (empresarios, técnicos y trabajadores) a una dinámica económica con mayor potencialidad futura" (Gatto, 1990).

Para efectos de extraer enseñanzas y consideraciones que sean útiles en el esfuerzo de trazar pautas para una nueva estrategia de desarrollo productivo en nuestro país, nos interesa presentar las propuestas del primer enfoque, aunque tampoco este planteamiento resuelve todas las interrogantes.

Soete y Pérez (1988) plantean que el período de transición de paradigma en el que nos encontramos ofrece disponibilidad de dos tipos de tecnología para el proceso de alcanzar un mayor nivel de desarrollo y cerrar brechas ("catching up"): por un lado un conjunto de tecnologías específicas que han alcanzado la madurez se hacen accesibles a los países rezagados; por otro lado, las nuevas tecnologías genéricas (tecnologías de información y el modelo de gerencia japonés) están siendo ampliamente disponibles. Estas tecnologías genéricas proveen los medios para rejuvenecer tecnologías maduras, elevar la productividad de empresas ineficientes y facilitar la adopción de nuevas tecnologías. Además, en términos generales proveen los criterios para una reestructuración del sistema productivo nacional.

Esta "ventana de oportunidad" se encuentra disponible, pero para los países en desarrollo no es fácil aprovecharla. El aparato productivo en la mayoría de nuestros países se moldeó en el marco de las políticas de elevada protección y subsidios indiscriminados para el desarrollo de una industria orientada básicamente al mercado interno. Este patrón de desarrollo industrial involucró la gestación y consolidación de una ideología, un conjunto de prácticas económicas y una red institucional funcional a sus objetivos; pero ya no son convenientes para crecer en el marco del nuevo paradigma. Más bien es urgente la reestructuración productiva y del marco institucional que permita insertarse ventajosamente en las nuevas tendencias mundiales.

Es decir, que la capacidad de un país para aprovechar las actuales oportunidades no sólo depende del nivel previo alcanzado, pero también a qué velocidad se procesa la transformación del aparato productivo y el cambio de las instituciones en una adecuada dirección. Evidentemente, una comprensión cabal de la naturaleza de la actual revolución tecnológica es un requisito indispensable.

El nuevo paradigma afecta a los países en desarrollo de múltiples formas, pero lo que cada país hace o deja de hacer en este período de transición puede ser crucial en abrir o cerrar posibilidades para el futuro.

La historia muestra que periodos de transición tecnológica han sido momentos en que nuevos países han tenido la oportunidad de alcanzar a los líderes, e incluso sobrepasarlos. Entre la tercera y la cuarta onda larga de Kondratiev, Alemania y EEUU desafiaron la supremacía de Inglaterra al inicio del siglo XX, y lo pudieron hacer porque éstos países habían asimilado más temprano y más rápido las nuevas tecnologías del acero, química y electricidad, combinado con innovaciones en la organización productiva, en el sistema financiero, y especialmente en la calificación de la mano de obra (Soete y Pérez, 1988). Entre la cuarta y la quinta onda de Kondratiev, tenemos a Japón que habiendo desarrollado un amplio dominio y uso de las tecnologías de la información ha tenido un sostenido crecimiento de la productividad y de su competitividad internacional, desafiando abiertamente el liderazgo de EEUU. Lo que ha contribuido decisivamente en este proceso es el desarrollo y amplia adopción de un nuevo modelo organizacional para la empresa, y la creación de un conjunto de instituciones promotoras de la competitividad internacional.

Los líderes del paradigma tecno-económico que entra en obsolescencia son los que generalmente tienen más dificultades para salir hacia otra lógica de funcionamiento. Los líderes ya establecidos son por definición aquellos que tienen un mayor compromiso con el paradigma vigente, pues poseen una enorme masa de capital invertido, experiencia y experticia en la forma obsoleta de hacer las cosas, y un conjunto de instituciones y actitudes que tienen que ser modificados o reemplazados. La misma dificultad que tenía Inglaterra a inicios de siglo lo tiene ahora Estados Unidos. Estas fuerzas inerciales que impiden que avancen por el peso del éxito anterior, es lo que da tiempo a aquellos países que vienen de atrás más ágilmente para avanzar hacia la frontera del desarrollo³.

Pérez y Soete (1988) sostienen que la difusión de un nuevo paradigma tecno-económico abre ventanas de oportunidad y mejores posibilidades de desarrollo para los países "rezagados". Esto se deriva de dos condiciones características del período de transición: la discontinuidad en el proceso técnico y la demora en la adaptación por los líderes antiguos. Lo primero significa que el avance tecno-productivo es en otra dirección y por lo menos una parte de la brecha anterior puede ser dejada de lado, y lo segundo significa que hay tiempo para aprender a caminar en la nueva ruta.

³ Esto se puede apreciar en las conclusiones del estudio realizado por expertos del MIT donde señalan que los empresarios estadounidenses tienen debilidades estructurales para generar estrategias corporativas flexibles. Véase: Dertozous, Lester y Solow "Made in America: regaining the productive edge". 1989.

Fases del paradigma tecno-económico

El paradigma tiene una vida cíclica, y en el proceso de su implementación se pueden establecer cuatro fases: difusión inicial, crecimiento rápido temprano, crecimiento rápido tardío y madurez (Pérez, 1989).

En la primera fase surgen conjuntos de innovaciones radicales en productos y procesos que proveen múltiples oportunidades para nuevas inversiones, naciendo nuevos sistemas tecnológicos y nuevas industrias.

Hasta donde el nuevo paradigma tecno-económico se ha difundido en el mundo se observan los siguientes nuevos sistemas: el crecimiento de la industria microelectrónica y de computadoras con su red de proveedores, además la industria de software y servicios de transmisión y procesamiento de datos; la expansión de la industria electrónica, mecatrónica, robótica, maquinas de programación flexible CAD-CAM y otras en bienes de capital; la radical transformación tecnológica de las telecomunicaciones junto a la red de sus proveedores; las demandas de estas industrias en nuevos materiales y la contribución de la electrónica a nuevas industrias como la biotecnología. El anterior paradigma se inicio con los conjuntos de innovaciones creciendo alrededor de las industrias de producción en masa de automóviles, aparatos electrodomésticos, petróleo y refinerías, los primeros materiales sintéticos, luego siguió en bebidas, alimentos, etc.

Así como surgen nuevas industrias, el nuevo paradigma también ofrece posibilidades para renovar industrias maduras. En el caso del anterior paradigma se tiene que el auto de lujo se convirtió en un auto "de diario" al alcance de todos. Así también el nuevo paradigma está transformando antiguas actividades, la industria de automóviles, industria de imprenta y servicios financieros, entre otros.

A medida que la nueva práctica productiva para optimizar la eficiencia se va incorporando más en la actividad productiva, la presión por cambios en las instituciones es mayor, y el mayor potencial de crecimiento es reprimido por el peso inercial institucional. De tal manera que cuando se logra un buen ajuste entre los cambios tecnológicos y un nuevo marco institucional, se entra a la fase de rápido crecimiento inicial del ciclo, aprovechando sucesivas cadenas de innovaciones y con un sostenido crecimiento de la productividad. Luego, las capacidades y externalidades desarrolladas para los primeros productos plausibles donde aplicar el paradigma hacen posible atacar la transformación o creación de aquellos menos proclives al nuevo paradigma, cubriendo así la fase de crecimiento tardío del ciclo.

Más adelante, sin embargo, los mercados empiezan a saturarse, ya los productos y procesos están estandarizados, grandes familias de productos ya no dan más, y las innovaciones incrementales sólo

se traducen en escaso aumento de la productividad. La experiencia acumulada en cada industria y en el mercado conduce a que cada nuevo producto en la cadena alcance su madurez mucho más rápido que sus predecesores, al igual que cualquier otra nueva actividad. De tal manera que muchos productos, industrias y sistemas tienden a alcanzar la madurez en el mismo período, llegando así a la última fase del paradigma.

Este proceso de masiva maduración de tecnologías gradualmente pone un freno a los líderes del paradigma, dando una oportunidad a sus seguidores más cercanos para eliminar la brecha. Los países en desarrollo también encuentran que en este período surgen mejores posibilidades para acelerar los procesos de industrialización. Ya que entre otros, los costos relativos en procesos optimizados y productos estandarizados desplaza las ventajas comparativas hacia los países menos desarrollados.

La tesis central es que aquellos países y/o empresas que no son capaces de cambiar y participar activamente en el despegue inicial de un paradigma no podrán insertarse en la etapa de rápido crecimiento y tendrán que soportar condiciones muy desfavorables en el futuro.

En la etapa de madurez del paradigma, la economía en su conjunto tiende a ofrecer menor nivel de utilidades, y las empresas que sufren una reducción en su productividad buscan mejorar su posición con una serie de prácticas, que van desde la especulación financiera hasta la búsqueda de nuevas tecnologías y productos que generen utilidades. En este último caso, en su búsqueda las empresas encuentran restricciones en el camino conocido de las tecnologías preexistentes, y en un proceso de prueba y error eventualmente van descubriendo nuevas rutas que da lugar a un nuevo paradigma. Es por ello, que hay traslape entre la fase de maduración del paradigma preexistente y la primera fase del nuevo paradigma, configurando un período de transición donde coexiste lo viejo y lo nuevo.

Teorías y enfoques tradicionales sobre el crecimiento esperarían que todas las viejas industrias maduras se trasladen a los PED, y las nuevas sólo surgan en los países desarrollados. Pero eso no es lo que ha venido observando en la realidad.

Por una parte, algunos países en desarrollo han "saltado" incursionando a las nuevas industrias, como es el caso de Corea en el sector de microelectrónica, habiéndose convertido en el tercer suministrador de chips en el mundo, después de Japón y EEUU. Además, hay muchas empresas en varios PED que están diseñando, produciendo y a veces exportando aplicaciones de productos microelectrónicos, software e incluso algunos productos bio-tecnológicos.

Por otro lado, sectores industriales tradicionales se ven rejuvenecidos, floreciendo en mejores condiciones en algunos países en desarrollo e incluso retomando el crecimiento en los países avanzados. Es el caso de confecciones y de automóviles.

El nuevo paradigma redefine las condiciones de la competitividad, imprime una nueva lógica, y provee los medios para lograrlo: tanto en términos de equipamiento como de un nuevo criterio de organización para la producción.

Los países en desarrollo tienen la oportunidad de elevar su nivel tecnológico, pues en el período de transición, el paradigma obsoleto hace accesible las tecnologías específicas requeridas para un gran número de productos y procesos de industrias enteras que han alcanzado la madurez. (incluso pueden estar en el país por inversiones previas, vía contratos, vía franquicias, joint-ventures, etc.)

Además, en la primera fase del nuevo paradigma se puede tener acceso, por un corto período, al conocimiento científico y experiencia gerencial, que incluyen tecnologías específicas y genéricas de la nueva revolución tecnológica. En esta fase, la mayor parte del conocimiento científico en los países desarrollados se puede absorber desde las universidades e institutos de investigación; igualmente los principios nuevos en organización y gerencia son de público conocimiento.

Pero cuando se entra a la fase de rápido crecimiento inicial, se dificulta cada vez más el acceso a las nuevas oportunidades, ya que el conocimiento y la experticia se vuelve cada vez más privado. Esta acumulación del "know-how" al interior de las empresas levanta barreras a la entrada de nuevas firmas a cada tipo de industria, e incluso genera experiencia en la relación inter empresas (empresas PED- empresa PD) que se convierte en externalidades para todas las firmas en ese país. De tal manera que la ventaja para los que llevan la delantera ("front-runners") se acrecienta y la brecha con los rezagados también.

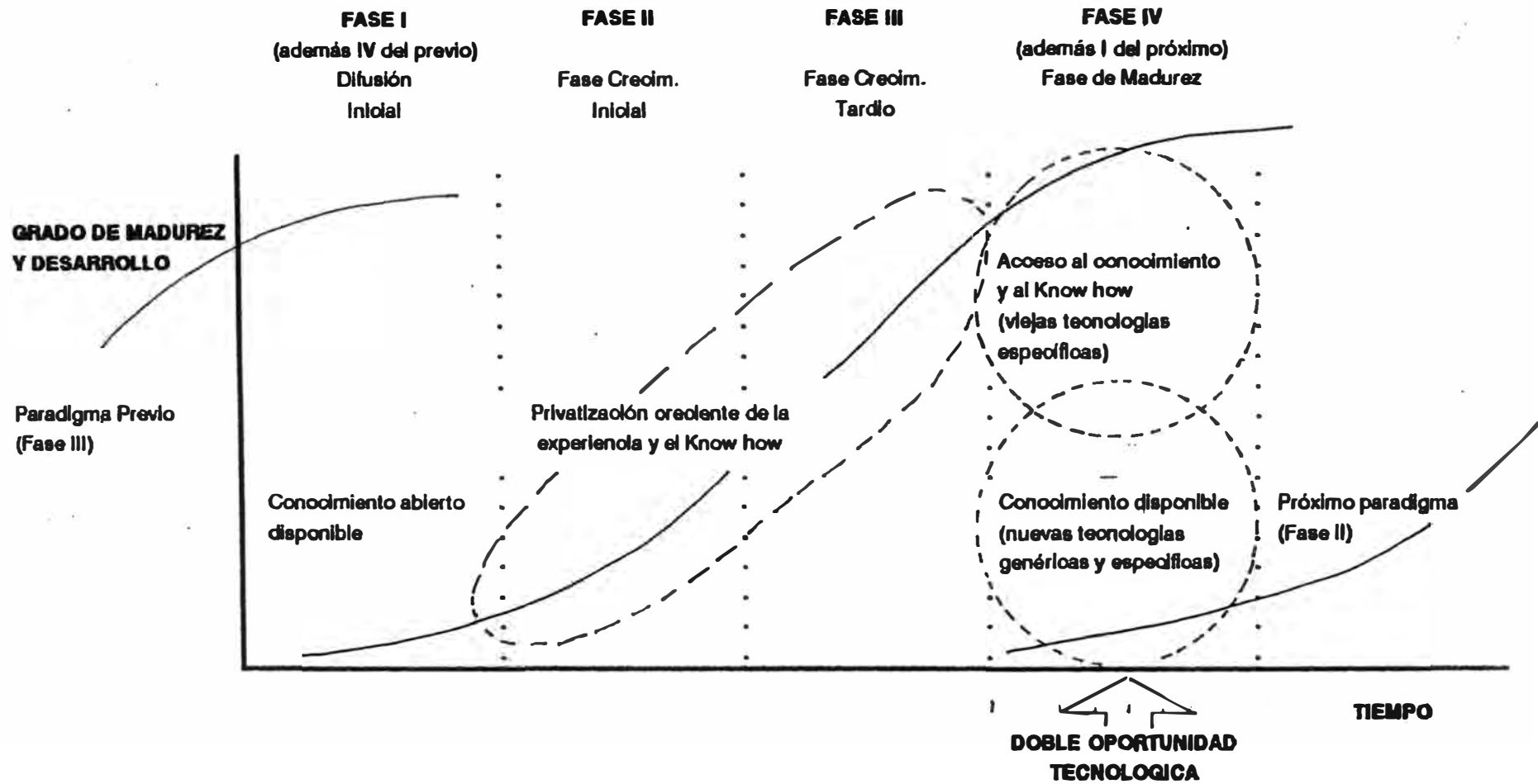
En la actual fase de tránsito, los países y las empresas enfrentan una doble oportunidad tecnológica permitiendo el acceso al conocimiento que hasta recientemente era privado en el paradigma obsoleto y a aquello que pronto se convertirá en privado en el nuevo paradigma (Pérez, 1989). Véase Gráfico 21.

En el caso exitoso de Corea ocurrió que adquirieron el conocimiento específico en tecnologías y productos maduros, y lo rejuvenecieron con el modelo japonés de organización, combinando "reverse engineering" del producto y "forward engineering" del sistema productivo, bajo condiciones favorables: costos de mano de obra relativamente bajos (para industrias maduras), un conjunto adecuado de medidas promotoras y un sistema de soporte para la competitividad auténtica.

GRAFICO Nº 21

FASES DEL PARADIGMA TECNO-ECONOMICO

FASES DEL PARADIGMA VIGENTE



La repetición de la experiencia es difícil en otro país, sin embargo es un caso ilustrativo de lo que puede hacer un país en desarrollo que logra un ajuste entre el potencial tecnológico, el marco institucional y el consenso social. Los países en desarrollo más rezagados, que tienen un escaso nivel educacional, bajo nivel tecnológico, escasa capacidad gerencial y una estructura social tradicional están en desventaja en el marco del nuevo paradigma.

Por otro lado, los países de América Latina tienen especial dificultad para aprovechar estas posibilidades por la herencia que nos ha dejado el patrón de industrialización por sustitución de importaciones.

El proceso de industrialización ISI en América Latina se basó en un conjunto de políticas que condujeron en un primer período a un crecimiento económico vigoroso liderado por la industria manufacturera y un progreso social sin precedentes, en un determinado entorno mundial, luego se iniciaron los síntomas del declinamiento y agotamiento de este patrón de industrialización, Es precisamente por el éxito de las primeras décadas que las pautas e instituciones generadas en este período se han enraizado profundamente en la ideología y en las políticas de la mayoría de los países de AL.

Es por ello, que la transformación enfrenta una gran resistencia inicial, no sólo de aquellos que podrían perder sus privilegios, sino también de aquellos que podrían salir favorecidos. No es fácil aceptar que se desmonte la antigua red de reglas, instituciones y actitudes conocidas y probadas; y más difícil es lograr consenso y voluntad para sustituirla por otro conjunto de nuevas ideas y comportamientos eficaces en la nueva situación del país y del mundo.

La actual revolución tecnológica confronta a los países en desarrollo con una formidable tarea: redefinir una estrategia de desarrollo, transformar la economía, dismantelar y reconstruir instrumentos e instituciones, modificar ideas y patrones de comportamiento. Asimismo, es un desafío a la capacidad creativa y de adaptación de cada país, de cada sociedad. El resultado final podría depender más de la capacidad y agilidad para aprovechar la oportunidad, que del tamaño de la oportunidad misma.

El riesgo de dejar pasar la oportunidad es grande, pues la hipótesis de partida implica desde ya una paradoja. Según Soete y Pérez (1988) la mejor oportunidad tecnológica se da en el período de tránsito del paradigma, el cual necesariamene se caracteriza por inestabilidad, estancamiento, inflación galopante, creciente subempleo, pobreza y otros problemas graves para países en desarrollo. Bajo estas condiciones, es más difícil que los países establezcan estrategias y políticas de mediano y largo plazo.

La comunidad internacional, especialmente los países avanzados, tendrían que tomar en cuenta que las medidas impulsadas por el FMI a veces ni siquiera son paliativos de corto plazo y que los programas de "ajuste estructural" que propugna el Banco Mundial, que están orientadas al mejoramiento del funcionamiento de los mercados, no consideran apoyo a políticas intermedias para mejorar la capacidad tecnológica de nuestros países. Por ello, a nivel internacional, se requiere medidas que, por lo menos, faciliten la solución de la deuda externa y la transferencia de tecnología hacia los países en desarrollo.

Aparte de la acción internacional, es urgente que los países en desarrollo asuman esta tarea de transformación, pues como ya se dijo, el tiempo es un factor escaso. El tiempo que se tendría para experimentar, aprender, adaptar y definir nuestra propia forma de concreción del paradigma, depende del tiempo que tomaría a los países líderes en terminar de configurar su óptimo esquema de funcionamiento para alcanzar la fase de crecimiento rápido inicial. Es decir, cuando se inicie esta segunda fase de la onda larga, la ventana de oportunidad se habrá cerrado para los países en desarrollo que se quedaron rezagados. Por ello es urgente la acción ahora.

3.2 APORTES PARA LA FORMULACION DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO PRODUCTIVO

En el contexto mundial de drásticos cambios económicos y políticos, y la revolución tecnológica que marca la etapa de tránsito hacia un nuevo paradigma tecno-económico internacional, el Perú a fines de los 80s se debate en una crisis económica y social profunda y generalizada.

Es la crisis terminal del denominado patrón de industrialización orientado unilateralmente al mercado interno y basado en la exportaciones primarias, que es la versión peruana de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones.

La dimensión de la crisis que asola a la sociedad peruana desde más de 15 años viene configurando un punto de inflexión, un punto de tránsito hacia otro patrón de crecimiento. Sin embargo, la mayor velocidad que se logre en este camino, dependerá de nuestra capacidad para generar las condiciones sociales y políticas propicias al cambio.

La sociedad peruana se encuentra ante una tarea formidable: la construcción consensual de una nueva forma de organización social de la producción, de un nuevo patrón de crecimiento, que si se hace con decisión conciente, implicará reducir los tiempos, así como los costos productivos y sociales que todo cambio conlleva.

La superación de esta grave situación nacional y la construcción de una nueva ruta hacia el progreso económico y social no será tarea fácil ni rápida. Pero es importante que la sociedad en su conjunto, sobre todo los grupos de vanguardia en los distintos estamentos, tengan claridad de la naturaleza de la crisis que nos agobia, conozcan las condiciones objetivas internacionales en que nos encontramos, y tengan la convicción que la única forma de superar la crisis es modificar profundamente el patrón de crecimiento teniendo en cuenta dos ejes articulados a nivel económico y social: dejar la pasividad tecnológica y asumir una inserción activa en el mundo desde nuestra realidad.

El diseño de una nueva estrategia de desarrollo es evidentemente una tarea de gran envergadura, a nivel de toda la sociedad peruana, y que abarca múltiples dimensiones (económica, tecno-productiva, social, institucional, política y cultural). En este documento no se pretende abarcar todos estos aspectos, ni siquiera todos aquellos ligados a la dimensión económica; más bien teniendo como marco referencial la economía nacional es nuestro interés enfatizar el desarrollo productivo. Tampoco pretendemos presentar una estrategia productiva completa y detallada, eso está más allá de esfuerzos individuales, pero si queremos presentar elementos para contribuir al esclarecimiento y debate en esta común tarea de redefinir el rumbo económico y social del país.

Por otro lado, aunque en la elaboración de las propuestas no ha existido un afán teórico sino más bien de llegar a conclusiones válidas para la formulación de políticas, es necesario hacer un señalamiento general de las limitaciones de las principales corrientes teóricas sobre el crecimiento económico.

La crisis internacional de 1929-30 trajo abajo los principios de la teoría neoclásica bajo cuya retórica la economía mundial creció a lo largo de la tercera onda larga de Kondratiev, imponiéndose la visión keynesiana de la política económica que influyó poderosamente en el boom de la post guerra que corresponde a la consolidación del patrón fordista. En este período de la cuarta onda larga de Kondratiev, y sobre la base de la teoría keynesiana y la presencia del socialismo real, en América Latina surgió el estructuralismo y variantes, que fueron la base para la concepción tradicional cepalina del proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

Cuando en los 70s en los países desarrollados, y en los 80s en los países latinoamericanos aparecen los signos del agotamiento del dinamismo económico anterior, resurgen las recetas neoclásicas para superar la crisis.

Sin embargo, a fines de los 80s, tanto el enfoque tradicional estructuralista como el neoclásico, se consideran marcos teóricos insuficientes para abordar la reconstrucción de la economía de nuestros países en el tránsito hacia otro paradigma mundial donde más que nunca el eje es la incorporación del progreso técnico y la competitividad.

Para efectos del tema que nos ocupa el enfoque neoclásico tiene dos problemas interrelacionados: es esquivo al tema del crecimiento económico y de la elevación de la productividad (incorporación del progreso técnico, en el argot ingenieril), es decir, la tecnología es un factor exógeno; y por otro lado, el nivel de análisis que utiliza, el nivel macroeconómico, es insuficiente para ubicar justamente los factores del crecimiento económico.

La teoría neoclásica pone énfasis en la estabilización de corto plazo. La tradición neoclásica que comenzó al finalizar el siglo XIX, abandonó la clásica preocupación por las perspectivas de crecimiento económico a largo plazo y centró su atención en el análisis de las consecuencias que suponía una conducta maximizadora en un marco estático, siendo una de sus preocupaciones dominantes hasta nuestros días, analizar como una economía de mercado genera fuerzas para volver al equilibrio después que éste ha sido alterado, dedicando preferente atención al análisis de las condiciones que determinan la estabilidad y la eficiencia del estado de equilibrio hacia el cual propende la economía. Es decir, la economía neoclásica se ha dedicado a la comparación entre sucesivos equilibrios y no incorpora un análisis del propio proceso de ajuste. De tal manera, que el cambio tecnológico, si es que se considera, suele tratarse como

una innovación única, de tipo exógena, que abarata costos y a la cual la economía luego se reajusta.

Renombrados economistas reconocen que el punto débil de la macroeconomía está en el análisis del crecimiento económico y la elevación de la productividad, que entre otros factores se debería al elevado nivel agregado de su análisis, que precisamente hace abstracción de la desagregación sectorial que le permitiría ubicar los factores que tienen mayor gravitación en este proceso de incorporación del progreso técnico.

Como señala Fajnzylber (1990) no se trata de un problema metodológico trivial, pues en un período en que los países industrializados realizan grandes esfuerzos para acelerar la incorporación del progreso técnico, los países de América Latina reciben presiones externas para utilizar un marco teórico en la elaboración de sus políticas económicas que no toma en cuenta el factor clave del desarrollo en el mundo actual, es decir, la tecnología.

Por otro lado, las propuestas estructuralistas se basan en un punto de vista dinámico del crecimiento e involucra un número más amplio de variables interrelacionadas, algunas de ellas no económicas. Sin embargo, el estructuralismo ha descuidado el tratamiento de la eficiencia en el corto plazo en relación con las consideraciones macroeconómicas; y comparte con la teoría neoclásica una escasa comprensión del proceso de incorporación del progreso técnico en la actividad productiva.

Los dos paradigmas están en cuestión, se está dando una crisis de paradigma teórico. En los 80s la crisis económica estructural fue agravada por el populismo macroeconómico y las recetas neoliberales, pero además ambos -de diferente manera- coadyuvaron a poner en cuestión la existencia de una política industrial, en otros términos, a poner en cuestión el rol del Estado para el desarrollo.

A pesar de esta crisis de paradigma, o debido a ello, se vienen realizando esfuerzos para colocar nuevamente en la agenda los temas vinculados al desarrollo, incorporando elementos de las nuevas tendencias internacionales, de las experiencias exitosas de países semiindustrializados, enmarcando en forma pragmática el estructuralismo, la teoría neoclásica y aquellas variantes teóricas que están trabajando explícitamente el factor tecnológico (teoría de la innovación, ciclo de producto, ciclos largos, etc).

3.2.1. Enfoque general de la nueva estrategia

El objetivo general de cualquier estrategia de desarrollo es evidentemente el progreso económico y social (en términos antiguos) o el crecimiento sostenido con equidad social (en

términos nuevos). Ambos quieren decir que el progreso tiene que tener estas dos dimensiones, ya que de poco sirve alcanzar crecimiento económico si no va acompañado de progreso social y viceversa.

A la luz de las experiencias de países desarrollados y en desarrollo, la interrelación entre estas dimensiones es cada vez más clara. Aquellos países que han enfatizado el crecimiento económico, pero que han descuidado la inversión en desarrollo humano y han agudizado el consumismo de las élites y sectores medios, presentan dificultades para sostener ese crecimiento. Asimismo, ha quedado demostrado que aquellos países que se orientaron a la redistribución del ingreso buscando el progreso social, descuidando el progreso económico, han conducido a peores situaciones a aquellos que justamente quisieron beneficiar, al no poder financiar el progreso social que buscaron artificialmente.

El reto que tendrá que abordar la nueva estrategia de desarrollo será la superación del prolongado estancamiento productivo y la extrema inequidad social, es decir, crecimiento sostenido y mejora sustancial en la distribución del ingreso nacional.

El crecimiento económico es un requisito fundamental para avanzar sostenidamente en la redistribución del ingreso nacional. Aunque lo más deseable políticamente sea la simultaneidad de estos dos procesos, no es lo más viable en términos económicos en los primeros momentos, sobre todo teniendo en cuenta la gravedad de la crisis actual.

El reto del crecimiento y equidad sólo será alcanzado si, a diferencia del patrón antiguo, se aprovechan todas las capacidades con las que cuenta el país, es decir no sólo los recursos naturales sino también las capacidades productivas, humanas y organizativas, que enriquecidas con la ciencia y tecnología internacional, mejorarán el sistema productivo haciéndolo coherente con nuestro potencial interno, más sólido y eficiente, desarrollando una especialización estratégica que nos permita una inserción activa y ventajosa en la economía internacional.

Para llevar adelante la nueva estrategia de desarrollo productivo en el mediano y largo plazo es necesario tener en cuenta que la base de la acumulación ya no será la renta del mercado cautivo ni las ventajas comparativas estáticas, sino la renta derivada de la incorporación del progreso técnico al proceso productivo y las ventajas comparativas dinámicas. Esto no significa que en el corto plazo el país deje de aprovechar sus ventajas naturales, como puntos de despegue.

Esta nueva lógica de acumulación conducirá a una reestructuración o transformación del conjunto del aparato productivo, sin embargo, el país deberá hacer un esfuerzo conciente y prolongado para desarrollar sus ventajas dinámicas que conduzcan a la mejor especialización estratégica internacional de la economía peruana

teniendo presente las oportunidades que ofrece la fase de tránsito hacia el nuevo paradigma tecno-económico de producción flexible a nivel mundial.

Para la obtención de bienes y servicios finales, se realizan múltiples actividades productivas (de diferentes unidades empresariales) que se encuentran encadenadas unas a otras, formando en la práctica los denominados complejos o cadenas productivas. En el marco de la nueva estrategia, el desarrollo de las ventajas dinámicas se facilitará con el impulso a la conformación selectiva de cadenas productivas eficientes que permitan aprovechar al máximo el potencial productivo del país.

La reestructuración productiva y el logro de una especialización estratégica internacional exitosa requerirá evidentemente cambios drásticos a nivel de la economía nacional. Sin embargo, el meollo es la empresa: se requerirá la reconversión de cada empresa, de los agentes empresariales y de la institucionalidad relacionada.

Finalmente, se señalan por lo menos tres aspectos que tendrán que ser abordados en una estrategia de desarrollo productivo. Un primer asunto importante es alcanzar y sostener un entorno macroeconómico adecuado que permita que las otras esferas se articulen adecuadamente, otorgando mejores condiciones para el desarrollo de una cultura de la competitividad, dejando atrás las prácticas rentistas.

En segundo lugar, la generación de ventajas comparativas dinámicas, el fortalecimiento de la competitividad internacional del país y de las empresas locales requiere de un nuevo tipo de Estado en el Perú. En primer lugar para que promueva el buen funcionamiento y desarrollo de los mercados, pero esto no es suficiente. Se requiere la construcción de un Estado promotor con visión estratégica, que sea capaz de regulación y conducción, y en estrecha coordinación con los agentes económicos y sociales, promueva un amplio consenso de la ruta a seguir en el mediano y largo plazo.

En tercer lugar, y en relación con la naturaleza del Estado promotor, se requiere el diseño y la implementación de políticas intermedias (meso-políticas) orientadas a impulsar la competitividad internacional del país siguiendo las opciones estratégicas asumidas, basada en intervenciones selectivas y la generación de estructuras. Esta es un área en que la experiencia del país es especialmente débil.

3.2.2 Base de acumulación y la competitividad sistémica

Como se ha visto en el capítulo anterior el patrón obsoleto se basó en la renta generada al amparo de una protección elevada, indiscriminada y prolongada, así como en la renta asociada a la explotación primaria de los recursos naturales, y ello también marcó los límites y la naturaleza de la inserción internacional

de la economía peruana. Ambas fuentes de crecimiento, vinculadas entre sí, se han deteriorado; y la nueva estrategia de desarrollo productivo, mediante la reestructuración productiva debería permitir transitar hacia la única fuente de renta no perecible, es decir, aquella que se basa en la innovación aplicada al procesamiento de los recursos naturales, a las manufacturas no basadas en recursos naturales y a los servicios intensivos en tecnología, para alcanzar la competitividad auténtica.

El punto central de la nueva estrategia es la cabal comprensión de este cambio de enfoque, pues está ligado al cambio de naturaleza del agente económico, del empresario, pero también de todos los agentes e instituciones que tienen relación con el sistema productivo. Por ello, Esser (1989) afirma que la competitividad sistémica es un nuevo desafío no sólo para las empresas sino también para la política.

La competitividad sistémica, a diferencia de la competitividad frívola asociado a la práctica rentista de los empresarios, se basa en la capacidad que desarrolla la empresa y la economía nacional para el aprendizaje, la asimilación, adaptación y la innovación en el proceso productivo (Fajnzylber, 1990; Esser, 1989, Best, 1990).

Los elementos medulares de este concepto son: el énfasis en la innovación como factor primordial del desarrollo económico, una organización empresarial flexible y abierta a la creatividad y el cambio, redes de colaboración inter-empresarial orientadas a la mayor eficiencia, y un entorno institucional capaz de sostener y fomentar el aprendizaje tecnológico.

La competitividad sistémica (Esser, 1989) considera que el equilibrio básico macroeconómico así como la reconversión de la empresa son logros fundamentales pero insuficientes. Para alcanzar la competitividad sistémica se consideran cuatro niveles:

- nivel meta: estructuras básicas de organización jurídica, política y económica, capacidad social de organización e integración, y capacidad de los actores para la interacción estratégica.

- nivel macro: un contexto que exige mayor eficiencia de las empresas

- nivel meso: relaciones estructuradas entre el Estado y los actores sociales que desarrollan políticas de apoyo específico, fomentan la formación de estructuras y articulan procesos de aprendizaje a nivel de la sociedad

- nivel micro: un gran número de empresas que buscan simultáneamente la eficiencia, calidad, flexibilidad, y rapidez de reacción, estando muchas de ellas articuladas en redes de colaboración recíproca.

Actualmente, en el escenario internacional la competencia no se da entre empresas individuales, sino entre sistemas productivos, entre sistemas nacionales de innovación. Incluso a nivel nacional, cada empresa está cada vez más articulada a un red de empresas e instituciones, que compiten con otra red de este tipo.

3.2.3 Reestructuración productiva, especialización estratégica y cadenas productivas

El cambio de la fuente de la acumulación se logrará con el desmantelamiento del soporte que tenía la elevada e indiscriminada protección a ciertas actividades manufactureras orientadas al mercado interno en desmedro de otras, distorsionando exageradamente los precios relativos. Como ha sido demostrado en diversos estudios esta estructura de protección de naturaleza rentista a lo largo de más de tres décadas tuvo consecuencias desastrosas. Se moldeó un perfil productivo donde se establecieron actividades que no estaban asentadas sobre las ventajas que tenía el país o que no tenía posibilidades de crearlas, se conformó una estructura de precios relativos que descapitalizó al agro y al resto de las actividades primarias, se estableció un nivel de precios para la productos manufacturados que mayormente los hacía accesibles a los sectores altos y medios, se redujo severamente la competencia y se desalentaron los esfuerzos por mejorar y modernizar los procesos productivos, así como se limitó la capacidad exportadora de la industria.

La búsqueda de la competitividad basado en el aprendizaje y mejoramiento tecnológico, la mejor organización productiva y la revaloración de nuestros recursos naturales, conducirá a una drástica reestructuración productiva. En este contexto, la prioridad no es la industria manufacturera en general, sino que es necesario "bajar" más el nivel de desagregación, y enfocar toda aquella actividad que es portadora del progreso técnico y cuyo aprendizaje, asimilación y adaptación debe ser estimulado.

Desde esta perspectiva los dilemas sobre la orientación de la estrategia se tornan falsos dilemas. Respecto a la dicotomía entre sustitución de importaciones vs. exportaciones, las experiencias exitosas de los NICs muestra que una industrialización basada en el incremento de la productividad y el aprendizaje tecnológico rompe esta dicotomía. Es así que en Corea, teniendo una estrategia exportadora industrialista, la competitividad alcanzada rápidamente en la primera fase de la sustitución de importaciones, permitió pasar a una siguiente fase de exportación de bienes de consumo, y posteriormente avanzar hacia otras etapas más difíciles de las sustitución de importaciones y de exportaciones selectivas. De esta manera pasó de un nivel de exportaciones de US\$ 500 millones en 1965 hasta US\$ 34,000 millones en 1986; mientras que Argentina pasó de 1,600 millones a 6,900 millones en el mismo período (Gereff, 1989).

En todas las experiencias exitosas de industrialización, pero más nítidamente en aquellas del Sudeste Asiático, se pone de relieve la importancia de la ampliación del mercado interno como base para un intenso proceso de aprendizaje tecnológico y reforzamiento de las capacidades nacionales, teniendo una firme perspectiva de incursionar en el mercado mundial. En estas estrategias, las exportaciones no fueron vistas como fuentes de divisas baratas, sino fundamentalmente como medio para acelerar el proceso de aprendizaje tecnológico nacional y al mismo tiempo como fuente de acumulación no perecible.

Como veremos más adelante, la modificación de la política macroeconómica, especialmente la política cambiaria y la política arancelaria y para-arancelaria, será necesariamente la base para la reestructuración competitiva del aparato productivo. En ese sentido, pasar a una política de protección moderada, con un margen de variación corto y condicionada en plazos y metas, será un cambio con gran impacto reestructurador.

La reestructuración tiene dos partes: la destructiva y la constructiva. La parte destructiva significa que habrán empresas que tendrán que cerrar, la parte creativa significa que habrán empresas que tendrán que reorientar su actividad y ser más competitivas y surgirán nuevas empresas y nuevas actividades productivas.

El desarrollo industrial de Japón⁴, así como de Corea, Taiwan y Hong Kong, se puede definir como sucesivos procesos de reestructuración con visión de mediano y largo plazo. En Japón su política industrial tiene como meta la creciente participación en los mercados mundiales, especialmente de EEUU. Desde los 60s el gobierno establece las denominadas "visiones estratégicas" producto de serios estudios conjuntos entre el sector público y privado acerca de la prospectiva de la industria y la tecnología mundial- que les sirven para identificar las actividades productivas que serán las más dinámicas en la economía internacional, y cuales serán las rezagadas. De tal manera que el gobierno tomando la iniciativa establece consensualmente con el sector privado la potenciación de los sectores con ventajas a futuro, y pautean la desactivación de los sectores rezagados que vienen perdiendo ventajas o su traslado a los otros países del Sudeste Asiático donde si podrían tener ventajas. Estos cambios se derivan de los desplazamientos de sus ventajas comparativas de unos sectores a otros, en general, desde los sectores intensivos en mano de obra hacia otros intensivos en capital.

Esta atingencia a la experiencia japonesa es para resaltar que la reestructuración productiva es un proceso por el cual pasan los

⁴ Un interesante y detallado recuento histórico de la experiencia industrial japonesa, donde resalta el liderazgo del estado "desarrollista" y los medios de gestión que "guiaban" al sector privado, se encuentra en Chalmers Johnson: "MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy 1925-75". Stanford University Press, 1982.

países y las empresas que no quieren quedarse rezagados y pretenden superar los cambios. En el Perú no se ha tenido esta experiencia pues, aunque el entorno económico internacional ha venido cambiando en forma drástica, lo ha impedido la miopía de las élites encerrados en la "burbuja" del mercado protegido. Asimismo, la experiencia japonesa pone énfasis en que la reestructuración productiva y la reconversión empresarial no se deja librado simplemente a las manos invisibles (y ciegas) del mercado.

Por otro lado, el cambio de la lógica de acumulación facilitará mejorar la actual posición de la agricultura respecto de la industria manufacturera, relación asimétrica que ha provocado el estancamiento de la agricultura, especialmente andina, y la pauperización de un gran contingente poblacional.

La transformación reactivadora del agro tiene efectos dinamizadores, redistributivos y descentralizadores a la vez, permitiendo incrementar sustantivamente el abastecimiento interno y relajar las tensiones sociales que hoy tienen su foco principal en el pauperizado agro andino. Además, el agro tiene enormes potencialidades exportadoras que con un adecuado soporte institucional podrán concretarse en menor tiempo, que en el caso de otros recursos naturales.

La transformación de la agricultura es clave pues es la actividad relacionada con el sector poblacional de extrema pobreza y es el principal sector que genera y generará empleo. Por otro lado, la experiencia internacional enseña que las sociedades que actualmente muestran mayor competitividad y equidad, son las que se han industrializado sobre la base de una redistribución de la propiedad agraria, así como la modernización y articulación con su sector agrario.

El impulso a un proceso de industrialización competitivo tenderá a vincular los procesos de transformación industrial con el potencial de recursos naturales que tenemos en el país, estableciendo puentes que con el patrón obsoleto fueron rotos, generando una estructura productiva desarticulada, y que llevaron a desaprovechar oportunidades de especialización en el pasado.

La construcción de estas necesarias articulaciones pueden darse de varias formas: el agro como proveedor de materia prima para el procesamiento industrial agrario (p.e. kiwicha, quinua para harinas y derivados) o la industria como proveedora de la minería en equipos y explosivos, entre otros ejemplos. Este enfoque nos lleva al concepto de cadenas o complejos productivos.

En un estudio amplio de ocho países desarrollados y dos NICs Michael Porter (1990) busca responderse cuáles han sido los factores que han conducido a la construcción de ventajas competitivas nacionales en estos países. Entre otros aspectos claves encuentra que "las naciones tienen éxito no en industrias aisladas, sino en encadenamientos ("clusters") de industrias a

través de relaciones verticales y horizontales. Una nación contiene un mix de encadenamientos cuya fuente de ventajas o desventajas competitivas y sus logros reflejan el nivel del desarrollo económico nacional". Para Porter el encadenamiento industrial eficiente es muy importante para la competitividad de la industria y de la empresa, es decir, la existencia de industrias relacionadas y de soporte que sean eficientes. En el caso de Italia, los productores de zapatos tienen proveedores con competitividad internacional que contribuyen sustantivamente al éxito logrado en el mercado mundial de zapatos. En Suecia la destreza alcanzada en maquinaria de acero, se deriva de proveedores con alta calidad en aceros especiales. Asimismo, la posibilidad de contar con subsectores productivos eficientes relacionados es importante, es el caso del éxito de Alemania en la industria de impresión y su habilidad en la industria química.

Un elemento central en la reestructuración del aparato productivo nacional es la progresiva y selectiva conformación de cadenas productivas eficientes que permitan aprovechar al máximo el potencial productivo del país y elevar el nivel de competitividad nacional. De esta manera se facilitará la eliminación de bloqueos e ineficiencias que presenta el proceso productivo para llegar al producto final, cerrando brechas de productividad entre subsectores y empresas, y se facilita también la difusión del progreso técnico a lo largo del aparato productivo.

Para el diseño y ejecución de políticas intermedias que contribuyan a reforzar la eficiencia de las cadenas productivas priorizadas se requiere superar el enfoque sectorial en la organización y manejo estatal.

Existen varias definiciones conceptuales y metodologías para el tratamiento de las cadenas productivas, cada una de acuerdo al objetivo para el cual fue diseñado. Así la metodología del ILET fue diseñada para analizar el proceso de internacionalización del capital en cada uno de los principales complejos productivos de los países latinoamericanos, donde un elemento central es ubicar el componente del complejo que es el núcleo de acumulación.

Otra metodología conocida en América Latina es la denominada MEPS de la JUNAC, siendo ésta más operativa y orientada a la programación prioritaria de líneas de producción y de cada uno de sus componentes. En el Perú, PetroPerú desarrolló la metodología NAIS para mejorar sus relaciones con los proveedores nacionales (Shimabukuro, 1990).

Menos conocidas en el país son aquellas donde el enfoque y la metodología están orientados al mejoramiento de la competitividad en las cadenas productivas. Entre éstos se tiene la propuesta de Porter (1990) y la del Proyecto de Planificación Industrial Concertada de Venezuela (ONUDI, 1987). El estudio de Porter tiene por objetivo final dar recomendaciones de política para que los países avancen hacia la construcción de ventajas competitivas nacionales. El Proyecto de Venezuela es más operativo y contempla

factores adicionales (como la relación empresarios-estado) que lo hace más atractivo para efectos de avanzar a futuro en una definición más precisa de una estrategia de desarrollo productivo en nuestro país.

En un informe de consultoría de este proyecto piloto liderado por el Ministerio de Fomento Industrial y apoyado por ONUDI, se señala como objetivo de mediano y largo plazo "la transformación de un parque industrial ineficiente y desarticulado, construido tras fuertes barreras proteccionistas, en un aparato industrial eficaz con amplios sectores capaces de competir en el mercado de exportación, y en conjunto, capaz de cubrir parcelas crecientes del mercado interno con altos niveles de productividad y calidad...Recorrer con éxito este camino exige la armonización de objetivos y medios por parte de todos los actores que inciden sobre el comportamiento productivo

El enfoque de esta metodología de planificación concertada para la competitividad industrial requiere de los siguientes elementos:

- un acento en los aspectos tecnológicos
- un enfoque por cadenas o redes productivas
- una base sólida de información técnico-económica sobre cada sector y subsector
- la participación activa del sector empresarial en el diseño e implementación de la estrategia
- la coordinación efectiva de los diversos entes públicos que inciden sobre la dinámica productiva

El concepto de cadena productiva se amplía desde los insumos básicos hasta los mercados destino. Es decir, "el conjunto de unidades de producción, encadenadas por relaciones insumo-producto, desde la transformación de los recursos naturales, pasando por diversos estadios de manufactura, hasta llegar a la comercialización del producto final" (ONUDI,1987). La cadena, de este modo, incluye también a los subsectores que prestan servicios de apoyo en los diversos eslabones, incluyendo aquellos de formación de recursos humanos y servicios de investigación y desarrollo.

En este caso la metodología exige que una vez determinada la composición de la cadena productiva, se identifiquen sus diferentes componentes clasificándolos por procesos tecnológicos.

Para el caso de esta propuesta de pautas generales de desarrollo productivo en nuestro país se asume la misma definición arriba señalada: En primer lugar, las fases de la extracción del recurso natural, el procesamiento básico, y la de transformación industrial propiamente dicha. En segundo lugar, la relación de cada una de estas fases con sus proveedores insumos y bienes de capital. En tercer lugar, el proceso de distribución y comercialización que cada una de estas fases y relaciones implica; tanto a nivel local, regional, nacional y/o

internacional. Por último, el conjunto de servicios básicos y modernos que requiere la actividad productiva en forma oportuna y de calidad. Entre los servicios básicos de infraestructura se tiene agua, energía, telecomunicaciones, transporte; entre los principales servicios modernos de apoyo (servicios de gerencia especializados, servicios tecnológicos, de acceso y transmisión de información, de formación de recursos calificados, etc).

El contexto institucional de estas cadenas -que también tiene que ser evaluado y transformado- está constituido principalmente por el Estado, los agentes económicos, el sistema financiero, el sistema educativo; que incluye políticas, regulaciones, usos y costumbres.

Alrededor de cada una de las cadenas productivas con mayores ventajas competitivas se van conformando núcleos de endogenización tecnológica, que es lo que realmente permitirá alimentar nuestra capacidad de incorporación, adaptación, asimilación e innovación tecnológica.

Especialización estratégica y puntos de despegue

La direccionalidad del proceso de reestructuración productiva y su consistencia está dada por las opciones de especialización estratégica. Es decir, en el mediano plazo no se puede dejar a las fuerzas del mercado la generación de ventajas dinámicas.

Como se ha visto anteriormente, el entorno internacional se caracteriza por evolucionar cada vez más hacia mercados segmentados y cambiantes, sometidos a rápido cambio tecnológico, de tal manera que la presión hacia todos los niveles es la especialización, y por tanto los gobiernos requieren más que nunca combinar macropolíticas estabilizadoras con políticas intermedias generales y selectivas. La experiencia demuestra que cada país, cada región, las redes, las empresas hacen más factible el logro de la competitividad internacional si se sabe escoger un blanco apropiado y realista hacia el cual apuntar en el mercado mundial.

Si la empresa concentra sus esfuerzos en un segmento estrecho fomenta la acumulación de conocimiento y experiencia en un área específica de productos y procesos, lo cual facilita la adaptación e innovación. Por redes de empresas la especialización multiplica el potencial del conjunto para acceder a mejores proveedores, desarrollar componentes tecnológicamente complejos, y para mantenerse informado sobre los cambios en el mercado o para iniciar algunos. A nivel subnacional y nacional el proceso de especialización estratégica es más amplio y profundo, además de inducir a profundizar la experiencia en un área definida, introduce un marcado sesgo en la infraestructura técnica y en el "sistema nacional de innovación" que favorece a todas las empresas involucradas.

Cada empresa con su especialización específica, dentro de una área de consenso estratégico nacional, sabe que el apoyo técnico e institucional que puede esperar del entorno es perdurable y de calidad creciente. Asimismo, la capacidad de negociar ventajosamente alianzas estratégicas con capital nacional y extranjero depende crucialmente de la acumulación de conocimiento y experticia en un área específica y la capacidad de mantenerla.

A partir de las definiciones de especialización estratégica nacional también se perfila la especialización regional al interior del país, así como las ventajas dinámicas que tendría el país dentro de los bloques de integración a nivel de América Latina.

En el marco del patrón IMI-X en nuestro país, o ISI en América Latina se han generado algunas ideas predominantes que pueden obstaculizar el proceso de definición y desarrollo de la especialización estratégica: la importancia absoluta del tamaño de mercado y el prejuicio contra los productos primarios.

Una idea predominante adquirida en la época de los mercados cerrados y que puede limitar seriamente la definición de metas estratégicas de nuestros países, es aquella que el mayor tamaño del mercado nacional es fundamental para incursionar en el mercado internacional. Evidentemente en un sistema protegido orientado hacia el mercado interno, los países pequeños llevan las de perder. Pero en una economía globalizada y un entorno proclive a la competitividad, se requiere un cambio de perspectiva, un país puede aspirar a una inserción internacional ventajosa, mediante un entorno proclive a la competitividad si sabe escoger sus mercados-meta y la selección de roles adecuados en las redes regionales y globales. (Esser, 1989).

En sistemas comerciales abiertos, el gran tamaño no es una ventaja tan crucial como en las economías cerradas. De tal manera que la combinación de un proceso adecuado de apertura comercial, con la selección de segmentos o nichos de diferentes tamaños abre amplias posibilidades para la especialización localizada.

Por otro lado, la evaluación de áreas más adecuadas para la especialización estratégica revela que la dotación de recursos naturales es un punto de partida muy eficaz para la construcción colectiva de ventajas dinámicas a nivel regional y nacional. Sin embargo, la ideología ISI considera a la industria manufacturera como el único sector capaz de conducir al desarrollo económico. De tal manera que los sectores primarios y terciarios son desdeñados como objetivos de desarrollo.

Esto se explicaría de una parte por el deterioro de los términos de intercambio de las materias primas y por una visión estática y desarticulada del desarrollo de la actividad primaria, alimentando la idea que sólo la industria manufacturera es realmente intensiva en tecnología y capaz de dar altos rendimientos. De modo que las exportaciones basadas en productos

primarios se veían simplemente como las financiadoras del "verdadero proceso industrializador", que como se ha visto en la mayor parte de América Latina no ha conducido a tal.

Por ello es que en AL el desarrollo de una verdadera experticia en los recursos naturales y actividades conexas casi nunca fue una meta estratégica central y explícita, sin embargo, estos sectores han sido donde la mayoría de los países ha acumulado más capacidad empresarial y tecnológica.

La experiencia de los países nórdicos (Suecia, Finlandia, Noruega y Dinamarca), que son pequeños y de altos ingresos, justamente demuestran la inteligente forma de construir ventajas dinámicas alrededor de sus recursos naturales. Por una parte explotando sus articulaciones "hacia atrás" desarrollando una potente y especializada industria de bienes de capital y servicios modernos ligados a la explotación de sus recursos disponibles. Finlandia destaca en el mercado mundial en maquinaria para pulpa y papel y en la construcción de embarcaciones. Dinamarca se ha especializado en la industrialización de sus recursos agrícolas, equipos de refrigeración industrial, equipos para la industria alimentaria y maquinaria agrícola. Suecia combina rubros de alto contenido tecnológico (equipo de comunicaciones) con maquinaria para aprovechar su riqueza forestal y la siderurgia.

Otro caso de país pequeño como Holanda también basa su desempeño exportador en recursos naturales. Para lograr excelencia en la exportación de flores ha tenido que desarrollar tecnologías propias en todas las fases de sembrado intensivo, cuidado de la producción, cosecha, preservación, transporte y distribución que pueden ser definidos como "alta tecnología". Esto ha incluido el rediseño total del aeropuerto de Amsterdam a fin de maximizar la rapidez y precisión en el manejo de carga perecedera y delicada. Este nuevo servicio de aeropuerto moderno se convirtió en una fuerte ventaja competitiva, aprovechable para cualquier tipo de producto que requiera entrega "justo a tiempo". Análoga es la situación de un país todavía más pequeño como Islandia y la cadena productiva de gran competitividad largamente construida alrededor del recurso pesquero.

Estos países pequeños, de larga tradición democrática y de participación marginal en el mercado mundial, han logrado posicionarse en éste valorizando sus recursos naturales, sobre la base de desarrollar la infraestructura tecnológica y los productos, procesos y equipos que requieren para industrializarlos (Fajnzylber, 1990).

Teniendo en cuenta el paradigma tecno-económico emergente, el carácter tradicional o moderno de un sector o subsector no está dado en su naturaleza intrínseca sino como se plasma su organización productiva y nivel tecnológico.

Justamente las ventajas estáticas preexistentes ofrecen un buen punto de partida para construir sobre ellas ventajas dinámicas.

Las nuevas tecnologías genéricas y los nuevos principios organizativos aplicados adaptativamente pueden permitir un salto cuántico (quantum jump) en calidad y productividad a todo lo largo de las cadenas e incluso a lo largo del aparato productivo. En realidad cualquier actividad se puede mejorar, modernizar, rejuvenecer y revigorizar desde la agricultura, minería, pesca, las ramas manufactureras, hasta las finanzas, distribución y demás servicios. Es por ello, que se puede decir que la gama de alternativas se ha ampliado considerablemente en el corto, mediano y largo plazo.

Teniendo en cuenta estos elementos, y además, las fuertes restricciones económico-financieras de la economía nacional, se requiere perfilar nuestra especialización estratégica con la identificación de ciertas actividades que cuenten con ventajas comparativas, derivadas tanto de los recursos naturales, como aquellas adquiridas en ciertos subsectores manufactureros no vinculados a la transformación directa de estos recursos y que cuentan con potencial de crecimiento. De tal manera que se defina un perfil inicial de especialización que permita acelerar el aprendizaje tecnológico, la generación de divisas, la inserción activa en los mercados, y la generación de recursos mínimos necesarios para avanzar selectivamente en una reestructuración competitiva.

Para la identificación de sectores y subsectores productivos con fines de establecer políticas selectivas específicas, desde los 70s se han realizado varias propuestas que despliegan distintos criterios y técnicas. Sin embargo, los criterios de priorización no necesariamente fueron convenientes, ni tampoco las técnicas utilizadas fueron apropiadas, y actualmente seguramente que se tendrán que buscar criterios distintos para identificaciones detalladas⁵. Por ejemplo, ninguno de éstos incluía el contenido tecnológico como factor de priorización, y el saldo neto de divisas era un criterio muy secundario. Para efectos de este documento no vamos a entrar en detalle y nos referiremos a aquellas actividades productivas que en el debate nacional hay consenso que son depositarias de ventajas comparativas.

Los "puntos de despegue para impulsar un sano crecimiento son, en primer lugar, aquellas actividades exportadoras que cuentan en la actualidad con ventajas comparativas derivadas de la calidad y dotación de los recursos naturales. Estas actividades son: pesca, minería y ciertos rubros de la actividad agropecuaria y sus eslabonamientos industriales⁶.

⁵ Caller y Chuecas (1989) realizan un interesante análisis de los sesgos y limitaciones de los criterios y técnicas utilizados para la priorización selectiva, en el contexto de una apreciación crítica de la política industrial de sustitución de importaciones en el Perú.

⁶ Otra actividad con gran futuro lo constituye el gas de Camisea, pero dependerá de las negociaciones futuras para el éxito de su explotación.

Si bien las mencionadas actividades se constituyen en el base para la fase de despegue, no menos importantes son aquellas industrias que ya han desarrollado en el mercado interno su proceso de aprendizaje técnico-industrial y comercial, adquiriendo ventajas de especialización y cierto nivel de competitividad que les ha permitido expandirse en el mercado interno y competir en el mercado externo. Entre éstos se tiene ciertos bienes de capital dirigidos a la minería, pesca y a otras actividades (como autopartes-industria automotriz) que han mantenido dinamismo en el pasado (López y Shimabukuro, 1990).

Las actividades alrededor de los recursos naturales han ido conformando con el tiempo eslabonamientos directos e indirectos con un conjunto de otras actividades dando lugar a lo que hemos denominado cadenas o complejos productivos. Recojiendo este enfoque de complejos productivos, que facilita la definición de acciones para la competitividad sistémica, el perfil inicial de especialización estratégica del país estaría constituido por los complejos: minero-metalúrgico, textil, pesquero, agroindustrial y de madera-muebles. Esto incluye componentes muy dinámicos generados hacia atrás o hacia adelante a partir de de estos recursos naturales, que -como se dijo- han adquirido ventajas de especialización.

La evaluación a nivel de cada complejo conducirá a identificar las potencialidades, restricciones y requerimientos para el despegue y la expansión sostenida de las actividades motrices y de todo el complejo. Se requiere ubicar los componentes de acuerdo a los procesos y complejidad tecnológica, así como aquellos que en el mediano y largo plazo son los componentes con mayor capacidad de generación de excedentes. Asimismo, en la medida de buscar un crecimiento sostenible se tendrá que desplegar esfuerzos para hacer compatible el aprovechamiento de los recursos naturales con la preservación del medio ambiente. Esta labor tendrá que realizarse, en forma exhaustiva, conjuntamente el Estado con los principales agentes involucrados.

Por otro lado, es necesario que la estrategia para impulsar la especialización estratégica en el marco de la reestructuración productiva contemple formas de apoyar los esfuerzos de las sectores industriales para reestructurarse, así como la atenuación de los costos de la desaparición o reorientación de las actividades empresariales que en el nuevo contexto (sin subsidios ISI) no podrían subsistir. (El caso típico sería la "fabricación" de automóviles).

Finalmente, es muy importante que se tenga un tratamiento especial con la agricultura andina, pues es el sector relativamente más descapitalizado por el patrón IMI-X y la región menos atendida por el Estado. En el marco de un programa integral para el agro y el desarrollo descentralizado, sin caer en los subsidios indiscriminados, se requerirá fortalecer las instituciones públicas y privadas que fomentan el incremento de su productividad y su desarrollo tecnológico, así como resolver

su base patrimonial y fortalecimiento social. Aquí habría que señalar el gran potencial que presenta el sub-complejo productivo a partir de la alpaca (dentro del complejo textil) y el complejo productivo alrededor de los cultivos andinos (quinua, kiwicha, tarwi, maca, etc).

Reconversión empresarial

El proceso de reestructuración competitiva del aparato productivo nacional, en el marco de los cambios de las condiciones internacionales, enfrenta a las empresas al reto de la reconversión.

Por un lado, las nuevas tecnologías genericas están modificando productos y procesos en toda actividad económica, el comportamiento de la empresa por dentro y sus relaciones externas están adoptando un nuevo estilo gerencial, que se basa en la flexibilidad organizativa y productiva, el continuo mejoramiento y cambio técnico, relaciones de cooperación y beneficio mutuo, calidad creciente y adaptación al usuario. Se trata de un cambio de paradigma, de un cambio total del "sentido comun" gerencial.

Por otro lado, la empresa en el Perú tiene que afrontar dos retos: no solo cambiar de estilo gerencial, de producción y mercadeo, sino que además debe enfrentar el cambio radical de entorno dejando los subsidios ISI construyendo al mismo tiempo otro entorno de políticas e instituciones que coadyuven en sus esfuerzos por alcanzar la competitividad.

La empresa tendrá que dejar la pasividad tecnológica, ir abriendo la "caja negra" de la tecnología, pues ahora sí encontrará presión para mejorar los procesos y/o productos de manera de mantener (y mejorar) su posición en el mercado, pues ahora las ganancias sí dependerán de la capacidad de competir y del dominio tecnológico.

En el entorno ISI las empresas mayormente compraban plantas "optimizadas" del proveedor extranjero pero que operando con una alta capacidad ociosa presentaban baja productividad. La mayoría de los contratos eran "llave en mano", comprando los equipos y el producto junto con la asistencia técnica y simplemente aprendían a operarla, de tal manera que aparecían problemas o se requería algún cambio, se dependía del proveedor. Para obtener sus ganancias la empresa contaba con protección y exoneraciones que garantizaban el mercado y la provisión de los insumos y bienes de capital importado, a pesar de la menor calidad del producto y el mayor precio. Se pueden encontrar excepciones en las empresas que tuvieron que enfrentar a clientes exigentes con necesidades específicas y con una demanda sostenida, como por ejemplo en los fabricantes de ciertos equipos e insumos para la mediana minería metálica.

En este esquema, no había presión para elevar la productividad, mejorando la tecnología de procesos, dado que las plantas "optimizadas" estaban preparadas para mercados-meta más grandes que los reducidos mercados locales. La mejora en la calidad del producto tampoco era rentable, pues la política ISI subsidió la inversión "nueva", en lugar de la inversión en tecnología o mejoramiento.

En este contexto, tampoco era rentable capacitar al personal más allá de un mínimo necesario, siendo la baja productividad generalizada. Sin embargo, las ganancias eran más altas que en las plantas -mucho más eficientes- de los países avanzados (Pérez, 1989).

Sin embargo, en el marco de la reestructuración competitiva, las empresas tendrán que dejar progresivamente la dependencia total del licenciamiento tecnológico, y tendrán que buscar la forma de adquirir y asimilar progreso técnico, y también de realizar investigación y desarrollo según las nuevas necesidades.

Los trabajadores serán reciclados y reasignados en sus labores, y las empresas implementarán programas de capacitación continua, así como sistemas que aseguren mejorar la calidad de la producción (círculos de calidad, etc) con la participación de los trabajadores a todo nivel.

Las empresas también enfrentan la tarea de aprender a interactuar con el entorno. La empresa moderna actúa como un sistema abierto, en permanente contacto con proveedores, clientes y competidores. Las empresas tienen que aprender a construir una relación de confianza con sus proveedores. Con el patrón ISI, las empresas tendían a la excesiva integración vertical, generalmente por la desconfianza en el cumplimiento de los plazos de entrega y a los niveles mínimos de calidad; y ante la existencia de un proveedor local el productor usuario estaba maniatado, muchos preferían hacer inversiones hacia atrás para librarse de la carga de un proveedor incompetente. De tal manera que habían plantas con una excesiva integración vertical, que combinaban procesos complejos y sencillos, sin ser eficiente en ninguno. Este entorno que moldeó la tendencia a la integración vertical tiende a desaparecer en el mundo, y seguramente también en la economía nacional. Por ello, vale la pena resaltar que las nuevas tecnologías permiten elevar la productividad en base a economías de cobertura, en plantas multiproducto de producción flexible, optimizando un mix de productos conforme a las variaciones de la demanda.

La reconversión también exige aprender a fortalecer las redes interempresas e interinstituciones para elevar la capacidad de captar nuevas tecnologías, aprovechando toda fuente de conocimiento y experiencia. Las empresas tendrán que hacer lazos internacionales y nacionales con otras empresas, institutos de investigación, universidades, etc. aunque los gerentes no tienen experiencia en esto. En el entorno ISI los gerentes veían a las

empresas extranjeras como vendedoras de tecnología (como caja negra), oscilando entre dependencia total o desconfianza. No se consideraba la posibilidad de llevar a cabo negociaciones para garantizar el aprendizaje y/o la adaptación a las condiciones locales. Las empresas asiáticas asumieron la tecnología como herramienta estratégica de competencia, incluso con el proveedor original (realizando "reverse engineering" y otros procesos). El dominio tecnológico no es tarea fácil, pero -especialmente en los núcleos de los complejos productivos priorizados- las empresas no pueden seguir considerando infranqueable la brecha con sus proveedores extranjeros de tecnología.

Esta capacidad de negociación tecnológica, no se ha desarrollado en nuestro país, ni a nivel de las empresas, ni del Estado, y menos en las instituciones tecnológicas.

La relación de la empresa con los institutos tecnológicos estatales, institutos privados y las universidades, que podrían aportar en el mejoramiento técnico de de la empresa y las redes o cadenas de producción, es casi inexistente. Son dos mundos distintos y con débiles puentes, los institutos han desarrollado una visión académica de la tecnología, y las empresas una visión comercial. Ninguno de los dos ha acumulado experiencia en el mejoramiento continuo o en la ingeniería de la modificación, y se conoce poco las capacidades y necesidades existentes. Los ingenieros en los laboratorios de investigación desconocen los detalles prácticos básicos de la producción y los gerentes de planta no están concientes de la clase de ayuda que los institutos y universidades pueden ofrecerles. Ambos tienen que cambiar, reciclarse para poder aprovechar el esfuerzo acumulado que podría ser aprovechado ahora (Pérez, 1989).

Los clientes también constituyen una fuente de apoyo técnico, es clave la relación entre empresa usuaria-empresa proveedora. De esa manera se ha desarrollado por ejemplo la capacidad nacional para la fabricación de plantas de concentración de minerales. Si se tiene un cliente muy exigente la empresa tendrá que superarse y facilitará su ingreso a mercados externos más exigentes.

Aprender las nuevas formas de competencia es la condición básica para la reconversión, las fuerzas del mercado pueden ser poderosas para sacudir de la pasividad tecnológica a las empresas en el corto plazo, pero su acción resulta miope en el largo plazo. Se requieren estrategias empresariales de largo aliento, insertas en un marco de desarrollo nacional también de largo plazo, donde el Estado es el llamado para asumir el liderazgo en la construcción del consenso estratégico de mediano y largo plazo.

En este contexto, las empresas de diversas maneras pueden promover acciones que contribuyan a superar las distorsiones de los mercados y la limitación de los recursos financieros. Se tienen varios ejemplos:

- En Japón, Corea, Alemania las grandes empresas forman redes con sus proveedores y trabajan estrechamente con ellos para mejorar la calidad de sus productos
- En el norte de Italia las asociaciones de medianas y pequeñas empresas con el apoyo activo del municipio, han mejorado sus condiciones de localización y articulación con sus clientes
- Las empresas globalizadas realizan diversas alianzas parciales con otras empresas en diferentes países
- Asociaciones entre empresas competidoras para proyectos de gran complejidad tecnológica, o para compartir los circuitos internacionales de distribución de sus productos

Asociaciones de empresas para generar información sobre las tendencias de los mercados, así como información técnica, que les posibilita estar actualizados para la toma de decisiones

En el Perú hay un campo muy grande de acción para que las empresas tomen iniciativas de este tipo, y donde la institucionalidad de entorno debe coadyuvar.

Para la reconversión, indiscutiblemente las empresas requieren de recursos financieros adicionales. En primer lugar, éstos tendrán que provenir de sus recursos propios y de nuevas modalidades de financiamiento a crear con el desarrollo del mercados de capitales. Esto incluye el retorno de capitales, que en montos importantes fueron remitidos al exterior durante los últimos años de inestabilidad económica y política. El uso de recursos propios se dará, especialmente, en el caso de las grandes empresas nacionales, pero en el caso de las medianas y pequeñas empresas, el Estado implementará programas de apoyo financiero, con diferentes líneas de crédito de desarrollo (CAF, BID, etc), e incluso la cooperación técnica internacional. La modalidad del crédito preferencial y el apoyo institucional deberá propender en todos los casos elevar el nivel de competitividad auténtica de las empresas nacionales.

3.2.4 Requerimientos indispensables del contexto macroeconómico e institucional

La modificación sustancial de la base de acumulación para alcanzar niveles de competitividad sistémica que permitan redefinir la inserción del país en el mundo, requiere algunos requisitos a nivel macroeconómico y del contexto institucional:

- transformación del rol y naturaleza del Estado y de los agentes económicos
- lograr y mantener la estabilización económica

desarrollar mercados eliminando, realizando una adecuada apertura de la economía entre otras medidas

- promover el desarrollo tecnológico en la actividad productiva y como aprendizaje social

La tarea de impulsar el tránsito hacia una nueva estrategia de desarrollo productivo en el Perú en el marco de los drásticos cambios que se procesan a nivel internacional, es una tarea de gran envergadura en la que tiene que participar toda la sociedad. Sin embargo, el rol del Estado y de los agentes económicos es fundamental; pero para cumplir cabalmente esta misión se requiere un nuevo tipo de estado, nuevo tipo de empresario, y una nueva forma de relacionamiento entre ambos.

A) En primer lugar se requiere que el Estado y -por lo menos- los principales agentes económicos locales adquieran la capacidad de desarrollar una visión estratégica de lo que se desea para el país los próximos 10 a 20 años, en este caso en el campo del desarrollo productivo. Para ello, se requiere un Estado que tenga capacidad de convocatoria y liderazgo que coadyuve a que los principales agentes económicos y sociales esbozen esta visión estratégica en forma consensual.

Estas visiones estratégicas, a manera de las presentadas por el MITI en Japón desde los 60s, se pueden elaborar para períodos largos, pero se revisan cada tres o cinco años, y se plasman en planes y programas de acción más concretos para ciertos sectores o subsectores. Su elaboración exige un minucioso y prolongado trabajo conjunto con la participación activa del Estado, representantes del empresariado y de los círculos de investigación científico-tecnológica. En este contexto, las visiones, planes y programas elaborados difieren profundamente del "plan libro" que ha caracterizado la planificación económica en América Latina. Establecen objetivos a corto y mediano plazo para diferentes sectores, recurriendo a un análisis conjunto de las ventajas comparativas naturales del país, así como de aquellas adquiridas hasta el momento, ubicando posibles cuellos de botella, los puntos fuertes y los posibles cambios radicales. Constituyen también guías para las decisiones de inversión de largo plazo de las empresas, asimismo orientan a la banca para que adopte decisiones sobre concesión de créditos, al sector privado para que asigne recursos a la modernización e investigación, así como a las instituciones de investigación tecnológica y educativas en general para que reorienten el rumbo de su gestión. La posibilidad de contar con una "guía estratégica" consensuada asegura el compromiso de los agentes económicos, reduce el grado de incertidumbre que enfrentan las empresas, estimulando el desarrollo tecnológico y la concreción de estrategias de largo plazo, no solo a nivel empresarial sino de todo el conjunto de instituciones relacionadas al desarrollo productivo.

A este nivel se establecerían las opciones de especialización productiva estratégica del país en el marco regional de AL y en el contexto internacional en el mediano y largo plazo, el grado y forma de fortalecer un núcleo nacional de decisiones (es decir, el rol del capital nacional), la estrategia para avanzar en la competitividad auténtica en las sectores con ventajas y la forma de mitigar los problemas de los sectores con menores ventajas, y en general, la estrategia para sentar las bases para una mayor equidad. Finalmente, la ruta a seguir para lograrlo partiendo de las restricciones del corto plazo, incluye por ejemplo la forma y naturaleza de la apertura comercial, así como las opciones en la negociación de la enorme deuda externa.

Es evidente que la actual estructura y naturaleza del Estado no es funcional al nuevo rol que tiene que asumir. La estructura y mecanismos de decisión no aseguran la consistencia entre la política global y los propósitos de la política intermedia y sectorial. Entre otros porque el rígido manejo político y administrativo sectorial se contrapone al enfoque articulador de la estrategia, y tampoco existe la estructura funcional ni los mecanismos para el relacionamiento transparente y adecuado con los agentes económicos.

Se requiere un Estado fuerte y eficiente, pero estas cualidades no deben provenir de su tamaño como aparato administrativo ni de su elevada intervención en la economía, sino más bien de su capacidad estratégica y de la calidad de su intervención. Esto implica, en nuestro caso, la racionalización funcional del sector público central y de la actividad empresarial del Estado, y la necesidad de contar con personal altamente calificado a todo nivel, y con permanente mejoramiento y actualización.

La descentralización del Estado es una tarea que deberá ser asumida activamente luego de las primeros momentos de reordenamiento general de la economía y de la sociedad. El filo descentralizante de la estrategia de especialización productiva estratégica alrededor de nuestras ventajas comparativas, que se concretarían en el desarrollo de complejos productivos localizados en distintas regiones del país, debe ser fomentado para lograr una real descentralización económica y política en nuestro país.

Por otro lado, la conformación de una base empresarial nacional sólida se constituye en un factor determinante para alcanzar los propósitos de la estrategia. Si bien es cierto, este objetivo podría tornarse más difícil en la era de la globalización, sin embargo, es también más necesaria para desarrollar ventajas competitivas nacionales y asegurar una ruta que redunde en la integración de la sociedad peruana.

El rasgo más notorio del empresariado local es el rentismo, surgido a partir de los antecedentes históricos de la clase empresarial y agudizado en el entorno IMI-X, lo cual en el marco de la fase de agotamiento del patrón de crecimiento vigente

condujo a un comportamiento especulativo defensivo, que incluyó la retracción de la reinversión de las utilidades, mayor consumo y "fuga de capitales". Sin embargo, no se trata de "culpar" al empresariado privado de su desmedido rentismo, sino más bien de modificar las condiciones que mantienen y agudizan estas características, de manera de generar un proceso que conduzca a transformar -por lo menos- a los grupos claves de empresarios locales en empresarios innovadores (schumpeterianos).

B) Para inaugurar un nuevo ciclo de crecimiento se requiere promover un ambiente propicio para la inversión productiva con perspectiva de mediano y largo plazo. Esto significa que la primera condición para establecer una nueva orientación estratégica es la estabilización macroeconómica.

El prolongado y creciente proceso inflacionario peruano, en una economía casi cerrada, oligolizada y fuertemente intervenida ha generado un sistema de precios que no responde a ninguna racionalidad económica ni tampoco a los costos y beneficios sociales derivados de la producción o utilización de los bienes y servicios, y siendo tan cambiante no ofrece señales válidas ni para la producción, ni para el consumo y mucho menos para la inversión.

Esta creciente inestabilidad ha creado condiciones propicias para las actividades especulativas reforzando el carácter rentista de los agentes y del patrón, así como ha pulverizado el ingreso real de los trabajadores y del propio Estado, desembocando en una situación sumamente crítica.

Por ello, un requisito fundamental es la estabilización macroeconómica pero que esta sea sostenible en el tiempo. De tal manera que no se reincida en la historia ya conocida, que superadas las presiones de corto plazo para hacer el ajuste estabilizador, se vuelva a las políticas del populismo macroeconómico (Dornbusch y Edwards, 1991) que ha conducido luego a la necesidad de hacer ajustes más drásticos sin conseguir nada positivo a cambio.

Una diferencia fundamental entre la vieja estabilización macroeconómica sólo para "darle aire" al antiguo patrón, y una nueva estabilización macroeconómica orientada a instaurar condiciones adecuadas y permanentes para el impulso de un nuevo patrón de crecimiento⁷.

C) Pero no sólo es cuestión de lograr cierto equilibrio macroeconómico, sino que se requiere una modificación en la

⁷ Otro requisito fundamental en otra dimensión de la vida nacional es la derrota del terrorismo y avanzar rápidamente en la pacificación del país, pues influye en forma decisiva en la estabilidad y clima de inversión a nivel nacional e internacional.

orientación de la política macroeconómica que sirva para la reestructuración productiva competitiva.

Por ello la política comercial debe fomentar la innovación tecnológica y la competitividad auténtica, eliminando la elevada, indiscriminada y permanente protección a la producción interna y las ganancias rentistas. De esta manera, la política comercial también contribuirá a corregir el sesgo antiexportador y antiagrario actual que fomenta una producción ineficiente y ha acentuado la ruptura entre la industria y los sectores primarios. Es fundamental, tomar conciencia que una nueva política comercial es la base para construir la política de desarrollo tecnológico, y por ello debe estar formulada no sólo con el interés de mejorar el funcionamiento de los mercados en el corto plazo.

La reorientación de la política comercial implica, entre otros aspectos, un manejo coherente de los aranceles y el tipo de cambio, ya que se ha demostrado que los efectos combinados de la drástica reducción arancelaria y la subvaluación del dólar (sobreevaluación de la moneda nacional) provocan serios daños en el aparato productivo.

Sobre todo es necesario evaluar la posibilidad de compatibilizar adecuadamente la corrección hacia arriba del tipo de cambio' (ya que éste está por debajo de la paridad) que permita compensar, en promedio, la reducción de la protección arancelaria, resultando una nueva estructura de protección efectiva que favorecerá el desarrollo de actividades con alto componente de insumos nacionales y valor agregado (Caller, 1989).

La necesidad de una fuerte reducción arancelaria inicial, es clave, no sólo porque se requiere al principio que el programa de estabilización sea implementado de inmediato, sino también para que los agentes privados, acostumbrados largamente a elevados aranceles, se convenzan que el cambio es irreversible.

Por otro lado, la estructura arancelaria a la que se arribe luego de la aplicación del programa de apertura es conveniente que tienda a ser baja, con poca dispersión y haciendo uso muy selectivo de medidas para-arancelarias. La definición de áreas de selectividad debe esperar que la producción se haya centrado alrededor de la ventajas comparativas realmente existentes y que el Estado y las empresas se hayan fortalecido y sean más eficientes.

En relación al tipo de cambio adecuado para impulsar el desarrollo, es imprescindible combatir el narcotráfico, pues la abundancia artificial de divisas a partir de esta actividad de "exportación ilegal" dificulta el manejo macroeconómico.

Respecto al manejo de la tasa de interés existe consenso sobre los efectos negativos de mantener una tasa de interés real negativa, pues no solo ha perjudicado a los ahorristas, sino que ha acentuado el rentismo de los empresarios. Asimismo, ha

propiciado una asignación ineficiente de capital al alentar de manera indiscriminada el uso de técnicas intensivas en capital y una drástica reducción de los fondos prestables (Velarde, 1990). La nueva política económica exigirá una tasa de interés real positiva.

Paralelamente al conjunto de cambios en la política económica para el desarrollo y en el Estado, se requerirá realizar una revolución en materia tributaria. En el contexto de deterioro creciente de la economía y la sociedad peruana, el consenso de las empresas y la población en general es que no es importante pagar impuestos pues el Estado no da ningún servicio adecuado a cambio de este esfuerzo ciudadano.

La nueva política tributaria tendrá por objetivo central incrementar sustantivamente la recaudación tributaria, punto clave de una sana finanzas públicas. Para ello, la política tributaria tendrá que ser simple, clara y estable, y buscará modificar la actitud de los agentes económicos y la ciudadanía sobre su rol en la reconstrucción del país. Se tenderá incrementar los impuestos directos en relación a los indirectos, para reducir el sesgo regresivo de la política tributaria, asimismo se eliminarán las múltiples exoneraciones y tratamientos especiales que no tienen efectos promocionales importantes.

En el marco de la política de estabilización macroeconómica el pago de la deuda externa es una carga pesada que requerirá de una gran capacidad nacional de negociación para lograr reducir al máximo el monto de la deuda y buscar la forma de pago menos onerosa para la población.

La reorientación de la política macroeconómica tenderá a establecer una nueva estructura de precios relativos que deberá reflejar, con mayor aproximación, los costos y beneficios sociales derivados de la producción y utilización interna de los diferentes bienes y servicios. De esta manera, en una primera etapa, resultarán naturalmente incentivadas todas aquellas actividades que utilizan en mayor proporción recursos e insumos locales, son intensivas en empleo y en general, actividades asociadas a las ventajas comparativas existentes.

Si bien es cierto se eliminarán muchas distorsiones en los mercados creadas por el entorno ISI, sin embargo, persistirán otras. De lo que se trata es también de implementar medidas de política para desarrollar los mercados: crearlos donde no existen, de hacerlos transparentes donde están oscuros, y hacerlos competitivos donde están oligopolizados. Por ejemplo, el mercado local de productos agropecuarios está altamente distorsionado y con poca transparencia. En ese sentido se requiere que el Estado inicie un proceso de construcción de un sistema de información de precios, volúmenes de producción y venta por producto y por valle, que debe involucrar a las asociaciones de productores y municipios (como en otros países). Además, se requiere articular mejor el mercado nacional, regional

y local, para ello, la construcción y mantenimiento de carreteras es fundamental. No se aprovecha una gran parte del potencial agropecuario debido a la falta de vías de comunicación físicas tradicionales en calidad y cantidad (carreteras, vías férreas, vías de navegación en selva). Esto se aplica a todo tipo de producto que requiere ser transportado físicamente desde el lugar de extracción y/o procesamiento hasta el lugar de consumo o venta final.

Otros casos que implican un estudio profundo y que incluyen implicancias extra-económicas son el inexistente mercado de tierras agrarias, el débil mercado de capitales y el altamente oligopolizado sistema financiero existente en nuestro país. En estos casos se requiere que las medidas preserven un "núcleo de decisiones nacionales" importante, sin excluir al capital extranjero, y que no se descuide el tratamiento a los pequeños propietarios.

D) El manejo integral y coherente de la política macroeconómica es un requisito indispensable para modificar el cambio de base de acumulación y propiciar la competitividad auténtica, sin embargo ello no garantiza una asignación satisfactoria de los recursos entre las distintas actividades, y menos aún en la perspectiva de mediano y largo plazo. El perfilamiento y desarrollo de ventajas comparativas dinámicas requiere una visión de mediano y largo plazo y un conjunto de medidas coherentes globales y de nivel intermedio. A continuación nos referiremos básicamente al fomento del desarrollo tecnológico y la capacidad exportadora.

En el Perú una área altamente prioritaria y donde se tiene que hacer un esfuerzo especial para diseñar un conjunto de medidas es aquel relacionado con el fomento de la capacidad tecnológica.

En relación al fomento de la capacidad de incorporación del progreso técnico, como ya se dijo, requiere como base el mejor funcionamiento de los mercados, además una primera definición del perfil de especialización estratégica del país, y alrededor de estos complejos productivos ir generando los núcleos de endogenización tecnológica y un sistema de innovación nacional. La política tecnológica tiene que estar integrada a la política de reestructuración productiva, la política comercial, la política educativa, entre otras, de manera que se refuercen mutuamente, y se eviten estímulos contradictorios.

El concepto de sistema nacional de innovación en su sentido más amplio se entiende por el conjunto de instituciones y prácticas que afectan la introducción y difusión de nuevos productos, procesos, sistemas y modificaciones mayores y menores, técnicas y organizativas en una economía nacional (Lundvall y Freeman, 1988). Este concepto difiere de aquel de "sistema de ciencia y tecnología" porque se concentra en la empresa y su capacidad de incorporar el cambio técnico y no en la producción de conocimiento técnico en sí.

En el marco del patrón ISI en América Latina se consideraba que - al margen de la naturaleza de la política económica- para generar desarrollo tecnológico se requería una "política científica y tecnológica" y un conjunto de instituciones estatales que se denominaban el "Sistema de Ciencia y Tecnología". Sin embargo, a pesar del esfuerzo de sus profesionales y tecnólogos, el rol que han tenido estas instituciones ha sido marginal, pues lo determinante fue el sesgo rentista de la predominante política macroeconómica e industrial. El sistema de CyT se constituyó aislado del sistema productivo por la escasa demanda de las empresas, generando sus propios planes y prioridades, pero sin tener la capacidad de "abrir la caja negra" de la tecnología.

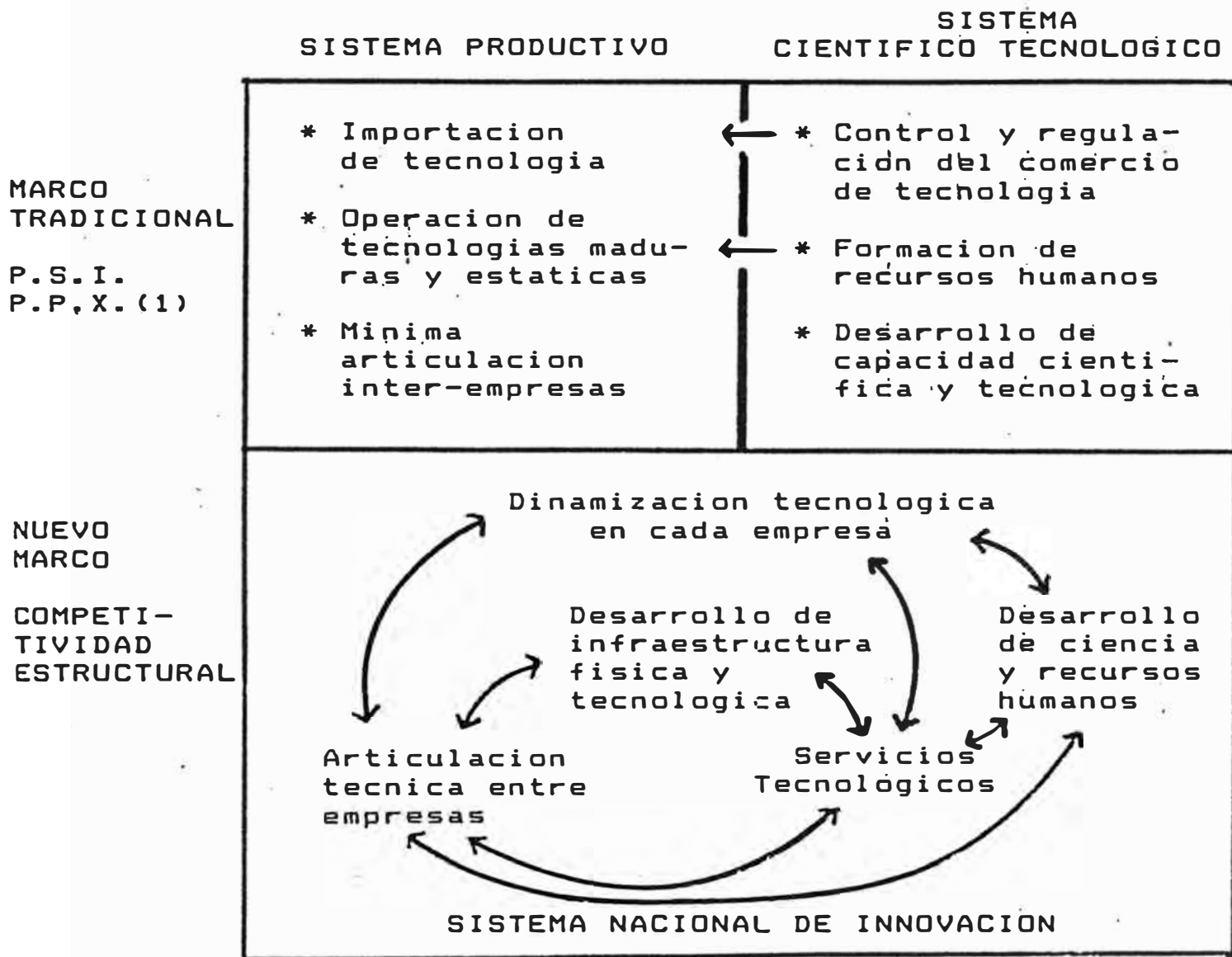
Actualmente, en la búsqueda de la competitividad sistémica se requiere generar un sistema nacional de innovación. Si bien la innovación tecnológica tiene lugar en las empresas, se estimula y facilita este proceso mediante un conjunto de factores que configuran el entorno de la empresa. Entre estos tenemos los servicios especializados que dan apoyo a la innovación (firmas consultoras y oficinas de ingeniería, laboratorios y centros de investigación, entidades de normalización, metrología y certificación), así como los institutos de información técnica, educación y capacitación, también las asociaciones industriales y profesionales, las normas legales sobre propiedad industrial y el acceso a financiamiento para la incorporación de progreso técnico en distintas fases del proceso productivo, así como para servicios intangibles. (Gráfico 22).

Si bien es cierto, desarrollar nuestra capacidad de innovación es el objetivo en el mediano y largo plazo, dado el nivel de atraso tecnológico existente, se requiere focalizar los esfuerzos en fortalecer la capacidad de asimilación, adaptación y mejoramiento de las tecnologías que ofrece la práctica internacional.

Lo que recomienda la experiencia internacional es trabajar a dos niveles: por un lado, generar condiciones mínimas generales que propicien la asimilación del progreso técnico en toda la economía; y por otro aunar esfuerzos en los complejos productivos priorizados para avanzar hacia la óptima práctica productiva.

GRAFICO Nº 22

DEL SISTEMA CIENTIFICO Y TECNOLÓGICO
AL SISTEMA NACIONAL DE INNOVACION



(1) P.S.I = Política de Sustitución de Importaciones
P.P.X. = Política de Promoción de Exportaciones

La generación de condiciones generales propicias al desarrollo tecnológico tienen que ver con la estabilidad macroeconómica, el fomento de la competencia, el desarrollo de los mercados; asimismo la ampliación y la modernización del sistema de telecomunicaciones, y un elemento más general pero necesario es el mejoramiento de la calidad y acceso al sistema educativo nacional.

El proceso de endogenización tecnológica se realiza alrededor de los complejos productivos priorizados, de manera concertada entre el estado y los principales agentes, identificando los componentes del complejo que requerirá un mayor esfuerzo de mejoramiento técnico, y generando los mecanismos e instituciones que coadyuvarán en este proceso.

En relación a los complejos priorizados se reorientarán y fortalecerán los institutos tecnológicos ligados a éstos, como es el caso del Instituto Tecnológico Pesquero, el INGEMMET y redefinir los institutos ligados al desarrollo agrario, y diseñar una organización mixta en relación al complejo textil de fibras naturales. Es necesario resaltar la conveniencia que en estos institutos se vinculen al complejo productivo respectivo, de tal manera de ocuparse no sólo de la fase primaria de la producción, sino también de los procesos de transformación industrial relacionados a dichos recursos naturales. El ITINTEC podría ocuparse de las aspectos tecnológicos de mayor complejidad y de aquellas actividades ligadas a segmentos productivos no asociados a ventajas comparativas naturales. La reorientación debe acercar estos institutos a las necesidades estratégicas y prácticas del sector productivo, y puede tomar diversas formas, una de ellas puede ser la administración y financiamiento conjuntos de proyectos claves con el sector empresarial.

Las universidades deberán cumplir un rol clave en la construcción del sistema nacional de innovación. Es conveniente una primera etapa en que se mejore su marco normativo desbloqueando su potencial para convertirse en núcleos de innovación y organismos interactuantes con el medio empresarial; asimismo en esta primera etapa se requerirá potenciar selectivamente a algunas universidades de acuerdo a su perfil de especialización y los complejos productivos priorizados. En ese sentido, por ejemplo, la Universidad Nacional Agraria estaría ligada al complejo productivo agroindustrial, la Universidad Nacional de Ingeniería ligado al complejo minero-metalúrgico y preferentemente a los segmentos de todos los complejos referidos a ciertos insumos y bienes de capital. Otra posibilidad podría ser la Universidad San Antonio Abad del Cusco respecto al sub-complejo de cultivos andinos.

En una segunda etapa, cuando los complejos productivos estén mejor perfilados, se haya adquirido mayor experiencia en este nuevo tipo de dinámica universitaria y se cuente con mayores recursos, se tendría que redefinir todo el sistema universitario

a nivel nacional buscando incrementar la cantidad y calidad de los ingenieros y profesionales de las ciencias.

La política de fomento al desarrollo tecnológico deberá contemplar mecanismos que han probado ser muy útiles, como el acceso a un sistema de financiamiento que apoye el cambio técnico. Al respecto se requiere una institución especializada en el financiamiento de proyectos tecnológicos, que asigne fondos con criterios de fomento ligado a metas claras y con plazos; y que dispusiera de un conjunto amplio y flexible de instrumentos financieros. Como se señaló anteriormente, no existe experiencia en este campo en el Perú, muy poco en América Latina, destacando Chile que en los 80s inició un programa de crédito preferencial para aquellos proyectos de inversión que incluían mejoras tecnológicas. COFIDE podría ser la institución preferentemente para generar en su interior un área especializada.

Por otro lado, los empresarios también tienen que modificar su comportamiento, y reorientar sus asociaciones gremiales, para fomentar la modernización, la mayor competitividad y el cambio técnico en sus empresas. Desde las más grandes, como ADEX, hasta aquellos gremios más especializadas como la asociación de productores de café o espárrago, tendrían que mejorar su organización orientado a generar información para mercadeo, circuitos internacionales de información técnica, bolsa de consultoría especializada, etc; en colaboración con institutos públicos y privados.

También es importante que las organizaciones empresariales fortalezcan la vinculación entre las empresas y sus proveedores, mejorando la capacidad de subcontratación local, desarrollando mayor capacidad de mejoramiento y adaptación técnica en las firmas proveedoras, sobre todo en los bienes y servicios con mayor complejidad tecnológica como algunos rubros de bienes de capital e insumos especializados y servicios de ingeniería y de investigación. En este aspecto, las empresas estatales tendrían un rol importante organizando a sus proveedores, sobre todo aquellas firmas locales. El "compre estatal" es usado en países como Francia, Alemania, Japón como políticas muy útiles para el desarrollo tecnológico de las empresas locales.

Sobre los servicios de apoyo, como la consultoría y asistencia técnica, la capacitación en gestión tecnológica, control de calidad, y aplicación de las nuevas tecnologías genéricas, se ha demostrado (en la experiencia de los países desarrollados así como en los NICs) que son fundamentales sobre todo para el apoyo a las medianas y pequeñas empresas. Los institutos tecnológicos, universidades y empresas podrían promover el surgimiento de organismos que proporcionen estos servicios.

Para el logro de la competitividad auténtica, la capacitación permanente de los trabajadores es una condición imprescindible, y el rol de las empresas para invertir en el mejoramiento continuo de sus trabajadores es clave. Pero además el Estado deberá llevar

adelante una estrategia de largo plazo orientada a elevar la calidad del sistema educativo en sus distintas etapas, orientado a la valoración de la creatividad y al emprendimiento de iniciativas productivas. Se requiere una especial atención en nuestro país a los componentes de la formación técnica intermedia y a la educación universitaria.

Se requerirán el diseño e implementación de otros mecanismos e instituciones para empujar este proceso de aprendizaje tecnológico y lograr resultados sustantivos.

La nueva estructura y lógica de funcionamiento del Estado tiene que considerar como tarea fundamental el soporte a la competitividad y la inserción activa a los mercados mundiales. Esto implica cambios drásticos desde los ministerios y oficinas puramente económicas hasta aquellas más de carácter político como el Ministerio de Relaciones Exteriores, donde tendría que haber un mayor conocimiento, iniciativa y capacidad de negociación para aprovechar mejor las oportunidades del entorno internacional y regional (AL).

También es conveniente la existencia de un organismo estatal o mixto que esté exclusivamente dedicado a promover las exportaciones en estrecha coordinación con las empresas, y mejor aún con el sistema de innovación nacional, como generador de información y estudios de prospectiva, y articulador de iniciativas empresariales. En ese sentido, la corta experiencia de FOPEXS⁸ en el primer quinquenio de los 80s es aleccionadora, y es similar a la lógica de funcionamiento de PROCHILE que funciona hace más de 15 años con éxito satisfactorio.

Esta institución "proexportaciones" tendría que ser parte del conjunto de medidas en el marco de la nueva estrategia de desarrollo productivo, de manera que en el momento apropiado pueda propiciar un conjunto de incentivos que promuevan las exportaciones con mayor valor agregado y con mayor saldo neto de divisas, con metas y plazos claramente establecidos.

En general, en relación a la política de incentivos para promover la colocación de excedentes en las actividades priorizadas para la construcción de ventajas dinámicas, es de resaltar que a diferencia de la política seguida en los últimos 40 años, donde los incentivos no constituyeron un sistema de fomento a la industria sino, sobretudo, una transferencia ineficiente de recursos sociales, se trata ahora de diseñar un sistema en el que se combinen diversos tipos de incentivos que induzcan a la modernización y formación de capital en áreas priorizadas: en modernización tecnológica (dura y suave) de la industria existente, reconversión de las actividades sin ventajas

⁸ Durante el gobierno de García se cerró FOPEX, que era un organismo mixto, y se creó el instituto estatal de comercio exterior ICE que devino en un organismo más de subsidio rentista, distribuyendo cuotas de divisas baratas.

comparativas (ni naturales ni adquiribles), industrias nacientes, relocalización geográfica hacia zonas con mayores ventajas, incorporación de progreso técnico en general (López y Shimabukuro, 1990).

Es decir, el estímulo selectivo a la formación de capital y mejoras en la organización productiva constituye la orientación principal, relegando a un plano muy secundario aquellos incentivos que inciden en la operatividad de las empresas.

Los principales criterios de selección de diseño y gestión de los incentivos son:

- La concesión de beneficios promocionales deberá ser sólo por plazos limitados y bajo una gradación temporal decreciente.
- La implementación de mecanismos ágiles y simples, tanto para la selección como para la concesión, estableciendo incluso una cierta automaticidad hasta un determinado monto de inversión.
- Evitar en lo posible la discrecionalidad administrativa y las necesidades de control.

En relación al problema del empleo cabe señalar que la tendencia al estancamiento productivo y de la inversión observado los últimos 15 años, el abandono del area rural y el agro andino, así como el elevado crecimiento demográfico ha acentuado el problema del empleo en el país.

El abordaje de este problema supone la transformación radical del agro, incluyendo un programa especial para el fomento del agro andino, y la reducción del crecimiento demográfico a fin de aliviar la presión sobre el empleo. Es necesario tener claridad sobre el rol de la industria manufacturera en este aspecto, pues si bien debe generar empleo, no desempeñará un rol protagónico en este proceso, siendo su función principal ser portador y difusor del progreso técnico, siendo el medio principal para acelerar el proceso de acumulación, y como efecto multiplicador, el crecimiento sostenido de la economía en el mediano y largo plazo.

3.2.5 El caso de dos Complejos Productivos Priorizados

La propuesta de la nueva estrategia de desarrollo productivo se basa en un enfoque de complejos o cadenas productivas eficientes sustentadas en las ventajas comparativas naturales del país. Consideramos que este enfoque tiene un gran potencial analítico, pero para ser fructífero se requiere hacer los estudios respectivos a nivel detallado. La propuesta trabajada en el marco del Proyecto INP-GTZ avanzó en este enfoque a nivel muy general, realizándose luego, en el INP trabajos iniciales sobre cadenas.

Por ello, aquí se presentan solo a modo de referencia, las características generales de dos complejos priorizados y algunos lineamientos para su desarrollo.

A) Complejo Textil de fibras naturales

Este complejo tiene como base la producción de algodón, lana y pelos finos, mostrando el mayor grado de eslabonamiento hacia adelante y el más alto coeficiente de exportación en relación al resto de ramas industriales, especialmente en la línea de algodón.

La calidad del algodón y los pelos finos otorgan al país inmejorables ventajas naturales en el mercado internacional, pero que no son suficientemente aprovechadas. Esto se expresa en que el mayor peso de las exportaciones del complejo continúa descansando en los productos primarios (algodón en fibra y tops de alpaca) e intermedios (hilados y tejidos), mientras que las confecciones muestran una baja participación. Esta última tiene una participación de 18% del total exportado por el complejo en 1986 (Cuadro N°10).

En cuanto a las perspectivas de las exportaciones de productos textiles, cabe señalar que las restricciones impuestas al comercio de estos productos, por parte de los países desarrollados, no constituyen una limitación absoluta ni relativa para el país. Por un lado, los acuerdos bilaterales firmados establecen cuotas para algunos productos textiles, pero dejan abierta la posibilidad de otras categorías textiles (confecciones, etc), y por otro lado, el país ni siquiera está cubriendo las cuotas asignadas tanto por la CEE y menos aún por EEUU (Shimabukuro, 1990).

Esta breve reseña muestra los márgenes desaprovechados del potencial interno y del espacio en el mercado internacional. Para lograr una expansión de este complejo, especialmente de sus componentes con mayor procesamiento industrial, se requiere elevar significativamente los niveles de productividad. Ello pasa necesariamente por una modernización del parque actual de maquinarias de la industria textil, y una profunda reorganización interna de las empresas, incluyendo la capacitación y reciclaje de los trabajadores.

En la línea de confecciones se requiere introducir patrones de producción flexible a fin de adaptarse a los continuos y rápidos cambios de la moda en los mercados de los países industrializados. Como parte de esta modernización, es indispensable mejorar la capacidad de diseño y el acceso a información sobre las condiciones del mercado y el cambio tecnológico. Para ello, sería conveniente desarrollar con el empresariado textil una organización mixta que incluya a una institución estatal y/o

universitaria para convertirse en un centro de información y servicios tecnológicos de excelencia.

En cuanto al subcomplejo de pelos finos ligados a la alpaca, su nivel de desarrollo es muy incipiente, a pesar de la excelente ventaja natural que ofrece en el mundo, que ha llevado a países como EEUU, Australia y Chile a buscar la forma de aclimatar la alpaca en sus países, felizmente, con poco éxito. No sólo por esta "amenaza" al monopolio natural que tiene el Perú con la alpaca, pero por su enorme potencial para el desarrollo de zonas altoandinas deprimidas, es que el Estado tendría que hacer un esfuerzo de largo aliento, transformando la Comisión Multisectorial existente en un programa eficiente y eficaz.

En cuanto a las articulaciones hacia atrás, este complejo productivo ofrece algunas ventajas en cuanto a insumos (tintes y colorantes) que requiere de una evaluación para ver sus posibilidades en el marco de la apertura; mientras que el componente de bienes de capital no ofrece posibilidades, dada la incursión de máquinas de producción flexible de elevado nivel de automatización en la industria textil internacional.

En este complejo productivo, especialmente en el subconjunto ligado al algodón, se tendría que analizar y buscar propiciar el fortalecimiento de la mediana y pequeña empresa, entre otras, ubicando formas de mejorar su articulación horizontal y con las grandes empresas. Asimismo, contemplar políticas orientadas a mejorar la relación entre el productor primario y las empresas industriales.

B) El Complejo Minero Metalúrgico

Es el principal complejo exportador, aportando aproximadamente el 45% de las exportaciones totales, y cuenta con un gran potencial de crecimiento que el país no ha aprovechado convenientemente, por la política anti-exportadora de los últimos 40 años, pero sobre todo por la inestabilidad económica y política generada - especialmente - en la fase de agotamiento del patrón IMI-X. Además, este complejo es donde el país cuenta con una gran experiencia, existen empresas extractivas, procesadoras, de servicios, así como empresarios, ingenieros y técnicos con experticia de nivel internacional en este campo.

El complejo minero-metalúrgico está conformada por seis fases que se inician en la extracción del recurso natural siguiendo por sus distintas etapas de procesamiento, constituyendo el núcleo productivo del mismo. Este núcleo se interrelaciona a dos áreas: el área de articulación productiva y el área de servicios de apoyo al productor.

Las fases de la cadena son: minería extractiva, metalurgia extractiva, fase intermedia minero-química, metalurgia de transformación o semielaborados, y la fase de elaborados o manufacturas.

El área de articulación productiva (hacia atrás) está conformado por empresas que producen localmente insumos y bienes de capital para la minería. Alrededor del núcleo central y el área de articulación productiva se ubican los servicios de apoyo al productor, donde se distinguen dos tipos de servicios: aquellos ligados a la infraestructura física (transporte, comunicaciones, agua, electricidad), y aquellos servicios "soft" entre los más importantes: asesoría ingenieril y tecnológica, servicios de comercialización (externa e interna), información de mercados, de financiamiento y seguros, investigación y desarrollo de procesos y productos, laboratorios y control de calidad, mantenimiento y reparación de equipos.

La actividad minera en el país ha desarrollado este conjunto de actividades, conformando un amplio complejo productivo con segmentos más desarrollados que otros, con débil articulación entre algunos segmentos, con articulaciones de algún modo ineficientes y otras eficientes. La cuestión es de qué manera el país aprovecharía mejor el potencial de este complejo productivo para generar ventajas competitivas.

En el núcleo productivo evidentemente las fases que tienen el mayor peso son la minería extractiva (CIUU 23) y metalurgia extractiva (una parte del CIUU 3720). A modo referencial, y con cifras gruesas, en 1986 se estima que las exportaciones de estas dos fases representan el 87% de un total de US\$ 833.7 millones (cuadro NQ11)⁹.

A nivel de la extracción del recurso natural existe un potencial vasto sin explorar ni explotar en el país, no sólo de los metales tradicionales (cobre, plomo, zinc, plata, oro), sino también de otros metales "no tradicionales" (cadmio, berilio, antimonio, etc) cuya demanda es menor en volumen pero más dinámica y sus precios son mejores en el mercado mundial.

El Perú cuenta con un potencial que contiene entre el 10 y 20% de las reservas mundiales de cobre, plata, selenio, bismuto y germanio; y entre el 5 y 7% de los recursos de zinc, cadmio, antimonio, indio, molibdeno, mercurio y fosfatos. Además, presenta importantes reservas en hierro, tungsteno, plomo, carbón, elementos radioactivos, e incluso minerales no metálicos. Pero, a pesar de todo este potencial, se estima que se han realizado operaciones de exploración y explotación solo en el 2% de los 86 millones de hectáreas del territorio nacional.

⁹ En estas estimaciones no se ha considerado la exportación de oro y plata (US\$ 114 millones), ni el consumo interno que en forma gruesa se estima en el 10% de la producción primaria.

~~La explotación de este enorme potencial es perentoria por tres motivos: primero, la base para el desarrollo de habilidades y aprender tecnología aplicada a las actividades de este complejo productivo; segundo, ligado a la necesidad de generar cuantiosas divisas para el proceso de modernización de la planta industrial del país en el marco del proceso de drástica reestructuración productiva; y tercero, que tiene que ver con las tendencias internacionales de disminución del consumo de metales tradicionales en la industria de los países desarrollados.~~

Como resultado de la reestructuración productiva en los países industrializados se observa la tendencia a la sustitución de los metales tradicionales por materiales sintéticos o metales no tradicionales, así como la disminución de la intensidad de uso de los metales por unidad de producto final, que tiende a afectar la demanda en el mercado internacional de estos productos.

Sin embargo, si bien el ahorro de materiales es una de las características del nuevo paradigma tecnológico, existen tres contratendencias que podrían moderar el ritmo global de ahorro resultante: el posible aumento del número de productos distintos, el crecimiento global de la producción de cada uno de éstos, y el acortamiento del ciclo de vida de los productos por obsolescencia técnica (López, 1990).

Además, como señala Juanita Gana " los productores de materiales tradicionales tienen un margen no despreciable de acción en la promoción del consumo y el desarrollo de nuevos usos, aprovechando las propiedades específicas de los metales tradicionales" (Gana, 1986). Asimismo, estudios de la CEPAL muestran que, por lo menos, las próximas tres décadas los países desarrollados seguirán dependiendo en gran medida de la importación de estas materias primas. Es por ello, que sería conveniente acelerar la explotación nuestras reservas, antes que su valor económico se reduzca tanto que resulte mayor que los costos de explotación posibles.

Para ello se requiere un proceso de modernización de las empresas tanto en gestión empresarial como tecnológica, tanto en la gran minería estatal como en la minería privada nacional.

Los grandes proyectos de exploración y extracción de los metales requiere de fondos de inversión de gran envergadura y el tiempo de maduración es mayor (4 a 10 años) que en otros sectores. Es por ello que para reactivar la minería se requiere en primer lugar, un ambiente macroeconómico estable, una política clara y reglas establecidas tanto para el capital extranjero como para el empresariado nacional; en segundo lugar, la eliminación del sesgo antiexportador de la la política económica.

En ese sentido el Estado tendrá que racionalizar su acción directa en la gran minería manteniendo ciertas empresas con objetivos de desarrollo, y privatizando el resto. Una propuesta a evaluar sería mantener como empresa estatal o convertirla en

mixta a CENTROMIN, que en realidad es un complejo minero-metalúrgico semi industrial cuya finalidad sería convertirlo en un núcleo nacional de aprendizaje tecnológico y formación de recursos humanos altamente calificados, además de los otros objetivos de exportación, eslabonamientos, rentabilidad, desarrollo regional.

Al interior del paquete de unidades que tiene MineroPerú, podría ser seleccionada una unidad con distintas características a la de Centromin y que ofrezca las mejores posibilidades. Ambas empresas estatales podrían financiar su modernización y ampliación con los ingresos de la privatización de las demás.

En el estrato de mediana minería donde predominan las empresas privadas locales, existen aproximadamente 60 empresas que generan el 27% del producto minero¹⁰. Las empresas de este estrato debido a las adversas condiciones de la política económica, el terrorismo y la inestabilidad, han ejecutado estrategias empresariales que en general han conducido a la pérdida de competitividad internacional. Sin embargo, al interior de este grupo se pueden distinguir 20 empresas muy dinámicas, que a pesar del entorno negativo, presentan desarrollos importantes en modernización de procesos y ampliación de plantas, así como nuevas formas de asociación y financiamiento inter-empresas.

Sería importante contemplar medidas que refuercen la capacidad de gestión de las empresas nacionales, entre otros propugnando el fortalecimiento del estrato de mediana minería incrementando su límite hasta 10,000 TMD y hacia procesos de tratamiento metalúrgico; así como propiciando su participación en los proyectos estatales seleccionados, en la privatización de las empresas estatales, así como en la asociación con capital extranjero.

Asimismo, promover la conjunción de esfuerzos de empresas privadas entre sí y con empresas estatales para el diseño y ejecución de obras de infraestructura de interés regional o nacional relacionadas con la industria minera. Experiencias muy fructíferas en ese sentido ya se han tenido en la sierra central (López, 1990).

Se estima que en el corto plazo con la inversión de US\$ 35 millones en reapertura de minas y rehabilitación de equipos se podría incrementar la exportación de metales un 30%, y que en los próximos años el incremento podría ascender a US\$ 1,000 millones o sea casi duplicar el volumen actual. Con un vigoroso programa de inversiones con participación del capital extranjero, se podría incrementar a casi a US\$ 4,000 hacia el año 2,000.

¹⁰ La gran minería genera el 70% de la producción minera, mientras la pequeña minería apenas produce el 3%, y los últimos años está casi en extinción.

En cuanto a la fase de semiterminados y terminados son fases con poco desarrollo en el país comparado con la minería y metalurgia extractiva. Estas dos fases tendrían dificultades en el marco de la apertura del mercado interno, con excepción de algunos rubros como conductores eléctricos por ejemplo. Habría que hacer una evaluación de las principales empresas de estas fases, que son aproximadamente 40, pero donde 8 empresas producen el 80% del VBP correspondiente.

Por otro lado, en relación a la articulación "hacia atrás" del complejo, la expansión sostenida de la producción minera y de metalurgia extractiva es una base indispensable para la expansión, mejoramiento tecnológico y modernización de la industria local de bienes de capital e insumos para la minería, incluso en el marco de la apertura del mercado interno. Actualmente, a pesar de la inestabilidad del sector minero en la última década, es de destacar que ciertas líneas de bienes de capital han adquirido un nivel tal de competitividad que les ha permitido penetrar inclusive mercados fuera de la región como por ejemplo las bombas y motobombas.

Por otro lado, se requerirá de ciertas políticas de fomento a su expansión y modernización. La industria de bienes de capital para la minería (IBKM) utiliza en promedio un 70% de insumos nacionales, esto implica que las empresas proveedoras también tendrían que mejorar su calidad. Esto se aplica especialmente a la industria ferrosa básica que es un importante proveedor, y que tendría que mejorar la calidad de los insumos y semiterminados que ofrece (López y Shimabukuro, 1990)

El grupo de empresas locales más importantes son 15, donde destacan FIMA y COMESA, de un total de aproximadamente 80 empresas. Las empresas más importantes se caracterizan no sólo por la mejor calidad de sus productos, sino también por que han desarrollado una capacidad propia de mejora y diseño de productos de acuerdo a las necesidades del usuario. Se tendría que contemplar una línea de financiamiento para la reconversión de las empresas con mejores posibilidades (que incluye consultoría técnica), para financiar Investigación y Desarrollo, así como la financiación para la compra de bienes de capital producidos localmente, que muchas veces es determinante sobre todo en caso de licitaciones. Es de resaltar que a nivel de América Latina se dan diversas formas de financiamiento para bienes de capital que, a diferencia de otros países, en el Perú no se aprovecha suficientemente, como por ejemplo de la CAF (López, 1990).

Esta política de financiamiento de fomento tendría que estar complementado con otras medidas relacionadas al rol del Estado para propiciar la articulación inter-empresarial que conduzca a diversas conjuntas entre empresas (proyectos de mejoras o nuevos productos, servicios de ingeniería, sistemas de mercado), la articulación de las empresas productoras con los proveedores de bienes de capital (y de las empresas de IBKM con sus propios proveedores), así como el apoyo al mercadeo internacional

Por su parte, las empresas privadas locales también tendrían que desarrollar por su propia iniciativa su capacidad de relacionamiento inter-empresas a todo nivel, así como con las instituciones tecnológicas privadas y públicas, para mejorar sus servicios.

En el Perú la importancia estratégica de la industria local de bienes de capital para la minería es que la naturaleza de la fabricación de estas máquinas y equipos implica una alta densidad tecnológica, y si se desarrolla adecuadamente es una fuente de aprendizaje tecnológico importantísimo para ingenieros, técnicos, obreros, y empresarios peruanos; que necesariamente se irradia a otras ramas del aparato productivo nacional.

En relación al complejo productivo minero-metalúrgico, está demás señalar que la infraestructura de carreteras, puertos, telecomunicaciones, servicios de comercio exterior, etc. tendrían que ser modernizados, de manera de reducir los costos, la demora y - en general- pérdidas por el grado de deterioro y obsolescencia de estos servicios, que disminuyen la competitividad internacional de las empresas locales.

CUADRO Nº 10: COMPLEJO PRODUCTIVO TEXTIL
1986

Líneas de Productos	Exportaciones FOB (Miles \$)
I. PRODUCTOS TEXTILES	224,500
TEXTIL ALGODONERO	138,900
Hilados de algodón sin acondicionar	58,200
Tejidos de algodón	41,700
Algodón de fibra	39,000
TEXTIL LANERO Y ALPAQUERO	44,600
Lanas y pelos finos	19,000
Hilados de pelos finos, cardados	7,400
Tejidos de lana o de pelos finos	11,200
Hilados de lana peinada sin acondicionar	4,400
Hilados de lana de pelos	2,600
TEXTILES DE FIBRAS SINTETICAS	40,000
Fibras textiles sintéticas y artificiales	16,200
Tejidos de fibras sintéticas y artificiales	700
Hilados de fibras textiles sintéticas	1,200
Cables de fibras textiles sintéticas	21,900
OTROS	1,000
II. CONFECCIONES EN GENERAL	46,400
Confecciones prendas de vestir	33,800
Prendas de vestir exteriores y artificiales	19,000
Ropa exterior para hombres y niños	8,200
Ropa exterior para mujeres y niñas	6,000
Mantones, chailes, pañuelos, bufandas	200
Otras	400
Confecciones no prendas de vestir	2,100
Ropa de cama, de mesa, de tocador	1,600
Ropa de cama, de mesa, de cocina	300
Otras	200
Otros Textiles	10,500

CUADRO Nº 11: COMPLEJO PRODUCTIVO MINERO - METALURGICO
1986

Líneas de Productos	Exportaciones FOB (Miles \$)
I. PRODUCTOS DE LA METALURGIA NO FERROSA	833,694
COBRE	449,645
- Concentrados y min.refinados	406,000
- Semi-elaborados	21,662
Oxocloruro de Cobre	9,458
Sulfato de Cobre	1,520
Cuproaleaciones	178
Alambre de Cobre	0
Barras y Perfiles de Cobre	10,022
Planchas de Cobre no revestido	484
Tubos de Cobre y aleaciones	0
- Manufacturas	21,983
Alambre de Cobre	13,063
Cables y conductos eléctricos	8,920
ZINC	229,755
- Concentrados y min. refinados	170,000
- Semi-elaborados	59,786
Oxido de Zinc	29,893
Sulfato de Zinc	1,356
Zinc aleado (ZAMAC)	1
Barras y Perfiles de Zinc	18,741
Polvos y partículas de Zinc	3,031
Discos de Zinc	18
Anodos de Zinc para protección	6,699
- Manufacturados	18
Manufacturas diversas de Zinc	18
PLOMO	154,294
- Concentrados, minerales, refinados	153,000
- Semi-manufacturados	1,294
Plomo Antimonial	310
Protóxido de Plomo	984
II. INSUMOS Y BIENES DE CAPITAL	3,088
orientados principalmente al complejo minero	
Explosivos a base de Amonio	777
Detonadores	839
Bolas y barras para molino	321
Partes y piezas para maq. minera	478
Maq. para triturar, etc.	52
Rodillos para transportadores	1
Maq. para quebrar Cirat. de cono	0
Carros mineros	102
Barrenos integrales	13
Bombas y motobombas	500

ANEXOS

ANEXO Nº 01

INVERSION PRIVADA Y PUBLICA
(porcentaje del PBI)

ANOS	INVERSION PRIVADA	INVERSION PUBLICA
1950	12.64	2.09
1951	14.03	3.91
1952	16.01	4.75
1953	18.07	5.17
1954	13.53	3.42
1955	12.58	5.96
1956	18.02	4.66
1957	16.88	4.56
1958	18.69	3.52
1959	17.62	1.85
1960	14.90	1.87
1961	15.29	3.95
1962	17.92	2.66
1963	15.18	3.54
1964	11.80	4.11
1965	12.96	3.76
1966	12.73	3.76
1967	11.15	3.77
1968	9.15	3.82
1969	8.17	4.22
1970	7.89	4.53
1971	7.75	4.84
1972	7.80	5.03
1973	7.14	5.51
1974	6.93	8.27
1975	9.20	8.38
1976	8.66	8.05
1977	8.20	6.15
1978	8.32	5.49
1979	8.44	5.61
1980	9.71	7.32
1981	11.32	9.04
1982	11.45	10.34
1983	7.88	10.34
1984	6.89	9.51
1985	6.76	7.30
1986	7.14	6.14

Fuente: Alarco y Del Hierro, 1989; y BCRP

ANEXO Nº 02

INVERSION PRIVADA RESPECTO A LAS UTILIDADES
(Millones de intis y Porcentajes)

AÑOS	Inversión Privada (1)	Util.+ Rta.+ Inter. Netos (2)	Inv. Priv. (1/2)
1960	8.477	11.755	72.11
1961	9.768	12.520	78.02
1962	13.189	14.927	88.36
1963	12.256	16.142	75.93
1964	11.413	19.034	59.96
1965	14.888	23.080	64.51
1966	17.414	28.160	61.84
1967	17.487	28.690	60.95
1968	16.992	33.906	50.12
1969	17.073	35.420	48.20
1970	18.999	51.916	36.60
1971	20.496	53.273	38.47
1972	22.992	56.412	40.76
1973	25.661	82.757	31.01
1974	31.000	111.882	27.71
1975	50.623	123.623	40.95
1976	66.236	179.572	36.89
1977	88.000	260.586	33.77
1978	141.367	447.654	31.58
1979	265.303	1053.174	25.19
1980	483.215	1537.551	31.43
1981	964.353	2422.637	39.81
1982	1620.685	4061.108	39.91
1983	2068.258	7631.977	27.10
1984	4045.000	19697.020	20.54
1985	10767.000	55995.068	19.23
1986	21118.000	94951.552	22.24

Tomado de: Alarco, Germán y Del Hierro, Patricia: "La inversión en el Perú: Determinantes, financiamientos y requerimientos futuros", Lima 1989.

ANEXO NO 03

1973: PROTECCION NOMINAL, REAL Y EFECTIVA POR PRIORIDADES INDUSTRIALES

DESCRIPCION	NOMINAL	REAL	EXON. (%)
PRIMERA PRIORIDAD	47.6	18.9	60
Siderurgia	72.4	24.7	66
Metalurgia Física No Ferrosa	44.6	21.3	52
Química Básica	50.7	20.7	59
Fertilizantes	28.1	12.0	57
Cemento	57.5	11.5	80
Papel	54.7	24.1	56
Máquinas - Herramientas	45.1	13.7	58
Máquinas Motrices	43.9	17.8	59
Maquinaria Fundamental	41.3	15.9	61
Componentes Electrónicos	53.0	22.4	58
Equipos para Transporte	36.3	12.0	67
Material Aeronáutico	32.0	2.8	91
Construcción Naval	56.5	9.7	83
Subconjuntos Fundamentales	47.7	17.7	63
Otros Insumos Fundamentales	62.4	32.3	48
Otros Productos Químicos	46.4	23.5	49
SEGUNDA PRIORIDAD	68.4	41.4	39
Alimentación	117.0	89.1	24
Vestido	160.2	115.2	28
Vivienda	87.8	53.5	39
Salud	42.7	27.1	36
Educación y Cultura	59.9	31.5	47
Recreación	84.0	55.0	34
Transporte	68.7	47.5	31
Industria de Apoyo Sectorial	58.4	32.4	44
TERCERA PRIORIDAD	67.3	47.2	30
Alimentación	22.5	65.2	47
Vestido	161.3	127.9	21
Vivienda	114.4	71.9	37
Salud	14.4	79.9	30
Educación y Cultura	93.5	67.3	28
Recreación	76.4	53.5	30
Industria de Apoyo Sectorial	49.8	35.2	29
NO PRIORITARIA	152.1	123.4	19
Alimentación	173.8	82.4	53
Vestido	176.3	172.8	2
Vivienda	157.9	148.7	6
Recreación	104.6	92.6	11
Otros	138.3	123.5	11

Fuente: Olascoaga, 1973.

ANEXO N^o 04

PROTECCION NOMINAL Y EFECTIVA POR SECTORES PRODUCTIVOS 1955-1988
(en porcentajes)

Sectores Productivos	1955	1963	1973	1979	1982	1985	1988
Extracción de Minerales	- 2.9	- 3.0	- 4.2	-28.7	- 4.6	-11.9	-12.3
Fund., Aleac. y Refin. Minerales	- 2.4	- 2.6	- 1.9	-19.5	- 1.5	- 5.1	- 5.2
Petróleo crudo y refinado	-18.1	- 5.4	- 3.8	-19.6	- 1.5	- 1.9	- 1.9
Siderurgia	5.0	2.4	97.5	41.9	43.9	59.0	74.6
Agropecuaria	0.5	0.2	27.3	22.9	19.6	24.1	29.4
Marina y aceite de pescado	- 4.0	- 5.7	- 5.0	-22.8	- 3.9	- 2.8	- 8.8
Conservas de pescado	- 0.7	- 0.8	11.6	36.7	30.4	25.8	86.0
Alimentos, bebidas y tabaco	14.1	8.6	89.1	172.5	117.1	83.2	57.2
Textil	- 1.1	- 1.2	6.8	30.6	35.1	29.0	27.5
Confecciones, calzado y cuero	141.0	322.0	211.5	378.2	244.4	497.0	451.8
Químicos	5.4	7.1	60.4	37.3	40.0	62.5	66.9
Ind. Manufactureras diversas	26.2	15.9	91.5	48.7	54.0	57.3	68.3
Bienes de Capital	3.4	3.8	55.4	50.0	51.2	82.9	77.3
PROMEDIO	13.0	26.8	48.9	56.4	48.0	59.2	55.5
COEFICIENTE DE VARIABILIDAD	292.3	325.9	123.0	126.7	135.9	184.6	176.7

Fuente: Rossini y Armas, 1989

ANEXO Nº 5

SORREVALUACION DE LA MONEDA NACIONAL
EN RELACION AL TIPO DE CAMBIO DE PARIDAD
(1960 = 100)

GOBIERNO	AÑO	TIPO DE CAMBIO OFICIAL	PORCENTAJE DE DEVALUAC. (-) = 0 REVALUAC. (+)	TIPO DE CAMBIO PARIDAD	DE SUB(-) O SOBRE (+) VALUACION DE LA MONEDA NACIONAL
Benavides	1939	5.36	-19.91	6.06	13.06
Prado	1940	6.50	-21.27	6.48	-0.31
	1941	6.50	0.00	6.69	2.92
	1942	6.50	0.00	6.80	4.62
	1943	6.50	0.00	6.98	7.39
	1944	6.50	0.00	7.85	20.77
Bustamante	1945	6.50	0.00	8.55	31.24
y Rivero	1946	6.87	-5.69	8.62	25.47
	1947	8.61	-25.33	9.74	13.12
Odria	1948	11.03	-28.11	11.85	7.43
	1949	14.68	-33.09	13.75	-6.33
	1950	15.43	-5.11	15.25	-1.20
	1951	15.18	1.62	15.27	0.58
	1952	15.55	-2.44	16.28	4.70
	1953	16.94	-8.94	17.63	4.07
	1954	19.69	-16.23	18.49	-6.11
	1955	19.18	2.59	19.43	1.30
Prado	1956	18.23	-0.26	20.19	5.01
	1957	19.07	0.83	20.94	9.81
	1958	23.40	-22.71	22.00	-5.97
	1959	27.64	-18.12	24.60	-11.00
	1960	26.30	4.85	26.30	0.00
	1961	26.81	-1.94	27.60	2.95
J. Gobierno	1962	26.81	0.00	29.10	8.53
Belaúnde	1963	26.82	-0.04	30.48	13.64
	1964	26.82	0.00	33.05	23.21
	1965	26.82	0.00	37.82	41.01
	1966	26.82	0.00	40.03	49.27
	1967	30.85	-15.03	42.71	38.44
Velasco	1968	38.16	-40.55	46.82	24.67
	1969	39.85	-0.48	49.25	25.16
	1970	39.20	0.37	48.80	24.49
	1971	39.17	0.07	49.97	27.57
	1972	39.17	0.00	51.86	32.40
	1973	39.17	0.00	53.46	36.48
	1974	39.17	0.00	56.54	44.35
Morales	1975	43.92	-1.25	63.77	45.20
Bermudez	1976	57.43	-30.76	80.49	40.15
	1977	84.18	-46.58	104.38	24.00
	1978	155.91	-85.21	152.85	-1.96
	1979	224.72	-43.73	232.11	3.29
Belaúnde	1980	288.85	-28.54	329.48	14.06
	1981	422.32	-46.21	559.32	32.44
	1982	687.57	-65.18	914.84	31.44
	1983	1628.58	-133.47	1888.56	15.96
	1984	3466.91	-112.88	3931.10	13.39
García	1985	10978.06	-216.65	10547.85	-3.92
	1986	13945.00	-27.03	16036.90	15.00
	1987	16835.54	-20.73	27077.27	60.83
PROMEDIO SIMPLE					16.34

FUENTE: 1939-1978: Jurgen Schuldt, "Politica Economica y Conflicto Social".
Tabla I, pag. 69

1979-1987: "Compendio Estadístico de Comercio Exterior y Política
Cambiaria", BCR, Dic. 1988

ANEXO Nº 6

TRANSFERENCIA DE EXCEDENTES DESDE EL SECTOR AGROPECUARIO POR DEFECCIÓN DE SUS PRECIOS RELATIVOS

AÑOS	PRECIOS RELATIVOS AGRO/RESTO	% PERDIDA (-) O GANAN. GANAN.(+) POR PRECIOS RELA.	PBI AGROPECUARIO MILL. I/. AÑO BASE 1979	PERDIDA(-) O GANAN.(+) POR PRECIOS RELATIVOS MILL. I/. 1979	PERDIDA(-) O GANAN. (+) POR PRECIOS RELATIVOS MILL. \$ 1979
1950	100.00	205.6			
1951	106.45	211.7	6.45	14	59
1952	92.14	217.9	-7.86	-17	-74
1953	88.66	222.9	-11.34	-25	-110
1954	89.07	227.3	-10.93	-25	-108
1955	89.01	225.5	-10.99	-25	-108
1956	85.14	214.7	-14.86	-32	-139
1957	82.28	215.5	-17.72	-38	-166
1958	79.65	230.4	-20.35	-47	-204
1959	72.83	241.7	-27.17	-66	-286
1960	70.73	257.2	-29.27	-75	-327
1961	71.50	264.9	-28.5	-75	-328
1962	72.09	271.2	-27.91	-76	-329
1963	71.11	275.3	-28.89	-80	-346
1964	67.49	288.8	-32.51	-94	-408
1965	61.15	294.6	-38.65	-114	-498
1966	63.72	310.5	-36.28	-113	-490
1967	62.40	322.6	-37.6	-121	-527
1968	65.60	311.6	-34.4	-107	-466
1969	62.75	332.2	-37.25	-124	-538
1970	62.76	358.1	-37.24	-133	-580
1971	61.53	365.3	-38.47	-141	-611
1972	63.17	356.5	-36.83	-131	-571
1973	65.42	357.9	-34.58	-124	-538
1974	63.08	371.2	-36.92	-137	-596
1975	67.22	371.0	-32.78	-122	-529
1976	62.82	376.6	-37.18	-140	-609
1977	63.18	376.2	-36.82	-139	-602
1978	50.99	370.6	-49.01	-182	-790
1979	44.92	385.0	-55.08	-212	-922
1980	43.93	362.6	-56.07	-203	-884
1981	42.62	395.4	-57.38	-227	-986
1982	39.17	404.2	-60.83	-246	-1069
1983	41.24	365.2	-58.76	-215	-933
1984	40.43	402.6	-59.57	-240	-1043
1985	33.08	414.3	-66.92	-277	-1206
1986	41.69	432.3	-58.31	-252	-1096
1987	40.63	460.2	-59.37	-273	-1188
1988	30.00	485.1	-70.00	-340	-1476
TOTAL				-4973	-21621

FUENTE: INE: PERU COMPENDIO ESTADISTICO 1980.

Jaime Caller y Rosario Chuecas, "Estrategia de desarrollo industrial: algunas reflexiones",
Fundación Ebert, Lima, 1989.

ANEXO NO 7

EVOLUCION COMPARADA DE LAS TASAS DE INTERES Y LA TASA DE INFLACION

	ia	ipa	ipp	p'/p	ia/p'/p	ipa/p'/p
1962	0.12	0.05	0.07	0.07	71.43	-28.57
1963	0.12	0.05	0.07	0.06	100.00	-16.67
1964	0.12	0.05	0.07	0.10	20.00	-50.00
1965	0.12	0.05	0.07	0.16	-25.00	-68.75
1966	0.12	0.05	0.07	0.09	33.33	-44.44
1967	0.12	0.05	0.07	0.10	20.00	-50.00
1968	0.12	0.05	0.07	0.19	-36.84	-73.68
1969	0.12	0.05	0.07	0.06	100.00	-16.67
1970	0.12	0.05	0.07	0.05	140.00	0.00
1971	0.12	0.05	0.07	0.07	71.43	-28.57
1972	0.12	0.05	0.07	0.07	71.43	-28.57
1973	0.12	0.05	0.07	0.10	20.00	-50.00
1974	0.12	0.05	0.07	0.17	-29.41	-70.59
1975	0.12	0.05	0.07	0.24	-50.00	-79.17
1976	0.14	0.07	0.09	0.34	-58.82	-79.41
1977	0.17	0.11	0.13	0.38	-55.26	-71.05
1978	0.22	0.02	0.19	0.58	-62.07	-97.24
1979	0.32	0.30	0.31	0.68	-52.94	-55.88
1980	0.33	0.31	0.31	0.59	-44.07	-47.46
1981	0.48	0.50	0.51	0.75	-36.00	-33.33
1982	0.48	0.55	0.55	0.64	-25.00	-14.06
1983	0.52	0.57	0.57	1.11	-53.15	-48.65
1984	0.60	0.60	0.60	1.10	-45.45	-45.45
1985	1.02	0.52	0.57	1.63	-37.42	-68.10
1986	0.41	0.19	0.26	0.78	-47.44	-75.64
1987	0.36	0.21	0.24	0.86	-58.14	-75.58
PROMEDIO	0.26	0.18	0.20	0.42	-2.67	50.67

ia: Tasa de interes activa

ipa: Tasa de interes pasiva de ahorros

ipp: Tasa de interes de préstamos a plazo

p'/p: Tasa de inflación

ia/p'/p: Porcentaje de sobrevaluación (+) o subvaluación (-) de la tasa de interes activa (en relación a la tasa de inflación).

ipa/p'/p: Porcentaje de sobrevaluación (+) o subvaluación (-) de la tasa de interes pasiva de ahorros (en relación a la tasa de inflación).

FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas, "Estudio de los Excedentes de Capital", 1988

BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA

- 01- Alarco, Germán y Del Hierro, Patricia: La inversión en el Perú: determinantes, financiamiento y requerimientos futuros. Fundación Friedrich Ebert. Lima, 1989.
- 02- Anaya, Eduardo: Imperialismo, Industrialización y Transferencia de Tecnología en el Perú. Lima, 1977.
- 03- Banco Mundial: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990. Washington, 1990.
- 04- Caller, Jaime y Chuecas, Rosario: Estrategia de Desarrollo Industrial: Algunas reflexiones. Fundación Friedrich Ebert. Lima, 1989.
- 05- Caller, Jaime: Política Económica y Desarrollo Productivo. Documento de trabajo N°14. Proyecto INP-GTZ, 1990.
- 06- Dertouzos, Lester y Solow: Made in America: regaining the productive edge. MIT Press. Cambridge, 1989.
- 07- Dornbusch, Rudiger y Edwards, Sebastian (ed): The macroeconomics of populism in Latin America. NBER. 1991.
- 08- Dosi, Giovanni: Technological paradigms. 1982.
- 09- Escobal, Javier: Consistencia de las políticas macroeconómicas y sectoriales en la estrategia de desarrollo del sector agrícola peruano. Documento de Trabajo N° 09. Proyecto INP-GTZ, 1989.
- 10- Esser, Klaus: Desafíos de una inserción activa en la economía mundial para los países de América Latina. 1989
- 11- Fajnzylber, Fernando: Sobre la impostergable reestructuración de América Latina. Documento de trabajo. Santiago de Chile, 1989.
- 12- Fajnzylber, Fernando: Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío". Cuadernos de CEPAL 60. Santiago de Chile, 1990.
- 13- FitzGerald, E.V.K.: La política económica del Perú 1956-1978: desarrollo económico y reestructuración del capital. IEP. Lima, 1981.
- 14- Freeman, Christopher y Pérez, Carlota: Structural crisis adjustment, bussiness cycle and investment behavior. En: Dosi, Freeman, Nelson, Silverberg y Soete (eds): Technical Change and Economic Theory. Pinter Publishers, Londres y Nueva York, 1988.
- 15- Ffrench-Davis, Ricardo: Ventajas Comparativas dinámicas: un planteamiento neoestructuralista. Cuadernos de CEPAL 63. Santiago de Chile, 1990.

- 16- Gana, Juanita: La aparición de nuevos materiales y su impacto sobre el uso de recursos naturales. En: La Tercera Revolución Industrial: impactos internacionales del actual viraje tecnológico. GEL-RIAL. Buenos Aires, 1986.
- 17- Gatto, Francisco: Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicancias territoriales. En: Revolución tecnológica y reestructuración productiva. GEL. Buenos Aires, 1990.
- 18- Gereffi, Gary: Rethinking development theory: insights from East Asia and Latin América. Duke University, 1989.
- 19- González de Olarte, Efraín: Crisis y Democracia: en busca de un nuevo paradigma de desarrollo. IEP, 1987.
- 20- Hoffman, K: Technological advance and organizational innovation in the engineering industry. U. de Sussex, 1988.
- 21- Iguñiz, Javier y Velarde, Julio: Pautas para una nueva estrategia de desarrollo productivo: dos opciones. Documento de Trabajo Nº 16. Proyecto INP-GTZ, 1990.
- 22- Jiménez, Félix: Perú: Economía no neoclásica, modelo de acumulación, crisis y alternativa de desarrollo no monetarista. CEDEP. Lima, 1986.
- 23- Johnson, Chalmers: The MITI and the Japanese miracle: the growth of the industrial policy 1925-75. Stanford University Press 1982.
- 24- Kuhn, Thomas S: La estructura de las revoluciones científicas. Fondo de Cultura Económica. México, 1972. Edición en inglés 1962.
- 25- Lajo, Manuel: Agroindustria alimentaria para el mercado interno. Documento de Trabajo Nº 17. Proyecto INP-GTZ, 1990.
- 26- Lira, Julio y Félix, Edwin: Grupos empresariales en el Perú. Instituto Nacional de Planificación, 1989.
- 27- López C. Carmen: Diagnóstico de la minería 1950-1988 y lineamientos generales para su desarrollo. Documento de Trabajo Nº 13. Proyecto INP-GTZ, 1990.
- 28- López C. Carmen y Shimabukuro, Iris: Estrategia de desarrollo productivo. Síntesis. Documento de trabajo Nº 23. Proyecto INP-GTZ, 1990.
- 29- Lundvall y Freeman: Small countries facing the technological revolution. Frances Pinter, London, 1988.
- 30- Nelson, R. y Winter, S: In search of useful theory of innovation. Research Policy Vol. 6 Nº 1.

- 31- Olascoaga, María del Rosario: Política Arancelaria y política industrial. PUCP. Lima, 1978.
- 32- ONUDI: Proyecto piloto de planificación sectorial concertada. Informe de consultoría. Venezuela, 1987.
- 33- Oroza, Jorge: Diagnóstico del sector pesquero 1950-89. Lineamientos de política a mediano plazo. Documento de Trabajo No.08. Proyecto GTZ-INP, 1990.
- 34- Pérez, Carlota: Technical change, competitive restructuring, and institutional reform in developing countries. 1989.
- 35- Porter, Michael: Competitive Advantage of Nations. The Free Press. New York, 1990.
- 36- Rossini, Renzo; Armas, Adrian y Palacios, Luis: El sesgo anti-exportador de la política comercial peruana: un estudio de protección efectiva a la minería. Instituto de Estudios Económicos Mineros IDEM. Lima, 1989.
- 37- Ruttan, V: Usher y Schumpeter en la invención, innovación y el cambio tecnológico (1956). En: Rosenberg, Nathan (ed): Economía del cambio tecnológico. FCE, México, 1979.
- 38- Saez, Raúl Eduardo: La selectividad en la política industrial: las experiencias de Japón y Francia. Colección CIEPLAN N° 25. Santiago de Chile, 1988.
- 39- Santa Cruz, Francisco: Patrón de crecimiento y desarrollo productivo. Notas para una interpretación global. Documento de Trabajo N° 10. Proyecto INP-GTZ, 1990.
- 40- Schuldt, Jurgen: Política Económica y conflicto social. Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico CIUP. Lima, 1980.
- 41- Schumpeter, J: La inestabilidad del capitalismo (1928). En: Rosenberg, Nathan (ed): Economía del cambio tecnológico. FCE, México, 1979.
- 42- Soete, Luc y Pérez Carlota: Catching up in technology: entry barriers and windows of opportunity. En: Dosi, Freeman, Nelson, Silverberg y Soete (eds): Technical Change and Economic Theory. Pinter Publishers, Londres y Nueva York, 1988.
- 43- Shimabukuro, Iris: Proceso de Industrialización 1950-1988 y pautas para el diseño de una nueva política industrial. Documento de Trabajo fN° 11. Proyecto INP-GTZ, 1990.
- 44- Thorp, Rosemary y Bertram, Geoffrey: Industrialización en una economía abierta. El caso del Perú 1890-1977. Mosca Azul Ediciones. Lima, 1985.
- 45- Urday, Pedro: Agroindustria rural alimentaria en sierra. Documento de Trabajo N° 24. Proyecto INP-GTZ, 1990.