

**LIBERALIZACIÓN COMERCIAL E
INDUSTRIA MANUFACTURERA EN EL PERU**

Investigaciones
BREVES

**LIBERALIZACIÓN COMERCIAL E
INDUSTRIA MANUFACTURERA EN EL PERU**

Jaime Saavedra Ch.

**consorcio
de investigación económica**

Introducción

El Perú inició en 1990 un proceso de liberalización del comercio exterior en el marco de un severo programa de estabilización y de un conjunto de reformas estructurales. Este proceso dismanteló completamente el esquema de protección, originado en los modelos de industrialización por sustitución de importaciones durante la década de 1970-1979. Otros países, como Chile, en el mismo decenio, y Colombia, México y Costa Rica, en la década siguiente, ya habían comenzado procesos de liberalización con distintos grados de éxito.

Una de las principales fuentes de resistencia a la implementación de este tipo de programas de liberalización es la percepción de que el cambio estructural puede generar una pérdida masiva de empleos. En el caso del Perú, la presencia de una grave crisis en todos los sectores de la economía -como consecuencia del caos heredado de la administración aprista-, las notorias pérdidas de empleo generadas, así como el crecimiento de la actividad independiente y del sector informal, permitieron que la liberalización del comercio exterior y otras reformas se dieran con relativamente poca resistencia política.

Durante aproximadamente tres décadas, el sector manufacturero peruano se desarrolló al amparo de un conjunto de barreras arancelarias y pararancelarias que le permitió gozar de altos y, en algunos casos, infinitos niveles de protección. Esto se reflejaba en los elevados coeficientes de abastecimiento interno¹ en casi todas las ramas manufactureras, en muchas de las cuales llegaban a uno.

Los patrones de comercio y de producción industrial estaban tan alejados de los que dictaban las ventajas comparativas del país, que el Perú llegó a producir automóviles y computadoras para el mercado interno. En este contexto, se habría esperado que la remoción del sistema de protección y el establecimiento de un sistema de determinación de precios, que permitiese que la estructura de precios relativos domésticos convergiera hacia los precios internacionales, hubieran dismantelado casi totalmente al sector industrial. Algunos investigadores han planteado que el Perú entró, desde ese momento, en un proceso acelerado de retroceso en su industrialización.

Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, el impacto sobre el empleo es precisamente una de las preocupaciones principales en los debates de política comercial. Por ejemplo, a consecuencia de la firma del Tratado de Libre Comercio con México y Canadá, en los Estados Unidos de América (EE.UU.) se esgrimió, como argumento en contra de la firma del Tratado, que el incremento en el flujo de comercio entre ambos países tendría un efecto negativo sobre los ingresos y el empleo de los trabajadores menos calificados. Existe gran desacuerdo no sobre la dirección de los efectos pero sí sobre su importancia relativa en otros tipos de desarrollo. Por ejemplo, Sachs y Shatz (1994) muestran evidencia empírica de que el incremento del comercio con los países pobres tiene un efecto neto negativo sobre el empleo manufacturero en EE.UU., en particular sobre aquél que requiere menor calificación. Sin embargo, su magnitud no es suficiente como para explicar la totalidad de las fluctuaciones observadas en esa variable.

Berman, Bound y Griliches (1994) y Krugman y Lawrence (1994) llegan a una conclusión similar a partir de fuentes de información distintas. En cambio, Wood (1994) sostiene que el incremento en el comercio con los países pobres es el principal determinante de la caída de los ingresos y del empleo de los trabajadores no calificados. Además se menciona, como efecto adicional, que la competencia que las exportaciones de los países en desarrollo significan para los sectores intensivos en mano de obra -como la industria textil-, induce incrementos en la productividad de los países desarrollados con un efecto -negativo- sobre el empleo mucho mayor que el del comercio mismo.

En el caso de los países en desarrollo, los efectos deberían ser opuestos. Es decir, el aumento en los volúmenes de comercio generaría un incremento en el empleo y en el ingreso relativo de los trabajadores menos calificados. La mayoría de los estudios empíricos se centra en el análisis de los cambios en los ingresos relativos, pero el hallazgo usual es justamente el inverso: luego de una liberalización, se observa un incremento en el ingreso relativo de los trabajadores más calificados. Este resultado se confirma en Argentina (Pessino, 1995), Chile (Robbins, 1994), México (Revenga, 1994) y Perú (Saavedra, 1996a)².

En cuanto a los efectos sobre el empleo, no existen muchos estudios empíricos. En el caso de la manufactura chilena, Valdés (1992) demuestra que en 1979 el efecto neto en el empleo debido al cambio de exportaciones e importaciones -como consecuencia de la apertura iniciada en 1973- habría provocado el desplazamiento de 55 480 empleos -es decir un 16% del total- principalmente por las pérdidas de empleo en el sector textil, maquinarias y equipo de transporte. Los sectores en que se habría dado un aumento del empleo fueron los de papel y madera. Meller y Tokman (1996), en un estudio para el mismo país, mencionan cifras menores para el período 1984-1992 -pérdidas de empleo entre 29 000 y 50 000 según el año considerado. Sin embargo, los mismos autores suponen que esas cifras son sobreestimaciones, sobre todo porque asumen en sus cálculos que todas las importaciones desplazan la producción local.

Existe un efecto de corto plazo sobre el nivel de empleo debido a que muchas veces los sectores en contracción expulsan empleo más rápido que la tasa en que los sectores que se expanden absorben el mismo. Más aún, es posible que el tipo de trabajadores que salen de algunos de esos sectores no tengan las mismas características que las requeridas en los sectores emergentes. Así, uno de los principales problemas que enfrentan las autoridades -luego de un proceso de liberalización- es la potencial reducción de puestos de trabajo. En el caso del Perú, se ha planteado en diversas ocasiones que la tasa de desempleo global es relativamente baja y que no se ha incrementado significativamente luego de la liberalización. Más bien, se ha mencionado que la tasa de empleo en el sector industrial cayó de manera drástica y que esos empleos han sido reemplazados por empleos mal remunerados en el sector informal o de servicios.

En este trabajo se evalúa de manera empírica el impacto de las reformas en el comercio exterior sobre la estructura de la producción, el patrón de comercio exterior y el empleo manufacturero para el período 1988-1994. En el caso del empleo, se intenta establecer una visión lo más completa posible, partiendo de diversas fuentes de información parciales y dispersas y muchas veces inconsistentes. Por ejemplo, la fuente de información más importante acerca de la estructura y las características del sector industrial se encuentra en la Estadística Manufacturera del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negocios Comerciales Internacionales (MITINCI) que abarca sólo hasta 1992. De otro lado, las series de tiempo de empleo manufacturero -elaboradas por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social- se limitan a mostrar la evolución del empleo en las empresas grandes de Lima Metropolitana.

Uno de los principales objetivos de este trabajo es analizar la consistencia de las distintas fuentes de información acerca del empleo, con el fin de obtener una visión más clara de la magnitud de sus cambios y de los ocurridos en la estructura sectorial y de empleo por tipo de puesto de trabajo -permanente, no permanente, entre otros.

Asimismo, con el fin de estudiar los cambios en el patrón de producción, el consumo interno y el comercio exterior en la manufactura, fue necesario dar consistencia a las cifras provenientes de distintas fuentes para estimar el volumen de exportaciones, importaciones y producción interna a tres dígitos de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU). Sobre la base de estas estimaciones se realizó un examen de los cambios en el empleo que podrían haberse derivado de los ocurridos en el régimen de comercio exterior.

En el primer capítulo del presente trabajo se hace una breve revisión del proceso de liberalización comercial, la evolución del tipo de cambio y los precios relativos. Asimismo se analiza en qué medida este proceso se tradujo en

una mayor apertura efectiva de la economía, comparando el caso peruano con el de otros países con experiencias similares.

En el segundo capítulo se estudia la evolución de la producción, de las importaciones y de las exportaciones manufactureras. La evolución de la producción se analizó a nivel CIIU a tres dígitos y con base en la Estadística Manufacturera y los índices de volumen físico, obtenidos del MITINCI. En cuanto a las exportaciones e importaciones, se elaboraron estadísticas a nivel de la CIIU a partir de la información por partida arancelaria proporcionada por la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC). También se revisa la evolución del grado de apertura de los diversos sectores manufactureros, analizando los coeficientes de exportaciones e importaciones y el grado de abastecimiento de la demanda interna.

En el tercer capítulo se analiza el empleo manufacturero. Se cruzan los resultados de diversas fuentes de información, tales como del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida y el Censo Nacional de 1993. Se realizan ajustes al empleo consignado en la Estadística Manufacturera con el fin de estimar el número de puestos de trabajo no permanente, es decir, aquellos que se derivan del trabajo eventual, el trabajo a destajo, así como los mecanismos de subcontratación.

En el cuarto capítulo se intenta llegar a una aproximación de la magnitud del empleo perdido -o dejado de ganar- si el incremento en la demanda interna se hubiera satisfecho con producción nacional en vez de las importaciones. También se hace una estimación del empleo que genera la actividad exportadora dentro de la industria manufacturera. El trabajo finaliza con una sección sobre conclusiones y comentarios.

Este documento fue preparado para el Consorcio de Investigación Económica como parte del Concurso Público de Proyectos de Investigación, convocado en 1995. El autor agradece el apoyo de Roberto Melzi durante el desarrollo del trabajo, así como los comentarios de José Távara.

CAPÍTULO I

Reforma comercial y política cambiaria

1.1 Liberalización comercial, política cambiaria y precios relativos

El primer paso de la reforma comercial en el Perú se dió en octubre de 1990 cuando se inició el proceso de dismantelamiento del aparato proteccionista estructurado durante los últimos gobiernos. Según Escobal (1992), el número de tasas arancelarias se redujo de 56 a una estructura simplificada de tres niveles (15%, 25% y 50%). En marzo de 1991, se profundizó la reforma y se establecieron tres niveles (5%, 15% y 25%), en los cuales el 81% de las partidas arancelarias era del 15 por ciento. Como consecuencia, entre julio de 1990 y marzo de 1991, el arancel promedio pasó del 66% al 17%, observándose, además, una drástica reducción en la dispersión de las tasas.

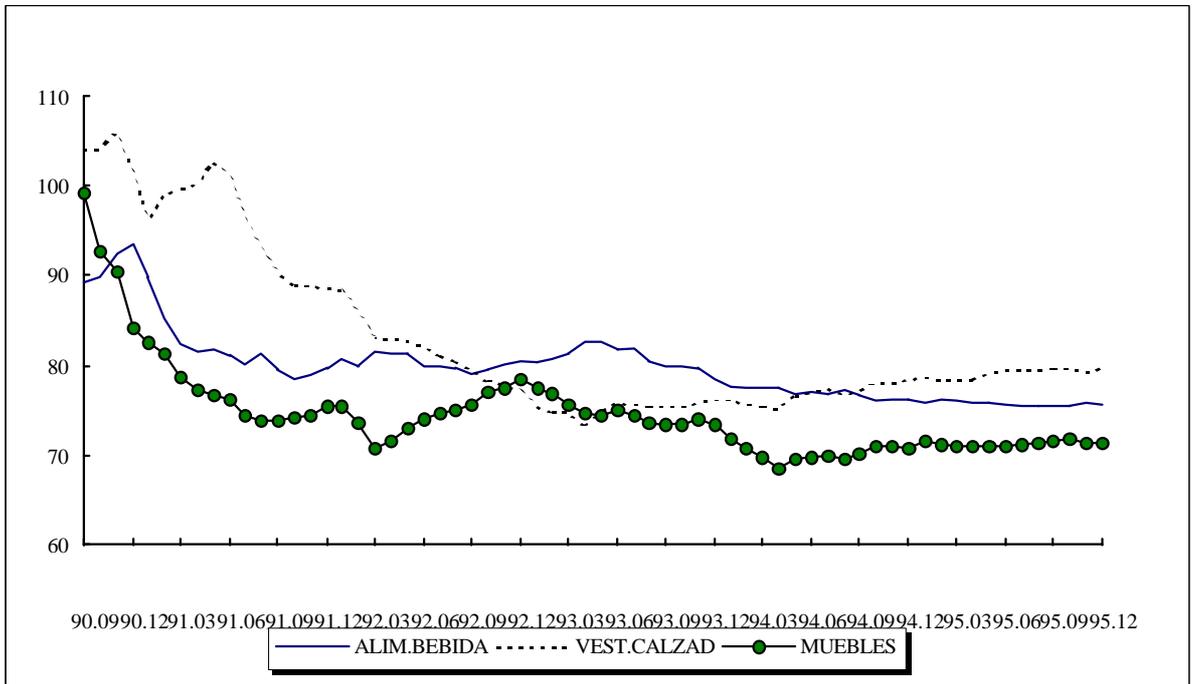
Asimismo, la reforma eliminó las exoneraciones y las restricciones cuantitativas al comercio exterior, y se eliminaron las partidas prohibidas que, antes de la reforma, sumaban 539 y cubrían el 23% de la producción manufacturera (Rossini, 1991). El cambio en los precios relativos de los bienes transables fue tan drástico que llevó también a redefinir el rol desempeñado por el Perú en los acuerdos comerciales subregionales.

Según diversos macroeconomistas, existe evidencia empírica de que una de las condiciones más importantes para determinar el éxito de una reforma al comercio exterior es el mantenimiento de un tipo de cambio real depreciado (Edwards, 1995; Papageorgiou, Choksi, Michaely, 1990)³. Esto permite dar una señal que la reasignación de recursos debe darse en el sector no transable y en el sector exportador, permitiendo la rápida expansión de las exportaciones para financiar el incremento de las importaciones como consecuencia de su abaratamiento relativo.

En el Perú se liberalizaron simultáneamente la cuenta corriente de la balanza de pagos y la de capitales. Asimismo, el Banco Central de Reserva del Perú optó por un sistema cambiario de flotación sucia, interviniendo continuamente con el fin de evitar las fluctuaciones drásticas del tipo de cambio. En la medida en que la economía dejó de contraerse y que el riesgo-país se redujo como consecuencia de los sucesos políticos, se generó un importante influjo de capitales -reflejado en el aumento de las reservas internacionales que hizo inevitable la apreciación de la moneda nacional.

El abaratamiento relativo de los bienes manufactureros respecto de los no transables se refleja efectivamente en la apreciación del tipo de cambio real. En el agregado, el precio relativo de los bienes industriales -aquéllos que se incluyen en el índice de precios al consumidor (IPC)- cayó a partir de 1990 (véase Gráfico 1.1).

Gráfico 1.1.
Evolución del ratio de precios transables / IPC (1990.008=100)



Fuente: Sistema de Información Económica Mensual del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI).

Elaboración propia.

1.2 ¿La liberalización implicó una mayor apertura?

En el Perú, se observó un cambio drástico en los precios relativos. Muchas industrias sustitutivas de importaciones desaparecieron; otras se convirtieron en importadoras de los bienes que antes producían con el fin de aprovechar sus canales de comercialización establecidos; otras cambiaron el tipo de producto específico -por ejemplo, hacia un sustituto de menor calidad. Aun cuando el tipo de cambio no se depreció lo suficiente como lo hubiese preferido el gremio exportador, al menos se eliminó el claro sesgo antiexportador de la política de industrialización por sustitución de importaciones.

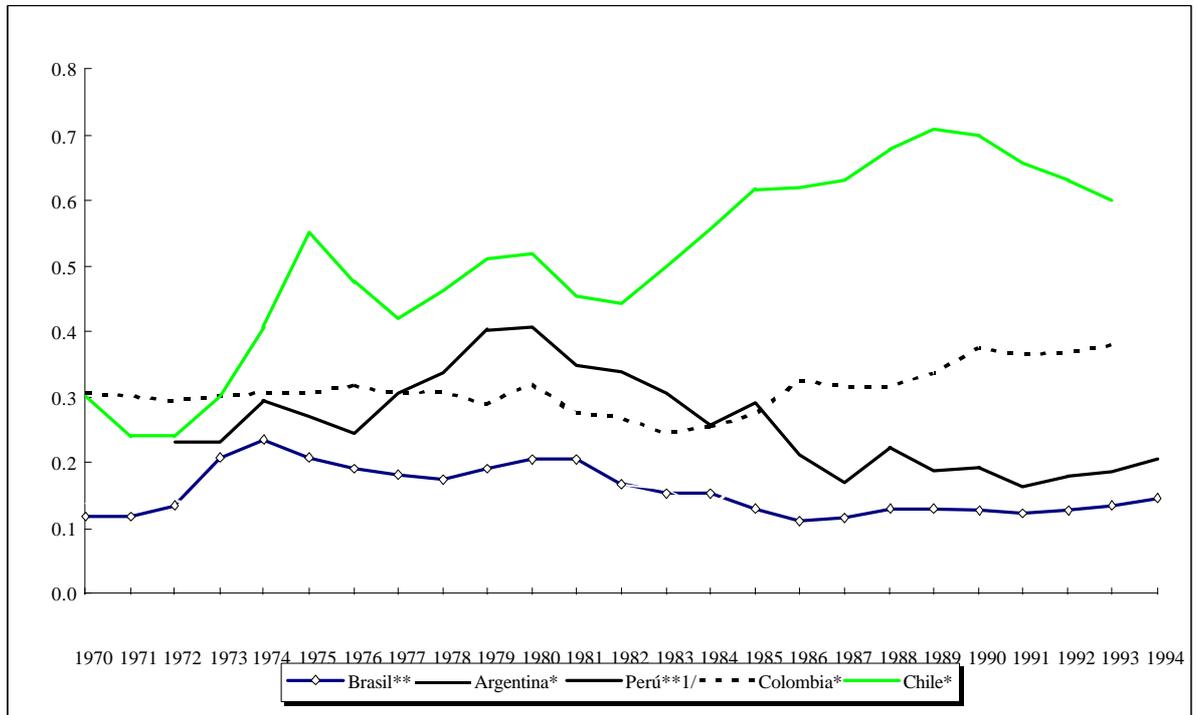
En general, los precios relativos se acercaron a los internacionales y la economía nacional dinamizó sus mecanismos de inserción en el mercado mundial. En este contexto, ¿qué tan más abierta es la economía nacional cuatro años después de la liberalización y del cambio en los precios relativos?

Para poner la pregunta en perspectiva es interesante analizar lo que pasó en otros países latinoamericanos luego de un proceso de liberalización. Chile aumentó su coeficiente de comercio internacional -exportaciones más importaciones entre el producto bruto interno- de 0.3 a 0.4 en los primeros años de la liberalización iniciada en 1974. Luego, a partir de la segunda liberalización de 1984, ese coeficiente creció a 0.6 (véase Gráfico 1.2), debido al dinamismo de las importaciones más que al de las exportaciones.

En Brasil, luego del proceso de liberalización de 1990, este coeficiente subió apenas de 0.12 a 0.14. Este país, sin embargo, posee coeficientes de apertura relativamente bajos y un tamaño absoluto que le permiten ser la octava economía más grande del globo. En Colombia, durante el decenio de 1980-1989, el coeficiente se incrementó de 0.30 a 0.40 y se mantuvo en ese nivel luego de la apertura de 1991⁴.

En el Perú, a fines de la década 1980-1989, el coeficiente de apertura llegó a un máximo de 0.38 para luego caer en forma monotonía hasta 1986, año a partir del cual se estancó (véase Gráfico 1.2). A partir de 1990 hubo un ligero crecimiento hasta llegar a 0.21 en 1994; cifra mayor a la de Argentina y Brasil -países mucho más grandes- pero mucho menor que la de Colombia y Chile, por ejemplo. A partir del análisis de estos coeficientes, se puede afirmar que si bien el Perú posee una economía abierta aún no se ha dado todavía un cambio significativo en la importancia que tiene el comercio respecto del valor agregado como consecuencia del proceso de liberalización⁵.

Gráfico 1.2
Evolución del grado de apertura: $(X + M)/PBI$, 1970-1994



Notas:

* Los datos de exportaciones y PBI están indicados en moneda local a precios corrientes

** Los datos están expresados en dólares corrientes.

Fuentes: Banco Mundial (Stars), BCR, Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Paes, Foguel, Cruz y Mendoca (1996)

1/La fuente es BCR

Elaboración propia.

Evolución de la producción, importaciones y exportaciones manufactureras

Entre los elementos importantes que explican el desempeño del sector manufacturero en el Perú durante los últimos cinco años están: el proceso de liberalización del comercio exterior, la evolución del tipo de cambio real y la evolución de la demanda interna.

Como consecuencia del programa de estabilización así como por el impacto inicial de la liberalización, entre el segundo semestre de 1990 y 1992, el producto industrial se mantuvo estancado (véase Cuadro 2.1) como se deriva a partir de la evolución del índice de volumen físico manufacturero (véase Gráfico 2.1). Es recién a fines de 1992, luego de la recesión inicial, que el sector manufacturero se mostró más dinámico y empezó a mostrar una tendencia creciente, observándose elevadas tasas de crecimiento del PBI industrial en 1993 y 1994: 5.7% y 13.2%, respectivamente.

Cuadro 2.1
Tasas de crecimiento de indicadores de la industria manufacturera

Indicador*	89/88	90/89	91/90	92/91	93/92	94/93
Índice de volumen físico**	-19.45%	-2.30%	6.94%	-4.29%	6.67%	16.98%
PBI manufacturero	-11.66%	-5.39%	2.80%	-1.22%	5.72%	13.19%
Valor bruto de producción	-2.54%	3.79%	-13.99%	10.67%	4.15%	13.88%
Importaciones US\$	-25.23%	19.21%	3.72%	25.04%	16.74%	33.83%
Exportaciones US\$	35.64%	5.95%	-21.01%	-0.59%	-3.44%	10.21%
Consumo interno US\$***	-6.65%	6.07%	-11.17%	13.33%	6.74%	18.53%
Consumo aparente US\$****	-9.48%	6.01%	-10.21%	14.63%	7.57%	19.11%

Notas:

*Las tasas de crecimiento corresponden a los valores de 1994 en dólares estadounidenses.

**Sector fabril total

***VBP+M

****VBP+M-X

VBP: Valor Bruto de la Producción

X = Exportaciones

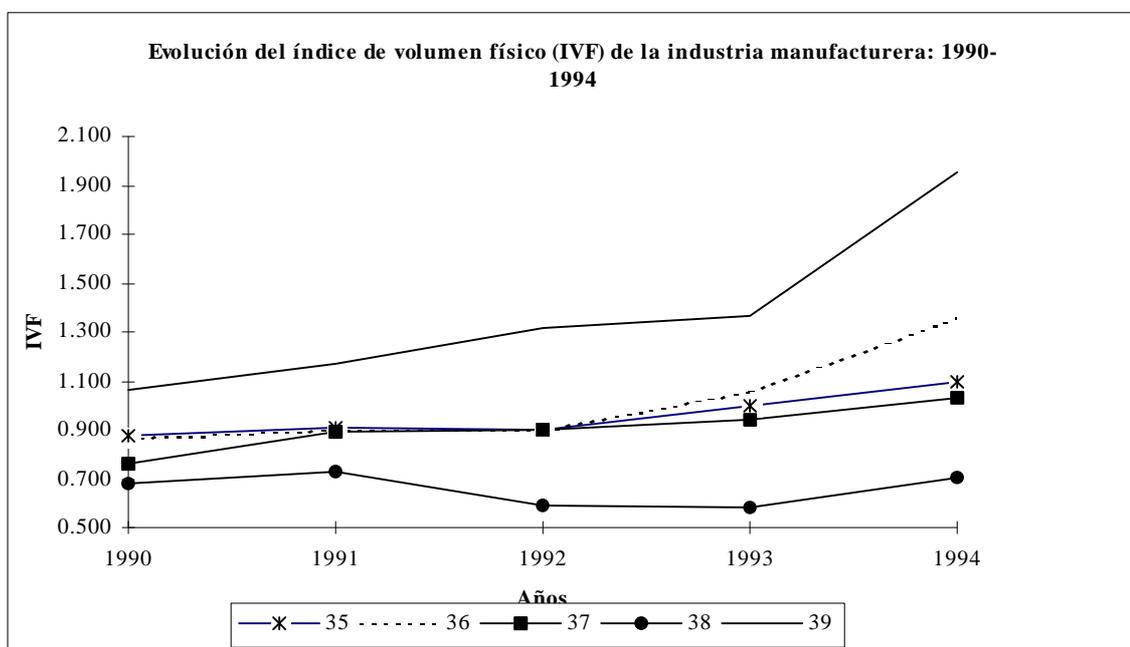
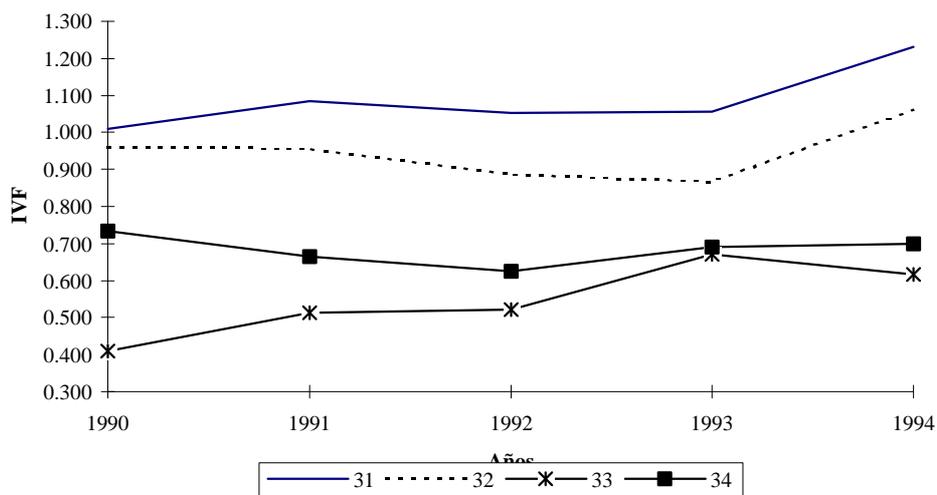
M = Importaciones

Fuente: JUNAC

Elaboración propia.

Gráfico 2.1

Evolución del índice del volumen físico (IVF)
de la industria manufacturera (1990-1994)
según CIU a dos dígitos



Fuente: MITINCI

Sin embargo, el desempeño de los distintos subsectores industriales fue diferenciado. Dada la evolución de los precios relativos en favor de los bienes no transables, los subsectores manufactureros ligados al sector construcción mostraron -al igual que otros- tasas de crecimiento más elevadas. Por ejemplo, el subsector de minería no metálica (CIU 36) mostró tasas de crecimiento de 18% y 28%, que se explican por la mayor demanda de cemento, vidrio y otros materiales de construcción. De la misma forma, la producción de la industria de sustancias y productos químicos (CIU 35) experimentó un incremento de 11% y de 9% ante el aumento de la demanda por tubos de plástico (PVC), destinados a la elaboración de tuberías de agua y desagüe de viviendas.

La recuperación de los niveles de consumo del mercado interno se hizo evidente recién en 1994 con la expansión en la industria de alimentos, bebidas y tabaco (CIU 31), la cual creció en 17% aproximadamente. En 1992, esta rama industrial se había contraído en casi 3% para, luego, experimentar en 1993, una leve recuperación del 0.1 por ciento. Nótese que en este rubro existen importantes ramas manufactureras con un elevado grado de protección natural, como bebidas gaseosas, cerveza, molinería y panadería.

Asimismo, existen sectores productivos de bienes de capital ligados a la provisión de servicios cuya evolución fue favorable a partir de 1993. Por ejemplo, el CIU 381 -productos metálicos- creció a tasas de 41% y 21% en 1993 y 1994, respectivamente. Este sector comprende la fabricación de estructuras metálicas -producción que, en muchos casos, es realizada *in situ* y posee, por lo tanto, protección natural. Ramas específicas como la de maquinaria eléctrica (CIU 3831) y maquinaria y equipo diverso (CIU 3829), fueron bastante dinámicas.

Existen también sectores de la industria manufacturera que han dejado de producir porque su competitividad en el mercado interno se debía exclusivamente a las elevadas barreras arancelarias, como la industria automotriz, la producción de artefactos electrodomésticos y las manufacturas de vidrios planos -sectores en los que la producción dejó de ser rentable y en los que el giro del negocio pasó a ser el de comercialización de productos importados.

2.1 Evolución de las exportaciones manufactureras

Luego del salto discreto de las exportaciones manufactureras⁶ en 1989, cuando alcanzaron un máximo de US\$1407 millones en 1990 -debido básicamente al incremento de la exportación textil- éstas cayeron hasta 1993. Recién a partir de 1994 se incrementaron el valor y volumen de las exportaciones manufactureras peruanas, a pesar del atraso cambiario y de la inexistencia de mecanismos de apoyo específico para el desarrollo del sector exportador. Estas pasaron de US\$1105 millones en 1992, a US\$1067 millones en 1993 y a US\$1176 millones en 1994⁷ (Cuadro 2.2).

Cuadro 2.2

Exportaciones FOB de la industria manufacturera según CIU a dos dígitos (1980-1994)
(millones de dólares estadounidenses 1994)

CIU	Descripción:	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
31	Industrias alimenticias, bebidas y tabaco	113	133	149	144	203	159	224
32	Industrias textiles, confecciones y cuero	329	462	459	437	346	320	379
33	Industria de la madera y mueblería	3	9	5	6	9	16	22
34	Industria del papel, imprentas y editoriales	0	4	6	3	4	3	4
35	Industria de los derivados del petróleo y otros	289	363	462	274	310	308	293
36	Industria de minerales no metálicos	9	14	15	16	22	24	24
37	Industrias metálicas básicas	112	172	165	123	95	124	131
38	Industrias metálicas y maquinarias	73	90	68	46	47	45	40
39	Industrias manufactureras diversas	51	80	79	63	68	69	59
Total		979	1,328	1,407	1,112	1,105	1,067	1,176

Cuadro 2.3

Importaciones FOB de la industria manufacturera según CIU a dos dígitos (1980-1994)
(millones de dólares estadounidenses de 1994)

CIU	Descripción:	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
-----	--------------	------	------	------	------	------	------	------

31	Industrias alimenticias, bebidas y tabaco	427	313	454	413	477	537	626
32	Industrias textiles, confecciones y cuero	53	34	34	77	90	145	207
33	Industria de la madera y mueblería	6	6	6	7	15	23	35
34	Industria del papel, imprentas y editoriales	182	118	100	111	121	153	185
35	Industria de los derivados del petróleo y otros	944	623	703	650	772	952	1,177
36	Industria de minerales no metálicos	32	23	30	37	51	60	90
37	Industrias metálicas básicas	182	132	122	96	131	173	235
38	Industrias metálicas y maquinarias	984	855	1,055	1,191	1,568	1,723	2,475
39	Industrias manufactureras diversas	11	7	12	26	35	42	67
Total		2,822	2,110	2,515	2,609	3,262	3,808	5,096

Fuente: JUNAC

Elaboración propia.

La caída observada durante los tres primeros años de la década se debió principalmente a los descensos ocurridos en la exportación textil y de los derivados del petróleo. El dinamismo observado en 1994 se explica por el crecimiento en la exportación de productos pesqueros, agroindustriales y textiles. Información detallada sobre las exportaciones por CIIU se puede encontrar en los Anexos.

Un factor que posiblemente determinó esta evolución favorable fue la eliminación del sesgo antiexportador prevaleciente durante muchos años a través del cambio en los precios relativos –a pesar del atraso cambiario. Además, la reducción de las trabas burocráticas, la mayor estabilidad económica y política y la eliminación de monopolios estatales ineficientes han permitido un aumento de la productividad global de la economía, lo que ha tornado más competitivas las exportaciones peruanas.

A nivel de CIIU a dos dígitos, el subsector manufacturero textil es el más importante en términos de exportaciones con una participación de 32% sobre el total de exportaciones manufactureras en 1994. Los otros dos subsectores que destacan son el de los alimentos procesados y el de los productos derivados de petróleo, con una participación de 19% y 25%, respectivamente. Un sector que muestra un dinamismo interesante, aun cuando parte de una base muy baja, es el de muebles y madera. De manera opuesta, el sector de bienes de capital exportó en 1994 menos de la mitad que en 1989.

2.2 Evolución de las importaciones manufactureras

A diferencia de las exportaciones, el incremento en las importaciones fue espectacular, en particular a partir de 1992. Las importaciones de bienes de consumo entre 1990 y 1994 crecieron a un ritmo de 27% anual⁸, y se cuadruplicaron entre ambos años. Asimismo, las importaciones totales de bienes poco menos que se duplicaron.

Las importaciones manufactureras tuvieron también un crecimiento explosivo habiéndose duplicado entre 1990 y 1994 (ver Cuadro 2.3). Las importaciones crecieron en todo tipo de bien manufacturero. El crecimiento más importante en términos absolutos fue el de los bienes clasificados en el CIIU 38, bienes de capital, cuyas importaciones pasaron de US\$1055 millones en 1990 a US\$2475 millones en 1994, es decir, una tasa de crecimiento promedio anual de 25 por ciento⁹. Otros bienes que se empezaron a importar con mucha mayor intensidad fueron textiles, cuyas importaciones se multiplicaron siete veces; los de madera y muebles, seis veces; y los de minería no metálica, cuyas importaciones casi se triplicaron.

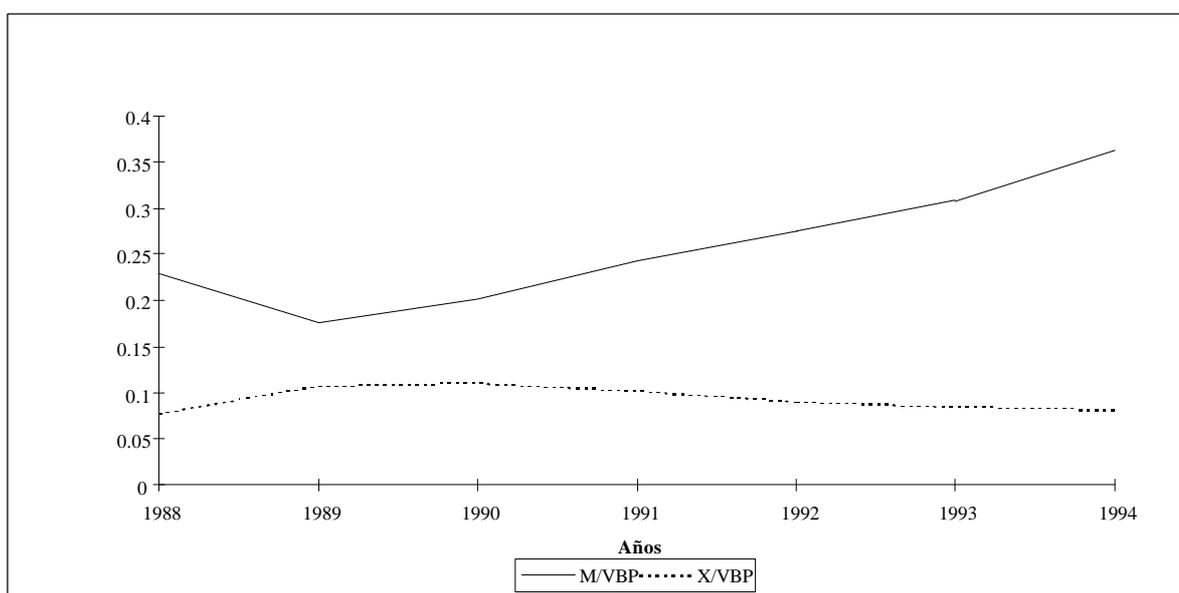
2.3 Análisis del grado de apertura del sector manufacturero

El análisis de la evolución del grado de apertura de los distintos subsectores manufactureros se realizó con base en coeficientes importaciones-valor bruto de la producción (M/VBP) y de las exportaciones-valor bruto de la producción (X/VBP).

Como se observa en el Gráfico 2.2, el ratio X/VBP muestra una tendencia decreciente, mientras que el ratio M/VBP, un marcado crecimiento. Esto último es común a todos los procesos de liberalización; sin embargo el estancamiento de la importancia relativa de la actividad exportadora manufacturera indica que las ventajas comparativas del país no están todavía en la manufactura en su conjunto, o que no han surgido subsectores manufactureros con ventajas comparativas.

Gráfico 2.2

Evolución de los ratios importaciones-valor bruto de producción y exportaciones-valor bruto de producción de la industria manufacturera (1988-1994)



Fuente: JUNAC, MITINCI

Elaboración propia

Debe notarse que los coeficientes X/VBP y M/VBP que se analizan, son cotas superiores. Las estimaciones del VBP, aun cuando muestran de manera relativamente precisa la evolución de la producción, tienen como sesgo el no incluir necesariamente la producción del sector informal. Los VBP manufactureros para el período 1988-1992 se han tomado directamente de la Estadística Manufacturera, por lo que constituyen una estimación de la producción sólo de los establecimientos con cinco o más trabajadores. Es difícil tener una idea de la magnitud de la subestimación de la producción manufacturera total. Los datos para 1993 y 1994 fueron estimados.

Como se analiza más adelante, gran parte de la producción de las empresas con más de cinco trabajadores se realiza por servicios de subcontratación, trabajo a destajo y a través de empresas de servicio y cooperativas de trabajo. En ese sentido, parte de la producción de las empresas pequeñas y microempresas no es contabilizada como producción final de las empresas más grandes. En todo caso, el resto de la producción informal no captada y que debiera ser agregada a los datos del VBP que se utilizan aquí, reduciría los ratios X/VBP y M/VBP¹⁰.

En el Cuadro 2.4 se presenta un conjunto de indicadores de la actividad comercial de la industria manufacturera por sectores para 1988 y 1994¹¹ ¹². Con el fin de determinar la importancia relativa de los distintos subsectores manufactureros en las exportaciones, se analizó el ratio de las exportaciones-valor bruto de producción a tres dígitos de la CIIU. Como se observa, la industria de hilados y tejidos (CIIU 321) es el subsector más orientado al mercado externo, ya que exporta casi un tercio de su producción, siendo además el sector que genera más empleo en la industria manufacturera.

Cuadro 2.4
Indicadores de la actividad comercial de la industria manufacturera: 1988 y 1994

CIIU	Descripción	1988					1994				
		PVBP	X/VBP	M/VBP	(X-M)/VBP	(X-M)/(X+M)	PVBP	X/VBP	M/VBP	(X-M)/VBP	(X-M)/(X+M)
311	Fabricación de productos alimenticios, excepto bebidas	0.144	0.048	0.221	-0.172	-0.640	0.151	0.067	0.250	-0.183	-0.575
312	Fabricación de productos alimenticios diversos	0.043	0.002	0.030	-0.028	-0.880	0.049	0.070	0.073	-0.003	-0.019
313	Industria de bebidas	0.038	0.001	0.046	-0.045	-0.944	0.055	0.002	0.054	-0.053	-0.944
314	Industria del tabaco	0.002	0.000	0.000	0.000	-0.611	0.004	0.000	0.024	-0.024	-1.000
321	Industria textil	0.087	0.298	0.045	0.253	0.740	0.090	0.284	0.134	0.150	0.359
322	Fabricación de prendas de vestir, excepto calzado	0.031	0.015	0.001	0.015	0.907	0.018	0.054	0.058	-0.004	-0.037
323	Ind. de cuero y prod. cuero y pieles, excepto calz. y otras prendas de vestir	0.007	0.044	0.063	-0.019	-0.179	0.004	0.087	0.206	-0.119	-0.407
324	Fab. de calzado, excepto de caucho vulcanizado, moldeado o de plástico	0.011	0.006	0.000	0.006	0.976	0.012	0.003	0.064	-0.061	-0.903
331	Ind. de la madera y productos de madera y corcho, excepto muebles	0.017	0.013	0.030	-0.017	-0.401	0.014	0.106	0.105	0.000	0.001
332	Fab. de muebles y accesorios, excepto los que son principalmente metálica	0.009	0.002	0.000	0.002	0.895	0.007	0.011	0.143	-0.132	-0.860
341	Fab. de papel y productos de papel+B16	0.032	0.000	0.301	-0.301	-0.999	0.013	0.013	0.812	-0.799	-0.968
342	Imprentas, editoriales e industrias conexas	0.033	0.000	0.155	-0.154	-0.994	0.025	0.006	0.114	-0.108	-0.904
351	Fabricación de sustancias químicas industriales	0.040	0.199	1.174	-0.976	-0.711	0.028	0.229	1.485	-1.257	-0.733
352	Fabricación de otros productos químicos	0.059	0.018	0.174	-0.156	-0.808	0.066	0.034	0.238	-0.204	-0.753
353	Refinerías de petróleo	0.130	0.111	0.109	0.002	0.008	0.156	0.076	0.090	-0.014	-0.083
354	Fabricación de productos diversos del petróleo y del carbón	0.000	0.178	6.097	-5.919	-0.943	0.000	0.016	6.860	-6.844	-0.995
355	Fabricación de productos de caucho	0.016	0.004	0.251	-0.247	-0.969	0.006	0.029	1.079	-1.050	-0.948
356	Fabricación de productos plásticos N.E.O.P.	0.032	0.002	0.010	-0.007	-0.614	0.031	0.005	0.091	-0.086	-0.887
361	Fabricación de objetos de barro, loza y porcelana	0.001	0.064	0.078	-0.014	-0.097	0.002	0.113	0.424	-0.311	-0.579
362	Fabricación de vidrio y productos de vidrio	0.009	0.017	0.151	-0.133	-0.794	0.007	0.022	0.404	-0.383	-0.898
369	Fabricación de otros productos minerales no metálicos	0.027	0.017	0.043	-0.026	-0.431	0.039	0.033	0.065	-0.032	-0.328
371	Industrias básicas de hierro y acero	0.038	0.007	0.305	-0.298	-0.954	0.024	0.029	0.611	-0.582	-0.908
372	Industrias básicas de metales no ferrosos	0.044	0.202	0.069	0.133	0.488	0.079	0.109	0.029	0.080	0.578
381	Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	0.042	0.039	0.153	-0.114	-0.592	0.042	0.006	0.263	-0.258	-0.958
382	Construcción de maquinaria, excepto la eléctrica	0.022	0.063	1.871	-1.807	-0.934	0.016	0.068	3.825	-3.757	-0.965
383	Construcción de maquinaria, aparatos, accesorios y suministros eléctricos	0.042	0.053	0.257	-0.204	-0.658	0.019	0.025	1.993	-1.968	-0.975
384	Construcción de material de transporte	0.025	0.023	0.689	-0.666	-0.935	0.022	0.033	2.555	-2.522	-0.975
385	Fab. equipo prof. y cient.f.e instr. de med. y control N.E.O.P. y ap. fot. e inst. opta.	0.003	0.040	1.419	-1.379	-0.946	0.003	0.109	3.504	-3.395	-0.940

390	Fabricación de joyas y artículos conexos	0.015	0.272	0.060	0.212	0.638	0.017	0.243	0.274	-0.031	-0.060
Total		1.000	0.078	0.229	-0.152	-0.363	1.000	0.081	0.363	-0.281	-0.378

X = exportaciones; M=importaciones; VBP =participación del VBP del CIU en el total.

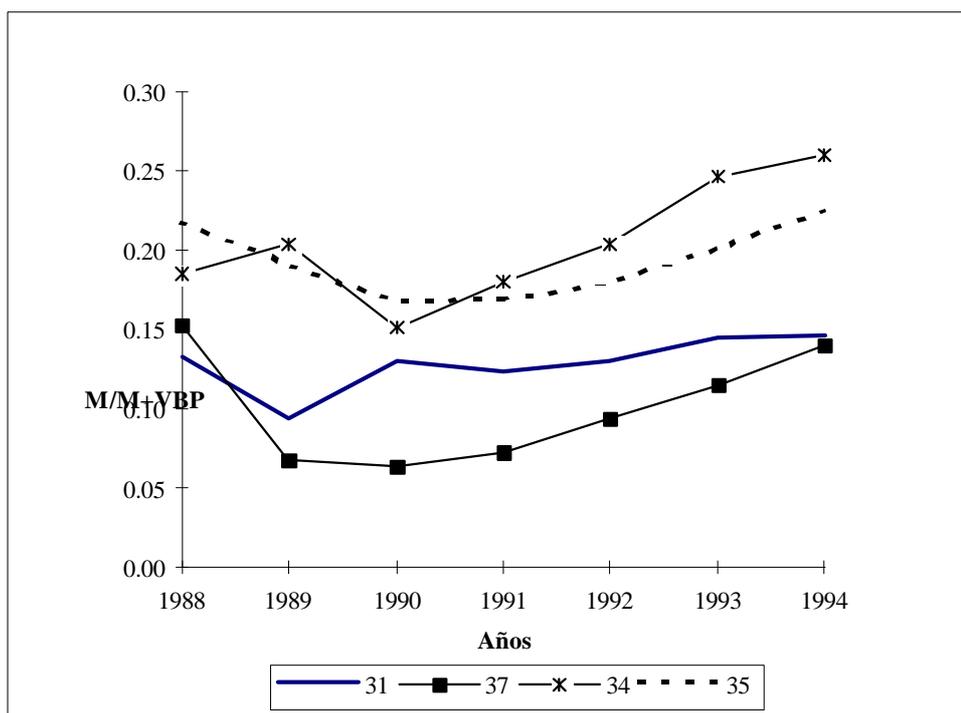
Fuente: JUNAC

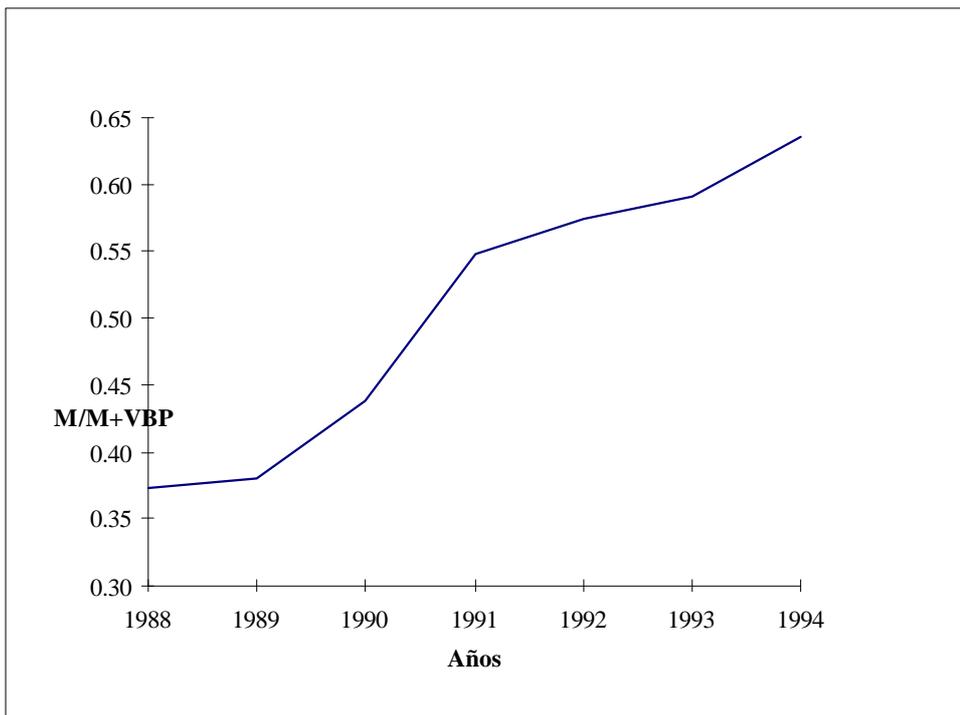
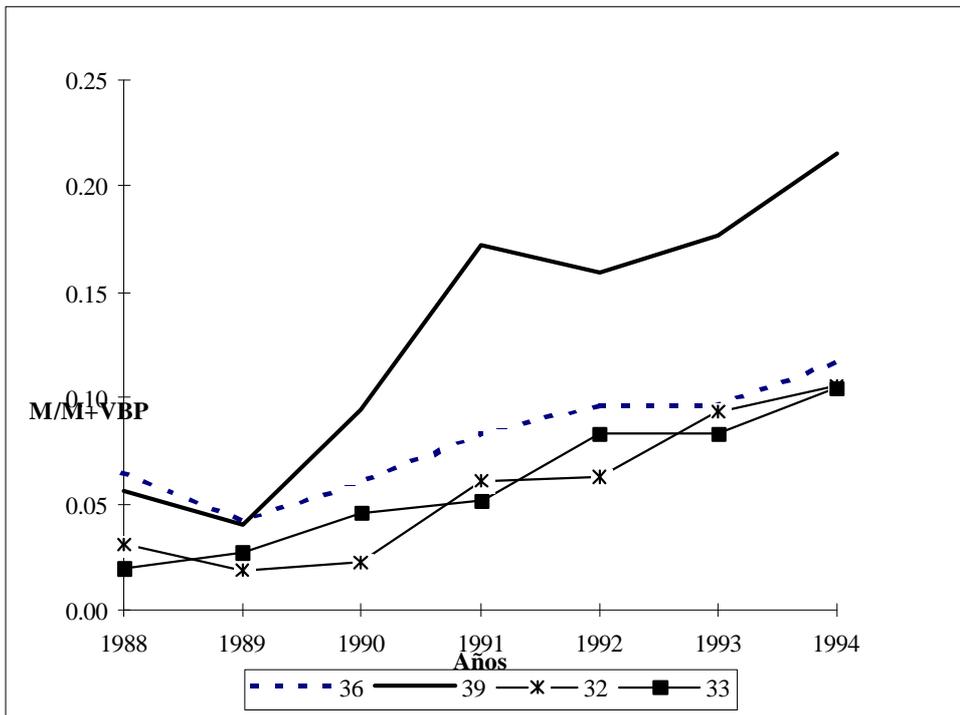
Elaboración propia.

Los otros sectores importantes en términos de su orientación al mercado externo, aunque menos en sus volúmenes totales de ventas externas, son el 312, fabricación de productos alimenticios; el 331, industria de la madera; el 351, sustancias químicas industriales; el 362, fabricación de objetos de barro, loza y porcelana; y el 385, fabricación de equipo profesional. Sin embargo, aparte de la rama 351, que tiene un coeficiente de exportaciones de 22%, en todos los otros sectores mencionados las exportaciones constituyen menos del 11% de la producción total.

Asimismo, si se analizan los coeficientes M/VBP , se nota casi sin excepción un incremento a lo largo de todo el periodo, en algunos casos bastante pronunciado. Los sectores donde el crecimiento ha sido más espectacular, han sido el CIU 341, fabricación de papel, en donde el ratio pasó de 0.30 a 0.81; el CIU 361, objetos de barro y loza, de 0.07 a 0.42; el CIU 362, vidrio, de 0.15 a 0.60; y el CIU 371, productos siderúrgicos, donde el incremento en el coeficiente de importaciones fue de 0.30 a 0.60. Por otro lado, en todos los sectores productores de bienes de capital, se observa que luego de la liberalización el valor de las importaciones duplicó o triplicó el valor de la producción local. En el Gráfico 2.3 se muestra la evolución de estos ratios a nivel de dos dígitos de la CIU.

Gráfico 2.3
Evolución del ratio $M/M+VBP$ de la industria manufacturera
(1988-1994)
(a)





Otro indicador muy utilizado es el ratio de abastecimiento externo, definido como $M/(M+VBP-X)$, que mide la proporción del consumo doméstico aparente que se satisface vía importaciones. En el Cuadro 2.5, se muestra este indicador para 1988, 1990 y 1994. Para el agregado de la manufactura, se observa que el porcentaje del consumo local que se satisfacía con importaciones pasó de 14%, en 1990, a 19%, en 1994. El desplazamiento del consumo local hacia las importaciones es claro en el

Cuadro 2.5
Ratio de abastecimiento externo M/(M+VBP-X) de
la industria manufacturera en 1988, 1990 y 1994

CIU	Descripción	1988	1990	1994
311	Fabricación de productos alimenticios, excepto bebidas	0.188	0.190	0.211
312	Fabricación de productos alimenticios diversos	0.029	0.026	0.073
313	Industria de bebidas	0.044	0.031	0.052
314	Industria del tabaco	0.000	0.000	0.024
321	Industria textil	0.060	0.047	0.158
322	Fabricación de prendas de vestir, excepto calzado	0.001	0.002	0.058
323	Ind. de cuero y prod. cuero y pieles, excepto calz. y otras prendas de vestir	0.062	0.053	0.184
324	Fab. de calzado, excepto de caucho vulcanizado, moldeado o de plástico	0.000	0.006	0.060
331	Ind. de la madera y productos de madera y corcho, excepto muebles	0.030	0.088	0.105
332	Fab. de muebles y accesorios, excepto los que son principalmente metálica	0.000	0.007	0.126
341	Fab. de papel y productos de papel	0.232	0.177	0.451
342	Imprentas, editoriales e industrias conexas	0.134	0.128	0.103
351	Fabricación de sustancias químicas industriales	0.594	0.519	0.658
352	Fabricación de otros productos químicos	0.151	0.120	0.197
353	Refinerías de petróleo	0.109	0.099	0.088
354	Fabricación de productos diversos del petróleo y del carbón	0.881	0.778	0.875
355	Fabricación de productos de caucho	0.201	0.269	0.526
356	Fabricación de productos plásticos N.E.O.P.	0.009	0.019	0.084
361	Fabricación de objetos de barro, loza y porcelana	0.077	0.141	0.323
362	Fabricación de vidrio y productos de vidrio	0.133	0.106	0.292
369	Fabricación de otros productos minerales no metálicos	0.041	0.044	0.063
371	Industrias básicas de hierro y acero	0.235	0.275	0.386
372	Industrias básicas de metales no ferrosos	0.080	0.013	0.032
381	Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	0.137	0.150	0.209
382	Construcción de maquinaria, excepto la eléctrica	0.666	0.792	0.804
383	Construcción de maquinaria, aparatos, accesorios y suministros eléctricos	0.213	0.296	0.671
384	Construcción de material de transporte	0.414	0.441	0.725
385	Fab. equipo prof. y científ.e instr. de med. y control N.E.O.P. y ap. fot. e inst. opta.	0.596	0.625	0.797
390	Fabricación de joyas y artículos conexas	0.076	0.267	0.266
Total		0.156	0.138	0.192

Fuente: JUNAC y MITINCI

Elaboración propia.

Gráfico 2.4, ya que en casi todos los sectores la relación entre el ratio para 1988 y para 1994 se sitúa hacia arriba de la diagonal.

Como era de esperarse, los sectores en los que el grado de abastecimiento externo es más alto, son productores de bienes de capital, en donde el grado de abastecimiento externo es mayor al 67% -a excepción de la fabricación de productos metálicos. Igual sucede en otros sectores intensivos en capital, tales como fabricación de papel, sustancias químicas industriales, productos derivados del petróleo y productos de caucho. Los sectores en los que la penetración de importaciones es más baja, son las bebidas, tabaco, prendas de vestir, calzado e industrias básicas de metales no ferrosos.

Gráfico 2.4
Dispersión del ratio de abastecimiento externo ($M/M+VBP-X$) en 1988 y 1994

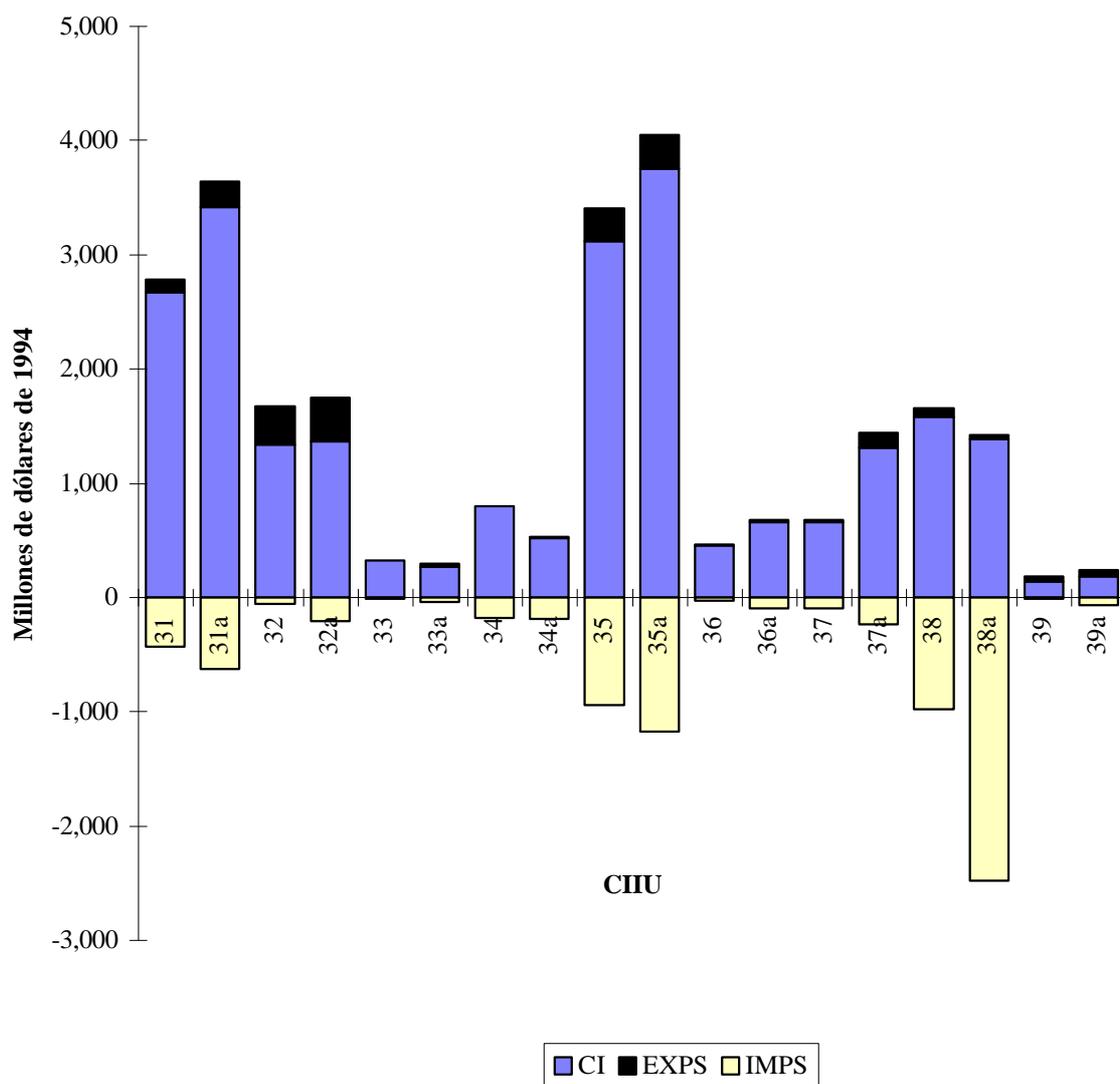
Análisis Sectorial

Con el fin de determinar la importancia del comercio exterior, se ha hecho un análisis de la evolución del consumo local de la producción interna, las exportaciones y las importaciones. Un resumen de la información estudiada se presenta en el Gráfico 2.5 en donde se observa el consumo interno, las exportaciones y las importaciones de cada tipo de bien manufacturero en 1988 y 1994. En general, el sector manufacturero está muy lejos de orientarse al mercado externo y, aún después de cuatro años de iniciado el proceso de liberalización, su desempeño depende y posiblemente seguirá dependiendo en el futuro cercano de la evolución de la demanda interna. También es claro que a pesar del crecimiento de las importaciones, la producción interna habría crecido en casi todos los sectores -con excepción del sector papel y el sector de bienes de capital. En las siguientes líneas se hace un análisis de los subsectores manufactureros específicos (Gráfico 2.6).

El CIU 31 es el segundo más grande en términos del valor total de su producción. Además experimentó un incremento real aproximado de 31% entre 1988 y 1994. La balanza comercial¹³ de este sector es negativa pero se ha mantenido estable ya que tanto las exportaciones como las importaciones crecieron de manera significativa. Debe notarse que el crecimiento de las exportaciones se debió casi exclusivamente al incremento en las ventas externas de conservas agroindustriales, en particular de espárragos.

El sector textil, confecciones y cueros, CIU 32, es el único en el que la balanza comercial es positiva, sin embargo, como consecuencia de la liberalización comercial, el saldo a favor se ha reducido considerablemente ante el crecimiento de las importaciones. Pero, éstas siguen teniendo una proporción relativamente pequeña de la producción total así como del consumo interno. Hay que considerar además que en este sector se encuentra gran parte de la producción informal que no está siendo capturada por estas cifras¹⁴.

Gráfico 2.5
Consumo interno, exportaciones e importaciones (1988-1994)

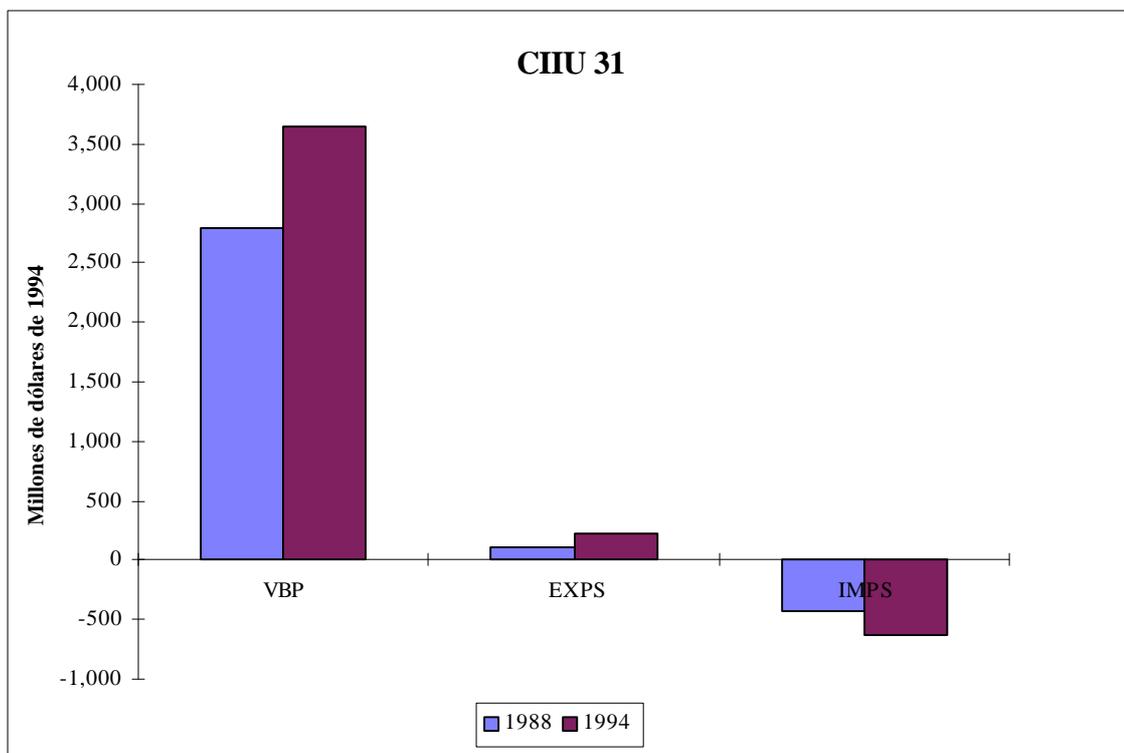


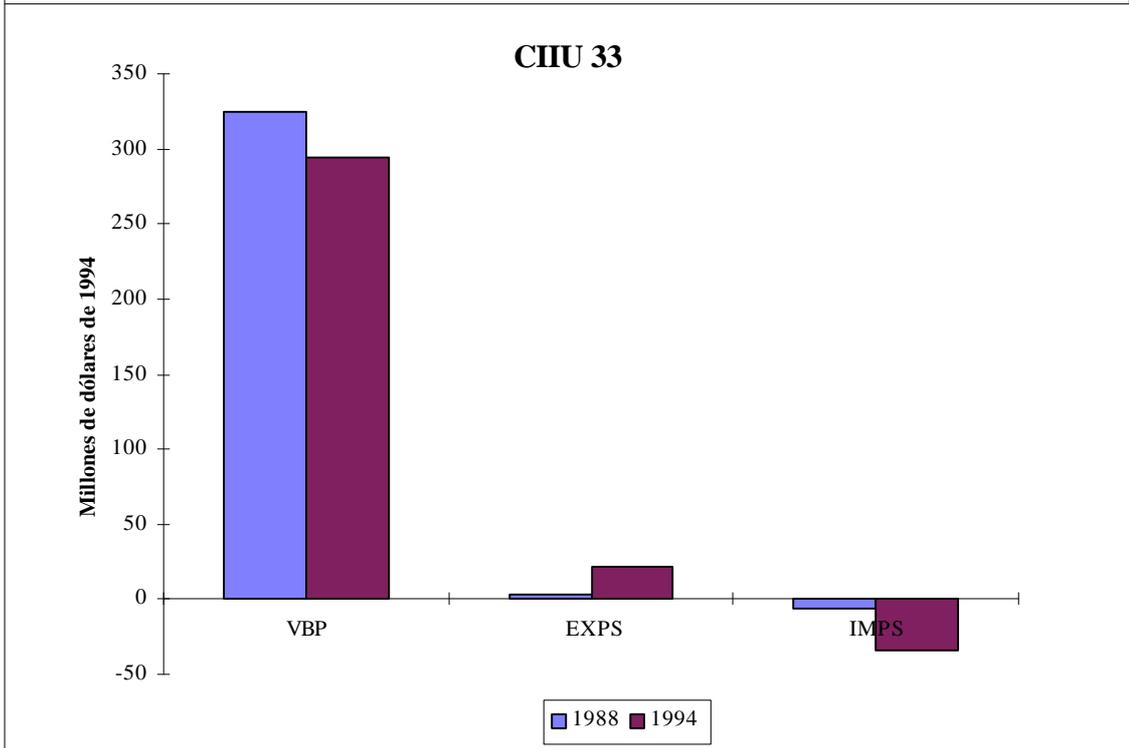
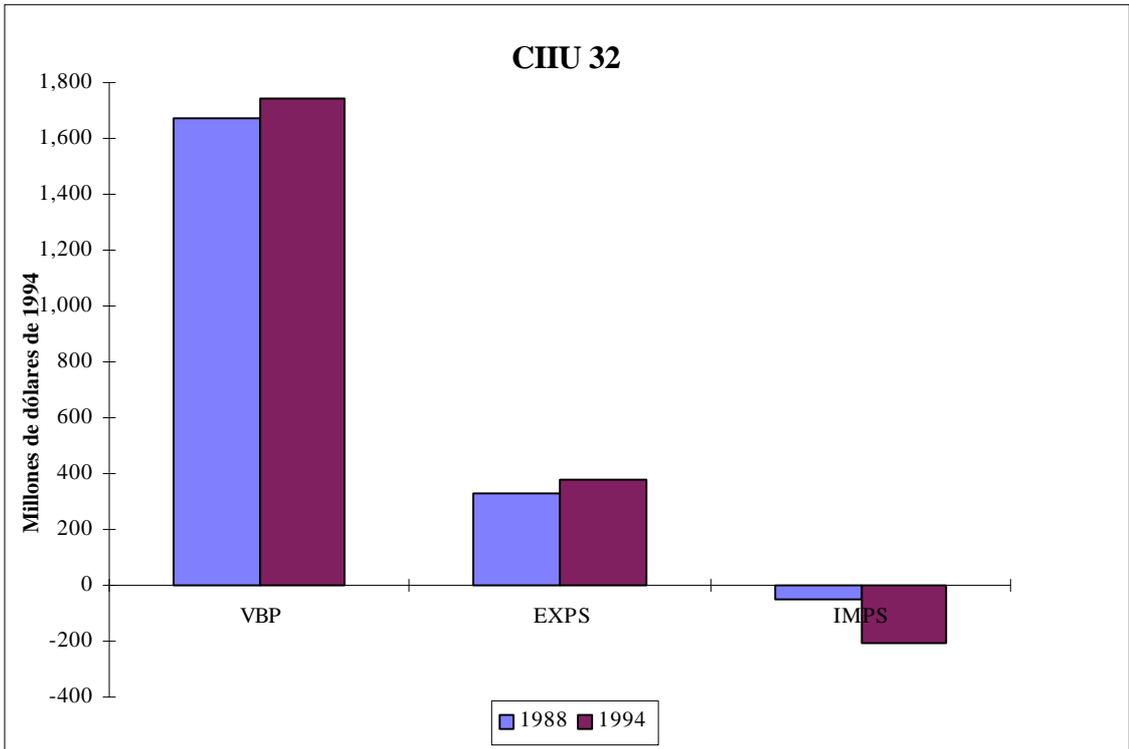
a corresponde a 1994
 CI = consumo interno
 EXPS = exportaciones
 IMPS = importaciones
 CI = se refiere a la parte del VBP consumido localmente

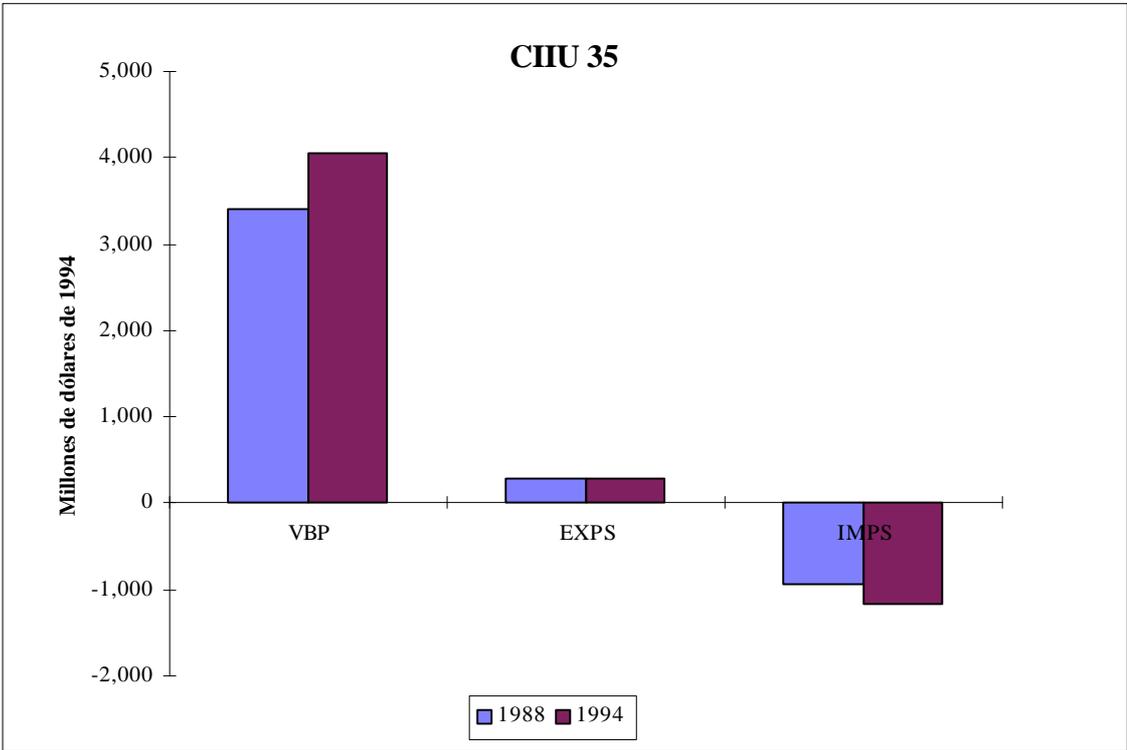
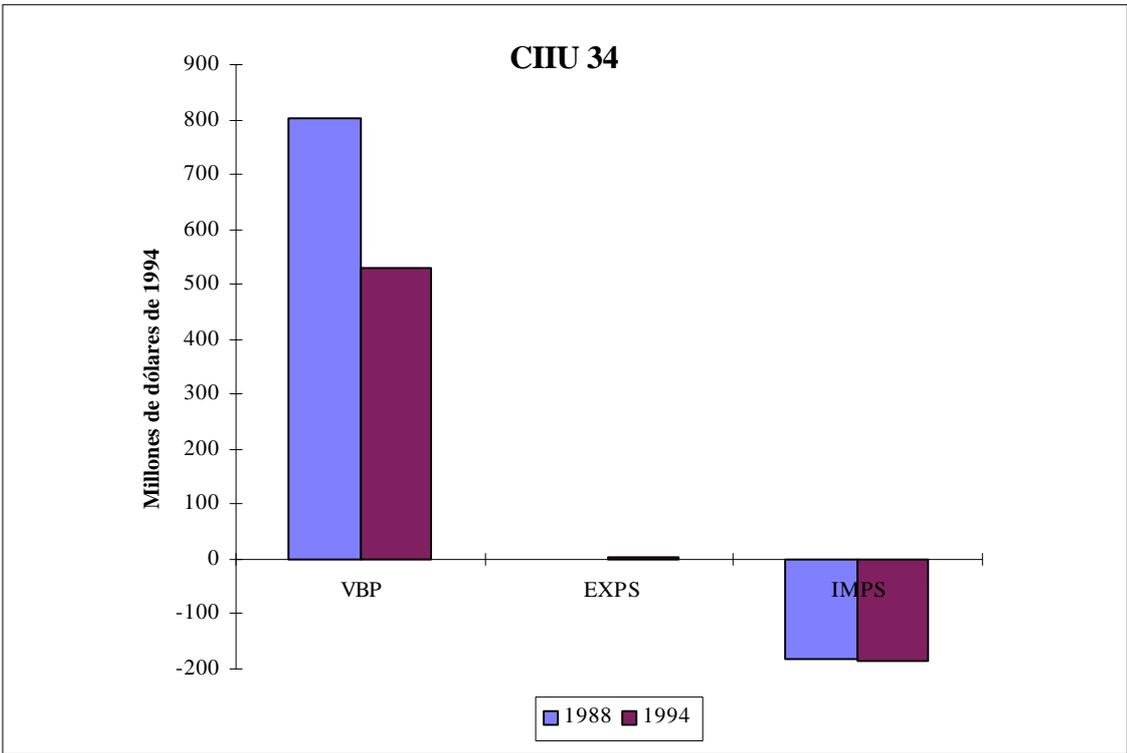
Fuente: JUNAC, MITINCI
 Elaboración propia

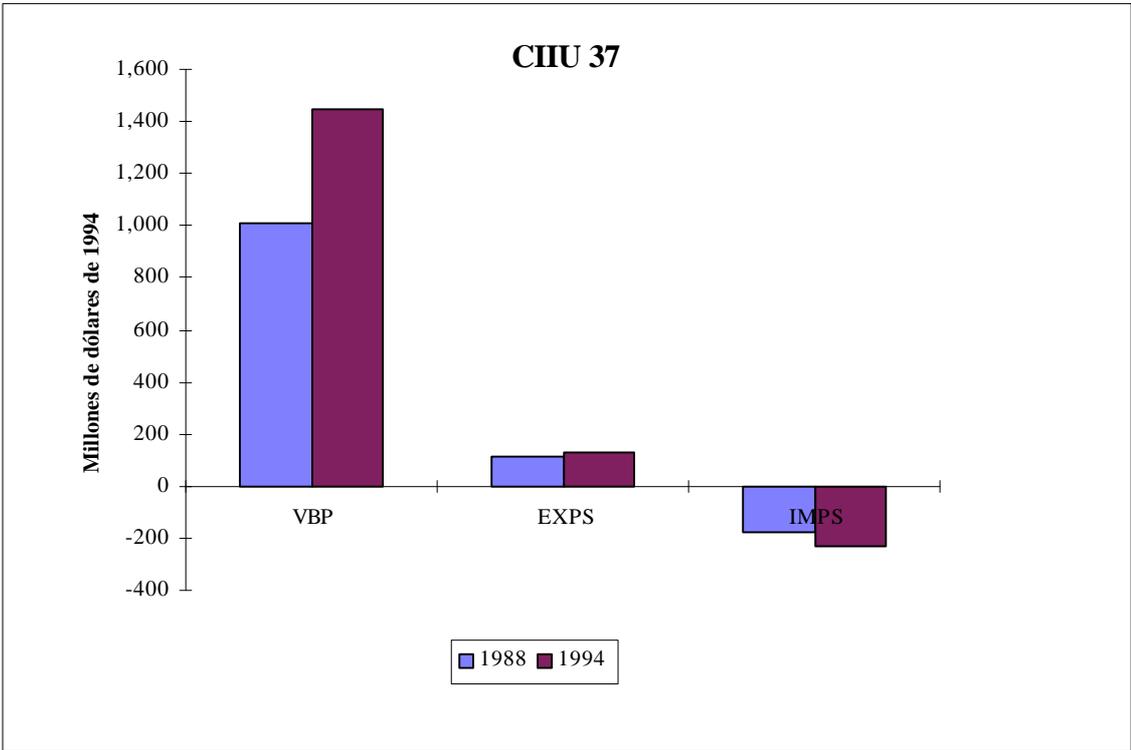
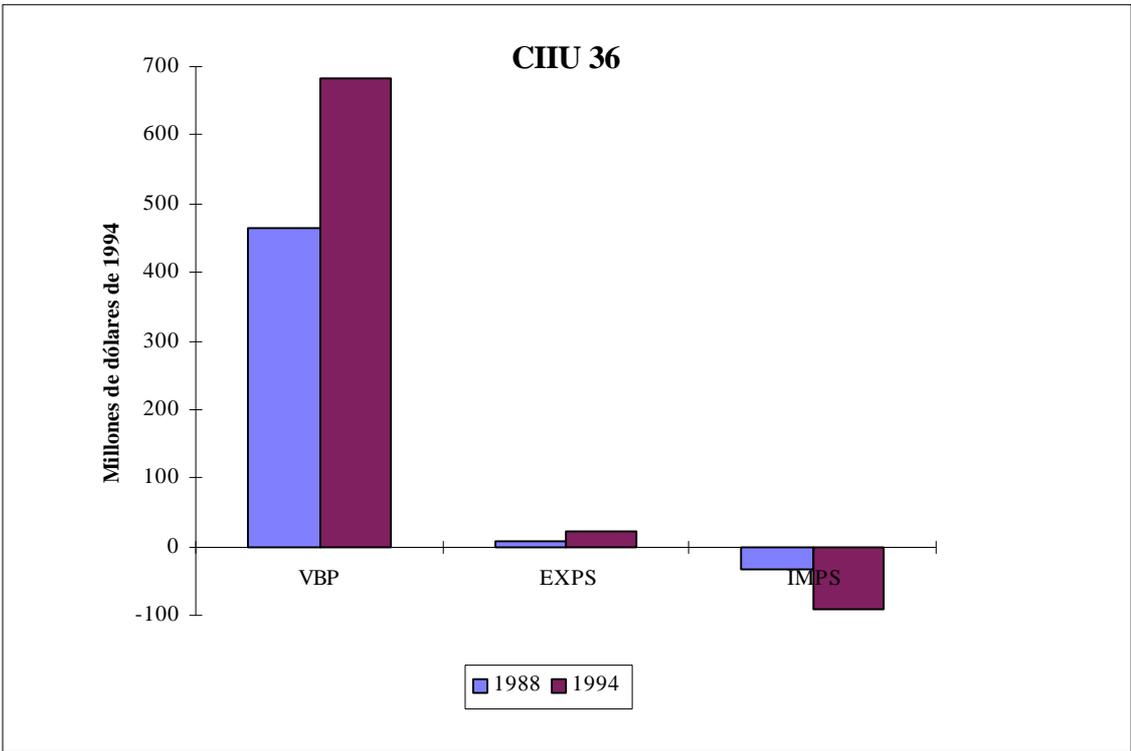
Gráfico 2.6

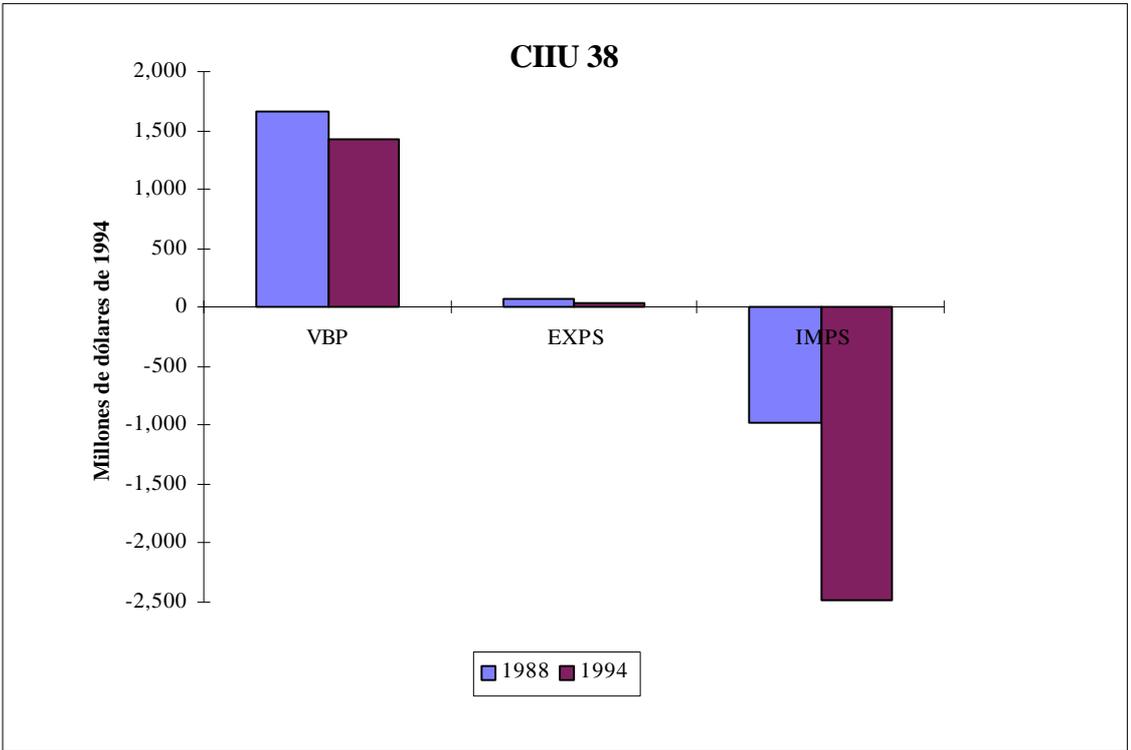
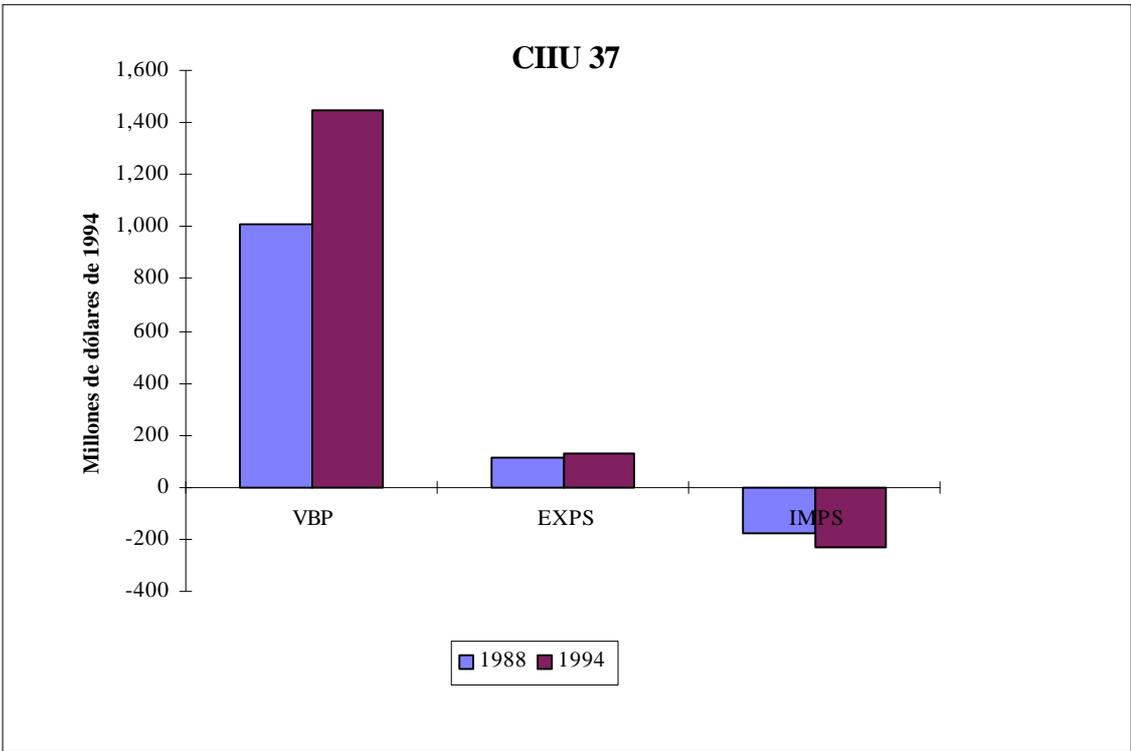
Valor bruto de producción, exportaciones e importaciones de los CIU a dos dígitos de la industria manufacturera (1988-1994)

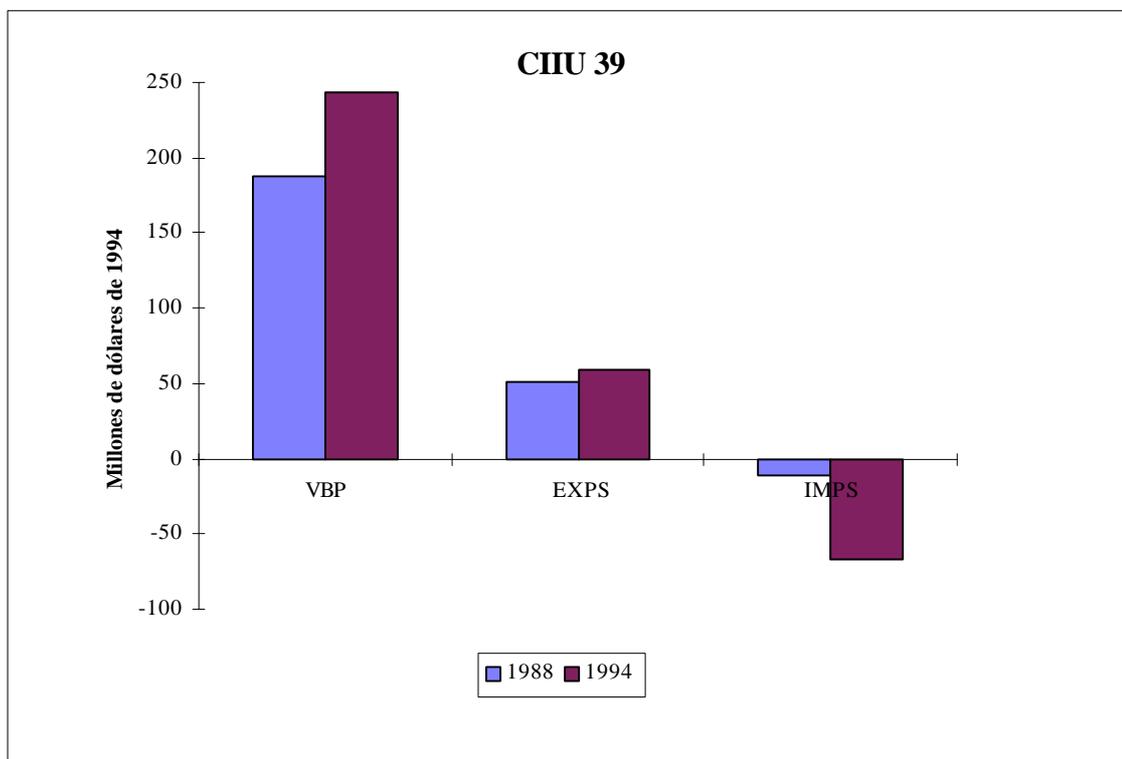












En 1988, el CIIU 33, madera y muebles constituía un sector casi sin flujos comerciales con el exterior. Luego de la liberalización se observó un flujo mucho mayor tanto de las exportaciones como de las importaciones, aun cuando todavía éstas son poco preponderantes respecto de la producción local.

En cambio, en el CIIU 34, papel, se observa una importante caída en la producción local, un nulo movimiento exportador y un elevado nivel de importaciones, lo cual hace que este sector tenga una de las mayores balanzas comerciales negativas.

La industria química, CIIU 35, que incluye la refinación de petróleo, es el subsector manufacturero más importante en cuanto al valor de su producción. Las exportaciones son relativamente pequeñas en relación al total de la producción mientras que las importaciones satisfacen casi un 20% del consumo interno total. En este sector se observa un incremento en la producción de manera simultánea a un incremento en las importaciones que -ante el estancamiento de las exportaciones- ha generado una balanza comercial cada vez más negativa. En este sector, el comercio intraindustrial es elevado, ya que a pesar de ser uno de los rubros más importantes de la exportación manufacturera, presenta también altos montos de importación.

La minería no metálica, CIIU 36, es un sector que se ha expandido de manera importante entre 1988 y 1994. Sin embargo, su balanza comercial es claramente negativa ya que un pequeño incremento en las exportaciones ha estado acompañado del mayor aumento en las importaciones, en particular de las ligadas al sector de la construcción.

Las industrias metálicas básicas del CIIU 37 han experimentado un crecimiento tanto de las exportaciones como de las importaciones, agudizándose también, en este caso, la balanza comercial negativa.

En lo que se refiere al sector productor de bienes de capital (CIIU 38), el principal fenómeno es el elevado crecimiento de las importaciones entre 1988 y 1994, y es el único sector en donde el consumo importado es mayor a la producción total nacional. Las exportaciones, poco significativas, se redujeron a la mitad en ese período. Aun cuando la producción nacional se contrajo en aproximadamente 15%, sigue siendo importante en el abastecimiento de la demanda interna. Al interior de este CIIU, se observan desempeños muy distintos al interior. Por ejemplo, en la rama 381, productos metálicos, las importaciones son menos del 18% de la producción nacional, mientras que en el resto de

los sectores, las importaciones pasaron de significar entre 0.5 y 1.5 veces la producción doméstica en 1988, a triplicarla o cuadruplicarla en 1994.

El proceso de apertura ha tenido un efecto importante en los patrones de consumo y de producción. Aun cuando el consumo importado se ha incrementado en todos los sectores, a nivel de CIIU a dos dígitos, sólo en el caso de la producción de bienes de capital es claro que las importaciones han generado una reducción de la producción nacional. En los otros casos en donde se dan reducciones en la producción -sector papel y el sector químico-, no se observa una sustitución de la producción doméstica por importaciones, ya que éstas se han mantenido estables o han crecido menos que lo que la producción interna ha caído. Esto no implica que en ramas específicas, las importaciones hayan dejado fuera de competencia a la industria nacional.

Por otro lado, aquellos sectores que han sobrevivido a la competencia de las importaciones lo han hecho a través de indispensables mejoras de su eficiencia, así como a través de un cambio de la clase de producto o del segmento del mercado al cual éste se orienta, dejándose usualmente que la demanda por productos de mejor calidad sea satisfecha por importaciones y aquella por productos de menor calidad por producción nacional.

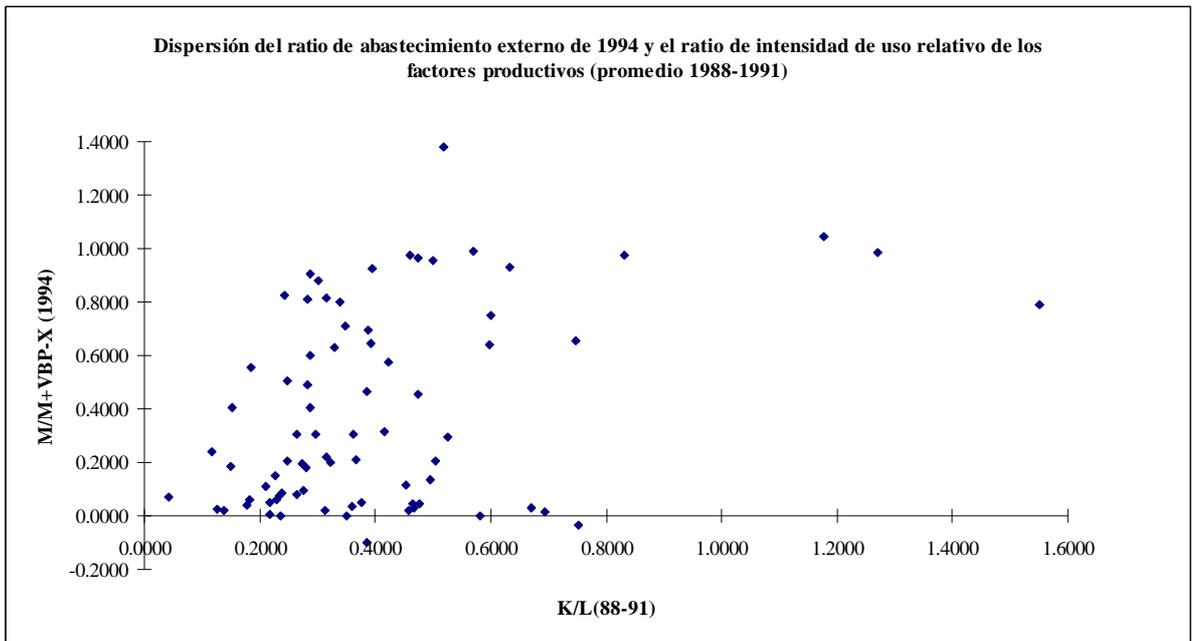
En cuanto a la generación de empleo total, importa analizar el agregado. Es posible que dada la expansión de la demanda interna en 1993 y 1994, parte de la misma, que fue cubierta por importaciones, hubiera podido ser satisfecha por la producción nacional. Sin embargo, también es claro que gran parte de ese nuevo consumo fue de bienes no producidos en el país, y que de haber sido cubierto por la producción local, hubieran sido sustituidos por bienes de menor calidad y mayor precio.

Finalmente, es interesante explorar la relación entre el incremento en el abastecimiento externo en cada uno de los sectores manufactureros y la intensidad de capital de los distintos sectores. En el Gráfico 2.7 se encuentra la relación entre el ratio de gasto en capital sobre gasto en el factor trabajo de cada sector y el ratio de abastecimiento externo, en 1994, y el cambio en el mismo ratio, entre 1988 y 1992¹⁵. Se observa una relación positiva entre el ratio de abastecimiento externo y la intensidad de

Gráfico 2.7

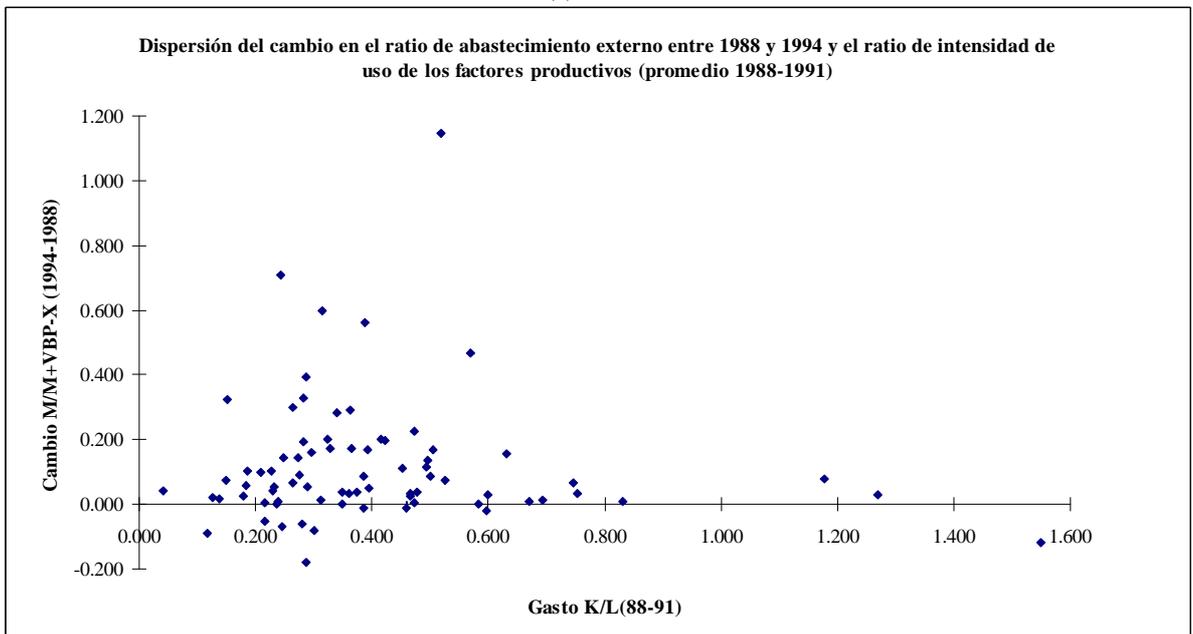
Dispersión del ratio de abastecimiento externo de 1994 y el ratio de intensidad de uso relativo de los factores productivos (promedio 1988-1992)

(a)



Dispersión del ratio de abastecimiento externo entre 1988 y 1994 y el ratio de intensidad de uso relativo de los factores productivos (promedio 1988-1992)

(b)



Fuente: MITINCI, JUNAC

Elaboración propia.

capital. Sin embargo, en el caso del cambio en el mismo ratio, la relación con la intensidad de capital parece ser negativa, lo cual sugeriría un proceso de convergencia en el que si bien se importan relativamente más bienes intensivos en capital, la apertura habría llevado a mayores cambios en el abastecimiento externo en aquellos sectores en los que antes de la liberalización se importaba relativamente menos.

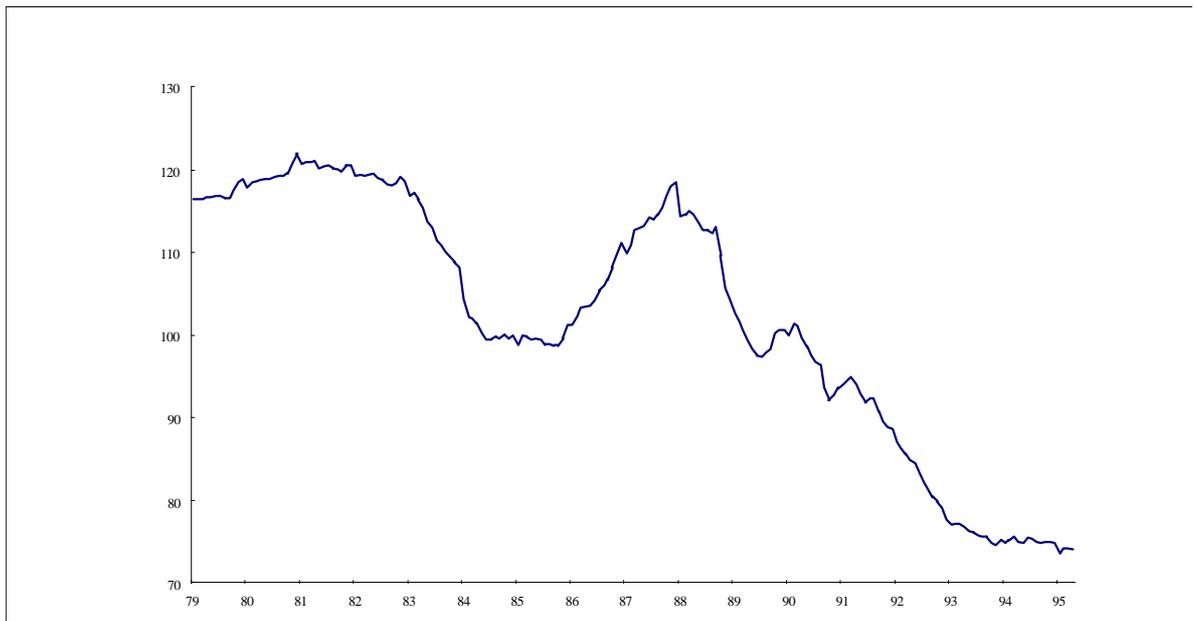
Evolución del empleo manufacturero

La evolución del empleo manufacturero en el Perú no es fácil de determinar de manera precisa debido a la falta de estadísticas y de series de tiempo con cobertura apropiada. Para poder establecer la evolución reciente del sector, se utiliza frecuentemente la serie mensual publicada por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Según ésta, la evolución del empleo fue claramente desfavorable durante la década actual, con una caída casi monotónica desde 1989 hasta 1993, año a partir del cual se empezó a recuperar de manera muy lenta (Gráfico 3.1). Este indicador es obtenido por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social a partir de información de las empresas de 100 a más trabajadores de Lima Metropolitana.

Este índice es sumamente utilizado para las discusiones de política, a pesar de que es claramente insuficiente pues se limita a Lima y a empresas grandes, en un contexto en el que justamente éstas están readecuando sus procesos de producción hacia la subcontratación, el empleo temporal y el trabajo a destajo.

Una fuente de información reciente relativamente aceptable acerca del volumen de empleo, que genera el sector manufacturero, es el Censo Nacional. En 1993, la población económicamente activa (PEA) ocupada en la industria manufacturera llegó a 758 757 personas -incluyendo sólo el área urbana. De otro lado, a partir de las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida (ENNIV) de 1985, 1991 y 1994, se hicieron estimaciones sobre los cambios en la estructura del empleo urbano según sector productivo. Con base en las estructuras obtenidas de las ENNIV y junto con la información censal de PEA y extrapolaciones hechas para años previos y posteriores al Censo Nacional se llegó a otra aproximación del empleo manufacturero¹⁶. Tanto el Censo Nacional y las ENNIV tienen como base de su información las declaraciones de los individuos y, por lo tanto, capturan el empleo

Gráfico 3.1
Índice de empleo manufacturero en empresas grandes



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción Social, sobre la base de una encuesta a empresas de 100 y más trabajadores.

manufacturero asalariado independientemente del tipo de contrato, así como todos los mecanismos de subcontratación y trabajo independiente ligados a la manufactura. Los resultados de estos cálculos se muestran en el cuadro 3.1. Entre 1991 y 1994, se observó un incremento en el empleo manufacturero de 676 125 a 771 599 personas, es decir, una tasa de crecimiento anual de 4.5 por ciento. Según estas estimaciones, el empleo manufacturero se habría estancado sólo en el sector productor de bienes de capital.

Cuadro 3.1.
Estructura del empleo urbano no agrícola ^{b/}

	Censo Nacional ^{c/}		ENNIV			Tasas de Crecimiento ^{a/}		
	1993	(%)	1985-86	1991	1994	85/94	85/91	91/94
Minería	50,363	1.2	41,287	68,417	52,609	3.1	10.6	-8.4
<i>Manufactura</i>	758,757	17.8	660,593	676,125	771,599	2.0	0.5	4.5
Bienes de Consumo	-	-	443,836	402,455	442,792	0.0	-1.9	3.2
Bienes Intermedios	-	-	103,218	140,859	197,284	8.4	6.4	11.9
Bienes de Capital	-	-	113,539	132,810	131,522	1.9	3.2	-0.3
Electricidad y Agua	19,115	0.4	30,965	28,172	26,304	-2.0	-1.9	-2.3
Construcción	236,120	5.5	161,708	173,056	219,204	3.9	1.4	8.2
Comercio al por mayor	274,688	6.4	123,861	209,277	337,574	13.4	11.1	17.3
Comercio al por Menor	954,041	22.4	908,315	1,094,678	1,236,311	3.9	3.8	4.1
Hostales y Restaurantes	136,380	3.2	202,995	197,203	162,211	-2.8	-0.6	-6.3
Transporte y Comunicaciones	361,426	8.5	209,876	269,645	359,495	7.0	5.1	10.1
Banca y Finanzas	296,597	7.0	147,945	197,203	201,668	3.9	5.9	0.7
Administración Pública	335,437	7.9	275,247	269,645	254,277	-1.0	-0.4	-1.9
Servicios Personales	837,881	19.7	677,796	841,131	762,830	1.5	4.4	-3.2
PEA OCUPADA	4,260,805	100.0	3,440,588	4,024,551	4,384,083	3.1	3.2	2.9

Nota: La PEA de 1993 incluye a los que no especifican sector de ocupación. Estos 524 845 individuos han sido repartidos proporcionalmente entre todos los sectores. La distribución porcentual está hecha sobre los que sí especifican una actividad.

a/ promedio anual

b/ Mayores de 15 años. No incluye agricultura, caza, silvicultura y pesca.

c/ En el caso del Censo Nacional, el empleo urbano en 1993 en los sectores de agricultura, caza y silvicultura fue de 492 000 trabajadores y de 41000 trabajadores en el sector pesca.

Fuente: ENNIV, Censo Nacional

Esta evolución es evidentemente distinta a la derivada del índice de empleo manufacturero de las empresas grandes¹⁷. Esto evidencia que el empleo manufacturero no se habría contraído, sino más bien que la estructura del empleo se habría modificado, reduciéndose en las empresas grandes e incrementándose en los establecimientos más pequeños.

Otra fuente de información disponible es la Estadística Manufacturera del MITINCI. Esta abarca los establecimientos industriales con cinco o más trabajadores y está disponible sólo hasta 1992. La información sobre el empleo que se recaba de estas empresas¹⁸ permite conocer el empleo permanente de obreros y empleados. Las estimaciones de empleo total para los últimos años, disponibles para la manufactura con más de cinco trabajadores, oscilan entre 250 000 y 300 000 trabajadores -cifra muy por debajo de la que indica el Censo de 1993.

La discrepancia entre ambas fuentes se debe en parte al empleo manufacturero asalariado informal y a trabajadores independientes que se dedican a actividades manufactureras. Gran parte de ellos se vincula a las empresas con más de cinco trabajadores como eventuales, a destajo y por subcontratación. Con el fin de estimar el volumen de empleo que se podría estar generando a través de este tipo de vínculos laborales, se utiliza la información consignada en la Estadística Manufacturera en los rubros de remuneraciones pagadas al personal eventual y pagos por trabajos de carácter industrial que, junto con el cálculo de remuneración implícita, permite generar estimaciones del empleo eventual.

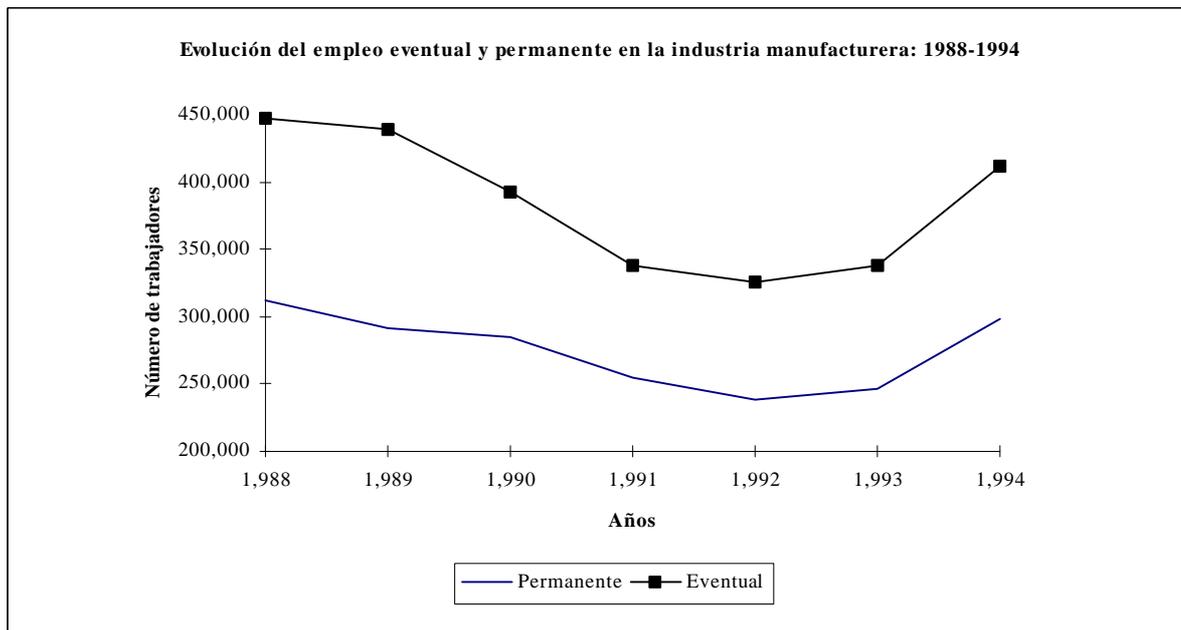
Para estimar el número de puestos de trabajo no permanentes en el sector manufacturero comprendido en la Estadística Manufacturera del MITINCI, se realizaron varias simulaciones. En un primer caso, se dividió el total de remuneraciones pagadas al personal permanente (sueldos y salarios) entre el número de empleados y obreros permanentes, con lo cual se obtuvo una remuneración anual implícita. Luego se dividió el total de gasto en remuneraciones pagadas al personal eventual (partida 5.2 de la Estadística Manufacturera), otros gastos de personal permanente y eventual (partida 5.3)¹⁹ y los pagos por trabajos de carácter industrial (partida 4.6.1) realizados durante el año, entre dicha remuneración implícita.

Detrás de esta metodología está el supuesto de que tanto los trabajadores permanentes como los eventuales reciben en promedio la misma remuneración como pago por sus servicios²⁰. En otra simulación se hizo una modificación teniendo en cuenta que los trabajadores permanentes generan un costo directo adicional de 18% a la empresa por costos no salariales. Finalmente, se asumió que la remuneración-promedio en los puestos de trabajo no permanentes era la remuneración implícita sólo de los obreros, bajo el supuesto de que es más probable que los trabajadores eventuales ocupen puestos de obreros que de empleados. Estas dos últimas simulaciones dieron resultados similares y los cálculos que se presentan corresponden a la última simulación.

En el Gráfico 3.2 se presenta la evolución del empleo eventual estimado y permanente en la industria manufacturera entre 1988 y 1994. De acuerdo con las estimaciones de empleo total, se tiene que, en 1992, último año para el cual se ha elaborado la Estadística Manufacturera del MITINCI, el número total de trabajadores ocupados en la industria manufacturera ascendía a 563 742 personas. Nótese que en ese año el empleo industrial habría llegado a su punto mínimo²¹. De éstos, el 42% aproximadamente eran trabajadores permanentes, de los cuales el 41% eran empleados y el 59%, obreros. El 58% restante estaría conformado por trabajadores eventuales, trabajadores contratados a destajo para tareas específicas y trabajadores involucrados indirectamente en el trabajo productivo de estas empresas a través de la subcontratación. Estas cifras son consistentes con el crecimiento y la elevada incidencia de eventualidad encontrada por Gárate y Ferrer (1995), quienes la determinan en un 49% del empleo asalariado de Lima Metropolitana en 1993.

Gráfico 3.2

Evolución del empleo eventual y permanente en la industria manufacturera (1988-1994)



Nota: El empleo permanente se obtiene directamente de la Estadística Manufacturera. El empleo eventual, de estimaciones propias realizadas con información de la Estadística Manufacturera, según la metodología detallada en el texto.

Fuente: MITINCI

Elaboración propia

Los datos de empleo para 1993 y 1994 son estimaciones. Se calculó el número de trabajadores ocupados en la industria manufacturera a partir de las tasas de crecimiento de los índices de volumen físico de cada CIU a tres dígitos y de los ratios promedio empleo-valor bruto de la producción del período 1988-1992²². Así, se asumió implícitamente que la elasticidad-ingreso de la demanda por trabajadores era unitaria. En otras palabras, un incremento de n% en la producción fabril genera un aumento de igual magnitud en la demanda. De esta forma, las estimaciones para 1993 y 1994 representan las cifras máximas que podría estar alcanzando el empleo manufacturero. Esto se debe al supuesto de que todo el incremento de la producción en el sector manufacturero se traduce en un crecimiento de la misma magnitud en la demanda por mano de obra. En este sentido, las estimaciones para estos dos años son más bien una cota superior, siendo muy probable que el dato real esté debajo de estas estimaciones.

Con estos supuestos, las estimaciones obtenidas señalan una recuperación del empleo total en la industria manufacturera de casi 4% en 1993, y alrededor del 22% en 1994. En cifras absolutas, estas tasas de variación implican un empleo de 584 287 y 710 752 trabajadores (permanentes y no permanentes) ocupados en el sector manufacturero en dichos años, respectivamente. Así, entre 1992 y 1994, se habrían recuperado 147 010 empleos, es decir un incremento de 26 por ciento²³. Sin embargo, estas estimaciones de empleo manufacturero fueron ajustadas debido a que cualquier incremento en la productividad del trabajo que se pudiera haber observado como consecuencia de la necesidad de mantenerse en el mercado -dada la competencia de las importaciones- tiene un efecto negativo sobre el empleo en el corto plazo.

Dado que no se cuenta con una serie de tiempo de empleo consistente hasta 1994 para el sector manufacturero, no es posible conocer de manera precisa la evolución de la productividad. En 1995, representantes del gremio industrial argumentaban que se habían observado crecimientos de la productividad de más de 20% en 1993 y 1994.

Estos cálculos se derivaban de comparar la evolución favorable del producto industrial con las fuertes caídas del empleo industrial en empresas grandes.

Estos crecimientos de la productividad son poco creíbles, si se le comparan con otras experiencias posteriores a una liberalización. Por ejemplo, para el caso chileno, uno de los más exitosos, Edwards y Cox-Edwards (1991) calculan que el crecimiento de la productividad del trabajo entre 1978 y 1981 fue de 13.4% en promedio anual. En México, luego de la reforma, el Banco Mundial (1992) determinó un crecimiento del 4.3% de la productividad.

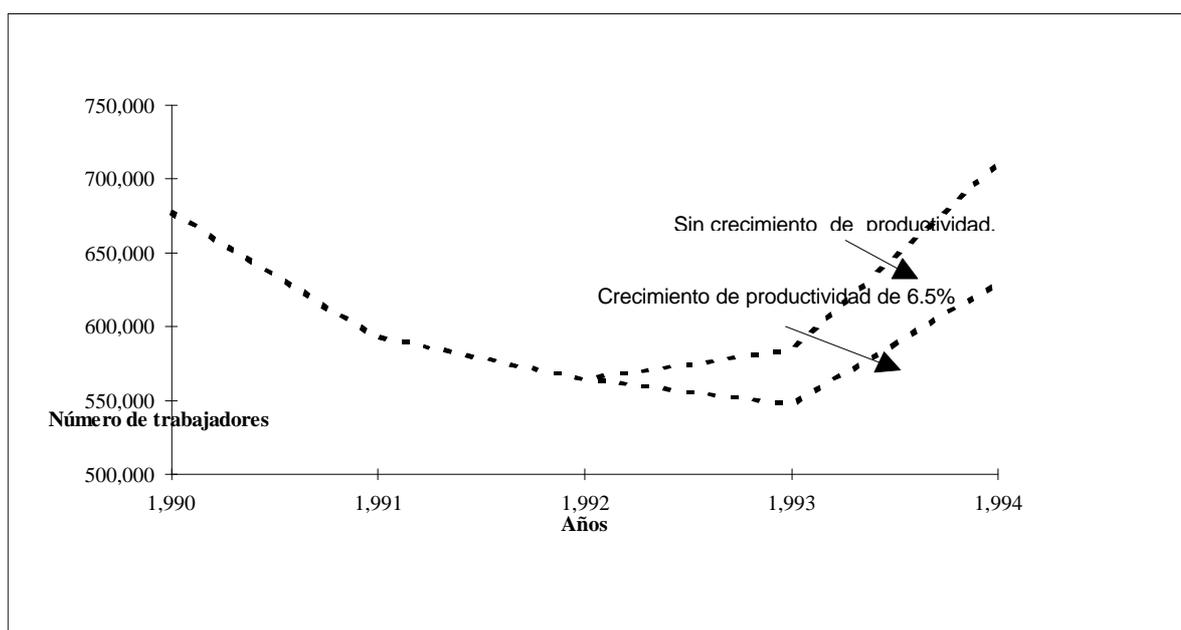
En el caso del Perú, los cálculos basados en los cambios en los ingresos, estimados a partir de ecuaciones de ingreso (Saavedra, 1996a), muestran que, al comparar individuos con las mismas características, el ingreso real promedio por hora de los trabajadores del sector manufacturero -formal e informal- creció en 20.8% entre 1991 y 1994. Es decir, a una tasa promedio anual del 6.5 por ciento. En un contexto de liberalización del mercado de trabajo, de *facto* primero y regulada después, es poco probable que el crecimiento del ingreso real pueda ser mayor al crecimiento de la productividad. Por lo tanto, esta cifra estaría sugiriendo más bien una cota superior para el crecimiento de la productividad.

Asimismo, utilizando la evolución del PBI industrial y las estimaciones de la PEA ocupada manufacturera para 1991 y 1994 a partir del Censo y las ENNIV de 1991 y 1994, se estima un crecimiento de la productividad media de 3.1%, es decir a una tasa de crecimiento de 1.02% anual.

Dada la información disponible, no es posible evadir un alto grado de arbitrariedad para la elección de un supuesto razonable de cambios en la productividad. Con fines ilustrativos, se ha realizado una simulación de los cambios en el empleo, asumiendo un incremento en la productividad de 6.5% anual en 1993 y 1994 para las empresas con cinco o más trabajadores (Gráfico 3.3). Asumiendo estos incrementos en la productividad, el empleo manufacturero en estas empresas habría llegado, en 1993, a 547 455 y, en 1994, a 629 564 trabajadores.²⁴

Utilizando las estimaciones de empleo con distintos supuestos de crecimientos de productividad se realizó un ejercicio de consistencia de cifras. Los resultados se muestran en el Cuadro 3.2. Como se observa, según la información derivada del Censo, en 1993 el empleo manufacturero total era de 758 757 trabajadores. Según las estimaciones con base en la Estadística Manufacturera, el empleo en empresas con cinco y más trabajadores era de 547 455 (incluyendo trabajo eventual, subcontratado y a destajo), en el caso de un supuesto de crecimiento de la productividad de 6.5% (panel inferior).

Gráfico 3.3.
Evolución del empleo manufacturero para empresas de cinco a más trabajadores*
(1988-1994)



Nota:

* Se incluyen trabajadores eventuales

Fuente: MITINCI.

Elaboración propia

En consecuencia, asumiendo que no hubo incrementos de productividad en la microempresa, alrededor de 211 000 trabajadores habrían estado en estas últimas y no ligados vía contratos a ningún tipo de empresas grandes en ese año. Bajo este mismo supuesto y asumiendo un empleo total de 771 599 trabajadores, en 1994 al menos 142 000 trabajadores habrían estado en esa condición.

La conclusión a la que se puede llegar a partir de este ejercicio, es que luego del período de ajuste no se observa una contracción grave del empleo manufacturero. En todo caso en 1993 y 1994 ya se habría notado una recuperación. El cruce de varias fuentes de información permite concluir que el empleo en este sector ha cambiado de estructura, incrementándose la incidencia de relaciones de trabajo que no generan vínculos laborales permanentes y que llegan a representar más de la mitad del empleo. El empleo en microempresas y las modalidades de contrato no típico tienen cada vez una mayor importancia.

En 1994, los 142 000 empleos manufactureros que no habrían estado vinculados de ninguna forma a empresas con cinco o más trabajadores, serían con seguridad informales, asalariados o independientes en empresas pequeñas con relativamente escaso capital físico y, por lo tanto, con bajas productividades y bajos ingresos. En este sentido, la problemática del empleo no se relaciona con la falta de puestos de trabajo sino con la calidad de los mismos.

CAPÍTULO IV

Cambios en el empleo manufacturero como consecuencia de las reformas comerciales

4.1 Estimación del empleo perdido

Como consecuencia del proceso de liberalización de las importaciones y del cambio en los precios relativos, es natural que algunos sectores se contraigan y que otros se expandan. La usual resistencia a una liberalización se da porque aquellos sectores que habían podido abastecer el mercado interno sólo debido a la protección derivada de los impuestos a las importaciones -aun cuando sus costos unitarios eran mayores a los de empresas en el exterior- se ven enfrentados a una mayor competencia.

Es posible que algunas empresas tuvieran la tecnología necesaria para competir pero, al existir un arancel, gozaban de una renta y no se veían presionadas a introducir mejoras administrativas, organizativas o tecnológicas que les permitiera obtener mayores ganancias a través de la oferta de productos de mayor calidad a menor precio. Esas empresas, luego de la liberalización, dejan de gozar de estas rentas y su permanencia en el mercado dependerá de su flexibilidad para incrementar su productividad, reducir sus costos y competir con bienes importados. Otra posible estrategia de supervivencia es cambiar el giro de la producción aun permaneciendo en el mismo sector, pero satisfaciendo un nicho específico del mercado, por ejemplo, de bienes con menor calidad y menor precio que el sustituto importado. Finalmente algunos sectores, cuya existencia dependía sólo de la protección arancelaria, deberán salir del mercado.

La información disponible no permite conocer el empleo que se puede haber perdido como consecuencia de los cambios en los procesos productivos de empresas que pudieron adaptarse y que sobrevivieron a la competencia externa y que no redujeron su producción. Las estimaciones de pérdidas de empleo se limitan a determinar de manera contrafáctica cuánto empleo se hubiera generado si se hubiera mantenido el mismo grado de abastecimiento interno neto dado un crecimiento del consumo.

El cálculo realizado conlleva la adopción de varios supuestos. En algunos casos, estos son necesarios debido a la falta de información y, en otros, son simplificaciones que constituyen limitaciones de la metodología. Así, para calcular el empleo perdido como consecuencia de los cambios en los patrones de comercio -luego de la liberalización- se mide primero cuánto del mismo se hubiera generado de haberse mantenido los mismos ratios de valor bruto de producción respecto del consumo interno aparente (Cuadro 2.4). Es decir, se estima el empleo que se hubiera generado entre 1992 y 1994 -con los niveles de demanda interna en esos años- si los coeficientes de importaciones o el grado de penetración de las importaciones para la satisfacción de la demanda interna, no se hubieran incrementado tal como ocurrió a partir de 1992. En vista del crecimiento en la demanda interna, es claro que el empleo y la producción hubieran sido mayores si los coeficientes de importaciones no se hubieran elevado.

La producción doméstica de cada sector se puede dividir de la siguiente forma:

$$C_i = VBP_i + (M_i - X_i)$$

donde:

- C_i = es el consumo interno aparente de los bienes clasificados en el sector CIU i a tres dígitos;
 VBP_i = valor bruto de producción del sector i ;
 $(M_i - X_i)$: importaciones netas del sector i

A partir de esta misma información se construyen los ratios para un año-base:

$$g_{91} = \left(\frac{VBP_i}{VBP_i + M_i - X_i} \right)^{91}$$

El cálculo del producto bruto contrafáctico de cada sector se realiza multiplicando este ratio del año-base por el consumo interno aparente de cada año. A partir de este producto simulado y con base en la productividad-media del año-base $(VBP/L)_{91}$, se calcula el empleo que se hubiera observado, dado el consumo aparente, de haberse mantenido el ratio g^{25} . Así, el empleo simulado se calcula como:

$$\text{Empleo Simulado}_t = \frac{L_t}{VBP_t} = g_{i91} \cdot \left(\frac{\text{Consumo}_t}{\text{Consumo}_{91}} \right)_{91} \cdot (VBP_t + M_t - X_t)$$

La diferencia entre el empleo observado y simulado para cada sector permite determinar la pérdida neta -o ganancia neta- de empleo derivada de los cambios en el comercio exterior²⁶. Los ratios de productividad se asumen como constantes, lo cual es un supuesto restrictivo en un contexto de liberalización del comercio exterior.

Cabría esperar que si muchas empresas han salido del mercado como consecuencia de la apertura, las que sobrevivieron -así como las nuevas empresas- son más productivas que aquellas que crecieron al amparo de barreras arancelarias y que sólo eran competitivas debido a esta protección. Nótese que las estimaciones parten de comparar un empleo simulado, para el cual se asume que no hubo liberalización, y un empleo «real» que es también una estimación.

Como se vió más arriba, el empleo manufacturero, en 1994, habría sido de 710 000 trabajadores sin ningún crecimiento de la productividad y de 629 564 trabajadores si el crecimiento de la productividad del trabajo hubiera sido de 6.5 por ciento. Es razonable pensar que la cifra real está más cerca de esta última estimación. Sin embargo, si se le utiliza como base de comparación del empleo simulado sin liberalización, se estaría sobreestimando el empleo perdido exclusivamente debido al cambio en los patrones de comercio exterior. La razón es que no es fácil desligar el crecimiento de la productividad de la liberalización misma.

Para las estimaciones de empleo perdido, se debe comparar el empleo simulado con el «real» que se habría dado si es que no hubiera crecimiento de la productividad. Si se utilizan las estimaciones de empleo en las que se considera un incremento en la productividad, también se estaría considerando como empleo perdido debido al comercio exterior a aquel empleo perdido por las mejoras en la productividad del trabajo, lo cual puede o no deberse a la liberalización.²⁷

Una crítica a este tipo de cálculos, es que se está asumiendo de manera implícita que el sector manufacturero podría haber satisfecho con su producción interna cualquier importación realizada luego de la liberalización, es decir que los bienes nacionales y extranjeros son sustitutos en todas las ramas lo cual, claramente, no es cierto.

En consecuencia, en los cálculos se ha optado por realizar una simulación en la que la cota máxima de empleo simulado es el mayor empleo que alguna vez generó el sector. Es decir, se quiere saber cuanto empleo se hubiera generado de haberse mantenido la estructura de precios relativos, previa a la liberalización, con el mismo aparato productivo existente antes del episodio.

En la interpretación de estas cifras, debe tomarse en cuenta el contexto macroeconómico en el cual estarían ocurriendo pérdidas de empleo como consecuencia de la liberalización. Si la demanda interna estuviera estancada, y se da una liberalización, es claro que las mayores importaciones desplazan a la producción nacional.

Sin embargo, en un contexto de crecimiento, es arbitrario determinar cuánto de la mayor demanda podría ser satisfecha por las importaciones y cuánto por una producción nacional en expansión. La utilización de la cota superior mencionada es un primer paso, pero puede llevar a sobreestimar las pérdidas si la cota está sobreestimada o si el sector está creciendo, y su empleo aumenta más allá la cota pero en el que las importaciones también crecen muy rápido. De otro lado, en un contexto de crecimiento, el empleo perdido que se pudiera encontrar es en realidad empleo que se dejó de ganar.

Los cálculos se realizaron utilizando las estimaciones de empleo manufacturero que incluye los puestos de trabajo del personal permanente y eventual (véase Capítulo III). En el Cuadro 4.1 se reportan las pérdidas brutas y las pérdidas netas. Las primeras no toman en cuenta los sectores en los que se ganó empleo como consecuencia del cambio de patrones en el comercio exterior, mientras que las pérdidas netas incluyen todos los sectores.

Según esta metodología, los principales sectores que habrían perdido o dejado de ganar empleos a través de la satisfacción por parte de la producción nacional de la mayor demanda interna serían los sectores de confecciones, calzado, otros productos químicos, construcción de maquinaria no eléctrica y construcción de material de transporte²⁸.

En unos cuantos sectores, como la fabricación de productos alimenticios, de muebles, la refinación de petróleo y productos plásticos, se encuentran ganancias netas debido al cambio en los patrones de comercio -en particular como consecuencia de un mayor aumento de las exportaciones.

En suma, se encuentra que, en 1994, el efecto neto del cambio en los patrones de comercio, es decir incluyendo exportaciones e importaciones, habría sido una pérdida neta de 90 965 empleos, con lo cual el empleo manufacturero ligado a empresas con cinco o más trabajadores habría sido 12.6% mayor que el realmente observado. Para 1992 y 1993, estas cifras fueron de 97 636 y 118 305 puestos de trabajo. Dado el crecimiento en las exportaciones en 1995, es muy factible que las pérdidas netas de ese año hayan sido menores que las del año anterior.

4.2 Estimación del empleo exportador

En las discusiones académicas se plantea muchas veces que es el sector exportador el que tendría un rol preponderante en la generación de empleo. Si se analiza el sector exportador de manera desagregada, se encuentra, sin embargo, que la mayor parte de las exportaciones se basan en recursos naturales, actividades poco intensivas en mano de obra.

Por ejemplo, según estimaciones realizadas por el Instituto de Estudios Mineros (IDEM), en 1994, el sector minería y de petróleo fue generador del 44% de las exportaciones, y de 44 000 empleos directos. Según el Censo, 72 170 personas se dedicaban a la actividad de explotación de minas y de canteras. Aun cuando el sector minero expandirá su producción de manera importante en el futuro cercano, su impacto sobre el empleo sería pequeño. De otro lado, la participación del sector pesquero en las exportaciones fue del 16%, y generó 41 988 empleos en la pesca marítima, según el Ministerio de Pesquería²⁹. Las principales exportaciones agrícolas -algodón, caña de azúcar, café y mango- sólo significan un 6% del valor exportado y generan 54 000 empleos.

En cambio, un sector para el cual se espera un crecimiento del sector de exportación no tradicional, es la manufactura, siempre y cuando se den las condiciones adecuadas. En 1994, las exportaciones manufactureras ascendieron a 1155 millones de dólares, es decir, un cuarto de las exportaciones totales. En este capítulo se presentan montos estimados del empleo manufacturero ligado a la producción destinada al mercado externo.

Las estimaciones se realizaron con base en los ratios exportaciones sobre VBP presentados más arriba³⁰, el volumen total de empleo estimado y el ratio de trabajadores entre VBP. Por falta de información adicional, se asume que la relación del número de trabajadores por unidad de producción es única para toda la producción de cada sector CIU a cuatro dígitos. Esto no es necesariamente cierto, puesto que al interior de un sector CIU algunas ramas específicas se dedican a la producción interna y otras a la producción para el exterior. En el supuesto que las últimas tengan estándares de calidad más elevados, es posible que sean menos intensivas en mano de obra que los sectores orientados al mercado interno. Así, se podría estar sobreestimando el empleo generado por el sector exportador.

Con el fin de mostrar una cota superior para el empleo exportador, se utilizó la estimación de empleo con un crecimiento nulo de la productividad (Cuadro 4.2). Se observa que, como máximo en 1994, el empleo manufacturero ligado a las exportaciones llegó a ser de 79 272 puestos de trabajo; es decir, un 12% del empleo total. La industria textil, de confecciones y cueros es el sector que más empleo generó, con una participación de casi el 42% en el empleo

manufacturero exportador. El segundo sector más importante lo constituyen las industrias alimenticias que habrían incrementado su empleo exportador, generando 20 519 puestos de trabajo.

Conclusiones y comentarios finales

Comparada con otros países latinoamericanos, la economía peruana presenta coeficientes de apertura relativamente bajos dado su nivel de ingreso real. A pesar de que en la actualidad el país importa parte significativa de su consumo manufacturero total, sus niveles de integración con el mercado externo no son muy altos para ser una economía pequeña.

Como consecuencia del proceso de liberalización se dieron cambios importantes en el patrón de consumo, de la producción y del comercio exterior en el sector manufacturero. Las importaciones de bienes manufactureros crecieron casi sin excepción. Si bien en algunos sectores, el aumento de la demanda interna a partir de 1993, fue satisfecho tanto por las importaciones como por la producción doméstica, en otros sectores específicos, tales como el papel, caucho, sustancias químicas industriales y bienes de capital, incluyendo material de transporte -pero con excepción de la fabricación de productos metálicos- la producción se contrajo y las importaciones efectivamente reemplazaron la producción nacional. Por otra parte, el patrón de crecimiento de las exportaciones casi no ha sido modificado. Aun cuando algunas ramas manufactureras han mostrado cierto dinamismo, los cambios en los coeficientes de exportaciones/VBP han sido poco notables.

En el corto plazo, un proceso de liberalización comercial y de ajuste estructural tiene un efecto sobre el nivel de empleo, ya que los sectores que se contraen expulsan empleo a una tasa más rápida que la de los sectores que se expanden y que absorben empleo. Algunos trabajadores pueden moverse rápidamente a los sectores en expansión pero, en muchos casos, el tipo de trabajadores que son expulsados de unos sectores puede que no tengan las mismas características que se requieren para los trabajadores de los sectores emergentes.

En el caso del Perú, las estimaciones de empleo manufacturero, derivadas del Censo Nacional y de la ENNIV, muestran que éste creció entre 1991 y 1994, por encima del observado en 1985. De otro lado, según las estimaciones a partir de la Estadística Manufacturera, el empleo permanente y no permanente ligado a empresas con más de cinco trabajadores habría caído de manera importante hasta 1993 (véanse anexos 5 y 6) y se habría recuperado en 1994.

El fenómeno más importante en términos de empleo industrial es la recomposición de su estructura por tamaño de empresa y por tipo de puesto de trabajo. Por un lado, si bien el empleo manufacturero total creció entre 1991 y 1994 -luego de una caída en años intermedios- el empleo permanente en empresas con más de 100 trabajadores cayó de manera drástica, según muestran las estadísticas del Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Esto se confirma al analizar la estructura del empleo asalariado.

Saavedra (1996b) muestra la caída de la participación del empleo manufacturero asalariado en las empresas grandes, mientras que se incrementó la participación del empleo en empresas con menos de 20 trabajadores. De otro lado, según el análisis de conciliación de distintas fuentes de información, más de la mitad del empleo en empresas con cinco a más trabajadores es no permanente y se da a través de modalidades de trabajo no convencional: a destajo, subcontratación de partes del proceso productivo a individuos y talleres, empresas de servicio, empleo eventual, entre otros.

En 1994, sólo un tercio del empleo industrial sería permanente en empresas con cinco a más trabajadores. El resto sería empleo independiente y en microempresas, que en parte importante estaría vinculado a empresas más grandes. Existe así una intersección grande entre el empleo en empresas grandes y el empleo en microempresas e independiente, ligados a través de distintas formas contractuales y relaciones de producción, en un proceso en el que el empleo permanente en las grandes empresas ha caído y ha sido reemplazado por aquel en empresas pequeñas, talleres y trabajo independiente.

Es posible que parte de la reducción del empleo industrial permanente haya sido personal en actividades de apoyo no directamente vinculadas al proceso productivo central (limpieza, por ejemplo), crecientemente subcontratadas a empresas de servicios. Es factible que las rigideces en el mercado laboral, impuestas por el marco legal vigente hasta 1992, hayan empujado a las empresas a reducir su tamaño de planta y a cambiar su forma de producción con el fin de evadir los elevados costos de contratación y despido existentes. Esto constituyó una liberalización de *facto* del mercado de trabajo por lo que difícilmente se pueden atribuir las pérdidas de empleo observadas en las grandes empresas a las reformas en la legislación laboral.

En términos sectoriales, según el análisis basado en la ENNIV y el Censo, entre 1991 y 1994, el empleo manufacturero cayó en algunas ramas específicas, en particular en el sector de bienes de capital, cuya competitividad se basaba exclusivamente en la protección arancelaria. Sin embargo, en los otros sectores, bienes de consumo y bienes intermedios, el empleo se expandió. En los únicos sectores en que el empleo no se ha recuperado, son la industria del cuero, sustancias químicas, caucho, vidrio y bienes de capital.

Los resultados muestran que, como máximo, se habrían perdido 91 000 empleos a consecuencia de la liberalización. La mayoría de estos empleos se habrían perdido en industrias de bienes de capital, en las que las barreras proteccionistas hicieron competitivos aquellos sectores cuya intensidad de uso de factores era totalmente incompatible con su abundancia relativa, y en las que no existía algún grado de no transabilidad que hiciera conveniente la producción local de estos bienes.

En sectores como las confecciones, papel y productos químicos no se habrían perdido empleos si el crecimiento de las importaciones hubiera sido satisfecho con producción local. En la medida que todo tiene un costo, muchos de estos empleos eran financiados por el resto de la economía a través del pago de precios más altos que los internacionales por bienes producidos en estos sectores, a través de la obligación de consumir bienes de peor calidad que los disponibles en el ámbito internacional o una mezcla de ambos.

De otra parte, son muy pocos los sectores en los que la industria nacional ha desaparecido totalmente. Ello demuestra que aun cuando existe mayor competencia, las empresas logran ser lo suficientemente eficientes como para sobrevivir o ser capaces de encontrar un nicho en el cual logran satisfacer segmentos determinados de la demanda interna, modificando adecuadamente su precio y su calidad.

Si se toma en cuenta el empleo temporal, el crecimiento económico ha permitido su recuperación en los niveles de pre-liberalización. Sin embargo, muchos de los empleos creados son no permanentes, aparentemente con bajos ingresos y sin generar vínculos de largo plazo entre trabajadores y empresa, que permitan una acumulación de experiencia ni conocimiento específicos. En un contexto en que los servicios sociales -principalmente seguros de salud y seguridad social- están fuertemente relacionados al puesto de trabajo, parte importante del empleo no tiene estos beneficios.

De otro lado, las pérdidas de empleo en el sector industrial tienen que ser contrapesadas con el efecto positivo, pero difícil de medir, que se da sobre el bienestar y que se deriva del consumo de bienes industriales a menor precio relativo, y de mayor calidad y variedad. Es claro que la situación de muchos trabajadores que laboraban en empresas grandes del sector industrial hace diez años, era mejor que la actual, pero debe reconocerse que constituía una transferencia del resto de la economía a estos trabajadores. Los trabajadores industriales en su conjunto están peor en términos de la seguridad que tienen de mantener su empleo, pero existe evidencia de que en promedio sus ingresos son mejores que previamente a la liberalización -aun cuando los niveles salariales siguen siendo muy bajos. Según

estimaciones con base en las encuestas de hogares, entre 1991 y 1994, el ingreso medio real por hora se incrementó en 20.8 por ciento.

Aunque no se dispone de indicadores precisos sobre la evolución de la productividad del sector manufacturero, todo incremento de la productividad del trabajo significa, al menos en el corto plazo, una pérdida de empleo en el sector. El proceso de apertura puede haber tenido un rol en la reducción del empleo manufacturero a través de la desaparición de industrias ineficientes, pero también es posible que la liberalización provocara una reducción adicional del empleo en el sector, induciendo un aumento en la productividad, justamente, en las ramas industriales sobrevivientes.

Las perspectivas de crecimiento del empleo del sector manufacturero estarán en el corto plazo supeditadas a la evolución de la demanda interna, a menos que ocurra un cambio en la política económica que traslade recursos públicos hacia actividades de fomento a la exportación de productos no tradicionales, bajo el supuesto que existen externalidades positivas en el crecimiento de ese sector que justifiquen en términos sociales su subsidio por otros sectores. Pero, como se ha mostrado, un problema más grave que el de generar un número cada vez mayor de empleos, es el de aumentar la calidad de los que existen y, por ende, elevar los ingresos.

La reestructuración del empleo ocurrida, tiene como efecto positivo la flexibilización de los procesos de producción, en un contexto en el que ser competitivo implica tener la habilidad de satisfacer los requerimientos cambiantes de los consumidores. No es una casualidad que en todos los países, inclusive en los países en desarrollo, haya una tendencia al incremento de la participación del empleo temporal y la subcontratación de los procesos productivos.

Sin embargo, un problema grave en el incremento del empleo en empresas pequeñas y microempresas, es la pérdida de oportunidades de entrenamiento en el trabajo que, usualmente, sólo se dan en empresas grandes. Aún cuando en el sector informal existe entrenamiento en el trabajo, las tecnologías transmitidas no son suficientes para aumentar la productividad que se requiere para elevar significativamente los ingresos. Otro problema grave es que para muchos trabajadores esta reestructuración significa una reducción en el acceso a los servicios sociales - principalmente de salud para muchos trabajadores. Finalmente, aun cuando las empresas pequeñas, vinculadas o no a empresas grandes, pueden ser eficientes y generar puestos de trabajo, su desarrollo tiene como obstáculos múltiples imperfecciones en el mercado crediticio, el mercado de información y de los conocimientos, lo que provoca que su capacidad de generar empleos calificados, al menos en el contexto actual, no sea muy elevada.

Referencias Bibliográficas

BALASSA, B.

1986. The Employment Effects of Trade in Manufactured Products between Developed and Developing Countries. *Journal of Policy Modelling* 6:3.

BALDWIN, R.

1995. The Effect of Trade and Foreign Direct Investment on Employment and Relative Wages. NBER Working Paper No. 5035.

BANCO MUNDIAL.

1992. Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980s. Washington, DC.

BEHRMAN, E.; BOUND, J.; GRILICHES, Z.

1994. Changes in the Demand for Skilled Labor within U.S. Manufacturing. *Quarterly Journal of Economics* 109 (2):367-397.

CUÁNTO.

1994. Perú en Números 1994. En *Anuario Estadístico*. Navarrete, Lima. p. 1086.

EDWARDS, S.

1995. Trade Policy, Exchange Rates and Growth. En Dornlousch, R. y Edwards S. (Eds.). *Reform, Recovery and Growth Latin America and the Middle East*. The University Chicago Press. p. 13-52.

EDWARDS, S.; COX-EDWARDS, A.

1991. Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment. En Edwards, S. 1995. *Trade Policy, Exchange Rates and Growth*. The University Chicago Press.

ESCOBAL, J.

1992. Marzo de 1991, el Mes de las Reformas Estructurales en el Perú. En Vial, J. (Comp.). *¿Adónde va América Latina? Balance de las Reformas Económicas*. CIEPLAN, Santiago. p. 233-260.

GÁRATE, W.; FERRER, R.A.

1995. Transformaciones del Mercado Laboral en Lima Metropolitana según Género. En Tello, G. (Ed.). *Globalización y Empleo*. ADEC-ATC, Lima, Perú. p. 129-176.

GARLAND H., G.; SAAVEDRA, J.

1991. El Sector Industrial en el Perú: Una Visión de Largo Plazo. GRADE, Lima, Perú. Documento de Trabajo 11. 89 p.

GINDLING, T.H.; BERRY, A.

1994. Case Studies: Costa Rica. En *Labor Markets in an Era of Adjustment*. Susan Horton, Ravi Kanbur and Dipak Mazumdar (Eds.). EDI Development Studies, The World Bank; Washington D.C. Issue Papers, v. 1. p. 217-257.

INEI (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMÁTICA).

1995. Censo Estadístico 1994-1995. Lima, Perú. t. 3, p. 318, Cuadro 22.28.

INFANTE, R.

1995 Perú: Ajuste del Mercado Laboral Urbano y sus Efectos Sociales: Evolución y Políticas. OIT, Documento de Trabajo No. 9. 60 p.

KRUEGER, A.

1981 Trade and Employment in Developing Countries: Synthesis and Conclusions. University of Chicago Press, NBER. 219 p.

KRUGMAN, P.; LAWRENCE, R.

1993 Trade, Jobs and Wages. NBER Working Paper No 4478. 31 p.

MELLER, P.; CABEZAS, M.

1989 Estimación de las Elasticidades Ingreso y Precio de las Importaciones Chilenas 1974-1987. Colección Estudios CIEPLAN (Santiago) no. 26. p. 127-170.

MELLER, P.; TOKMAN, A.

1996 Apertura Comercial y Diferencial Salarial en Chile. CIEPLAN, Santiago. 72 p.

PAES DE BARROS, R.; FOGEL, M.; CRUZ, L.E.; MENDONCA, R.

1996 "Os Impactos da Abertura Comercial sobre o Mercado de Trabalho Brasileiro". Versión preliminar.

PAPAGEORGIU, D.; CHOKSI, A. N.; MICHAELY, M.

1990 Liberalización del Comercio Exterior en Países en Desarrollo: Las Lecciones de la Experiencia. Banco Mundial, Washington, DC. 53 p.

PESSINO, C.

1995 Labour Market Consequences of the Economic Reform in Argentina. En Social Tensions Job Creation and Economic Policy in Latin America. David Turnham, Colm Foy and Guillermo Larraín (Eds.). OECD, p. 293-314.

REVENGA, A.

1992 The Impact of Import Competition on Employment and Wages in U.S. Manufacturing. Quarterly Journal of Economics 57:255-257.

ROBBINS, A.

1994 Earnings Dispersion in Chile after Trade Liberalization. Harvard University. 71 p. [Mimeo].

ROSSINI, R.

1991 Liberalización Comercial y Estabilización Económica. En Liberalización del Comercio Exterior en el Perú. Fundación Friedrich Ebert. Serie Foro Económico (Lima) No. 3. 75 p.

SAAVEDRA, J.

1996a Quienes Ganan y Quienes Pierden con una Reforma Estructural: Un Análisis de la Estructura de Ingresos en el Perú antes y después de las Reformas. GRADE, Lima. 28 p. [Mimeo].

SAAVEDRA, J.

1996b Apertura Comercial, Empleo y Salarios. Documento de Trabajo N° 40. Oficina Regional de la OIT, Lima. 71 p.

SACHS, J.; SHATZ, H.

1994 Trade and Jobs in U.S. Manufacturing. En Brookings Papers of Economic Activity 1. 84 p.

SANDOVAL, P.; VALLADOLID, J.C.

1995 Flexibilización, Reconversión Productiva y Género en el Sector Industrial de Lima Metropolitana: Laboratorios, Confecciones y Alimentos. En G.Tello (Ed.) Globalización y Empleo. ADEC-ATC, Lima. p. 199-219.

VALDÉS, R.

1992 Cuantificación de la Reestructuración Sectorial Generada por la Liberalización Chilena. Colección Estudios CIEPLAN (Santiago) 35. p. 55-93.

VERDERA, F.

1994 El mercado de Trabajo en Lima Metropolitana, Estructura y Evolución, 1970 -1990. IEP, Lima. Documento de Trabajo No. 59. 36 p.

WOOD, A.

1991 How Much does Trade in the South affects Workers in the North? En World Bank Research Observer 6:1.

WOOD, A.

1994 North -South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World. Oxford, Clarendon Press. 505 p.

1 Para un análisis de la industria manufacturera peruana para el periodo 1955-1990 aproximadamente, véase Garland y Saavedra (1991).

2 Costa Rica es un ejemplo contrario, en donde la liberalización del comercio exterior redujo la brecha de ingresos entre quienes tenían mayor y menor educación (Gindling y Berry, 1994).

3 Los casos en que un retroceso es usual, son aquellos en los que no se dan los equilibrios macroeconómicos necesarios para mantener la inflación controlada y, por lo tanto, se dificulta el mantenimiento de un tipo de cambio real.

4 Colombia, sin embargo, no tenía los elevados niveles arancelarios de preliberalización de Perú, Chile y Brasil.

5 Es importante mencionar las controversias actuales en torno a la sobrevaloración del PBI en dólares por el uso de un tipo de cambio que, según muchos analistas, está por debajo del nivel de equilibrio de largo plazo. En consecuencia, los ratios de apertura de la economía peruana analizados estarían subvaluados. En este sentido, según estimaciones preliminares del Banco Central de Reserva del Perú, el atraso cambiario habría sido de 17.9% para 1993 y de 10% para 1994.

6 La información estadística sobre las exportaciones manufactureras se elaboró a partir de datos proporcionados por la JUNAC, cuya fuente es la Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD). Sobre la base de los datos de exportaciones por partidas arancelarias según la Nomenclatura Arancelaria Común para los Países Miembros de la JUNAC (NANDINA) y su correlacionador entre códigos CIU, se obtuvo el valor de las ventas al exterior para cada código de la CIU (revisión 2) a cuatro dígitos. Para la construcción de las importaciones por CIU, se siguió igual procedimiento.

7 En estos cálculos, no se consideran como exportaciones manufactureras a la metálica básica sin refinar ni a la harina de pescado.

8 La elasticidad-ingreso calculada a partir del crecimiento de las importaciones de bienes de consumo es de alrededor de 4. Esta cifra, aun cuando es elevada, es consistente con las estimaciones de elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones de bienes de consumo no alimenticios realizadas para Chile (Meller y Cabezas, 1989).

-
- 9 A partir de la información estadística del INEI, se calcularon las tasas de crecimiento promedio anuales de las importaciones de bienes de capital entre 1990 y 1994. En general, estas compras externas experimentaron un incremento de 17% anual en dicho periodo. Si se desagrega esta cifra entre sus componentes, se ve que las importaciones de bienes para la industria aumentaron aproximadamente 15% y explican la mayor proporción de este crecimiento (61%). En segundo lugar, las importaciones de equipo de transporte crecieron 20% en promedio y explican el 31% del aumento total de las importaciones de bienes de capital entre 1990 y 1994. Por su parte, los materiales de construcción experimentaron el mayor incremento en promedio en sus importaciones con alrededor de 37% entre esos años. Sin embargo, su importancia relativa se sitúa cerca del 5% en dicho periodo. Por último, las importaciones de este tipo de bienes para la agricultura cayeron 5% en el periodo analizado, lo cual no resulta significativo en la explicación del incremento total de los bienes de capital, dada su reducida participación media (3%) entre 1990 y 1994 (INEI, 1995: 318; Cuadro 22.28).
-
- 10 Según las encuestas de hogares, aproximadamente el 18% del empleo informal urbano se ubica en actividades manufactureras. Los principales subsectores son confecciones, muebles y fabricación de alimentos.
- 11 En el Anexo Estadístico se brinda la misma información para el periodo 1988-1994.
- 12 Con base en la información sobre exportaciones e importaciones por CIU a cuatro dígitos, cuya elaboración se explicó más arriba, y los datos sobre valor bruto de producción por CIU a cuatro dígitos -obtenido de la estadística industrial del MITINCI- se calcularon las participaciones de las ventas externas en el valor bruto de producción. Lo mismo se hizo para las importaciones.
- 13 La balanza comercial se define como: Exportación de bienes clasificados en el CIU 31 - Importaciones de bienes clasificados en el CIU 31. Es un indicador de comercio intra-industrial.
-
- 14 La producción informal que no está considerada aquí es la que no pasa en ningún momento por empresas con más de cinco trabajadores. En muchos casos, la producción informal consiste en la subcontratación de algunas etapas del proceso productivo, que es finalizado y comercializado por empresas grandes que registran esa producción. Sandoval y Valladolid (1995) hacen un análisis del proceso de subcontratación de secciones de la producción en talleres del sector confecciones. Como se verá más adelante, estos fenómenos tienen un efecto importante también en la estimación del empleo involucrado en la producción del sector.
-
- 15 Los ratios K/L se obtuvieron a partir de la Estadística Manufacturera y sus promedios para el periodo 1988-1992. Estos ratios obviamente tienen que haberse transformado con el cambio en los precios relativos observados.
-
- 16 Existen discrepancias entre la PEA ocupada total urbana que se obtiene del Censo Nacional y la cifra que se presenta en Cuánto (1994), extrapolación de su base muestral. Aquí se utilizan los totales de PEA censales para 1993 y extrapolaciones basadas en éstos para los otros años.
- 17 Saavedra (1996b) indica que este proceso es consistente con un incremento en la participación del empleo de las empresas pequeñas y medianas en desmedro de aquél en las empresas grandes.
- 18 El MITINCI utiliza datos provistos por establecimientos informantes y realiza extrapolaciones para cubrir a los establecimientos omisos. Así la información representa a todos los establecimientos conocidos. En cuanto a las empresas con más de 20 trabajadores son pocos los casos omisos.
- 19 En esta partida de la Estadística Manufacturera no se separa lo que corresponde a los trabajadores permanentes y a los eventuales. En este sentido, se supone que el total de estos gastos se realiza en trabajadores eventuales.
-
- 20 Las partidas 2.1 y 2.2 reportan el número de empleados y obreros permanentes, respectivamente. Asimismo se pueden obtener los montos gastados en sueldos y salarios por cada CIU manufacturero a cuatro dígitos (partidas 5.1.1 y 5.1.2). El MITINCI no proporciona explícitamente el número de trabajadores eventuales ocupados cada año por el sector manufacturero. En este caso, la única cifra disponible es la del total de remuneraciones pagadas al personal eventual (partida 5.2). Además, la partida referida a los pagos por trabajos de carácter industrial (4.6.1) incluye la parte de la producción que se encarga a terceros, un componente alto de servicios de personal y gastos de mantenimiento o reparación. Dada la naturaleza de la Estadística Manufacturera, no fue posible aislar este último rubro para obtener una cifra más precisa. La otra opción era no considerar el total de la partida 4.6.1, lo cual omite una parte importante del gasto en personal eventual de las empresas industriales. Se podía haber incluido el rubro "otros servicios"; sin embargo, este se encuentra agregado en la partida "Otros gastos del establecimiento" (4.6.2), la cual incluye los gastos de transporte y almacenamiento, en agua, publicidad, seguros, honorarios, comisiones, corretajes, donaciones, correos y telecomunicaciones, alquileres, entre otros, por lo que se decidió no considerarla. Por último se debe recalcar que los gastos en combustibles y lubricantes, energía eléctrica y repuestos y accesorios no están considerados dentro de la partida 4.6.1, sino que corresponden a las partidas 4.2, 4.4 y 4.5, respectivamente.
-
- 21 En 1988, el empleo manufacturero en establecimientos con cinco o más trabajadores llegó a 759 731 trabajadores, por lo que, en el periodo 1988-1992, se perdieron 195 989 puestos de trabajo, que implicó una tasa de disminución de -25.8% del empleo manufacturero permanente y no permanente en empresas con cinco y más trabajadores. Sin embargo, en las extrapolaciones del Censo o cálculos de la ENNIV para la octava década, se encuentra que la cifra estimada para el empleo manufacturero en 1988 fue demasiado alta, lo cual podría deberse a una subestimación de la remuneración implícita percibida por los trabajadores no permanentes. Otra posibilidad es que en el rubro de servicios industriales, la importancia de los servicios laborales haya cambiado a lo largo del tiempo. No es posible resolver este problema con la información disponible. Los estimados de empleo para 1992, en cambio sí parecen consistentes con la información obtenida de otras fuentes.
- 22 Es posible que si se hubiera utilizado el ratio empleo-valor bruto de producción para el periodo 1992-1994, la expansión proyectada del empleo resultaría menor. Sin embargo, la falta de información para estos años imposibilitó probar los resultados con ratios para otros años o periodos. Es más, se utilizó el promedio para evitar los problemas asociados a las distorsiones en la estructura de empleo y en la producción de un año en particular entre 1988 y 1992.
- 23 En el Anexo 5 del Anexo Estadístico se muestra el desagregado del CIU a tres dígitos.
-
- 24 El desagregado de esta estimación se muestra en el Anexo 6 del Anexo Estadístico.
-
- 25 Los resultados no son sensibles al utilizar como año-base 1991 o los años previos.
- 26 Meller y Tokman (1996) y Sachs y Schatz (1994) utilizan metodologías análogas. Ellos incluyen en el cálculo el empleo indirecto generado -o perdido- por la industria manufacturera a través de la utilización de los coeficientes insumo-producto. En el caso peruano, la última matriz insumo-producto disponible data de 1979, por lo que se prefirió limitar el análisis a los efectos directos.
- 27 Es decir, si se conociera la cifra real de empleo manufacturero en 1994, no sería correcto compararla con el simulado en el escenario contrafáctico -ausencia de proceso de liberalización. Esto es porque el empleo real mismo es probablemente menor debido al aumento en la productividad que debe haber sido, al menos parcialmente, una consecuencia de la liberalización.
-
- 28 Debe notarse que las confecciones, cuero y calzado son sectores en que es particularmente importante la producción informal, la cual no estaría incluida en las estimaciones de empleo.

-
- 29 Según esta misma fuente, 11 644 personas trabajaban en plantas de procesamiento en 1994. Esto es un 16% menos que en 1989, como consecuencia de la privatización de Pescaperú. Estos empleos se contabilizan aquí como empleos industriales (CIU 312).
- 30 Como se mencionó, la información sobre el Valor Bruto de Producción se realizó a partir de la Estadística Manufacturera y de los índices del volumen físico del MITINCI. Las exportaciones no se obtuvieron de la Estadística Industrial, sino que se agrupó por CIU aquella información acerca de las exportaciones por partida arancelaria, obtenida de la JUNAC. Esto se debe a que muchas empresas manufactureras no exportan directamente sino a través de empresas comercializadoras, por lo que el dato sobre exportaciones, consignado en la Estadística Manufacturera, es subestimado en muchos casos.