

# La importancia de diversificar el desarrollo productivo



Foto: Gisela Sánchez

Panel discutió políticas de desarrollo productivo en la región y presentó experiencias de fracaso y éxito en su implementación.

**Un tema pendiente en América Latina es implementar políticas industriales que no caigan en los errores del pasado. De eso da cuenta el reporte del BID "¿Cómo repensar el desarrollo productivo?"<sup>1</sup>, el cual –basado en diferentes experiencias– muestra fórmulas eficientes de implementación de políticas en ciertos países, que llevaron a sus sectores productivos hacia un mayor desarrollo.**

1 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?* Editores: Gustavo Crespi, Eduardo Fernández-Arias y Ernesto Stein. 2014.



Según Fidel Jaramillo (BID), en un contexto regional de menor crecimiento, es importante mirar nuevamente temas como los determinantes del crecimiento en el mediano plazo.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha concentrado esfuerzos en encontrar las razones que limitaron el crecimiento de la productividad en naciones de América Latina y el Caribe, en comparación a otros países más prósperos (ver gráfico 1). Su informe insignia de 2014, "¿Cómo repensar el desarrollo productivo?", da luces sobre

los efectos directos e indirectos de las políticas de transformación productiva que se han desarrollado dentro y fuera de la región. Estas abarcan un amplio espectro de medidas, como los subsidios, los proyectos de innovación, las agencias de fomento para las exportaciones, la creación de incubadoras de empresas, entre otras iniciativas.

Durante la presentación del documento, Fidel Jaramillo, representante del BID, señaló que inevitablemente, cuando se habla de desarrollo productivo, viene a la memoria de muchos la aplicación de políticas industriales que, vía subsidios y proteccionismo estatal, generan anticuerpos de manera inmediata. El fracaso de esas políticas –explicó Jaramillo– llevó a concebir como la

*“Cuando se habla de desarrollo productivo, viene a la memoria de muchos la aplicación de políticas industriales que, vía subsidios y proteccionismo estatal, generan anticuerpos de manera inmediata”.*

mejor política industrial aquella que no existía. Sin embargo, “la presencia o ausencia de estas políticas no resolvieron el problema central de la baja productividad de países como el Perú”, recordó.

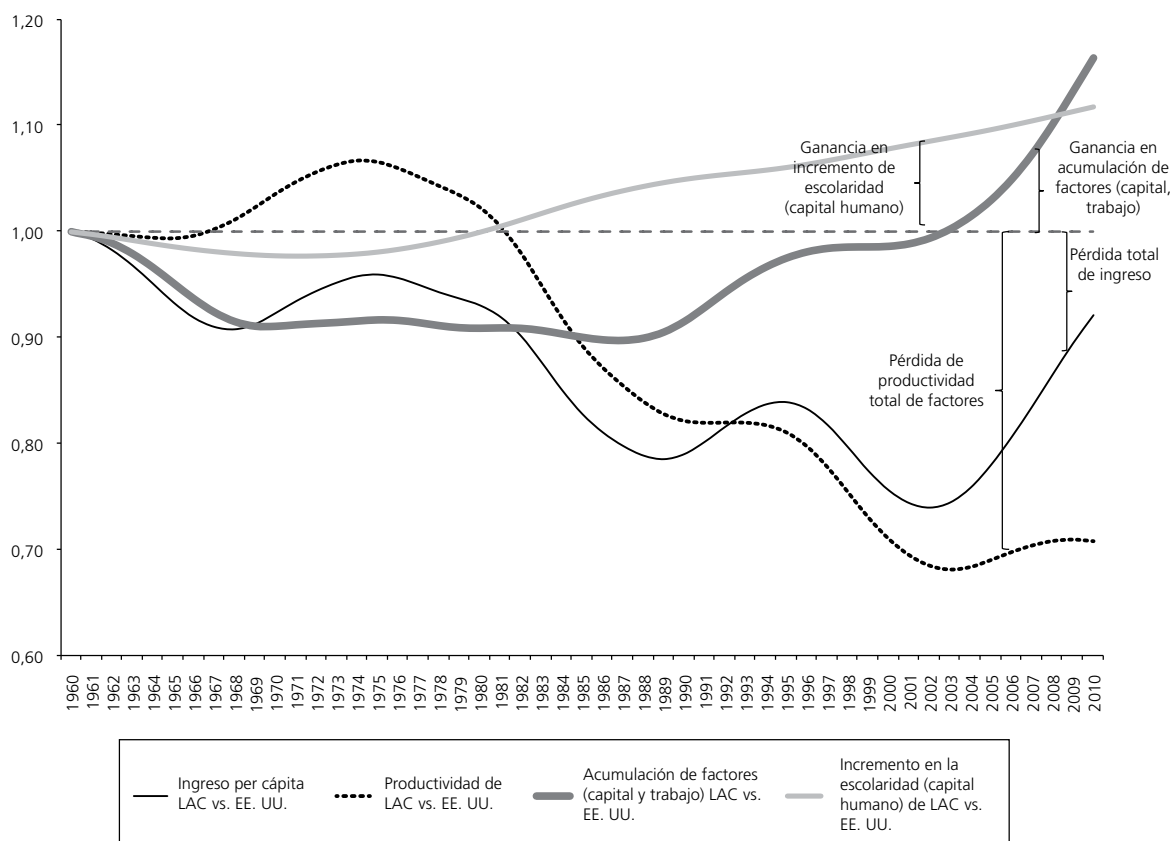
En su opinión, el contexto actual es muy oportuno para presentar el informe del BID, pues por un lado la economía en la región está creciendo menos que en años anteriores. “Ello exige mirar nuevamente temas fundamentales como los determinantes del crecimiento del mediano plazo para sostener en el futuro tasas de crecimiento como las que registramos gracias a un contexto externo muy favorable”, dijo. Por otro lado, subrayó el hecho de que esta discusión se genere en el marco de la aplicación del Plan Nacional de Diversificación Productiva en Perú –promovido por el Ministerio de la Producción–, el

*“La región está buscando hoy una tercera vía para moverse más allá del Consenso de Washington y aplicar políticas activas sin volver a caer en los errores del pasado”.*

cual busca impulsar una serie de iniciativas públicas y privadas para estimular el crecimiento de diferentes sectores y aumentar la diversificación de la base productiva de la economía.

A su turno, Eduardo Fernández-Arias, asesor senior del departamento de Investigación del BID y editor de la publicación, explicó que el informe toma a la globalización como una gran oportunidad para elaborar políticas de desarrollo productivo, las

**GRÁFICO 1**  
**Descomposición del Ingreso per cápita de Latinoamérica respecto a Estados Unidos 1960-2010**  
**(índice, 1960=1)**





Funcionarios del BID señalan que las políticas industriales son complejas y requieren de la colaboración del Estado con el sector privado, así como la coordinación entre diferentes agencias del Gobierno.

*“La pregunta que debe hacerse todo ministro de Finanzas, cuando se le pide dinero para ciertas intervenciones productivas, es cuál es la falla del mercado que se quiere atender”.*

cuales pueden ser puestas a prueba en la competencia internacional y ser aprovechadas por las posibilidades de la producción de alta escala que la exportación permite. “Eso se logra con la progresiva sofisticación de las exportaciones, que permite transformar las economías, como lo ha demostrado Corea”, precisó. Fernández-Arias sostuvo que a la larga historia de políticas de industrialización en la región, siguió una segunda fase asociada con el Consenso de Washington y un cierto rechazo a

las políticas que se venían aplicando, que saneó las economías pero no las transformó. Según el especialista, la región está buscando hoy una tercera vía para moverse más allá del Consenso de Washington y aplicar políticas activas sin volver a caer en los errores del pasado.

Ernesto Stein, también asesor principal de investigación del BID y editor del libro, opinó que en este contexto la pregunta que debe hacerse todo ministro de Finanzas, cuando se le pide dinero para ciertas intervenciones productivas, es cuál es la falla del mercado que se quiere atender. A partir de ese punto se deben aplicar políticas que permitan el desarrollo del sector privado. “Pueden ser controles fitosanitarios, intervenciones en el mercado, subsidios, protección a exoneraciones impositivas, entre otras”, sostuvo Stein, tras señalar que no siempre es fácil determinar cuál será el ins-

trumento que atienda la falla del mercado de forma precisa. Se tiene que ir experimentando en el camino y las evaluaciones de impacto son importantes, pues pueden demostrar si una determinada política funciona o no. La fortaleza institucional es clave. “Las políticas industriales son complejas y requieren la colaboración del Estado con el sector privado y la coordinación entre diferentes agencias del Gobierno”, finalizó.

## **DE LA DISCUSIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN**

Comentando la publicación del BID, Waldo Mendoza, profesor de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), opinó que una importante ausencia en la lista de las referencias bibliográficas era Richard Baldwin, una de las personas

---

*“Países como China, Indonesia o Tailandia se han industrializado incorporándose a las grandes cadenas de valor de países más desarrollados que los pueden jalar como Alemania o Estados Unidos”.*

---

que mejor ha escrito sobre la industrialización y la globalización. Baldwin sostiene que las experiencias exitosas de crecimiento económico e industrialización de hace 35 o 40 años tienen como características que no se han industrializado a la antigua (a la ‘coreana’), donde el país hace todo, y dentro de sus fronteras geográficas. Por el contrario, países como China, Indonesia o Tailandia se han industrializado incorporándose a las grandes cadenas de valor de países más desarrollados que los pueden jalar como Alemania o Estados Unidos.

En esa línea, de acuerdo con Mendoza, los países de América Latina deben buscar una locomotora que los empuje hacia un crecimiento sostenido. “Tenemos acuerdos comerciales con las potencias industriales más importantes del mundo y nos hemos limitado a cubrir el tema de aranceles. Un TLC ofrece la oportunidad de fabricar cadenas de valor más sofisticadas”, dijo.

En tanto, Hugo Santa María, economista jefe de Apoyo Consultoría, sostuvo que la administración pública peruana parece inducir a que los sectores productivos no sean innovadores y flexibles, por lo que resolver esta situación en pro de políticas que alienten la competitividad resulta una tarea pendiente. Santa María se refirió también a la dificultad de desarrollar políticas de largo aliento en un escenario como el peruano, con burocracias que cambian al ritmo de nuestras autoridades políticas (constantemente).

## **Dos enfoques de políticas de producción para tomar en cuenta**

La publicación del BID “¿Cómo repensar el desarrollo productivo?” busca demostrar que es posible aplicar de manera correcta políticas de desarrollo productivo con nuevos enfoques en la región. El ejemplo de los arroceros de Costa Rica se expone como una política del pasado, que a través de una estrategia de lobby, logró sostener una producción local no competitiva de arroz en base a un arancel muy importante. De esta forma, cuando la producción local de arroz no es suficiente para abastecer el mercado local, los procesadores importan sin arancel y venden al mercado local a un precio alto. En resumen, son beneficiarios de un subsidio que genera una producción ineficiente y precios altos que deben pagar principalmente personas en condiciones de pobreza. Esta práctica muestra los elementos negativos de las políticas industriales del pasado.

En contraste, se expone la experiencia de los arroceros de la provincia de Entre Ríos (Argentina), que en un momento producían arroz de baja calidad. Este grupo de productores no apeló a ningún tipo de protección o subsidio desde el Estado para enfrentar sus problemas. Optó por aprovechar la presencia del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en la zona, dedicado a mejorar las variedades de arroz. Así, apoyaron a esta institución en la mejora de su competitividad. Sin embargo, inicialmente surgió el problema de cómo organizarse para apoyar financieramente a la institución. La respuesta del grupo de arroceros fue pedir a la autoridad provincial local que les impusiera un impuesto para financiar al INTA. Como resultado, la calidad de su arroz se elevó, se promovió la innovación y la mejora de la competitividad del agro en Argentina. Para Fernández-Arias, este caso representa las políticas del futuro, que apuntan a la innovación. “El resultado es que en Argentina la productividad de arroz va para arriba y en Costa Rica va para abajo”, dijo.

El economista recordó que en Perú sí se han hecho y aplicado políticas de intervención para promover el desarrollo productivo. “Se han generado, por ejemplo, muchísimas exoneraciones tributarias. Llegamos a tener hasta 200. El problema es que escogemos las malas políticas”, recordó. A manera de conclusión, desde su posición en el sector privado, manifestó que la publicación del BID llama a concentrarse en dos elementos fundamentales. Primero, en que los servicios básicos lleguen (agua y saneamiento, educación, transportes, comunicaciones), y segundo, que en aquellos sectores donde existan políticas verticales fun-

cionando, estas se sigan aplicando. “No creo que en estos momentos estemos en capacidad de diseñar planes muy ambiciosos. Hay que ir construyendo poco a poco sobre lo que tenemos”, dijo.

Finalmente, Elena Conterno, economista de la Universidad del Pacífico y moderadora de la presentación, señaló que, en base a las experiencias que presenta la publicación, las autoridades deben preguntarse cómo hacer para pasar de exportar materias primas a productos de mayor valor agregado, identificar correctamente nuevos mercados y reconocer hacia dónde van los productos de mayor valor agregado.