

¿POR QUÉ ES NECESARIO IMPULSAR LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA?

ROBERTO MACHADO*

INTRODUCCIÓN

En el discurso de investidura del 28 de julio, el presidente Kuczynski no hizo ninguna mención a la diversificación productiva. Esto es preocupante, pues el nuevo Gobierno debería darle prioridad al proceso iniciado tardíamente, y con insuficiente respaldo político, por el Gobierno de Humala en 2014 con el Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP).

A inicios de los años 1990, el Perú aceptó con entusiasmo las reformas económicas inspiradas en el Consenso de Washington (CW), sintetizadas por Williamson (1990)¹. Desde el punto de vista estructural, este decálogo de recomendaciones enfatizaba las medidas de desregulación de mercados, liberalización comercial y financiera, y privatización de empresas públicas. Estas son las llamadas reformas “de primera generación”. Sin embargo, no incluían nada acerca de la política de diversificación productiva (llamada también política industrial o política de desarrollo productivo), es decir, sobre la conveniencia (o no) de implementar ciertos incentivos a fin de promover determinadas actividades productivas.

De allí se extendió la convicción entre muchos economistas de que la mejor política industrial era (es) la que no existía (existe). Se aceptó la “neutralidad de incentivos” como mejor política para la asignación de recursos productivos, en base a la errónea creencia de que los precios relativos contienen toda la información relevante para guiar la inversión privada (nacional y extranjera) a las actividades más productivas y rentables.

KUCZYNSKI, EL CONSENSO DE WASHINGTON Y LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA

Los limitados éxitos económicos obtenidos por algunos países que abrazaron las reformas del CW durante los años 1990 y, especialmente, las severas crisis financieras y subsecuentes recesiones experimentadas a fines de esa década y comienzos del presente siglo en países tan diversos como los del Este de Asia en 1997-1998, Rusia en 1998-1999, Turquía en 2000-2001 y Argentina en 2001-2002, llevaron a un replanteamiento de las reformas inicialmente propuestas y a la formulación de una segunda agenda de reformas, llamadas “de segunda generación”. Se diagnosticaba que una de las principales debilidades de la primera agenda fue la escasa atención puesta en el fortalecimiento institucional. Estas medidas fueron expuestas en un libro editado nada menos que por Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson en 2003².

Las consideraciones sobre la política de diversificación productiva tampoco están en la primera línea de este segundo conjunto de reformas, aunque ya se habla de la necesidad de crear un sistema nacional de innovación, y de que el Estado provea bienes públicos, especialmente infraestructura física. Esto preocupa, pues podría indicar que la diversificación productiva no está entre las prioridades del Gobierno.

* Economista. Integrante del Grupo de Economía del Frente Amplio y Coordinador de Programa del Partido Socialista.

1 J. Williamson (1990). “What Washington means by policy reform”, En: J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, DC: Institute for International Economics.

2 P.P. Kuczynski y J. Williamson (2003) (eds.). *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, DC: Institute for International Economics.

ECONOMÍA Y POLÍTICA INDUSTRIAL

¿Qué dice la teoría económica acerca de la política industrial? De manera general, la intervención del Estado en la economía se justifica por la presencia de fallas de mercado. Y esta justificación se puede dar por consideraciones de eficiencia, y no solo por criterios de equidad. Las fallas de mercado relevantes para la política industrial fueron resumidas hace un cuarto de siglo por Grossman (1990)³. Aunque esta discusión escapa al alcance del presente artículo, cabe destacar la multiplicidad de potenciales fallas de mercado y la diversidad de respuestas de política industrial posibles para corregirlas o atenuarlas. Las intervenciones propuestas tienen que ver con aspectos vinculados a la regulación y la competencia; la propiedad intelectual; la ciencia, tecnología e innovación; los clusters y parques industriales; las normas técnicas; y los insumos y bienes públicos entre otros.

Dani Rodrik, tal vez el economista del desarrollo más importante a nivel mundial, elabora acerca de la política industrial en el nuevo siglo⁴. ¿Cuáles son las fallas de mercado que destaca? Básicamente dos: externalidades de información y externalidades de coordinación. Las primeras tienen que ver con que la diversificación productiva requiere el “auto-descubrimiento” de la estructura de costos de la economía, es decir, identificar las nuevas actividades que pueden ser desarrolladas a un costo lo suficientemente bajo como para que sean rentables. Esto implica que las empresas deben experimentar con nuevas líneas de productos y traer tecnologías del exterior para adaptarlas a las condiciones locales. Pero esta es una actividad cuyo

valor social es mucho mayor que su retorno privado: si el inversionista falla, debe asumir todos los costos, pero si tiene éxito, debe compartir los beneficios con otras firmas que pueden seguir su ejemplo y entrar a la nueva actividad.

Como resultado, la inversión en auto-descubrimiento será insuficiente, lo que retardará el proceso de diversificación productiva. En consecuencia, la mejor respuesta de política sería el subsidio a la inversión en industrias nuevas. Como esta política es difícil de implementar, se recomienda otorgar algún tipo de incentivo para los inversionistas, ya sea en la forma de subsidios directos o mediante la provisión de capital de riesgo, pero sujeto a metas de desempeño, que pueden ser volúmenes de exportación, contenido tecnológico, contenido de insumos nacionales o generación de empleo.

En cuanto a las externalidades de coordinación, se hace referencia al típico caso en que algunos proyectos requieren grandes inversiones simultáneas para ser rentables. El punto es simple: nuevas industrias rentables requieren inversiones simultáneas de proveedores y de clientes. El que produce el bien final no invertirá si no tienen asegurada la provisión de insumos, mientras que los productores de insumos no invertirán si no tiene asegurada la demanda del productor del bien final. En consecuencia, la política industrial debe inducir a que las inversiones se realicen, ya sea mediante una efectiva coordinación entre las firmas involucradas, o vía el otorgamiento de garantías por parte del Estado si las firmas fracasan. Si las inversiones se realizan adecuadamente, no hay garantías por las que responder.

3 G. Grossman (1990). “Promoting new industrial activities: A survey of recent arguments and evidence”. *OECD Economic Studies*, n. 14. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

4 D. Rodrik (2007). “Industrial policy for the twenty-first century”. En D. Rodrik, *One Economics, Many Recipes*. Globalization, Institutions, and Economic Growth. Princeton y Oxford: Princeton University Press.

EXPERIENCIAS EXITOSAS DE DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA

Una característica común de los llamados milagros de crecimiento económico de la segunda mitad del siglo pasado, algunos de los cuales se prolongan hasta nuestros días, es que fueron acompañados por intensos procesos de industrialización y diversificación productiva impulsados por políticas económicas activas. Es decir, la política industrial fue un componente central de las exitosas experiencias de estos países. El desempeño de países del Sudeste asiático como Corea, Hong Kong, Taiwán, Malasia y Singapur, que iniciaron su despegue económico en los años 1960, y la trayectoria más reciente de China desde los años 1980 son ejemplos de este fenómeno. En el cuadro se presenta la evolución del PBI per cápita en estos países. Los procesos más impresionantes son los de Corea y Singapur, donde entre 1960 y 2010 este se multiplicó por 142 y 109, respectivamente. Como referencia, el PBI por habitante del Perú se multiplicó por 20 en el mismo periodo, alcanzando US\$ 5.056 en 2010.

Las políticas de diversificación productiva en estos países utilizaron diferentes instrumentos, siendo los principales el crédito subsidiado en Corea, los incentivos tributarios en Taiwán, el establecimiento de Zonas Procesadoras de Exportaciones con múltiples incentivos en Malasia, y la combi-

nación de incentivos tributarios y no tributarios para atraer empresas extranjeras en Singapur. En el caso de China, el instrumento fundamental ha sido la atracción de inversión extranjera, realizada de manera estratégica exigiendo a las empresas multinacionales asociarse con empresas chinas, en su mayoría de propiedad estatal. Esto ha facilitado la transferencia tecnológica y el desarrollo de capacidades locales, y ha dado un rasgo a la estructura de propiedad de las empresas en China diferente al de países como Singapur y Malasia: los sectores industriales no son dominados por empresas extranjeras sino por empresas mixtas.

DE REGRESO AL PERÚ

En el caso del Perú conviene destacar el resultado de dos estudios acerca del crecimiento y la diversificación productiva. El primero es el elaborado por Hausmann y Klinger (2008)⁵, que analizan el desempeño de la economía peruana desde los años 1970, constatando que el nivel del PBI per cápita real de 1975 –el máximo histórico hasta la década pasada– recién fue alcanzado en 2006, a pesar de las mejoras observadas en educación, infraestructura, sistema financiero, estabilidad política, calidad institucional, y estabilidad macroeconómica. La principal conclusión de este estudio es que la ausencia de nuevos productos en la estructura productiva del país aparece como la restricción más significativa al crecimiento

PBI PER CÁPITA (DÓLARES A PRECIOS CORRIENTES)

	1960	1970	1980	1990	2000	2010
COREA	156	292	1.778	6.642	11.948	22.151
HONG KONG	429	960	5.700	13.486	25.757	32.550
MALASIA	235	354	1.770	2.417	4.005	9.069
SINGAPUR	428	925	4.927	11.865	23.793	46.570
CHINA	89	112	193	316	955	4.515

FUENTE: BANCO MUNDIAL.

5 R. Hausmann y B. Klinger (2008). "Growth diagnostics: Peru". Washington, DC y Boston: Banco Interamericano de Desarrollo y Center for International Development at Harvard University. Setiembre.

económico. La inexistencia de nuevas actividades en la canasta exportadora se debe en gran medida a nuestro patrón de especialización: cuando los precios internacionales de nuestras exportaciones cayeron, hubo muy pocos productos a los cuales trasladarse, por lo que el crecimiento del país colapsó. A partir de este diagnóstico, el estudio señala que la principal recomendación de política es que el Gobierno incentive el surgimiento de nuevas actividades exportadoras, es decir, implementar políticas de diversificación productiva para superar el modelo primario-exportador.

Más recientemente, un equipo conjunto de la Universidad de Harvard y del Instituto Tecnológico de Massachusetts presentó el Atlas de Complejidad Económica, una ambiciosa investigación acerca de los patrones de especialización productiva en más de 120 países⁶. En ella se introduce el concepto de complejidad económica, que alude a la capacidad de un país de acumular y combinar conocimiento productivo para poder así elaborar un conjunto cada vez más diversificado y sofisticado de productos. El estudio concluye que la complejidad económica es importante no solo porque ayuda a explicar las diferencias en los niveles del PBI per cápita entre países, sino porque también ayuda a explicar y a predecir el crecimiento económico: la mayor complejidad económica (mayor diversificación y sofisticación productiva) acelera el crecimiento económico de los países. Lamentablemente, el Perú solo ocupa el lugar 89 de los 128 países considerados en el ranking mundial de complejidad económica,

y el puesto 17 entre los 21 países de América Latina y El Caribe, donde solo superamos a Ecuador, Nicaragua, Bolivia y Venezuela. Nuevamente, de este análisis se desprende que es urgente y crucial el diseño e impulso de una decidida política industrial, de modo de incrementar nuestra diversificación y sofisticación productiva para así mejorar nuestras perspectivas de crecimiento.

Por último, en cuanto a los precios relativos, el más relevante para la diversificación productiva es el tipo de cambio real. Por ejemplo, parte del impresionante desempeño de China desde los años 1980 tiene que ver con el mantenimiento de un tipo de cambio real alto y estable. Lamentablemente, todo indica que el manejo de la política monetaria en el país mantendrá alta la tasa de interés de referencia para evitar salidas de capitales que presionen al alza al tipo de cambio. Esto no sólo frenará la reactivación económica, sino que retardará la diversificación productiva.

El nuevo Gobierno debería otorgarle la mayor importancia a la diversificación productiva, revisando e impulsando la implementación del PNPD, a fin de apuntalar el crecimiento, elevar la productividad y generar empleo de calidad.



6 R. Hausmann, C. Hidalgo, S. Bustos, M. Coscia, S. Chung, J. Jiménez, A. Simoes, M. A. Yildirim (2011). *The Atlas of Economic Complexity. Mapping Paths to Prosperity*. Boston: Center for International Development at Harvard University, Harvard Kennedy School of Government y Macro Connections MIT Media Lab.