

**LA DIVERSIFICACIÓN
ECONÓMICA A
NIVEL NACIONAL
Y EN TERRITORIOS
EXTRACTIVOS EN PERÚ.
POLÍTICAS DURANTE EL
SUPERCICLO, SITUACIÓN
ACTUAL Y PROPUESTAS**

LA DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA A NIVEL NACIONAL Y EN TERRITORIOS EXTRACTIVOS EN PERÚ. POLÍTICAS DURANTE EL SUPERCICLO, SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS

Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)

Reporte realizado gracias al auspicio de la Fundación Ford en coordinación con el Natural Resource Governance Institute.



FORD
FOUNDATION



Natural
Resource
Governance
Institute

Contenido

1. Introducción	4
2. Antecedentes	5
2.1. Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales	5
2.2. Ley de Promoción del Sector Agrario	6
2.3. Agenda de Competitividad	6
2.4. Plan Nacional de Diversificación Productiva (2014)	7
2.5. Plan Estratégico Nacional Exportador (2015)	9
2.6. Plan Estratégico Nacional de Turismo (2015)	9
2.7. Ley que Fomenta la Exportación de Servicios y el Turismo (2017)	9
3. La situación actual de la diversificación económica a nivel nacional: Análisis de la información estadística	10
3.1. Indicadores de dependencia	10
3.2. Indicadores de diversificación económica	10
3.3. Indicadores de diversificación de exportaciones	13
3.4. Indicadores de sofisticación de productos	16
4. Entrando al nivel regional: Análisis de la información estadística agregada en los territorios extractivos	16
4.1. Indicadores de sofisticación de productos	16
4.2. Indicadores de sofisticación de exportaciones	18
4.3. Indicadores de dependencia del presupuesto subnacional	20
5. Diversificación productiva en el Sur Andino del Perú	22
5.1. Matriz productiva de las regiones seleccionadas	22
5.2. Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC)	30
5.3. Gasto pro-diversificación	33
6. Conclusiones	36
7. Bibliografía	38

1. Introducción

A cuatro años del fin del superciclo del precio de los *commodities*, las industrias extractivas con presencia en el Perú han intentado compensar la caída de los precios de los minerales e hidrocarburos con un mayor volumen de producción. Este incremento ha sido habilitado por una intensificación de la extracción de gas natural y LGN, y la puesta en marcha de nuevos e importantes proyectos mineros, como son Las Bambas, Ampliación Cerro Verde, Toromocho, Antapaccay y Constancia. Sin embargo, la renta extractiva capturada por el Estado ha continuado reduciéndose debido a mayores costos financieros y al uso de algunos beneficios tributarios aún protegidos por contratos de estabilidad tributaria.

El Marco Macroeconómico Multianual (MMM) coloca como un elemento fundamental para proyectar el crecimiento futuro del Perú al precio del cobre en el mercado mundial. Un hecho aparentemente inocuo como se evidencia que el crecimiento del Perú es profundamente dependiente de un puñado de productos de exportación vinculados con las industrias extractivas. Como resulta natural, esto es indicio de una gran vulnerabilidad de nuestra economía hacia shocks externos de demanda. Asimismo, el rápido despegue de distintos países asiáticos basado en sectores como la manufactura (China, Corea del Sur, Vietnam) ha sido clave para evidenciar las limitaciones de un modelo primario-exportador y de servicios.

Es precisamente pensando en la vulnerabilidad generada por la dependencia de nuestro crecimiento al sector extractivo que el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) planteó como política de Estado sistematizar y diseñar nuevos esfuerzos de política sectorial partiendo de un Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP). Este adelantaba como estrategias fundamentales el aprovechamiento de nuevos nichos en los mercados internacionales, la flexibilización laboral y regulatoria, y el cierre de brechas intersectoriales de productividad. Otros planes que se articulaban a la estrategia diversificadora fueron el Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX), que procura diversificar los productos y mercados de los exportadores nacionales, y el Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR), que apunta a ampliar el mercado turístico del país.

A fines del 2017, quedó poco de esta visión pro-diversificación. A pesar que se dieron pasos concretos e importantes en la implementación del PNDP –tales como la instalación de mesas ejecutivas sectoriales, la creación del Instituto Nacional de la Calidad, la multiplicación de los Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (CITE) y los parques industriales–, y la implementación de incentivos tributarios para las empresas innovadoras, el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2021) decidió descartarlo de plano y mantuvo únicamente en vigencia el PENX 2025 y el PENTUR 2025.

Como es evidente, este retroceso equivale a aceptar una modernización de la matriz productiva y la canasta exportadora bastante lenta a comparación de los países que han procurado implementar políticas de diversificación mucho más audaces, incluso que las que podían encontrarse en el PNDP.

A pesar de que el Gobierno no ha anunciado una rectificación sustancial en su política industrial, creemos que está aún a tiempo de enmendar su error y retomar la política de diversificación productiva en lugar de seguir confiando en la recuperación de los precios de los minerales y la diversificación espontánea.

2. Antecedentes

Si bien hubo un esfuerzo integral por diversificar la economía peruana durante el gobierno de Ollanta Humala con la triada de Planes de Diversificación Productiva (PNDP), Estratégico Exportador (PENX) y Estratégico de Turismo (PENTUR), existen otras normas que han permitido el despegue de otra actividad alternativa a la minería y de importancia creciente: la agroindustria. En el presente apartado, describimos algunas de las normas de este sector al lado de los planes y políticas más amplias, muchas de las cuales han sido elaboradas a partir del 2000 en adelante.

Cuadro 1
Principales políticas y planes pro-diversificación

NOMBRE DEL PLAN, ESTRATEGIA O POLÍTICA	AÑO	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	¿SE APLICÓ?
Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales	1978	Gobierno de la República	Sí
Ley que aprueba las normas de promoción del Sector Agrario	2001	Congreso de la República	Sí
Agenda de Competitividad (2014-2018)	2011	MEF	Parcialmente
Plan Nacional de Diversificación Productiva	2014	PRODUCE	Parcialmente
Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX) al 2025	2015	MINCETUR	En implementación
Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR) al 2025	2015	MINCETUR	En implementación
Ley que fomenta la exportación de servicios y el turismo	2017	Congreso de la República	En implementación

Fuente: Produce, MINCETUR, MEF, Congreso de la República.

Elaboración propia.

2.1. Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales

En el año 1978, el Gobierno de la Fuerza Armada promulgó la Ley de Promoción de Exportaciones no Tradicionales con el fin de impulsar las exportaciones de productos manufacturados de alto valor agregado, y, por esa vía, fomentar la generación de empleo.

2.1.1. Régimen de contratación

Si bien la versión original contemplaba múltiples beneficios, la ley vigente permite la contratación de trabajadores a plazo fijo (generalmente, contratos trimestrales renovables) para responder a la estacionalidad característica de los productos agrícolas (agroindustria) y a las variaciones en las temporadas de productos manufacturados (textiles). Para efectos prácticos, supone un régimen laboral especial más flexible que el general, que permite ajustar rápidamente la fuerza de trabajo empleada a la demanda de los mercados internacionales.

2.2. Ley de Promoción del Sector Agrario

La Ley N° 27360 (Ley que aprueba las normas de promoción del Sector Agrario) tiene como propósito incentivar la inversión y aumentar la producción del sector agrario, incluida la agroindustria, mediante la reducción de impuestos y la flexibilidad en las leyes laborales. Esta ley beneficia a las personas naturales o jurídicas que desarrollan cultivos y/o crianzas, con excepción de las actividades vinculadas con la industria forestal. El artículo 1 del Decreto Supremo N° 065-2002-AG extendió los alcances de la norma a la actividad agroindustrial fuera de las provincias de Lima y Callao.

Por su carácter promocional, esta ley debía aplicarse únicamente hasta finales del 2010. Sin embargo, en el 2006, mediante el artículo 1 de la Ley N° 28810, se amplió su vigencia hasta el 31 de diciembre del 2021.

2.2.1. Régimen tributario

La norma permite que las empresas beneficiadas paguen un impuesto a la renta de 15% y puedan depreciar a razón de 20% anual. Asimismo, concede a las empresas que se encuentran en etapa preproductiva la recuperación anticipada del impuesto general a las ventas pagado por bienes de capital, insumos, servicios y contratos de construcción. Se pone un límite de cinco años a la duración de esta etapa preproductiva.

2.2.2. Régimen laboral

Un primer beneficio es que los empleadores pueden recurrir a jornadas de trabajo acumulativas según la naturaleza especial de las labores, siempre que la cantidad de horas trabajadas no supere en promedio los límites de la ley. Asimismo, plantea una remuneración diaria (RD) no menor 16 soles¹ laborando más de 4 horas diarias en promedio. Esta remuneración incluye costos no salariales, como la compensación por tiempo de servicios (CTS), las gratificaciones por Fiestas Patrias y Navidad, y el descanso vacacional de al menos quince días remunerados por año de servicio. En caso de despido arbitrario, la indemnización es equivalente a 15 RD por año completo de servicio, con un máximo de 180 RD.

2.3. Agenda de Competitividad

La Agenda de Competitividad 2014-2018 es un documento de la Secretaría Técnica del MEF y el Consejo Nacional de Competitividad, quienes son corresponsables de la implementación de las acciones y el logro de las metas planteadas en el mismo. Dicha agenda procura incrementar la productividad, entendida como la sinergia entre el capital humano, la tecnología, la infraestructura, las instituciones y la confianza entre los actores. Asimismo, apunta a fortalecer las capacidades de las empresas para diferenciarse en el mercado nacional e internacional.

Establece tres ejes estratégicos: i) la conectividad del país, ii) la eficiencia del Estado y iii) la mejora de la productividad empresarial. El primer eje prioriza el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte y logística, la mejora en el acceso y el costo de las comunicaciones, y la provisión de energía para la producción. El segundo eje se compone

1. Depende de la remuneración mínima vital (RNV) que, actualmente, equivale a 850 soles. La RD del sector agrario es de 33.16 soles.

de simplificación administrativa y calidad regulatoria, gobierno electrónico e intercambio de información, y gestión del territorio y recursos naturales. El tercer eje se compone de capital humano de calidad, innovación empresarial, articulación productiva empresarial y oferta exportable diversificada.

Así mismo, la Agenda de Competitividad cuenta con un sistema de monitoreo y de cuantificación para realizar el seguimiento a cada meta.

2.4. Plan Nacional de Diversificación Productiva (2014)

El Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP) parte destacando los avances del Perú con respecto a la región durante el período de alto crecimiento económico impulsado por el boom de las industrias extractivas (2003-2013): una menor tasa de inflación promedio, mayor reducción de la pobreza monetaria, mayor crecimiento promedio, menor ratio de endeudamiento público y uno de los más altos ratios de reservas internacionales. A pesar de estos buenos indicadores, el PNDP reconoce la dependencia de la economía peruana con respecto al precio de los *commodities* y, en particular, a la demanda de cobre, principalmente de China, nuestro segundo socio comercial.

El PNDP menciona que no existe evidencia de un país que se haya desarrollado sin diversificar (Benavente, 2014). Frente a ello, plantea tres ejes para la modernización económica del país: promoción de la diversificación, eliminación de sobrecostos y expansión de productividad.

Cuadro 2
Líneas de acción del PNDP

EJES	I. PROMOCIÓN DE DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA	II. ADECUACIÓN DE REGULACIONES Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA	III. EXPANSIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD
Líneas de acción	1. Estrategias de integración a cadenas de valor globales	1. Adecuación de regulaciones	1. Extensión de conocimientos y tecnologías
	2. Atracción de inversión extranjera directa	2. Simplificación administrativa	2. Promoción de sinergias y encadenamientos productivos
	3. Desarrollo del emprendimiento innovador		3. Provisión de insumos
	4. Incorporación de la innovación en la estrategia empresarial		4. Adecuación de la oferta formativa a la demanda laboral
	5. Calidad como soporte para la diversificación		

Fuente: Produce-PNDP (2014).

Elaboración propia.

El primer eje tiene como objetivo ampliar la canasta productiva y exportadora, a través de la exploración de nuevos nichos de mercado, los incentivos al emprendimiento, y la identificación de cadenas de valor y demandas potenciales en coordinación con el sector privado. Asimismo, plantea desarrollar infraestructura y elaborar diagnósticos regionales contra las externalidades de información y coordinación. Con estos criterios, se pretende eliminar las fallas de mercado y las fallas del Estado.

El segundo eje tiene como objetivo incrementar la rentabilidad de las empresas y atraer más inversión mediante una flexibilización y simplificación de estándares en múltiples niveles: revisar regulaciones laborales, medioambientales y de salud, y seguridad en el trabajo; acortar el tiempo para realizar todo tipo de trámites; simplificar el pago de impuestos; y sistematizar la información proporcionada por el Estado. Este eje sería el de implementación más inmediata en el corto plazo.

Finalmente, el tercer eje apuntaba al incremento de la productividad y a la reducción de la heterogeneidad estructural que caracteriza al aparato productivo. Con ese fin, el PNDP propone fortalecer el programa de difusión tecnológica para las mipyme, *crear el programa de apoyo a clústeres* y el de desarrollo de proveedores para mipyme, promover la implementación de parques industriales y llevar a cabo diagnósticos regionales para identificar las barreras que obstaculizan el crecimiento en las regiones.

El PNDP propone, en este proceso de diversificación, una asociación estratégica entre el Estado y el sector privado que pueda ejecutar políticas desde un Consejo de Diversificación Productiva (CNDP). Este consejo estaría integrado por entidades públicas, como PRODUCE, MEF, MINCETUR, MINAGRI, gobiernos regionales y representantes del sector privado, y tendría cuatro brazos ejecutores:

- Fondo para la Innovación, Ciencia y Tecnología (FINCyT): encargado de promover la innovación y el emprendimiento innovador mediante financiamientos y mejorando el marco regulatorio para inversionistas ángeles².
- Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (FIDECOM): encargado de realizar la evaluación de impacto de la innovación teniendo como criterio los gastos y los resultados
- Instituto Tecnológico de la Producción (ITP): encargado de brindar oportunidad de acceso al conocimiento especializado a las empresas de todas las regiones para agregar valor e incrementar su productividad
- Instituto Peruano de la Calidad (IPECAL): encargado difundir y promocionar la cultura de la calidad, y fomentar la oferta de servicios vinculados con la infraestructura de la calidad

Estos brazos ejecutores recurrirían a herramientas como instrumentos de política, mesas técnicas e instrumentos metodológicos. Mientras que los instrumentos de política hacen referencia a los programas de innovación, monitoreo de las mejoras en regulación de sobrecostos y la difusión de tecnologías para mypes, las mesas técnicas recopilarían las opiniones del sector académico y privado con respecto a los avances de la política de diversificación productiva. Asimismo, los instrumentos metodológicos serían los estudios económicos y los sistemas de información y medición empleados en la misma mesa técnica)

El Estado reconocía en el PNDP que su diagnóstico sobre la naturaleza y problemática del sector privado era limitado. Por ello, se planteaba asumir el rol de socio estratégico con el mismo, buscando identificar y corregir oportunamente las fallas de mercado. En esta tarea, buscaría acercarse a los gobiernos regionales y locales, quienes son entendidos como

2. Se llama "inversionistas ángeles" a personas o entidades que están interesadas en financiar proyectos de nuevos emprendedores.

más cercanos a la población y con mayor capacidad de reconocer las potencialidades del territorio.

No obstante, algunos investigadores opinaban que el PNDP carecía de un énfasis suficiente en el fortalecimiento de cadenas de valor y el uso de una política cambiaria coherente con el esfuerzo diversificador. Al respecto, Germán Alarco sostenía que el plan “Sigue orientándose hacia las exportaciones, no se mencionan las palabras clave de encadenamientos productivos ni generación empleos de calidad. Se mantiene la desvinculación con la política cambiaria que podría coadyuvar o contrarrestar la diversificación productiva” (2017, p. 92).

2.5. Plan Estratégico Nacional Exportador (2015)

El Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX2025) consta de cuatro pilares estratégicos: i) internacionalización de la empresa y diversificación de mercados; ii) oferta exportable diversificada, competitiva y sostenible; iii) facilitación del comercio exterior y eficiencia de la cadena logística internacional; y iv) generación de capacidades para la internacionalización y la consolidación de una cultura exportadora. El primer pilar consiste en insertar y posicionar a los bienes y servicios peruanos en los mercados internacionales mediante la creación de políticas de posicionamiento e inserción en cadenas de valor global. El segundo pilar consiste en cumplir los estándares de calidad internacionales incidiendo en temas particulares, como planificar las exportaciones, promover parques tecnológicos, generar asociatividad a través de clústeres, apoyar la innovación, y fomentar estándares y certificaciones. El tercer pilar contribuye a agilizar y reducir los costos del comercio exterior garantizando su seguridad, trazabilidad y protección. La reducción de los costos de transacción en las operaciones estimulará las inversiones locales, puesto que, en la actualidad, estos costos representan entre 1 y el 15% del valor de transacción. Finalmente, el cuarto pilar promueve la cultura de exportación.

2.6. Plan Estratégico Nacional de Turismo (2015)

El Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR 2021) contiene cuatro pilares: i) diversificación y consolidación de mercados, ii) diversificación y consolidación de la oferta, iii) facilitación turística, e iv) institucionalidad del sector. El primer pilar parte de las características del mercado al cual se dirigirá la oferta, y su reacción con la demanda actual, la demanda potencial, los nuevos mercados y los segmentos especializados. El segundo pilar se centra en los productos turísticos especializados identificando las brechas de necesidades en los destinos, el diseño, el desarrollo del capital humano, la mejora de la calidad de los servicios turísticos y la promoción de la inversión. El tercer pilar fomenta el ingreso, el tránsito y la salida fluida de los turistas que visitan el país; asimismo, incentiva la aplicación de tecnologías de la información en la gestión turística. Por último, el cuarto pilar tendría como objetivo alinear los objetivos de los diferentes niveles de gobierno.

2.7. Ley que Fomenta la Exportación de Servicios y el Turismo (2017)

Esta ley es bastante reciente e incluye al sector turismo en las exportaciones, teniendo los mismos tratos tributarios similares que aquellas que exportan bienes. En términos prácticos, el beneficio principal sería el de devolución del IGV.

En particular, considera como exportaciones los servicios de alimentación (incluye servicios de alimentación tipo catering); traslados; transporte turístico (terrestre, aéreo, ferroviario, acuático, teleféricos y funiculares de pasajeros con origen y destino desde el mismo punto de embarque); espectáculos de folklore nacional; teatro; conciertos de música clásica; ópera; opereta; ballet; zarzuela; espectáculos deportivos declarados de interés nacional; museos; eventos gastronómicos; mediación u organización de servicios turísticos; servicios de traducción; turismo de aventura y otras actividades de turismo no convencional (turismo vivencial, social y rural comunitario) que conforman el paquete turístico prestado por operadores turísticos domiciliados en el país, a favor de agencias, operadores turísticos o personas naturales, no domiciliados en el país, en todos los casos. (El Peruano)

Asimismo, define como turista al extranjero no domiciliado que se encuentra en el Perú a partir de los 2 días (no 5 días como era antes) hasta un máximo de 60, haciéndose acreedor a la devolución de sus impuestos (artículo 76 de la Ley N° 30641); por esa vía, el Perú se vuelve más atractivo como destino turístico.

3. La situación actual de la diversificación económica a nivel nacional: Análisis de la información estadística

3.1. Indicadores de dependencia

El PBI extractivo ha venido aumentando gradualmente durante la época del boom: pasando de aproximadamente 46 mil millones de soles en el 2007 a 69 mil millones de soles en el 2016. El incremento especialmente agudo de los últimos años se debe a la puesta en marcha de grandes proyectos, como Las Bambas en Apurímac y la ampliación de Cerro Verde en Arequipa.

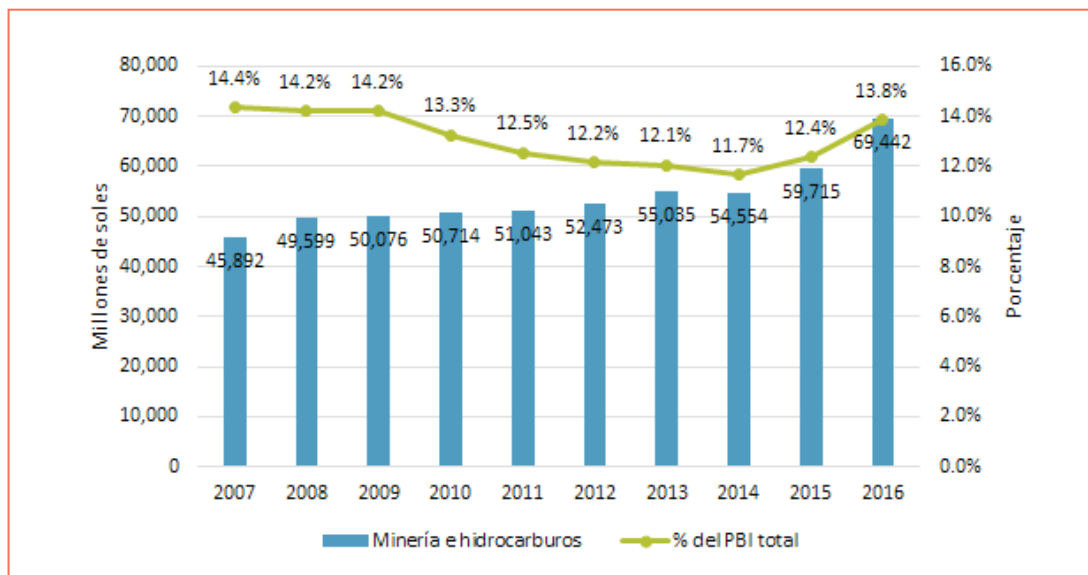
Visto en términos porcentuales (ver gráfico 1), su participación en el PBI disminuyó desde el 2009 hasta el 2014 en unos 2.5 puntos porcentuales. Esta reducción se debió, principalmente, al incremento de otros sectores, como el manufacturero, comercio y otros servicios. Luego, entre los años 2014 y 2016, remontó 2.1 puntos porcentuales.

Con respecto a la participación del sector extractivo en los ingresos fiscales (ver gráfico 2), este empezó el nuevo milenio con porcentajes bastante modestos; alcanzó su punto máximo de participación en el 2007, con un 29.2%; y, posteriormente, fue cayendo hasta el 7.5% en el 2016.

3.2. Indicadores de diversificación económica

Siendo las actividades extractivas intensivas en capital, generan pocos puestos de trabajo, pero estos son altamente productivos. Como vemos en el gráfico 3, si tomamos como referencia el empleo en el sector minero como porcentaje del total de la PEA ocupada, observamos que, entre el 2008 y el 2015, apenas sí ha fluctuado alrededor de 1.3%. Por el contrario, sectores de baja productividad, como el de servicios o el agropecuario, emplearon proporciones mayores de la PEA (13% y 25% respectivamente para el 2015). Este

Gráfico 1
Participación del sector extractivo en el PBI
(millones de soles y porcentajes)



Fuente: BCRP
Elaboración propia

Gráfico 2
Participación del sector extractivo en los ingresos fiscales totales
(porcentajes)

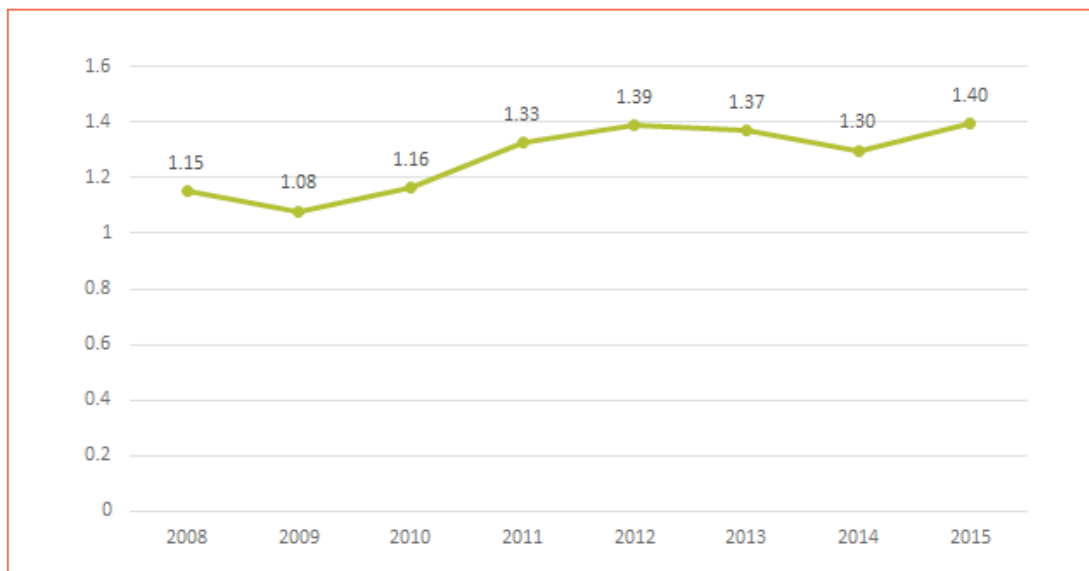


Fuente: SUNAT
Elaboración propia

es el problema de la llamada heterogeneidad estructural: sectores altamente productivos generan poco empleo y viceversa.

El índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) es una medida matemática utilizada para cuantificar el nivel de concentración en distintos análisis, como, por ejemplo, la concentración de los sectores en la producción total. Según la metodología utilizada por la Cepal, se considera

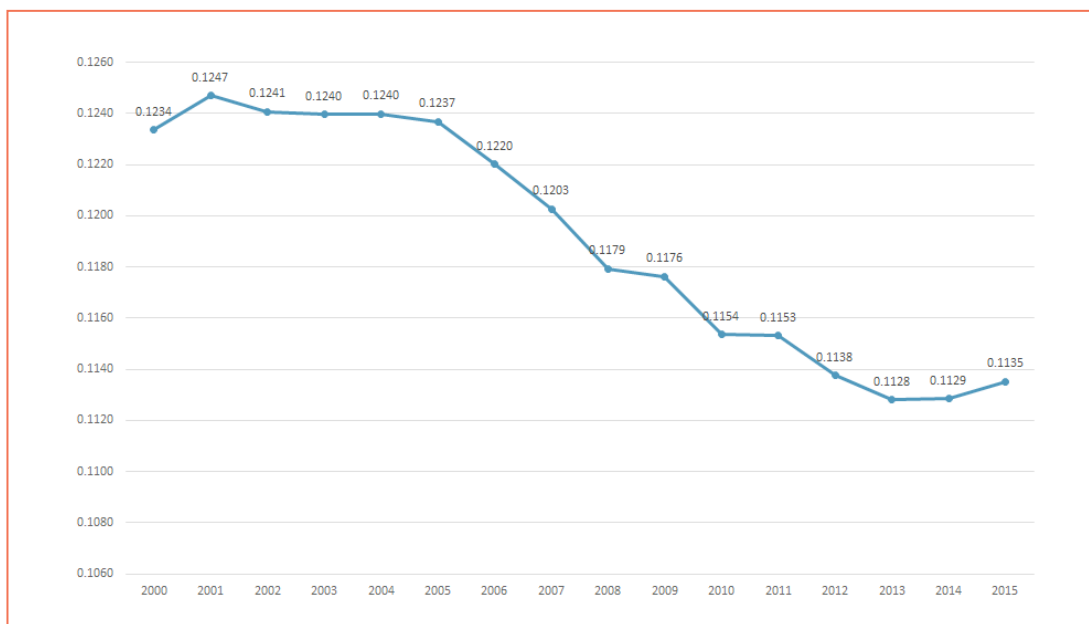
Gráfico 3
Participación del sector minero en la PEA ocupada total
(porcentajes)



Fuente: INEI
Elaboración propia

que un valor superior a 0.18 corresponde a un mercado “concentrado”; entre 0.10 y 0.18, “moderadamente concentrado”; y menor a 0.1, a un mercado “diversificado”. Podemos observar, en el gráfico 4, una disminución lenta del IHH calculado para las participaciones sectoriales en el valor agregado bruto (VAB), lo que revela una concentración moderada del aparato productivo peruano.

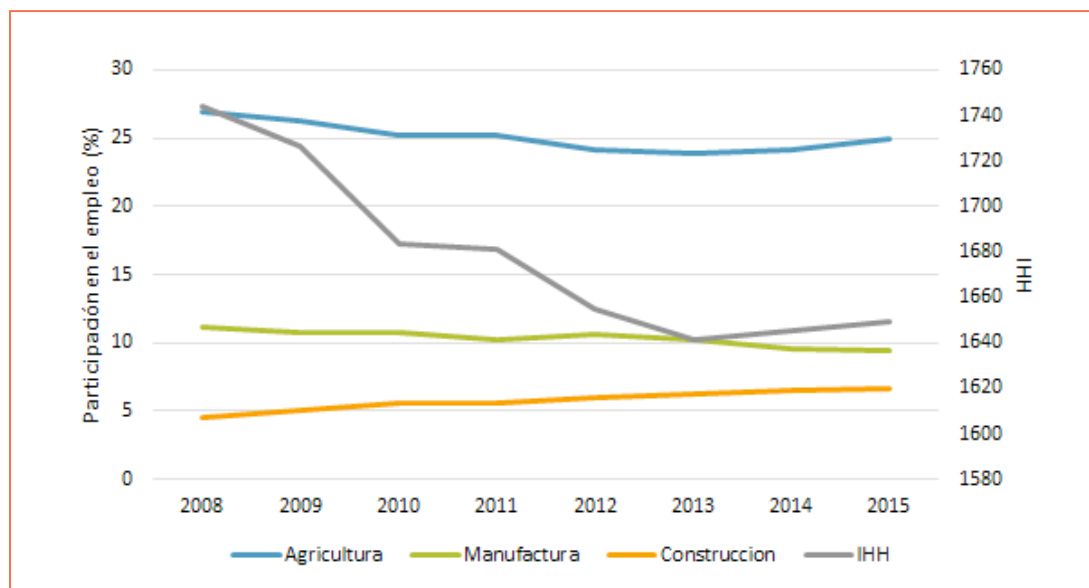
Gráfico 4
Índice de Herfindahl–Hirschman de concentración sectorial del valor agregado bruto



Fuente: CEPALSTAT
Elaboración propia

Calculando el IHH de manera convencional³ para atender a la concentración sectorial del empleo, podemos observar en el gráfico 5 una tendencia a la desconcentración. Los determinantes de dicha tendencia serían la reducción de la participación del sector agrario y el crecimiento del sector construcción por efecto del boom inmobiliario.

Gráfico 5
Índice de Herfindahl–Hirschman de concentración sectorial del empleo
(porcentajes)



Fuente: INEI
Elaboración propia

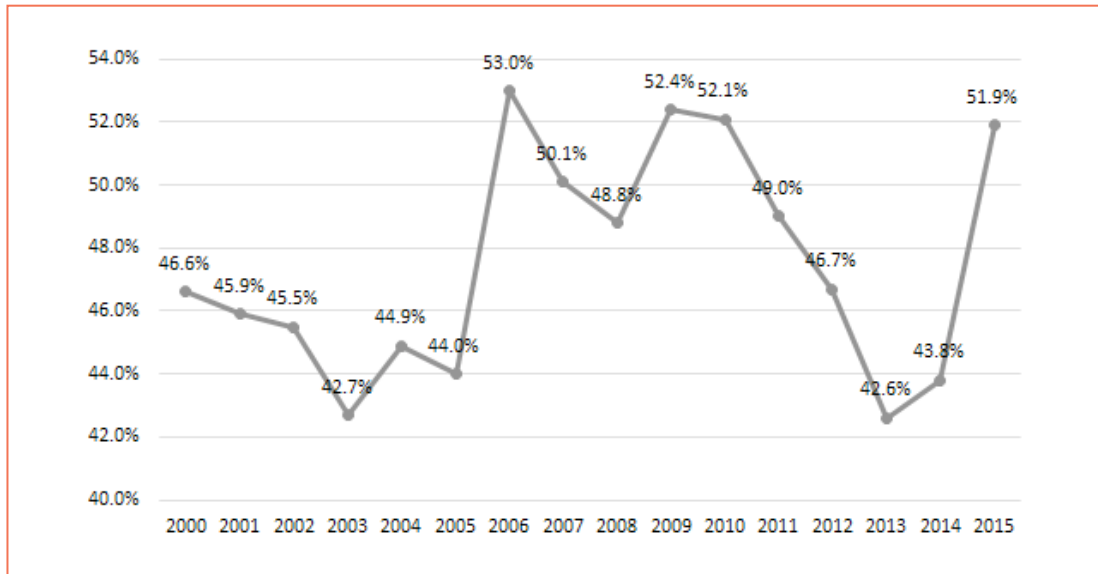
3.3. Indicadores de diversificación de exportaciones

La participación del sector minero en las exportaciones siempre ha sido importante. En particular, entre el 2000 y el 2011, las exportaciones mineras se quintuplicaron y llegaron a representar el 59.3% del total. Por ello, no resulta extraño que, como muestra el gráfico 6, los 10 principales productos de exportación del país tengan una participación fluctuante de aproximadamente el 48% del total del valor exportado⁴.

Si atendemos al gráfico 7, podemos ver cómo el IHH de las exportaciones calculado de forma convencional se encuentra fuertemente correlacionado con la participación del sector minero en las mismas. A partir de ello, podemos inferir que cualquier reducción de la participación de la minería como proporción del valor exportador se traduciría en mayores niveles de diversificación. En ese sentido, si bien el índice nos permite tener una aproximación, su comportamiento debe tomarse con cautela, en la medida que no puede interpretarse cualquier disminución de este como un desarrollo de actividades no extractivas.

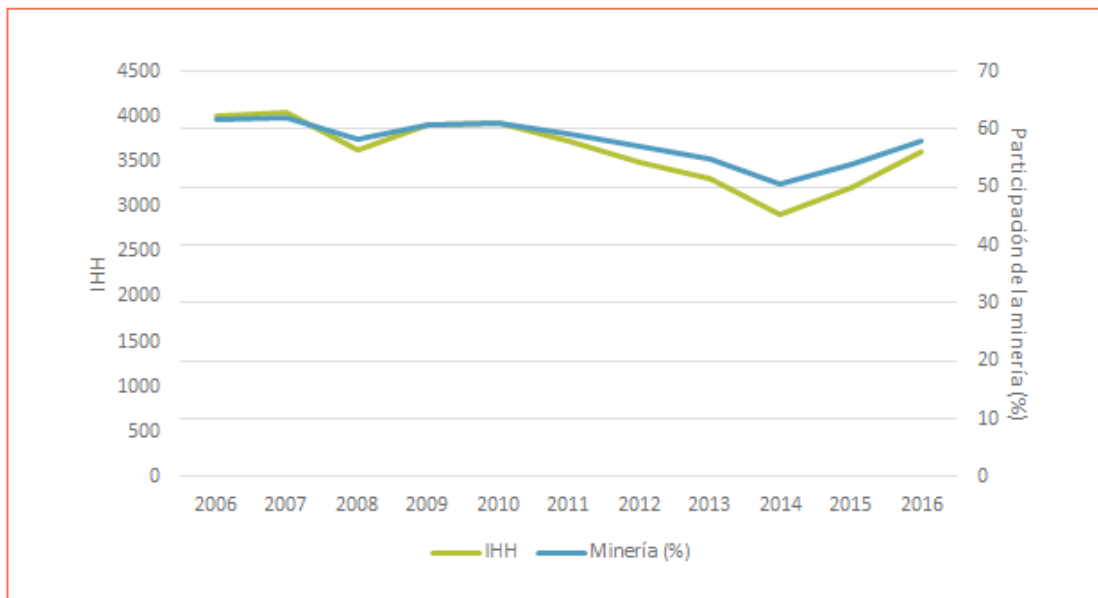
3. El cálculo convencional del indicador implica un rango de análisis más amplio que va de 0 a 10,000. El resultado más cercano a 10,000 corresponde a una mayor concentración.
4. Si bien los productos de exportación que se encuentran en el top 10 de la canasta exportadora pueden variar de año a año, entre el 2007 y el 2014 destacaron el cobre refinado y concentrado, oro en bruto, petróleo, zinc, harina de pescado, plomo, molibdeno, café y estaño en bruto.

Gráfico 6
Participación en el total exportado de los 10 principales productos de exportación (porcentajes)



Fuente: SIGCI - Sistema Gráfico de Comercio Internacional. CEPAL
Elaboración propia

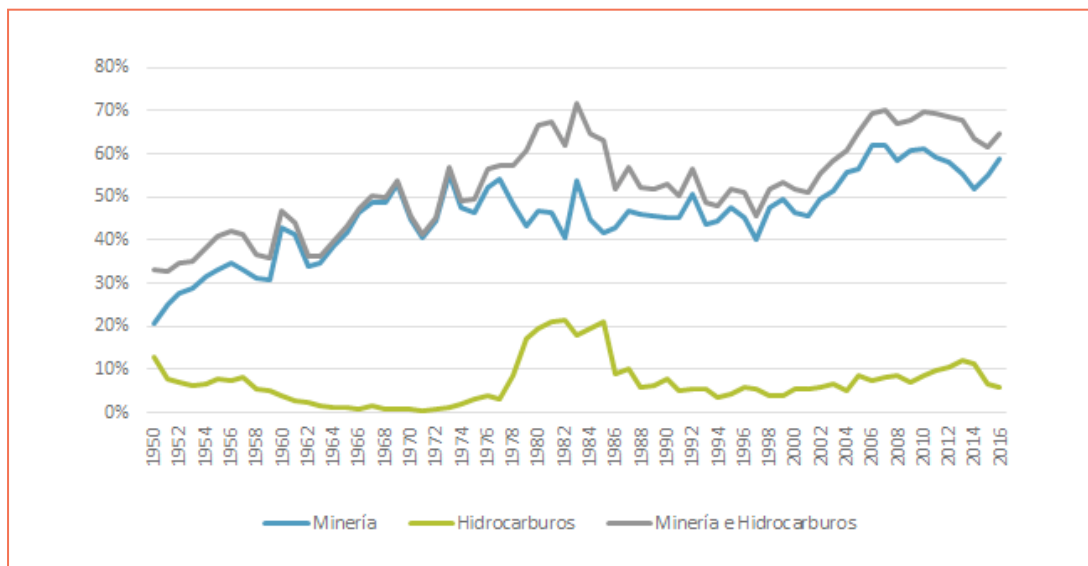
Gráfico 7
Índice de Herfindahl-Hirschman de concentración de exportaciones



Fuente: BCRP
Elaboración propia

Como podemos observar en el gráfico 8, las exportaciones basadas en recursos naturales han ido incrementando sostenidamente su participación desde los años 50. Estas alcanzaron un pico hacia 1984, en especial, por la extracción de petróleo. Recién con el superciclo del precio de los commodities, dicho indicador se recuperó y aumentó de manera sostenida durante una década.

Gráfico 8
Exportaciones basadas en recursos naturales como porcentaje del total de exportaciones (porcentajes)

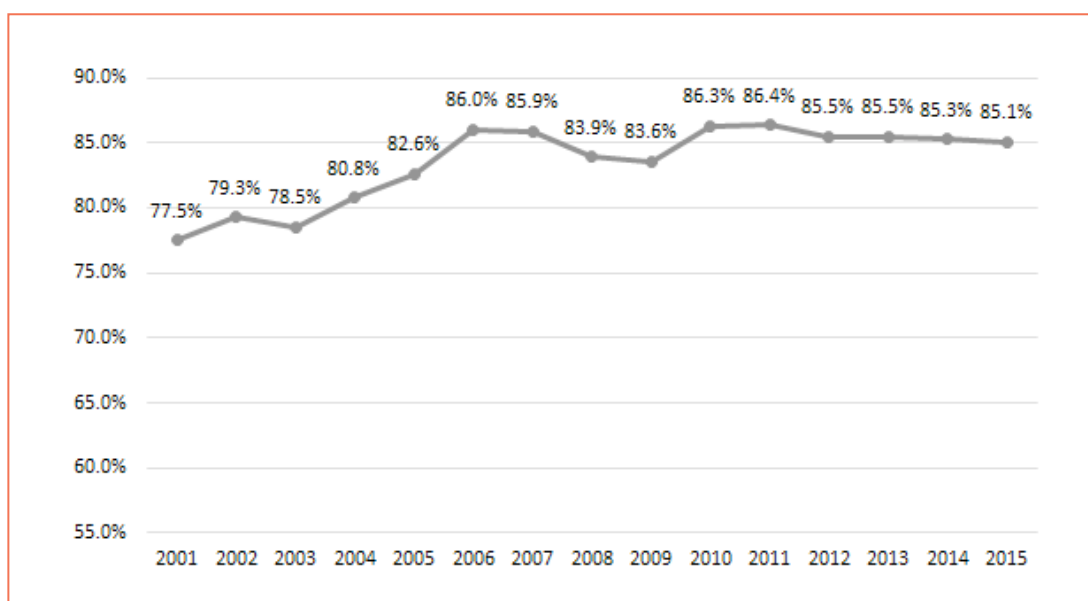


Fuente: BCRP

Elaboración propia

Si cuantificamos la participación de productos primarios en general (incluidas exportaciones agropecuarias, así como otros productos similares), encontramos que más de 80% del total del valor exportado corresponde a dichas actividades (ver gráfico 9). Este indicador evidencia el carácter primario exportador de nuestra economía.

Gráfico 9
Exportaciones de productos primarios como porcentajes del total de exportaciones (porcentajes)



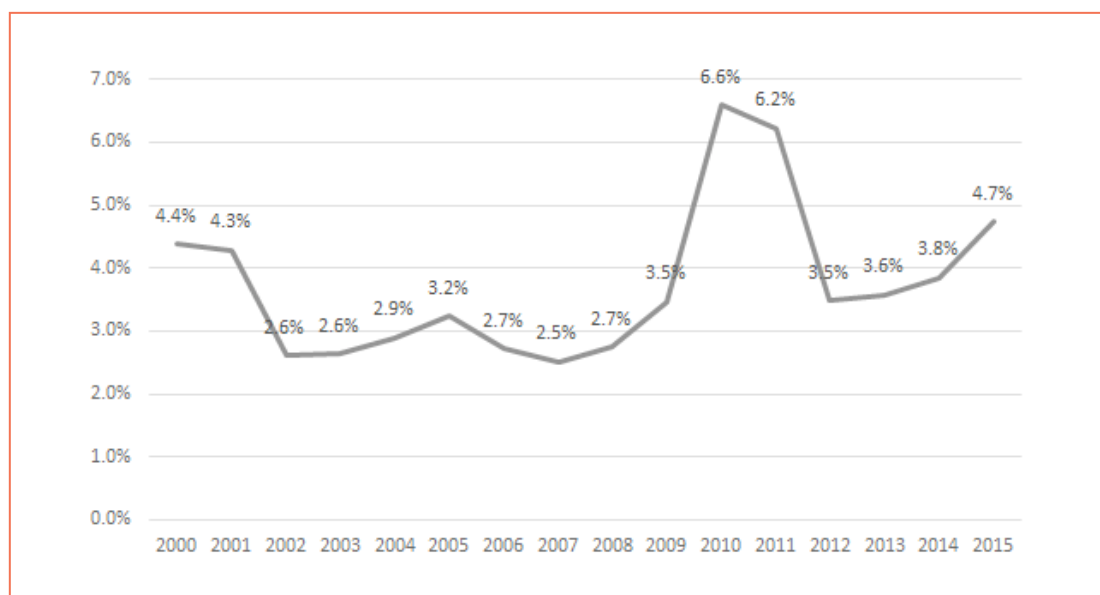
Fuente: SIGCI - Sistema Gráfico de Comercio Internacional. CEPAL

Elaboración propia

3.4. Indicadores de sofisticación de productos

Las exportaciones peruanas están fuertemente basadas en productos primarios y materias primas, mientras que las manufacturas de tecnología (baja, media y alta) no tienen una presencia significativa. En el gráfico 10, podemos observar el pico más alto de participación de las manufacturas de alta tecnología, que fue de 6.6% en el 2010; luego, perdió 3.1 puntos porcentuales en el 2012; y, posteriormente, se recuperó un poco hasta llegar al 4,7% en el 2015.

Gráfico 10
Manufacturas de alta tecnología como porcentaje del total de exportaciones (porcentajes)



Fuente: World Bank Data
Elaboración propia

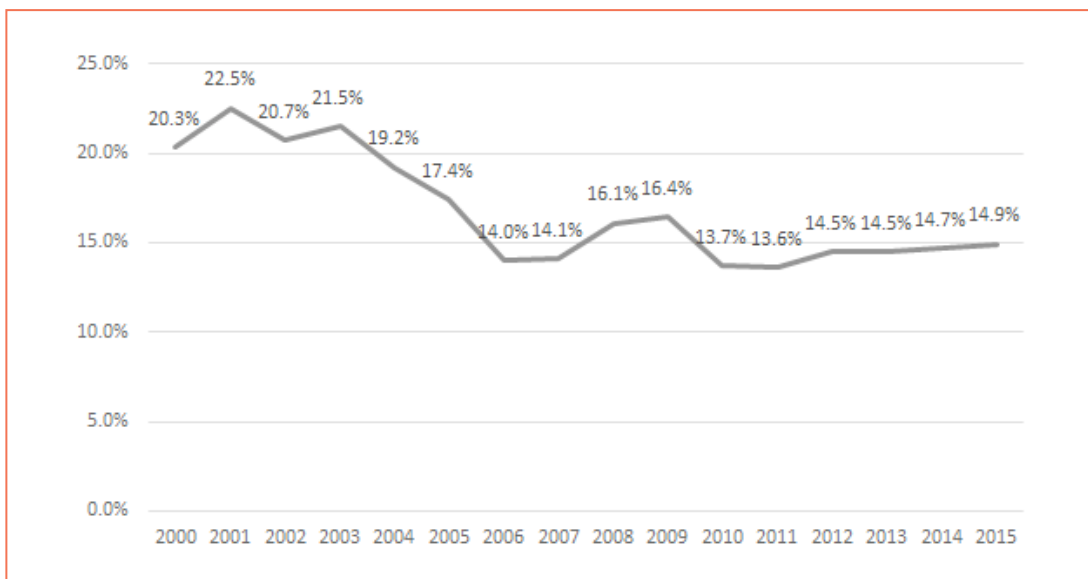
En el gráfico 11 podemos observar que la mayor presencia de las exportaciones manufactureras fue de 22.5% en el 2001; luego, tuvo un descenso fuerte de 8.5 puntos porcentuales en el 2006; de allí en adelante, se mantuvo entre 14% y 15%. Si bien en términos relativos hay una reducción, esta se debe más al enorme crecimiento de otras exportaciones, más que a un retroceso importante de las exportaciones manufactureras.

4. Entrando al nivel regional: Análisis de la información estadística agregada en los territorios extractivos

4.1. Indicadores de sofisticación de productos

Clasificaremos a las regiones según la participación de las industrias extractivas en el valor agregado bruto (VAB). Consideramos regiones extractivas a aquellas en las que la

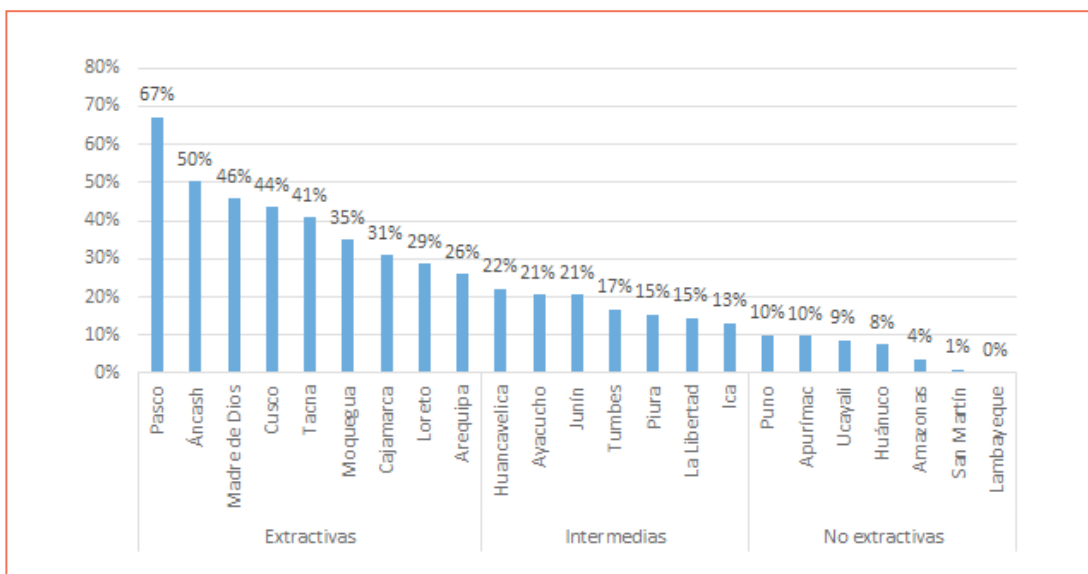
Gráfico 11
Exportaciones de manufacturas como porcentaje del total de exportaciones (porcentajes)



Fuente: SIGCI - Sistema Gráfico de Comercio Internacional. CEPAL
 Elaboración propia

minería y los hidrocarburos superan el 25% del VAB regional; como regiones intermedias, a todas aquellas en las que dicho porcentaje se encuentra entre el 25% y el 10%; y como no extractivas, a aquellas que pueden explicar menos del 10% de su VAB con actividades no extractivas (ver gráfico 12). La región más extractiva del país el 2015 fue Pasco, mientras que la menos extractiva fue Lambayeque.

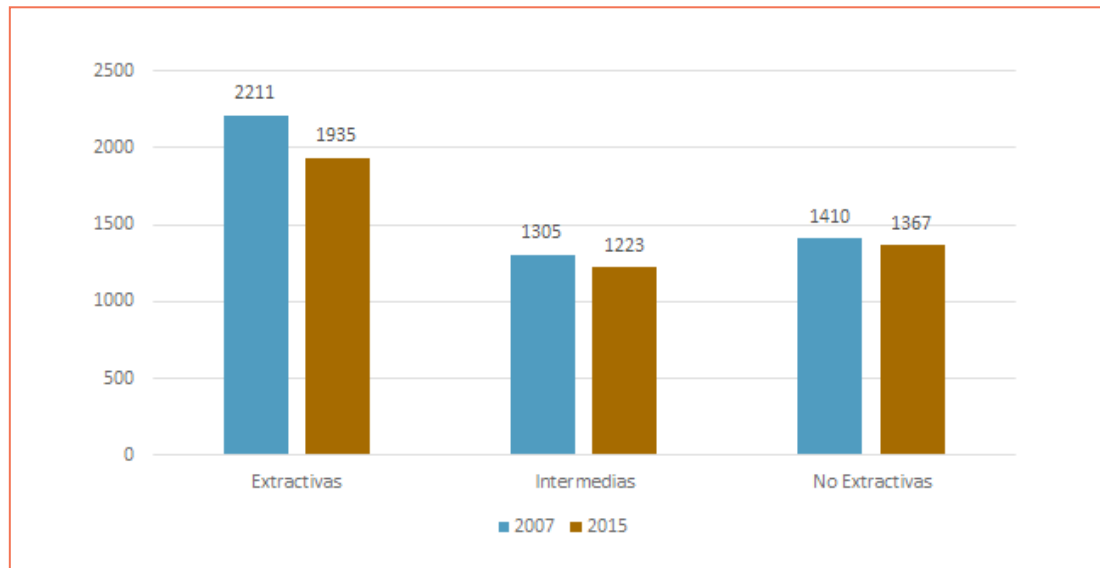
Gráfico 12
VAB regional para los territorios productores mineros, desagregado por actividades económicas, 2015 (porcentajes)



Fuente: INEI
 Elaboración propia

En el gráfico 13, se observa el IHH de diversificación del aparato productivo de las regiones extractivas, intermedias y no extractivas. Como puede apreciarse, las regiones intermedias son las más diversificadas, mientras que las extractivas son las menos diversificadas. Aún a pesar de ello, el grado de diversificación ha variado si comparamos el 2007 y el 2015.

Gráfico 13
Comparación de diversificación (IHH) del VAB de territorios productores con el resto de territorios, desagregado por actividades económicas



Fuente: INEI
Elaboración propia

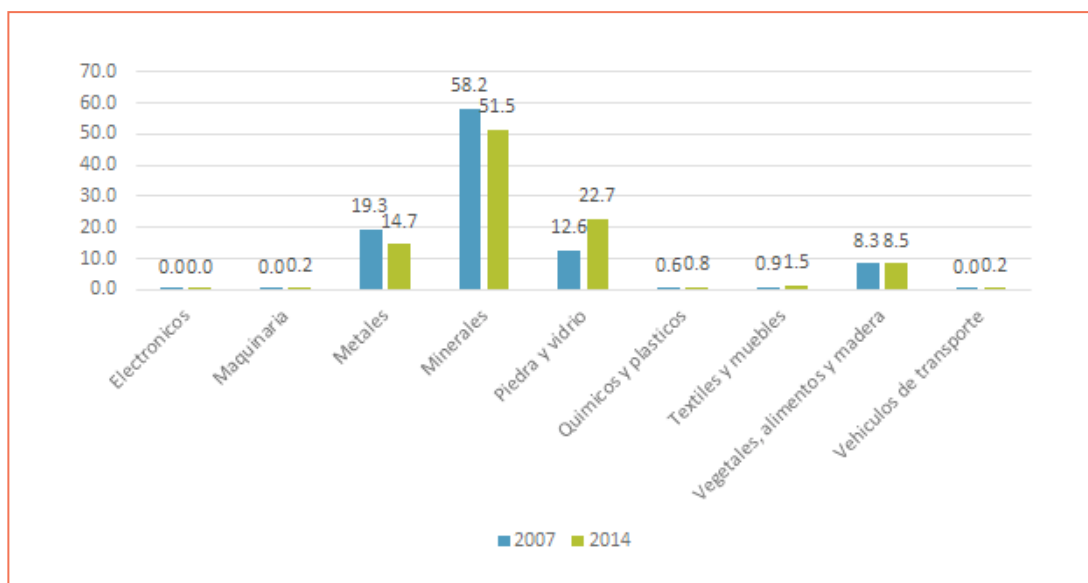
4.2. Indicadores de sofisticación de exportaciones

Según la metodología aquí empleada, consideramos como minerales a todos los productos extractivos (incluidos hidrocarburos) que se extraen de forma directa del suelo sin mayor valor agregado. Por otro lado, se consideran metales a todos los minerales metálicos que han pasado por un proceso de refinamiento y que han obtenido cierto valor agregado.

Como observamos en el gráfico 14, los territorios extractivos tienen una fuerte dependencia de su canasta exportadora con los minerales del orden de 58.2% y 51.5% en los años 2007 y 2014, respectivamente. Asimismo, las exportaciones de metales representan el 19.3% y el 14.7% para los mismos años. Si agregamos estos rubros altamente relacionados, podemos afirmar que el grado de participación de los metales y minerales en las exportaciones de las regiones extractivas disminuyó de 77.5% en el 2007 a 66.2% en el 2014. Aunque esto podría significar una mayor diversificación, también, podría ser síntoma de una reducción del valor exportado por efecto de los menores precios.

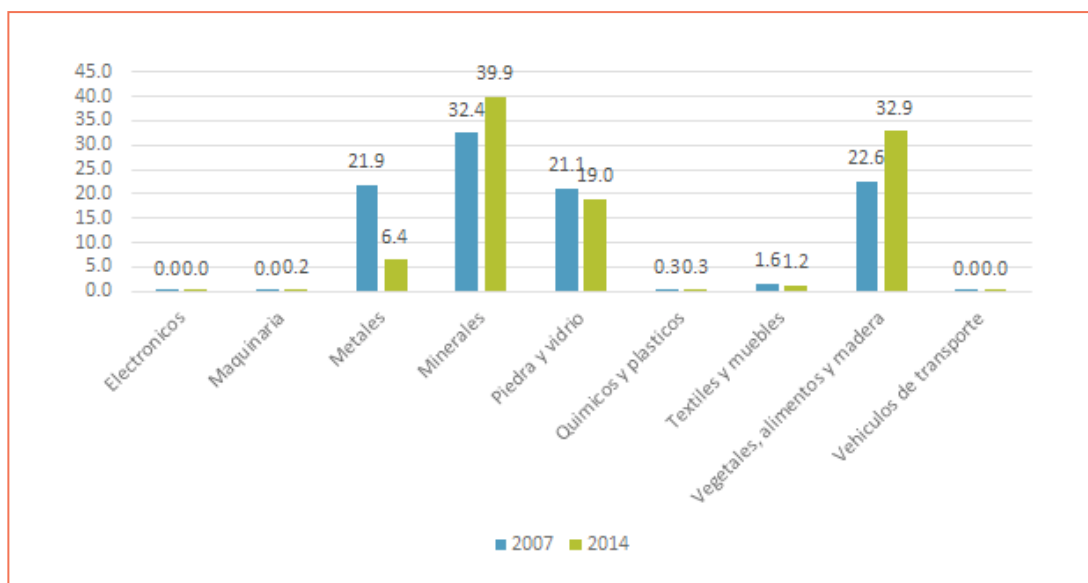
El caso de los territorios intermedios es distinto: mientras que la participación de los minerales aumentó de 32.4% en el 2007 a 39.9% en el 2014, los metales exportados representaron el 21.9% en 2007 y se desplomaron a tan solo 6.4% en 2014, a la par que despegó la exportación de alimentos y madera (ver gráfico 15). Estos cambios, que han sido bastante abruptos, dan cuenta de una erosión del valor agregado que se exporta.

Gráfico 14
Composición de exportaciones en los territorios extractivos
(porcentajes)



Fuente: Atlas de Complejidad Económica
Elaboración propia

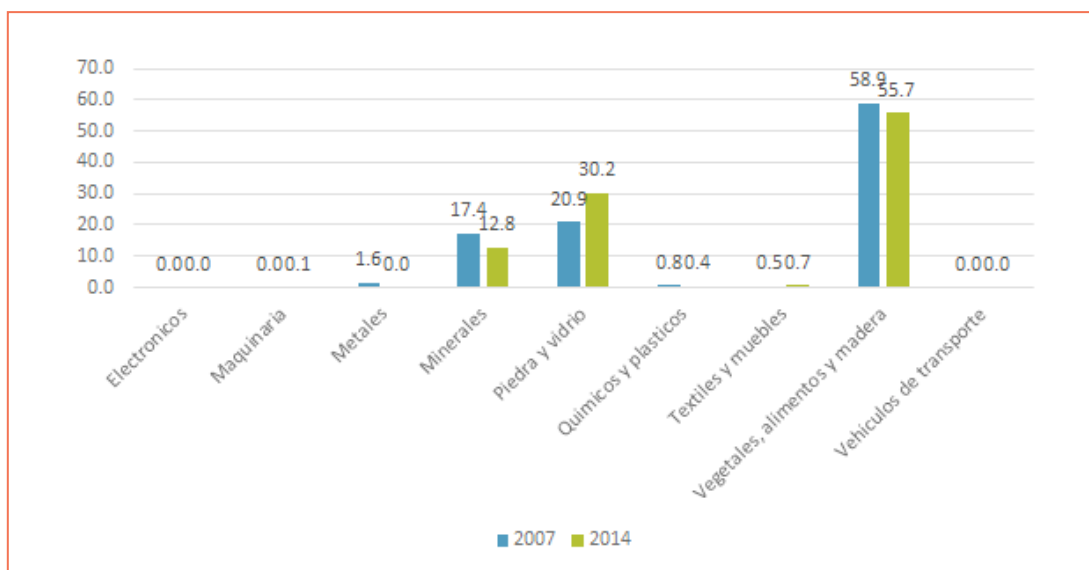
Gráfico 15
Composición de exportaciones en los territorios intermedios
(porcentajes)



Fuente: Atlas de Complejidad Económica
Elaboración propia

Finalmente, en los territorios no extractivos, podemos ver la preponderancia de las exportaciones de alimentos y madera (55.7% el 2014), y piedra y vidrio (30.2% el 2014). Si bien los rubros de metales y minerales explicaban el 19% de las exportaciones en 2007, para el 2014, esta proporción cayó a 12.8% (ver gráfico 16).

Gráfico 16
Composición de exportaciones en los territorios no extractivos
(porcentajes)



Fuente: Atlas de Complejidad Económica
 Elaboración propia

4.3. Indicadores de dependencia del presupuesto subnacional

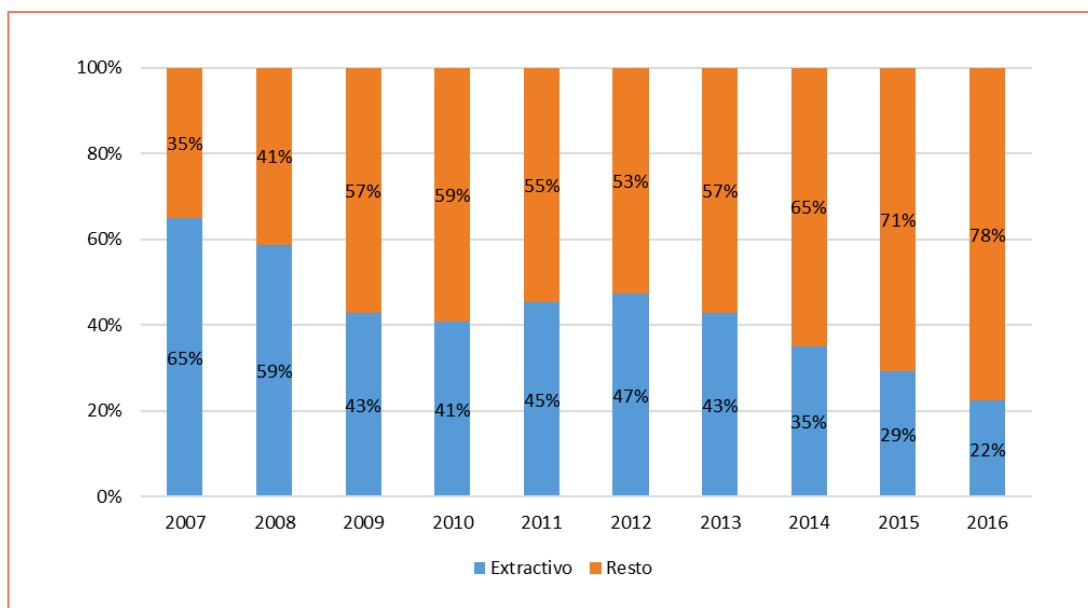
El sector extractivo representa una importante fuente de divisas tanto para el Gobierno nacional como para los gobiernos descentralizados. En el gráfico 17, podemos apreciar la participación de las transferencias que provienen desde las actividades extractivas (en la que se incluyen los recursos por todos los tipos de canon y regalías) sobre el total de transferencias. Se observa una tendencia decreciente: 65 de cada 100 soles transferidos en el 2007 provenían de la actividad extractiva, mientras que, para el 2016, dicha cifra se redujo a 22.

Por otro lado, en el gráfico 18, se muestra que, entre los años 2007 y 2013, la participación de los rubros de canon, sobrecanon y regalías fue en promedio el 54% del presupuesto institucional modificado (PIM) de los gobiernos regionales. En este tramo, podemos hablar de una alta dependencia del presupuesto subnacional con respecto a las transferencias de renta extractiva. Sin embargo, una vez concluido el superciclo, observamos una drástica caída, que alcanza un promedio de 29% en el período 2014-2016.

Según la Leyes No27506 y No 28258, los recursos provenientes de canon y regalías están anclados a un uso casi exclusivo por bienes y servicios de inversión, que dejan de lado todo tipo de gasto corriente. De acuerdo con el gráfico 19, entre los años 2008 y 2017, el 22% del total presupuestado con dinero proveniente del sector extractivo ha sido invertido en proyectos de la función transporte. Asimismo, destacan los proyectos en salud, educación y saneamiento.

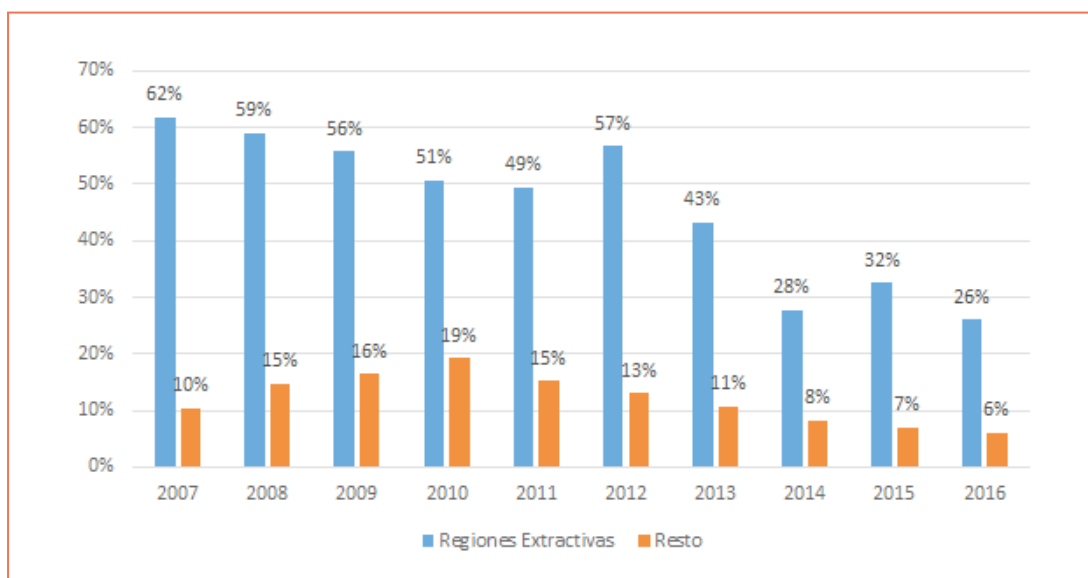
Es importante mencionar que, dentro de la función planeamiento, que representó el 18% del total, se encuentran partidas enfocadas a promover el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico. Sin embargo, no destaca su participación: solo para el 2016, del total

Gráfico 17
Participación de las transferencias de ingresos relacionados al sector extractivo sobre el total (porcentajes)



Fuente: MEF
Elaboración propia

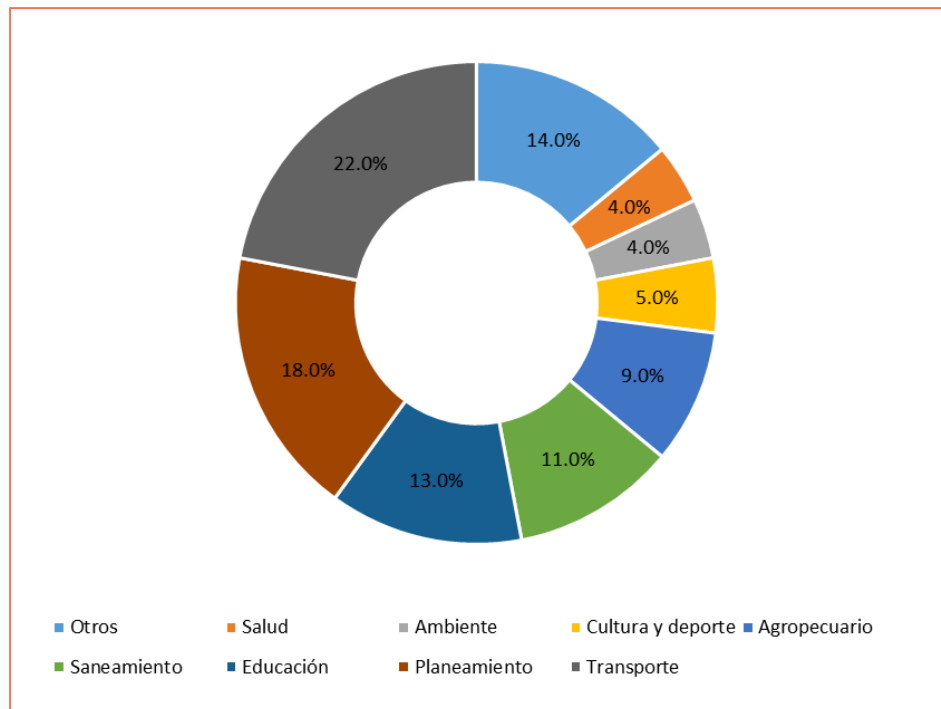
Gráfico 18
Participación de las transferencias de ingresos relacionados con el sector extractivo en el presupuesto total (PIM) de los territorios extractivos y no extractivos (porcentajes)



Fuente: MEF
Elaboración propia

de lo presupuestado para planeamiento, menos del 3% se presupuestó para las actividades de ciencia y tecnología. En otras palabras, los recursos de las actividades extractivas están enfocados en la acumulación de cemento y poco en conocimiento.

Gráfico 19
Distribución del gasto del uso de los recursos por canon y regalías,
según funciones 2008-2017 (porcentajes)



Fuente: MEF
 Elaboración propia

5. Diversificación productiva en el Sur Andino del Perú

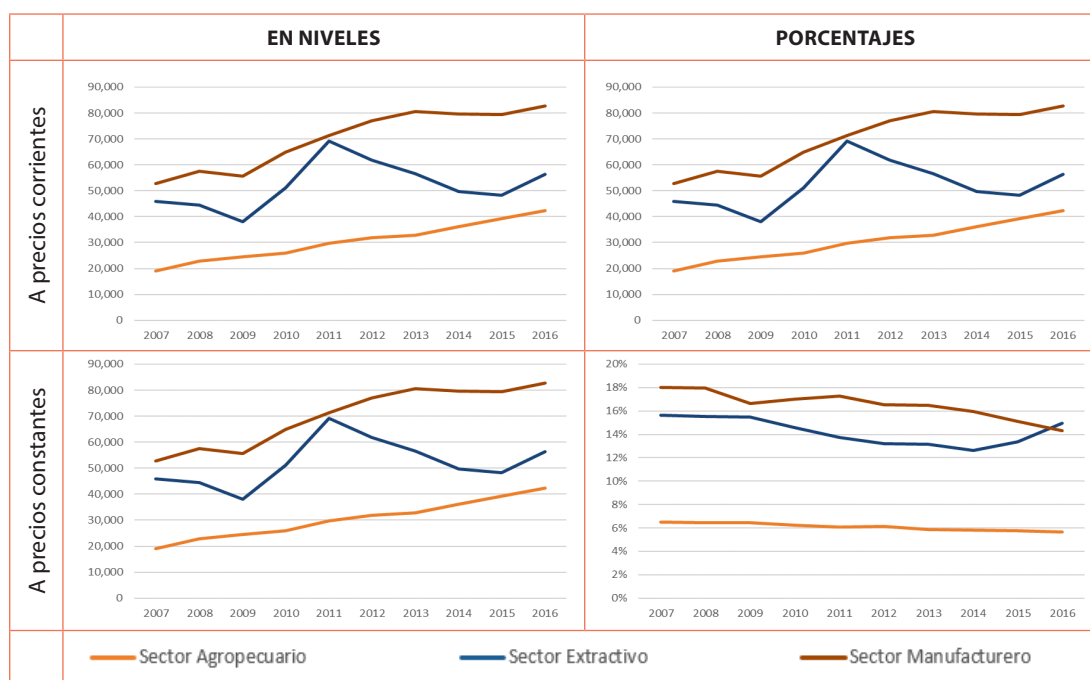
En la presente sección, realizaremos un análisis más detallado del estado de la diversificación productiva en tres regiones seleccionadas del Sur Andino del Perú: Arequipa, Puno y Cusco. Partiremos de un análisis de la composición de las exportaciones y el valor agregado bruto regional de dichos departamentos para, luego, contrastar con los objetivos que los gobiernos regionales plantearon en sus Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC). Finalmente, examinaremos si la inversión pública de los gobiernos regionales efectivamente ha sido direccionada según los PDRC y una agenda pro-diversificación.

5.1. Matriz productiva de las regiones seleccionadas

5.1.1. A nivel nacional

En el panel 1, podemos observar que el sector extractivo alcanzó su pico máximo en el 2011: un crecimiento de 82% entre los años 2009 y 2011. Esto se debió a los efectos de precios, puesto que, si lo comparamos con el crecimiento real, nos damos cuenta de que el aumento fue paulatino. Asimismo, destaca que el sector agropecuario ha crecido lentamente y su presencia se ha mantenido alrededor del 7% en precios corrientes y 6% en precios constantes. Lo preocupante, para el Perú, es la disminución de la participación del sector manufacturero, además de su lento crecimiento registrado en los últimos años.

Panel 1
Valor agregado bruto (VAB) del Perú según sectores seleccionados
(en millones y porcentajes a precios corrientes y constantes)



Fuente: INEI
 Elaboración propia

5.1.2. Arequipa

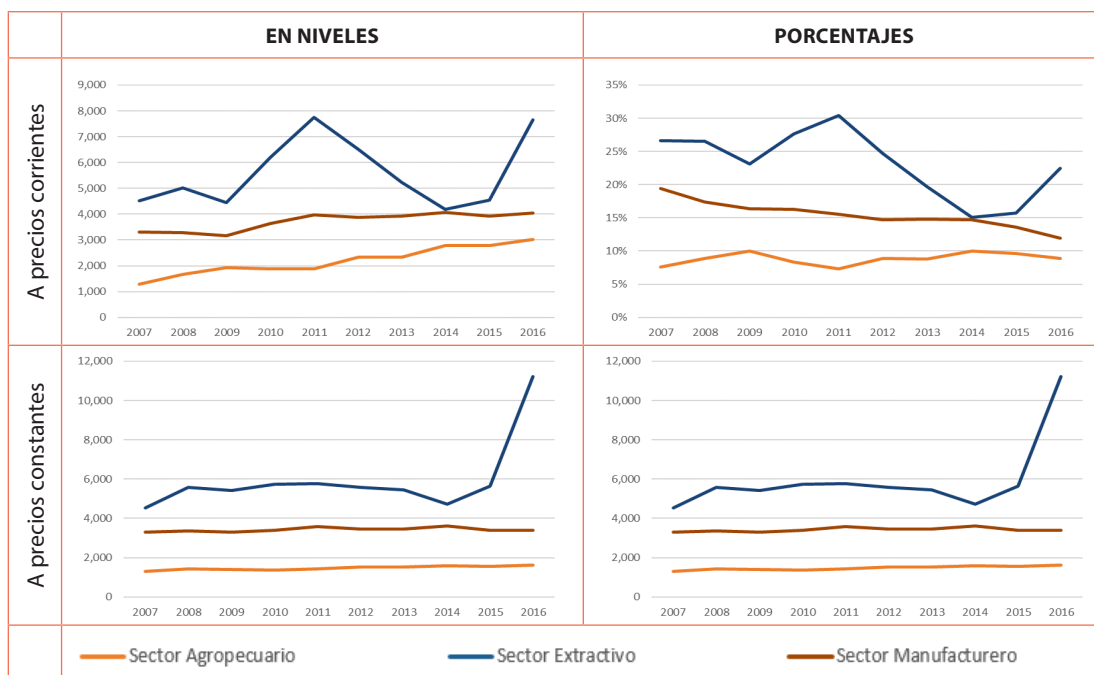
Arequipa también se vio favorecida por el superciclo de los precios de los commodities en el 2011, que tuvo un crecimiento en el sector extractivo de 74% entre los años 2009 y 2011. Cinco años después, tuvo un crecimiento de 98% de la producción en términos reales –es decir, independiente a los precios– debido a la segunda parte del proyecto de Cerro Verde. Actualmente, la región sufre por el estancamiento del sector manufacturero en términos reales; como consecuencia, ha obtenido un promedio de 0% de tasa de crecimiento real en los últimos 9 años. Estos síntomas tienen como efecto una erosión del valor agregado.

Por otro lado, si bien en descenso, se observa un porcentaje considerable de participación del sector extractivo en la composición del PBI según sectores económicos. En efecto, 22 de cada 100 soles producidos en la región provinieron del sector extractivo en el 2016. Llama la atención, también, la reducción de la participación del sector manufacturero y el leve incremento del sector agropecuario en los años analizados.

En Arequipa, las actividades ligadas al sector agropecuario son las que concentran la mayor cantidad de mano de obra, seguidas muy de cerca de las actividades relacionadas con el sector extractivo. En cuanto al sector manufacturero, si bien muestra una leve mejora con respecto al 2008, aún no concentra un porcentaje considerable de empleo en la región. Sin embargo, en el caso de otras regiones del sur, Arequipa presenta datos de empleabilidad menos concentrados en un sector específico.

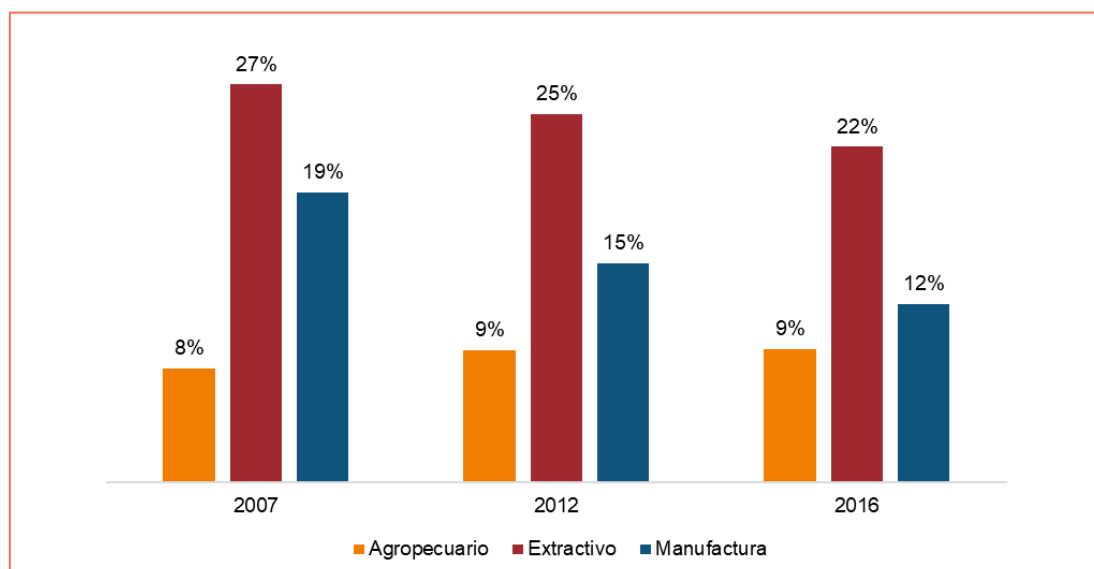
El nivel de productividad del sector extractivo resalta sobre el resto en Arequipa, así como en el resto de regiones. Si bien, como se observa en el gráfico 21, el sector ocupa solo

Panel 2
Valor agregado bruto (VAB) de Arequipa según sectores seleccionados
(en niveles y porcentajes a precios corrientes y constantes)



Fuente: INEI
 Elaboración propia

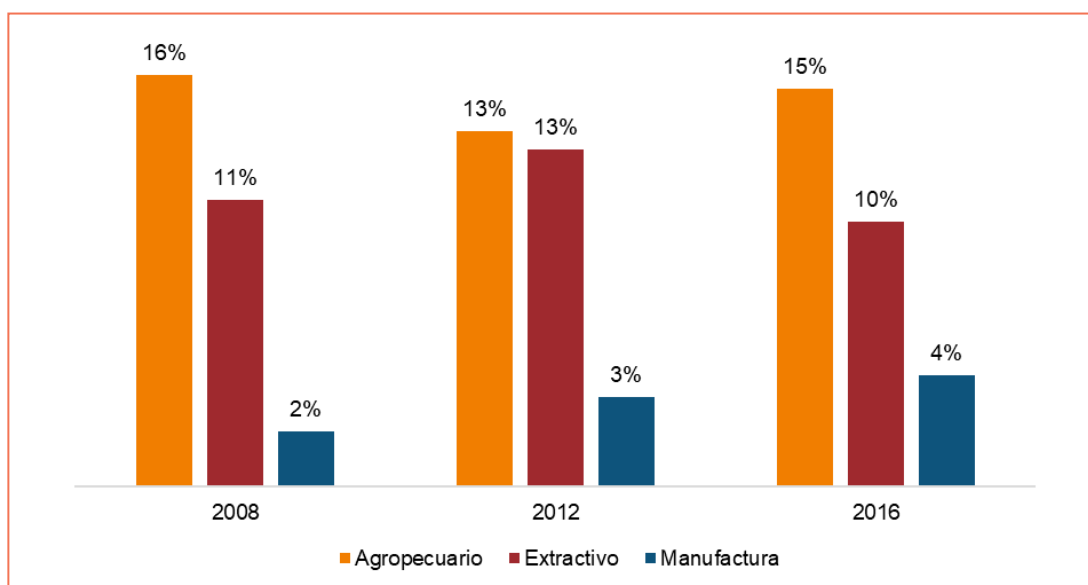
Gráfico 20
Participación de sectores económicos seleccionados en VAB nominal de Arequipa,
2007, 2012 y 2016 (porcentajes)



Fuente: INEI
 Elaboración propia

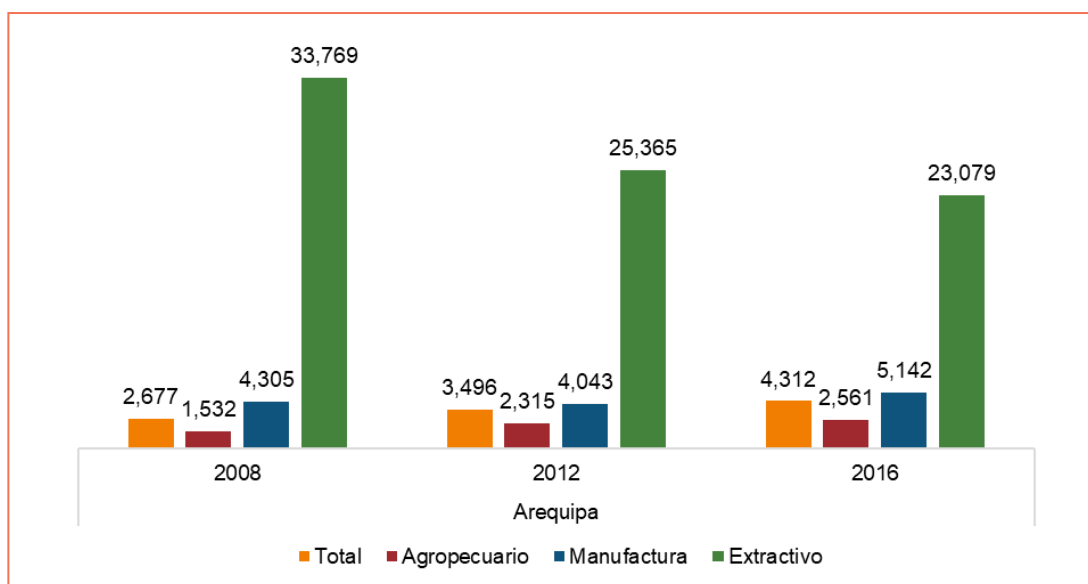
una de cada diez personas de la PEA, el valor producido por cada uno de estos es mucho más alto que sus contrapartes en otros sectores. Los datos resaltan la abismal diferencia de productividad entre el sector extractivo y el resto, que, aunque marginalmente, ha aumentado sus niveles en los últimos años.

Gráfico 21
Participación de sectores económicos seleccionados en el empleo de Arequipa, 2008, 2012 y 2016 (porcentajes)



Fuente: INEI
Elaboración propia

Gráfico 22
Producto mensual por trabajador en Arequipa, 2008, 2012 y 2016 (en soles corrientes)

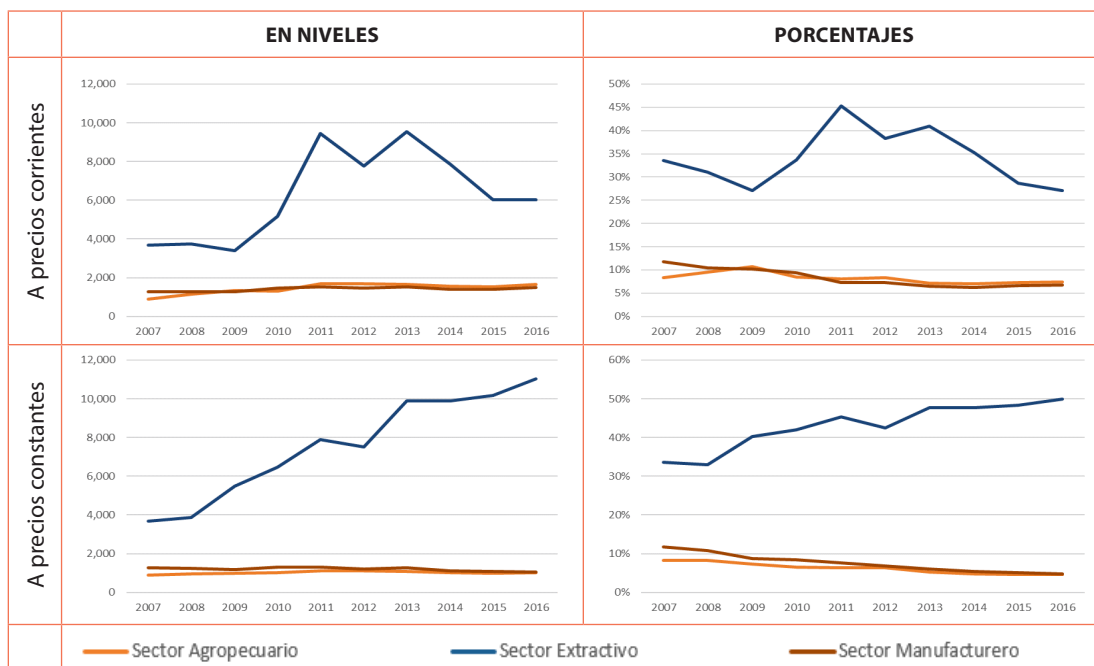


Fuente: INEI
Elaboración propia

5.1.3. Cusco

Tanto el sector manufacturero como el agropecuario de la región cuzqueña han estado estancados y perdiendo participación. Ambos sectores tienen una participación de aproximadamente el 7% en términos nominales y el 5% en términos reales. El sector extractivo posee altas tasas de crecimiento reales, mientras que los precios no han favorecido, por lo que el incremento del volumen producido no va de la mano con la subida de los ingresos.

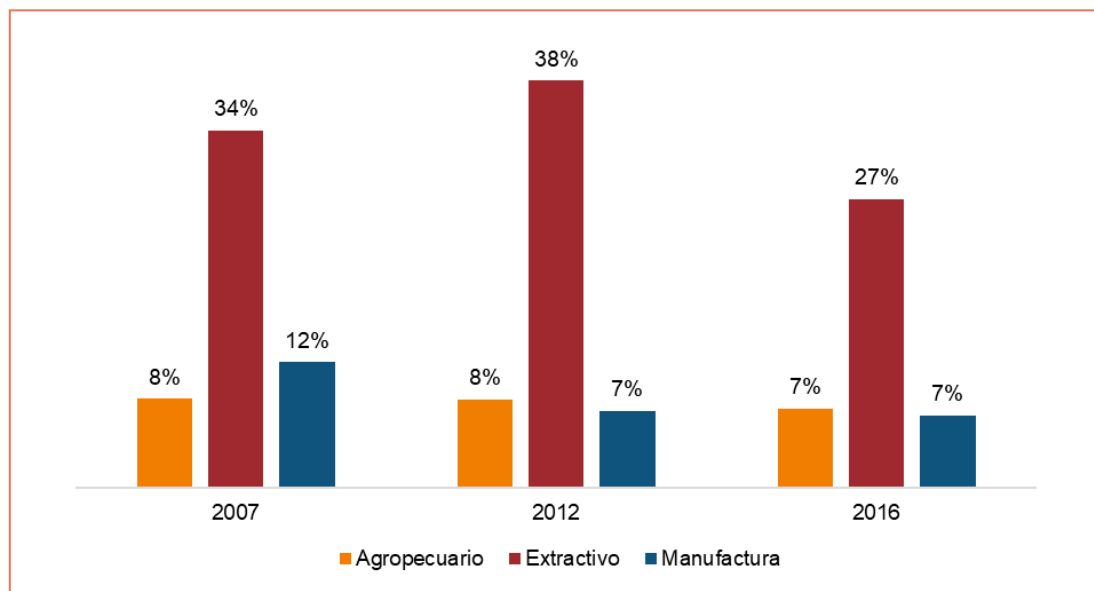
Panel 3
Valor agregado bruto (VAB) de Cusco según sectores seleccionados
(en niveles y porcentajes a precios corrientes y constantes)



Fuente: INEI

Elaboración propia

Gráfico 23
Participación de sectores económicos seleccionados en VAB nominal de Cusco,
2007, 2012 y 2016 (porcentajes)

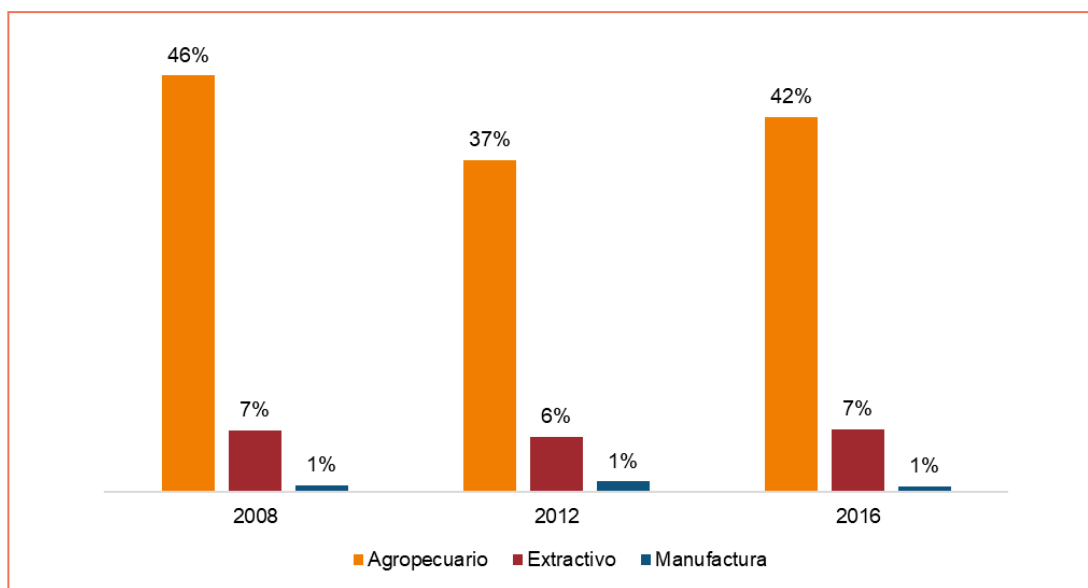


Fuente: INEI

Elaboración propia

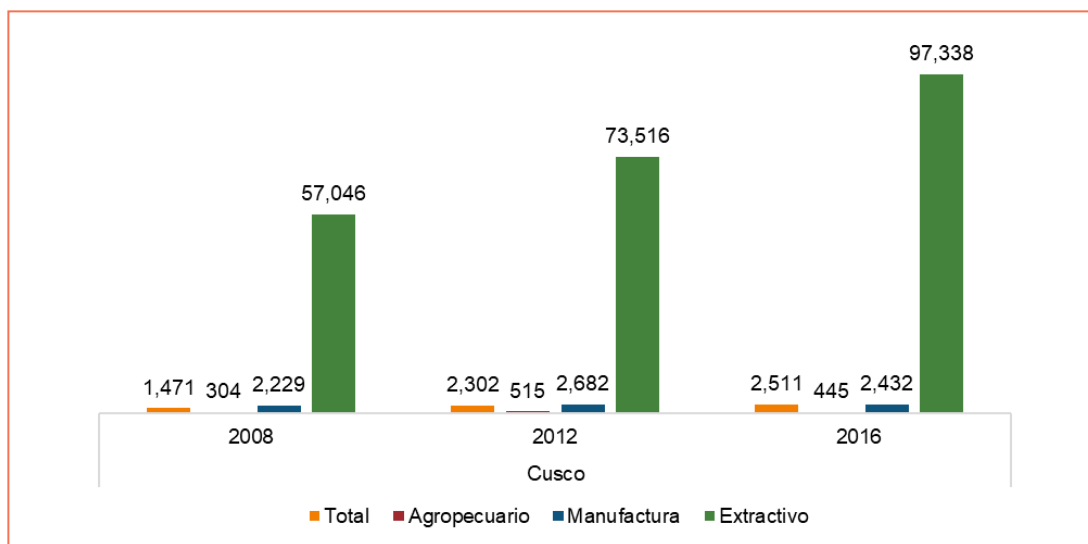
A diferencia del caso arequipeño, Cusco presenta una composición del VAB más concentrado a favor del sector extractivo. Tal es el caso que, para el 2016, el sector agropecuario y el sector manufacturero, juntos, no superaron el 15% del total producido en la región.

Gráfico 24
Participación de sectores económicos seleccionados en el empleo de Cusco, 2008, 2012 y 2016
(porcentajes)



Fuente: INEI
Elaboración propia

Gráfico 25
Producto mensual por trabajador en Cusco, 2008, 2012 y 2016
(en soles corrientes)



Fuente: INEI
Elaboración propia

En cuanto a empleabilidad, las actividades agrícolas y ganaderas emplean el mayor porcentaje de la PEA en Cusco, en contraposición a las actividades gasíferas y mineras, que emplean menos del 7%. El sector manufacturero, por su lado, no cumple un rol muy destacable en la empleabilidad, lo cual evidencia su aún amplio margen de desarrollo en la región.

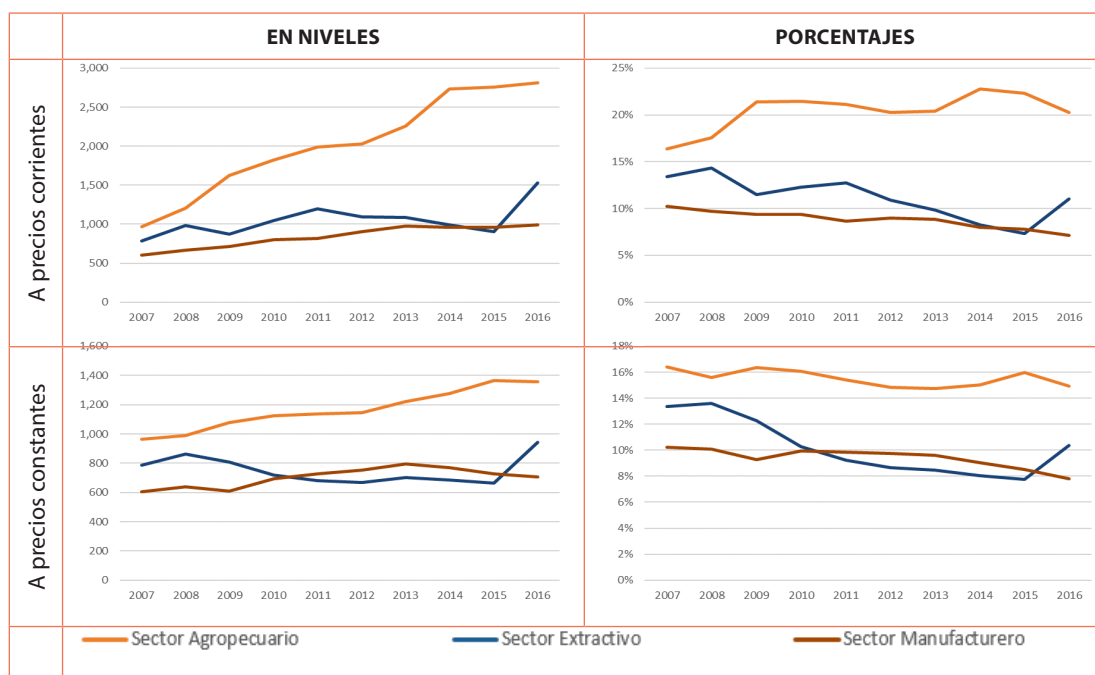
De modo similar al caso arequipeño, el sector extractivo es el más productivo con respecto al resto de sectores analizados, debido a los grandes niveles de producción del sector

junto con el escaso porcentaje de empleabilidad. Sin embargo, al contrario de este, ha mantenido variaciones positivas en el período: la productividad en la región en el 2016 ha aumentado más del 40% en los últimos 8 años. En contraposición, no se observan aumentos significativos en la productividad tanto del sector manufacturero como agropecuario en el período.

5.1.4. Puno

La política a favor de la agricultura ha favorecido a la región de Puno, sector que ha tenido un crecimiento del 40% entre los años 2007 y 2016. La agricultura es muy importante para la región: en promedio, equivale a un 15.5% de la matriz productiva en términos reales y un 20% en términos reales. En cambio, la participación del sector manufacturero ha decaído en la región. En cuanto al sector extractivo, este no tiene una gran presencia en dicha región, aunque, en el 2016, ha tenido un salto del 70% en términos nominales y un 42% en términos reales con respecto al año anterior.

Panel 4
Valor agregado bruto (VAB) de Puno según sectores seleccionados
(en niveles y porcentajes a precios corrientes y constantes)

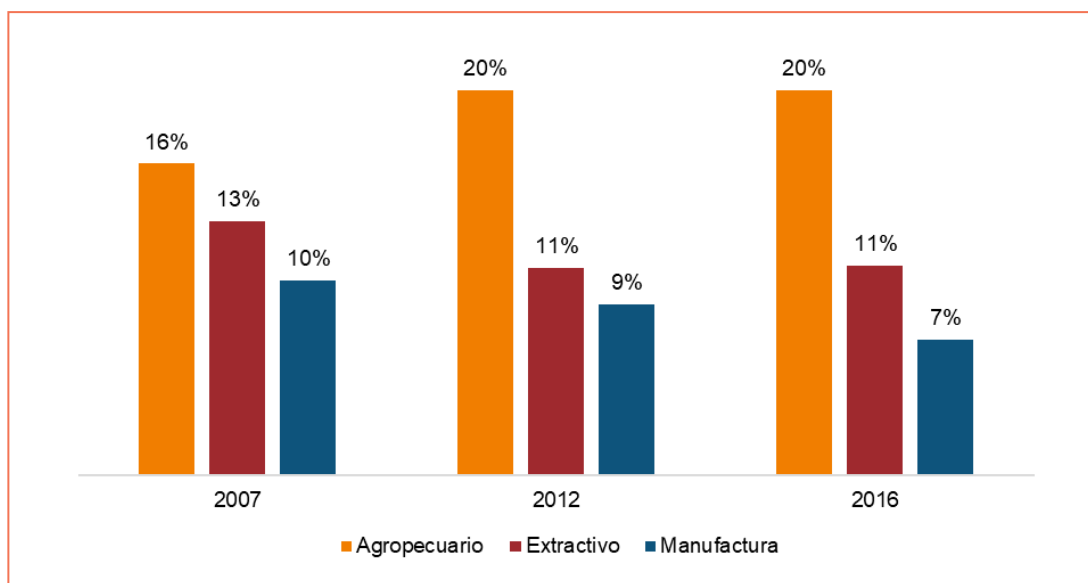


Fuente: INEI
Elaboración propia

A diferencia de Arequipa y Cusco, la composición estructural del VAB en Puno muestra una mayor participación del sector agropecuario, en comparación con el extractivo y el manufacturero. En efecto, aproximadamente la quinta parte del total de valor producido en la región, en el 2016, provino de las actividades agrícolas y ganaderas.

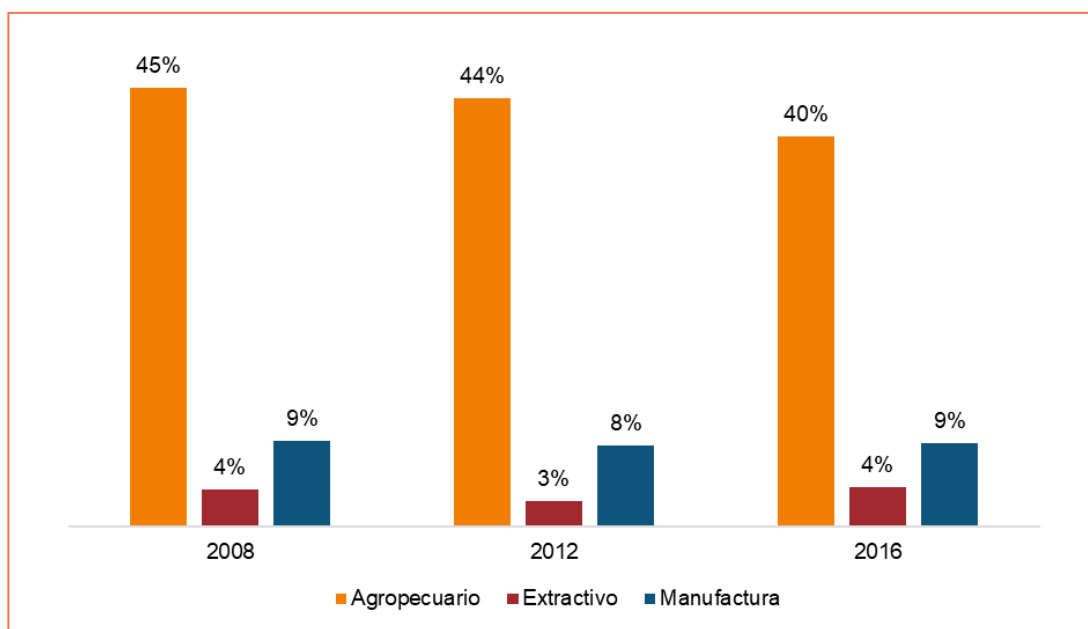
Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, el sector agropecuario en Puno no solo concentra el mayor porcentaje de valor producido, sino también el mayor porcentaje de personas empleadas, con casi el 40% en el 2016.

Gráfico 26
Participación de sectores económicos seleccionados en VAB nominal de Puno, 2007, 2012 y 2016 (porcentajes)



Fuente: INEI
Elaboración propia

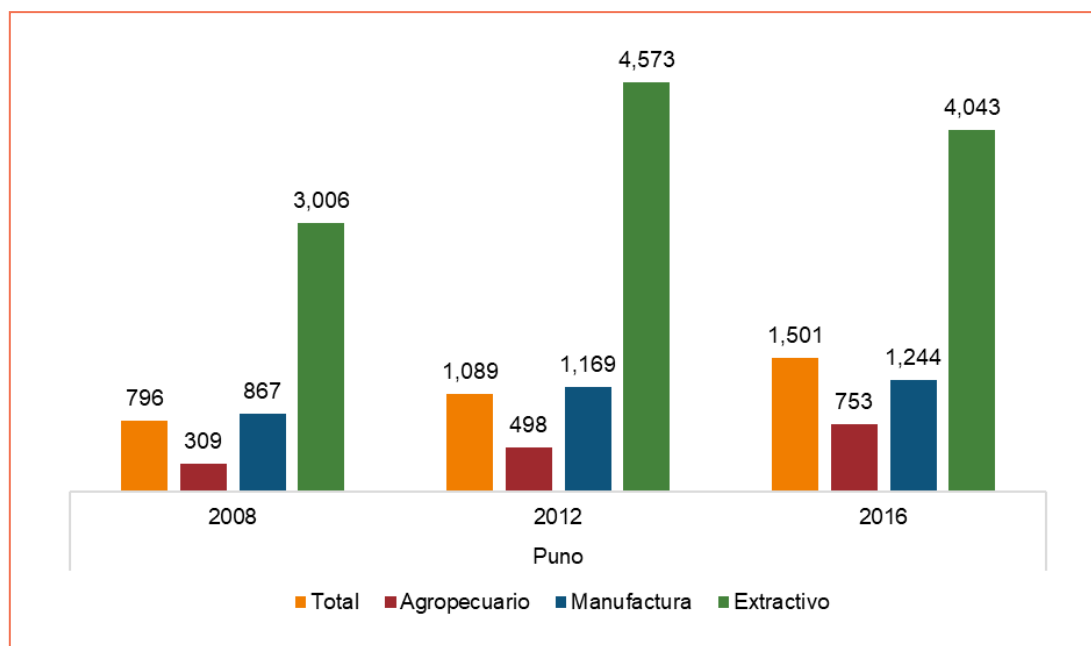
Gráfico 27
Participación de sectores económicos seleccionados en el empleo de Puno, 2008, 2012 y 2016 (porcentajes)



Fuente: INEI
Elaboración propia

Aunque los niveles de producción son los más altos, el nivel de productividad del sector agropecuario es muy inferior al sector extractivo. Esto evidencia la problemática que se extiende a nivel nacional: sectores con altos niveles de producción generan pocas oportunidades de empleo.

Gráfico 28
Producto mensual por trabajador en Puno, 2008, 2012 y 2016
 (en soles corrientes)



Fuente: INEI
 Elaboración propia

5.2. Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC)

Los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) 2013-2021 son instrumentos de gobierno de carácter político, técnico y permanente. En ellos, participan tanto el sector público como el privado. Buscando beneficiar a toda la población, los gobiernos regionales recolectaron, procesaron e interpretaron la información para actualizar el horizonte temporal al 2021, e incluyeron el 2016 como punto intermedio de evaluación de los mismos.

Según el manual elaborado por CEPLAN, Guía para la formulación de planes de desarrollo concertado regional y local, existe un orden jerárquico entre los planes locales, regionales y nacional. Es decir, los planes locales están acorde con el plan regional y, a su vez, el plan regional está sujeto al plan nacional (Plan Bicentenario). Dicha guía también establece seis ejes estratégicos que enmarcan las iniciativas de los gobiernos regionales.

El primer eje, derechos humanos e inclusión social, incluye a los derechos humanos que son inherentes a cada individuo sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición. La inclusión social es la vía para que las personas puedan ejercer sus derechos.

El segundo eje, oportunidad y acceso a los servicios, tiene como objetivo que todos los individuos tengan acceso equitativo a los servicios necesarios como salud, agua, electricidad, telecomunicaciones, vivienda, etc.

El tercer eje, Estado y gobernabilidad, requiere que las instituciones estén basadas en los principios de equidad y libertad. Estas, además, deben participar en la toma de decisiones y rendición de cuentas, y sus políticas deben promover la inclusión de los sectores más vulnerables.

El cuarto eje, desarrollo económico sostenible, consiste en hacer uso racional y sostenible de los recursos del territorio, mejorar las condiciones de vida de la población y elevar la competitividad territorial.

El quinto eje, cohesión territorial e **infraestructura productiva**, procura crear lazos de unión entre los miembros de una comunidad territorial y favorecer su acceso. Para ello, se apoya en la infraestructura productiva que contribuye con el fortalecimiento de la base productiva y el valor agregado de la misma, en especial, facilitando la producción agraria, la transformación y la comercialización de productos alimentarios y agroindustriales en zonas priorizadas.

El sexto eje, gestión del ambiente, está orientado a resolver, mitigar y/o prevenir problemas ambientales con el propósito de lograr un desarrollo sostenible. Este permite el desenvolvimiento de las potencialidades de los pobladores, y garantiza la permanencia del patrimonio biofísico y cultural a través del tiempo.

En este caso, analizaremos los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) de las regiones Arequipa, Cusco y Puno. Cada una de estas posee su respectivo PDRC, que se ha ido actualizando; para el presente análisis, se tomarán como referencia los más actuales. En el cuadro 3, se ha recopilado los objetivos explícitos propuestos en cada PDRC, y, luego, se procederá a comparar con los presupuestos institucionales de apertura y modificados de cada gobierno regional. El objetivo de esta comparación es analizar la relación que existe entre el desarrollo planificado y la inversión pública de los gobiernos regionales.

Cuadro 3
Objetivos de los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC)

REGIONES EJES ESTRATÉGICOS	REGIÓN AREQUIPA	REGIÓN CUSCO	REGIÓN PUNO
I. Derechos fundamentales y dignidad de las personas	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la condición de vida de la población 	<ul style="list-style-type: none"> Reducir la vulnerabilidad de la población con inclusión social e igualdad de género 	<ul style="list-style-type: none"> Población con vida digna, pleno respeto y ejercicio de sus derechos fundamentales
II. Oportunidades y acceso a los servicios	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la calidad educativa, la seguridad ciudadana y los servicios de salud Mejorar el acceso a viviendas adecuadas, servicios básicos (agua, saneamiento y energía), transporte público y telecomunicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la calidad educativa de la población Garantizar la calidad de la salud y condiciones de habitabilidad de la población 	<ul style="list-style-type: none"> Servicios de salud integral y básico de calidad con cobertura urbana-rural, intercultural y capacidad resolutive Sistema educativo integral de calidad e intercultural que forma talento humano con innovación y creatividad
III. Estado y gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> Gestión pública transparente, moderna y eficiente 	<ul style="list-style-type: none"> Garantizar el estado de derecho y la gobernabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> Gestión pública eficiente, eficaz, democrática con práctica de valores éticos y liderazgo para el desarrollo sostenible

REGIONES EJES ESTRATÉGICOS	REGIÓN AREQUIPA	REGIÓN CUSCO	REGIÓN PUNO
IV. Economía, competitividad y empleo	<ul style="list-style-type: none"> · Elevar la competitividad de las actividades económicas de la región · Apoyar la entrega de productos de los programas sociales con enfoque productivo 	<ul style="list-style-type: none"> · Mejorar el nivel de competitividad regional 	<ul style="list-style-type: none"> · Actividad industrial empresarial diversificada y competitiva para capitalización regional · Niveles de producción y productividad sostenible, competitiva con tecnología limpia y responsabilidad social · Actividad turística diversificada, competitiva
V. Desarrollo local e infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> · Mejorar la eficiencia del aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario · Incrementar la infraestructura de transporte multimodal · Incrementar la disponibilidad de infraestructura de servicios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> · Promover la cohesión territorial de manera sostenible 	<ul style="list-style-type: none"> · Integración vial y comunicativa planificada y ordenada territorialmente articulada al mundo globalizado
VI. Recursos naturales y ambiente	<ul style="list-style-type: none"> · Reducción de la vulnerabilidad de la población · Gestión sostenible de los recursos naturales y biodiversidad · Conservación de los ecosistemas y la cuenca de la región · Buenas prácticas ambientales en el desarrollo eficiente y competitivo 	<ul style="list-style-type: none"> · Asegurar un ambiente saludable y sostenible que reduzca la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida 	<ul style="list-style-type: none"> · Gestión integral y sostenible de recursos naturales y el ambiente con responsabilidad social

Fuente: PDRC Puno, octubre 2013; PDRC Arequipa, agosto 2016; PDRC Cusco, 2016.
Elaboración propia

En general, resalta la timidez de varios de los objetivos de los PDRC. Desde el lado de oportunidades y acceso a los servicios, se enfatiza servicios públicos directamente relacionados con la productividad laboral, tales como la educación y la salud. Sin embargo, este tipo de políticas no implican en sí mismas impulsar la transformación de la matriz productiva. Si consideramos el eje “economía, competitividad y empleo”, existe una mayor especificidad en las propuestas. Mientras Arequipa muestra un claro sesgo agrario en los programas productivo que apoyaría, Puno enfatiza en el comercio y el sector turismo. Cusco, por otro lado, planifica apoyar el turismo y las actividades conexas a la extracción de gas en el proyecto Camisea. Finalmente, en lo que respecta al desarrollo local e infraestructura, se observan también líneas similares centradas en provisión de energía, acceso al agua, y mejora de la red vial y de comunicaciones. Este eje también tiene (al menos, en papel) un gran potencial dinamizador del mercado interno, y habilitador de actividades económicas de mayor complejidad y valor agregado.

5.3. Gasto pro-diversificación

A continuación, se mostrará un análisis transversal del presupuesto del año 2017 y la ejecución hasta noviembre del mismo año de cada región seleccionada. Ello se realizará según el criterio de los seis ejes comunes a los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), de lo cual se excluirán las categorías presupuestales que no resulten en productos. Asimismo, como ejercicio adicional, se identificará la proporción del presupuesto destinada a la modernización de la matriz productiva regional, la que entendemos como toda categoría presupuestal orientada a generar incentivos para sectores productivos específicos (como el sector agrario, manufacturero o de servicios), y medidas indirectas que incrementen la conectividad y la productividad (con excepción de educación).

5.3.1. Arequipa

En el caso de Arequipa, podemos notar que el eje con mayor participación en el presupuesto es el de oportunidad y acceso a los servicios. También, tiene un gran porcentaje en el eje de desarrollo económico sostenible debido a proyectos como aprovechamiento de los recursos hídricos para el uso agrario, mejora de la articulación de pequeños productores al mercado y mejora de la competitividad de los destinos turísticos. Esto sí se relacionaría con los objetivos de su PDRC. Cabe anotar que, pese a que hay planes para diversificar, estos no incluyen industrialización.

Cuadro 4
Gobierno Regional Arequipa (acumulado a noviembre de 2017): Presupuestos y ejes estratégicos

EJE	PIA	PIM	DEVENGADO (NOV 2017)
Derechos fundamentales y dignidad de las personas	0.1%	0.2%	0.2%
Oportunidades y acceso a los servicios	39.3%	32.8%	36.1%
Estado y gobernabilidad	6.0%	6.3%	6.4%
Economía, competitividad y empleo	16.5%	12.3%	13.3%
Desarrollo local e infraestructura	9.8%	16.2%	12.4%
Recursos naturales y ambiente	0.4%	1.8%	1.1%
No resultan en producto	27.9%	30.5%	30.6%
	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Consulta amigable, MEF

Elaboración propia

En general, encontramos que el Gobierno Regional de Arequipa destina una parte importante de sus recursos a ejes y actividades vinculadas con la diversificación. Sin embargo, como ya se mencionó, no existe un apoyo explícito a actividades de mayor valor agregado, como la manufactura.

Cuadro 5
Gobierno Regional Arequipa (acumulado a noviembre de 2017):
Presupuestos y pro-diversificación

	PIA	PIM	DEVENGADO (NOV 2017)
Diversificación	382,140,586	618,997,396	408,951,419
Total	1,455,812,141	2,176,089,212	1,591,940,858
%	26.2%	28.4%	25.7%

Fuente: Consulta amigable, MEF
 Elaboración propia

5.3.2. Cusco

Para el caso del Cusco, los proyectos de Inclusión Social representan casi el 50% del presupuesto. En este caso, también hay mayor presencia del gasto que no resulta en productos. En cuanto al eje de desarrollo sostenido, se gastó principalmente en aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario, mejora de la articulación de pequeños productores al mercado, y competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre.

Cuadro 6
Gobierno Regional Cusco (acumulado a noviembre de 2017): Presupuestos y ejes estratégicos

EJE	PIA	PIM	DEVENGADO (NOV 2017)
Derechos fundamentales y dignidad de las personas	0.1%	0.8%	0.6%
Oportunidades y acceso a los servicios	48.6%	51.4%	57.7%
Estado y gobernabilidad	6.5%	7.9%	7.7%
Economía, competitividad y empleo	2.5%	3.1%	2.0%
Desarrollo local e infraestructura	1.4%	6.0%	3.4%
Recursos naturales y ambiente	2.1%	5.0%	4.4%
No resultan en producto	38.8%	25.9%	24.1%
	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Consulta amigable, MEF
 Elaboración propia

En general, la región del Cusco gastó 8.4% de su presupuesto en políticas pro-diversificación apostando por los recursos forestales y el sector agrario, e incentivando nuevas inversiones. En paralelo, Cusco ha gastado 21 millones de soles en reducción del costo del transporte.

Cuadro 7
Gobierno Regional Cusco (acumulado a noviembre de 2017):
Presupuestos y pro-diversificación

	PIA	PIM	DEVENGADO (NOV 2017)
Diversificación	135,810,037	211,212,507	77,560,381
Total	1,612,822,864	1,877,094,188	1,317,682,545
%	8.4%	11.3%	5.9%

Fuente: Consulta amigable, MEF
 Elaboración propia

5.3.3. Puno

El eje de mayor envergadura para Puno es el de oportunidad y acceso a los servicios, debido a que la región presupuestó el 63.5% de su gasto en productos a este rubro. Las acciones centrales son del 0.6% del total, que corresponden al Estado y gobernabilidad. Aquellas actividades orientadas hacia el desarrollo económico sostenible representan apenas el 0.4%, con modestos gastos de apoyo a la manufactura e impulso de otros sectores, como el agropecuario.

Cuadro 8
Gobierno Regional Puno (acumulado a noviembre de 2017): Presupuestos y ejes estratégicos

EJE	PIA	PIM	DEVENGADO (NOV 2017)
Derechos fundamentales y dignidad de las personas	0.1%	0.5%	0.4%
Oportunidades y acceso a los servicios	63.5%	62.3%	67.9%
Estado y gobernabilidad	6.3%	5.5%	5.5%
Economía, competitividad y empleo	0.4%	0.8%	0.8%
Desarrollo local e infraestructura	7.9%	10.2%	5.6%
Recursos naturales y ambiente	0.6%	0.5%	0.4%
No resultan en producto	21.1%	20.1%	19.4%
	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Consulta amigable, MEF
 Elaboración propia

A pesar de ello, Puno ha fortalecido la pesca artesanal y ha incentivado a los pequeños productores. También, ha generado incentivos hacia los recursos forestales. En cuanto a infraestructura, se gastó 97 millones para la reducción del costo del transporte. En general, el presupuesto pro-diversificación corresponde a aproximadamente el 8.3%.

Cuadro 9
Gobierno Regional Puno (acumulado a noviembre de 2017):
Presupuestos y pro-diversificación

	PIA	PIM	DEVENGADO (NOV 2017)
Diversificación	103,704,093	184,451,948	77,667,948
Total	1,243,798,673	1,679,246,394	1,214,968,000
%	8.3%	11.0%	6.4%

Fuente: Consulta amigable, MEF
 Elaboración propia

6. Conclusiones

A diferencia a una opinión bastante difundida, la agenda de desarrollo económico del Perú desde 1990 sí ha seleccionado a algunos sectores como “ganadores”. Por un lado, la minería ha merecido un conjunto de medidas de política (privatizaciones, beneficios tributarios, contratos de estabilidad jurídica, entrega automática de concesiones, etc.); pese a la derogatoria de algunas de ellas a inicios del siglo XXI, siguen siendo abiertamente favorables a esta actividad. Es más, en los últimos años, se vienen dando las llamadas políticas de “carrera hacia el fondo”, que han desmantelado avances realizados en materia social y ambiental. Por otro lado, la agroindustria (y, en menor medida, la industria textil) ha tenido un régimen laboral especial bastante flexible y provechoso para su desarrollo.

No obstante, dadas las limitaciones de ambos sectores para absorber al grueso de la fuerza laboral del país, el patrón de desarrollo nacional ha venido siendo liderado por la exportación de materias primas y otros productos de poco valor agregado, así como por una enorme concentración del empleo en sectores de baja productividad, como son el comercio, el sector agropecuario tradicional y los servicios personales. En este último rubro, se optó también por potenciar el turismo con ciertos dispositivos legales y de planificación.

Como resulta evidente, este modelo de desarrollo es bastante vulnerable a shocks externos, lo que supone un crecimiento y una fiscalidad dependientes de los términos de intercambio. En atención a esto, desde la academia en primera instancia, y, en segunda, desde los gobiernos, se plantearon, aunque de manera muy tímida, algunas estrategias para fomentar la diversificación económica en el país.

La estrategia pionera en este camino fue la Agenda de Competitividad 2014-2018, adelantada por el Consejo Nacional de Competitividad desde el MEF. Esta plantea un interesante tablero de control para incrementar la conectividad del país, la eficiencia del Estado y la productividad de las empresas. No obstante, recién con el Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP), podemos ver avances concretos en una institucionalidad pro-diversificación: mesas ejecutivas sectoriales, el Instituto Nacional de la Calidad, los centros de innovación productiva y transferencia tecnológica (CITE), los parques industriales, la Mesa Ejecutiva Transversal Logística, los incentivos tributarios para las empresas innovadoras, etc. Lamentablemente y como bien se sabe, el actual gobierno ha decidido poner un alto a la implementación de este plan por considerarlo “dirigista”.

Como complementos interesantes a esta estrategia diversificadora, desde el MINCETUR, se elaboraron otros dos planes que continúan en implementación: el de Exportaciones (PENX 2025) y el de Turismo (PENTUR 2025). Ambos buscan diversificar productos y acceso a mercados internacionales para las empresas que ya se encuentran en el rubro exportador o en el negocio del turismo. Enmarcada en la promoción de este último sector, se elaboró, además, una ley reciente, que genera importantes beneficios tributarios para los servicios vinculados con el turismo.

Lo cierto es que la política de diversificación productiva del gobierno de Ollanta Humala nunca tuvo un soporte político sólido: recibió ataques desde la izquierda por ser considerada insuficiente y, desde la derecha, por considerada intervencionista. Sin un sector empresarial consolidado o en vías de consolidación que la defiendan en la arena pública, y con la tecnocracia del MEF en contra, el camino emprendido ha sido más el del “destrabe” de proyectos de inversión y la simplificación administrativa.

Más allá de los esfuerzos, y las idas y venidas de la autoridad pública con respecto a la diversificación, las estadísticas nos muestran que, a nivel de estructura productiva, el superciclo de precio de los commodities nos deja un país ligeramente más diversificado que al inicio de siglo y con una reducción de la dependencia de los ingresos del Estado en lo referente a las actividades extractivas. No obstante, a nivel exportador, es posible identificar una reconcentración y una especialización en sectores extractivos, acompañadas de una gradual erosión del valor agregado exportado.

A nivel del sur andino, se evidencia que los tímidos esfuerzos desde los gobiernos regionales por generar planes de desarrollo tienen un apoyo heterogéneo. Asimismo, desde su diseño, tienen un sesgo hacia actividades que no implican un mayor valor agregado ni aportan mayor complejidad económica. El reto fundamental de la política industrial en el Perú es poder generar eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás para procesar las riquezas naturales que las regiones poseen, y así exportarlas con mayor valor agregado.

En relación con lo anterior y de manera más concreta, las propuestas para aportar en la diversificación regional deben de incluir los siguientes temas: el fortalecimiento de cadenas productivas y conglomerados para la transformación de productos agrícolas, ganaderos y forestales; la promoción de un desarrollo de la actividad agrícola que proteja la biodiversidad e incorpore innovación tecnológica (sobre los cuales abundan ejemplos de casos exitosos, como el café especial, la fibra de alpaca, las papas nativas, la kiwicha, etc.); la identificación y el desarrollo de los mercados locales y regionales, que busquen su articulación con mercados externos; y la mejora de la articulación e integración vial del territorio regional, internamente y con los mercados del gran sur, así como los servicios de telecomunicaciones, que extienden su alcance al medio rural.

7. Bibliografía

- Gobierno Regional de Arequipa (Junio de 2016). Plan de Desarrollo Regional Concertado 2013-2021. Obtenido de Plan de Desarrollo Regional Concertado 2013-2021: <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2016/11/PDRC-2013-2021-actualizado-Arequipa-08-07-2016-compressed.pdf>
- Gobierno Regional de Cusco (2016). Plan de Desarrollo Regional Concertado al 2021. Obtenido de Plan de Desarrollo Regional Concertado al 2021: <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2016/10/PDRC-Cusco-al-2021-con-Prospectiva-al-2030.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas (Junio de 2014). Agenda de Competitividad 2014-2018. Obtenido de Agenda de Competitividad 2014-2018: https://www.cnc.gob.pe/images/cnc/AgendaCompetitividad/Agenda-de-Competitividad-2014-2018_RumboBicentenario.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas (25 de Agosto de 2017). Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021. Obtenido de Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2018_2021.pdf
- Ministerio de la Producción (Mayo de 2014). Plan Nacional de Diversificación Productiva. Obtenido de Plan Nacional de Diversificación Productiva: https://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/archivos/2015/documentos/11/mp_plan_nacional_de_diversificacion_productiva_2014.pdf
- Gobierno Regional de Puno (Octubre de 2013). Plan de Desarrollo Regional Concertado al 2021. Obtenido de Plan de Desarrollo Regional Concertado al 2021: <http://www.regionpuno.gob.pe/descargas/planes/actualizacion-pdrc-2021/PDRC%20Octubre%202013.pdf>
- Congreso de la República (2001). Ley de Promoción Agraria. Obtenido de Ley de Promoción Agraria: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BB496712581D782805257B7A004AE57C/\\$FILE/885.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BB496712581D782805257B7A004AE57C/$FILE/885.pdf)
- Gobierno de la República (Noviembre de 1978). Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales. Obtenido de Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales: <http://www2.produce.gob.pe/dispositivos/publicaciones/2001/dl22342.pdf>
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Abril de 2015). Plan Estratégico Nacional de Turismo 2025. Obtenido de Plan Estratégico Nacional de Turismo 2025.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2015 de Diciembre). Plan Estratégico Nacional Exportador. Obtenido de Plan Estratégico Nacional Exportador: https://www.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio_exterior/plan_exportador/Penx_2025/PENX_FINAL_101215.pdf

