

HACIA LA DIVERSIFICACIÓN Y SOFISTICACIÓN PRODUCTIVA EN EL PERÚ

Roberto Machado



OXFAM



CONTENIDO

Presentación	5
I. Introducción	6
II. Las experiencias internacionales: Australia, Canadá y Chile	8
III. Las experiencias nacionales: Arequipa, Moquegua y San Martín	24
IV. Conclusiones y hoja de ruta	36
Referencias	55
Anexos	57



OXFAM



PRESENTACIÓN

El Estado peruano se perfila como un ejemplo en Latinoamérica, sustentado en sus tasas de crecimiento económico y en sus políticas de inclusión social. Sin embargo, la economía peruana es frágil, debido a su dependencia de las rentas de las extractivas, a la alta informalidad y un sistema tributario regresivo y poco equilibrado. El resultado es una estructura productiva dependiente de las industrias extractivas, principalmente minería, que no ha permitido la diversificación económica, ni sinergias económicas locales, ni capacidades fortalecidas en la gestión gubernamental a nivel subnacional. Ante esta realidad, cabe una comparación objetiva de la situación peruana con otros países similares en cuanto a su potencial de minerales, así como aportes concretos al debate sobre la diversificación productiva en el Perú.

El presente estudio analiza ejemplos de tres países con actividad extractiva –Australia, Canadá y Chile–, así como las políticas fiscales y promotoras del desarrollo que estos estados han generado para fomentar una diversificación económica. A continuación, son revisadas las políticas nacionales peruanas, así como experiencias subnacionales, con el fin de generar recomendaciones en el marco del debate sobre el plan nacional de diversificación productiva en Perú. El estudio plantea, además, una hoja de ruta que puede servir a las organizaciones de sociedad civil, las autoridades nacionales y subnacionales, el sector privado y especialistas. Finalmente, un anexo brinda una propuesta de aporte al Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP).

Este documento ha sido elaborado en marzo de 2014, y actualizado en junio del mismo año, en el contexto del lanzamiento del Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP) por parte del gobierno peruano. Para Oxfam, el propósito de esta publicación es aportar al debate con comentarios y recomendaciones concretas.

I. INTRODUCCIÓN

La hipótesis de la maldición de los recursos (*resource curse*) señala que los países con abundancia de recursos naturales tienden a un peor desempeño económico que los países con menor disponibilidad de estos recursos. Auty (1993) acuñó el término para describir la paradoja de varios países africanos, ricos en recursos naturales, que exhibían bajos niveles de desarrollo, mientras que países del este asiático alcanzaban niveles de países desarrollados, a pesar de carecer, virtualmente, de algún recurso natural exportable.

Frankel (2010) realiza una revisión de la literatura teórica y empírica acerca de la llamada “maldición de los recursos”. Este autor analiza seis canales a través de los cuales la abundancia en recursos naturales puede perjudicar el desempeño económico. Uno de ellos es que la especialización en recursos naturales puede afectar negativamente el crecimiento económico si atenta contra el desarrollo de la industria manufacturera. Otro es la “enfermedad holandesa”, debido a la cual, un auge en las exportaciones de materias primas lleva a una apreciación del tipo de cambio y a una expansión del gasto público, lo que genera pérdida de competitividad de los sectores exportadores alternativos a las materias primas, tales como la industria manufacturera.

Esta presunción es verificada por Hausmann, Hidalgo, et al. (2011), quienes construyen un índice de complejidad

económica (ICE), que combina la diversificación así como la sofisticación de la canasta exportadora de los países. A partir de la base de comercio internacional de la United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD por sus siglas en inglés), estos autores identifican 34 comunidades de productos a nivel mundial y calculan un Índice de Complejidad de Productos (ICP) para estas; tal índice considera la sofisticación y cantidad de los productos contenidos en cada comunidad. Las comunidades de recursos naturales no aparecen bien ubicadas en el *ranking* del ICP: la minería ocupa el puesto 26 y los hidrocarburos aparecen en el puesto 33 de las 34 comunidades. El primer lugar lo ocupa la comunidad de maquinaria. Asimismo, teniendo en cuenta la participación de cada comunidad en la canasta exportadora de cada país, construyen el ICE y el *ranking* correspondiente. De un total de 128 países considerados, el Perú ocupaba el lugar 89 en 2008, superando solo a Ecuador, Bolivia y Venezuela, de los 17 países de América Latina y el Caribe estudiados. El primer lugar lo ocupa Japón. Evidentemente, esta ubicación tiene que ver con el gran peso de productos mineros en nuestra canasta exportadora, lo que es muy perjudicial para nuestras perspectivas de crecimiento económico, pues los países con mayor ICE no solo muestran un mayor nivel de PBI per cápita, sino que crecen más rápido. Machado (2014a) y el Ministerio de la Producción (2011) realizan un análisis detallado de estos resultados.

Otros efectos potencialmente nocivos de la abundancia de recursos naturales, discutidos por Frankel (2010), son la mayor volatilidad de los precios internacionales de las materias primas, lo que hace vulnerable la recaudación a los vaivenes de la economía mundial; la posibilidad de generación de guerras civiles, que según el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP por su nombre en inglés) (2009) han estado asociadas a los recursos naturales en un 40% durante los últimos 60 años; y los efectos adversos generados sobre las instituciones, incluidas la corrupción, la desigualdad y la ausencia del imperio de la ley.

Respecto de la política industrial o los instrumentos y programas que utiliza deben entenderse tres diferencias. La primera se relaciona con el alcance de los mismos, es decir, si están destinados a beneficiar a todos los sectores, o a gran parte de ellos, o si están diseñados para promover sectores específicos: si corresponden al primer tipo, los instrumentos son llamados “horizontales” (neutrales); si corresponden al segundo, son denominados “verticales” (específicos). La segunda diferencia se enfoca en si la política industrial apoya a sectores existentes o fomenta la aparición de estos (o de sectores incipientes o en etapa inicial de desarrollo): en el primer caso, se habla de dicha política “en lo pequeño”, y en el segundo, “en lo grande” (Hausmann, Rodrik y Sabel, 2008). La tercera diferencia se centra en si los

incentivos son brindados como bienes o servicios públicos (mejoramiento del ambiente de negocios o intervenciones en sectores específicos con servicios provistos por el Estado, entre otros), o si son otorgados a través del mercado (reducciones de impuestos o asignación de subsidios, por ejemplo).

Este estudio tiene por objeto evaluar la experiencia internacional, nacional y regional para diversificar y sofisticar la estructura productiva del Perú. Para tal fin, en la siguiente sección, se revisa las experiencias de tres países abundantes en recursos naturales: Australia, Canadá y Chile. Debido a la mayor similitud del Perú con este último país, se enfatiza el análisis de la experiencia chilena reciente. También se presenta la manera cómo se distribuyen los impuestos pagados por la minería a nivel subnacional en estos tres países. La tercera sección aborda la experiencia nacional y regional al respecto, tomando como base los casos de las regiones Arequipa, Moquegua y San Martín. La última sección presenta las conclusiones y la hoja de ruta. También se discute el Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP) publicado en consulta por el Ministerio de la Producción a inicios de mayo, con un periodo de 45 días para recibir comentarios.



II. LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES: AUSTRALIA, CANADÁ Y CHILE

Como se sabe, Australia, Canadá y Chile son países abundantes en recursos naturales. El cuadro 1 presenta la participación de las exportaciones mineras y de hidrocarburos en las exportaciones totales de bienes al inicio de cada una de las últimas seis décadas. Para efectos de comparación, la última fila muestra las cifras correspondientes al Perú. Claramente, Chile es el país donde las exportaciones de recursos naturales no renovables tienen un mayor peso en las exportaciones de bienes durante todo el periodo de análisis, con participaciones que fluctúan entre 46,5% y 87,1%. En contraposición, en Canadá, la participación de estas exportaciones en la canasta exportadora de bienes es la menor de los cuatro países, con cifras que fluctúan entre 17,5% y 34,9%. Australia y el Perú se ubican en una posición intermedia. En 2010, en Australia, Chile y Perú, las exportaciones mineras y de hidrocarburos representaban cerca de dos terceras partes del total, mientras que en Canadá, esta cifra era cercana a un tercio (34,6%). En Australia, la participación de productos mineros en la canasta exportadora era levemente superior que la participación de hidrocarburos, mientras que en Canadá las exportaciones de hidrocarburos más que triplicaban las exportaciones de minerales. Por el contrario, en el Perú las exportaciones mineras representaban cinco veces las exportaciones de hidrocarburos, mientras que Chile, prácticamente, no exporta hidrocarburos.

CUADRO 1
Participación de las exportaciones mineras y de hidrocarburos en las exportaciones totales de
bienes, 1962-2010
(Porcentaje)

	1962	1970	1980	1990	2000	2010
Exportaciones mineras						
Australia	6,1 ^a	22,6	17,5	20,8	16,6	33,8
Canadá	24,1	20,4	13,9	8,6	4,4	8,3
Chile	87,1	88,1	64,1	54,6	45,3	64,5
Perú	2,3	48,4	42,9	47,1	39,3	52,3
Exportaciones de hidrocarburos						
Australia	3,1 ^a	5,6	11,1	21,5	21,9	30,9
Canadá	8,8	6,0	14,3	10,0	13,2	26,3
Chile	0,0	0,0	1,3	0,5	1,1	0,9
Perú	40,2	0,7	20,6	10,0	7,1	12,2
Exportaciones mineras y de hidrocarburos						
Australia	9,1 ^a	28,2	28,6	42,3	38,5	64,6
Canadá	32,9	26,4	28,1	18,6	17,5	34,6
Chile	87,1	88,1	65,4	55,1	46,5	65,4
Perú	42,5	49,1	63,5	57,1	46,3	64,5

Fuente: Banco Mundial, *World Economic Indicators*, versión en línea.

^a Corresponde a 1963.

A continuación, se revisan las políticas industriales¹ o de desarrollo productivo aplicadas en cada uno de los países considerados durante los últimos años, la manera cómo los impuestos pagados por la minería se distribuyen entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, y los resultados obtenidos a la luz del ICE de Hausmann, Hidalgo, et al. (2011) mencionado en la introducción, y cuyo último año disponible es 2008.

1. Según el *Oxford Dictionary of Economics* (ODE), la política industrial se define como las políticas públicas que tienen como objeto direccionar la actividad económica a sectores particulares de la economía. Por tanto, la política industrial no se circunscribe a la promoción de la manufactura, sino que puede apoyar a la agricultura o al turismo, por ejemplo. Alarco (2013) presenta una serie de definiciones esbozadas por distintos autores sobre la política industrial. Todas son consistentes con la del ODE.

AUSTRALIA

Banks (2008a) reconoce tres tipos de política industrial aplicadas en Australia durante las últimas décadas:

- i) Una basada en altas tarifas a la importación y que protegía la industria nacional – en muchos casos, bajo el argumento de la industria naciente–, la cual dio lugar a altas ineficiencias y falta de competitividad en varios sectores, en particular, en el sector automotriz, de textiles, vestido y calzado. Este autor señala que los sectores mencionados nunca maduraron y se convirtieron en “infantes envejecidos” (*ageing infants*). Este tipo de política industrial estuvo en vigencia hasta la llegada de la “segunda ola” de política industrial.
- ii) Desde fines de la década de 1980 y comienzos de la década de 1990, Australia comenzó la aplicación de otro tipo de política industrial, que empezó a reducir gradual, pero sostenidamente, las tarifas a la importación. De hecho, se prevé que para 2015 los sectores de automóviles, textiles, confecciones y calzado enfrenten las mismas tarifas a la importación que los otros sectores de la economía. Sin embargo, el desmantelamiento de la protección fue acompañado por otras medidas, incluidas aquellas destinadas a incrementar la eficiencia de los servicios públicos y la eliminación de trabas regulatorias, en un esfuerzo por reducir costos. Asimismo, hubo una mayor atención a las políticas destinadas a resolver fallas de mercado, como las externalidades positivas generadas por el sector de investigación y desarrollo (I+D).
- iii) La “tercera ola” de política industrial, iniciada a fines de la década pasada, ha ampliado el alcance de esta y comprende la atención de las necesidades de capital humano de la industria y la reducción de los trámites burocráticos (*red tape*), entre otras medidas.

Banks (2008b) desarrolla las medidas contenidas en este tercer tipo, las que están incluidas en la Agenda Nacional de Reforma (NRA, por sus siglas en inglés). La NRA tiene tres pilares:

- i) Pilar de reforma de la competencia (*competition*): dirigido a incrementar las operaciones y la eficiencia de los mercados de infraestructura.
- ii) Pilar de reforma de la regulación: centrado en reducir las cargas generadas por los trámites burocráticos sobre las empresas.
- iii) Pilar del capital humano: destinado a incrementar la productividad y la participación de la población en la fuerza laboral mediante la aplicación de políticas que mejoren los resultados en materia de educación y salud, y que reduzcan los desincentivos al trabajo.

La Comisión de Productividad de Australia ha estimado las ganancias potenciales de estas reformas. Los resultados se muestran en el cuadro 2. Las reformas de los pilares de competencia y de regulación rendirían en total 2,33% del PBI en un periodo de diez años, lideradas por la reducción de trámites burocráticos, porcentaje que daría cuenta de más de la mitad de las ganancias esperadas. Las reformas del pilar de capital humano, por su parte, tendrían un rendimiento mucho mayor (9% del PBI), aunque en un periodo de veinticinco años. Dos terceras

partes de tales ganancias corresponden a la participación laboral. Este problema aparece como apremiante en Australia y se explica no solo por el envejecimiento de la población, tan común en los países desarrollados, sino también porque un segmento importante de la población en edad de trabajar opta por el cuidado de familiares y en el “voluntariado”, y por tanto, devienen en económicamente inactivos, aunque algunas estimaciones indican que estas personas generan un valor económico equivalente a 12% del PBI.

CUADRO 2
Ganancias potenciales de la Agenda Nacional de Reforma de Australia

REFORMA	GANANCIAS POTENCIALES (PORCENTAJE DEL PBI)	PERIODO PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS
Pilar de competencia	0,5	10 años
Reducción de trámites burocráticos	1,33	10 años
Productividad del servicio de salud	0,5	10 años
TOTAL	2,33	10 años
Participación laboral	6,0	25 años
Productividad laboral	3,0	25 años
TOTAL	9,0	25 años

Fuente: Banks (2008b).

Finalmente, en cuanto a la productividad agregada de la economía (de la que es parte la productividad laboral), las áreas en las cuales las políticas públicas tendrían mayor impacto serían las siguientes (Banks, 2008b):

- i) Los incentivos de mercado y las disciplinas sobre las empresas.
- ii) El desempeño de la infraestructura y los servicios administrativos provistos por el Estado.
- iii) El grado y la forma en que las empresas respondan a las oportunidades y a los retos del mercado.
- iv) La capacidad de los recursos humanos.

En lo referente al reparto de los impuestos pagados por la minería a nivel subnacional, ICMM (2009) señala que en Australia los recursos minerales no son propiedad del gobierno federal, sino de los estados y territorios.² De este modo, cada estado y territorio tienen sus propias leyes y regulaciones mineras, y sus legislaciones incluyen la normativa de arrendamientos, licencias y permisos para la exploración y explotación minera. Sin embargo, el gobierno federal es el único que puede gravar la renta y el consumo.

2. La excepción es el Territorio del Norte, donde el gobierno federal mantiene los derechos de propiedad sobre el uranio.

Los gobiernos estatales recaudan los siguientes impuestos sobre la minería:

- i) Impuestos a la tierra: aplicados por todos los estados y el Territorio Capital (aunque no por el Territorio del Norte) como una imposición anual sobre el valor no mejorado de la tierra mantenida en el estado/territorio. Las tasas son progresivas, pero varían según el estado.
- ii) Regalías: todos los estados las pueden aplicar como precio de compra para los minerales extraídos por las empresas mineras.
- iii) Impuestos sobre las transacciones: incluyen impuestos de estampillas (*stamp duties*), derechos de registro, el impuesto a las instituciones financieras, el impuesto de débito y el impuesto a las tasas del mercado monetario.
- iv) Otros cargos sobre la actividad minera: se incluye impuestos a la nómina salarial, que los estados y territorios imponen sobre los sueldos y salarios pagados por el trabajo realizado al interior de sus jurisdicciones.

Lo descrito implica que la imposición a la actividad minera es muy diversa, puede variar al interior de la misma jurisdicción para diferentes minerales, así como entre jurisdicciones para el mismo mineral. Más aun, el mismo mineral puede estar sujeto a diferentes impuestos al interior de la misma jurisdicción.

El sistema fiscal australiano no incluye mecanismos para devolver los impuestos pagados por la minería a las localidades mineras.

CANADÁ

Ciurak y Curtis (2013) señalan que históricamente Canadá es un país que ha aplicado la política industrial activamente, aunque la forma ha variado en el tiempo. Durante los últimos cincuenta años, se pueden distinguir tres tipos de política industrial aplicada en ese país:

- i) **Décadas de 1960 y 1970:** a inicios de los años 60, se tomó conciencia de los problemas de la industria canadiense, los que tenían como origen una excesiva orientación hacia adentro, una escala de operación muy pequeña, mala gerencia, entre otros factores.

En este contexto, se dieron pasos hacia la apertura al comercio internacional junto con varias intervenciones del Gobierno. Por tal razón, se creó una serie de instituciones como el Departamento de Industria, el Departamento de Expansión Económica Regional, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Corporación de Desarrollo de Exportaciones. Asimismo, la inversión pública en sectores específicos mediante las empresas públicas (*crown corporations*) fue grande.

Sin embargo, a pesar de la gama de intervenciones gubernamentales, el Consejo de Ciencia señaló que Canadá carecía de una estrategia industrial coherente y había incomodidad de hablar abiertamente de política industrial.

- ii) **Década de 1980:** Canadá entra a este decenio con un arsenal de política industrial y una inmensa cantidad de conglomerados industriales (*industrial holdings*).³ Además, inició

3. Por ejemplo, tenía 67 empresas públicas matrices, que tenían 128 empresas subsidiarias.

el proceso de privatización, que no pudo poner fin a los monopolios públicos creados por empresas como Bell Canada, CN, Via Rail, entre otras.

Del mismo modo, a pesar de que negoció el TLC con Estados Unidos a fines de la década, introdujo diversas políticas, incluidas las que favorecían a la industria farmacéutica para que retuviera cierto nivel de las actividades de I+D; y la obligación de que las empresas que ganaran contratos de defensa con el Gobierno, invirtieran un monto igual al valor del contrato en los sectores de tecnología avanzada de la economía canadiense.

- iii) **Décadas de 1990 y 2000:** la política económica de Canadá permaneció más o menos en línea con el consenso de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es decir, sin una política industrial articulada (sin estrategia) y enfocada en el marco económico general. Se trató de lograr lo último, básicamente, con políticas económicas neutrales, en teoría, como los incentivos tributarios a la I+D, las que beneficiaron mayormente a los sectores intensivos en estas actividades.

Asimismo, se aplicó un conjunto de políticas de *clusters* y de competitividad, tales como el plan *Advantage Canada*, lanzado en 2006, el cual se define como “multiestratégico” y multianual, y considera diversas medidas, como la rebaja de los impuestos para las personas y empresas, el mejoramiento del marco regulatorio y de la infraestructura, el fortalecimiento del sistema financiero, la creación de un sector de I+D de primer nivel mundial, la apertura al comercio y a la inversión extranjera directa (IED), entre otras.

La principal excepción fue el esfuerzo articulado para crear una economía basada en el conocimiento, lo cual claramente es un desvío de la neutralidad.

Otras excepciones fueron:

- a) La política de compras estatales en el reemplazo de aviones de combate.
- b) La Iniciativa Estratégica Aeroespacial y de Defensa, que provee subsidios a las actividades de I+D y proyectos en las industrias aeroespacial, de defensa, del espacio y de seguridad.
- c) En los programas de las agencias regionales de desarrollo, que necesariamente se concentran en las áreas de especialización regionales.
- d) En las empresas públicas que se mantienen, como la Agencia Espacial de Canadá.

Además, Ciurak y Curtis (2013) manifiestan que, en general, Canadá ha sido relativamente exitoso en la aplicación de estas políticas, y que se encuentra a media tabla entre los países avanzados en *rankings* internacionales como el *Doing Business* del Banco Mundial.

Los mismos autores destacan la larga historia de Canadá en el uso pragmático de políticas industriales que reflejan los problemas que enfrenta, como:

- i) Las dificultades que impone el pequeño tamaño de la economía y la gran extensión territorial.
- ii) Las inclemencias del clima.
- iii) El pluralismo cultural.

iv) La competencia cara a cara (*head-to-head*) con su vecino, Estados Unidos.

Con todo, el punto esencial de estos autores es que, a pesar de la batería de políticas industriales, Canadá ha carecido de una estrategia industrial, hecho que lo ubica en clara desventaja con competidores como los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y China. En tal sentido, señalan que los sectores productivos donde el apoyo de políticas públicas es esencial son:

- i) Los que crean fuertes externalidades positivas, tales como manufactura, energía, transporte e infraestructura, y los *clusters* ya establecidos.
- ii) Los que tienen altos costos fijos para iniciarse, alta necesidad de I+D sostenida y altos riesgos financieros, tales como nuevas tecnologías y nuevas fuentes de energía.
- iii) Aquellos donde otros países están activamente inclinando la balanza a su favor, como la manufactura avanzada.

Finalmente, a pesar del pequeño tamaño de su economía, se señala que Canadá debe identificar al interior de los sectores señalados, las actividades en las cuales ya tiene ventaja comparativa revelada. Por ejemplo, Montreal es líder en servicios de traducción, y el país tiene experiencia de primer nivel mundial en la transmisión de energía de larga distancia.

Respecto de la distribución de las contribuciones fiscales de la minería a nivel subnacional, ICMM (2009) indica que el sistema legal canadiense permite que los impuestos sobre esta actividad sean aplicados tanto por el gobierno federal, como por los gobiernos provinciales y territoriales.

El gobierno federal ha recauda los siguientes impuestos sobre la minería:

- i) Impuesto a la renta corporativa.
- ii) Un impuesto al capital (el impuesto a las grandes corporaciones).
- iii) El Impuesto sobre los bienes y servicios (GST, por sus siglas en inglés): impuesto al valor agregado (IVA) a las compras y ventas de bienes y servicios (aunque para las exportaciones aplica la tasa cero).
- iv) Impuestos sobre la nómina salarial, impuestos a la propiedad e impuestos indirectos (como el impuesto a las ventas).
- v) Impuestos selectivos: que aplican poco a la minería, pero se imponen sobre algunos insumos como el combustible.
- vi) Aranceles a la importación.

Los gobiernos provinciales y territoriales pueden aplicar los siguientes impuestos sobre la minería:

- i) Impuesto a la renta corporativa (en todas las provincias y territorios).
- ii) Impuestos al capital (en algunas provincias y territorios).
- iii) Impuestos a la minería y regalías mineras asociados a la explotación de recursos naturales (tanto en sus territorios como mar adentro).

- iv) Impuestos sobre la nómina salarial: impuestos para la salud y/o la educación terciaria (en algunas provincias y territorios) y compensaciones de los trabajadores (en todas las provincias y territorios).
- v) IVA (en algunas provincias y territorios).
- vi) Impuestos selectivos (especialmente sobre los combustibles) e impuesto a las ventas (en algunas provincias y territorios).

CHILE

Agosin, Larraín y Grau (2010) (ALG, en adelante) dividen la evolución de la política industrial en Chile desde la década de 1930 en tres periodos:

- i) Entre 1938 y 1973: periodo caracterizado por fuerte énfasis en la política industrial asociada a la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Se impusieron altas tarifas a la importación para proteger la industria nacional y las empresas públicas tomaron el control de los sectores del acero, azúcar, extracción y refinación de petróleo, generación y distribución de electricidad y telecomunicaciones, entre otros. En 1939, se creó la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) como agencia de desarrollo a cargo de la política industrial. Y con la nacionalización del cobre iniciada en los años 60 y completada en 1971, el Estado se convirtió en el principal productor de Chile. Adicionalmente, el Banco del Estado⁴ adquirió mucha relevancia en el sistema financiero, canalizando crédito mayormente subsidiado a los sectores productivos. Durante el gobierno de Allende, entre 1971 y 1973, se nacionalizó la mayor parte de la industria manufacturera y todos los bancos comerciales.
- ii) Entre 1973 y 1990: la dictadura militar devolvió al sector privado las empresas manufactureras y los bancos comerciales estatizados por Allende, y estableció un modelo de mínima intervención estatal en la economía. Sin embargo, no privatizó la Corporación del Cobre (Codelco), la empresa cuprífera estatal, aunque abrió el sector minero (y toda la economía en general) a la inversión extranjera directa (IED). Hacia mediados de la década de 1980, ocurrió cierto viraje en las políticas industriales, introduciéndose instrumentos horizontales y verticales, detallados a continuación.

Instrumentos horizontales

- a) ProChile: para promover las exportaciones mediante el mejoramiento de la imagen externa del país, participación en ferias comerciales, etc. Creada originalmente bajo la supervisión del Ministerio de Relaciones Exteriores, hoy desarrolla actividades con diversas agencias públicas, como con la Corfo.
- b) Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence): certifica a las firmas que pueden dar servicios de capacitación. Las empresas que requieren entrenamiento para sus trabajadores pueden contratar los servicios de las firmas certificadas y luego deducir estos gastos de sus utilidades hasta por un máximo de 1% del costo de su planilla salarial. El Sence sobrevive y opera de manera muy similar a la original.

4. Hoy *BancoEstado*.

- c) Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec): maneja programas de asistencia técnica y programas de crédito para pequeñas y medianas empresas (pymes). Esta institución sigue en funcionamiento.
- d) Reintegro simplificado: pequeño subsidio a nuevos sectores exportadores. En lugar de tener que solicitar la devolución de impuestos pagados por insumos importados, los pequeños exportadores reciben un subsidio de hasta el 10% del valor de sus exportaciones.⁵ El subsidio desaparece cuando el valor exportado supera cierto límite. Opera como fomento a la aparición de nuevos sectores o a sectores en etapas iniciales de desarrollo; es decir, es un instrumento de política industrial “en lo grande”. Funcionó entre 1975 y 2003, cuando fue desmantelado debido a compromisos comerciales de Chile.

Instrumentos verticales

- e) Apoyo al sector forestal: fue una apuesta estratégica: a la creación y desarrollo” de un sector entonces inexistente, pero potencialmente rentable. Incluyó un subsidio lo suficientemente grande como para atraer a inversionistas privados, la provisión de crédito subsidiado por medio del Banco del Estado (entre 1974 y 1979) y esfuerzos por capacitar el capital humano necesario en la industria en tres universidades locales. El Estado se retiró gradualmente de la producción y el manejo de plantaciones forestales. Aunque este instrumento ha sido modificado durante su existencia, sigue vigente.

Asimismo, pese a no existir una evaluación de impacto de esta política, los resultados del sector indican que tuvo un importante efecto: de no exportar casi nada en 1975, las exportaciones de madera, productos de madera, papel y celulosa hacia fines de la década pasada alcanzaron US\$ 5.000 millones, equivalentes a un 8% de las exportaciones totales. No obstante, productos más sofisticados se han desarrollado lentamente; por ejemplo, las exportaciones de muebles de madera aún permanecen por debajo de los US\$ 30 millones.

- f) Fundación Chile (FCh): institución semipública que combina apuestas estratégicas para el desarrollo de nuevos sectores y la provisión de capital de riesgo. La FCh fue creada en 1976 por el gobierno militar y la empresa IT&T con el propósito de hacer investigación y transferencia tecnológica.⁶

Desarrolla diversas actividades, mayormente relacionadas con la innovación y el “autodescubrimiento”.⁷ Una de sus principales actividades ha sido el establecimiento de empresas rentables en nuevos sectores para luego venderlas al sector privado, nacional o extranjero. A fines de la década de 1970, la FCh adaptó la tecnología noruega del cultivo del salmón a su industria: uno de los mayores éxitos exportadores de Chile durante las últimas décadas.

La FCh también subsiste, y la discusión acerca de su rol se profundizará más adelante.

5. *Así opera el drawback peruano actual, pero para todos los exportadores, independientemente del valor de las exportaciones.*

6. *A manera de anécdota, la FCh se formó como parte del acuerdo de compensación con IT&T por la estatización sin compensación de la compañía de teléfonos ocurrida durante el gobierno de Allende.*

7. *Hausmann y Rodrik (2003) llaman autodescubrimiento (self discovery) a la exploración de sectores, actividades y productos con el fin de identificar aquellos donde se puede ser competitivo [y rentable].*

- iii) **De 1990 a la actualidad:** la política industrial transitó desde un énfasis en el uso de instrumentos horizontales destinados a corregir fallas de mercado específicas que afectan a toda la economía, en especial, a las pymes (enfoque que prevaleció entre 1985 y 2000), a un mayor énfasis en políticas verticales para promover *clusters* industriales específicos, la mayoría de los cuales ya habían desarrollado ventajas comparativas o demostrado que podrían generarlas. Durante los últimos años, la política industrial en Chile ha devenido cada vez más enfocada en la innovación.

Como se ha señalado, la mayoría de los instrumentos horizontales y verticales introducidos por la dictadura militar desde mediados de la década de 1980, se mantiene operando, aunque con algunas modificaciones, usualmente a favor de un mayor activismo de política.

A continuación, se describen dos instrumentos introducidos por los gobiernos democráticos, de carácter horizontal, así como el actual modo de operación de la FCh, instrumento vertical que ya fue descrito.

Instrumentos horizontales

- a) Fondo de Garantías para Pequeños Empresarios (Fogape): creado en 2000, es financiado y operado por el Banco del Estado como una entidad aparte. Tiene por objeto garantizar cierto porcentaje de los créditos otorgados por instituciones financieras públicas y privadas a micro y pequeñas empresas (MYPE), pequeños exportadores y asociaciones de MYPE. Las garantías pueden ser usadas para asegurar préstamos de capital de trabajo, proyectos de inversión y aportaciones de capital a una empresa. Las asociaciones de MYPE pueden emplear las garantías para inversiones en infraestructura, maquinaria y equipo, y proyectos de irrigación.

El Banco del Estado subasta derechos de garantías entre los bancos privados, que pagan comisiones con los que se financian los eventuales *defaults*. Las firmas beneficiarias pagan una cuota de usuario a los bancos prestamistas, que no puede exceder el 2% del capital asegurado y deben tener buena historia de crédito.

El éxito de Fogape es sugerido por el gran acceso de las MYPE formales a crédito bancario. En 2004, 70% de las microempresas formales tenían acceso, cifra que subía a 93% en el caso de las pequeñas empresas formales. Estas cifras superan a muchos países, incluso a los Estados Unidos, donde en 2003, alrededor de 60% de las pymes tenían crédito bancario. En 2007, el porcentaje de microempresas formales con acceso a crédito bancario había subido a 93%, mientras que el de las pequeñas empresas formales a 100%.⁸

Más impresionante aun, la focalización era casi perfecta: solo 3% de las garantías de Fogape fue utilizado por empresas medianas y grandes, de acuerdo con Larraín y Quiroz (2006).

Sin embargo, el problema es de insuficiencia de recursos. Por ejemplo, en 2007, los préstamos con garantías del Fogape apenas alcanzaban 0,44% del total de préstamos del sistema financiero. Del mismo modo, el número de firmas beneficiarias apenas ascendía a 42.500: 3% de empresas chilenas.

8. En Chile, las microempresas son aquellas con ventas de hasta US\$ 80.000 anuales, mientras que las pequeñas son las que tienen ventas entre US\$ 80.000 y US\$ 800.000.

b) Innova Chile: es el brazo responsable de la Corfo de promover la innovación. Tiene a su cargo una serie de programas, la mayoría de los cuales son de naturaleza horizontal. Y aunque el Programa de Innovación de Negocios es el más importante –y hoy tiene carácter vertical– habiendo sido conducido deliberadamente durante los últimos años de la década pasada hacia el apoyo de proyectos mineros, alimentos procesados, fruta, turismo, acuicultura, carnes, vino y mejora genética, la mayoría de proyectos financiados se orienta al desarrollo de tecnología en sectores donde Chile ya tiene ventaja comparativa, como los de minería y alimentos. Otro problema es su pequeña dimensión: entre 2000 y 2006, los proyectos financiados totalizaron apenas US\$ 16,5 millones.

El apoyo de Innova Chile puede clasificarse en las siguientes categorías de programas:

- Bienes públicos de naturaleza precompetitiva: subsidios para el desarrollo de normas, infraestructura tecnológica e información especializada para todos los participantes del mercado.
- Asistencia tecnológica a pymes: subsidios para la adopción de tecnologías más sofisticadas.
- Apoyo a “nodos”: subsidios a oficinas administrativas que conectan la demanda tecnológica de las firmas con los proveedores.
- Apoyo a firmas “gacela”⁹: subsidios a inicios de operaciones y provisión de capital semilla para planes de negocios hasta su concreción en empresas establecidas.
- Apoyo a incubadoras de negocios y redes de inversionistas ángel.
- Innovación de empresas: comprende dos tipos de programas. El primero es para el apoyo a la innovación de firmas individuales; el segundo consiste en subsidios para el desarrollo de nuevas tecnologías a consorcios de empresas y universidades tecnológicas.
- Incentivos tributarios para la I+D: las empresas que suscriban un contrato con centros de investigación certificados pueden deducir hasta el 35% del costo del contrato de los impuestos que les correspondería pagar el siguiente año.

Instrumento vertical

a) Fundación Chile: como ya se señaló, la FCh combina las funciones de un empresario en nuevos sectores y en etapas iniciales de desarrollo, pero con potencialidad de convertirse en rentables, con las de un proveedor de capital de riesgo. Sobre lo último, es clave para la aparición de nuevos sectores la existencia de un ente público o semipúblico que financie proyectos más riesgosos que aquellos relacionados con sectores ya establecidos.

Como éxitos de la FCh, se consideran incursiones en la industria del salmón, los *berries* y las carnes empaquetadas al vacío. En el primer caso, la intervención de la FCh culminó con el establecimiento de la empresa Salmones Antártica, considerada una apuesta estratégica que le abrió un nuevo sector a Chile. Esta empresa luego

9. Las firmas gacela son las que tienen potencial de una expansión explosiva.

fue vendida a la japonesa Nippon Suisei, con una considerable ganancia para la FCh. Pero el mayor éxito es el haber pasado de exportar nada en 1980 a US\$ 2.500 millones en 2008.¹⁰

En cuanto a la introducción del cultivo de *berries*, en asociación (*joint venture*) con una empresa privada, la FCh creó la primera empresa exportadora de arándano. A pesar de que después de la salida de la FCh, con la venta de su participación, a la empresa no le fue tan bien, el efecto demostración fue importante, y a fines de la década pasada, las exportaciones de arándano superaban los US\$ 150 millones.

En 1982, Chile fue un pionero en las exportaciones de carnes empacadas al vacío. En 2008, el país exportaba unos US\$ 500 millones en carnes de cerdo y de res, empacadas al vacío y en cajas congeladas.

Otras intervenciones de la FCh con variado grado de éxito son, entre otras:

- El cultivo de ostras para el consumo interno y la exportación de huevos de ostra.
- El desarrollo de alimento para el salmón.
- El desarrollo de varios tipos de vacunas para el salmón.
- El primer éxito en el cultivo de conchas de abanico para mercados asiáticos.
- El cultivo de rodaballo (*turbot*, un tipo de pez) para la exportación.
- El cultivo de espárragos para la exportación.
- El cultivo de algas marinas para el consumo humano y como aditivo nutricional, así como para su uso en farmacología y productos de belleza.
- Mejoras de calidad en la producción de arroz que permitieron exportaciones significativas.
- Una firma emisora de bonos respaldados por desarrollos forestales realizados por pequeños productores.

La FCh también vende importantes servicios, como certificaciones de calidad y certificaciones ambientales (especialmente en la industria forestal), y el otorgamiento de licencias tecnológicas (como para las vacunas para el salmón).

La FCh también tiene sus propios laboratorios donde prueba las ideas tanto con su propio personal como en asociaciones con universidades nacionales y extranjeras.

Por el lado negativo, la FCh tiene una escala muy pequeña de operación, y se necesitaría que el Gobierno duplicara su capital de US\$ 50 millones.

Adicionalmente, la FCh enfrenta un dilema fundamental: enfocarse en la generación de nuevos productos y procesos, y la venta de servicios que sean privadamente rentables y de bajo riesgo, con la finalidad de generar ingresos que aseguren su

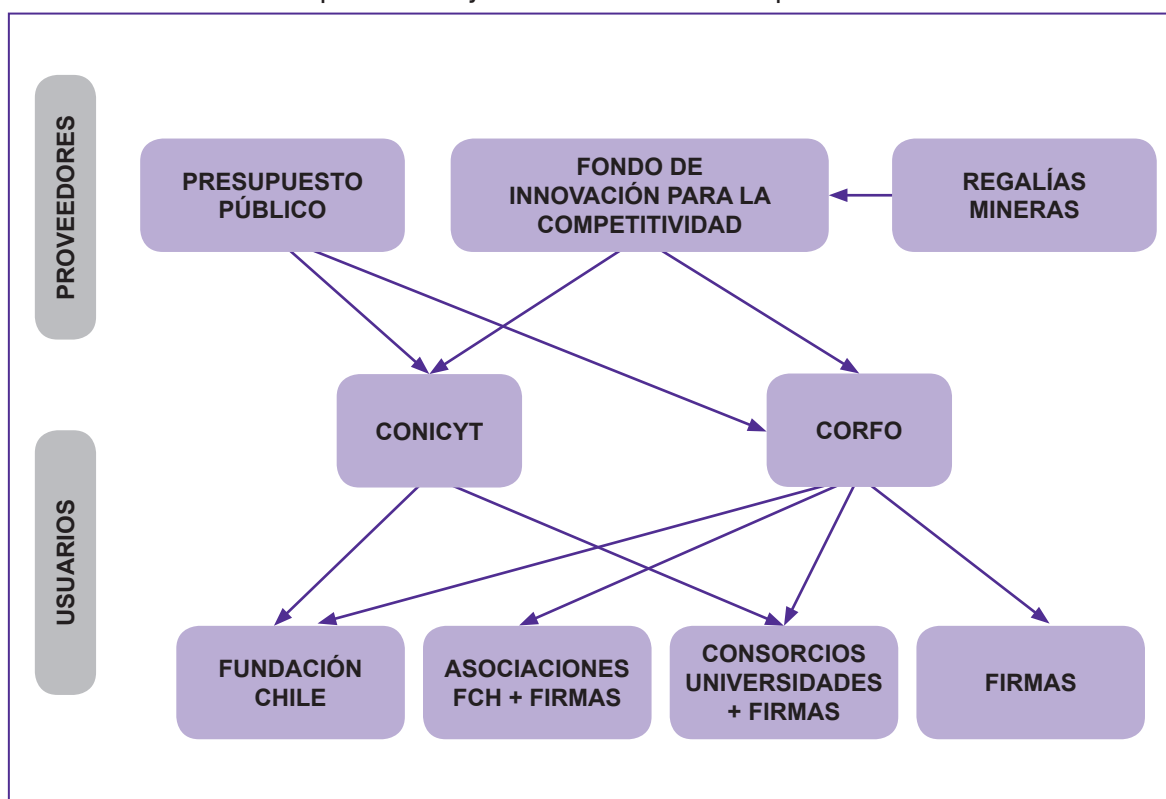
10. Cabe anotar que en años posteriores la industria salmonera entró en serios problemas ambientales y de salud de los peces. Esto se debió principalmente a la incompetencia de las empresas privadas que no invirtieron para prevenir esta situación.

propia subsistencia, o enfatizar actividades que sean altamente riesgosas y menos rentables privadamente (o rentables solo después de un periodo prolongado), pero con una alta rentabilidad social.

En cuanto al marco institucional de la política industrial, ALG explican el funcionamiento del sistema. Este tiene dos proveedores de financiamiento principales: Innova Chile, que como se señaló es una dependencia de la Corfo; y el Consejo Nacional de Investigación en Ciencia y Tecnología (Conicyt). Mientras la Corfo se dedica al subsidio de la demanda de innovación y a financiar consorcios entre firmas y universidades, el Conicyt se concentra en la oferta de conocimiento a través de universidades y centros de investigación.¹¹

La Corfo y el Conicyt canalizan recursos provenientes del presupuesto público y del Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), el cual se financia con lo recaudado por las regalías mineras. Los usuarios son firmas privadas, la FCh –sola o en asociación con empresas privadas– y los consorcios entre universidades y firmas privadas (usualmente, gremios). El diagrama 1 muestra las relaciones entre los proveedores del financiamiento y los usuarios del mismo en esta nueva etapa de la política industrial chilena, basada en la innovación.

DIAGRAMA 1
Relaciones entre proveedores y usuarios de fondos en la política industrial chilena



Fuente: Agosin, Larraín y Grau (2010).

11. El Conicyt también financia asociaciones entre firmas y universidades.

Como conclusión, ALG indican que la política industrial en Chile está en una fase de transición: desde el énfasis en políticas horizontales que se concentran en la corrección de fallas de mercado específicas, que afectan de manera general a la economía, en especial a las pymes –vigentes entre 1980 y 2000–, hacia un mayor énfasis en políticas verticales que priorizan *clusters* industriales ya existentes, aunque sin negarse a la posibilidad de que aparezcan nuevos sectores. También hay un mayor esfuerzo por promover la innovación.

En lo referente a la distribución de los impuestos pagados por la minería entre los gobiernos subnacionales, en Chile, estos recursos llegan solo mediante el proceso anual de presupuesto del sector público. No existen asignaciones predeterminadas para las localidades mineras. Todas las contribuciones de la minería al fisco están sujetas a la asignación general del gobierno central (ICMM, 2009). Los únicos recursos preasignados son los provenientes de las regalías mineras, que van al FIC, como ya se indicó. Este fondo es administrado por el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC), que decide cómo se distribuyen estos recursos entre el Conicyt y la Corfo.

Situación de la diversificación y sofisticación de la estructura productiva

Con el fin de comparar cuál ha sido el resultado de las políticas industriales descritas –junto con todas las otras políticas, el contexto internacional y un sinfín de otros factores– el cuadro 3 muestra el lugar que ocupan Australia, Canadá, Chile y Perú en el *ranking* de 128 países según el ICE en 2008, último año disponible en Hausmann, Hidalgo, *et al.* (2011). También se presenta el lugar que ocupan Chile y Perú en el *ranking* de veintiún países de América Latina y el Caribe. Para fines comparativos, también se incluyen otros países.

CUADRO 3
Índice de complejidad económica (ICE), 2008

PAÍS	UBICACIÓN EN EL RANKING MUNDIAL (TOTAL = 128 PAÍSES)	UBICACIÓN EN EL RANKING DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (TOTAL = 21 PAÍSES)
Japón	1	
Alemania	2	
Singapur	7	
Corea	12	
Estados Unidos	13	
México	20	1
España	28	
China	29	
Canadá	41	
India	51	
Brasil	52	4
Colombia	54	5
Chile	78	12
Australia	79	
Perú	89	17
Ecuador	93	18
Bolivia	101	20
Venezuela	111	21

Fuente: Hausmann, Hidalgo, et al. (2011).

Puede observarse que, de los tres países bajo análisis, Canadá tiene una estructura más diversificada y sofisticada, lo que se expresa en un mayor ICE, al ocupar el lugar 41 de los 128 países, detrás de algunos países del Este Asiático como Singapur, Corea y China y, sorprendentemente, de México, que se ubica en el puesto 20. También llama la atención que Chile supere a Australia en el ICE, aunque solo por un puesto en el *ranking* mundial (78 versus 79). Mientras tanto, el Perú ocupa el lugar 89 en el *ranking* mundial. En consecuencia, puede decirse que la política industrial de Australia ha sido la menos exitosa con relación a la de Canadá y Chile. Este resultado parece consistente con las participaciones de los productos mineros y los hidrocarburos en las exportaciones totales de bienes mostradas en el cuadro 1, dado que en 2010 Canadá mostraba una cifra de 34,6% frente a 64,6% de Australia y el muy cercano 65,4% de Chile.

Finalmente, a nivel de América Latina y el Caribe, se observa que México es el mejor ubicado de los veintiún países, mientras que Brasil ocupa el cuarto lugar en el *ranking* regional (puesto 52 en el *ranking* mundial), seguido por Colombia en el quinto lugar (puesto 54 en el mundial). Si bien estos países poseen hidrocarburos, parecería que han sido más exitosos que Chile y Perú en diversificar y sofisticar sus estructuras productivas. De hecho, Chile se ubica a media tabla del *ranking* regional (puesto 12) y el Perú se encuentra mucho más rezagado (puesto 17). Países cuyas estructuras productivas están dominadas por hidrocarburos, como Ecuador, Bolivia y Venezuela, se ubican más abajo. Los dos últimos países ocupan los últimos puestos.



III. LAS EXPERIENCIAS NACIONALES: AREQUIPA, MOQUEGUA Y SAN MARTÍN

Después de la crisis económica vivida durante la década de 1980, incluida la hiperinflación de 1988-1990, desde la década de 1990 no existe política industrial a nivel nacional. De hecho, Hausmann y Klinger (2008) se preguntan por qué el Perú tardó treinta años para recuperar el nivel de PBI per cápita real de 1975, si hubo notables mejoras macroeconómicas desde inicios de los años 90 y el país fue un fiel aplicador de las reformas recomendadas por el llamado Consenso de Washington, con las que concuerdan mayormente. La respuesta que encuentran estos autores es que no habían emergido sectores en los cuales invertir para aprovechar las nuevas oportunidades de negocios, lo que se asocia a la ausencia de política industrial. En este contexto, se tuvo que esperar un nuevo ciclo ascendente en el precio internacional de los minerales para alcanzar un crecimiento alto y sostenido.

De este modo, como señala Machado (2014a), la canasta exportadora siguió estando dominada por productos tradicionales durante la década pasada (74% del total), especialmente mineros (56% del total). Esta situación no ha cambiado en el periodo 2011-2012. Adicionalmente, aunque las exportaciones no tradicionales crecieron aceleradamente en términos reales desde 2002, casi triplicándose entre 2002 y 2012, no han surgido nuevos sectores, y los dominantes, como productos agropecuarios, textiles y químicos (tinturas para telas y curtiembre, colorantes para cosméticos), no tienen mayor sofisticación y siguen representando dos terceras partes del total.

Y aunque en su discurso del 28 de julio de 2013, el Presidente de la República anunció el impulso de un plan nacional de industrialización, que sería presentado al poco tiempo, este aún se desconoce. Todo indica que no habrá política industrial nacional en el presente periodo gubernamental.

En cuanto a los gobiernos regionales (GG. RR.), en lo que sigue, se revisará las experiencias de Arequipa, Moquegua y San Martín, regiones que han mostrado un progreso relativo al de otras regiones durante los últimos años.

REGIÓN AREQUIPA

La inspección de la política industrial en la región Arequipa se hará sobre la base del “Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado 2003-2011” (GRA, 2003). Este documento contiene un capítulo de políticas regionales de desarrollo, que son:

- Política de desarrollo productivo.
- Política de desarrollo social.
- Política de especialización regional.
- Política de recursos naturales y medio ambiente.
- Políticas de administración del desarrollo.
- Política económica.
- Política de financiamiento.

Se identifican tres políticas relacionadas con la diversificación y el desarrollo productivo, la industrialización y la promoción de exportaciones: la de desarrollo productivo, la de especialización regional y la económica.

La política de desarrollo productivo (PDP) considera cuatro aspectos:

- a) Diversificar la estructura productiva en las zonas alto andinas en extrema pobreza, incrementando los niveles de producción y productividad.
- b) Potenciar e impulsar prioritariamente el desarrollo agropecuario como soporte para satisfacer los requerimientos nutricionales y alimenticios de la población, generando empleo e ingresos a través de la exportación de agroindustria.
- c) Fomentar el desarrollo industrial ligado a la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, generando mayor valor agregado en la articulación de la estructura productiva.
- d) Fomentar y lograr la participación de la población organizada en la identificación y ejecución de acciones y proyectos productivos de infraestructura económica y social, desarrollando proyectos de infraestructura económica de impacto regional de mediana y gran envergadura.

Los elementos de la política de especialización regional (PER) relevantes son los siguientes:

- a) Reforzar áreas de especialización e integración local según la vocación natural de los recursos, impulsando polos de desarrollo en corredores económicos de ciudades intermedias.
- b) Reorientar la articulación transversal de la región que permita integrar e impulsar las zonas de producción en función del mercado interno y externo, desarrollando las zonas de valles con el mejoramiento de infraestructura de apoyo a la producción,

una mayor cobertura y calidad de los servicios, y la reestructuración de los sistemas de comercialización hacia otros mercados.

Finalmente, los aspectos de la política económica (PE) considerados son tres:

- a) Definir márgenes de ganancia en la intermediación comercial con el fin de posibilitar mejores precios en el sector agropecuario, tanto para el productor como para el consumidor.
- b) Asegurar precios de garantía adecuados a los productos prioritarios concertando con los productores locales, con el objetivo de mejorar su rentabilidad, capacitándolos en el proceso de agroexportación.
- c) Dotar de mayor crédito en condiciones preferenciales a la pequeña empresa y a los productores artesanales para reorientar la inversión hacia actividades de exportación.

Como se observa, las formulaciones de estas políticas son bastante generales y parecen más objetivos de política que propiamente políticas. Sin embargo, hay aspectos importantes que informan acerca de prioridades sectoriales, intervenciones de política, mercados, entre otros temas:

- i) Se plantea la necesidad de la diversificación productiva (PDP (a)), pero a la vez se plantea una especialización “según la vocación natural de los recursos” (PER (a)).
- ii) Se prioriza al sector agropecuario (PDP (b), PE (a) y (b)), a la industria vinculada a los recursos naturales (PDP (c)) y a la agroindustria (PDP (b)).
- iii) Existe una clara orientación exportadora (PDP (b), PER (b), PE (b) y (c)).
- iv) Existen demandas por infraestructura en general (PDP (d), PER (b)).
- v) Existen demandas por crédito para las pequeñas empresas y para los productores artesanales (PE (c)).
- vi) Se propone el establecimiento de límites a los márgenes de ganancia en la comercialización (PE (a)) y el establecimiento de precios de garantía (PE (b)) en el sector agropecuario.

Considerando estos elementos, la política industrial que subyace en el GRA (2003) es una que:

- i) Pretende la diversificación productiva, pero siguiendo las ventajas comparativas naturales.
- ii) No se plantea apuestas estratégicas para el desarrollo de nuevas actividades y sectores, ya que es “en lo pequeño”.
- iii) Busca la introducción de instrumentos verticales que se concentren en el sector agropecuario, en la industrialización de los recursos naturales y en la agroindustria, especialmente para la exportación.
- iv) Como instrumentos horizontales, plantea el mejoramiento de la infraestructura y mayor crédito para pequeñas empresas y para productores artesanales.
- v) Como políticas específicas dirigidas al sector agropecuario, propone el establecimiento de límites a los márgenes de intermediación y la introducción de un sistema de precios de garantía.

¿Cómo ha evolucionado la diversificación productiva en la región Arequipa durante los últimos años? En el cuadro 4, se presenta la estructura productiva de la región Arequipa entre 2003 y 2012. Se pueden identificar dos sectores ganadores y dos sectores perdedores. El sector que más incrementa su contribución al PBI regional es construcción, que aumenta en más de 6 puntos porcentuales hasta alcanzar una participación de casi 14% en 2012. La minería, por su parte, aumenta su contribución en más de 3 puntos porcentuales durante el periodo. En 2012, el aporte de la minería al PBI regional fue de 8,6%, casi 2 puntos porcentuales menos que su nivel máximo alcanzado en 2009 (10,5%).¹² Por el contrario, las contribuciones tanto de la agricultura como de la manufactura se contraen en 3,2 y 2 puntos porcentuales, respectivamente. Así, en 2012 la agricultura aportó 12,2% del producto regional, mientras que la contribución de la manufactura fue de 17,3%.

En consecuencia, durante el decenio 2003-2012, la estructura productiva (a precios de 1994) no se modificó según lo planteado en el GRA (2013). Como ya se señaló, este plan daba prioridad a los sectores agropecuario, industrial (manufacturero) y de agroindustria.

CUADRO 4
Región Arequipa: PBI por actividades económicas 2003-2012
(porcentaje, a precios constantes de 1994)

	2003	2005	2007	2009	2011	2012
Agricultura ^a	15,4	15,1	13,7	12,9	12,4	12,2
Pesca	0,4	0,6	0,7	0,5	0,3	0,2
Minería	5,5	5,2	9,9	10,5	9,6	8,6
Manufactura	19,3	21,2	20,6	18,3	18,3	17,3
Electricidad y agua	2,0	1,7	1,7	1,5	1,6	1,6
Construcción	7,6	7,6	8,3	10,5	10,9	13,9
Comercio	16,0	15,5	14,3	13,8	14,6	14,5
Transportes y comunicaciones	8,4	8,5	8,4	8,3	8,6	8,5
Restaurantes y hoteles	2,9	2,9	2,7	2,8	2,9	2,9
Servicios gubernamentales	4,5	4,5	3,9	4,4	4,2	4,0
Otros servicios	18,0	17,3	15,9	16,4	16,7	16,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: INEI.

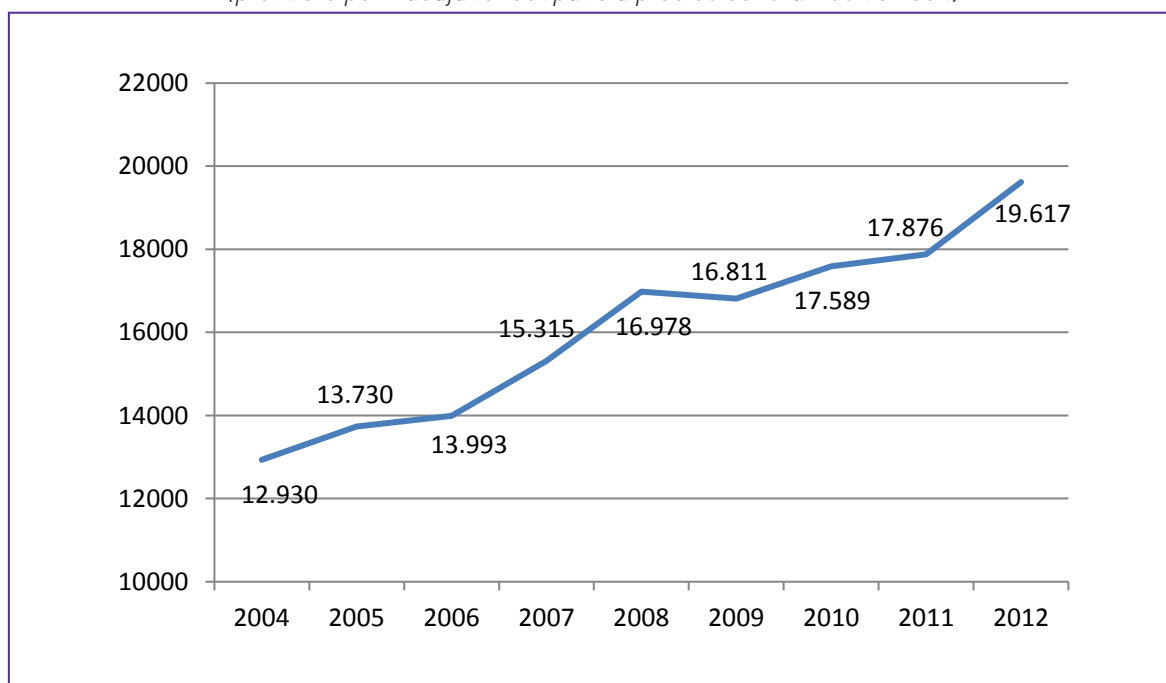
^a Incluye caza y silvicultura.

12. Nótese que estas cifras son a precios constantes de 1994, por lo que este incremento es de volumen, no tiene nada que ver con el incremento en el precio internacional de los minerales. De hecho, 1994 fue un año en que estos precios estuvieron en un nivel bajo, por lo que el recálculo de estas participaciones a precios de 2007, que es el año base de las nuevas cuentas nacionales dadas a conocer a inicios de marzo, resultarían en una participación mucho mayor de la minería.

Por supuesto, ello no quiere decir necesariamente que la política industrial del GRA fuera inefectiva, pues tal conclusión no puede ser derivada de esta simple inspección de datos. De hecho, cabe la posibilidad de que sin política industrial, los resultados hubieran sido más adversos debido a que los cambios en la estructura productiva dependen de innumerables factores, la mayoría de los cuales está totalmente fuera del alcance de dicho plan. Es obvio que el superciclo en el precio de los minerales llevó a un auge en la inversión minera, y que también hubo (hay) un *boom* en el precio de las viviendas (alimentado por un crédito hipotecario desbocado), lo que también determina que la actividad de la construcción se haya hecho muy rentable.

Con todo, el sector manufacturero es el más importante en la región Arequipa, con una participación de 17,3% en el PBI regional en 2012. Esta es una base industrial importante que debe ser aprovechada en cualquier plan de diversificación y sofisticación de la base productiva arequipeña. Como referencia, a nivel nacional, la manufactura representó 14,2% del PBI en 2012 (a precios de 1994).

¿Cómo ha evolucionado la productividad laboral? El Gráfico 1 muestra la evolución de la productividad laboral de la región Arequipa entre 2004 y 2012. Se observa que esta pasa de cerca de S/. 13.000 (a precios de 1994) en 2004 a poco más de S/. 19.600 en 2012. Ello representa un incremento de 5,1% por año en el periodo: cuatro décimas por encima del crecimiento de 4,7% observado a nivel nacional. En 2012, el nivel de productividad laboral en la región Arequipa era superior al promedio nacional en un 26%, levemente sobre los S/. 15.500.

GRÁFICO 1
Región Arequipa: productividad laboral 2004-2012
(producto por trabajador ocupado a precios constantes de 1994)


Fuente: INEI

En consecuencia, puede decirse que si bien los cambios en la estructura productiva de la región Arequipa han ido en sentido contrario a lo planteado por el GRA (2013), la base industrial es un importante activo que debe ser aprovechado para la diversificación y la sofisticación productiva del futuro. Del mismo modo, la productividad laboral de la región creció de manera más acelerada que el promedio nacional, y lo que es más importante, la productividad media de los trabajadores arequipeños es bastante superior que la observada a nivel nacional. Estos dos factores constituyen dos pilares para acometer las tareas planteadas.

REGIÓN MOQUEGUA

Para la exploración de la política industrial en Moquegua se utiliza el “Plan de Desarrollo Regional Concertado 2003-2021” (GRM, 2003). A diferencia de lo que ocurre en la región Arequipa, en este caso, no se plantean políticas, sino “estrategias” en cuatro dimensiones:

- Económico-productiva.
- Social.
- Ambiental.
- Institucional.

En la dimensión económico-productiva, las estrategias consignadas son:

- a) Promoción y desarrollo de la asociatividad y de la articulación por cadenas productivas.
- b) Agresivo impulso a la producción agropecuaria con ampliación de fronteras productivas: mejorando la infraestructura de los sectores agrario, pesquero e industrial para elevar la competitividad macro regional, nacional e internacional.
- c) Racionalización de la explotación minera: generando responsabilidad social y ampliando la cadena productiva a productos de uso final.
- d) Mejoramiento integral de la red vial regional: priorizando la construcción y el mantenimiento de las vías estratégicas y de conexión para dinamizar la MYPE y promover el desarrollo turístico.
- e) Impulsar la renovación tecnológica de la pesca artesanal y de la producción pesquera continental (camarones y truchas).
- f) Impulsar el mejoramiento de la capacidad portuaria con la instalación de infraestructura portuaria de acuerdo con las necesidades de la competencia internacional.

Según estas estrategias, la política industrial que subyace en el GRM (2003) es una que:

- i) Apuesta por la asociatividad y el desarrollo de cadenas de valor como mecanismo prioritario para el desarrollo productivo.
- ii) No se plantea apuestas estratégicas para el surgimiento o desarrollo de nuevas actividades y sectores; es decir, es una política industrial “en lo pequeño”.

- iii) Aboga por la introducción de instrumentos verticales para los sectores agrario, pesquero e industrial (mejoras de infraestructura) y para la pesca artesanal y continental de camarones y truchas (renovación tecnológica).
- iv) Prioriza como instrumento horizontal el mejoramiento de la infraestructura: ampliación de capacidad portuaria, cambio de matriz energética, mejora de red vial.
- v) Como medidas específicas para el sector minero, propone la racionalización de la explotación y la “industrialización” de productos.

¿Qué ha pasado con la diversificación productiva de la región Moquegua durante los últimos años? El cuadro 5 presenta la evolución de la estructura productiva entre 2003 y 2012. Se identifican dos sectores cuya participación cae de manera significativa y uno que la incrementa. Los sectores que más contribuyen al PBI regional, la minería y la manufactura, ven reducir su participación en casi 6 y más de 10 puntos porcentuales, respectivamente. En 2012, la minería aportaba 19% del producto regional, mientras que la manufactura contribuía con poco más de 21%. Como contraparte, la construcción más que triplicó su contribución, pasando de 6,2% del PBI regional en 2003, a 18,9% en 2012. Otros sectores, como la agricultura y la pesca, declinaron levemente en su contribución, mientras que los distintos subsectores de servicios aumentaron su participación: el que más lo hizo fue el de servicios gubernamentales, cuya contribución aumentó en 2,4 puntos porcentuales, para ubicarse en 5,5% en 2012.

CUADRO 5
Región Moquegua: PBI por actividades económicas 2003-2012
(porcentaje, a precios constantes de 1994)

	2003	2005	2007	2009	2011	2012
Agricultura ^a	5,9	4,7	4,9	4,6	5,3	5,3
Pesca	1,5	1,6	2,5	1,0	1,3	1,1
Minería	25,8	26,5	23,4	24,0	18,7	19,0
Manufactura	32,3	30,9	24,3	24,9	22,9	21,2
Electricidad y agua	8,8	7,6	7,3	8,4	7,3	6,0
Construcción	6,2	9,0	13,9	11,8	16,4	18,9
Comercio	4,6	4,4	5,0	5,3	6,1	6,2
Transportes y comunicaciones	2,6	2,7	3,1	3,2	3,8	3,8
Restaurantes y hoteles	0,9	0,9	1,0	1,1	1,3	1,3
Servicios gubernamentales	3,3	3,4	4,8	5,2	5,6	5,7
Otros servicios	8,0	8,1	9,6	10,2	11,2	11,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: INEI.

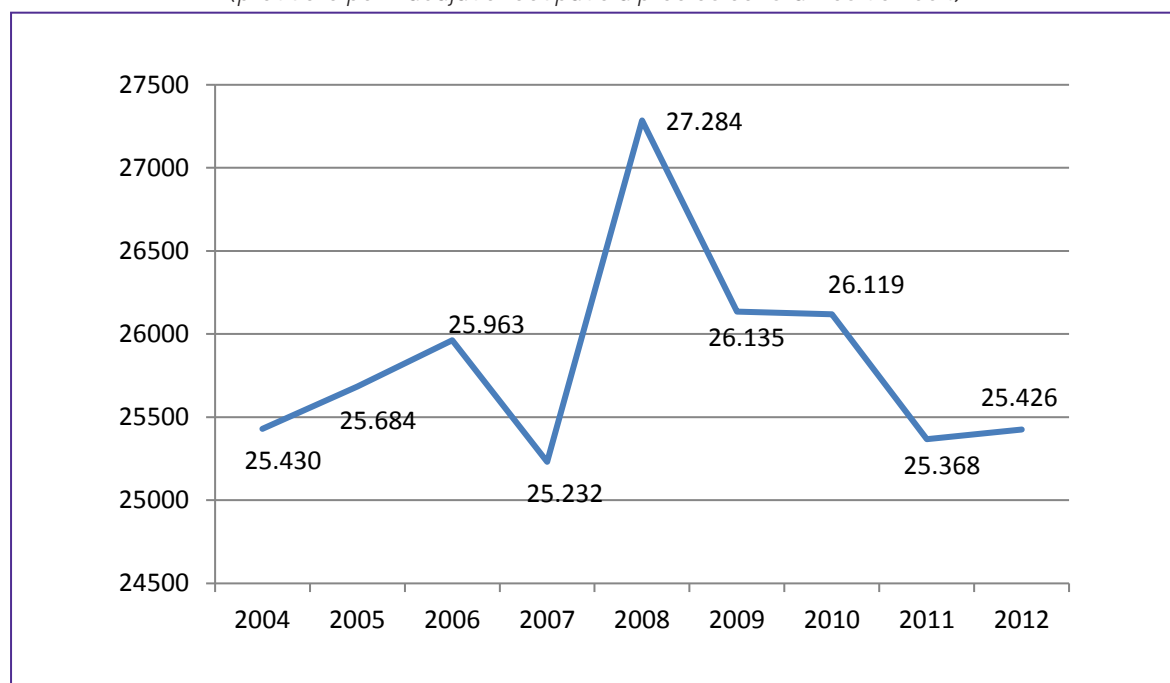
^a Incluye caza y silvicultura.

De manera que entre 2003 y 2012 la estructura productiva (a precios de 1994) ha evolucionado a contracorriente de lo propuesto por el GRM (2003), dado que se reduce la contribución de los sectores agrario, pesquero y manufacturero. Nuevamente, de esto no se puede colegir que la política industrial, necesariamente, ha sido un fracaso. Como ya se señaló, entre los múltiples factores que han afectado la estructura productiva durante los últimos años, se encuentra el auge de la construcción, que ha ido de la mano del sustancial y sostenido aumento de los precios de los inmuebles. Esto explicaría la triplicación de la participación del sector construcción en el PBI de la región Moquegua en el periodo. Llama la atención la caída de la contribución de la minería al producto regional, dada la coyuntura de altos precios de los minerales, que ha aumentado la rentabilidad de esa actividad. Tal hecho estaría asociado al ciclo de los proyectos mineros, que en algunos años pueden generar una caída de la producción debido al término de unos y a que no empiezan a operar otros.

No obstante, tomando en consideración que la manufactura aportó 21,2% del producto de la región Moquegua en 2012, la estructura productiva actual cuenta con una base industrial importante, que se convierte en un pilar para cualquier plan de diversificación y sofisticación productiva. Nuevamente, conviene recordar que la participación de la manufactura a nivel nacional en 2012 fue de 14,2% del PBI (a precios de 1994).

¿Qué se puede decir del desempeño de la productividad de la región Moquegua? El gráfico 2 muestra la evolución de la productividad laboral entre 2004 y 2012. Puede observarse un comportamiento errático de la productividad, con alzas y bajas abruptas entre un año y otro, lo que está asociado al comportamiento de la producción minera. Esto se puede observar en el Anexo 2. En 2012, la productividad laboral era similar a la de 2004, alrededor de S/. 25.400, a precios de 1994. Sin embargo, era 66% mayor que la productividad laboral a nivel nacional, de S/. 15.500.

GRÁFICO 2
Región Moquegua: productividad laboral 2004-2012
(producto por trabajador ocupado a precios constantes de 1994)



Fuente: INEI

De manera similar a lo observado en la región Arequipa, aunque las modificaciones en la estructura productiva de la región Moquegua han ido en sentido contrario a lo planteado por el GRM (2013), la base industrial de la que dispone será muy importante para la diversificación y la sofisticación productiva en los siguientes años. Asimismo, a pesar de que la productividad laboral de la región no se modificó en el periodo, la productividad media de los trabajadores moqueguanos es muy superior a la observada a nivel nacional. Al igual que en la región Arequipa, estos dos aspectos representan dos fortalezas para la agenda de diversificación y sofisticación productiva regional.

REGIÓN SAN MARTÍN

La región San Martín no cuenta con un Plan de Desarrollo Concertado que abarque un periodo desde 2003. Por ello, para el análisis de la política industrial se revisará el “Plan Concertado de Desarrollo Departamental 2008-2015” (GRSM, 2008), que consta de cuatro ejes estratégicos, llamados “ejes estratégicos priorizados”, los cuales son:

- Eje económico.
- Eje social.
- Eje recursos naturales y medio ambiente.
- Eje institucional.

El eje económico comprende diez prioridades:

- a) Aprovechar las oportunidades de las cadenas de agroexportación del cacao.
- b) Aprovechar las oportunidades de las cadenas de agroexportación del café.
- c) Aprovechar las oportunidades de las cadenas de agroexportación de la palma aceitera.
- d) Aprovechar las oportunidades de las cadenas de agroexportación del pijuayo.
- e) Aprovechar las oportunidades de las cadenas de agroexportación del sachu inchi.
- f) Desarrollar la producción de lácteos y productos cárnicos.
- g) Desarrollar de la acuicultura.
- h) Desarrollar la producción de piñón y de caña de azúcar como insumo para producir biocombustibles.
- i) Fortalecer las organizaciones de la MYPE.
- j) Desarrollar el turismo.

En cuanto a las líneas de acción planteadas al interior de cada prioridad, las más reiteradas son:

- i) Capacitación de productores (en seis prioridades).
- ii) Formulación/ejecución de proyectos de inversión pública (en seis prioridades).
- iii) Fortalecimiento de la red de servicios y no financieros (en cinco prioridades).
- iv) Interconexión a la red eléctrica nacional (en cinco prioridades).
- v) Fortalecimiento de las organizaciones de productores (en cinco prioridades).
- vi) Saneamiento físico y legal de predios (en cuatro prioridades).

En consecuencia, la política industrial que se infiere de GRSM (2008) es una que:

- i) Prioriza el desarrollo de cadenas de agroexportación como mecanismo para el desarrollo productivo.
- ii) Se centra “en lo pequeño”, pues no plantea apuestas estratégicas para el surgimiento de nuevas actividades. Esta aseveración debe ser matizada habida cuenta de que los productos y las actividades priorizados emergieron como fruto de la búsqueda de alternativas al cultivo de coca en el marco del desarrollo del “modelo San Martín”.
- iii) Plantea la introducción de instrumentos verticales para una serie de productos (café, cacao, palma aceitera, pijuayo, sacha inchi, piñón, caña de azúcar, lácteos y carnes), actividades (acuicultura) y sectores (turismo).
- iv) Como instrumentos horizontales, enfatiza la capacitación de los trabajadores, la formulación y ejecución de proyectos de inversión pública, el fortalecimiento de la red de servicios financieros y no financieros, la interconexión a la red eléctrica nacional, el fortalecimiento de las organizaciones de productores de las MYPE y el saneamiento físico legal de predios.

¿Qué se puede decir del cambio en la estructura productiva de la región San Martín durante los últimos años? En el cuadro 6, se muestra la participación sectorial en el PBI regional entre 2003 y 2012. Puede observarse que no se han producido mayores cambios en el periodo, de modo que la estructura sectorial del aparato productivo sanmartiniano es básicamente la misma. Destaca la preponderancia de la agricultura, que da cuenta de más de la cuarta parte de la producción regional, mientras que la industria manufacturera representa entre 13% y 14%, cifra ligeramente superior a la de la participación del sector comercio. Llama la atención que la construcción no haya experimentado ningún auge, pues si bien ha visto incrementada su contribución al PBI regional, esta es muy inferior a lo observado en las regiones Arequipa y Moquegua. La insignificante contribución de la minería, evidentemente, se explica por la ausencia de este tipo de recursos en la región.¹³

13. En realidad, hay una muy pequeña producción de calizas, yeso, arenisca, domo, domo salino y oro, entre otros productos mineros.

CUADRO 6
Región San Martín: PBI por actividades económicas 2003-2012
(porcentaje, a precios constantes de 1994)

	2003	2005	2007	2009	2011	2012
Agricultura ^a	26,9	29,6	27,9	29,6	28,8	27,3
Pesca	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Minería	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Manufactura	13,0	13,8	14,4	13,2	14,1	13,3
Electricidad y agua	1,0	1,0	0,9	0,9	0,6	0,6
Construcción	6,0	5,2	6,9	6,6	6,0	8,6
Comercio	13,9	12,8	12,8	12,3	12,7	12,7
Transportes y comunicaciones	6,4	6,3	6,3	6,0	6,1	6,0
Restaurantes y hoteles	5,1	4,9	4,8	4,8	5,0	5,0
Servicios gubernamentales	12,0	11,9	11,5	12,0	12,0	11,6
Otros servicios	15,7	14,5	14,4	14,6	14,7	14,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: INEI.

^a Incluye caza y silvicultura.

El hecho de que la participación de la agricultura se haya mantenido estable, lo mismo que la del sector de restaurantes y hoteles (asociado al sector turismo), no significa que la política industrial planteada en el GRSM (2008) haya sido inefectiva. Como ya se señaló, los cambios en la estructura productiva dependen de muchos factores. En efecto, el llamado “modelo San Martín”, de desarrollo alternativo, es considerado ejemplo no solo en el Perú, también en el extranjero. Como es sabido, la particular situación de San Martín en cuanto a la producción de hoja de coca para el narcotráfico convocó el esfuerzo de entidades públicas y privadas, que contaron con el entusiasta y decisivo apoyo de la cooperación internacional, con la finalidad de promover la erradicación de esta actividad; por ello, tuvieron que generar alternativas rentables para los agricultores. De allí, la emergencia del café y del cacao, entre otros productos, como cultivos alternativos durante los últimos años.¹⁴

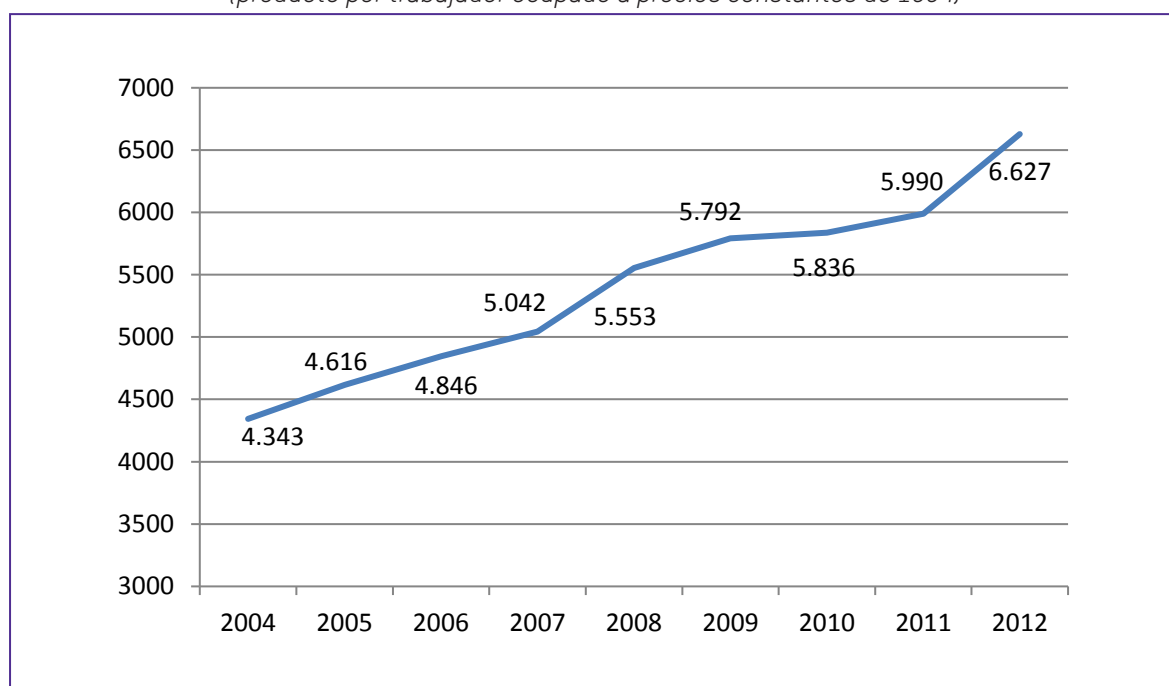
El robusto sector agrícola y el relativamente pequeño sector manufacturero (13,3% del PBI regional en 2012 versus 14,2% a nivel nacional) son los llamados a constituirse en las “locomotoras” del desarrollo económico regional, y de cualquier esfuerzo de diversificación y sofisticación productiva. Obviamente, la agroindustria de exportación aparece como una opción viable en las cadenas de café, cacao, sachu inchi, pijuayo, entre otros cultivos.¹⁵

14. Para un estudio del “modelo San Martín” ver UNODC (2011).

15. No se menciona la palma aceitera por tener dudas acerca de los daños ambientales que su explotación está generando en la región.

¿Cómo ha evolucionado la productividad en la región San Martín durante los últimos años? El gráfico 3 brinda la respuesta. Entre 2004 y 2012, la productividad laboral pasó de S/. 4.343 a S/. 6.627 (a precios de 1994), lo que implica un crecimiento de 5,4% por año, siete décimas por encima de la tasa de 4,7% observada a nivel nacional. No obstante, los niveles de productividad de los trabajadores sanmartinianos son muy bajos. En 2012, constituían el 43% de la productividad laboral a nivel nacional.

GRÁFICO 3
Región San Martín: productividad laboral 2004-2012
(producto por trabajador ocupado a precios constantes de 1994)



Fuente: INEI

Si bien la estructura productiva de la región San Martín no ha sufrido mayores modificaciones durante la última década, el ya elevado tamaño del sector agrícola haría innecesario que creciera más. Las características geográficas de la región hacen impensable una estrategia de diversificación y sofisticación productiva que no se base en él. El reto es su vínculo con el sector manufacturero para generar cadenas agroindustriales de exportación, algunas de las cuales ya están en marcha. No se esperaría que estos sectores aumenten significativamente su participación en el PBI regional, que en conjunto ya representan alrededor de 40%.

Además, si bien la productividad laboral creció por encima del promedio nacional en el periodo, sus niveles siguen siendo muy bajos: no alcanzan ni la mitad de la productividad media del trabajador peruano. Si se quiere que los logros del “modelo San Martín” sean sostenibles cuando la cooperación internacional se haya retirado, la productividad laboral debe crecer sostenida y significativamente durante los próximos años. Este factor también aparece como indispensable para el éxito de cualquier proceso de diversificación y, sobre todo, sofisticación del aparato productivo regional.

IV. CONCLUSIONES Y HOJA DE RUTA

Del análisis de las experiencias internacionales, surgen varios elementos que deben ser tomados en cuenta para el diseño de cualquier plan de diversificación y sofisticación productiva, tanto a nivel nacional como regional. En primer lugar, que las transformaciones que conducen a la diversificación y sofisticación productiva toman tiempo en materializarse. Las cifras y plazos mostrados en el cuadro 2 sobre las potenciales ganancias estimadas, derivadas de la implementación de la NRA en Australia, son contundentes: las mayores ganancias en términos de producción están asociadas a la participación y productividad laboral. Si bien en el Perú no se tiene un problema de baja participación laboral, sí existe uno de baja productividad. Por tal razón, se debe tener presente que para lograr incrementos de productividad laboral significativos, se requiere un proceso sostenido de apoyo durante un periodo mayor a 20 años.

Un segundo elemento que se debe tomar en cuenta, analizando la experiencia internacional, es que el diseño e implementación de múltiples instrumentos de política industrial no es suficiente. Como muestra la experiencia canadiense, para maximizar la efectividad de la política industrial, hacía falta una estrategia. Lamentablemente, las reformas iniciadas en 1990 en el Perú minimizaron el rol del Estado, desmantelando todo el sistema de planificación. Así, no se cuenta con mecanismos de planificación que puedan dotar al país de una estrategia o plan nacional de industrialización. Más aun, no existe un plan de desarrollo nacional digno de ese nombre, que dé una orientación de hacia dónde se quiere ir a largo plazo. El Plan Bicentenario es más una colección de objetivos y políticas, algunas de las cuales pueden ser sensatas, pero no constituye un plan nacional de desarrollo; y el ente a su cargo, el Centro Nacional de Planificación Estratégica (Ceplan), carece de la capacidad técnica y financiera, y del músculo político necesarios para convertirse en una guía de largo plazo para el conjunto de políticas sectoriales. Estrategia y perspectiva a largo plazo son dos caras de la misma moneda, cuya necesidad se manifiesta en las experiencias de Australia y de Canadá respecto de la política industrial.

Un tercer elemento importante es la necesidad de contar con instrumentos de política industrial con recursos financieros suficientes como para marcar la diferencia. La experiencia chilena es ilustrativa en este aspecto: pese a contar con un entramado interesante de instrumentos de política industrial, de haber pasado de la priorización de instrumentos horizontales a instrumentos verticales, de haber revalorado el papel de la innovación, de combinar medidas de política industrial “en lo pequeño” con (tímidas) medidas de política industrial “en lo grande”, y de destinar la recaudación correspondiente a las regalías mineras a financiar las actividades de innovación, no ha tenido un impacto mayor debido a la escasa escala de los programas. En el Perú, los recursos destinados a financiar programas de desarrollo productivo no solo son exiguos, sino que están atomizados en una gran cantidad

de programas de mínima escala. En 2010, existían más de treinta programas de desarrollo productivo diseminados en seis ministerios o viceministerios,¹⁶ cuyos presupuestos, en conjunto, apenas representaban alrededor de 1,7% del presupuesto del gobierno nacional. Esto no parece haber cambiado mucho durante el último trienio.

Si bien los elementos señalados son más relevantes a escala nacional, es conveniente tenerlos presentes también en la discusión acerca de la política industrial a escala subnacional. La utilización de los recursos provenientes de las contribuciones realizadas por la minería para financiar la diversificación y sofisticación productiva regional es absolutamente necesaria y está provista de una racionalidad económica evidente: dado que los minerales son un recurso no renovable, es sensato utilizar la renta minera para financiar la creación de otras capacidades productivas de las cuales vivir una vez que los recursos mineros se hayan agotado. Tan claro y simple como eso. Sin embargo, la coyuntura económica internacional, con el fin del llamado “superciclo del precio de las materias primas”, no parece la más propicia para esto. De hecho, la sustancial caída de los recursos provenientes del canon minero para las regiones y municipios, observada desde el tercer trimestre de 2013, pone en duda la capacidad y/o voluntad de destinar los menores recursos para financiar la política industrial regional. En este contexto, es previsible que se priorice el financiamiento de proyectos de inversión ya iniciados.

En cualquier caso, las experiencias regionales analizadas revelan que ninguna ha contado con una estrategia de diversificación y sofisticación productiva de largo plazo. En realidad, no hay en el Perú ninguna experiencia regional que pueda ser considerada como especialmente exitosa en este terreno. Quizás, la excepción sea el modelo San Martín. No obstante, como ya se señaló, la intervención de la cooperación internacional parece haber sido decisiva en los buenos resultados alcanzados en términos de sustitución del cultivo de la hoja de coca y la aparición de otros cultivos para la exportación. Queda por ver la sostenibilidad del modelo una vez que el apoyo internacional disminuya o desaparezca.

Como se señaló en la introducción, a inicios de mayo de 2014, el Ministerio de la Producción (Produce) hizo público el Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP), con el objeto de someterlo al escrutinio público por un periodo de 45 días. El PNDP comienza por reconocer los logros macroeconómicos alcanzados por el Perú durante los últimos años, destacando el crecimiento del PBI (que promedió 6,5% anual entre 2003 y 2012), registró una tasa de inflación de solo 2,9% por año en el mismo periodo, redujo la pobreza monetaria en 30 puntos porcentuales entre esos años,¹⁷ y redujo su ratio de deuda pública del PBI a 20,5% y acumuló reservas internacionales por un monto superior a 30% del PBI al cierre de 2012.

Sin embargo, a continuación, el PNDP señala que en comparación con otros países de América Latina, el Perú exhibe un bajo nivel de productividad y con alta heterogeneidad (entre sectores productivos, regiones geográficas y tamaños de empresa), alta participación de empleo informal, gran desigualdad de ingresos, bajo nivel de innovación, débil institucionalidad; y una canasta exportadora con escasos niveles de diversificación y sofisticación, concentrada en recursos naturales. En el actual contexto de precios

16. Ministerio de Agricultura, Viceministerio de MYPE e Industria, Viceministerio de Pesquería, Viceministerio de Turismo, Viceministerio de Comercio Exterior y Presidencia del Consejo de Ministros.

17. Aunque hay diversos cuestionamientos a estos resultados debido a cambios metodológicos introducidos por el INEI en el cálculo de la pobreza monetaria durante el gobierno anterior.

internacionales de las materias primas a la baja, el plan indica que la economía peruana debe impulsar nuevas actividades que se conviertan en nuevos motores del crecimiento, lo que supone la diversificación productiva para reducir la vulnerabilidad externa y sostener el crecimiento económico de largo plazo.

Así, el objetivo general del PNDP es utilizar los ingresos derivados de los recursos naturales para financiar la expansión de la capacidad productiva y una mayor diversificación de la economía. Los objetivos específicos son:

- i) Lograr altas tasas de crecimiento económico sostenibles a largo plazo.
- ii) Aumentar el empleo formal de calidad.
- iii) Reducir la dependencia de los precios internacionales de las materias primas.
- iv) Promover la transformación productiva para transitar al nivel de los países de ingresos altos.
- v) Generar una visión nacional de largo plazo sobre la necesidad de la diversificación productiva.

Este plan de diversificación se inserta en un conjunto de reformas actualmente en curso, tales como la reforma educativa y la del sector salud, la introducción de la Ley Servir del Servicio Civil, la reforma de la política social a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), la regla fiscal y el esfuerzo de mejorar la calidad del gasto público con la introducción del Presupuesto por Resultados (PpR), y el plan de construcción de nueva infraestructura con énfasis en las alianzas público-privadas (APP).

En cuanto a los factores condicionantes para el éxito del plan, son los siguientes:

- i) Heterogeneidad productiva: la productividad agregada de la economía está rezagada en comparación con países vecinos y se observan brechas importantes de productividad entre sectores productivos, entre regiones y áreas geográficas y entre tamaños de empresa.
- ii) Empleo e informalidad: casi 70% de los trabajadores urbanos son informales y hay escasez de capacidades técnicas.
- iii) Escasa diversificación productiva: durante los últimos cincuenta años, el Perú ha exportado principalmente materias primas.
- iv) Contexto externo: las condiciones externas se han deteriorado y ya no serán tan favorables para el país como lo fueron en el pasado reciente.
- v) Instrumentos de política: hay limitaciones en cuanto a la efectividad y alcance de los instrumentos de política, de modo que estos contribuirán a generar mejoras progresivas.
- vi) Contexto institucional: es necesario el reforzamiento de las capacidades institucionales y burocráticas.

El PNDP se basa en tres ejes. El primero es el de la diversificación productiva propiamente dicha, que busca diversificar la canasta exportadora y orientarla hacia grandes cadenas de valor mundiales; y fortalecer las actividades de innovación y de emprendimiento innovador.

El segundo eje se concentra en la reducción de sobre costos y de regulaciones inadecuadas, en especial, en asuntos vinculados al empleo, la salud, la seguridad y el medio ambiente. Finalmente, el tercer eje se centra en cerrar las brechas de productividad entre empresas, sectores productivos y regiones geográficas, con énfasis en la elevación de los niveles de productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme). A continuación, se describe cada uno de estos ejes.

Eje 1. Promoción de la diversificación productiva

Este eje se relaciona más con el sector transable y moderno de la economía. El objetivo es ampliar la canasta exportadora mediante la corrección de fallas de mercado, fortaleciendo la innovación, el autodescubrimiento de costos, la provisión de insumos esenciales y la coordinación desde el Estado. Se busca insertar las firmas peruanas en las cadenas de valor de la economía mundial, no tratar de producir todo el valor internamente. Las medidas específicas son:

- i) Identificar cadenas de valor y demandas potenciales a nivel global.
- ii) Promover la innovación y el emprendimiento innovador a través del Fondo de Innovación, Ciencia y Tecnología (FINCyT) y el programa Innóvate Perú.
- iii) Desarrollar la cultura de la calidad a través de la creación del Instituto Peruano de la Calidad (Ipecal).
- iv) Elaborar diagnósticos regionales con el fin de resolver las externalidades de información y de coordinación, y de identificar los insumos complementarios necesarios para la actividad productiva.

El plan cuenta con tres criterios para la identificación y priorización de nuevas actividades: los estudios de las cadenas de valor globales, que permitirán identificar la demanda externa potencial; los estudios regionales, que permitirán identificar las restricciones activas (*binding constraints*) al crecimiento económico en cada una de ellas y los sectores que pueden ayudar a eliminarlas; y los estudios sectoriales, que determinarán los sectores que tienen potencial de crecimiento.

Eje 2. Eliminación de sobre costos y de regulaciones inadecuadas

- i) Este eje está orientado a reducir sobre costos y actuará de manera transversal en los aspectos de empleo, salud, seguridad y medio ambiente. El objetivo fundamental es resolver las fallas del Estado surgidas en su actividad regulatoria. Las medidas específicas son:
- ii) Monitoreo de mejoras en la regulación, perfeccionando las regulaciones en las áreas de salud, laboral, y de medio ambiente. En particular, se sugerirán cambios en la Ley de Salud y Seguridad en el Trabajo.
- iii) Simplificar los trámites del Viceministerio de MYPE e Industria (VMYPE-I) de Produce reduciendo en 50% el tiempo del trámite de evaluación de los estudios de impacto ambiental (EIA) en comercio interno e industria.

- iv) Facilitar el pago de impuestos simplificando la declaración y el pago de planilla con énfasis en las Mipyme.
- v) Optimizar las demandas de información pública al sector privado, evitando solicitar información que ya haya sido brindada a otra dependencia pública.

Eje 3. Expansión de la productividad de la economía

Este eje también es de carácter transversal e incluye a los sectores de baja productividad. La problemática de la productividad comprende tres aspectos. En primer lugar, la provisión de insumos escasos o inexistentes, que permiten aumentar la productividad laboral (infraestructura productiva, servicios públicos, etc.). En segundo lugar, la reducción de costos por medio de mecanismos de competencia y parques industriales con menores precios de servicios (electricidad para clientes libres, conectividad, agua y saneamiento, bienes raíces, etc.). En tercer lugar, difusión tecnológica para elevar la productividad en regiones o sectores productivos rezagados. Así, en este eje, se plantea corregir diversas fallas, tanto de mercado como del Estado. Las medidas específicas son:

- i) Fortalecer el programa de difusión tecnológica para las Mipyme mediante los Centros de Innovación Tecnológica (CITE) del Instituto Tecnológico de la Producción (ITP).¹⁸
- ii) Crear el Programa de Apoyo a *Clusters*. Primero identificará los *clusters* con potencialidad en las distintas regiones, y luego apoyará su implementación y su sostenibilidad en el tiempo. En 2015, se convocará al primer concurso de financiamiento de *clusters* en el país.
- iii) Crear el Programa de Desarrollo de Proveedores para las Mipyme. Esto supone diseñar e implementar un programa de capacitación laboral en procesos de certificación de calidad para las Mipyme que abastecen a empresas grandes del sector no transable. Este programa se iniciará en el periodo 2015-2016.
- iv) Promover la creación de parques industriales para facilitar el acceso de firmas a una zonificación industrial con bajos costos (bienes raíces, banda ancha, electricidad). En 2014, se reglamentará la Ley de Parques Industriales Tecno-Ecológicos (Ley N.º 30078).
- v) Elaborar diagnósticos regionales para identificar las restricciones activas (*binding constraints*) al crecimiento de las Mipyme en las regiones.

Institucionalidad para la ejecución del PNPD

El cumplimiento de los objetivos del PNPD demanda intervenciones intersectoriales y territoriales sostenidas en el tiempo. En tal sentido, se propone una institucionalidad compuesto por el Consejo Nacional de Diversificación Productiva (CNDP), las Direcciones Generales del VMYPE-I de Produce (una para cada eje) y los brazos ejecutores.

18. El plan propone contar con quince CITE fortalecidos en 2015. En la actualidad, existen tres CITE públicos (madera y muebles, cuero y calzado, y agroindustrial). Los CITE privados son diez. Sin embargo, en el Anexo 4 del PNPD solo se hace referencia a los tres CITE públicos, los cuales se han adscrito al ITP, ya que antes dependían de una Oficina CITE adscrita al VMYPE-I de Produce.

La implementación del PNDP requerirá la articulación intersectorial a nivel nacional y regional, mientras que el sector privado será un socio estratégico del Estado en el esfuerzo de la diversificación productiva. Para tal fin, se creará el Consejo Nacional de Diversificación Productiva (CNDP) como instancia de coordinación intersectorial de alto nivel encargada de implementar las políticas del plan, con énfasis en generar nuevos motores de crecimiento e identificar potencialidades a partir de las cadenas globales de valor. Coordinará estrechamente con el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) alineando prioridades para el objetivo común de elevar la competitividad de las unidades productivas peruanas y de la economía nacional en su conjunto. El CNDP será presidido por el ministro de la producción (Produce) e integrado por los ministros de Economía y Finanzas (MEF), de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur), de Agricultura y Riego (Minagri); el presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y representantes del sector privado.

Cada eje del PNDP deberá ser puesto en marcha por las direcciones generales del VMYPE-I: la Dirección General de Cadenas de Valor (DGCV) para el eje de promoción de la diversificación productiva, la Dirección General de Políticas y Regulación (DGPR) para el eje de eliminación de sobrecostos y regulaciones inadecuadas, y la Dirección General de Desarrollo Productivo (DGDGP) para el eje de expansión de la productividad. Cabe señalar que la DGCV no existe, de modo que deberá ser creada. Estas direcciones generales serán los entes técnicos encargados de elaborar los diagnósticos y las propuestas de política que serán elevadas al CNDP y a las mesas especializadas, integradas por representantes de distintas entidades gubernamentales, que definirán conjuntamente las políticas que se aplicarán.

Las mesas especializadas son tres: una para cada eje y la dirección general correspondiente. La Secretaría Técnica del CNDP, que dependerá del VMYPE-I, será la instancia responsable del funcionamiento de las mesas especializadas, para ello, realizarán coordinaciones técnicas con los diversos sectores del Estado y con el sector privado. El VMYPE-I vía sus direcciones generales dará soporte técnico al CNDP mediante estudios, y coordinará con las direcciones generales de los ministerios que integran el CNDP y otras entidades del Ejecutivo para sumarlos al trabajo.

Finalmente, los brazos ejecutores son los entes encargados de operar los instrumentos de política según lo dispuesto por el CNDP. Entre éstos se cuentan el ITP y la Red de CITEs, el FINCyT, el Programa Innóvate Perú, el Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (Fidecom), el Ipeval, entre otros. A mediano y largo plazo, el CNDP podrá definir otras entidades para la operación de las políticas de diversificación, incluyendo direcciones generales de ministerios sectoriales que forman parte del CNDP y la Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide).

Instrumentos para la política de diversificación productiva

El PNDP considera tres tipos de instrumentos: instrumentos de política, mesas técnicas e instrumentos metodológicos. Los primeros incluyen *clusters*, parques industriales, programas de capacitación, subsidios a la investigación y desarrollo, programas de desarrollo de proveedores, entre otros. Las mesas técnicas deben recoger los aportes del sector privado y de la academia en la fase previa al trabajo de las comisiones de coordinación gubernamentales. Finalmente, los instrumentos metodológicos son los estudios económicos y sistemas de información y medición. Entre los estudios económicos, los diagnósticos del

crecimiento regionales permitirán identificar las restricciones activas (*binding constraints*) al crecimiento en cada región para, así, establecer prioridades en la agenda de políticas de estas en cada uno de los tres ejes del plan. Asimismo, otros estudios importantes son los de demanda mundial actual y potencial en las cadenas globales de valor (eje 1); los estudios sobre los brazos ejecutores y los estudios económicos de la firma y de la industria (eje 2); y los estudios económicos de competencia, sobre la situación de demandas derivadas, sobre costos financieros, de sinergias, encadenamientos productivos, proveedores y transferencia tecnológica (eje 3). Los sistemas de información y medición también son instrumentos metodológicos clave para el éxito del PNDP. Esto supone el reforzamiento de instrumentos existentes, como la estadística industrial mensual y la consolidación de la encuesta de innovación, además de la creación de la encuesta de la firma (eje 1); y la creación de la encuesta anual ad hoc sobre percepción de regulaciones (eje 2). La estadística industrial mensual también es relevante para el desarrollo del eje 3 de expansión de la productividad.

Conclusiones del PNDP

El PNDP está compuesto por tres ejes estratégicos: la promoción de la diversificación productiva, la eliminación de sobre costos y regulaciones inadecuadas, y la expansión de la productividad. El primer eje busca ampliar la canasta exportadora mediante la corrección de fallas de mercado en sectores con potencialidad exportadora. Se apuesta por el incremento de las capacidades tecnológicas mediante la innovación, el autodescubrimiento de costos por medio de mecanismos que reduzcan los problemas de apropiabilidad de las inversiones y el manejo de riesgos, la provisión de insumos esenciales y la mejor coordinación desde el Estado.

El segundo eje busca incrementar la rentabilidad y la inversión de las empresas mediante la eliminación de sobre costos y la adecuación de las regulaciones en los ámbitos de empleo, salud, seguridad y medioambiente. El tercer eje busca elevar la productividad agregada de la economía impulsando sus niveles y reduciendo la heterogeneidad entre tamaños de empresas, regiones geográficas y sectores productivos.

La implementación del PNDP requiere un diseño institucional de tres fases: la fase técnica, que comprende el análisis y diseño de políticas; la fase política, que corresponde a la coordinación intersectorial y con el sector privado; y la fase de ejecución. Del mismo modo, el plan se basa en tres mecanismos para la priorización de la agenda de política: los estudios de diagnóstico del crecimiento regionales que permitirán identificar prioridades en cada eje y en cada región; el análisis de las barreras sectoriales donde existen potencialidades de desarrollo; y los estudios económicos, que incluyen los de la demanda global actual y potencial, así como los que identifican las cadenas de valor globales y nacionales.

El PNDP debe ser actualizado gradualmente. A medida que se mejoran las capacidades productivas, la infraestructura y la educación, y aumenta la homogeneidad en los niveles de productividad, se podrán hacer apuestas más ambiciosas.

Finalmente, los factores de éxito del plan son qué tan integrales son sus tres ejes (existe riesgo de bajo impacto de los instrumentos individualmente), qué tan buena sea la coordinación intersectorial, y qué tan competente sea la burocracia involucrada.

Análisis del PNDP

Definitivamente, este plan marca un hito y un alejamiento de la política económica de la ortodoxia inspirada en el Consenso de Washington e implantada en el país desde 1990. Subsisten, sin embargo, ciertas dudas acerca de su factibilidad. La pregunta es si es posible la introducción de un plan de este tipo manteniendo todas las demás prescripciones de política heredadas de la década de 1990. De hecho, el PNDP se plantea como un elemento adicional de reforma del actual modelo económico y se le ubica al interior de varias reformas actualmente impulsadas por el Gobierno, como se señaló líneas antes. Al respecto, no está clara la voluntad política del Gobierno en la implementación del PNDP, en la medida en que el Marco Macroeconómico Multianual 2015-2017 (MMM 2015-2017), elaborado por el MEF y aprobado por el Consejo de Ministros el 23 de abril de 2014, no menciona alguna palabra del plan, pero señala más de lo mismo en cuanto a las condiciones para mantener el crecimiento económico de mediano plazo –es decir, más allá del 2017– en torno a la tasa de 6% anual. En primer lugar, profundizar las reformas que se han venido implementando para destrabar y agilizar los proyectos de inversión, es decir:

- i) Reducir los costos de transacción con el sector público en cuanto a autorizaciones, licencias y servidumbres.
- ii) Fortalecer los sistemas de incentivos y sanciones para la toma de decisiones (dirigido a los funcionarios públicos).
- iii) Establecer el sistema de seguimiento *ex post* de las inversiones.

En segundo lugar, atacar los problemas de baja calidad de la educación, la baja productividad de los trabajadores, la poca flexibilidad del mercado laboral, la escasa inversión en ciencia y tecnología, la falta de financiamiento para las empresas medianas y pequeñas, la baja calidad de las instituciones, “lo cual conlleva una baja diversificación de la oferta productiva y exportadora de alto valor agregado” (p. 5). De allí, el MMM 2015-2017 señala que para incentivar la inversión en ciencia y tecnología se promovió la Ley que Declara de Interés Nacional la Promoción de la Ciencia, la Innovación y la Tecnología a través de Asociaciones Público Privadas (APP), el proyecto “Innovación para la Competitividad” (llamado FINCyT II) y el desarrollo de nuevos instrumentos de política a través del Fondo Marco para la Innovación, Ciencia y Tecnología (Fomitec). La desconexión entre el MMM 2015-2017 y el PNDP es evidente, ya que el último no menciona para nada al Fomitec ni la citada ley. Adicionalmente, el MMM 2015-2017 menciona un supuesto Plan Nacional de Competitividad, el cual no existe como tal, pues lo que había era una Agenda Nacional de Competitividad 2012-2013, que estaba bajo el monitoreo del Consejo Nacional de Competitividad (CNC) dependiente del MEF, la cual no ha sido actualizada para el periodo 2014-2015.

Adicionalmente, varias de las reformas dentro de las cuales se inserta el plan están seriamente cuestionadas. Por ejemplo, en la última evaluación PISA correspondiente a 2012, tomada a estudiantes de 15 años en 65 países, el Perú quedó en el último lugar, peor que el ya muy deficiente resultado obtenido en la anterior evaluación (2009), en la cual ocupó el antepenúltimo puesto (63). Más allá de la discusión de una nueva ley universitaria actualmente en el Congreso de la República, y de la propuesta del Poder Ejecutivo para crear una Superintendencia de Educación Superior Universitaria, las que cuentan con la oposición de la Asamblea Nacional de Rectores y de ciertos sectores estudiantiles y

docentes, no se ve un impulso reformista de envergadura en la educación escolar capaz de mejorar significativamente los resultados educativos obtenidos en la mencionada prueba internacional. Asimismo, la reforma de la salud impulsada por el Gobierno, cuenta con la resistencia del gremio médico y otros sectores de trabajadores del sector, que han protagonizado sendas huelgas desde 2012. Algo similar puede decirse de la Ley Servir, que solo abarcaría a alrededor de la mitad de los empleados públicos, dado que una serie de entidades públicas estarían siendo exoneradas de la aplicación de esta ley. Los distintos gremios de trabajadores estatales ya han manifestado su rechazo a la Ley Servir, han protagonizado jornadas de protesta contra esta y anuncian otras nuevas.¹⁹

Campodónico (2014) llama la atención acerca de cuatro aspectos cuestionables del PNDP. En primer lugar, el inadecuado enfoque de la informalidad como la causa de los problemas de baja productividad laboral, y no como una consecuencia de la aplicación del actual modelo económico. En segundo lugar, la nula mención del tipo de cambio y de la apreciación cambiaria real observada desde la década pasada, lo cual ha atentado contra el impulso exportador y ha promovido las importaciones. En tercer lugar, que el plan insiste en la historia de que los sobrecostos laborales son la causa de la pérdida de competitividad del sector industrial, cuando los salarios en el Perú están entre los más bajos de América Latina y su participación en el PBI se ha reducido desde 1990. En último lugar, la referencia a que el *cluster* petroquímico del etano permitirá la fabricación de productos textiles y de plástico, lo que generará valor hasta veinte veces superior al del gas natural extraído. Sin embargo, en la licitación del Gasoducto Sur Peruano prevista para el 30 de junio próximo, no está asegurado el transporte del etano, lo cual debiera incluirse en las bases.

Respecto de la economía informal, el PNDP reproduce la prédica de los defensores del modelo primario exportador al introducir la problemática de la informalidad en el eje 2 del plan referido a los sobrecostos y regulaciones inadecuadas. Según esta hipótesis, la informalidad se explica por los “excesivos costos de la formalidad”. De este modo, los trabajadores y empresas informales optarían por estar en esa situación tomando como base una suerte de análisis costo-beneficio. Este es el enfoque de la informalidad que la concibe como un escape de la economía formal.

Sin embargo, Machado (2014b) realiza una estimación econométrica del tamaño de la economía informal en el Perú, en términos de porcentaje del PBI oficial en el periodo 1980-2011. Los resultados muestran un comportamiento contra cíclico de la economía informal, que se expande en periodos de crisis económica y recesión, mientras que se contrae en periodos de auge y crecimiento acelerado. Al explorar los principales determinantes de las variaciones en el tamaño de la economía informal, este autor encuentra que el principal es la productividad laboral agregada de la economía (aproximada por el PBI real per cápita). Esta variable tiene mucho mayor impacto en magnitud sobre la economía informal que el nivel de las tasas de impuestos, expresado como una combinación de la tasa máxima del impuesto a la renta personal, de la tasa del impuesto a la renta corporativa y de la tasa del impuesto al valor agregado (IGV). Asimismo, encuentra que la remuneración mínima vital no tiene ningún efecto sobre el tamaño de la economía informal. Estos resultados abogan por

19. El 21 de mayo de 2014, el Tribunal Constitucional aceptó parcialmente la inconstitucionalidad de la Ley Servir, autorizando a los empleados públicos que se trasladen voluntariamente al nuevo régimen laboral, a cuestionar posteriormente dicho traslado en sede judicial. Esto es, se abre la posibilidad de que los trabajadores puedan regresar al régimen laboral actual si un tribunal de justicia así lo determina.

la idea de que los trabajadores y empresas informales están en esa condición por exclusión, porque no les queda otra, porque sus escasos niveles de productividad no les permiten entrar a la economía formal. En consecuencia, para reducir la informalidad, se debería priorizar los instrumentos de política que incrementan la productividad, antes que pretender seguir reduciendo los “costos de la formalidad” asociadas a las tasas de impuestos, los salarios y las regulaciones salariales y medioambientales, entre otros aspectos. Es decir, es la baja productividad lo que explica la informalidad, lo cual es consistente con la hipótesis de exclusión de la informalidad. Por ello, el tema de la informalidad debiera figurar en el eje 3, de expansión de la productividad del PNPD.²⁰

No obstante, se debe tener presente que la propia naturaleza del modelo económico explica los altos niveles de informalidad, dado que el sector minero –la “locomotora” del crecimiento primario exportador– no genera empleo directo e indirecto en cantidad y calidad suficientes, ni encadenamientos productivos significativos con el resto de la economía.²¹ En estas condiciones, a una gran masa de trabajadores no les queda otra opción que el subempleo y el autoempleo informal. Y es que en países como el Perú, que no cuentan con seguro de desempleo ni redes públicas de protección social adecuadas, el desempleo es un lujo. Solo los ricos pueden estar desempleados, ya que pueden vivir de sus ahorros o de sus propiedades, o ser mantenidos por sus familiares. Pero para la mayoría de trabajadores, esto no es una opción y deben generar ingresos diariamente, pues, de lo contrario, ellos y sus familias simplemente no tendrían qué comer ese día o el siguiente.

Con relación al tipo de cambio, los últimos años han sido testigo de una sostenida y significativa apreciación cambiaria no solo real, también nominal. Por ejemplo, a comienzos de la década pasada el tipo de cambio nominal era de S/. 3,5 por dólar, mientras que en 2013 promedió S/. 2,7 por dólar, lo que implica una apreciación nominal de 22,9%. De otro lado, tomando como base el año 2005, según cifras de la Cepal (2013a), el Perú mostraba en 2013 el segundo menor índice de tipo de cambio real efectivo de entre veintidós países de América Latina y el Caribe (66,8), solo superado por Venezuela (62,9), lo que significa una apreciación real de 33,2% en los últimos ocho años. Esto es sumamente atentatorio contra el objetivo de diversificar y sofisticar el aparato productivo nacional. De hecho, Rodrik (2005) señala que la política cambiaria es la política industrial más eficaz posible debido a que un tipo de cambio real depreciado es un subsidio general a los sectores transables de la economía.

Respecto de los salarios, las cifras del INEI muestran que la participación de las remuneraciones bajó de 30,1% del PBI en 1990 a 25,1% en 2001 y a 21,2% en 2010. Asimismo, Gamero (2013) estima que en 2012, solo el 28% de la PEA ocupada a nivel nacional tenía un ingreso mayor o igual a la remuneración mínima vital (RMV), mientras que otro 26% o tenía contrato laboral o tenían un ingreso igual a la RMV. El 46% restante tenía un ingreso inferior a la RMV. Más aun, este autor estima que únicamente el 12% de la PEA ocupada en 2012 tenía

20. Cabe mencionar que el PNPD, a pesar de introducir la discusión acerca de la informalidad en el eje 2 – de eliminación de sobrecostos, como ya se mencionó –, identifica tres mecanismos mediante los cuales el plan ayudaría a reducir la informalidad: primero, al promover el surgimiento de nuevos sectores exportadores, que serán, por necesidad, formales; segundo, al eliminar o reducir los sobrecostos y regulaciones inadecuadas; finalmente, al promover la expansión de la productividad agregada de la economía y reducir la heterogeneidad productiva, cerrando las brechas de productividad entre sectores, áreas geográficas y tamaños de empresas. El segundo y tercer mecanismos corresponden a la reducción de la informalidad por escape u opción, y por exclusión respectivamente.

21. Se estima que por cada S/. 100.000 de inversión en minería e hidrocarburos, se genera un empleo directo, cifra que sube a entre cinco y siete empleos en el caso de sectores como confecciones, alimentos procesados y metal mecánica.

un “trabajo decente”, definido como aquel que tiene contrato, un ingreso mayor o igual a la RMV, una jornada de hasta 48 horas semanales y con afiliación a un seguro de salud y a un sistema de pensiones. Es decir, el 88% de los trabajadores ocupados en el país no cumplían con una o más de las características definidas para el trabajo decente. En consecuencia, es difícil sostener que existen “sobrecostos” laborales que inhiben la diversificación productiva.

Igualmente, llama la atención que entre los sobrecostos (eje 2 del PNDP), no se consideren ni los sobrecostos financieros, ni los energéticos. Por ejemplo, según cifras acerca de tasas de interés activas representativas de la Cepal (2013a), en octubre de 2013, el Perú ocupaba el cuarto puesto entre diecinueve países de América Latina en cuanto al nivel de estas tasas (18,5%), solo superado por Brasil (38,6%), Argentina (21,1%) y Honduras (20%). En cuanto al costo de la energía, sorprende que en el plan no se incluya una sola línea acerca de la necesidad de la reconversión de la matriz energética mediante la masificación del gas natural, lo cual implicaría una reducción sustancial de los costos de la energía para las empresas. Como se sabe, la mayor parte de ese gas se exporta, y su uso tanto industrial como residencial es aún muy limitado. Como ejemplo, la conocida oferta electoral del actual Presidente de la República en 2011 de reducir el precio del balón de gas a S/. 12 no se refería al balón de GLP –que actualmente cuesta alrededor de S/.40– sino a un balón de gas natural con igual capacidad generadora de energía. Así, para el PNDP los únicos “sobrecostos” son los laborales y los medioambientales.

Aparte de estos aspectos, hay una variedad de temas incluidos en el PNDP que merecen discutirse. Tal vez, el más importante esté relacionado con los aspectos institucionales. Rivas (2010) establece que es muy importante precisar las responsabilidades estratégicas, políticas y de ejecución de la política industrial o de las políticas de desarrollo productivo. Este planteamiento es recogido por el Ministerio de la Producción (2011) que propone lo siguiente para los tres niveles de responsabilidad mencionados:

- a) La estrategia: debe delinear a grandes rasgos cómo se quiere que sea el tejido productivo del Perú en veinte o treinta años. Para ello, debe buscar generar el más amplio consenso nacional respecto de a dónde se quiere llegar y en qué plazos. En el país, esta responsabilidad debería ser asumida por el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) en colaboración con el Centro Nacional de Planificación Estratégica (Ceplan).
- b) Las políticas: deben determinar la forma, el ritmo y los recursos que garanticen la puesta en práctica de los lineamientos generales y específicos de la estrategia. Deben estar a cargo de Produce, del Minagri, del Mincetur y del MEF (al que está adscrito el CNC).
- c) La ejecución: debe ser responsabilidad de una entidad especializada que tenga las condiciones legales, administrativas y de capacidad técnica para actuar de manera ejecutiva, flexible y tener presencia en todo el territorio nacional. Para ello, debería crearse la Agencia de Competitividad, que operaría como una especie de ventanilla única para proveer servicios productivos de diversa índole a las empresas y que brindaría estos servicios por medio de una red certificada de proveedores públicos o privados (los CITE públicos o privados, las universidades públicas o privadas, firmas consultoras, institutos tecnológicos, etc.) en un esquema de financiamiento compartido Estado-empresa privada.

A nivel estratégico, el PNDP plantea la creación del Consejo Nacional de Diversificación Productiva (CNDP), que tendría básicamente la misma conformación que el CNC dependiente del MEF. Sin embargo, no queda claro el nivel de coordinación entre ambos consejos y si acaso uno u otro resultaría redundante. Más aun, en el PNDP, el CNDP que va a ser creado, no tendría la función estratégica descrita líneas arriba, sino que asumiría un rol más de coordinador y aprobador de las políticas intersectoriales de diversificación productiva que serán aplicadas en consulta con las mesas especializadas (una para cada eje, con la participación del sector privado y de la academia). Es decir, el PNDP no considera la dimensión estratégica en el proceso de diversificación productiva. Esta es una seria limitación, tal como lo ilustra la experiencia canadiense de las últimas décadas en política industrial, discutida en la segunda sección.

En segundo lugar, el nivel de diseño de las políticas estaría a cargo de tres direcciones generales de Produce, una para cada eje del PNDP. Para el eje 1, de promoción de la diversificación productiva, plantea crear la Dirección General de Cadenas Globales (DGCG) en el VMYPE-I de ese ministerio. Asimismo, propone que, sobre la base de los estudios de las cadenas globales de valor y de la demanda externa potencial, se identifique en cuáles se puede insertar el Perú, pero aclarando que no se trata de producir todo el valor agregado, sino solo una parte de él. Es decir, se corre el riesgo de convertir el país en otra plaza para la industria maquiladora transnacional, dada la abundancia de mano de obra barata y de nuestra ubicación privilegiada en el Pacífico sur, especialmente de Lima, que está al lado del mar, aspecto ausente en todas las demás capitales de la zona oeste de Sudamérica.

Sin embargo, cabrían al menos dos preguntas al respecto. La primera es: ¿cómo así los empresarios privados nacionales y extranjeros no se han dado cuenta hasta hoy –después de más de veinte años de estabilidad macroeconómica y de apertura a la economía internacional– dónde podrían participar empresas instaladas en el Perú en las cadenas globales de valor?. La segunda es: ¿por qué se renuncia a priori a solo producir parte del valor agregado, teniendo en cuenta que precisamente eso debiera ser el resultado del análisis de las cadenas de valor y de la demanda externa potencial? ¿No se ha tenido en cuenta el balance de décadas de maquila en México, Centroamérica, República Dominicana y países de otras regiones? ¿Cuánto desarrollo y bienestar ha generado la industria maquiladora en esos países? ¿Cuáles han sido los costos? No parecería buena idea que el país se convirtiera en otra plaza para la maquila transnacional, donde se realizarán tareas básicas de ensamblaje y terminación de productos manufacturados para aprovechar la mano de obra barata y las ventajas de localización para abastecer el Asia-Pacífico, por ejemplo.

Adicionalmente, existen dudas acerca de la capacidad técnica de las direcciones generales para formular políticas, especialmente en áreas como agricultura, turismo, y otras que no son necesariamente de su conocimiento, y que serían presentadas al CNDP para su aprobación, previa discusión con las mesas especializadas. Más importante, los otros ministerios que participarían en el CNDP (Minagri, Mincetur, MEF) y la ANGR, ¿renunciarían a sus funciones como entidades responsables de las políticas de sus respectivos sectores o regiones en favor de las direcciones generales del Ministerio de la Producción que serán aprobadas por el CNDP, en el que los respectivos titulares serían solo un voto más?

En tercer lugar, el PNDP considera como brazos ejecutores al Instituto Tecnológico de la Producción (ITP) y los tres CITE públicos adscritos a este, al Fondo para la Innovación, Ciencia

y Tecnología (FINCyT) y al Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (Fidecom); asimismo, el Instituto Peruano de la Calidad (IPC), que será creado tomando como base las oficinas existentes vinculadas al sistema de normalización, acreditación y metrología – actualmente en el Instituto de Defensa del Consumidor y la Propiedad Intelectual (Indecopi)– para darles mayor visibilidad frente a la empresa privada, que es la usuaria de estos bienes públicos. Sin embargo, se sabe que los tres CITE públicos deben ser fortalecidos y actualizados, expandiendo la oferta de servicios productivos que proveen, mientras que los diez CITE privados tienen debilidades mayores que los públicos. No obstante, el plan prevé contar con quince CITE fortalecidos en 2015, pero no especifica si serán públicos, privados o público-privados.

En el caso del ITP, creado en 2012 teniendo como base el Instituto Tecnológico Pesquero, aún está muy concentrado en servicios productivos específicos para la actividad pesquera. Un aspecto positivo del FINCyT y del Fidecom es que son instrumentos que han mostrado algunos resultados favorables. Sin embargo, su escala de operación es muy reducida como para marcar la diferencia a nivel del aparato productivo nacional (una de las lecciones aprendidas de la experiencia chilena reciente en política industrial, descrita en la segunda sección), y si bien tienen resultados, estos son muy pequeños para representar un cambio significativo a nivel nacional, debido a la insuficiente escala (financiamiento) de sus instrumentos y programas de desarrollo productivo. Lo que sí representa un avance importante es la creación del Ipecal, pues el Perú es uno de los pocos países del mundo que no cuenta con una entidad especializada encargada exclusivamente de los temas de calidad.

Paradójicamente, el PNDP no considera entidades privadas como potenciales proveedores de servicios productivos para las empresas, lo cual es un grave problema. El planteamiento de Ministerio de la Producción (2011) era que la Agencia de Competitividad trabajaría con una red proveedores públicos y privados certificados por ella misma, en un esquema de cofinanciamiento con las empresas beneficiarias. Esto aumentaría la probabilidad de que las intervenciones fueran exitosas, en la medida que las empresas beneficiarias, al contribuir con parte del financiamiento de los servicios productivos recibidos por ellas, se verían más comprometidas a mejorar sustancialmente su productividad, procesos y productos como resultado de estas intervenciones. El PNDP, en cambio, no menciona nada respecto del cofinanciamiento y el aporte financiero de las empresas beneficiarias. El riesgo es que, año tras año, las mismas empresas se vean favorecidas por servicios productivos gratuitos provistos por el Estado, pero sin ningún incentivo para obtener resultados concretos. Eso se observa en algunos programas de apoyo a las MYPE, donde todos los años las mismas empresas, gremios y hasta personas, participan una y otra vez en los mismos programas de capacitación y otros servicios productivos.

En cuanto al eje 2, de eliminación de sobre costos y regulaciones inadecuadas –que se puede interpretar como una concesión a los defensores del modelo heredado de la década de 1990–, además de ser miope, pues no ve sobre costos en el crédito ni en la energía como se mencionó anteriormente, aparece como el menos importante en términos de impacto en todas las regiones del país. Según simulaciones presentadas en el Anexo 5 del PNDP, el impacto del PNDP en el crecimiento regional anual durante el periodo 2015-2020, desagregado por eje, indica que el eje 2 generaría entre 0,02% y 0,07% anual a la tasa de crecimiento de las veinticinco regiones, apareciendo en todas como el eje que menos aportaría al crecimiento regional. Por el contrario, el eje 1, de promoción de la diversificación productiva, y el eje 3, de expansión de la productividad, aparecen en el primer lugar en términos de impacto sobre las

tasas de crecimiento de las regiones: en doce de ellas, lidera el eje 1, mientras que en las trece restantes lo hace el eje 3. Así, el impacto del eje 1 sobre la tasa de crecimiento regional fluctúa entre 0,06% y 0,81% por año, mientras que el impacto del eje 3 se traduciría en un incremento de la tasa de crecimiento regional de entre 0,06% y 0,71% anual.

En consecuencia, la reiterada protesta de algunos sectores empresariales, comentaristas y políticos partidarios del modelo económico basado en la exportación de minerales, respecto de los supuestos sobrecostos laborales y medioambientales aparece como desproporcionada, habida cuenta de sus reducidos efectos sobre el crecimiento de las regiones de acuerdo con los resultados de la simulación presentada por el PNDP. Por el contrario, el plan debiera concentrarse en los ejes de diversificación productiva y de mejora de la productividad. Más aun, se propone eliminar el eje 2, de sobrecostos, o reorientarlo y enfocarlo en los sobrecostos financieros –lo que demandaría una mejor regulación del sistema financiero que muestra rasgos oligopólicos– y energéticos, lo cual supondría reorientar el uso del gas natural del sur para la diversificación productiva y la industrialización del país.

En cuanto al eje 3 de expansión de la productividad, debe tenerse muy presente la nítida relación entre nivel de productividad y tamaño de empresa. Chacaltana (2008) estimó que en 2006, un trabajador peruano de microempresa (incluidos los trabajadores por cuenta propia y empleadas del hogar) producía unos US\$ 3.150 al año (a precios corrientes); uno de pequeña empresa generaba alrededor de US\$ 8.000; uno de mediana empresa, cerca de US\$ 27.000; y uno de gran empresa, aproximadamente US\$ 48.000 anualmente. Es decir, la brecha de productividad laboral entre tamaños de empresa es abismal, con un rezago sustancial de la productividad de los trabajadores de microempresa respecto de los de gran empresa (15 a 1), de los de mediana empresa (8 a 1), e incluso de los de pequeña empresa (2,5 a 1). El PNDP presenta cifras de productividad laboral por tamaño de empresa distintas en magnitud, pero, en el mismo sentido, basadas en el Censo Económico 2008.²² Por ello, llama la atención que aunque el PNDP reconoce la heterogeneidad productiva por tamaño de empresa, no se plantee explícitamente en este eje la necesidad de que las pequeñas y las medianas empresas crezcan en tamaño y en número con la finalidad de que absorban a los trabajadores de microempresa (sobre todo, a los trabajadores por cuenta propia). El PNDP tampoco aborda el tema de la asociatividad de las microempresas y el fortalecimiento de las cooperativas de pequeños productores²³, lo que es clave para elevar la productividad mediante el aprovechamiento de sinergias productivas y de economías de escala. Adicionalmente, el PNDP no hace ninguna referencia a la necesidad de desarrollar el mercado interno nacional ni los mercados regionales, aspecto fundamental para reducir la dependencia externa en un contexto de incertidumbre sobre las perspectivas de la economía mundial durante lo que resta de la década. Al respecto, la mejor manera de elevar la productividad de los trabajadores menos productivos es precisamente produciendo, capacitándolos en el mismo desarrollo de la actividad productiva. Lo más probable es que la

22. La relación entre la productividad de un trabajador de gran empresa, mediana empresa y pequeña empresa respecto de la de uno de microempresa, según el Censo Económico 2008, es de 8 a 1, de 5,5 a 1 y de 4 a 1 respectivamente. Aunque no se menciona, en el PNDP, pareciera que las cifras de productividad están expresadas en nuevos soles a precios constantes de 1994.

23. Cabe mencionar que el principal producto de agroexportación del país es el café, producido esencialmente por cooperativas de pequeños productores, las cuales no han recibido la atención del Gobierno, con la que sí han contado los grandes agroexportadores de la costa que han obtenido diversos incentivos, incluido el recorte a la mitad de la tasa del impuesto a la renta corporativa a la que deben tributar (15% en lugar de 30%) y un régimen laboral discriminatorio, que recorta salarios y beneficios a sus trabajadores. En 2012, las exportaciones de café sin descascarar superaron los US\$ 1.000 millones, muy por encima de las exportaciones de los principales cultivos de exportación de la costa, tales como la uva (US\$ 354 millones), los espárragos frescos (US\$ 340 millones), los espárragos en conserva (US\$ 141 millones), la palta (US\$ 137 millones) y el mango (US\$ 118 millones).

mayor parte de dichos bienes, inicialmente, no posean muy alta calidad, por lo que no podrán ser colocados en el mercado internacional, pero sí destinados al mercado nacional (mercados regionales y locales).

La baja productividad laboral agregada de la economía peruana y su elevada heterogeneidad tienen que ver con la incapacidad del modelo primario exportador de generar empleo de calidad en cantidad suficiente. Esta es una característica estructural del modelo y tiene como resultado una gran cantidad de trabajadores ocupados en sectores de baja productividad, definidos como microempresas con entre dos y cinco trabajadores, en empleo doméstico o como independientes sin calificación profesional ni técnica (comprende familiares no remunerados). Según cifras de Cepal (2013b), tres de cinco trabajadores urbanos ocupados en el Perú estaban empleados en sectores de baja productividad en 2012 (59,4%): la mayor proporción entre los diecinueve países de América Latina considerados en esta medición. Como referencia, la proporción de trabajadores ocupados en empleos de baja productividad en estos países en 2012 fue de 46,9% (promedio simple) y de 44,1% (promedio ponderado). Y es que, como se mencionó, la minería no genera empleos en cantidad y calidad suficientes ni encadenamientos significativos con el resto de la economía. Por esta razón, es urgente identificar y promover el surgimiento de nuevos motores del crecimiento mediante la diversificación y sofisticación productiva. Nuevamente, es indispensable promover el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas en tamaño y en número, para que absorban a trabajadores independientes sin calificación y a los de microempresas, que laboran en sectores de baja productividad. Sin esto, no será posible alcanzar los objetivos de elevar la productividad agregada de la economía, reducir la heterogeneidad en productividad e incrementar la productividad laboral media.

Finalmente, se debe mencionar el tema de la economía política en la implementación del PNDP. Por lo visto hasta ahora del manejo de la política económica del gobierno, no parece plausible que el MEF y los ministerios afines a su titular (casi todos) vean con agrado el plan. Como se señaló, este representa el más serio alejamiento oficial de la ortodoxia neoliberal, por lo que la viabilidad de su implementación está aún “por verse”. Nuevamente, el MMM 2015-2017, aprobado durante la tercera semana de abril pasado, no lo menciona. Más allá de la formalidad y de las declaraciones, la mejor evidencia sobre la voluntad política de llevarlo a cabo, o no, se verá durante el proceso de programación, formulación y aprobación del Presupuesto General de la República para el año fiscal 2015. En el Anexo 1, se presenta este análisis del PNDP, en forma de nota autocontenida e independiente.

La propuesta de Ministerio de la Producción (2011)

En lo que sigue, se presentan algunos elementos, propuestos por el Ministerio de la Producción (2011), que podrían tener alguna relevancia en la discusión acerca del PNDP. Más allá de las políticas y los programas específicos que se puedan poner en marcha, un tema crucial es el arreglo institucional para la implementación de los mismos. A nivel del gobierno nacional, los ministerios no están capacitados para la implementación eficaz y eficiente de instrumentos de política industrial: los procedimientos, ritmos y plazos con que operan están muy lejos de la agilidad y flexibilidad requeridas para acometer esta tarea. A partir de esta constatación, el Ministerio de la Producción (2011) plantea la creación de una Agencia de Competitividad como único brazo ejecutor, articulador y coordinador de los programas de política industrial.

Esta agencia sería el mejor arreglo institucional posible debido a que posibilitaría dar mejor solución a una serie de problemas, a saber:

- i) **Diálogo con el sector privado:** es más fácil fomentarlo y mejorarlo continuamente cuando hay un único y claro interlocutor por parte del sector público. El diálogo con el sector privado es indispensable para superar los problemas de información (los empresarios privados saben mejor que el sector público cuáles son los principales problemas que enfrentan) e identificar con precisión los cuellos de botella que impiden el despegue productivo de las empresas.
- ii) **Presupuesto centralizado:** para superar la dispersión actual de programas e intervenciones, y darles un sentido estratégico, es mejor concentrar los recursos en una única entidad.
- iii) **Mecanismo de monitoreo y evaluación:** similarmente, es más fácil implementar un riguroso mecanismo de monitoreo y evaluación en una única entidad, lo que permitiría elevar la calidad del gasto público midiendo los resultados según su impacto, y no sólo según sus productos.
- iv) **Naturaleza de la problemática de las empresas:** esta es múltiples y cambiante, por lo que debe ser atacada de manera integral. Esto demanda que las intervenciones de apoyo al aparato productivo se concentren en una sola entidad especializada.
- v) **Aprendizaje continuo:** la implementación de la política industrial exige un proceso permanente de aprendizaje, en el que la agencia pueda verse como un laboratorio de aprendizaje controlado, que va corrigiendo los errores y potenciando los aciertos sobre la marcha. Para que esto sea posible, se requiere un personal profesional con alta calificación y cierta estabilidad, que facilite la implementación de tareas inherentemente de largo plazo y que asegure la acumulación de conocimiento práctico y lecciones a partir de la experiencia. Esto es más fácil de implementar en una sola entidad.
- vi) **Ejecutividad y flexibilidad:** el éxito de la política industrial también exige la capacidad de intervenir de manera ejecutiva, flexible y con capacidad de llegada a todo el territorio nacional. Una única entidad especializada en la diversificación y sofisticación del aparato productivo facilita la materialización de estas características. La agencia operaría a través de una red certificada de proveedores de servicios, capaz de atender de manera eficiente y eficaz las variadas demandas productivas de las empresas en todo el país (acceso a mercados, gestión, asociatividad, innovación, tecnología, financiamiento, acceso a mercados, etc.). Si se quiere, la agencia operaría como una “clínica de empresas”, de manera similar a un médico general que luego deriva a los “pacientes” a los médicos especialistas (los proveedores certificados de servicios de apoyo productivo).
- vii) **Expectativas:** cuando el sector público se ordena, el sector privado modifica su comportamiento, mejorando su disposición al diálogo y al trabajo conjunto. El ordenamiento de programas y acciones en apoyo a la productividad y competitividad de las empresas en una única entidad ejecutora facilita este proceso. Este cambio positivo en las expectativas también alcanza a los gobiernos regionales y locales respecto del gobierno nacional.

- viii) Costo fiscal: el costo fiscal previsto en la creación de la Agencia de Competitividad no sería mayor, dado que está concebida como una institución que operará inicialmente sobre la base de programas existentes, y, posteriormente, con recursos adicionales provenientes de la cooperación internacional –también actualmente dispersa y desarticulada– y de los gobiernos regionales. De hecho, en el marco del programa Pro-Compite, los gobiernos regionales pueden destinar hasta 10% de sus presupuestos de inversión al financiamiento de programas de desarrollo productivo en sus respectivas jurisdicciones. Esto permitirá articular la política industrial –cuya rectoría permanecería en los ministerios respectivos– con el desarrollo local y regional, contribuyéndose así a la diversificación y sofisticación productiva, la descentralización y la ocupación del territorio nacional por parte del Estado. Adicionalmente, al operar con una red certificada de proveedores de servicios productivos, se limitará la generación de nueva burocracia, con el consiguiente menor costo fiscal. Por último, al articular y centralizar los programas de política industrial, la Agencia de Competitividad generará sinergias, con lo que se conseguiría mayor impacto con los recursos disponibles.
- ix) Formalización de empresas: finalmente, y no por ello menos importante, a medida que la Agencia de Competitividad vaya avanzando en el logro de sus objetivos, elevando la productividad de los trabajadores, se promoverá la formalización de empresas y trabajadores al reducirse la informalidad por exclusión. Asimismo, la agencia tendría la virtud de generar señales potentes para guiar las expectativas de los agentes económicos, pues existen beneficios importantes derivados de la formalidad. Los servicios de apoyo al desarrollo productivo, en tanto sean efectivos, serían incentivos que coadyuvarían significativamente a la formalización de empresas, otra tarea pendiente para el desarrollo del país. Al tener claro cuál es la entidad pública que se encarga de articular estos servicios, las empresas informales tendrían mayor certeza acerca de los beneficios asociados a la formalización y, por ende, se reduciría la informalidad por opción o escape de la economía formal.

Todo lo anterior está en manos del gobierno nacional. Sin embargo, a nivel regional se podría plantear el diseño de una estrategia y de una política industrial, junto con la creación de una entidad especializada para su implementación. Las direcciones regionales de desarrollo económico no parecerían tener la capacidad de cumplir con esta función, aunque habría que analizar la situación en cada región. Los lineamientos de la política de desarrollo industrial en las regiones –desarrollados por el Ministerio de la Producción (2011) para el gobierno nacional– debieran ser los siguientes:

- i) Precisar las responsabilidades estratégicas, políticas y de implementación.
- a) La estrategia: dado que los objetivos de desarrollo productivo son de mediano y largo plazo (trascienden los periodos gubernamentales), es recomendable contar con una estrategia para identificar y priorizar objetivos. Por tal razón, sería conveniente la generación del más amplio consenso regional que establezca a dónde se quiere llegar y en qué plazos. Esta responsabilidad debería ser asumida por consejos público-privados regionales creados para tal fin. Adicionalmente, la estrategia debería ser parte importante de todos los planes de desarrollo regional concertados.
- b) La política: debe ser conducida por los gobiernos regionales (por las direcciones regionales de desarrollo económico). Implica determinar la forma, ritmo y los recursos que garantizarán la puesta en práctica de las orientaciones señaladas en la estrategia.

- c) La ejecución: requiere de una agencia especializada regional por las razones expuestas líneas arriba.
- ii) Establecer criterios de monitoreo y evaluación claros para el éxito de las intervenciones *ex ante*, para que el mal desempeño sea detectado tempranamente y pueda ser corregido.
- iii) Cláusula de ocaso: el apoyo al incremento de la productividad de las empresas debe ser temporal y su continuidad debe estar sujeta a resultados medidos mediante metas concretas y, en la medida de lo posible, tempranas de desempeño. Debe haber reglas claras para decidir cuándo dar por terminadas las intervenciones (cuando no se vea resultados).
- iv) Las intervenciones de más largo plazo, como la acumulación de capital humano y el entrenamiento laboral, serían otorgadas por un tiempo, pero luego tendrían que ser incorporadas en los presupuestos de las instituciones relevantes (Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, universidades públicas, etc.).
- v) Transparencia: su objetivo será limitar la búsqueda de rentas, combatir la corrupción y aumentar la legitimidad de las intervenciones frente a la ciudadanía.
- vi) Rendición de cuentas: es indispensable la revisión sistemática de la calidad de los servicios productivos provistos y sus resultados de desempeño concretos. Adicionalmente, debe establecerse controles financieros.

El impulso de una política industrial eficaz, capaz de lograr resultados significativos en términos de diversificación y sofisticación productiva en las regiones, depende no solo de la voluntad política y de la pericia técnica de las autoridades, de su capacidad de comprometer al sector privado en este esfuerzo, y de sostenerlo en el tiempo, sino también de la disponibilidad de recursos suficientes para financiarla. En este último punto –considerando el descenso de los precios internacionales de los minerales observado desde mediados del 2013 y la consiguiente caída de los recursos provenientes del canon minero–, subsisten dudas acerca de la posibilidad de contar con fondos suficientes que puedan ser asignados al diseño e implementación de la estrategia, la política industrial y el ente ejecutor de sus programas e instrumentos.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta la necesidad de una estrategia de desarrollo productivo de largo plazo en la cual se enmarque la política industrial, pues para que los esfuerzos de diversificación y sofisticación del aparato productivo generen resultados, se necesita mucho tiempo –ya que se trata de una política de Estado a nivel subnacional–, y de recursos financieros significativos, que deben ser presupuestados adecuadamente.

En las actuales circunstancias, se plantea que en la política industrial regional se prioricen los instrumentos verticales de intervención, que esta se concentre en diversificar y sofisticar el aparato productivo considerando los sectores existentes –es decir, se trata de una política industrial “en lo pequeño” – y que se diseñen e implementen pocos programas en los que se concentren todos los recursos financieros disponibles para que tengan suficiente escala. Otro de los objetivos fundamentales de la política industrial debe ser la transformación del tejido productivo regional, promoviendo la asociatividad de microempresas, la eventual transformación de estas en pequeñas empresas y la expansión de las pymes para que absorban a los trabajadores actualmente empleados en la microempresa y el autoempleo

informal de sobrevivencia, los que debieran reducirse sustancialmente o desaparecer a largo plazo, justamente por efecto de la estrategia y de la política industrial.

Los instrumentos debieran ser de tres tipos. En primer lugar, una plataforma de asistencia técnica y extensión tecnológica que apoye a las empresas a superar los cuellos de botella que impiden su despegue productivo (asociatividad, planes de negocios, apoyo técnico-productivo, gerencia, exportación, etc.). En segundo lugar, un programa de apoyo a *clusters* regionales, que vincule a las empresas de manera horizontal y vertical en los subsectores prioritarios. En tercer lugar, un programa de desarrollo de proveedores, que conecte a los proveedores de las MYPE con sus clientes de grandes empresas en términos de calidad, cantidad y plazos de entrega. La organización de cadenas de proveedores agropecuarios para grandes supermercados regionales es una posible línea de trabajo en este aspecto. El PNDP considera los dos últimos instrumentos, mas no la plataforma de asistencia técnica.

En cuanto a los sectores que serán promovidos, la política industrial debiera priorizar el desarrollo de la industria manufacturera. Es decir, se trata de “desmineralizar” la economía regional industrializándola. Aunque el desarrollo de la agricultura y de sectores de servicios, como turismo, también es importante, el eje de los esfuerzos de diversificación y sofisticación productiva debiera ser la manufactura.²⁴ Y es que la experiencia internacional muestra que para transitar desde una economía en la cual predominan las actividades primarias, como la minería, hacia una economía intensiva en conocimiento y tecnología, se debe desarrollar una potente industria manufacturera. Dicha industria posee el mayor potencial para incorporar conocimiento y nuevas tecnologías a los procesos productivos en países en desarrollo como el Perú. La desmineralización de las economías regionales, a su vez, no significa erradicar la actividad minera, sino racionalizarla utilizando la renta minera para financiar la diversificación y sofisticación productiva, poniéndola en sintonía con el respeto al medio ambiente y los derechos de las poblaciones afectadas, en especial de los pueblos indígenas.

24. Esto colisiona con la síntesis de un foro elaborada por Francke (2013), que prioriza la agricultura y el turismo en la diversificación productiva regional en el Perú.

REFERENCIAS

- Alarco, G. (2013). "¿Por qué y cómo lograr la diversificación productiva en el Perú? Presentación realizada en el Seminario Perú: *¿Futuro sostenible? Diálogos sobre inversión, ambiente y transiciones*. Lima, 5 de diciembre.
- Auty, R. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Oxford University Press.
- Frankel, J. A. (2010). "The natural resource curse: A survey". Working Paper 15836. National Bureau of Economic Research. Washington, DC. Marzo.
- Banks, G. (2008b). "Riding the third wave: Some challenges in national reform". Comisión de Productividad. Gobierno de Australia. Marzo.
- Campodónico, H. (2014). "Ya era hora". En *La República*, 19 de mayo, p. 5. Lima.
- Chacaltana, J. (2008). "Una evaluación del régimen especial para la microempresa en el Perú, al cuarto año de su implementación". Documento preparado para la Organización Internacional del Trabajo. Lima. Julio.
- Cepal. (2013a). Balance preliminar de las economías de América y el Caribe 2013. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Cepal. (2013b). Panorama social de América Latina 2013. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Francke, P. (2013). "Actividades extractivas, diversificación económica y desarrollo". Síntesis del XIX Foro organizado por la Red Participa Perú. Lima, 21 de enero.
- Gamero, J. (2013). "El trabajo decente en el Perú: Una mirada al 2012". Instituto de Estudios Sindicales. Lima.
- GRA. (2003). "Plan Estratégico Regional Concertado 2003-2011". Gobierno Regional de Arequipa, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y Friedrich Ebert Stiftung. Arequipa. Marzo.
- GRM. (2003). "Plan de Desarrollo Regional Concertado 2003-2021". Gobierno Regional de Moquegua. Moquegua.
- GRSM. (2008). "Plan Concertado de Desarrollo Departamental 2008-2015". Gobierno Regional de San Martín. Tarapoto.

- Hausmann, R.; Hidalgo, C. A.; Bustos, S.; Coscia, M.; Yung, S.; Jiménez, J.; Simoes, A. y Yildirim, M. A. (2011). *The Atlas of Economic Prosperity. Mapping Roads to Prosperity*. Center for International Development at Harvard University, Harvard Kennedy School of Government y Macro Connections MIT Lab. Boston.
- Hausmann, R. y Klinger, B. (2008). "Growth diagnostics: Peru". Country Department Andean Group Working Paper PE-P1074. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hausmann, R.; Rodrik, D. y Sabel, C. (2008). "Reconfiguring industrial policy: A framework with an application to South Africa". CID Working Paper No. 168. Center for International Development. Harvard University.
- ICMC. (2009). "Minerals taxation regimes. A review of issues and challenges in their design and application". International Council on Mining and Metals y Commonwealth Secretariat.
- C. Larraín, C. y Quiroz, J. (2006). "Evaluación de impacto de Fogape". No publicado.
- Machado, R. (2014a). "Diagnóstico sobre el estado del marco fiscal y la estructura productiva en el Perú". Oxfam. Lima, 2014.
- Machado, R. (2014b). "La economía informal en el Perú: Magnitud y determinantes 1980-2011". Apuntes. Revista de Ciencias Sociales. Universidad del Pacífico. Lima. Junio.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2014). "Marco Macroeconómico Multianual 2015-2017". Lima. Abril.
- Ministerio de la Producción. (2011). "Política de desarrollo productivo, productividad y competitividad: Necesidad, lineamientos generales y competitividad". Lima. Diciembre.
- Ministerio de la Producción. (2014). "Plan Nacional de Diversificación Productiva". Lima. Mayo.
- Rodrik, D. (2005). "Política de diversificación económica". Revista de la Cepal, n.º 87. Diciembre.
- UNEP. (2009). "From conflict to peace building: The role of natural resources and the environment". United Nations Environment Programme. Ginebra.
- UNODC. (2011). "El modelo de desarrollo alternativo de la región San Martín. Un estudio de caso de desarrollo económico local". Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), USAID Perú, Centro Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) y Gobierno Regional de San Martín.

ANEXOS

ANEXO 1

SOBRE EL PLAN NACIONAL DE DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA²⁵

El Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP), publicado en consulta a inicios de mayo por el Ministerio de la Producción durante 45 días, marca un hito y un alejamiento de la política económica de la ortodoxia inspirada en el Consenso de Washington e implantada en el país desde 1990. Subsisten, sin embargo, ciertas dudas acerca de su factibilidad. La pregunta es si es posible la introducción de un plan de este tipo manteniendo todas las demás prescripciones de política heredadas de la década de 1990. De hecho, el PNDP se plantea como un elemento adicional de reforma del actual modelo económico y se le ubica al interior de varias reformas impulsadas por el Gobierno. Al respecto, no está clara la voluntad política del Gobierno en la implementación del PNDP, en la medida que el Marco Macroeconómico Multianual 2015-2017 (MMM 2015-2017), elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y aprobado por el Consejo de Ministros el 23 de abril de 2014, no menciona el plan, señalando más de lo mismo en cuanto a las condiciones para mantener el crecimiento económico de mediano plazo –más allá del 2017– en torno a la tasa de 6% por año. En primer lugar, profundizar las reformas que se han venido implementando para destrabar y agilizar los proyectos de inversión, es decir:

- Reducir los costos de transacción con el sector público en cuanto a autorizaciones, licencias y servidumbres.
- Fortalecer los sistemas de incentivos y sanciones para la toma de decisiones (para los funcionarios públicos).
- Establecer el sistema de seguimiento ex post de las inversiones.

En segundo lugar, atacar los problemas de baja calidad de la educación, la baja productividad de los trabajadores, la poca flexibilidad del mercado laboral, la escasa inversión en ciencia y tecnología, la falta de financiamiento para las empresas medianas y pequeñas, la baja calidad de las instituciones, “lo cual conlleva una baja diversificación de la oferta productiva y exportadora de alto valor agregado” (p. 5). Luego, el MMM 2015-2017 señala que para incentivar la inversión en ciencia y tecnología, se promovió la Ley que Declara de Interés Nacional la Promoción de la Ciencia, la Innovación y la Tecnología a través de Asociaciones Público

25. El análisis realizado es sobre el proyecto de Plan Nacional de Diversificación, publicado el 09 de mayo 2014.

Privadas (APP), el proyecto “Innovación para la Competitividad” (llamado FINCyT II) y el desarrollo de nuevos instrumentos de política mediante el Fondo Marco para la Innovación, Ciencia y Tecnología (Fomitec). La desconexión entre el MMM 2015-2017 y el PNDP es evidente, ya que el último no menciona para nada el Fomitec ni la citada ley. Adicionalmente, el MMM 2015-2017 señala un supuesto Plan Nacional de Competitividad, que no existe: había una Agenda Nacional de Competitividad 2012-2013, que era monitoreada por el Consejo Nacional de Competitividad (CNC), dependiente del MEF, la cual no ha sido actualizada para 2014-2015.

Adicionalmente, varias de las reformas entre las cuales se inserta el plan están seriamente cuestionadas. Por ejemplo, en la última evaluación PISA correspondiente a 2012, tomada a estudiantes de 15 años en 65 países, el Perú salió quedó en último lugar, peor que el ya muy deficiente resultado obtenido en la anterior evaluación (2009), cuando ocupó el antepenúltimo puesto (63). Más allá de la discusión de una nueva ley universitaria actualmente en el Congreso de la República, y de una propuesta adicional del Poder Ejecutivo para crear una Superintendencia de Educación Superior Universitaria (que tiene la oposición de la Asamblea Nacional de Rectores y de algunos sectores estudiantiles y docentes), no se ve un impulso reformista de envergadura en la educación escolar capaz de mejorar significativamente los resultados educativos obtenidos en la mencionada prueba internacional. Asimismo, la reforma de la salud impulsada por el Gobierno, cuenta con la resistencia del gremio médico y de otros sectores de trabajadores del sector, los que han protagonizado sendas huelgas desde 2012. Algo similar puede decirse de la Ley Servir, que solo abarcaría a alrededor de la mitad de los empleados públicos, pues una serie de entidades públicas estarían siendo exoneradas de la aplicación de esta ley. Los distintos gremios de trabajadores estatales ya han manifestado su rechazo a la Ley Servir, han protagonizado jornadas de protesta contra esta y anuncian otras nuevas.

Campodónico (2014) llama la atención sobre cuatro aspectos cuestionables del PNDP. En primer lugar, el inadecuado enfoque de la informalidad como la causa de los problemas de baja productividad laboral, y no como una consecuencia de la aplicación del actual modelo económico. En segundo lugar, la nula mención del tipo de cambio y de la apreciación cambiaria real observada desde la década pasada, lo cual ha atentado contra el impulso exportador y ha promovido las importaciones. En tercer lugar, el plan insiste en la historia de que los sobre costos laborales son la causa de la pérdida de competitividad del sector industrial, cuando los salarios en el Perú son de los más bajos de América Latina y su participación en el PBI se ha reducido desde 1990. En último lugar, la referencia a que el *cluster* petroquímico del etano permitirá la fabricación de productos textiles y de plástico generando valor hasta veinte veces superior al del gas natural extraído. Sin embargo, en la licitación del Gasoducto Sur Peruano prevista para el 30 de junio próximo, no está asegurado el transporte del etano, lo cual debiera incluirse en las bases.

Respecto de la economía informal, el PNDP reproduce la prédica de los defensores del modelo primario exportador al introducir la problemática de la informalidad en el eje 2, referido a los sobre costos y regulaciones inadecuadas. Según esta hipótesis, la informalidad se explica por los “excesivos costos de la formalidad”; por ello, los trabajadores y empresas informales optarían por estar en esa situación tomando como base a una suerte de análisis costo-beneficio. Este es el enfoque de la informalidad que la concibe como un escape de la economía formal.

Sin embargo, Machado (2014) realiza una estimación econométrica del tamaño de la economía informal en el Perú en términos de porcentaje del PBI oficial para el periodo 1980-2011. Los resultados muestran un comportamiento contracíclico de la economía informal: se expande en periodos de crisis económica y recesión, pero se contrae en periodos de auge y crecimiento acelerado. Al explorar los principales determinantes de las variaciones en el tamaño de la economía informal, este autor encuentra que el principal es la productividad laboral agregada de la economía (aproximada por el PBI real per cápita). Esta variable tiene mucho mayor impacto en magnitud sobre la economía informal que el nivel de las tasas de impuestos, expresado como una combinación de la tasa máxima del impuesto a la renta personal, de la tasa del impuesto a la renta corporativa y de la tasa del impuesto al valor agregado (IGV). Asimismo, encuentra que la remuneración mínima vital no tiene ningún efecto sobre el tamaño de la economía informal. Estos resultados abogan por la idea de que los trabajadores y empresas informales están en esa condición por exclusión, porque no les queda otra alternativa, porque sus escasos niveles de productividad no les permiten entrar a la economía formal. En consecuencia, para reducir la informalidad, se debería priorizar los instrumentos de política que incrementan la productividad, antes que seguir reduciendo los “costos de la formalidad” asociados a las tasas de impuestos, los salarios y las regulaciones laborales y medioambientales, entre otros aspectos. En otras palabras, es la baja productividad lo que explica la informalidad, lo cual es consistente con la hipótesis de exclusión de la informalidad. Por lo expuesto, el tema de la informalidad debiera estar en el eje 3, de expansión de la productividad del PNDP.

Sin embargo, se debe tener presente que la propia naturaleza del modelo económico explica los altos niveles de informalidad, dado que el sector minero –la “locomotora” del crecimiento primario exportador– no genera empleo directo e indirecto en cantidad y calidad suficientes, ni encadenamientos productivos significativos con el resto de la economía. En estas condiciones, a una gran masa de trabajadores no les queda otra opción que el subempleo y el autoempleo informal. Y es que en países como el Perú, que no cuentan con seguro de desempleo ni redes públicas de protección social adecuadas, el desempleo es un lujo. Solo los ricos pueden estar desempleados, porque pueden vivir de sus ahorros o de sus propiedades, o sus familiares los pueden mantener. Pero para la mayoría de trabajadores, esto no es una opción y debe generar ingresos diariamente, pues de lo contrario ellos y sus familias simplemente no tendrían qué comer ese día o el siguiente.

Con relación al tipo de cambio, los últimos años han sido testigo de una sostenida y significativa apreciación cambiaria no solo real, sino incluso nominal. Por ejemplo, a comienzos de la década pasada, el tipo de cambio nominal era de S/. 3,5 por dólar, mientras que en 2013 promedió S/. 2,7 por dólar, lo que implica una apreciación nominal de 22,9%. Además, tomando como base el año 2005, según cifras de la Cepal (2013a), el Perú mostraba en 2013 el segundo menor índice de tipo de cambio real efectivo de entre veintidós países de América Latina y el Caribe (66,8), solo superado por Venezuela (62,9), lo que significa una apreciación real de 33,2% durante los últimos ocho años. Esto es sumamente atentatorio contra el objetivo de diversificar el aparato productivo nacional. Al respecto, Rodrik (2005) señala que la política cambiaria es la política industrial más eficaz posible debido a que un tipo de cambio real depreciado es un subsidio general a los sectores transables de la economía.

Respecto de los salarios, las cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) muestran que la participación de las remuneraciones bajó de 30,1% del PBI en 1990 a 25,1% en 2001 y a 21,2% en 2010. Del mismo modo, Gamero (2013) estima que en 2012, solo el 28% de la PEA ocupada a nivel nacional tenía un ingreso mayor o igual a la remuneración mínima vital (RMV), mientras que otro 26% o tenía contrato laboral o tenía un ingreso igual a la RMV. El 46% restante tenía un ingreso inferior a la RMV. Más aun, este autor estima que únicamente 12% de la PEA ocupada en 2012 tenía un “trabajo decente”, definido como aquel en que se tiene contrato, un ingreso mayor o igual a la RMV, una jornada de hasta 48 horas semanales y el trabajador está afiliado a un seguro de salud y a un sistema de pensiones. Es decir, 88% de los trabajadores ocupados en el país no cumplían con una o más de las características definidas para el trabajo decente. En consecuencia, es difícil sostener que existen “sobrecostos” laborales que inhiben la diversificación productiva.

Asimismo, llama la atención que entre los sobrecostos (eje 2 del PNDP), no se consideren ni los sobrecostos financieros ni los energéticos. Por ejemplo, según cifras sobre tasas de interés activas representativas de la Cepal (2013a), en octubre de 2013, el Perú ocupaba el cuarto puesto entre diecinueve países de América Latina en cuanto al nivel de estas tasas (18,5%), solo superado por Brasil (38,6%), Argentina (21,1%) y Honduras (20%). En lo referente al costo de la energía, sorprende que en el plan no se incluya una sola línea acerca de la necesidad de la reconversión de la matriz energética mediante la masificación del gas natural, lo cual implicaría una reducción sustancial de los costos de la energía para las empresas. Como se sabe, en la actualidad, la mayor parte de ese gas se exporta, y su uso tanto industrial como residencial es aún muy limitado. Como ejemplo, la conocida oferta electoral del actual Presidente de la República en 2011, acerca de reducir el precio del balón de gas a S/. 12, no se refería al balón de GLP –que actualmente cuesta alrededor de S/. 40–, sino a un balón de gas natural con igual capacidad generadora de energía. Así, para el PNDP, los únicos “sobrecostos” son los laborales y los medioambientales.

Además de estos aspectos, hay una variedad de temas incluidos en el PNDP que merecen ser discutidos. Tal vez, el más relevante tenga que ver con los aspectos institucionales. Rivas (2010) establece que es muy importante precisar las responsabilidades estratégicas, políticas y de ejecución de la política industrial o de las políticas de desarrollo productivo. Este planteamiento es recogido por el Ministerio de la Producción (2011), que propone lo siguiente para los tres niveles de responsabilidad mencionados:

- a) La estrategia: debe delinear a grandes rasgos cómo se quiere que sea el tejido productivo del Perú en veinte o treinta años. Por ello, se debe buscar generar el más amplio consenso nacional respecto de dónde se quiere llegar y en qué plazos. En el país, esta responsabilidad debería ser asumida por el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) en colaboración con el Centro Nacional de Planificación Estratégica (Ceplan).
- b) Las políticas: deben determinar la forma, el ritmo y los recursos que garantizan la puesta en práctica de los lineamientos generales y específicos de la estrategia. Deben estar a cargo del Ministerio de la Producción, del Ministerio de Agricultura y Riego, del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, y del Ministerio de Economía y Finanzas (al que está adscrito el CNC).

- c) La ejecución: debe estar a cargo de una entidad especializada, con las condiciones legales, administrativas y de capacidad técnica para actuar de manera ejecutiva, flexible y con capacidad para tener presencia a nivel nacional. Para esto, debería crearse la Agencia de Competitividad, que operaría como una especie de ventanilla única para proveer servicios productivos de diversa índole a las empresas y que brindaría estos servicios por medio de una red certificada de proveedores públicos o privados (los CITE públicos y privados, las universidades públicas y privadas, firmas consultoras, institutos tecnológicos, etc.) en un esquema de financiamiento compartido Estado-empresa privada.

A nivel estratégico, el PNPD plantea la creación del Consejo Nacional de Diversificación Productiva (CNDP), dependiente de Produce, que tendría básicamente la misma conformación que el CNC, dependiente del MEF. Sin embargo, no queda claro el nivel de coordinación que tendrían ambos consejos, y si acaso uno u otro resultaría redundante. Más aun, en el PNPD, el CNDP, el cual será creado, no tendría la función estratégica descrita líneas arriba, sino que asumiría un rol más de coordinador y aprobador de las políticas intersectoriales de diversificación productiva que serán aplicadas en consulta con las mesas especializadas (una para cada eje, con la participación del sector privado y de la academia). Es decir, el PNPD no considera la dimensión estratégica en el proceso de diversificación productiva.

En segundo lugar, el nivel de diseño de las políticas estaría a cargo de tres direcciones generales del Ministerio de la Producción, una para cada eje del PNPD. Para el eje 1, de promoción de la diversificación productiva, se ha propuesto crear la Dirección General de Cadenas Globales (DGCG) en el Viceministerio de MYPE e Industria (VMYPE-I) de ese ministerio; asimismo, que a partir de los estudio de las cadenas globales de valor y de la demanda externa potencial, se identifique en cuáles se puede insertar el Perú, pero aclarando que no se trata de producir todo el valor agregado, sino de solo una parte. Es decir, se corre el riesgo de convertir al país en otra plaza para la industria maquiladora transnacional, dada la abundancia de mano de obra barata y de nuestra ubicación privilegiada en el Pacífico sur, especialmente de Lima, que está al lado del mar, aspecto ausente en todas las demás capitales sudamericanas de la zona oeste de esta parte del continente.

Sin embargo, cabrían al menos dos preguntas al respecto. La primera es: ¿cómo así los empresarios privados nacionales y extranjeros no se han dado cuenta hasta hoy –después de más de veinte años de estabilidad macroeconómica y de apertura a la economía internacional– dónde podrían participar empresas instaladas en el Perú en las cadenas globales de valor?. La segunda es: ¿por qué se renuncia, a priori, a solo producir parte del valor agregado, teniendo en cuenta que precisamente eso debiera ser el resultado del análisis de las cadenas de valor y de la demanda externa potencial? ¿No se ha considerado el balance de décadas de maquila en México, Centroamérica, República Dominicana, y países de otras regiones? ¿Cuánto desarrollo y bienestar ha generado la industria maquiladora en esos países? ¿Cuáles han sido los costos? No parecería buena idea que el país se convirtiera en otra plaza para la maquila transnacional, para la que se realizarán tareas básicas de ensamblaje y terminación de productos manufacturados con el fin de aprovechar la mano de obra barata y las ventajas de localización para abastecer los mercados del Asia-Pacífico, por ejemplo.

Adicionalmente, existen dudas acerca de la capacidad técnica de las direcciones generales para formular políticas, especialmente en áreas como agricultura, turismo y otras que no son necesariamente de su conocimiento, y que serían presentadas al CNDP para su aprobación, previa discusión con las mesas especializadas. Más importante, los otros ministerios que participaría en el CNDP (Minagri, Mincetur, MEF) y la ANGR, ¿renunciarán a sus funciones como entidades responsables de las políticas de sus respectivos sectores o regiones en favor de las direcciones generales del Ministerio de la Producción que serán aprobadas por el CNDP.

En tercer lugar, el PNDP considera como brazos ejecutores al Instituto Tecnológico de la Producción (ITP) y los tres CITE públicos adscritos a este, al Fondo para la Innovación, Ciencia y Tecnología (FINCyT) y al Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (Fidecom). Asimismo, el Instituto Peruano de la Calidad que será creado a partir de las oficinas existentes vinculadas al sistema de normalización, acreditación y metrología –actualmente, en el Instituto de Defensa del Consumidor y la Propiedad Intelectual (Indecopi)– para darles mayor visibilidad frente a la empresa privada, que es la usuaria de estos bienes públicos. Sin embargo, se sabe que los tres CITE públicos deben ser fortalecidos y actualizados, expandiendo la oferta de servicios productivos que proveen, mientras que los diez CITE privados tienen debilidades mayores que los públicos. No obstante, el plan prevé contar con quince CITE fortalecidos en 2015, pero no especifica si serán públicos, privados o público-privados.

En el caso del ITP, creado en 2012 teniendo como base el Instituto Tecnológico Pesquero, aún está muy concentrado en servicios productivos específicos para la actividad pesquera. Un aspecto del FINCyT y del Fidecom es que son instrumentos que han mostrado algunos resultados favorables. Sin embargo, su escala de operación es muy reducida para hacer la diferencia a nivel de todo el aparato productivo nacional. Lo que sí representa un avance importante es la creación del Ipecal, pues el Perú es uno de los pocos países del mundo que no dispone de una entidad especializada encargada exclusivamente de los temas de calidad.

Paradójicamente, el PNDP no considera entidades privadas como potenciales proveedores de servicios productivos para las empresas, lo cual es un grave problema. El planteamiento de Ministerio de la Producción (2011) era que la Agencia de Competitividad trabajaría con una red proveedores públicos y privados certificados por ella misma, en un esquema de cofinanciamiento con las empresas beneficiarias. Esto aumentaría la probabilidad de que las intervenciones fueran exitosas, en la medida en que las empresas beneficiarias, al contribuir con parte del financiamiento de los servicios productivos recibidos por ellas, se verían más comprometidas a mejorar sustancialmente su productividad, procesos y productos como resultado de estas intervenciones. El PNDP, en cambio, no menciona nada respecto del cofinanciamiento y el aporte financiero de las empresas beneficiarias. El riesgo es que, año tras año, las mismas empresas se vean favorecidas por servicios productivos gratuitos provistos por el Estado, pero sin ningún incentivo para obtener resultados concretos. Eso se observa en algunos programas de apoyo a las MYPE, en los que todos los años las mismas empresas, gremios y hasta personas participan una y otra vez en los mismos programas de capacitación y otros servicios productivos.

En cuanto al eje 2, de eliminación de sobre costos y regulaciones inadecuadas –que se puede interpretar como una concesión a los defensores del modelo heredado de la década de 1990–, además de ser miope, pues no ve sobre costos en el crédito ni en la energía como se mencionó anteriormente, aparece como el menos importante en términos de impacto en

todas las regiones del país. Según las simulaciones presentadas en el Anexo 5 del PNDP, el impacto del PNDP en el crecimiento regional anual durante el periodo 2015-2020, desagregado por eje, indica que el eje 2 aportaría entre 0,02% y 0,07% anual a la tasa de crecimiento de las veinticinco regiones, apareciendo en todas como el eje que menos aportaría al crecimiento regional. Por el contrario, el eje 1, de promoción de la diversificación productiva, y el eje 3, de expansión de la productividad, aparecen en el primer lugar en términos de impacto sobre las tasas de crecimiento de las regiones: en doce de ellas, lidera el eje 1, mientras que en las trece restantes lo hace el eje 3. Así, el impacto del eje 1 sobre la tasa de crecimiento regional fluctúa entre 0,06% y 0,81% por año, mientras que el impacto del eje 3 se traduciría en un incremento de la tasa de crecimiento regional de entre 0,06% y 0,71% anual.

En consecuencia, la reiterada protesta de algunos sectores empresariales, comentaristas y políticos partidarios del modelo económico basado en la exportación de minerales, respecto de los supuestos sobrecostos laborales y medioambientales, aparece como desproporcionada habida cuenta de sus reducidos efectos sobre el crecimiento de las regiones, de acuerdo con los resultados de la simulación presentada por el PNDP. Por el contrario, el plan debiera concentrarse en los ejes de diversificación productiva y de mejora de la productividad. Más aun, la propuesta es eliminar el eje 2, de sobrecostos, o de reorientarlo y enfocarlo en los sobrecostos financieros –lo cual demandaría una mejor regulación del sistema financiero que muestra rasgos oligopólicos– y energéticos. Esto último supondría reorientar el uso del gas natural del sur para la diversificación productiva y la industrialización del país.

En cuanto al eje 3, de expansión de la productividad, debe tenerse muy presente la nítida relación entre nivel de productividad y tamaño de empresa. Chacaltana (2008) estimó que en 2006, un trabajador peruano de microempresa (incluidos trabajadores por cuenta propia, y empleadas del hogar) producía unos US\$ 3.150 al año (a precios corrientes), uno de pequeña empresa generaba alrededor de US\$ 8.000; uno de mediana empresa, cerca de US\$ 27.000 y uno de gran empresa, unos US\$ 48.000 anualmente. Es decir, la brecha de productividad laboral entre tamaños de empresa es abismal, con un rezago sustancial de la productividad de los trabajadores de microempresa respecto de los de gran empresa (15 a 1), de los de mediana empresa (8 a 1), e incluso de los de pequeña empresa (2,5 y medio a 1). El PNDP presenta cifras de productividad laboral por tamaño de empresas distintas en magnitud, pero, en el mismo sentido, basadas en el Censo Económico 2008. Por ello, llama la atención que, aunque el PNDP reconoce la heterogeneidad productiva por tamaño de empresa, no se plantee, en este eje, la necesidad de que las pequeñas y las medianas empresas crezcan en tamaño y en número, con la finalidad de que absorban a los trabajadores de microempresa (sobre todo, los trabajadores por cuenta propia). Del mismo modo, el PNDP tampoco dice una palabra sobre la asociatividad de las microempresas y el fortalecimiento de las cooperativas de pequeños productores, lo que resulta clave para elevar la productividad mediante el aprovechamiento de sinergias productivas y de economías de escala. Adicionalmente, el PNDP no hace ninguna referencia a la necesidad de desarrollar el mercado interno nacional ni los mercados regionales, aspecto fundamental para reducir la dependencia externa, en un contexto de incertidumbre sobre las perspectivas de la economía mundial durante lo que resta de la década. Al respecto, la mejor manera de elevar la productividad de los trabajadores menos productivos es precisamente produciendo, capacitándolos en el mismo desarrollo de la actividad productiva. Lo más probable es que la mayor parte de dichos bienes, inicialmente, no posean muy alta calidad, por lo que no podrán ser colocados en el mercado internacional, pero sí destinados al mercado nacional (mercados regionales y locales).

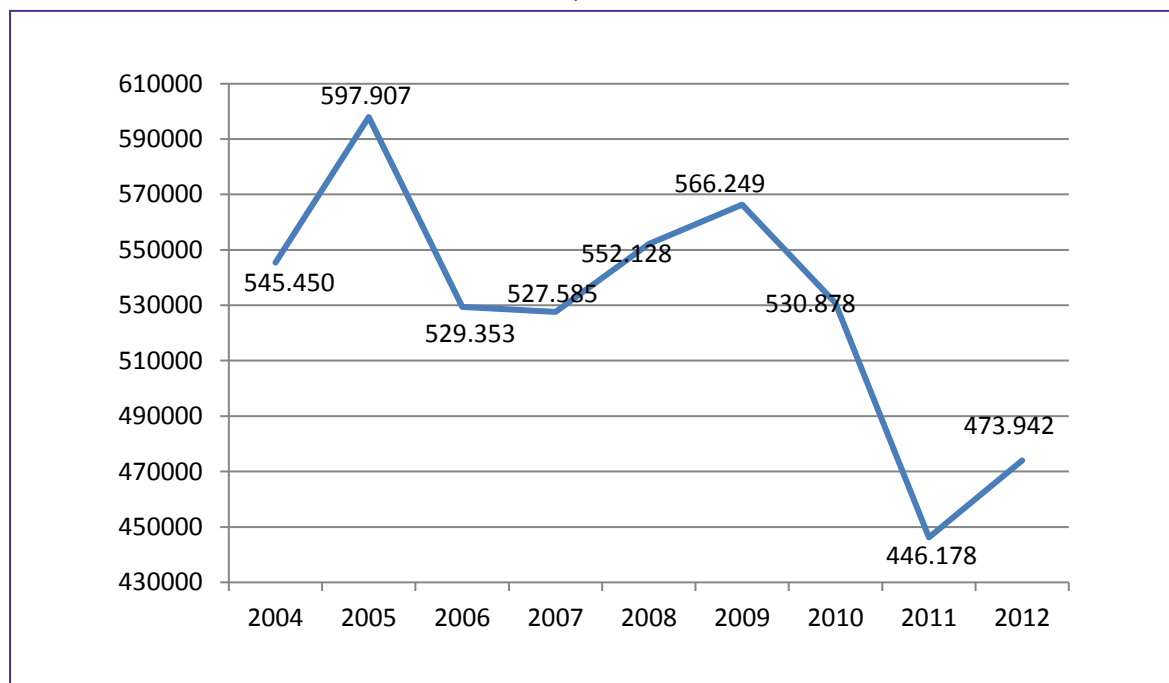
La baja productividad laboral agregada de la economía peruana y su elevada heterogeneidad tienen que ver con la incapacidad del modelo primario exportador de generar empleo de calidad en cantidad suficiente. Esta es una característica estructural del modelo y tiene como resultado una gran cantidad de trabajadores ocupados en sectores de baja productividad, definidos como microempresas con entre dos y cinco trabajadores, en empleo doméstico y como trabajadores independiente sin calificación profesional ni técnica (incluyendo familiares no remunerados). Según cifras de Cepal (2013b), tres de cada cinco trabajadores urbanos ocupados en el Perú estaban empleados en sectores de baja productividad en 2012 (59,4%): la mayor proporción entre los diecinueve países de América Latina considerados en esta medición. Como referencia, la proporción de trabajadores ocupados en empleos de baja productividad en estos diecinueve países en 2012 fue de 46,9% (promedio simple) y de 44,1% (promedio ponderado). Y es que, como ya se mencionó, la minería no genera empleos en cantidad y calidad suficientes ni encadenamientos significativos con el resto de la economía. Por esta razón, es urgente identificar y promover el surgimiento de nuevos motores del crecimiento mediante la diversificación y sofisticación productiva. Nuevamente, es indispensable promover que las pequeñas y medianas empresas crezcan en tamaño y en número para que absorban a los trabajadores independientes sin calificación y a los de microempresas, que laboran en sectores de baja productividad. Sin esto, no será posible alcanzar los objetivos de elevar la productividad agregada de la economía, reducir la heterogeneidad en productividad e incrementar la productividad laboral media.

Finalmente, se debe mencionar el tema de la economía política en la implementación del PNDP. Por lo visto hasta ahora del manejo de la política económica del actual gobierno, no parece plausible que el MEF y los ministerios afines a su titular (casi todos) vean con agrado el plan. Como se señaló, este representa el más serio alejamiento oficial de la ortodoxia neoliberal, por lo cual, la viabilidad de su implementación está aún “por verse”. Nuevamente, el MMM 2015-2017, aprobado durante la cuarta semana de abril pasado, no lo menciona para nada. Más allá de la formalidad y de las declaraciones, la mejor evidencia sobre la voluntad política de llevarlo a cabo, o no, se verá durante el proceso de programación, formulación y aprobación del Presupuesto General de la República para el año fiscal 2015.

ANEXO 2

GRÁFICO A2.1

Región Moquegua: producción minera 2004-2012
(miles de nuevos soles a precios constantes de 1994)



Fuente: INEI



OXFAM