CIES
consorcio de investigación económica y social

ELECCIONES REGIONALES 2014
PERÚ
Consorcio de investigación económica y social - CIES
Centrando el Debate Electoral

PROPUESTAS DE POLÍTICAS PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018

PROPUESTAS DE POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD REGIONAL

CRISTINA SÁNCHEZ ROCHA Y GONZALO NEYRA ARAOZ
INVESTIGADORES

CRÉDITOS

© CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (CIES).
Calle Miguel Soto Valle 247, Lima 17
Telefax [51-1] 264-9855
www.cies.org.pe

Primera edición: Lima, marzo del 2015
Coordinación de la publicación: CIES
Corrección de estilo: Melody Toledo
Diseño y diagramación: Carmen Inga y Rocío Castillo
Ilustraciones de carátula e interiores: Víctor Sanjinez

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan las posiciones del CIES y de los auspiciadores.

CONTENIDO

Presentación

Abstract

1. Las regiones en el contexto de la internacionalización económica

2. Diagnóstico de la situación actual de las regiones peruanas

3. Opciones de política regional

4. Identificación de ganadores y perdedores

5. Obstáculos para la implementación

6. Consideraciones para la implementación de políticas de competitividad regional

7. Referencia bibliográficas

PRESENTACIÓN

Las elecciones regionales del 2014 dejaron un camino de retos y oportunidades para los nuevos gobiernos regionales. En los siguientes cuatro años no solo deberán enfrentar los múltiples problemas de las gestiones anteriores, que incluyen graves denuncias de corrupción, sino también un contexto caracterizado por un menor crecimiento económico, la persistencia de la conflictividad social y una mayor exigencia de la ciudadanía por asegurar avances y generar un mayor desarrollo que beneficie al conjunto de la población.

En dicho marco es fundamental que los gobiernos regionales puedan implementar, dentro de sus atribuciones legales y presupuestales, políticas y programas basados en evidencia, y que formen parte de una visión clara y consensuada sobre el tipo de desarrollo que se busca para cada región. En este objetivo la comunidad académica puede y debe aportar, como lo ha venido haciendo el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) en los últimos años junto a sus 48 instituciones asociadas.

El presente documento, elaborado por Cristina Sánchez Rocha y Gonzalo Neyra Araoz, forma parte de veintiséis propuestas de política formuladas en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral", las mismas que buscan brindar información y opciones de política a los nuevos gobiernos regionales en siete dimensiones: planificación estratégica, competitividad regional, reducción de la pobreza y desarrollo productivo, gestión sostenible de los recursos naturales e industrias extractivas, cambio climático, gobernabilidad y lucha contra la corrupción, y derechos humanos y género.

Queremos agradecer a las entidades auspiciadoras que permitieron la elaboración de estos documentos, entre ellas la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid); la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan); el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF); el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés); los programas Buen Gobierno y Reforma del Estado, ProAmbiente y Estado Orientado a la Ciudadanía de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ); la Cooperación Belga al Desarrollo; el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá (DFATD, por sus siglas en inglés); la Fundación Friedrich Ebert (FES); el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Programa ProGobernabilidad de Canadá; y el Proyecto

Conservación de Bosques Comunitarios (CBC-BMU) implementado por GIZ bajo el marco de la iniciativa IKI.

Este agradecimiento se extiende a los aliados estratégicos del proyecto, como el Jurado Nacional de Elecciones; el Acuerdo Nacional; la Asociación Civil Transparencia; la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN); el Consejo de la Prensa Peruana; el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC); el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA); la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y el Ministerio del Ambiente. Finalmente, un agradecimiento especial al equipo de la oficina ejecutiva del CIES, a los autores de los documentos de política, a nuestras instituciones asociadas que colaboraron con la presentación de las propuestas en sus respectivas regiones, y a las autoridades regionales electas que participaron en los eventos convocados en el marco del proyecto.

Javier Portocarrero Maisch
Director Ejecutivo

Eduardo Castillo Claudett
Coordinador de proyecto

ABSTRACT

Los gobiernos regionales pueden tener un rol determinante en la generación de ambientes competitivos que impulsen el crecimiento regional, a través de medidas adecuadas y un eficiente uso de los recursos públicos.

El presente documento presenta un conjunto de propuestas de política para el desarrollo de la competitividad regional para el periodo 2015-2019. Para ese fin, constituyen elementos clave impulsar la infraestructura en las regiones, principalmente de caminos, tomando en cuenta que la geografía del país impone altos costos de transporte a las regiones andinas y amazónicas, condicionando su integración territorial. Asimismo, la formación y capacitación del capital humano, especialmente de los jóvenes que se van a insertar en el mercado laboral, la promoción de ciudades intermedias, y el desarrollo productivo y empresarial, resultan factores determinantes para impulsar la competitividad regional.

1. INTRODUCCIÓN

Perú ha tenido una década de crecimiento excepcional, con una tasa promedio que ha superado el 6% anual, lo que ha situado al país entre los países líderes en la región. Este crecimiento ha estado impulsado, en buena medida, por la exportación de *commodities*, especialmente los vinculados a las actividades extractivas. Sin embargo, la reciente caída de los precios de los minerales y sus efectos en la economía muestran que el crecimiento basado en la exportación de materias primas no tiene sostenibilidad a largo plazo. Esto es reforzado por los bajos niveles de productividad, la escasa diversificación de la estructura productiva y los altos niveles de informalidad.

Frente a esta situación, existen desafíos cruciales para la sostenibilidad del crecimiento. Destacan entre ellos dos: la diversificación de las actividades productivas hacia productos de mayor valor agregado y el mejoramiento de la productividad de la economía en su conjunto. En este sentido, las políticas de competitividad, como complemento para las políticas macroeconómicas estables, constituyen un elemento fundamental para llegar a un crecimiento más sostenible y menos vulnerable (OCDE, 2011). El gobierno es consciente de estos nudos críticos para encaminar la economía por la senda de un crecimiento sostenido e inclusivo y recientemente ha establecido políticas nacionales, como la Agenda de Competitividad 2014 -2018, desde el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC) y el Plan Nacional de la Diversificación Productiva, desde el Ministerio de la Producción. Ambos documentos, que convergen y son complementarios, establecen los lineamientos de la política nacional.

Las políticas regionales de competitividad tienen el reto de adecuar las condiciones, oportunidades y características de cada región -lo cual para el caso peruano es muy relevante- a estos lineamientos nacionales. Los instrumentos planteados desde el ámbito nacional no pueden ser implementados de la misma

manera en todos los departamentos. En ese sentido, los gobiernos regionales, como responsables del crecimiento económico de su territorio, tienen un rol importante en la construcción de las condiciones para que sus espacios se encaminen por la senda del crecimiento y la competitividad.

La competitividad regional, a diferencia de otros conceptos de competitividad, es la capacidad de los territorios para atraer empresas (Porter, 2006). Esta capacidad de competir está estrechamente vinculada a la cercanía a los mercados, por lo que es esencial una dotación de infraestructura que disminuya los costos de transporte y servicios que faciliten el comercio. El desarrollo de mercados internos también es de sustantiva importancia. La oferta de productos de calidad requiere de una demanda interna sofisticada y de factores clave como el desarrollo de capital humano y el acceso a mercados financieros. El desarrollo de mercados internos está íntimamente vinculado al desarrollo de ciudades intermedias que hagan contrapeso a la primacía de la capital que concentra la actividad económica. Estos espacios urbanos compiten por ofrecer condiciones favorables para la atracción de capital, recursos humanos altamente calificados, etc.

En ese contexto, este documento presenta propuestas de política para el desarrollo de la competitividad regional para el periodo 2015-2019 en áreas clave como la dotación de infraestructura regional de transportes, la promoción de ciudades intermedias y el desarrollo productivo y empresarial. Sin duda, las políticas de competitividad tienen más aristas relevantes pero se han priorizado estas áreas, donde el rol del gobierno regional podría ser determinante para coadyuvar el logro de objetivos de las políticas nacionales de competitividad.

El documento, que se pone a disposición de los partidos políticos regionales y del público en general, pretende ser un aporte inicial para la discusión de las políticas regionales de competitividad que en el mediano plazo promuevan regiones más competitivas y que ponga el territorio al servicio de las personas, teniendo en cuenta las particularidades de la geografía peruana. Como toda propuesta, es susceptible de mejoras y está abierta a las contribuciones de quienes estén interesados en la construcción de la competitividad en las regiones peruanas.

2. LAS REGIONES EN EL CONTEXTO DE LA INTERNACIONALIZACIÓN ECONÓMICA

La internacionalización económica, impulsada por los vertiginosos cambios en las tecnologías del transporte y las comunicaciones, está diseñando progresivamente una nueva morfología en los espacios regionales. El resultado es una lógica donde el espacio de redes (flujos de capital, mercancías y conocimiento) se convierte en un referente central de la emergencia y consolidación de nuevas formas y dinámicas territoriales. Las redes van de un nodo a otro creando articulaciones territoriales y determinando la importancia económica de los territorios. En ese sentido, aquellos espacios territoriales que no están conectados a las redes quedan completamente al margen y son excluidos; por lo que ciertos territorios, anteriormente importantes, podrían perder su rol hegemónico e incluso entrar en decadencia, mientras otros que fueron marginales o de importancia secundaria podrían llegar a ser protagonistas de la nueva economía al insertarse al nuevo sistema del mundo (Caravaca, 1998). En tal contexto, la configuración resultante de territorios (regiones) al interior de los países se puede clasificar según la siguiente tipología:

a. *Economías regionales dinámicas;* son territorios en los que se ubican ciudades densamente pobladas con alta actividad en innovación. Sus economías, con alta participación de los servicios en los sectores intensivos en conocimiento, se basan en una fuerza de trabajo altamente educada. Por lo general,

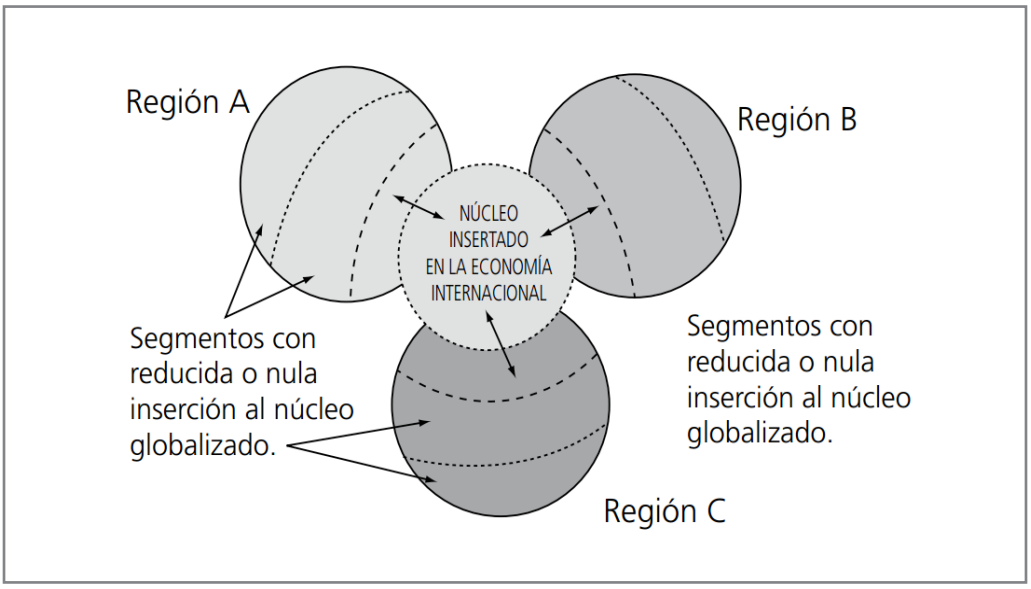
se ubican en territorios acotados con ventajas en la generación de economías de aglomeración y bajo costo de conectividad, lo que hace que estas regiones tengan en promedio un PBI per cápita muy alto respecto a otras regiones del país.

b. *Economías regionales de enclave;* basadas en la presencia de grandes empresas que exportan alguna materia prima a los mercados internacionales de *commodities* (Daher 2003) o exportan manufacturas a base de la maquila. Este tipo de economías se dan generalmente en países en desarrollo y su común denominador es el escaso valor agregado que incorporan a las exportaciones, así como la nula vinculación de su actividad extractiva al resto de actividades económicas dentro del territorio. Estas regiones, en algunos casos, han multiplicado tanto sus lazos con los mercados internacionales (otros nodos) que han visto debilitada la relación con sus centros tradicionales. Esta vinculación con la periferia (directamente a la economía internacional) de los países en desarrollo tiene mucha relación con los niveles de apertura que cada país ha logrado.

c. *Regiones con economías rezagadas;* solamente responden a débiles demandas locales, con presencia mayoritaria de pequeños productores rurales y mercados internos escasamente desarrollados, dada la ausencia de ciudades vinculadas a un nodo. Dentro del aparato productivo regional existen amplios segmentos de economías de subsistencia, de informalidad o incluso de autoconsumo. A pesar de su baja competitividad, estas actividades son grandes generadoras de empleo pero tienen baja productividad y, consecuentemente, bajos salarios para la mayor parte de su población.

Desde una perspectiva práctica, las economías regionales muestran características combinadas de estas tipologías (ver figura 1), especialmente de las dos últimas. En este contexto, la política de competitividad regional, además de crear un ambiente para promover un crecimiento regional basado en los fragmentos internacionalizados o globalizados de su economía, debe también fortalecer su estructura económica interna y las condiciones para dinamizar su tejido productivo y, a su vez, desarrollar sus mercados internos.

FIGURA 1
Las economías regionales en el contexto del sistema económico global



Crecimiento económico y competitividad regional

El crecimiento económico regional es, en gran medida, un fenómeno exógeno; es decir, sus principales determinantes no son controlados por la región sino por los factores externos, como los flujos de capital externo, los efectos regionales de la política económica nacional y los mercados, así como la demanda externa por productos de la región.

Los flujos de capitales a la región son de distintos tipos: nacionales o extranjeros. La lógica territorial del capital privado no es la misma que la del público. El capital privado no discrimina entre un territorio y otro, sino que busca la mayor rentabilidad microeconómica y, por defecto, al localizarse en una región determinada, su racionalidad económica puede reconfigurar dicha región, ordenarla e imprimirle características peculiares.

La demanda (especialmente la externa) por productos regionales es otro factor que contribuye a dinamizar el crecimiento económico regional. Los recursos que fluyen hacia la región, producto de las exportaciones hacia mercados con mayor poder adquisitivo, generan una dinámica regional que puede encadenar a los sectores no exportadores. La importancia de este factor es más crítica en regiones que carecen de ciudades consolidadas, con mercados internos locales desarrollados y alta capacidad adquisitiva. En este caso, la demanda internacional es un instrumento ideal para mejorar la calidad de los productos y servicios regionales, especialmente si se trata de productos no tradicionales.

La política macroeconómica que lleva a cabo el gobierno nacional constituye la otra arista exógena que hay que considerar en el crecimiento regional. Si se tiene en cuenta el modelo económico, ya no existen los incentivos para alguna región en particular, por lo que la política económica es única para el país. En tal sentido, es importante considerar los efectos diferenciados que producen en cada región las cuestiones de tipo macroeconómico, principalmente.

Los factores endógenos más relevantes que coadyuvan al crecimiento y la competitividad regional son la dotación de capital físico, principalmente infraestructura; el nivel de desarrollo del capital humano; el impulso de las actividades de ciencia, tecnología e innovación; y la institucionalidad que lidera estas políticas. Estos factores se desarrollan de manera más efectiva cuando las regiones poseen ciudades con capacidad para atraerlos, en base a sus ventajas comparativas y competitivas.

Estas son las aristas donde el gobierno regional puede tener un rol determinante para construir un ambiente competitivo con capacidad de gatillar el crecimiento regional. Una herramienta para la implementación de la política regional es el presupuesto destinado a inversión pública, el cual puede ser definido por los gobiernos descentralizados. Con la descentralización, sus niveles de discrecionalidad sobre cuánto, dónde, cómo y cuándo invertir han aumentado.

3. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS REGIONES PERUANAS

A la enorme brecha entre las regiones en términos de bienestar, se suman los desequilibrios en torno al nivel del desarrollo del ambiente competitivo en sus respectivos territorios y de sus ciudades. En el último reporte de competitividad regional del Instituto de Peruano de Economía (IPE 2014) se da cuenta de este problema.

Los desafíos más recurrentes de la política regional peruana para el próximo quinquenio son básicamente los siguientes:

• Bajo desarrollo exportador en las regiones

En esa línea, un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2013) da cuenta de la correlación entre la ubicación geográfica de los departamentos y la distribución espacial de la actividad económica[1]. Teniendo en cuenta esta correlación, no es novedad que el desempeño competitivo y del

1 La costa, que representa el 13% del territorio del país y donde se encuentran nueve departamentos, tiene una alta densidad poblacional (el 55% de la población se asienta en estos departamentos y genera el 70% del PBI y casi el 80% del PBI industrial). La sierra tiene un 30% de la población y un 25% del PBI. Por su parte, la zona de la selva representa el 50% de la superficie del país con una población cercana al 9,3% del total y una actividad económica que no supera el 5% del PBI nacional.

comercio exterior sea altamente heterogéneo entre las regiones. En la última década, las exportaciones de los departamentos de la costa representaron casi dos tercios del total de las exportaciones del país. Sin embargo, producto del incremento de las exportaciones de minerales, las exportaciones de departamentos de la sierra donde se ubica la actividad minero-extractiva aumentaron su participación en los últimos años (7,6%), destacando entre ellos, Cusco y Huancavelica.

Respecto a la exportación regional con mayor sofisticación, el estudio del BID confirma que las regiones costeras concentran la exportación de bienes con mayor valor agregado, es decir, de tipo manufacturero (alrededor del 75% del total de este tipo de exportaciones). Asimismo, cuando se trata de exportaciones de bienes de media y alta tecnología –que constituyen menos del 5% de las exportaciones totales-, la participación de los departamentos de la costa se incrementa dramáticamente hasta alcanzar el 97% y el 99%, respectivamente (BID, 2013).

Por el contrario, la exportación de productos primarios es una especialización de los departamentos de la sierra; más del 90% de las exportaciones de estos territorios constituyen productos sin valor agregado y exportaciones de recursos naturales. La situación es similar en los departamentos de la selva, donde las manufacturas a base de recursos naturales salen principalmente de Loreto y Ucayali, mientras que departamentos como Amazonas y San Martín tienen una estructura exportadora fundamentalmente de materias primas.

FIGURA 2
Desarrollo exportador y costos de transporte según departamento

Grupos de departamentos según su nivel de desarrollo exportador

Nota: 1. Desempeño exportador bajo; 2. Desempeño exportador intermedio y; 3. Desempeño exportador alto.

Costos de transporte unitario según región

Nota: El mapa muestra el costo de transporte unitario hasta la aduana principal para cada departamento.

Fuente: BID (2013) sobre la base de datos del MTC y la SUNAT.

El diagnóstico del BID (2013) hace una clasificación de departamentos según su desarrollo exportador, en base a un indicador[2]. Los tres grupos identificados son: (1) desempeño exportador alto: Áncash, Arequipa, Cajamarca, Callao, Ica, Lima, Moquegua y Pasco; (2) desempeño exportador intermedio: Apurímac, Junín, La Libertad, Lambayeque, Piura, Puno, Tacna y Tumbes; y (3) desempeño exportador bajo: Amazonas, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali.

De este análisis se puede concluir que los departamentos de la región de la sierra y principalmente los ubicados en la región de la selva, se encuentran rezagados en términos de desempeño exportador. Las exportaciones relacionadas con el sector agropecuario tienen una importancia relevante en las exportaciones de la selva; por su parte, los departamentos de la sierra están marcadamente especializados en exportar minerales. Departamentos como Loreto y Ucayali tienen una matriz exportadora donde el 40% y el 80% del total de sus exportaciones son productos de madera. En la sierra, el cobre representa la mitad de las exportaciones de Cusco, Huancavelica, Áncash y Arequipa. Los departamentos de Cajamarca y Puno tienen exportaciones donde el oro es el principal producto comercializado en los mercados internacionales (60%).

• Brecha de Infraestructura y altos costos de transporte

Considerando lo anterior y teniendo en cuenta los recientes estudios regionales realizados para diversos departamentos de la sierra y la selva (Mendoza y Gallardo, 2011 y 2012), queda claro que un factor ausente para avanzar en la competitividad territorial es la falta de una infraestructura adecuada para conectarse a las zonas de salida de las exportaciones y mayor transferencia tecnológica para elevar la productividad regional. Ello explicaría en buena parte por qué estos departamentos no se están insertando a los circuitos de la economía internacional en un contexto de creciente apertura comercial del país.

Por lo tanto, los bajos niveles de competitividad en las regiones rezagadas están, en buena medida, vinculados a la escasa conectividad que tienen con el resto del país. En efecto, la estructura geográfica del país, al imponer altos costos de transporte a las regiones andinas y amazónicas, ha condicionado la integración de sus espacios territoriales. Ello ha sido reforzado por la escasez de vías transversales y la priorización de carreteras longitudinales en el pasado, especialmente de la costa, como la Panamericana. En ese contexto, como se ha visto, las regiones menos competitivas son las que tienen un indicador más precario en el componente de infraestructura, y, coincidentemente, son las que no están ubicadas en la costa. Esto es más relevante en Perú, donde las dificultades geográficas, como se ha visto, hacen que solo las regiones de la costa tengan mayores ventajas para conectarse a mercados nacionales de envergadura, como el de Lima, y con mercados internacionales.

Los costos de transporte, calculados en base a la distancia a la aduana más próxima, el tipo de superficie a recorrer y las características del territorio, son otra variable clave para la competitividad territorial. Los departamentos con costos unitarios relativamente altos por tonelada son aquellos que se encuentran en

2 Se trata de un indicador unidimensional que combina información sobre el nivel y la diversificación de las exportaciones, este último es el cociente entre las exportaciones y el PIB y número de productos exportados.

la sierra sur, como Ayacucho, Apurímac, Cusco y Puno. Destacan también los departamentos de Amazonas, Cajamarca y San Martín[3].

Sin embargo, la infraestructura no es suficiente para la articulación económica. De acuerdo con Gonzales (2005), la precaria articulación económica entre Lima (que representa casi la mitad de la economía del país) y el resto de regiones reside en las bajas productividades regionales[4], las distancias y la falta de un desarrollo empresarial, lo que hace que las regiones no logren competir con la producción importada. Del mismo modo, no existe un comercio entre regiones periféricas porque producen los mismos bienes y servicios y, por lo general, no poseen ciudades con un tamaño crítico que les permita desarrollar mercados. Es decir, no es posible observar un comercio interregional activo donde, por ejemplo, Huancavelica le vende su producción agraria a Ayacucho, o Cajamarca comercia su producción minera con Lambayeque. Una excepción podrían ser los intercambios de la lana entre la industria textil de Arequipa y las zonas alpaqueras de Puno y Cusco, espacio donde existe una jerarquización de la ciudad de Arequipa que ha desarrollado esta industria generando un cluster textil.

• Ciudades intermedias rezagadas

El área metropolitana de Lima y Callao, que representa el 2,9% del territorio nacional y el 33% del total de la población, concentra más de la mitad de la actividad económica del país (52%). Al igual que diagnósticos anteriores (Gonzales, 2000), los datos más actuales muestran que los niveles de concentración de los distintos recursos en Lima y Callao siguen siendo elevados.

De acuerdo a cifras recientes, Lima y Callao está entre las 30 metrópolis más pobladas del planeta y entre las cinco de mayor importancia en América Latina. Su peso poblacional proyectado para este año es casi 9 millones de habitantes y su tasa de crecimiento demográfico es de 2,1% al año, lo que implica la llegada de alrededor de 120 mil inmigrantes de diversas regiones del país buscando empleo, vivienda y servicios (INEI, 2012). El problema se complica si se tiene en cuenta su nivel de primacía en el resto de ciudades: su tamaño es casi doce veces más grande que la segunda ciudad del país, Arequipa, que a su vez crece a una tasa anual mucho menor (1,3%), lo que hace difícil cualquier contrapeso a su dimensión en el mediano plazo. Otras ciudades como Trujillo, Chiclayo o Iquitos también tienen un peso demográfico pequeño e incrementos poblacionales que no superan a la tasa capitalina.

De mantenerse las actuales tasas de crecimiento, en 2016 el país tendrá dos ciudades que se acercan al millón de habitantes (Arequipa y Trujillo) y nueve ciudades con más de 350 mil habitantes. En este grupo es posible identificar una ciudad en cada macrorregión del país: Arequipa en el sur, Trujillo en el Norte, Iquitos en el oriente y Huancayo en la zona central del país.

Estas ciudades están rezagadas en infraestructura urbana y servicios públicos, condiciones necesarias para la competitividad territorial. Un estudio de la CAF (2010) da cuenta que ciudades intermedias como Arequipa y Piura muestran rezagos, respecto a sus pares latinoamericanas en aspectos clave como ser-

3 Los problemas de estos dos últimos casos también han sido documentados por Mendoza y Gallardo (2011) y Paredes y Cayo (2012), respectivamente

4 Los consumidores limeños demandan poca producción de los territorios del interior, lo que implica que la gran demanda limeña no dinamiza el desarrollo del resto de regiones, sino que está más vinculada con las importaciones del extranjero

vicios de recolección de desechos y la provisión de agua potable. Otros indicadores sobre acceso de los hogares a amenidades y espacios públicos (bienes públicos) ubican a Arequipa y Lima con la oferta más baja de centros culturales de carácter público en el continente; solo el 5,8% de los hogares arequipeños tiene esa posibilidad, la cifra para Piura bordea el 13%.

CUADRO 1
Principales ciudades del país

Área	Ciudad	1993	2007	2016[1/]	Tasa de variación
Centro	Lima y Callao	6.321.173	8.472.935	10.215.639	2,1
Centro	Huancayo	258.209	323.054	372.665	1,3
Centro	Ayacucho	105.918	151.019	188.602	2,1
Norte	Trujillo	509.312	682.834	823.279	2,1
Norte	Chiclayo	424.024	524.442	599.642	2,2
Norte	Piura	277.964	377.496	459.167	1,2
Norte	Chimbote	282.279	334.568	372.485	2,2
Oriente	Iquitos	274.759	370.962	447.261	1,9
Oriente	Pucallpa	172.286	204.772	227.979	3,0
Oriente	Tarapoto	77.783	117.184	151.568	1,5
Sur	Arequipa	619.156	749.291	841.658	4
Sur	Cusco	255.568	348.935	424.427	2,4
Sur	Tacna	74.336	242.451	297.512	2,5
Sur	Juliaca	142.576	216.716	282.765	1,9

[1/] Población proyectada (INEI, 2012)

• Escaso desarrollo de mercados regionales

El escaso desarrollo de mercados regionales constata la ausencia de políticas de desarrollo productivo a nivel descentralizado. El capital físico, tomando como referencia los activos fijos de las empresas, se encuentra concentrado en Lima y Callao (55% del total nacional). Asimismo, aunque con cifras menores, el capital humano también está aglomerado en la capital. Alrededor del 43% de la PEA con educación superior trabaja en Lima y Callao, y en muchos casos son profesionales, técnicos y/o empresarios que han migrado desde las regiones en la búsqueda de mejores salarios y oportunidades[5].

El diagnóstico regional del desarrollo de los mercados de trabajo presenta la misma disparidad regiones-capital y, en términos agregados, un desarrollo precario en todo el país. Tomando como referencia los datos del INEI (2013), se encuentra que la profundización del mercado de trabajo es también más

5 Un estudio de la CAF sobre las ciudades de América Latina muestra que el 82,2% de los migrantes que se dirigen hacia Lima lo hacen en búsqueda de una oportunidad laboral propia o la de un familiar (CAF, 2010).

intensa a medida que el territorio se integra espacialmente mediante la infraestructura vial. Regiones costeñas con mayor integración, como Lima, Arequipa, Ica y Tacna, tienen más de la mitad de su población ocupada como asalariada. Otros departamentos como Moquegua, La Libertad, Piura y Tumbes tienen un indicador por encima del promedio nacional.

En el otro extremo se encuentran las regiones poco conectadas como Huancavelica, Amazonas, Apurímac, y Huánuco, cuyo indicador muestra que solo uno de cada cuatro trabajadores es asalariado y su desempeño es menor que el promedio nacional. Estas regiones tienen empleo mayormente en el sector agropecuario y de servicios, ambos con baja productividad. El empleo agrario es, por lo general, no asalariado en estas regiones, situación bastante diferente que la mostrada en regiones agrarias más desarrolladas como Ica o Lambayeque.

Otro indicador de desarrollo de mercados regionales es la penetración de los mercados financieros en las regiones. De todos los departamentos, Lima es el que tiene mayor desarrollo. Los créditos colocados por el sistema financiero ascienden al 46% de su PBI. Otras regiones como San Martín, Lambayeque y La Libertad siguen en importancia. En contraste, el desempeño de Huancavelica y Pasco está entre los menos desarrollados.

4. OPCIONES DE POLÍTICA REGIONAL

Los nudos críticos de la competitividad regional necesariamente requieren ser objeto de la política pública. Si bien la localización de la actividad económica es un asunto decidido por el mercado y la política económica es una competencia del nivel nacional, es posible aprovechar los márgenes de acción que tienen los gobiernos regionales en el manejo de algunas variables como la inversión pública regional o la posibilidad de establecer programas de promoción del desarrollo productivo en el marco de las políticas nacionales para implementar políticas regionales de competitividad. Las siguientes opciones de política han sido identificadas en estos aspectos:

a. El uso de incentivos gubernamentales expresados en un conjunto de precios relativos, como tasas de interés, impuestos diferenciados y salarios favorables a la inversión privada en las regiones, priorizando a los sectores de transformación y de servicios; que permita superar el estadio de la producción y exportación de materias primas sin mayor valor agregado redistribuible en el territorio.

b. Nula o mínima participación del gobierno nacional en la descentralización económica, dejando este rol exclusivamente a las fuerzas del libre mercado, que, con base en las ventajas comparativas y potencialidades de los territorios, desarrollan las actividades económico-productivas, atraen flujos de capitales e innovación y se vinculan a los mercados internacionales.

c. La promoción de la competitividad regional en base al desarrollo de infraestructura regional, la promoción de ciudades intermedias, la formación de capital humano y el fomento productivo transversal a todos los sectores, en el marco de la política nacional, focalizando esfuerzos en sectores identifica-

dos por el mercado en base al autodescubrimiento, con ventajas y posibilidades para ser competitivos en el escenario internacional, a través de incentivos estatales en base a resultados.

La primera opción de política es bastante atractiva, especialmente si se tiene en cuenta las desventajas que poseen las empresas regionales en términos de costos de producción y transporte respecto de sus pares ubicados en la capital. Un tratamiento diferenciado territorialmente en la tributación y subsidios en el precio de factores (tasas de interés y salarios) permitiría incentivar a empresas externas a la región a localizarse en las regiones. Sin embargo, esta propuesta es susceptible a distorsiones porque la ubicación de las empresas en determinadas regiones incentivadas por las exoneraciones y subsidios no garantiza que la producción sea hecha en la misma región. Es posible que el domicilio fiscal y alguna parte pequeña de su producción se encuentre en la zona pero existirán muchos incentivos para ubicarse donde tiene menores costos, mano de obra mejor calificada y/o mejor conectividad. Asimismo, sería demasiado costoso para el gobierno fiscalizar estas situaciones, dejar de recaudar una proporción de los impuestos y generar salarios artificiales. Finalmente, este tipo de política ya ha sido aplicada en la Amazonía con escaso impacto regional.

La segunda propuesta de política minimiza o anula la acción del gobierno nacional en la promoción del desarrollo regional. La evidencia empírica muestra que, desde una perspectiva territorial, el crecimiento económico basado solo en la dinámica del mercado es eminentemente concentrador y profundiza los desequilibrios territoriales existentes[6]. Esta opción incentivaría una continua especialización de las regiones en la producción de materias primas (principalmente minerales[7]) demandadas en la economía internacional, generando divisas que no regresan en inversión a los territorios. Asimismo, el impacto de estos sectores en el empleo (a excepción de la agricultura) que poseen una productividad bastante baja es muy limitado. Los resultados de esta política en el largo plazo serían una ciudad capital más concentrada, consumidora de las divisas generadas por las regiones del interior y con enorme poder de atracción de población en búsqueda de empleo y mejores condiciones de vida; mientras que en las regiones, la ausencia de mercados maduros generaría economías de enclave en las zonas productoras de recursos naturales, con escasa o nula articulación de los sectores primarios al resto de los sectores de las economías regionales.

El impulso de políticas de competitividad regional mediante la promoción de ciudades intermedias, programas de desarrollo productivo, provisión de capital físico (infraestructura) y capital humano al interior del país (tercera opción) constituye no solo una vía para promover las economías regionales sino también para amortiguar la concentración económica en la capital con todos los problemas de congestión que ello implica. Esta política, además, permitiría en el mediano y largo plazo, con la provisión de infraestructura y capital humano, activar el desarrollo de mercados en las ciudades del interior que tengan mayor

6 De acuerdo a la teoría, las desigualdades regionales en términos económicos deberían desaparecer si las regiones rezagadas tienden a crecer en mayor proporción a las regiones ricas logrando una convergencia en el tiempo (Barro y Sala-i-Martín, 1995). Sin embargo, la evidencia empírica para el país muestra que no ha habido indicios de una convergencia regional en el periodo centralista que caracterizó a los noventa (Gonzales y Trelles, 2004). La situación no ha cambiado mucho para el periodo más reciente, en el que ya se contaba con gobiernos regionales y con un gasto público ejecutado de forma descentralizada (2002-2007). De acuerdo a los hallazgos de Chirinos (2008), no existe evidencias de una convergencia absoluta entre regiones en este periodo.

7 Gonzales (2000) muestra como en los años noventa, periodo que él llama de neocentralismo y neoliberalismo, luego de instauradas las reformas pro mercado, las regiones de la periferia solo han podido dinamizar sus economías en base a los recursos naturales (principalmente minería).

potencial en el país, generando economías de escala y rendimientos crecientes con capacidad de atraer mayor actividad económica y flujos de inversiones a los territorios que permita diversificar la producción y aprovechar las economías de aglomeración. Para ello, será necesario priorizar a las principales ciudades (cuatro en total) en cada macrorregión con potencial de crecimiento. Asimismo, los instrumentos de política en esta propuesta involucran una participación más activa de los otros niveles de gobierno y la sociedad civil regional, lo que implica mejorar las relaciones intergubernamentales a través del fortalecimiento del rol rector del gobierno nacional y de la promoción de una masa crítica de hacedores de política en el ámbito de la promoción de la competitividad regional en las regiones. Esta es la alternativa más viable y con mejores resultados para las regiones del país.

5. ANÁLISIS DE COSTO Y BENEFICIO DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA

Costos de oportunidad y beneficios de las políticas de competitividad regional

Costos de oportunidad	Beneficios potenciales
El producto bruto interno del país puede ser duplicado en 15 años si se integran los espacios regionales a los mercados, focalizando el esfuerzo en sectores con ventajas y posibilidades para ser competitivos. Cuatro ciudades del interior del país (Arequipa, Trujillo, Iquitos y Huancayo) tienen un potencial de crecimiento como ciudades alternativas a Lima y Callao, con posibilidades de ofertar calidad de vida, acceso a servicios y menos congestión.	Empresas regionales, principalmente pequeñas y medianas, vinculadas a actividades económicas con valor agregado localizadas en el territorio constituyen una masa crítica con gran demanda por mejorar su desempeño y participación en la creación de valor agregado. Estas serían beneficiadas con una política de competitividad regional. Los logros más resaltantes estarán en: a) El desarrollo de actividades económicas vinculadas al territorio con mayor valor agregado como la agroindustria, la manufactura, el turismo, entre otros, ofrece a las regiones la oportunidad de generar mayor empleo que otras actividades extractivas. b) La vinculación entre empresas, universidades y gobiernos descentralizados permitirá promover la innovación y mejorar el entorno competitivo de las empresas a escala regional y local. c) Las inversiones en infraestructura vial permitirán el acceso de nuevos espacios al mercado, especialmente regiones pobres como Amazonas, Huánuco y Apurímac. Esta integración permite la profundización de mercados clave (trabajo y crédito) para la mejora de la competitividad regional. d) La evidencia para Perú muestra que si la infraestructura vial crece un 1%, el PBI aumenta alrededor de un 0,218%. e) Alrededor de 120 mil personas se dirigen a Lima y Callao anualmente en búsqueda de oportunidades y trabajo. La promoción de ciudades intermedias tiene el potencial de atraer a buena proporción de esta población y disminuir los costos de congestión territorial en la capital.

Costos de oportunidad	Beneficios potenciales
	Los habitantes de las ciudades priorizadas, unos 2,3 millones aproximadamente, se benefician de una mayor oferta de servicios públicos e inversiones urbanas. Asimismo, la promoción de estas genera un mayor flujo de inversión privada con efectos positivos en el empleo y las oportunidades económicas. En Lima existen 396 mil empresas[10] (el 42,1% del total nacional); muchas de ellas encontrarán incentivos para buscar nuevos mercados y/o localizarse en las ciudades intermedias. Por su parte, las empresas ubicadas en Arequipa, Trujillo, Huancayo e Iquitos (unas 123 mil aproximadamente), lograrán beneficios propios de las aglomeraciones incipientes, traducidos en mayores economías de escala, proximidad a sus mercados y acceso a más proveedores.

10 De acuerdo con información del Censo Económico de 2008.

6. IDENTIFICACIÓN DE GANADORES Y PERDEDORES

Actores afectados por la opción de competitividad regional

Ganadores	Perdedores
Pequeñas y medianas empresas ubicadas en regiones con alta brecha en infraestructura y pobreza que ahora reciben inversión pública para cerrar este déficit.	
Los productores y empresas ubicados en los corredores económicos con potencial de insertarse en clusters productivos y mejorar su competitividad e innovación, destacando aquellos que incorporan valor agregado, generan empleo y se articulan a otras actividades de la región.	Productores indiferentes a la política pública y grandes empresas acopiadoras exportadoras (extranjeras y nacionales) que no tienen interés en formar cadenas con otras empresas o productores.
Pequeños y medianos productores con potencial de crecimiento que tienen interés en asociarse, vender en mercados externos y mejorar así sus productividades y la gestión de sus unidades agropecuarias.	Empresas con posición de dominio en los circuitos de comercialización agropecuaria.
Los habitantes de espacios territoriales que carecen de infraestructura vial y están desvinculados de mercados clave como el financiero y el de trabajo.	Oferentes de crédito y empleo informal en estos espacios, generalmente rurales.
Población que vive en las ciudades priorizadas (alrededor de 2,3 millones) que se benefician de mejor infraestructura urbana y servicios públicos.	Políticos locales y burócratas del nivel distrital de las ciudades que gobiernan de forma descoordinada y que están interesados en mantener el *statu quo* para no perder sus privilegios.
Los habitantes de las zonas periféricas de las cuatro ciudades tienen mayor acceso a la planificación urbana, provisión de infraestructura local y servicios públicos.	Dirigentes barriales y traficantes de lotes con prácticas de ocupación informal del suelo que expanden las ciudades de forma caótica y desordenada.
Las empresas e inversionistas que se localizan o buscan localizarse en las ciudades priorizadas encuentran mayor calidad de vida y condiciones favorables para asentarse, con inversiones y traslado de capital humano altamente especializado.	

7. OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN

a) Promover a las ciudades de Arequipa, Trujillo, Huancayo y Loreto como centros alternativos para promover la competitividad descentralizada y compensar la concentración de la actividad económica en Lima presenta una serie de obstáculos que van desde la inexistencia de figura jurídica alguna que prevea un tratamiento especial a las ciudades que no sean Lima, hasta la dinámica política y presupuestaria que subyace al proceso de descentralización. En el primer caso, la descentralización da, erróneamente, un trato normativo homogéneo a todos los gobiernos locales provinciales sin distinguir si son rurales o de ciudades[9], a pesar que tienen distintas necesidades; por lo que un primer obstáculo a salvar será incluir en el marco normativo e institucional esta nueva figura. Los principales opositores a promover ciudades, con su propio gobierno de rango metropolitano, serían los gobiernos regionales y los municipios distritales de la misma jurisdicción donde se encuentra la ciudad. Existe una suerte de competencia política entre el alcalde provincial de estas ciudades con los alcaldes de los distritos sin considerar que gobiernan el mismo espacio metropolitano. La oposición de los municipios distritales que están dentro de esas ciudades, por su parte, sería la causa de una inevitable disminución de su poder ante un gobierno metropolitano que se haría cargo de las responsabilidades de la ciudad en general.

Otro desafío es el presupuesto de las ciudades. Los recursos actuales de los municipios provinciales que administran ciudades como Trujillo, por ejemplo, no superan los 120 millones de soles; mientras

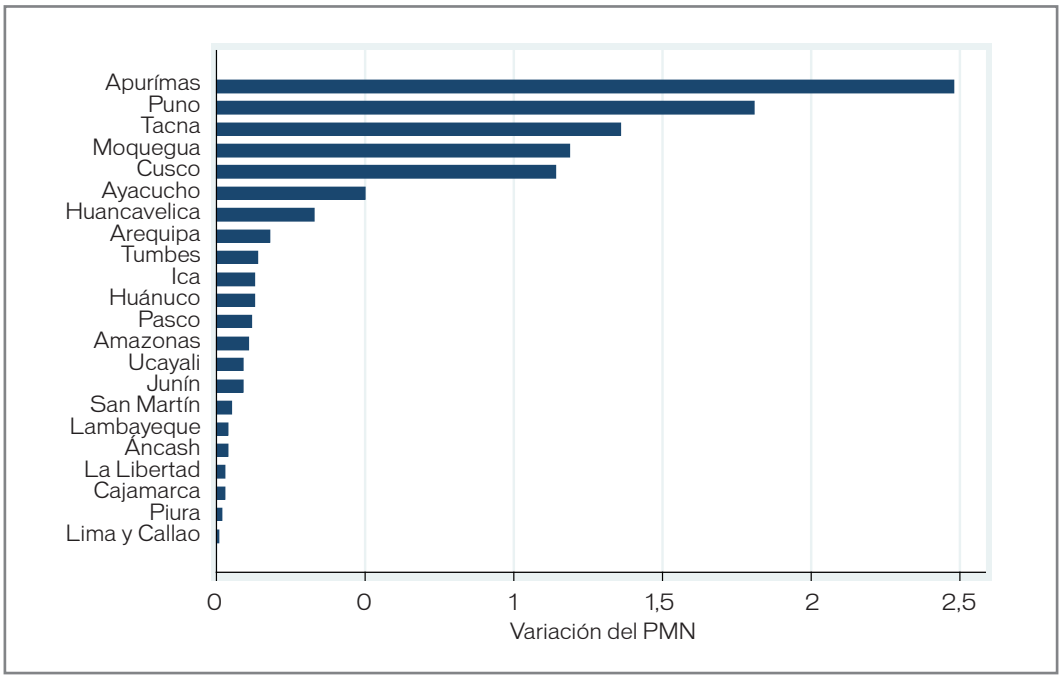
9 En la actualidad, una ciudad no es responsabilidad exclusiva de ninguna institución. Intervienen en ella el gobierno nacional proveyendo seguridad pública o regulación urbana; los gobiernos municipales distritales, que administran una parcela de la ciudad; y los municipios provinciales. Ese nivel de responsabilidad compartida sería, en este caso, el más idóneo para convertirse en un municipio metropolitano.

que en Arequipa llega a los 77 millones. Los municipios metropolitanos necesitarán estar a la altura de las necesidades de sus ciudades para realizar inversiones urbanas y de servicios básicos; por lo tanto, se requerirá de mayores transferencias presupuestarias que necesariamente implican recortes de recursos a otras entidades, y explotar otras fuentes poco ponderadas de las finanzas locales como el impuesto a la propiedad predial y las alianzas público-privadas.

b) Los obstáculos de implementar un programa de promoción del desarrollo de mercados regionales, a través de políticas de desarrollo productivo que permitan promover la actividad económica en las regiones en base al potencial competitivo de cada territorio, son principalmente socioculturales y económicos. Los bajos niveles de confianza y cooperación entre los agentes de un territorio no facilitan el surgimiento espontáneo de asociaciones que, por ejemplo, les permita bajar costos al momento de comprar insumos a gran escala o lograr cantidades críticas que les faculte exportar directamente. En este contexto, se percibe a los actuales programas de promoción del gobierno como una oportunidad coyuntural de facilidades y recursos. El reto es aprovechar la ventana de oportunidad que representa la necesidad de promover mayor crecimiento económico para generar una institucionalidad que implique alianzas público-privadas en cada territorio que le den mayor gobernabilidad a los programas de promoción. Otro desafío es la ausencia de una relación virtuosa entre universidades-gobiernos, locales-empresas; y la poca presencia de la universidad que ha permanecido lejana a las necesidades de innovación del tejido productivo.

c) La provisión de infraestructura vial para integrar a los territorios también tiene problemas relacionados con la rentabilidad de los proyectos. En algunas zonas no existe la suficiente dinámica económica y demográfica, lo que no permite que el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) priorice estas inversiones. No obstante, estudios de la carretera Interoceánica (CAF, 2010), por ejemplo, muestran que los impactos en términos de potenciación de mercados regionales, especialmente de departamentos pobres como Apurímac y Puno han sido altos, lo que garantiza que si bien en sus inicios los proyectos no tienen altos retornos sociales, sí poseen el potencial de promover el desarrollo de mercados en dichas zonas.

Impacto de la Carretera Interoceánica
Cambio en el potencial de mercado %



8. CONSIDERACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD REGIONAL

De acuerdo a la evidencia internacional, el crecimiento regional es un fenómeno fuertemente asociado a la competitividad de los territorios, especialmente de las ciudades. Además, está asociado a la inversión, las mejoras en la productividad laboral y fundamentalmente a las políticas de innovación regional. En el país, el rol de los gobiernos regionales como promotores de las políticas de competitividad e innovación tecnológica y empresarial requieren ser fortalecidos con bastante urgencia, alineando políticas nacionales y regionales.

En las regiones existen algunos esfuerzos iniciales por establecer planes de competitividad regionales como Moquegua (2012), La Libertad (2012), Cusco (2011), entre otros. El desafío más importante de estos instrumentos regionales es consolidarse como documentos orientadores de la política regional en este tema, así como lograr articular los esfuerzos regionales de manera transversal con otras políticas de la misma región y, no menos importante, articularse a la política nacional establecida por el CNC y, recientemente, por el Ministerio de la Producción.

Teniendo en cuenta lo anterior, no hay que perder de vista que los cuellos de botella no son similares en las regiones, tal como lo muestran los diversos estudios regionales realizados hasta la fecha, que analizan los cuellos de botella del crecimiento regional usando la metodología de Haussman, Rodrick y Velasco (1995). Considerando estas limitaciones, los objetivos propuestos para la política regional se focalizan en tres ámbitos sustanciales, donde el aporte de los gobiernos regionales para mejorar la competitividad e innovación en sus estructuras productivas puede ser relevante.

• Desarrollo de infraestructura regional

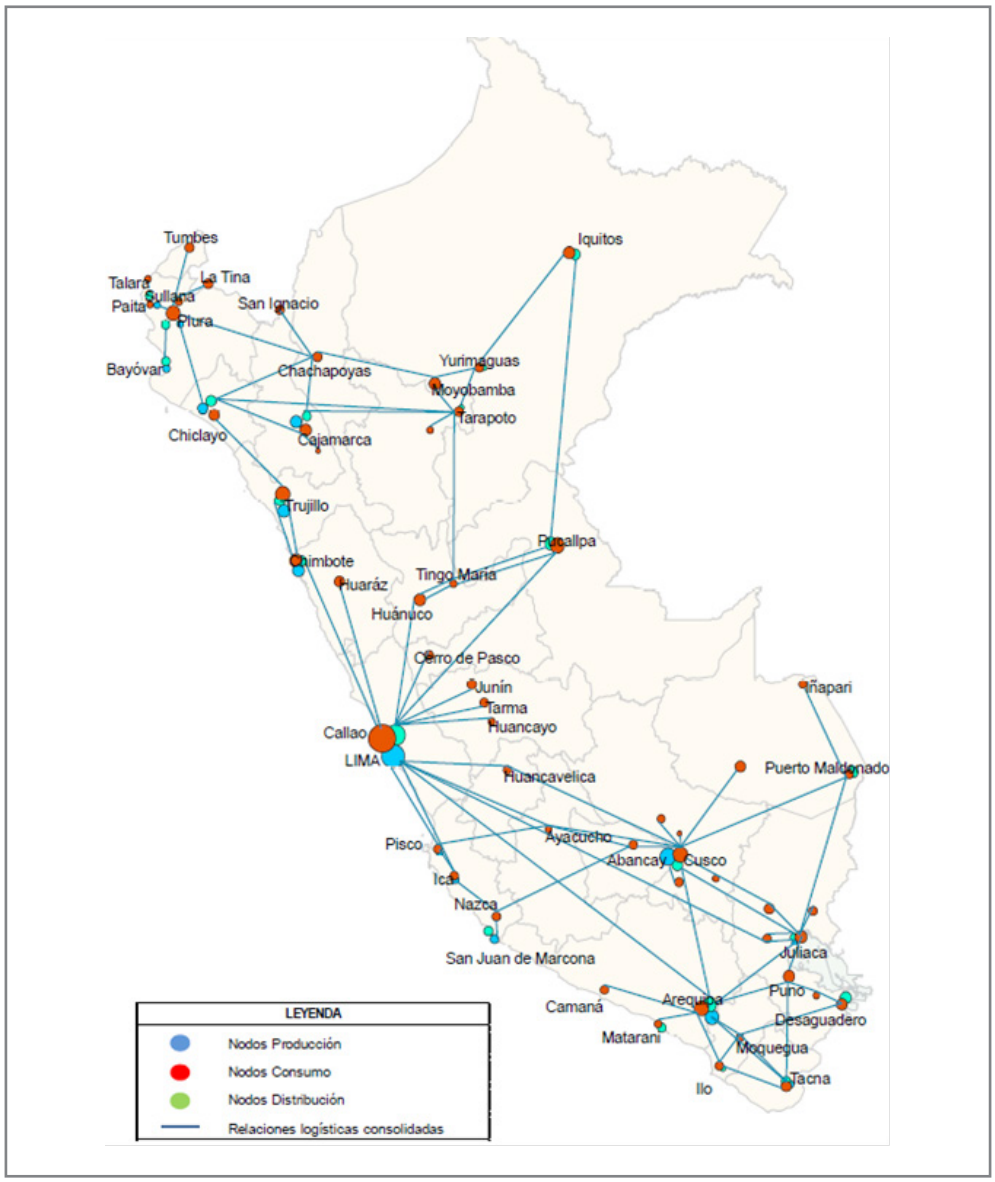
La brecha entre la capital y las regiones en cuanto a las dotaciones de infraestructura contribuye a que las regiones sean menos competitivas. La conectividad y accesibilidad entre los territorios es fundamental pues disminuye los costos para los productores y permite activar el potencial productivo de las regiones, desarrollar mercados en las ciudades intermedias e insertar la oferta de producción regional en los mercados nacionales e internacionales. Por ello, un porcentaje importante de la inversión pública subnacional debería estar enfocada en la construcción de carreteras que conecten a las regiones entre sí y estas con la capital. En este caso, es importante tener en cuenta los costos de operación y mantenimiento que en muchos casos son dejados de lado, lo que conlleva a que las vías construidas se vayan deteriorando. A fin de contribuir de manera más estratégica a la competitividad regional, la infraestructura de transportes y su distribución debe construirse teniendo en cuenta el tipo de actividades productivas que priman en cada región, a fin de priorizar las vías que conecten los flujos comerciales de dichas actividades con los mercados nacionales e internacionales.

En este contexto, para dinamizar las economías regionales, Vázquez y Bendezú (2008) proponen que "lo más apropiado sería realizar inversiones en caminos tanto en Lima como en las regiones", siendo las últimas las de mayor impacto en términos de desarrollo y conectividad. La construcción de caminos que conecten a las regiones entre sí es lo que tiene mayor potencialidad para generar incrementos en el nivel de actividad económica, de acuerdo a los resultados obtenidos en este documento. La construcción de vías dentro de Lima o que conecten a Lima con el resto del país puede generar menores niveles de actividad económica, debido en parte a que esta infraestructura ya existe[10].

Desde una perspectiva nacional, el desarrollo de programas de infraestructura de competitividad debe tener en cuenta los nodos y las relaciones logísticas consolidadas por el mercado, tal como lo muestra el siguiente mapa, en el que se destaca la primacía de las principales ciudades sobre los espacios regionales.

10 El aporte marginal de un kilómetro adicional es más bajo cuando la infraestructura está disponible.

FIGURA 3
Ubicación de los principales nodos de producción, consumo y distribución, y relaciones logísticas consolidadas



Fuente: ALG

En este sentido, la construcción de carreteras longitudinales y de penetración constituiría una medida para la integración entre las regiones y su posterior desarrollo. La ampliación del mercado en estos casos se daría ya no únicamente hacia Lima, sino también entre las diversas regiones, lo que dinamizaría la competitividad regional.

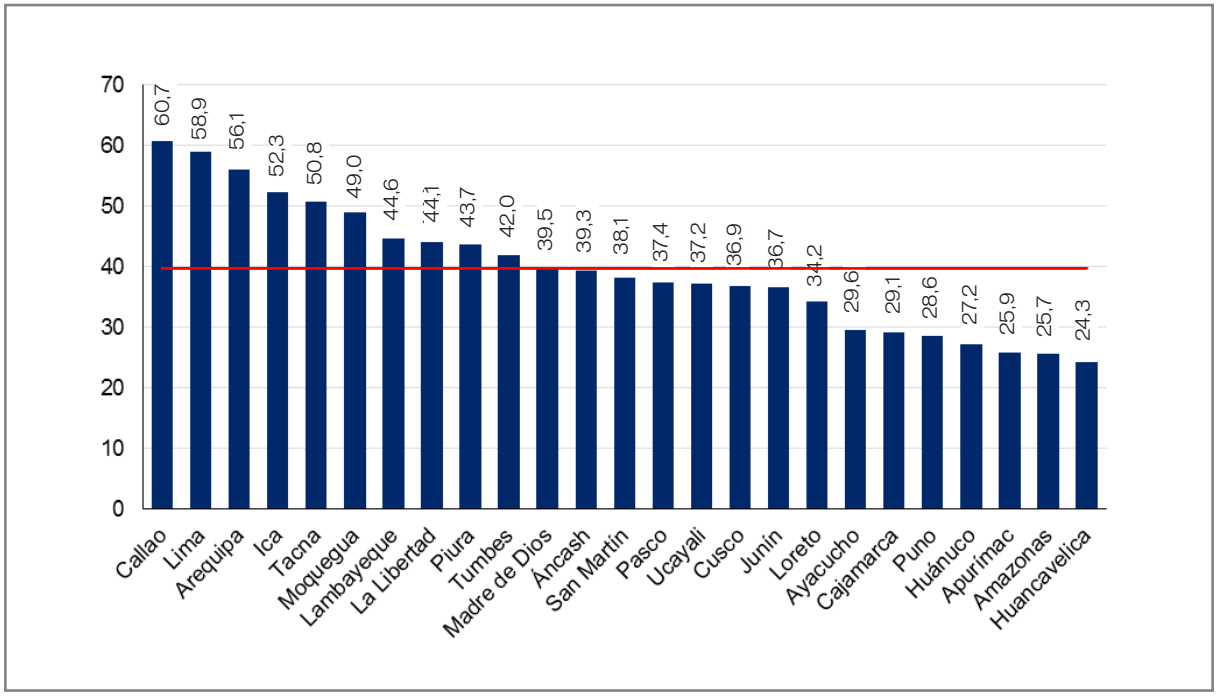
• Fomento de la inversión en capital humano

La adecuada formación y capacitación de las personas, especialmente los jóvenes que se van a insertar en el mercado laboral, constituye un requisito para el incremento de la productividad laboral en las regiones. Se requiere promover una oferta formativa que responda a la demanda actual y potencial del sector productivo regional, por lo que es necesario impulsar la mejora de la educación técnica y universitaria, lo

cual pasa no solo por mejorar la calidad de la oferta que actualmente existe sino también ampliarla, asegurando que esta oferta se corresponda o pueda atender las demandas de las actividades productivas existentes en las regiones. En relación a la educación técnica, donde los gobiernos regionales tienen responsabilidades, no existe una ruta clara sobre cómo mejorar su calidad y ampliar su oferta. Los gobiernos regionales deberían empezar por acercarse al sector empresarial de sus regiones a fin de conocer sus demandas a futuro e ir articulando con los institutos técnicos el desarrollo de programas de formación, debidamente validados, que permitan atender estas necesidades teniendo en cuenta que estas pueden ir variando en el tiempo, por lo que se debe evitar estar rezagados.

Un objetivo concreto a mediano plazo es reducir la brecha entre la región con mayor nivel de trabajadores formales (Callao) y la que está más rezagada (Huancavelica). En la actualidad la distancia es de 2,5 veces. Una reducción a 1,5 veces es bastante razonable para los cinco años siguientes.

Tabla 1
Población ocupada asalariada, según departamento, 2012
(Porcentaje del total de población ocupada de cada departamento)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)

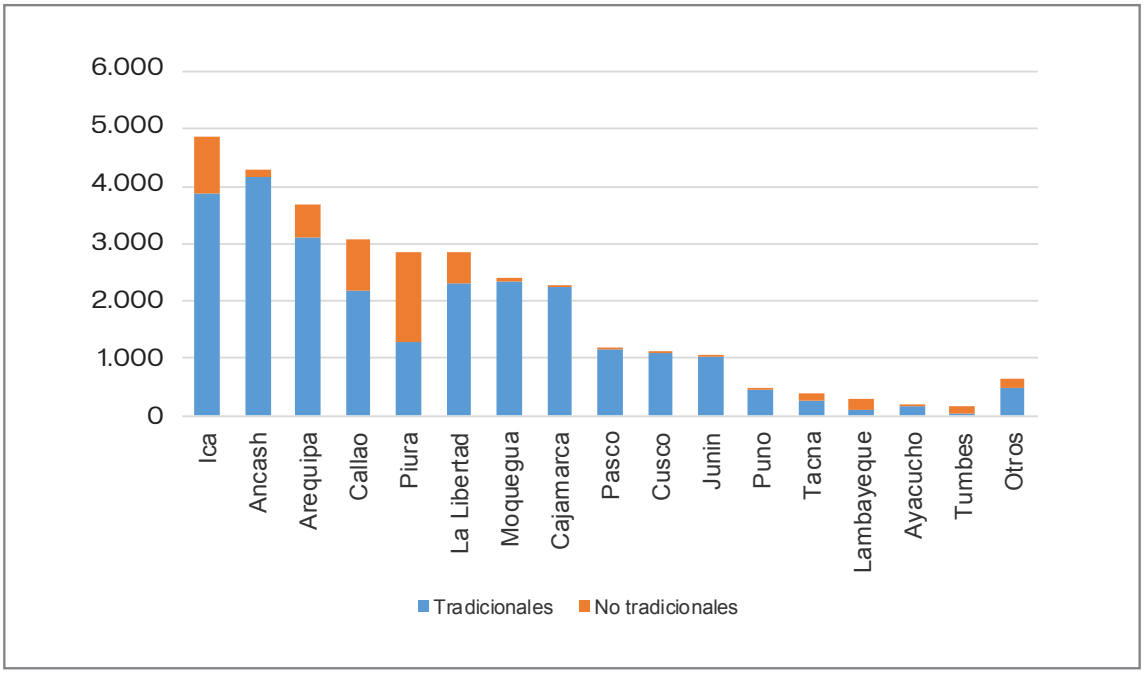
• Fomento del desarrollo productivo y empresarial

Existen dos fuentes que proveen instrumentos para promover el desarrollo productivo y empresarial en las regiones: la oferta de los programas nacionales que llegan a la región y aquellos que pueden ser establecidos por el mismo gobierno regional. Existen programas del gobierno nacional que buscan promover la innovación y competitividad en el país[11]. Estos programas están orientados a brindar incentivos a las

11 Una clasificación de los instrumentos nacionales de promoción del fomento productivo puede verse en Canales (2013).

empresas para que desarrollen actividades de innovación, compensándolas por la poca apropiabilidad de sus beneficios. En tal sentido, correspondería al gobierno nacional integrar a las regiones en la ejecución de sus programas, a través de pilotos a nivel regional y teniendo en cuenta el tejido empresarial de cada región, y desarrollar programas de capacitación que dinamicen el ecosistema de innovación en regiones, a fin de mejorar las capacidades técnicas no solo de los funcionarios de los gobiernos regionales sino también de la academia y del sector empresarial, lo que posteriormente ajustaría esta oferta a las necesidades de sus territorios. Los programas de fomento del desarrollo empresarial deben apuntar a los sectores no tradicionales de las economías regionales, lo que debería potenciar las exportaciones de este tipo, superando la actual situación donde muy pocas regiones tienen una matriz exportadora relativamente diversificada.

GRÁFICO 1
Exportaciones regionales según tipo, 2013



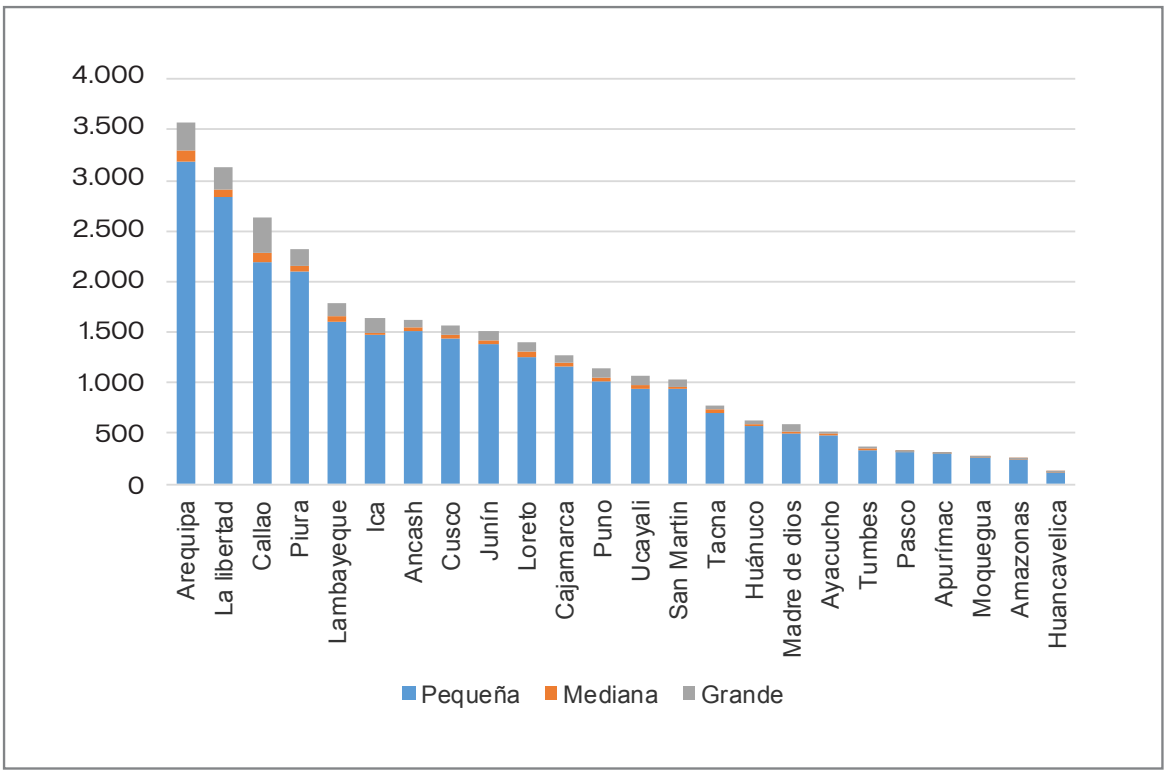
Fuente: SUNAT

De otro lado, los gobiernos regionales y locales tienen la posibilidad de destinar hasta el 10% de su presupuesto para inversiones en la implementación a iniciativas de apoyo a la competitividad productiva, que constituyen fondos concursables para cofinanciar propuestas productivas (planes de negocios); mecanismo al que se le denomina ProCompite. Esto implica que los gobiernos subnacionales pueden destinar más de S/. 2 mil millones al año en iniciativas que fomenten el desarrollo productivo y empresarial mediante el desarrollo, adaptación, mejora o transferencia de tecnología, incluyendo transferencia de equipos, maquinarias, infraestructura, insumos y materiales para los agentes económicos organizados (productores). Si bien desde 2009 se han gastado alrededor de S/. 500 millones en este tipo de iniciativas, no se han realizado evaluaciones del impacto de este instrumento. Además, no existe un mecanismo de supervisión y control de los recursos gastados en estas iniciativas. En tal sentido, se propone hacer una evaluación del ProCompite, a fin de garantizar el adecuado uso de los recursos no solo por parte de productores organizados sino principalmente por las pequeñas y medianas empresas de la región, a fin de proveerles posibilidades de incorporar mejoras técnicas en sus capacidades productivas y de gestión.

La pequeña y mediana empresa son unidades económicas con mayor viabilidad pues tienen mayores posibilidades de crecimiento, en contraposición a la microempresa, que es más una opción de sobrevivencia que de emprendimiento.

Teniendo en cuenta esto, la masa crítica para la política de desarrollo productivo en general (y de ProCompite en particular) en las regiones se puede ver según departamento. Así, regiones como Arequipa, La Libertad, Callao y Piura, que tienen más de dos mil empresas, tienen las mayores ventajas para el desarrollo de mercados regionales con empresas con capacidad de innovar.

Gráfico 2
Número de empresas según departamento por tamaño, 2012[1]



Fuente: Ministerio de la Producción
1/ No incluye a las microempresas

De otro lado, el ordenamiento territorial es importante para el buen desempeño de las actividades productivas. La zonificación y definición de áreas donde se pueden llevar a cabo determinadas actividades productivas permitirá dar certeza a la inversión privada para el desarrollo de sus operaciones económicas. Es decir, los gobiernos regionales deberían ser los encargados de planificar el ordenamiento del territorio de la región a fin de definir, de manera articulada, las zonas donde se podrían instalar las industrias, las residencias y las áreas protegidas.

BIBLIOGRAFÍA

Armendáriz, Edna; Fidel Jaramillo y Luis Felipe Zegarra (2010). *Las barreras al crecimiento económico en Junín*. Lima: CIES, BID

BID (2013). *Muy lejos para exportar: los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales en América Latina y el Caribe.* Washington: BID.

Canales, Maritza (2013). *Propuesta de Ordenamiento y Focalización de Programas e Instrumentos de Desarrollo Productivo y Empresarial*. Lima: Consejo Nacional de la Competitividad.

Carranza, Luis; Juan Gallardo y Renzo Vidal (2012). *Las barreras al crecimiento económico en San Martín*. Lima: CIES, BID, USMP.

Chacaltana, Juan. (2007) *¿Por qué el empleo crece en algunas regiones y en otras no? Naturaleza e implicancias del "boom" del empleo registrado a nivel regional.* CIES: Lima.

Corporación Andina de Fomento (2010) *Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones.* Caracas: CAF

Gobierno Regional de Cusco (2011). *Plan Concertado de Competitividad Regional del Cusco 2011 – 2021.* GRC: Moquegua.

Gobierno Regional de Moquegua (2012). *Plan de Competitividad de Moquegua.* GRM: Moquegua.

Hasman, Ricardo; Dany Rodrick y Andres Velasco (2005) *Growth Diagnostic.* Washington DC.

Iguiñiz Echeverría, Javier. (2000) Acerca de la viabilidad de la descentralización económica. Lima: PUCP *http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD182.pdf*

Ministerio de la Producción (2014). *Plan Nacional de Diversificación Productiva.* (Documento sujeto a consulta pública). Lima: PRODUCE.

Ministerio de la Producción (2013). *MIPYME 2012. Estadísticas de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.* Lima: PRODUCE.

Mendoza, Waldo y José Gallardo (2012). *Las barreras al crecimiento económico en Loreto*. Lima: CIES, JICA.

_____ (2011) *Las barreras al crecimiento económico en Cajamarca*. Lima: CIES, JICA.

OCDE (2011). *OCDE Reviews of Innovation Policy: Perú*. Paris: OCDE.

Porter, Michael (2006) "Sobre la competitividad". Prólogo En: *Políticas para la competitividad. Una experiencia de gobierno.* Madrid: Antoni Bosch Editor.

Paredes, Carlos y Juan Miguel Cayo (2014). *Las barreras al crecimiento económico en Huancavelica.* Lima: CIES, USMP

Subirá Antoni y Antoni Gurguí (2006). *Políticas para la competitividad. Una experiencia de gobierno.* Madrid: Antoni Bosch Editor.

Vásquez, Arturo y Luis, Bendezú (2008). *Ensayos sobre el rol de la infraestructura vial en el crecimiento económico del Perú.* Lima: CIES, BCRP.

Los documentos de política están disponibles en **www.cies.org.pe**

AUSPICIADORES:

ALIADOS ESTRATÉGICOS: