



AGENDA 2022

**Contribuciones para una
mejor gestión pública regional y local**

**Acciones para facilitar el acceso a los mercados
de exportación en las regiones**



Contribuciones para una mejor gestión pública regional y local

Acciones para facilitar el acceso a los mercados de exportación en las regiones

1. Introducción

El boom exportador peruano, que surge a partir de la primera década de este siglo, se fue forjando, en gran medida, gracias a un esfuerzo nacional de consenso, con objetivos de largo plazo, para establecer políticas públicas que promovieran la expansión y ampliación de la oferta exportable, así como la diversificación de mercados y reducción de costos a través del comercio. Esto se observa desde la firma del Acuerdo Nacional en el 2002, con el desarrollo de la Política de Estado N° 22 “Política de comercio exterior para la ampliación de mercados con reciprocidad”², así como la decidida acción de varios gobiernos, en los últimos quince años, para negociar, firmar y poner en vigencia 22 acuerdos comerciales, con una cobertura de casi 60 países, incluyendo el CPTPP, que juntos representan más del 75% del PBI global y el 94% del comercio del Perú con el mundo. Estos tratados establecen reglas de acceso que van más allá de las barreras comerciales en frontera, eliminando aranceles y medidas no arancelarias; también incluyen la homologación de reglas de juego en temas como protección de inversiones, reglas de competencia, temas laborales y ambientales, comercio de servicios, pymes, entre otros. De esta manera, junto a otras políticas públicas internas para el desarrollo exportador, como el Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX³), se buscó ampliar la generación de empleo y generar mayor bienestar de la población. Los resultados son notables, las exportaciones totales pasaron de US\$ 6 883 millones en el año 2000 a US\$ 58 219 millones el 2021, siendo las más dinámicas las exportaciones no tradicionales; estas contribuyeron a la creación de 2 millones de empleos y el desarrollo de 40 000 pymes exportadoras en todo el país, según COMEX (Luna, 2022).

Documento de investigación

Presenta el aporte de los investigadores del Centro de Investigación (CIUP) y la Escuela de Gestión Pública (EGP) de la Universidad del Pacífico, a través de recomendaciones basadas en evidencias, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población y lograr el desarrollo de nuestro país. Los textos pertenecen al proyecto Agenda 2022, en el marco de las Elecciones Regionales y Municipales 2022. El contenido puede ser total o parcialmente reproducido, si se cita la fuente, y no refleja necesariamente la posición institucional del CIUP – EGP.

Este documento se realiza en el marco del proyecto Agenda 2022, con el fin de incidir en la política pública y el debate nacional. “Acciones para facilitar el acceso a los mercados de exportación en las regiones”, fue elaborado por Mercedes Aráoz, profesora principal del Departamento Académico de Economía, profesora de EGP e investigadora del CIUP.

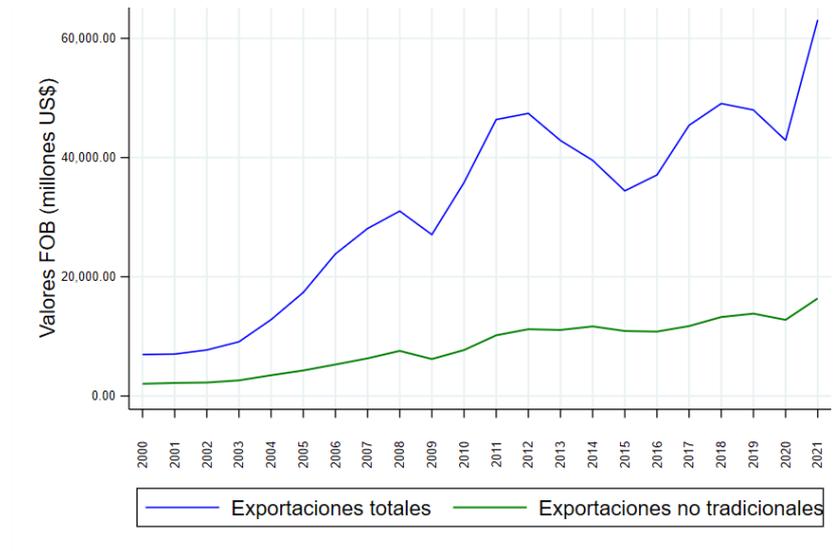
² <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/05/Matriz22.pdf>

³ MINCETUR (2015)

notables, las exportaciones totales pasaron de US\$ 6 883 millones en el año 2000 a US\$ 58 219 millones el 2021, siendo las más dinámicas las exportaciones no tradicionales; estas contribuyeron a la creación de 2 millones de empleos y el desarrollo de 40 000 pymes exportadoras en todo el país, según COMEX (Luna, 2022).

Figura 1

Exportaciones y bienes de servicio



Fuente: BCRP. Elaboración propia

Desde esta perspectiva, el Estado tomó su rol promotor, coordinador y logró subsanar algunas de las fallas de mercado que existen en el caso del comercio exterior. Como señala la literatura, el Estado tiene un papel que cumplir al existir fallas que se erigen como barreras de acceso para las empresas, al mercado extranjero, en especial las más pequeñas, sobre todo en el caso de bienes diferenciados y nuevos productos, comparado con bienes homogéneos, como es el caso de los commodities⁴, cuyo acceso no está limitado y no requiere del apoyo del Estado.

El accionar del Estado se ha visto muy enraizado en el nivel de gobierno nacional, en particular del MINCETUR, como el articulador, interministerial y con las regiones, de las políticas de desarrollo exportador y de PROMPERU como la agencia de promoción del comercio internacional, tal como le corresponde. MINCETUR viene desarrollando el Plan Estratégico Nacional de Exportaciones (PENX) desde el 2003 -2013⁵, formando parte, desde el 2005, del Plan Estratégico Nacional de Competitividad en sus subsecuentes versiones. Sin embargo, aunque las nuevas versiones del PENX han puesto énfasis en los Planes Regionales de Exportación (PERX⁶), aún no se ven mayores índices en cuanto al rol de los gobiernos regionales en la promoción del desarrollo exportador en sus

⁴ Ver por ejemplo Rauch (1996a) sobre las ventajas de las empresas con bienes homogéneos y Rangan & Lawrence (1999) sobre las asimetrías de información y las estrategias de las empresas en la búsqueda de nuevos mercados y socios comerciales, entre otros.

⁵ El PENX 2003-2013 fue creado con el DS N° 002-2003-MINCETUR, publicado el 12 de enero del 2003. Allí se establecía adicionalmente una comisión multisectorial mixta permanente encargada de elaborar, proponer y monitorear el PENX. Luego en el 2015 se decide la actualización a través del PENX 2025 con la RM N° 051-2015-MINCETUR, del 18 de febrero del 2015.

territorios, no solo a nivel del planeamiento, sino de su articulación con sus instrumentos de gestión y presupuestos. La realización de los PERXs es de carácter voluntario, ha sido el trabajo del MINCETUR de proponerlos y facilitar a los gobiernos regionales para que se realicen, incluso se les ha motivado a crear los Comités Ejecutivos Regionales Exportadores (CERX), donde concertarían el sector público y privado regional para darle seguimiento, pero no han sido creados en todas las regiones y por lo mismo, se observa una baja ejecución de los planes.

Este documento de trabajo plantea a los actores políticos que sean electos en las próximas elecciones, que retomen estos modelos de planeamiento, incluyendo un mayor análisis de las condiciones de acceso a los mercados internacionales, para que sus acciones de política pública sean más efectivas para el desarrollo del tejido empresarial de sus respectivas regiones y con ello mejorar la calidad de vida de sus conciudadanos.

La relevancia pública de un gobierno regional o local está en su capacidad de ofrecer bienes y servicios públicos que incrementen la competitividad de los sectores privados en sus territorios, de manera inclusiva, para la generación de empleos formales y con ello reducir la pobreza de manera sostenible. Plantearse qué bienes y servicios públicos y qué acciones de política pública son requeridos para que sectores productivos como la agricultura familiar, de pequeña y mediana capacidad, así como las MYPES de otros sectores como los servicios, se integren a las cadenas globales de valor y les permita tener ingresos dignos y capacidades productivas sostenibles social y ambientalmente, es prioritario. Es parte de una agenda moderna de desarrollo, que permite mejorar el bienestar de la población involucrada en la actividad productiva, asegurar sus derechos humanos y, a su vez, condiciones de vida que estén acordes a la sostenibilidad ambiental del territorio. Estos son parte de los objetivos de desarrollo sustentable al 2030, a los que el Perú se ha comprometido y, también parte de la agenda de políticas públicas que facilitarán el acceso a la OCDE.

Es por ello que, en este documento, a partir de los pilares y lineamientos del PENX al 2025, se hará un mapeo de los principales diagnósticos y propuestas que surgen de los PERX vigentes, que deberían ser incluidos y mejorados en los planes de desarrollo de las futuras autoridades regionales, y conectados a los procesos presupuestales respectivos.

⁶ MINCETUR & Gobierno Regional de Amazonas (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de Áncash (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de Apurímac (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de Arequipa (2018), MINCETUR & Gobierno Regional de Ayacucho (2017), MINCETUR & Gobierno Regional de Cajamarca (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de Cusco (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de Huancavelica (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de Huánuco (2018), MINCETUR & Gobierno Regional de Ica (2018), MINCETUR & Gobierno Regional de Junín (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de La Libertad (2016), MINCETUR & Gobierno Regional de Lambayeque (2017), MINCETUR & Gobierno Regional de Lima (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de Loreto (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de Madre de Dios (2018), MINCETUR & Gobierno Regional de Moquegua (2017), MINCETUR & Gobierno Regional de Pasco (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de Piura (2018), MINCETUR & Gobierno Regional de Puno (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de San Martín (2018), MINCETUR & Gobierno Regional de Tacna (2018), MINCETUR & Gobierno Regional de Tumbes (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de Ucayali (2019).

2. Antecedentes

Como se mencionó anteriormente, los gobiernos regionales son actores claves para promover la competitividad del tejido empresarial en su territorio, cumpliendo con su rol de agentes que pueden aminorar fallas de mercado, internalizar externalidades, es decir, reducir costos de transacción no generados por las empresas en sus transacciones y proveer bienes y servicios públicos para permitir a los emprendedores locales y regionales el acceso a los mercados. Sin embargo, según lo que se observa los gobiernos regionales no tienen una obligación legal para desarrollar la competitividad regional exportadora. Como se mencionó en párrafos anteriores, el MINCETUR ha promovido la realización de los PERX, con relativa buena respuesta en muchas regiones, pero no tiene un carácter obligatorio para las autoridades regionales. Los PERX no están atados a los instrumentos de planeamiento y gestión que se deben tener para lograr tener recursos presupuestales, ni siquiera se han usado dentro de los programas de incentivos del MEF, como los programas presupuestales (presupuestos por resultados) aunque el MINCETUR lo ha propuesto en el PENX 2025. Se hace necesario por lo tanto mejorar la gobernanza de esta política nacional de desarrollo exportador en las regiones, a través de un marco normativo adecuado para la coordinación intergubernamental e intersectorial.

La literatura señala que, en el comercio internacional, las empresas que recién inician su búsqueda de acceso al mercado internacional o producen productos heterogéneos, en contraposición a productos homogéneos, enfrentan problemas de asimetría de información, costos de transacción en la búsqueda de nuevos compradores (y proveedores), en la oferta de seguridad de calidad de productos o de cumplimiento de contratos, donde la institucionalidad del propio país de origen es clave para dar confianza al adquiriente; problemas para internalizar economías de escala externas a las firmas o efectos salpicadura de firmas grandes o existentes en el mercado, escasez de bienes públicos⁷ de soporte, entre otras fallas posibles. Es entonces que las políticas públicas relacionadas a promoción de exportaciones se vuelven clave, así como la existencia de agencias estatales especializadas en comercio exterior; pero no solo deben circunscribirse a las políticas nacionales, existe una subsidiaridad importante en los niveles subnacionales en la provisión de políticas y bienes públicos para el impulso exportador dentro de sus territorios.

Por ejemplo, la literatura señala que mejores instituciones (que determinan mejores reglas de juego, institucionalidad), fomentan la exportación de bienes diferenciados, al reducir costos de transacción y esto podría trasladarse a espacios geográficos más cercanos al desarrollo empresarial. Así, Berkowitz y Moenius (2008), al referirse al caso del éxito de las economías asiáticas, señalan que la mejora institucional que experimentaron les proveyó una ventaja comparativa en aquellos sectores productivos intensivos en el uso de instituciones (sectores altamente integrados a la economía mundial, como aquellos que conforman parte de cadenas globales de valor). En un trabajo previo (Berkowitz et al., 2002) los autores muestran a través de un modelo teórico la importancia de las instituciones para el comercio internacional. En particular, encuentran que buenas instituciones fomentan

⁷ Rauch (1996b) señala la existencia de información que, al no ser privada, puede generar comportamientos de polización (Free Ryder) entre las firmas y de allí, el valor que una agencia pública administró la información y servicios como bien público.

las exportaciones de bienes diferenciados al crear una ventaja comparativa sobre la base de una reducción de los costos de transacción, que tienden a ser mayores en los bienes diferenciados por las distintas características que poseen y muestran que la evidencia empírica se está en línea con las conclusiones del modelo. Desde esta perspectiva, se podría afirmar que gobiernos subnacionales que aseguren una institucionalidad pública que promueva la actividad exportadora, podrían atraer mayores inversiones a sus localidades, por ejemplo, y con ello generar más empleo de calidad.

La evidencia empírica de varios casos en Latinoamérica muestra que las políticas y estrategias promotoras de exportaciones tienen impactos en la introducción de nuevas empresas, sobre todo de productos diferenciados. Los autores atribuyen este hallazgo al hecho de que las políticas están orientadas a cubrir problemas de información asimétrica, los cuales tienden a manifestarse en los mercados de bienes diferenciados más que en el de los homogéneos. Además, se argumenta que la política puede no haber sido lo suficientemente fuerte⁸ como para motivar una mayor diversificación⁸. Otros trabajos⁹ indican que las agencias de promoción tienen un efecto positivo sobre la exportación de bienes diferenciados en el margen extensivo, mientras que la presencia diplomática sobre el margen extensivo de bienes homogéneos. Así podríamos pensar que una estrecha colaboración de los gobiernos regionales con PROMPERU podría tener resultados para ampliar la diversificación de bienes y de mercados para los potenciales segmentos exportadores de las regiones y continuar con el trabajo de la Cancillería para la expansión del comercio de las exportaciones en su conjunto.

Por ello, se puede decir que las acciones públicas como el plan de desarrollo exportador (PENX) y agencias (MINCETUR, PROMPERU) que ejecutan acciones en este sentido tienen toda la relevancia, pero consideramos que su alcance es insuficiente si no se ejecutan en el territorio fuente de esas potenciales exportaciones.

Es cierto que en los años recientes se ha hecho algunos esfuerzos de planeamiento en las regiones para establecer políticas de desarrollo productivo a partir de las miradas territoriales, orientados al mercado internacional. Los más importantes han sido los Planes Estratégicos Regionales Exportadores (PERXs)¹⁰ y el desarrollo de planes de competitividad regional por las nuevas agencias regionales de desarrollo (ARD), que surgen como una recomendación del proceso de invitación a formar parte de la OECD¹¹. Ambos casos se han desarrollado bajo modelos participativos. Sin embargo, no se ve conexión entre estos procesos de planeamiento, que al parecer incluyen a varios actores de la región, ni tampoco cómo estos procesos de planeamiento se convierten en acciones, que van desde los planes regionales de desarrollo concertado (PRDC), pasando por sus planes estratégicos institucionales (PEI) y sus respectivos planes operativos institucionales (POI) a los presupuestos anuales correspondientes, rompiendo con el proceso tradicional de asignación presupuestal inercial, que no posee una evaluación contundente de que se está impactando en el desarrollo regional, aunque fue parte de la expectativa del desarrollo de los PERX. Tampoco se ve cómo

⁸ Ver en el caso de Costa Rica en Martincus y Carballo (2010b), Álvarez y Crespi (2000) en el caso de Chile, Martincus y Carballo (2010a) en el caso de Uruguay y en el caso de Perú, Martincus y Carballo (2010c). En este último, los resultados indican que los programas sí tienen un efecto positivo sobre las exportaciones, y se manifiestan a través del margen extensivo, esto es, a través de un aumento en los mercados de destino y el incremento de los bienes exportados; mientras que no encuentran un efecto significativo robusto a través del margen intensivo.

⁹ Martincus et al. (2010)

¹⁰ Los últimos en el año 2019.

¹¹ Algunos de los documentos que analizan el caso peruano son OECD (2016), OECD (2017a), OECD (2017b).

es que articulan con el Gobierno Nacional, los ministerios y sus procesos de planificación, es decir sus respectivos planes estratégicos multianuales sectoriales (PESEM) y otros instrumentos de gestión. Por ejemplo, podríamos preguntarnos cómo estar en agenda. Felizmente se cuenta con el PENX y los PERX como referente para empezar desde las nuevas gestiones a interconectar estas piezas y hacerlas operativas con miras al mejor desempeño exportador. De allí que a continuación se hace una revisión de los mismos y se resaltan aquellas acciones que podrían contribuir con la inserción al mundo de un mayor número de empresas locales. Sobre ellos, es necesario resaltar la necesidad de establecer instrumentos legales de coordinación. Los nuevos gobernadores podrían proponer una mejor forma de articular estas acciones.

3. Análisis del Plan Estratégico Nacional Exportador y Plan Regional Exportador de los 24 departamentos del Perú

El PENX (MINCETUR, 2015) plantea como objetivo principal “la consolidación de la presencia global del Perú mediante la internacionalización de la empresa peruana”. Esta es una actualización del PENX 2003 -2013, que ya había tenido acciones efectivas en este sentido y evalúa las lecciones aprendidas en el proceso de implementación. Por ello ahora se focaliza más en las brechas de competitividad, entendidas como factores internos que limitan la capacidad exportadora de las empresas peruanas.

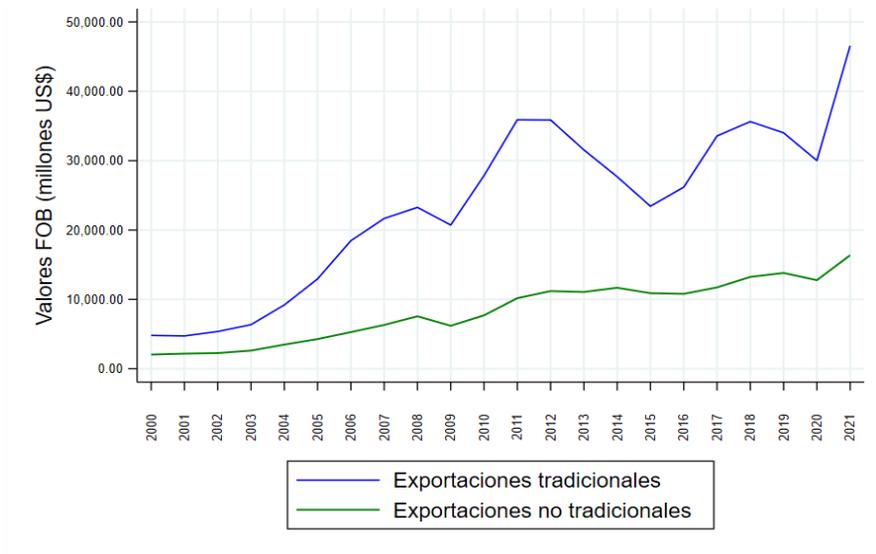
Dentro de la visión para el desarrollo de las exportaciones peruanas, se valora la motivación de las exportaciones no tradicionales y la diversificación de la oferta exportable, que se encuentra aun altamente concentrada en exportaciones tradicionales, principalmente relacionadas a la minería, lo que expone a la economía a la fluctuación de los precios de los commodities.

La política comercial del país desde inicios del siglo (PENX 2003-2013¹²) se enfocó en la inserción de Perú en la economía internacional a través de acuerdos comerciales y el aprovechamiento de la participación en estos para la modernización tecnológica, adopción de know how, ampliar la movilidad de factores, entre otros. Según señala el PENX (MINCETUR, 2015), durante dicho período, el valor de las exportaciones de bienes y servicios peruanos se incrementó hasta en casi cinco veces (crecimiento promedio anual de 15.1%), proceso que continuó, como se observa en la Figura 1. En particular, el crecimiento de las exportaciones peruanas durante el período del PENX 2003-2013 fue atribuible en un 63 % al margen intensivo y un 37 % al margen extensivo, es decir, el incremento de las exportaciones fue principalmente de productos existentes a nuevos mercados (MINCETUR, 2015). Estos resultados se extienden a la fecha, a pesar de la pandemia, los sectores exportadores tradicional y no tradicional siguieron en expansión, pero no ha variado la composición de nuestras exportaciones totales. (ver Figura 2 y Figura 3).

¹² La política comercial planteada por el PENX 2003-2013, para atender el objetivo de la consolidación y aprovechamiento de los acuerdos comerciales, se planteó los siguientes objetivos estratégicos: (i) desarrollo de la oferta exportable; (ii) desarrollo de mercados; (iii) facilitación de comercio; y (iv) desarrollo de una cultura exportadora, la consolidación y aprovechamiento de los acuerdos comerciales.

Figura 2

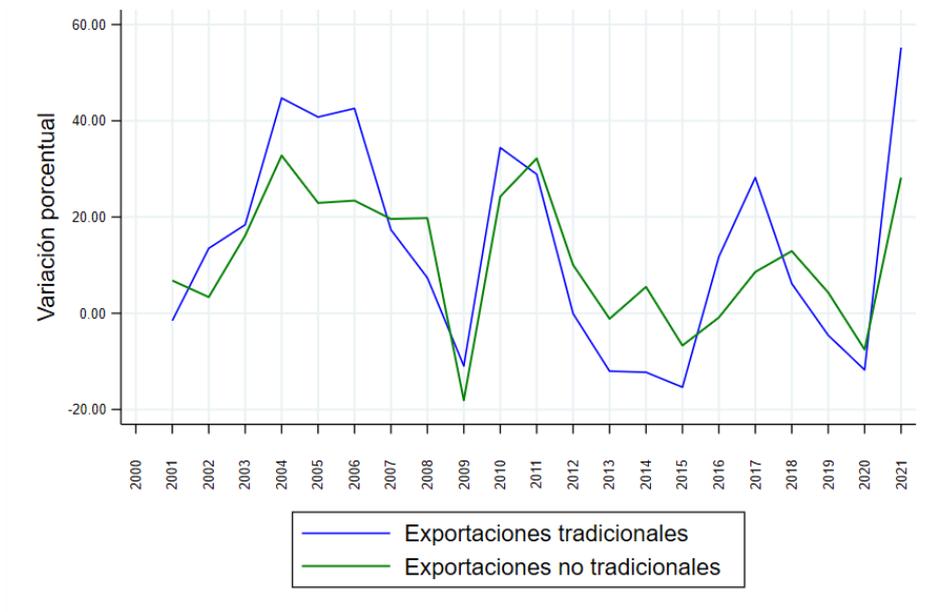
Exportaciones y bienes de servicio



Fuente: BCRP. Elaboración propia.

Figura 3

Crecimiento de las exportaciones

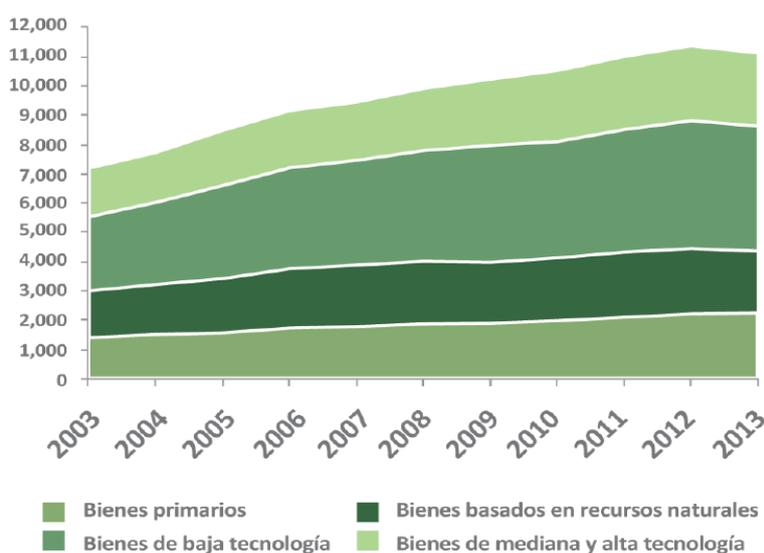


Fuente: BCRP. Elaboración propia.

Durante ese período, a nivel empresas, se observa una alta concentración del valor de las exportaciones: las diez empresas exportadoras más importantes del país acumulan alrededor del 45 % del valor de las exportaciones, y el 86 % del total de estas son de tamaño mediano o pequeño (MINCETUR, 2015). Además, el nivel tecnológico de las empresas no muestra un crecimiento importante durante el período 2003-2013, al no haber aumentado el número de empresas con elevado nivel de tecnología (MINCETUR, 2015), no esperamos cambios significativos desde esa fecha, debido al impacto de la pandemia y la crisis política que ha evitado que se produzcan avances en la política pública para el cambio de composición (ver Figura 4).

Figura 4

Número de empresas exportadoras según nivel tecnológico



Fuente: BCRP. MINCETUR (2015).

Sobre la participación de las empresas, se encontró que el número promedio de productos es 8 y el número de mercados de exportación por empresa está entre 2 y 3 (MINCETUR, 2015). Luego, el PENX2025 aprecia un importante aumento de empresas exportadoras en los mercados asiáticos (79 %) y europeos (45 %). Finalmente, se argumenta como problemática el bajo nivel de supervivencia de las empresas exportadoras, donde en promedio solo el 10 % de empresas que inicia a exportar en un año particular lo continúa haciendo al paso de una década (MINCETUR, 2015). EL PENX 2025, mediante encuestas, encuentra que las principales razones argumentadas para el cese de exportaciones son los trámites aduaneros, aspectos logísticos, limitado acceso a financiamiento, desconocimiento de mercados internacionales y desconocimiento de mecanismos de exportación.

Teniendo en consideración este contexto de las exportaciones peruanas y la política comercial del país planteada por el anterior PENX, el actual Plan Nacional Estratégico Exportador, con horizonte al 2025, tiene como meta final “la consolidación de la presencia de las empresas exportadoras peruanas en el exterior”, y para ello se plantea tres objetivos estratégicos:

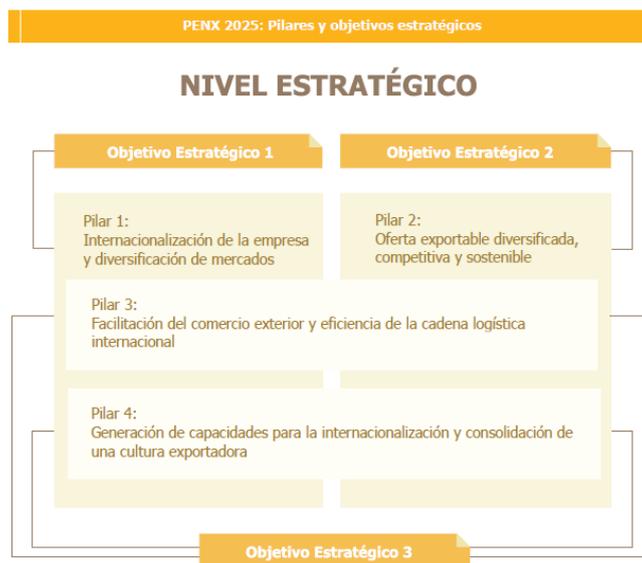
¹³ En la Figura 5 se observa la composición de los Objetivos estratégicos y los Pilares.

- I) Profundizar la internacionalización de empresas.
- II) Incrementar de manera sostenible y diversificada las exportaciones de bienes y servicios con valor agregado.
- III) Mejorar la competitividad del sector exportador.

Estos tres objetivos estratégicos son abordados a través de cuatro Pilares¹³:

- 1) Internacionalización de la empresa y diversificación de mercados.
- 2) Oferta exportable diversificada, competitiva y sostenible.
- 3) Facilitación del comercio exterior y eficiencia de la cadena logística.
- 4) Generación de capacidades para la internacionalización y consolidación de una cultura exportadora.

Figura 5



Fuente: BCRP. MINCETUR (2015).

Luego del desarrollo del PENX 2003-2013, se desarrollaron a nivel de regiones, y a instancias del MINCETUR, Planes Operativos de Mercado (POM) para varios productos de interés regionales y varios PERXs también; sin embargo, no se observó un desarrollo relevante de políticas o acciones públicas en las regiones. Recordemos que hacer estos planes no es obligatorio y no están engarzados a ningún instrumento de planeamiento regional. La mayoría de los últimos PERX, publicados durante el período 2016-2019, han sido aprobados a partir de alguna Ordenanza Regional¹⁴, aunque no se ha encontrado en las normas legales para todas las regiones. El hecho de que se hayan elaborado bajo una norma fortalece su capacidad de planeamiento, pero no se articulan

¹⁴ Ordenanza Regional N° 429 Gobierno Regional Amazonas/CR (2018), Ordenanza Regional N° 015-2018-GRA/CR (2018), Ordenanza Regional N° 397-AREQUIPA (2018), Ordenanza Regional N° 405-GOB.REG-HVCA/CR (2018), Ordenanza Regional N° 081-2018-GRHCO (2018), Ordenanza Regional N° 0005-2019-GORE-ICA (2019), Ordenanza Regional N° 310-GRJ/CR (2019), Ordenanza Regional N° 027-2017-GR.LAMB/CR (2017), Ordenanza Regional N° 018-2018-CR-GRL (2018), Ordenanza Regional N° 441-2019-G.R.P/CR (2019), Ordenanza Regional N° 412-2018/GRP-CR (2018), Ordenanza Regional N° 019-2019-GR PUNO-CRP (2019), Ordenanza Regional N° 019-2018-GRSM/CR (2018), Ordenanza Regional N° 015-2018-CR/GOB.REG.TACNA (2018), Ordenanza regional N° 009-2020-GOB.REG.TUMBES.CR-CD (2021), Ordenanza regional N° 019-2018-GRU-CR (2018).

con las herramientas de planeamiento y gestión de dichos gobiernos: Plan Regional de Desarrollo Concertado (PRDC), Plan Operativo Institucional (POI) y el Presupuesto Regional. En algunos casos también se han creado los Comités Ejecutivos Exportadores Regionales (CERX)¹⁵, con ordenanzas regionales, lo que ayudaría a monitorear su ejecución con actores públicos Exportadores Regionales (CERX)¹⁵, con ordenanzas regionales, lo que ayudaría a monitorear su ejecución con actores públicos y privados. Esto también es una mejora con respecto a los PERX anteriores; sin embargo, no se implementan en todas las regiones y no se le da aún la prioridad respectiva. De este análisis se desprende la necesidad de establecer un marco normativo que potencie el uso de los PERX, le de herramientas de coordinación intergubernamental e intersectorial y con su sector privado, y que además asegure los recursos para su ejecución. No pueden ser solo programas presupuestales, para su mayor impacto y perdurabilidad deben estar insertos en sus Planes Estratégicos Institucionales.

Inclusive para ampliar sus efectos en el territorio, deben considerarse las mancomunidades regionales¹⁶ que están reconocidas por ley y tiene manejo presupuestal más amplio para desarrollar proyectos multirregionales. Aunque actualmente solo existe formalmente la Mancomunidad de los Andes, que reúne a los gobiernos regionales de Apurímac, Ayacucho, Ica, Huancavelica y Pasco¹⁷, es posible fortalecer dicha institucionalidad multirregional, para lograr infraestructura productiva y exportadora, que aproveche las economías de escala al atender a varias regiones, vinculándolos con los resultados de los PERXs.

A partir de los lineamientos y programas del PENX, en los PERX se identifican las brechas de competitividad exportadora que enfrentan las empresas en sus respectivas regiones y plantean acciones para revertirlas. Los PERX se hacen a través de un proceso consultivo con los actores clave de las cadenas productivas de exportación de las regiones (sector público, privado y la academia), agrupados en mesas técnicas según las cadenas de valor priorizadas en la región. De esa forma, a través de la discusión y consideración de la perspectiva de los protagonistas del proceso productivo de exportación de la región, se identifican brechas de competitividad generales de la región, para las cuales se plantean proyectos transversales orientados a beneficiar a todas las cadenas productivas. Además, las mesas técnicas identifican brechas de competitividad específicas de la cadena productiva en cuestión, para lo cual plantean acciones orientadas a ellas.

En la revisión de los PERX publicados, se encuentra niveles disímiles en cuanto a la identificación de brechas y niveles disímiles de especificidad en las acciones a tomar. Algunos pilares son desarrollados más que otros, quizás porque algunos pilares abarcan más acciones del gobierno central o quizás porque no se identifican las brechas o se conocen las herramientas para delinear acciones al respecto. A continuación, se revisa los PERX profundizando en cada uno de los pilares del PENX, contrastando las brechas de competitividad identificadas por cada departamento, y las propuestas de acción planteadas. Primero, se muestran las brechas y acciones transversales de los PERX, aquellas que afectan a todas las cadenas productivas de la región, y luego se presenta la revisión general de dichos documentos.

¹⁵ Ordenanza Regional N° 400-GOB.REG-HVCA/CR (2018), Ordenanza Regional N° 007-2007-CR-GRH (2007), Ordenanza Regional N° 017-2015-GRLL/CR (2015), Ordenanza Regional N° 004-2019-RMDD/CR (2019), Ordenanza Regional N° 012-2013-CR/GRM (2013), Ordenanza Regional N° 016-2020-CR/GOB.REG.TACNA (2021), Ordenanza Regional N° 020-2005-GRU/CR (2011).

¹⁶ Ley N° 29768 (2011), Ley N° 30804 (2018).

¹⁷ <https://www.mancomunidadregionaldelosandes.gob.pe/index.php/transparencia/datos-generales/marco-legal>

Brechas de competitividad y acciones transversales de los PERX

Como se mencionó, los PERX, mediante un modelo consultivo que agrupa actores considerados clave en el proceso productivo de las principales cadenas de valor de cada región, recoge la percepción de las brechas de competitividad exportadora de la región. Sobre estas, primero, se identifican las brechas de competitividad que, de manera general, afectan a todas las cadenas de valor de la región y se proponen acciones para minimizarlas. A estas acciones, dado que son relevantes y benefician a todas a las cadenas productivas al tratar brechas de competitividad generales de la región, se le denominan “acciones transversales”. A continuación, a partir del análisis de los PERX, se presenta una evaluación de la frecuencia de identificación de las principales brechas de competitividad generales de las regiones y las acciones transversales.

La Tabla 1 recoge el nivel de identificación, definido como el porcentaje de departamentos que identifican una brecha de competitividad y plantean acciones para atenderla, de las principales brechas de competitividad generales de las regiones.

En primer lugar, la brecha de competitividad más identificada es la infraestructura logística, con un nivel de identificación de 58.33 %, esto es, un 58.33 % de las regiones identifican la presencia de la brecha y plantean acciones transversales al respecto. En este caso, las acciones transversales más frecuentemente observadas proponen el desarrollo de proyectos de infraestructura vial, ampliación de la conectividad (servicios de telecomunicación e internet), ampliación del suministro de energía eléctrica, almacenaje y proyectos de infraestructura portuaria. Aquí, por ejemplo, se podría articular mejor a través de las mancomunidades regionales, para el desarrollo de proyectos de infraestructura que reduzca las brechas en todas las regiones asociadas. La propia Ley N° 30804, señala su priorización de incentivos en su artículo 9 lo siguiente: “Proyectos de inversión destinados a cierre de brechas de infraestructura y acceso a servicios públicos tienen evaluación prioritaria en el marco de las disposiciones del Sistema de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte Perú)”.

En segundo lugar, se encuentra la sostenibilidad con un nivel de identificación de 54.17 %. Específicamente, se refiere a la sostenibilidad en el desarrollo de la oferta exportable. Al respecto, se proponen acciones transversales entre las que destacan la elaboración de represas para el abastecimiento de agua para riego, programas de riego y tratamiento de agua, Zonificación Ecológica y Económica, desarrollo de planes de contingencia ante desastres naturales, implementación de rellenos sanitarios y mejora de servicios de agua y desagüe. Igualmente, en algunos de estos casos, se podría pensar en mancomunidades dada el tamaño e impacto de la inversión. Asimismo, debería establecerse un mecanismo de acción para las municipalidades provinciales y/o distritales, pues algunas de las obras señaladas son de carácter municipal.

En tercer lugar, se identifica la brecha de competitividad de acceso a financiamiento en un 37.5 % de las regiones. Para esta brecha, destacan acciones transversales como las siguientes: realización de charlas y provisión de información sobre acceso a créditos privados y públicos, y desarrollar y difundir instrumentos financieros particulares para el sector exportador. Perú ha sido considerado por muchos años como un país con el mejor ambiente para los negocios de microfinanzas y tiene espacio para su crecimiento. Es además importante señalar que el sistema de microfinanzas es bastante descentralizado, se tienen por ejemplo las cajas municipales, las cajas rurales, incluso las entidades más grandes de microfinanzas operan competitivamente en todo el Perú. Debería ser prioritario incorporarles en el trabajo de los CERX, pues sería la mejor forma de acercar al tejido empresarial

regional a los servicios que éstas prestan.

En cuarto lugar, se encuentra la brecha de competitividad de capacidades empresariales, con un nivel de identificación de 33.3%. En este caso, las principales acciones transversales propuestas comprenden las capacitaciones en especializaciones de comercio exterior, capacitaciones en Buenas Prácticas Agrícolas, certificación en competencias laborales, entre otros. La contribución del gobierno central en este tema es fundamental, sin embargo, las Universidades pueden contribuir en el desarrollo de estas capacidades, se podrían realizar esfuerzos conjuntos entre universidades de Lima y las universidades regionales con programas para reforzar capacidades empresariales.

En quinto lugar, se identifica la brecha de competitividad de asociatividad empresarial, con un nivel de identificación de 16.67 %. La principal acción transversal observada es el desarrollo de capacitaciones y esparcimiento de información sobre modelos de asociatividad. Sin embargo, hay una ausencia en cómo la normativa vigente, sobre todo la tributaria, limita la asociatividad a algunos modelos, sería importante revisar dicha normatividad para el fomento de la asociatividad.

En sexto lugar, se identifica la brecha de competitividad de infraestructura productiva, con un nivel de identificación también de 16.67 %. Para ello, se propone el desarrollo de proyectos de inversión en infraestructura como centros de acopio, procesamiento y canales de regadío. Igualmente, debe definirse el nivel de gobierno que debe hacer estas obras y trabajar de la mano del sistema de inversión pública para desarrollar los proyectos que reducen estas brechas que tienen impacto en el crecimiento económico y el desarrollo social.

Finalmente, se identifica la brecha de competitividad de disponibilidad de tecnología, con un nivel de identificación de 16.67 %. Para ello, las acciones transversales más propuestas son el desarrollo de estaciones experimentales agrarias, incentivar la transferencia tecnológica hacia las unidades productivas, habilitación de laboratorios y la implementación de CITEs regionales.

¹⁸ MINCETUR & Gobierno Regional de Amazonas (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de Áncash (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de Apurímac (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de Arequipa (2018), MINCETUR & Gobierno Regional de Ayacucho (2017), MINCETUR & Gobierno Regional de Cajamarca (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de Cusco (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de Huancavelica (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de Huánuco (2018), MINCETUR & Gobierno Regional de Ica (2018), MINCETUR & Gobierno Regional de Junín (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de La Libertad (2016), MINCETUR & Gobierno Regional de Lambayeque (2017), MINCETUR & Gobierno Regional de Lima (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de Loreto (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de Madre de Dios (2018), MINCETUR & Gobierno Regional de Moquegua (2017), MINCETUR & Gobierno Regional de Pasco (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de Piura (2018), MINCETUR & Gobierno Regional de Puno (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de San Martín (2018), MINCETUR & Gobierno Regional de Tacna (2018), MINCETUR & Gobierno Regional de Tumbes (2019), MINCETUR & Gobierno Regional de Ucayali (2019).

Tabla 1

Identificación de brechas de competitividad y acciones transversales

	Brechas de competitividad	Nivel de identificación
1.	Infraestructura logística	58.33%
2.	Sostenibilidad	54.17%
3.	Financiamiento	37.50%
4.	Capacidades Empresariales	33.33%
5.	Asociatividad	16.67%
6.	Infraestructura productiva	16.67%
7.	Tecnología	16.67%

Fuente: MINCETUR & Gobiernos Regionales¹⁸. Elaboración propia.

Revisión general de los PERX

En la sección anterior se revisan las principales brechas de competitividad y acciones transversales propuestas en las regiones a través del modelo participativo de los PERX. Tras realizar el análisis transversal, los PERX organizan a los actores clave del sector exportador de la respectiva región en mesas técnicas de acuerdo con las cadenas de valor en las que operan. Allí, se identifican las brechas de competitividad específicas de las cadenas de distintos productos de exportación, para las que se proponen y esquematizan acciones a seguir. A continuación, utilizando la información de los PERX respecto a las brechas transversales y a las brechas específicas de las cadenas productivas, se presenta un análisis de las principales brechas de competitividad identificadas en las regiones y las propuestas diseñadas para atenderlas. Dicho análisis es enmarcado dentro de los pilares del PENX, para observar la coordinación de los planes.

Pilar 1: Internacionalización de la empresa y diversificación de mercados

Se postula que las empresas en las economías emergentes no cuentan con los recursos necesarios para ingresar sin ayuda a los mercados internacionales ampliados por los acuerdos comerciales del Perú. En ese sentido, se propone que el Estado apoye con mecanismos como políticas de posicionamiento (promoción e inteligencia de mercados) e ingreso a cadenas globales de valor, es decir la generación de información como bien público para las empresas exportadoras (MINCETUR, 2015). Por ello, el primer pilar del PENX comprende cinco líneas de acción:

- Desarrollo del marco normativo para el posicionamiento de la oferta exportable en mercados internacionales,
- Promover la internacionalización de la empresa,
- Inserción en cadenas globales de valor,
- Desarrollo de inteligencia comercial
- Consolidación de la presencia y promoción comercial del Perú en el exterior.

Sobre estas 5 líneas de acción, las propuestas de acción de los PERX de los 24 departamentos se enfocaron principalmente en las dos últimas. De hecho, solo los departamentos de La Libertad, Lambayeque, Pasco, Tacna y Ucayali atienden la línea de acción 1, mientras que las líneas 2 y 3 no fueron atendidas por ningún PERX. Eso da lugar a preguntarse si hubo una mala identificación de las líneas de acción a seguir en el PENX, dado que los principales actores productivos de los departamentos no tienen ideas al respecto, o que las propuestas del PERX no abarcan completamente las necesidades de las empresas. Si se realiza alguna actualización de los PERX, deberá consultarse sobre la ausencia de estas temáticas en las regiones respectivas. A continuación, se revisan las principales brechas de competitividad identificadas en relación con el Pilar 1 y las propuestas de los departamentos para atenderlas, a través de los PERX.

Pilar 1.1 Desarrollo de inteligencia comercial - Gestión de la información económica y comercial de mercados internacionales.

Respecto al desarrollo de la inteligencia comercial, la brecha de competitividad más identificada, 83.33 % de los departamentos la reconocen y plantean propuestas para atenderla, es la falta de conocimiento sobre la demanda de los mercados internacionales por productos regionales. A continuación, se presentan las acciones propuestas más relevantes: elaboración de estudios de mercado sobre la demanda internacional de productos específicos, formación de asociaciones entre distintos agentes de la región para la generación continua de estudios, implementación de estudios de mercado para el cacao y el café, difusión de información sobre requisitos de exportación para los principales mercados de destino, capacitaciones sobre tendencias y calidades de productos demandadas, difusión de información sobre los Tratados de Libre Comercio, realización de estudios sobre oportunidades comerciales en mercados potenciales, y la elaboración de Planes de Desarrollo de Mercado (PDM), que desarrolla el MINCETUR¹⁹, documentos en los que se profundiza en información económica y comercial de regiones, países o productos específicos, dando así conocimiento de oportunidades comerciales, entorno macroeconómico de los países, preferencias, entre otros criterios importantes para la decisión de exportación. Los PERXs señalan la necesidad de ampliar estos estudios.

Pilar 1.2: Consolidación de la presencia y promoción comercial del Perú en el exterior

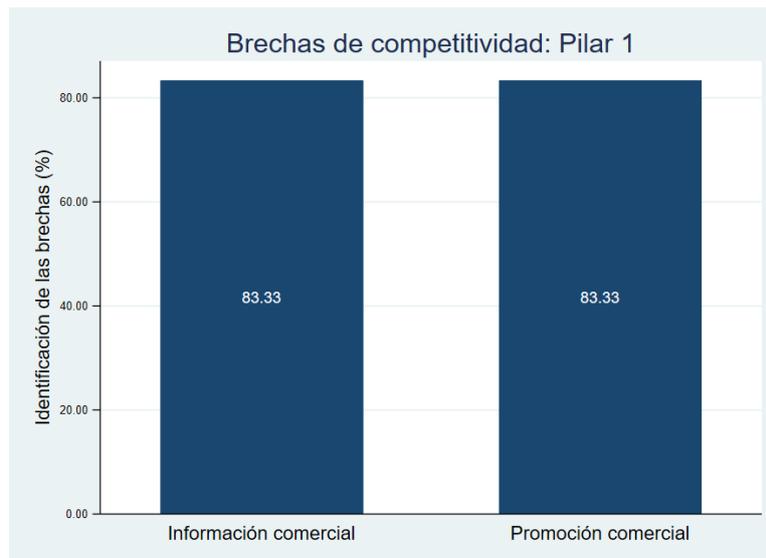
La brecha de competitividad más importante en términos del reconocimiento que le dan los departamentos es la necesidad de desarrollar actividades de promoción comercial, dentro de lo cual engloba también el acceso a contactos de clientes internacionales. Sobre eso, el 83.33 % de los departamentos presenta propuestas específicas, entre las que destacan las siguientes: la participación y difusión de ferias, misiones y ruedas comerciales, el desarrollo de una plataforma virtual para la promoción comercial, asistencia a misiones y pasantías tecnológicas, generación de estrategias de cooperación público-privado para la promoción comercial, estrategias de promoción en conjunto con las Oficinas Comerciales del Perú en el Exterior y la elaboración de fichas técnicas de los distintos productos en múltiples idiomas.

*

¹⁹ En la página web del MINCETUR se encuentran los estudios realizados en 16 países, revisando los principales productos que demandan del Perú.

En resumen, las brechas de competitividad más relevantes del Pilar 1, que se refiere a la internacionalización de la empresa y la diversificación de mercados, son el acceso a información comercial y la promoción comercial. Sobre ello, la Figura 6 resume el nivel de identificación de estas brechas. En ambos casos, en un 83.33% de los departamentos se identifica la necesidad de implementar acciones para cubrir las brechas de competitividad. En particular, las acciones propuestas con más frecuencia consisten en el diseño de estudios de mercado y el fomento de la asistencia a ferias comerciales internacionales.

Figura 6



Fuente: MINCETUR & Gobiernos Regionales. Elaboración propia.

Pilar 2: Diversificación de la oferta exportable

El comercio internacional es cada vez más exigente con el cumplimiento de estándares de calidad y la oferta exportable peruana debe ser capaz de cubrir las condiciones de demanda de los mercados extranjeros. Para ello, se considera que la política pública puede ser beneficiosa mediante la provisión de instrumentos dedicados a mejorar la competitividad internacional de la producción del país (MINCETUR, 2015). En ese sentido, el pilar 2 se basa en 3 líneas de acción:

- Fomentar el desarrollo de la exportación de servicios
- Diversificar la oferta exportable
- Generar un entorno favorable para las inversiones.

La primera línea de acción es poco tomada en consideración en los PERX, dado que solo 5 departamentos proponen ideas al respecto. En ese sentido, a continuación, se profundiza en segunda y tercera línea.

Pilar 2.1: Investigación e innovación para la exportación orientada a mantener una posición competitiva en el mercado global

Las brechas identificadas en este punto se concentran en retrasos tecnológicos a través de la cadena productiva. Para ello, el

el 70.83 % de los departamentos proponen acciones en aras de impulsar un proceso de investigación, innovación y adaptación tecnológica que modernice los procesos. Sobre esto, se destacan las siguientes medidas: implementación de jardines clonales para mejoramiento de semillas, investigaciones sobre mejoramiento genético de productos agropecuarios (cacao, café, frutales, hortalizas, leguminosas, algodón blanco, alpaca), investigación para desarrollo de cultivos andinos, adaptación de semillas a las zonas de producción, desarrollo de cobertizos en zonas vulnerables para la crianza de camélidos, plantas de tratamiento y asistencia post cosecha, centros de investigación y desarrollo para análisis de las cadenas de valor de bienes exportables, misiones nacionales e internacionales para adopción tecnológica y de prácticas empresariales, implementación de CITE textil en Cusco y Junín, y CITE Agroindustrial en Junín, desarrollo de manuales técnicos, uso de paquetes tecnológicos existentes, programa de recomposición de suelos andinos, apertura de CITES para investigación, desarrollo de guías sobre envase, embalaje y transporte y guías sobre certificaciones para exportación de distintos productos, creación de centros de innovación tecnológica de exportación, estudio para analizar viabilidad de producción de uvas en Puno y producción de semillas certificadas.

Luego, se identifica la brecha de manejo de la contaminación, para la cual el 25 % de los departamentos proponen medidas, entre las que destacan la realización de estudios de contaminantes pesados en el suelo, el diagnóstico fitosanitario de plagas emergentes, capacitaciones sobre Límites Máximos de Residuos Plaguicidas (LMR) y la capacitación e investigaciones para el control de plagas.

Además, se presentan acciones para mejorar la articulación entre los distintos actores de la sociedad, con el fin de promover la investigación, innovación y adopción tecnológica. Sobre esto, el 20.83 % de los departamentos proponen medidas, entre las que destacan convenios entre universidades o institutos y el sector privado para la realización de investigaciones e innovaciones alrededor de la cadena productiva de distintos productos, velar por una adecuada provisión de recursos para la investigación en universidades, integración de CITES, ITP, universidades e institutos para la generación de investigaciones. Finalmente, se propone apoyar a las empresas a través de asistencias técnicas y capacitaciones: Capacitaciones en Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) y Manufactureras (BPM), asistencia a personal de planta para mejorar acabado de calidad, capacitaciones sobre inocuidad, uso tecnológico, manejo de agroquímicos, normas sanitarias, entre otros. Algunas otras brechas identificadas y las acciones propuestas se relacionan con el mejor conocimiento de la oferta productiva, a través del desarrollo de documentos de diagnóstico, y la difusión de características de productos, a través de fichas técnicas.

En resumen, el Pilar 2.1, referido a la investigación e innovación para la competitividad de las empresas en el contexto del comercio internacional, recoge tres brechas de competitividad identificadas por los actores clave: innovación e investigación (I+D), contaminación ambiental y articulación de actores para el fomento de actividades de I+D. La Figura 7 resume el porcentaje de departamentos que identifican las respectivas brechas de competitividad. Se observa que la primera se identifica en un 70.83%, la segunda en un 25% y la última en un 20.83%. Para cada una se propone una serie de acciones destinadas a cerrar las brechas. Respecto a la primera, destacan la realización de investigaciones para el mejoramiento genético de productos agrícolas, desarrollo de centros de investigación con enfoque en las cadenas de valor de exportación, implementación de CITEs, pasantías internacionales con enfoque en adaptación tecnológica y de prácticas empresariales, entre otros. Sobre la segunda, destacan

acciones como la realización estudios de contaminación de suelos, capacitaciones sobre LMR e investigaciones sobre manejo de plagas. Finalmente, sobre la tercera, destacan acciones como el aliento de convenios entre actores (sector privado, academia, CITEs, entre otros) para incentivar la investigación.

Figura 7



Fuente: MINCETUR & Gobiernos Regionales. Elaboración propia.

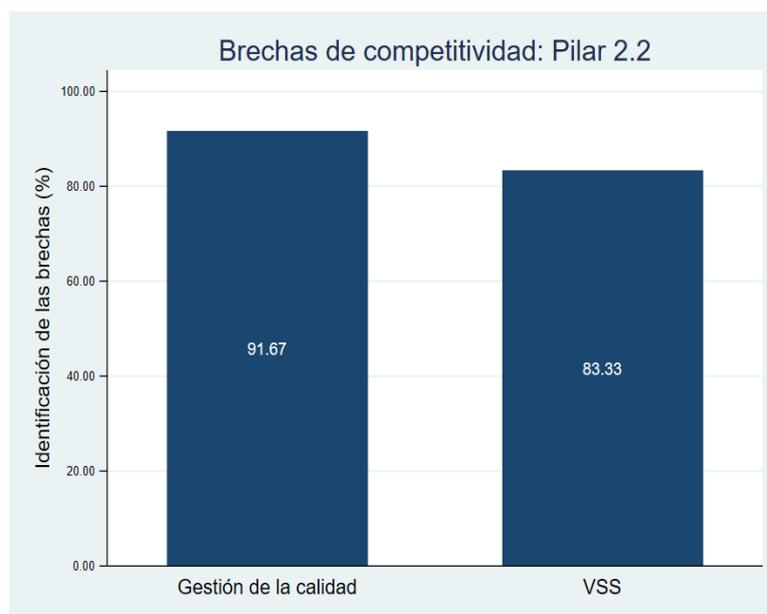
Pilar 2.2: Gestión de la calidad y de estándares internacionales de la oferta exportable.

Sobre la brecha de competitividad de gestión de calidad, el 91.67 % de los departamentos proponen acciones específicas: desarrollo de base de datos sobre proveedores certificados de insumos, programas de capacitación para obtención de certificaciones internacionales, capacitación sobre Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), implementación de certificaciones de la calidad, y sostenibilidad ecológica y social que demanda el mercado, como Global GAP, Orgánica, Fair Trade, Rainforest, UTZ, HACCP, etc., capacitación en Buenas Prácticas de Producción (BPP), producción y comercialización de semillas y plántones certificados, sistemas de gestión de calidad basados en los requerimientos del mercado, elaboración de guías de buenas prácticas, articulación de INACAL, CITE y la academia para desarrollo de área de pruebas de ensayo para el control de calidad de los insumos, certificación y estandarización de procesos, promoción de implementación de laboratorios a través de universidades, empresas privadas o públicas, capacitaciones en aseguramiento de la calidad, certificaciones de estandarización (ISO), envase, embalaje y transporte, acreditación de catadores de vino para comprobación de la calidad del vino, elaboración de manual para la certificación orgánica, asistencia en inocuidad alimentaria, implementación de servicios de laboratorio en universidades, implementación de módulo para la producción de semillas certificadas, capacitaciones en manejo de suelo y pastos para actividad ganadera, implementar manuales técnicos para el manejo de cultivos, difusión de requisitos fitosanitarios para la exportación, difundir el reglamento de la marca colectiva de quinua “Aynoka”, capacitaciones en diseño de prendas según las tendencias de moda, impulsar obtención de semillas certificadas, implementación de manuales técnicos sobre BPA, BPM y BPH, ampliar áreas certificadas con banano orgánico e instalación de viveros certificados para la propagación del cultivo de limón.

En particular, en el 83.33 % de los departamentos se discute puntualmente sobre la promoción de los estándares de sostenibilidad (VSS, por sus siglas en inglés) de distintos tipos. Sobre ellos, se plantean principalmente la ejecución de charlas y talleres para difundir el conocimiento sobre dichas certificaciones, identificación de organizaciones y en algunos casos la participación en el proceso de certificación. En la mayoría de los casos, el indicador de desempeño propuesto es la cantidad de organizaciones certificadas o el número de capacitaciones brindadas al respecto. Por ejemplo, para el caso de Tumbes, el objetivo es tener dos organizaciones certificadas en FairTrade y Organic para el 2021 y siete para el 2025.

En resumen, el Pilar 2.2 resalta la brecha de competitividad de la gestión de calidad de la oferta exportable. Como se observa en la Figura 8, esta brecha es identificada en un 91.67% de los departamentos por los actores clave, para lo que proponen una serie de acciones específicas, entre las que destaca la adopción de diversos estándares internacionales de sostenibilidad, con presencia en 83.33 % de las regiones; además de otras medidas como capacitaciones y provisión de información en prácticas para la mejora de la calidad a lo largo de la cadena de valor.

Figura 8



Fuente: MINCETUR & Gobiernos Regionales. Elaboración propia.

Pilar 2.3: Implementación de instrumentos de asistencia técnica y perfeccionamiento de gestión asociativa para la diversificación exportadora e internacionalización

Respecto al pilar 2.3, la brecha de competitividad más identificada es la necesidad de generar signos distintivos de la oferta exportable peruana, como lo son las marcas colectivas o individuales, denominación de origen, entre otros. Aquí, el 62.5 % de los departamentos propuso una serie de alternativas para impulsar estos signos distintivos. Las principales se encuentran a continuación: capacitaciones para la gestión de marcas colectivas, impulso de marcas colectivas particulares (por ejemplo, de queso maduro, limón y banano), desarrollo de una marca regional de Cusco para productos del sector agrícola, signos distintivos para frutales, promoción del funcionamiento del consejo regulador de la denominación de origen del pallar de Ica, promover el proceso para la denominación de origen del algodón nativo, anís de Curahuasi, macerado de damasco y la quinua, aprovechamiento de la denominación de origen del café y registro de una marca colectiva de cafés especiales.

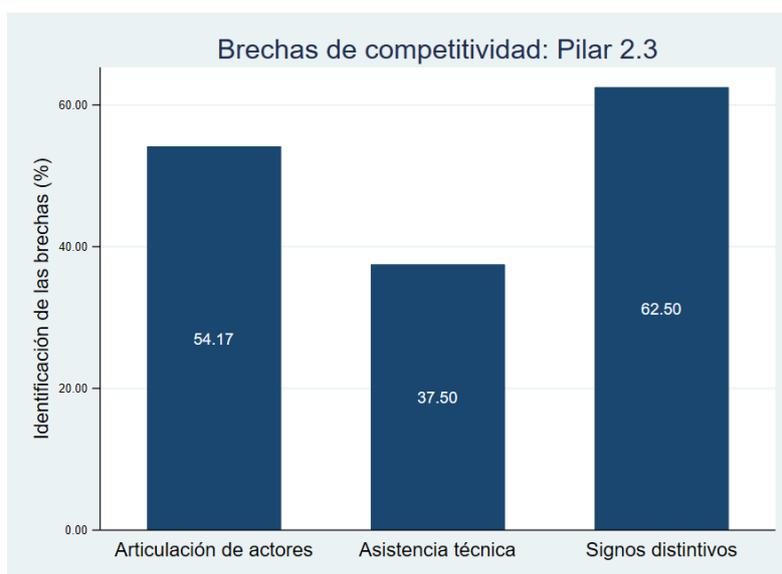
La segunda brecha más identificada por los departamentos es la falta de articulación empresarial tanto a nivel vertical (red empresarial) como a nivel horizontal (asociación). Sobre ello, el 54.17 % de los departamentos propone medidas para impulsar el nivel de articulación, entre las que destacan las siguientes: capacitaciones en asociatividad empresarial, gestión de la organización, formación de un clúster de cacao en el corredor económico Huallaga, fortalecimiento de capacidades organizacionales a las asociaciones y cooperativas existentes, asistencia técnica para la creación de consorcios de exportación, desarrollo de guía de modelos de asociatividad, fomentar asociación entre la academia y empresas para realización de investigaciones, realizar pasantías a lugares con casos exitosos de asociatividad, fomentar articulación de las organizaciones que cuentan con certificaciones de estándares de sostenibilidad, promoción de organización de productores pequeños, cooperativas para el banano orgánico, limón y arroz.

Finalmente, el 37.5 % de los departamentos plantean acciones para el desarrollo de instrumentos de asistencia técnica. Entre ellos destacan los siguientes: Capacitaciones en BPA, implementación de BPA en cultivos, implementación y actualización continua de una línea base de Granos Andinos en el Cusco, implementación y actualización continua de línea base de producción general, capacitaciones en normatividad forestal y tributaria, implementación de programas especializados para la formación de especialistas en gestión de cultivos de frutas, creación de base de datos regional especializada en la gestión de cultivos de fruta, difusión de los programas públicos de apoyo empresarial existentes, asistencia técnica para el manejo agronómico, cursos de especialización para manejo de cultivos ornamentales no maderables, capacitaciones en manejo de plagas, y capacidades en período de cosecha y post cosecha.

La Figura 9 resume la evidencia descrita. Las brechas de competitividad más relevantes del Pilar 2.3 son la presencia de signos distintivos de la oferta exportable (62.5 %), articulación empresarial (54.17 %) e instrumentos de asistencia técnica (37.5 %). En primer lugar, sobre los signos, se proponen medidas destinadas a incentivar la creación y desarrollo de marcas colectivas, y denominaciones de origen. En segundo lugar, sobre la articulación empresarial, las propuestas se refieren prioritariamente a capacitaciones, provisión de información y demás experiencias orientadas a modelos de asociatividad empresarial. Finalmente,

respecto a los instrumentos de asistencia técnica, resaltan las capacitaciones en BPA, y demás temas como normatividad forestal, manejo agronómico o manejo de plagas.

Figura 9



Fuente: MINCETUR & Gobiernos Regionales. Elaboración propia.

Pilar 2.4: Desarrollo de la oferta exportable de productos de la biodiversidad

Sobre el Pilar 2.4, la brecha de competitividad más señalada se relaciona con la sostenibilidad de las exportaciones. El 75 % de los departamentos presenta propuestas para cubrir dicha brecha, las cuales se presentan a continuación: elaboración de represas para el abastecimiento de agua para riego, programas de riego y tratamiento de agua, desarrollo de planes de contingencia ante desastres naturales, implementación de rellenos sanitarios y mejora de servicios de agua y desagüe, desarrollo de un plan anual de cultivos para exportación, capacitaciones para mantener especies nativas tropicales (cacao chuncho, sachu inchi), implementación de Zonas Económicas Ecológicas, desarrollo de estudio sobre infraestructura de riego existente y requerida, capacitación sobre manejo sostenible de los recursos para los productores, asistencia técnica en el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, asistencia técnica en manejo forestal a las comunidades o concesionarias, desarrollo de zoo criaderos, asistencia técnica en producción sostenida de las especies de fauna silvestre y peces ornamentales, promoción de actividades acuícolas sostenibles, estudios de características biológicas y ecológicas de peces ornamentales, un mapeo de colores de fibras de alpaca, promoción de cursos de especialización en manejo de cultivos, desarrollo de eventos de actualización para adecuación de cultivos a condiciones climáticas, buscar convenios para brindar acceso a información climática libre para los productores, sistematizar y publicar información sobre volúmenes disponibles de madera por unidad productiva y crear una base de datos de los productos de la biodiversidad con potencial oferta exportable. Más allá de las propuestas que son muy válidas, sorprende la

ausencia del tema de aprovechamiento de la biodiversidad en la mayoría de PERX, salvo quizás en las regiones amazónicas, donde la conciencia parece ser mayor. La promoción de la agrobiodiversidad debería ser tratado por el gobierno nacional, pues es una ventaja comparativa potencial de todas las regiones, pero el conocimiento sobre las ventajas de su desarrollo es muy limitado. Por ejemplo, la agenda de superfoods podría ser la estrategia ideal para incorporar a más regiones en la producción de alimentos de nuestra agrobiodiversidad, en tiempos de crisis de los sistemas alimentarios.

Pilar 2.5: Asociación público-privada e inversión para el desarrollo de la oferta exportable de bienes y servicios, y posicionamiento del Perú como plataforma productiva de exportación regional

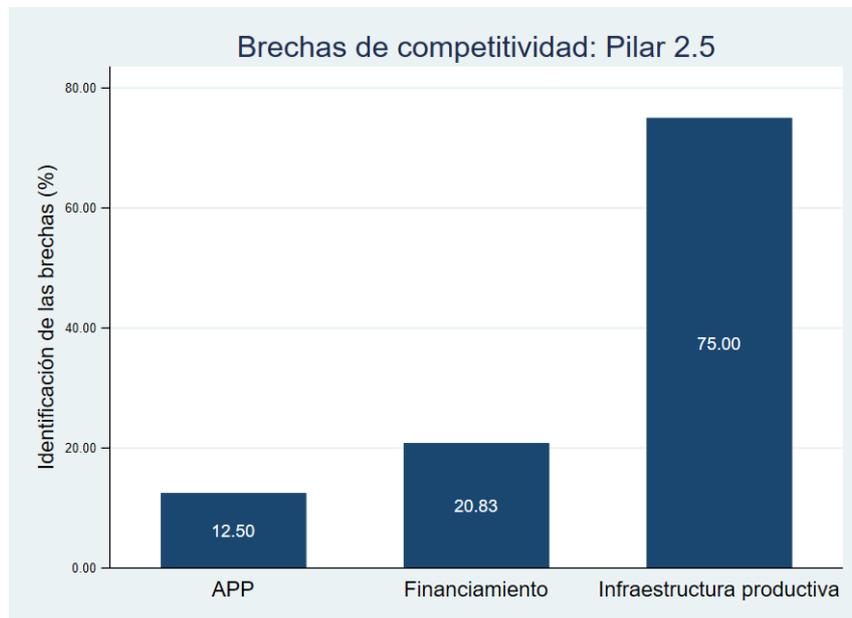
Sobre el Pilar 2.5, la brecha de competitividad más identificada es la falta de infraestructura productiva. Para ello, el 75 % de los departamentos realizan propuestas entre las que destacan el desarrollo de infraestructura de riego, centros de acopio, selección y embalaje, plantas de procesamiento, laboratorios especializados para la cata, semilleros, centros de maquila, infraestructura de postcosecha, instalación de plantas procesadoras, desarrollo de proyectos para gestión de riego, proyectos de recuperación de siembra y cosecha de aguas, infraestructura de bodegas para certificación HACCP, laboratorios de calidad para mejora de control de procesos, infraestructura de frío, mejora la infraestructura productiva, implementación de planta industrial de procesamiento y empaque, fomentar implementación de parque agroindustrial.

Luego, se identifica la brecha de acceso a financiamiento para el desarrollo de la producción. El 16.67% de los departamentos reconoce este déficit y se proponen las siguientes acciones para cubrirlo: difusión y formulación de proyectos para acceso a fondos concursables y el asesoramiento en planes de negocio para facilitar el acceso a fondos concursables.

Finalmente, el 12.5 % reconoce la brecha respecto a la formulación de asociaciones público-privadas (APP), para lo cual se propone desarrollar más de dichos proyectos y buscar la interacción del sector público, privado y la academia para indagar en mejoras de procesos productivos.

La Figura 10 recopila los hallazgos. Las brechas de competitividad más identificadas respecto al Pilar 2.5 son el nivel de infraestructura productiva (75 %), el acceso a financiamiento para el desarrollo de la producción (20.83 %) y la generación de APP (12.5 %). En primer lugar, sobre la infraestructura productiva, destacan propuestas relacionadas al desarrollo de proyectos de infraestructura de riego, cadenas de frío, procesamiento, empaquetado, entre otros. En segundo lugar, sobre el acceso a financiamiento, destaca acciones que incentivan el acceso a fondos concursables. En tercer lugar, respecto a la incentivación de APP, se propone el desarrollo de proyectos de esa naturaleza.

Figura 10



Fuente: MINCETUR & Gobiernos Regionales. Elaboración propia.

*

En resumen, dentro del Pilar 2, que se refiere a la diversificación de la oferta exportable, se reconocen las siguientes brechas de competitividad (ver Tabla 2): Gestión de calidad (91.67 %), estándares de sostenibilidad (VSS) (83.33 %), infraestructura productiva (75 %), sostenibilidad (75 %), signos distintivos de la oferta exportable (62.5 %), articulación de actores (54.17 %), asistencia técnica (37.5 %), contaminación ambiental (25 %), articulación de actores para actividades de I+D (20.83 %), financiamiento para el desarrollo de la producción (20.83 %) y el desarrollo de proyectos de asociaciones público privadas (APP) (12.5 %). Resalta la ausencia del sector servicios como una oportunidad de desarrollo en las regiones, el enfoque es sobre todo en el desarrollo agrícola y no se observa cómo se pueden vincular y complementar a actividades exportadoras tradicionales como la minería y petróleo y aprovechar sus ventajas comparativas, y las posibilidades de articular para el desarrollo por ejemplo de I+D, dado el desarrollo tecnológico de dichas industrias. Se propone soluciones relacionadas fuertemente con el agro, como marcas colectivas, preparación en buenas prácticas agrícolas y acceso a información frente a exigencias de prácticas de sostenibilidad de los compradores y se prioriza los aspectos de infraestructura productiva, sobre todo.

Tabla 2

Brechas de Competitividad: Pilar 2

	Brechas de competitividad	Nivel de identificación
1.	Gestión de la calidad	91.67%
2.	Estándares de sostenibilidad (VSS)	83.33%
3.	Infraestructura productiva	75%
4.	Sostenibilidad	75%
5.	Signos distintivos	62.5%
6.	Articulación de actores	54.17%
7.	Asistencia técnica	37.5%
8.	Contaminación ambiental	25%
9.	Articulación de actores para I+D	20.83%
10.	Financiamiento para el desarrollo de la producción	20.83%
11.	APP	12.5%

Fuente: MINCETUR & Gobiernos Regionales. Elaboración propia.

*

Pilar 3: Facilitación del comercio exterior y eficiencia de la cadena logística

Se enfatiza en la facilitación del comercio por su impacto positivo en la competitividad, al reducir costos relacionados al proceso de exportación (tiempo, seguridad, trazabilidad, entre otros factores). Al respecto, se señala que, según la OECD, los costos de transacción rondan entre el 1 % y 15 % del valor total de la operación (MINCETUR, 2015). Además, se busca situar al Perú como un punto logístico regional e internacional. Para ello, el pilar cuenta con 4 líneas de acción:

- Mejorar la logística y el transporte internacional
- Optimizar la gestión aduanera y el transporte internacional
- Desarrollar herramientas de financiamiento del comercio exterior
- Mejorar el marco regulatorio, la optimización de procesos y la implementación de soluciones tecnológicas.

A continuación, se revisan las principales líneas de acción del pilar, mostrando las brechas de competitividad y las propuestas más relevantes planteadas en los PERX de cada departamento.

Pilar 3.1: Mejora de la calidad de infraestructura logística para la exportación.

En este pilar se atiende la brecha de competitividad de infraestructura logística, problema para el cual el 87.5 % de los departamentos proponen acciones concretas. Entre las propuestas destacan las siguientes: Mejora de la infraestructura vial rural de las zonas alto andinas con presencia de productos priorizados, apertura de vías de acceso a zonas productivas, implementación de centros de empaquetado, desarrollo de cadenas de frío, mejora de la infraestructura vial para acceso a centros turísticos, mejorar accesos a campos de cultivo de orégano, culminar ampliación de carril de la carretera Piura-Paita y

tener un mantenimiento y rehabilitación de vías secundarias en los valles de producción.

Pilar 3.2: Mecanismos de financiamiento y fondos de inversión especializados para proyectos de exportación e internacionalización de empresas.

El Pilar 3.2 atiende la brecha de competitividad del acceso a financiamiento, tanto a través del crédito privado como de fondos concursables. Sobre esto, el 91.67 % de los departamentos identifica la brecha y propone acciones concretas para impulsar el acceso a financiamiento de los exportadores y potenciales exportadores: difusión de procedimientos para acceso a financiamiento y fondos concursables, elaboración de guía informativa de fuentes de financiamiento, implementación de asesorías financieras sobre reducción de sobrecostos en transferencia/recepción de pagos, creación de Fideicomiso Regional como aval para canalizar los financiamientos a las empresas agroexportadoras, capacitaciones en líneas de financiamiento a entidades públicas y privadas, promover presentación de proyectos, en particular de innovación, para el acceso a fondos concursables, articulación de las unidades productivas con principales entidades financieras no convencionales, promover uso de programas de financiamiento de exportación de servicios, aplicación de proyectos de desarrollo con fondos concursables, promover creación de nuevos productos financieros, brindar capacitaciones a proyectos que apliquen a programas de financiamiento público, colaborar en el desarrollo del plan del negocio para facilitar el acceso a financiamiento, desarrollo de ferias de financiamiento que faciliten acceso a menores tasas de interés.

Pilar 3.3: Implementación de la VUCE 2.0: soluciones integrales para exportadores, importadores, empresas prestadoras de servicios al comercio exterior y entidades públicas, y otras soluciones tecnológicas.

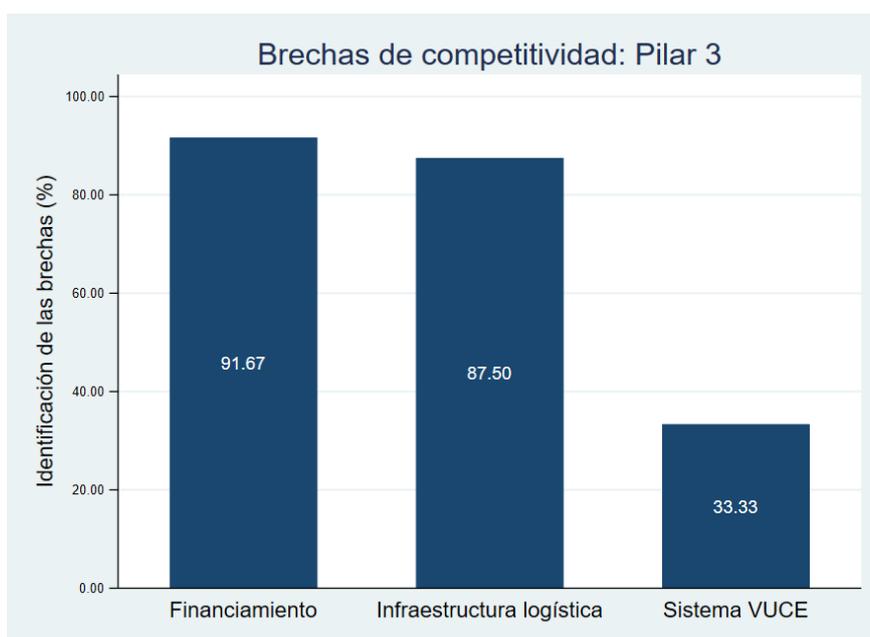
La implementación y uso de la plataforma VUCE como facilitadora del comercio exterior no está siendo aprovechada completamente, para lo cual, 33.33 % de los departamentos proponen medidas en aras de mejorar y darle valor a su uso por parte de los exportadores, entre las cuales destacan las siguientes: realizar capacitaciones en el uso de la plataforma VUCE, implementar mejoras de la conectividad para acceso a la plataforma (mejora de la banda ancha, por ejemplo), introducir mejoras a la plataforma misma y difundir los beneficios de las herramientas de facilitación de comercio exterior.

*

En síntesis, dentro del Pilar 3, que consiste en la facilitación del comercio exterior y eficiencia de la cadena logística, destacan tres brechas de competitividad: acceso a financiamiento, disponibilidad de infraestructura logística y la utilización de la plataforma VUCE. La Figura 11 resume la incidencia de estas brechas en las regiones: En primer lugar, el 91.67 % de los departamentos reconocen la necesidad de mejorar el acceso a financiamiento, para lo que se proponen medidas como la articulación de productores con entidades financieras, fomento del acceso a fondos concursables, provisión de información sobre acceso a créditos privados y públicos, diseño de productos financieros específicos para el sector exportador, entre otros. En segundo lugar, en el 87.5 % de los gobiernos regionales se identifica y plantean acciones para mejorar la infraestructura logística, entre las que destacan el desarrollo de proyectos de infraestructura vial, ampliación de servicios de telecomunicaciones, internet, electricidad, cadenas de frío, centros de acopio, entre otros. Finalmente, un 33.33 % identifica la oportunidad y

necesidad de aprovechar el sistema VUCE, para lo que se proponen acciones como capacitaciones en el uso de la plataforma y la difusión de sus beneficios.

Figura 11



Fuente: MINCETUR & Gobiernos Regionales. Elaboración propia.

Pilar 4: Generación de capacidades para la internacionalización y consolidación de una cultura exportadora

Se argumenta que la globalización presenta un reto, mediante una competencia generalizada, para la adaptación de las empresas y países en general. Por ello, se propone generar políticas para aumentar la competitividad empresarial, mediante capacidades que contribuyan con su proceso de internacionalización (MINCETUR, 2015).

El Pilar 4 cuenta con 3 líneas de acción:

- Impulsar la red nacional de apoyo al desarrollo del comercio exterior
- Generar competencias en comercio exterior
- Fomentar la transferencia tecnológica e innovación para la competitividad internacional.

A continuación, se presentan las principales brechas de competitividad y propuestas de acción identificadas y planteadas por los departamentos del país, a través de los PERX. En el caso de la primera línea de acción red nacional de apoyo al desarrollo del comercio exterior, pareciera que, desde las regiones, vieran esto como una tarea del gobierno nacional y no vieran la oportunidad desde los espacios regionales ampliados, como son las mancomunidades regionales que comparten espacios geográficos y

climáticos similares, y que podrían planificar incluso el desarrollo de la infraestructura para el comercio exterior de manera mancomunada, entre otras tareas.

Pilar 4.1: Fortalecimiento de competencias en comercio exterior en el sistema educativo.

El pilar 4.1 responde a la brecha de competitividad en educación y cultura exportadora. Sobre ello, el 37.5 % de los departamentos reconoce la brecha y propone las siguientes acciones: desarrollo de programas especializados para formación de especialistas técnicos, alianzas entre la academia y el sector privado para que los estudiantes adquieran el conocimiento práctico relacionado a la exportación, implementación del currículo de diseño en instituciones educativas de nivel técnico y/o universitario, mejora de la malla curricular universitaria en especialidades como ingeniería de sistemas, software, entre otras, implementación de programas de especialización en comercio exterior en las universidades, programa de gestión empresarial y organizacional dirigido a las empresas exportadoras, asistencia técnica a la exportación de bienes particulares, proveer cursos de cultura forestal (manejo sostenible, buenas prácticas de manufactura, generación de valor agregado), implementación de un instituto de educación superior en comercio exterior en Madre de Dios, capacitación en cultura exportadora a estudiantes universitarios o de institutos técnicos y la conformación de mesas técnicas público-privadas para el desarrollo de profesionales. La vinculación con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo, para el fortalecimiento de capacidades regionales, es de suma importancia para los participantes del PERX, de allí la necesidad de la articulación formal de estos procesos.

Pilar 4.2: Fortalecimiento de las capacidades empresariales.

La línea de acción 4.2 concentra como brecha de competitividad a las capacidades empresariales de gestión productiva, empresarial y de exportación. El 83.33% de los departamentos la reconoce y presenta acciones específicas al respecto, entre las que destacan las siguientes: programas especializados para la formación de especialistas técnicos, capacitaciones en gestión empresarial y de exportaciones, talleres para el fortalecimiento de la asociatividad empresarial con carácter exportador, acceso a servicios de la ruta exportadora, articulación del empresariado y la academia para desarrollo de capacitaciones empresariales sobre el sector de manufactura, capacitaciones en el uso de herramientas de difusión y promoción de productos, capacitaciones sobre diseño, desarrollo de producto, costos, comercialización y logística, talleres de información sobre oportunidades comerciales para productos andinos, pasantías a empresas con destacada gestión empresarial, capacitaciones sobre requisitos y canales de exportación, otorgamiento de becas en estudios de comercio exterior, charlas sobre beneficios tributarios en las exportaciones, capacitaciones en técnicas de negociación y comercialización, capacitación en manejo de VUCE, generar una mayor articulación con PROMPERÚ para una mayor participación y difusión de la Ruta Exportadora, programas de concientización para la confianza empresarial, capacitaciones en transformación de bienes, como productos maderables y no maderables, fomentar el surgimiento de incubadoras de negocios, campañas de asesoramiento sobre regulación laboral, generación de capital humano calificado, fortalecer capacidades en gestión de franquicias, capacitaciones en manejo de temas legales y tributarios, talleres sobre procedimientos aduaneros, herramientas de marketing internacional, características de los certificados de contaminantes y demás requerimientos y prestación de asesorías para obtención de permisos para la exportación.

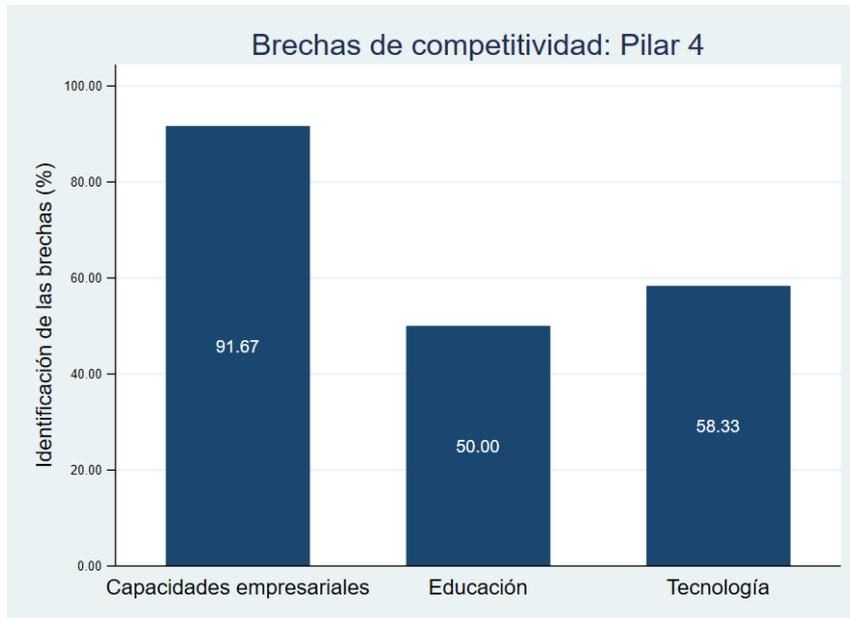
Pilar 4.3: Promoción de la transferencia tecnológica e innovación para la internacionalización.

Finalmente, el 58.33 % reconoce como brecha de competitividad la necesidad de adaptación tecnológica e implementación de innovaciones en los procesos productivos. Para ello, se presentan las siguientes acciones: financiamiento de programas concursables para la transferencia tecnológica, implementación de plantas piloto para procesamiento de cadenas frutales, construcción de infraestructura y equipamiento de plantas procesadoras de productos andinos, investigación sobre tecnologías para obtención de semillas, asistencia a pasantías tecnológicas, implementación de Parque Científico Tecnológico, programas de transferencia tecnológica para incremento de la productividad por cada rubro manufacturero, promover riego tecnificado a través de capacitación tecnológica e innovadora, promover presentación de proyectos de innovación a fondos concursables, investigación para desarrollo de nuevos productos, investigar sobre la aplicación de ozono en la producción y post cosecha, implementación de tecnologías para optimización de logística y productividad en chacra, diagnóstico del nivel de tecnificación actual de las empresas del sector agrícola, desarrollo de fichas técnicas por producto, investigación para mejoras en productos o procesos de producción particulares (por ejemplo, investigación sobre el mejoramiento de alimento balanceado para acuicultura, la mejora de la producción agrícola, la reproducción en cautiverio de especies ornamentales o peces amazónicos, mejoras de secado de orégano, sobre la maca, entre otros), investigación sobre los estándares internacionales de calidad exigidos para productos específicos (por ejemplo, la castaña), gestionar financiamiento para tecnificación por intermedio de programas como Innóvate, proyectos de control de plagas y enfermedades mediante la articulación de agentes, introducción de cadena de frío en embarcaciones pesqueras artesanales, implementación de CITE agroindustrial para la prestación de servicios a productores.

*

Recapitulando, dentro del Pilar 4, que corresponde a la generación de capacidades para la internacionalización y consolidación de una cultura exportadora, se identifican principalmente tres brechas de competitividad. Como se observa en la Figura 12, estas brechas son el desarrollo de capacidades empresariales (83.33 %), mejora de la educación (37.5 %) y las transferencias tecnológicas (58.33 %). Sobre el primero, se plantean múltiples capacitaciones para los distintos sectores relacionadas al manejo organizacional, productivo y de herramientas para la exportación. Sobre el segundo, se plantea el ofrecimiento de cursos para adquisición de conocimientos sobre exportación y el proceso productivo de la cadena de valor en cuestión, y finalmente, sobre las transferencias tecnológicas, resaltan el desarrollo de programas y espacios para la generación y transmisión tecnológica, y el fomento de investigación para desarrollo y mejora de productos y procesos productivos.

Figura 12



Fuente: MINCETUR & Gobiernos Regionales. Elaboración propia.

Conclusión del análisis de los PERX

El análisis de los PERX esclarece las principales brechas de competitividad identificadas por los actores relevantes del sector exportador de las regiones del país. Cada pilar recoge estas brechas y profundiza en su nivel de relevancia y la orientación de las propuestas diseñadas para abordarlas. La Tabla 3 muestra las principales brechas de competitividad identificadas. Como se observa, las que mayor incidencia tienen en las propuestas de acción de los gobiernos regionales son las siguientes: gestión de la calidad (91.67 %), capacidades empresariales (91.67 %), financiamiento (91.67 %), infraestructura logística (87.5 %), información comercial (83.33 %), promoción comercial (83.33 %), estándares voluntarios de sostenibilidad (VSS) (83.33%), infraestructura productiva (75 %), sostenibilidad (75 %), investigación e innovación (70.83 %), signos distintivos de la oferta exportable (62.5 %), tecnología (58.33 %), articulación de actores (54.17 %), educación (50 %), asistencia técnica (37.5 %), uso del sistema VUCE (33.3 %), contaminación ambiental (25 %), articulación de actores para actividades de I+D (20.83 %), financiamiento (20.83 %) y el desarrollo de proyectos mediante asociaciones público privadas (APP) (12.5 %).

Tabla 3

Principales Brechas de Competitividad

	Brechas de competitividad	Nivel de identificación
1.	Gestión de la calidad	91.67%
2.	Capacidades empresariales	91.67%
3.	Financiamiento	91.67%
4.	Infraestructura logística	87.5%
5.	Información comercial	83.33%
6.	Promoción comercial	83.33%
7.	Estándares de sostenibilidad (VSS)	83.33%
8.	Infraestructura productiva	75%
9.	Sostenibilidad	75%
10.	Investigación e innovación	70.83%
11.	Signos distintivos	62.5%
12.	Tecnología	58.33%
13.	Articulación de actores	54.17%
14.	Educación	50.00%
15.	Asistencia técnica	37.5%
16.	Sistema VUCE	33.33%
17.	Contaminación ambiental	25%
18.	Articulación de actores para I+D	20.83%
19.	Financiamiento para el desarrollo de la producción	20.83%
20.	APP	12.5%

Fuente: MINCETUR & Gobiernos Regionales. Elaboración propia.

Sobre estas brechas, los PERX plantean una serie de propuestas destinadas a mejorar la situación de las empresas locales y aumentar la competitividad regional. Las principales propuestas, tanto específicas para cadenas de valor puntuales, como generales para atender brechas de competitividad transversales, son expuestas a lo largo del análisis de los PERX y proveen más información sobre la especificidad de las necesidades de las regiones y la dirección a la que apuntarían las políticas para mejorar

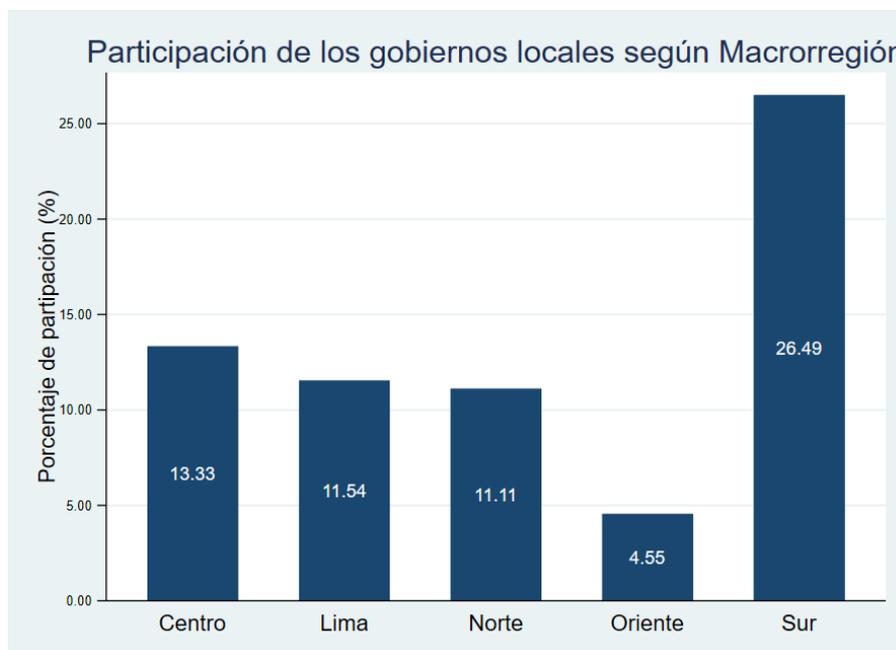
la competitividad regional. Al esquematizar las propuestas, los PERX definen a los agentes que estarán involucrados en el desarrollo de cada una y a un único responsable directo de la acción. A partir de dicha información, resulta interesante entender el nivel de integración de los gobiernos locales dentro de los Planes Regionales de Exportación. Para ello, a continuación, se evalúa el nivel de participación de los gobiernos locales.

Participación de los Gobiernos Locales

Los planes diseñados en los PERX estructuran las propuestas de acción y detallan los actores involucrados y responsables directos de la ejecución. Sobre los actores relevantes para la implementación de los planes, resulta interesante estudiar el rol de los gobiernos locales y las oportunidades de mejora al respecto. Para ello, se analiza la consideración de este subnivel de gobierno dentro de las políticas de los planes regionales. Al respecto, se encuentra que un 15.34 % de las políticas presentadas en los planes regionales integran a los gobiernos locales como participantes, mientras que en un 0.77 % de los casos se le identifica como la organización directamente responsable de la implementación.

A nivel de macrorregiones, la integración de los gobiernos locales es diferenciada. Como se observa en la Figura 13, el macrorregión Sur es en la que más participación obtienen, con un 26.49 % de presencia en las propuestas. En los macrorregiones Centro, Lima y Norte las participaciones se encuentran en 13.33 %, 11.54 % y 11.11 %, respectivamente. Finalmente, en el macrorregión Oriente la participación es de un 4.55 %.

Figura 13



Fuente: MINCETUR & Gobiernos Regionales. Elaboración propia.

A nivel de gobiernos regionales, la mayor participación de los gobiernos locales en la política comercial para atender las brechas de competitividad se da en Cusco, Tacna, Cajamarca, Huancavelica y Moquegua. Mientras que los que cuentan con menor participación son Ayacucho, La Libertad, Lambayeque, Madre de Dios y San Martín. En la Tabla 4 se resumen los hallazgos y la participación observada en cada departamento. Sería, por lo mismo, importante articular con los gobiernos locales dentro del trabajo de los CERX en cada región, pues muchas de las acciones tendrían que ser responsabilidad de los municipios y no solo eso, son los actores con mayor cercanía con la población y actores productivos, por lo que podrían difundir las propuestas de los PERX y recoger las inquietudes y demandas sobre ellos.

Figura 4

Participación de los gobiernos locales por departamento

	Departamento	Participación
1.	Cusco	59.09%
2.	Tacna	42.86%
3.	Cajamarca	32.35%
4.	Huancavelica	28%
5.	Moquegua	25%
6.	Puno	23%
7.	Áncash	22%
8.	Apurímac	22%
9.	Tumbes	21%
10.	Junín	18%
11.	Ucayali	13%
12.	Huánuco	12%
13.	Ica	12%
14.	Lima	12%
15.	Piura	10%
16.	Pasco	9%
17.	Arequipa	7%
18.	Amazonas	3%
19.	Loreto	3%
20.	Ayacucho	2%
21.	La Libertad	2%
22.	San Martín	0%
23.	Madre de Dios	0%
24.	Lambayeque	0%

Fuente: MINCETUR & Gobiernos Regionales. Elaboración propia.

El análisis realizado en la sección permite comprender el escenario reciente de la política comercial regional del país. La información recogida sobre el contexto comercial, las principales brechas de competitividad de las regiones, las acciones propuestas para reducir las brechas y el rol de los gobiernos locales sirven como insumo para realizar propuestas de mejora que contribuyan a la situación exportadora en las regiones. En ese sentido, en la siguiente sección se comparten propuestas de política para facilitar el acceso a los mercados de exportación en las regiones.

4. Propuesta de Política

Si bien esta revisión de los PERX no es exhaustiva al detalle, sí nos puede dar algunas pistas por donde se podría trabajar para que las nuevas autoridades puedan plantearse un plan de políticas públicas para mejorar la competitividad de su tejido empresarial y mejorar su gestión para apoyar el acceso de más empresas al mercado internacional, ampliando la gama de productos y mercados a los cuales pueden acceder.

- Se considera prioritario un estudio detallado de los PERX respectivos en cada región, los que ameritarán un proceso de actualización dada las nuevas coyunturas internacionales, luego de las disrupciones ocasionadas por la pandemia y la reciente guerra en el Oriente Europeo, que implican algunas oportunidades y amenazas a los planes de inserción internacional. La actualización implica también que se hagan las consultas respectivas y se busquen los consensos regionales, revisando las brechas de competitividad y las acciones específicas a llevar a cabo,
- Tomar en cuenta también las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD), en donde los hubiera, pues son posteriores, y buscar unir propuestas para evitar ausencias y/o duplicaciones. Asimismo, tomar en cuenta el Plan Nacional de Competitividad y el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad y sus próximas actualizaciones. Incluso dentro del proceso de consulta que el MEF realizará respecto a estos dos planes, para que las regiones tengan una voz que incorpore sus respectivas necesidades para mejorar su competitividad e inserción internacional. Por supuesto, los procesos de actualización del PERX deben hacerse a través de procesos participativos contando con los actores relevantes en la región.
- Se debe establecer una institucionalidad más sólida que le dé continuidad a las políticas y acciones públicas en pro del desarrollo exportador regional, no solo las agencias encargadas, si no las reglas de juego entre las diferentes instancias gubernamentales regionales, locales y nacionales, para que exista una eficaz contribución entre ellas, distinguiendo sus tareas, competencias y responsabilidades, así como una adecuada rendición de cuentas. Al hablar de agencias, las ARDs al ser resultado de la agenda OCDE y tener los mismos propósitos de mejora de la competitividad regional, podrían cumplir ese rol coordinador, trabajando de la mano de las gerencias regionales de comercio exterior y turismo de cada región. Como se mencionó, la institucionalidad y la claridad en la gobernanza del proceso de implementación permiten asegurar al mercado de información, que podría considerarse incompleta cuando las nuevas empresas no cuentan con el respaldo gubernamental.
- Justamente en la gobernanza del sistema de implementación del PENX y los PERXs está una tarea donde los gobiernos regionales pueden tomar el liderazgo. Debe ser imperativo trabajar los PERXs y no voluntario, no debe depender de la buena voluntad de los funcionarios, sino ser un instrumento de planeamiento que se ate a los planes de planeamiento y gestión de los gobiernos regionales y fortalezca la interrelación con las instancias del poder ejecutivo para que cada quien tenga claridad de las acciones a tomar, en función del PENX. Las fallas de coordinación pública no se justifican, el proceso de cooperación entre agentes busca aliviar conflictos, inconsistencias, repetitividad, entre otras potenciales fricciones que resten eficiencia en la dinámica y los proyectos de una organización (Marume & Jaricha, 2016) y, en el

contexto de la gestión pública, es necesaria para un eficiente diseño y posterior implementación de las políticas (Begum, 2019). Por ello, es necesario plantear las normas que permitan que el PENX y los PERX resulten en sistemas vinculantes y que se logre con ello un proceso de implementación eficaz. Esto no solo contribuiría al desarrollo exportador en todas las regiones, esto mismo se podría hacer respecto al turismo tan golpeado por la Pandemia. El Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR), se desarrolla de la misma manera, con Planes regionales de turismo, sin el componente vinculante de gobernanza, coordinación e implementación. El turismo en las regiones, al igual que las exportaciones tiene un impacto económico y social muy importante y fortalece los factores de identidad nacional que tanto se necesitan.

- Si los PERX se convierten en parte del proceso de planeamiento y gestión de los gobiernos regionales, se podría, por lo mismo, llevar la implementación de estos planes a acciones presupuestadas de manera multianual, para darle la continuidad requerida. En el marco del DS N° 029-2018-PCM (2018), los PENX²⁰ y PERX se engarzan en las políticas nacionales y los sistemas de planeamiento y presupuesto de las entidades públicas. Es más, el propio PENX 2025 sugiere que debería trabajarse sobre la base de presupuestos por resultados, es decir conseguir del MEF programas presupuestales ad-hoc a partir de los PERX. El problema es que estarían fuera del marco del planeamiento general de la entidad regional y la efectividad del programa se mide muchas veces por su ejecución presupuestal o por su cumplimiento de objetivos intermedios, es decir, logros de procesos antes que por sus impactos. Sería mejor incluirlos en el planeamiento general (incorporarlos a PEI regional) y utilizar mecanismos de evaluación de impacto como la Evaluación de Impacto Regulatorio (RIA por sus siglas en inglés)²¹ y otros instrumentos que permitan medir el avance exportador de la región y los impactos en el tejido empresarial regional.
- Los Comités Ejecutivos Regionales Exportadores (CERX) deben ser creados por ordenanzas regionales y ser espacios convocantes de actores públicos regionales y locales, del tejido empresarial regional, la academia y la sociedad civil y que cumplan su papel de guiar y vigilar la implementación de los respectivos PERXs.
- La existencia de una ley de Mancomunidades Regionales con incentivos para el desarrollo de Infraestructura compartida entre varias regiones que buscan reducir brechas de productividad puede ser un espacio de acción más amplio frente a los requerimientos de infraestructura requeridos por prácticamente todos los PERX.
- También deberán enfocarse en aquellas infraestructuras y acciones que están más en la responsabilidad de los gobiernos locales (por ejemplo, el manejo de residuos sólidos y obras de saneamiento). Integrar a los gobiernos locales en la gobernanza de los CERX debe ser parte de la tarea. para el posicionamiento de la oferta exportable en mercados internacionales, cuando desde el espacio local y regional se puede reducir muchas barreras burocráticas y aligerar la carga que muchas empresas enfrentan para ser competitivas, ese es un espacio de mejora y que además haría más atractiva la inversión en las regiones, por ejemplo.

²⁰ Creado por DS y luego modificado por RM, tiene un comité multisectorial de ministros que debe mantenerse en la coordinación de las acciones que les corresponden y que bajan a las regiones.

²¹ La Presidencia del Consejo de Ministros ha hecho avances al respecto, a partir de los compromisos OCDE, ver por ejemplo el DS N° 063-2021-PCM (2021)

- La revisión de los PERX muestra la identificación de acciones que, con el propósito de desarrollar las capacidades exportadoras en sus regiones, han sido las que con mayor frecuencia han sido recurridas por los actores que diseñaron esos planes y que podrían ser adoptadas como medidas comunes en todas las regiones. Se señalan algunas medidas transversales, sobre todo vinculadas al desarrollo de infraestructura de apoyo al desarrollo productivo, que deberán ser priorizadas. Siguiendo los cuatro pilares del PENX, se observa que en el pilar 1: Internacionalización de la empresa y diversificación de mercados, los PERX apenas tratan las acciones relacionadas con el desarrollo del marco normativo para el posicionamiento de la oferta exportable en mercados internacionales, cuando desde el espacio local y regional se puede reducir muchas barreras burocráticas y aligerar la carga que muchas empresas enfrentan para ser competitivas, ese es un espacio de mejora y que además haría más atractiva la inversión en las regiones, por ejemplo.
- En cuanto la promoción de la internacionalización de las empresas y su inserción en cadenas globales de valor, bien podría plantearse un trabajo colaborativo con PROMPERU y PROINVERSION para la participación en ferias y eventos internacionales especializados, la generación de vitrinas comerciales regionales o macrorregionales que atraigan a compradores internacionales (algunas como las que se hacen en la Mancomunidad Amazónica han resultado bastante exitosas), ferias de promoción de inversiones regionales, entre otros así como estudios de mercados para identificación de cadenas de valor donde podrían insertarse las empresas regionales. Destaca, sin embargo, la propuesta de desarrollar de una plataforma virtual para la promoción comercial que podría ser el espacio de promoción empresarial de las regiones en lo interno y hacia el exterior.
- La necesidad de inteligencia comercial, con enfoque en la demanda de los mercados internacionales por productos regionales, es una brecha de competitividad reconocida en un 83.33 %. Aquí es fundamental el mapeo de potencialidades productivas y mercados interesados en ellos. Muchos de los planteamientos van en la dirección correcta, y deberían ser complementados con cooperación público privada con actores grandes nacionales del comercio internacional que ya están en el mercado para acortar la brecha. Por ejemplo, con asociaciones de productores como AGAP, que ya han superado las barreras que encuentran para acceder a mercados, reduciendo así las asimetrías de información existentes y ampliando los efectos salpicadura. Aquí los gobiernos regionales con el nacional, por ejemplo en el trabajo de los GORES Ejecutivos²², pueden establecer los mecanismos de cooperación que acorten estas asimetrías haciendo ganadores a todos, por ejemplo, en el caso de las certificaciones de buenas prácticas agrícolas, sociales, ambientales, entre otras, podrían establecerse plataformas de información regionales que ayuden a los productores locales a conocer sus requisitos, costos y formas de certificación y no solo eso, deberían hacerse las evaluaciones de impacto de acceder a estas certificaciones, para hacer un adecuado análisis costo beneficio. Incluso, hacer un esfuerzo colectivo, junto con AGAP y el Gobierno Central, por ejemplo, para buscar estandarizaciones de los requisitos o modelos de reconocimiento mutuo entre certificadoras y reconocimiento de las buenas prácticas sociales y ambientales por parte del Estado.

²² Los GORES Ejecutivos siendo útiles para la coordinación intergubernamental, tienen que cambiar de ser espacios de solicitud de proyectos a espacios de real gestión del territorio con miradas más estratégicas de desarrollo. Hubo un intento de cambio en ese sentido entre el 2017 y 2018, pero con el cambio al nuevo gobierno se abandonó la iniciativa.

- Si se estructuran el PENX y los PERX con un marco normativo como el señalado líneas arriba, será más eficaz la coordinación con las agencias del Ejecutivo que faciliten reducir barreras de acceso, desde las consabidas medidas sanitarias y fitosanitarias, donde SENASA y DIGESA son cruciales, así como los requisitos de normas técnicas y de calidad (INACAL), entre otros, pues se establecerán las responsabilidades respectivas entre los organismos nacionales y los entes regionales.
- En cuanto el desarrollo de una oferta exportable diversificada, competitiva y sostenible, el énfasis que ponen las regiones en los PERX está relacionada con temas como la investigación y la innovación, donde se remarca el trabajo con las instancias gubernamentales como CONCYTEC, los CITES de PRODUCE, el INIA y las Universidades. Se requiere reforzar ese espacio y que exista un compromiso para la facilitación de estas acciones desde la región. El componente privado es poco referido, en muchos países las regiones premian a los inversionistas que traen la innovación a sus territorios. Podría trabajarse, por ejemplo, compromisos de inversión del CANON con un enfoque de desarrollo productivo como contraparte a inversiones privadas que lleven a esa diversificación exportadora.
- Se habla de uso de signos distintivos de la oferta, como marcas colectivas, denominaciones de origen, etc. Se requiere de mucha asistencia técnica de instituciones como el Indecopi y trabajo de capacitación que podrían ser fomentados desde las universidades locales. Para ello, debe fomentarse la articulación empresarial horizontal y vertical, sin privilegiar ningún modelo específico de asociación, en tanto se logran las economías de escala para elevar la competitividad exportadora. En el tema de asociatividad, se deberá estudiar las barreras que aparentemente existen en materia tributaria para su conformación y cualquier otra traba existente.
- Algunos sectores son grandes ausentes en las propuestas PERX, tal es el caso del sector servicios y de la biodiversidad, que puede ser crucial para el desarrollo de las cadenas de valor exportadoras regionales. Los servicios como diseño, marca, simplificación de procesos, agregación de valor con medidas ambientales, etc., deben ser parte de esta agenda. La biodiversidad es probablemente entendida como un fenómeno más ligado a las regiones amazónicas, quizás sea importante el reconocer la agrobiodiversidad como un factor desencadenante de las regiones andinas, por ejemplo. Dado que los mercados internacionales están preocupados no solo por la seguridad alimentaria en cuanto a cantidad, si no por la ingesta de alimentos altamente nutritivos, Perú puede ser un proveedor de excelencia de los llamados Superfoods. Muchos de estos productos están en manos de poblaciones indígenas o comunidades alto andinas que viven en pobreza, a las cuales se podría incorporar a cadenas globales de valor, además de ser alimentos que permiten mitigar daños ambientales, si están bien administrados.
- En cuanto la facilitación del comercio exterior y eficiencia de la cadena logística, se enfatiza la infraestructura logística. Si bien las propuestas son generales, no se inscriben dentro de un planeamiento integral de la infraestructura productiva regional y nacional, que bien podría ser parte de una adecuada programación multianual y que además converse con mayor claridad con los planteamientos del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC). Además, deberían ser vistas desde espacios geográficos más amplios como las mancomunidades regionales y de esa manera articular mejor con el gobierno nacional para su incorporación en el sistema nacional de inversión pública.

- Sobre los mecanismos de financiamiento, un gran ausente es el sistema financiero peruano, en su integridad, desde la banca y las financieras de microcrédito, hasta las cajas municipales y rurales. Se privilegia la mirada del financiamiento público antes que la participación de aquellos que están más cerca y en capacidad de atender a las microempresas urbanas y rurales. Perú ha sido durante años el país con mejor clima de negocios para las microfinanzas; durante la Pandemia ese segmento ha sido duramente afectado, pero con acciones públicas que conecten productores a mercados, es muy probable que los riesgos del segmento de las microfinanzas se aminoren, más aún si conectan con el mercado internacional con miradas de más largo plazo, es un tema que debe revisarse para ampliar la competitividad regional.
- Finalmente, sobre la generación de capacidades para la internacionalización y consolidación de una cultura exportadora, la generación de un ecosistema de conocimientos locales es fundamental. Las universidades públicas y privadas son importantes, así como la formación juvenil en temas de emprendimiento y comercio, y la revalorización de la oferta exportable de la región, a nivel de educación básica. Existen experiencias exitosas al respecto que podrían replicarse a nivel regional, como los concursos escolares de proyectos de negocios exportadores que realizaba MINCETUR. En las universidades regionales, debería fomentarse la investigación científica que favorezca el desarrollo innovador de productos exportables sobre las ventajas competitivas existentes y los gobiernos regionales bien podrían plantearse la búsqueda de cooperación con universidades internacionales para enriquecer el conocimiento.
- Son muchas las tareas, por lo que las autoridades regionales tendrán que priorizar sus acciones; sin embargo, la mejora de las capacidades exportadoras de las empresas locales será un vehículo de generación de recursos y bienestar para la población de la región.
- Algunas limitantes están dadas por cómo organizar la gobernanza de este proceso y establecer plazos y metas mucho más concretas para realizar estas acciones, midiendo sus impactos; líneas arriba proponemos algunas estrategias de mejora.
- Se requiere equipos técnicos regionales idóneos para realizar la tarea y que permanezcan en el tiempo para concretarlas. Es también una oportunidad para fortalecer las capacidades técnicas de los gobiernos regionales frente a la expectativa de oportunidades de generación de trabajo digno para la población y que el comercio exterior puede procurar. Políticamente puede ser rentable, pues ser una región exportadora de bienes diferenciados es bien aceptado por la población²³.
- El diálogo inter gubernamental es fundamental, se requiere el compromiso de autoridades locales, regionales y nacionales en el desarrollo de las acciones. Puesto que el tema presupuestal es importante, es necesario mostrar las brechas que se logran cubrir con las acciones de estos planes y que los mecanismos de desarrollo de los mismos sean costo - eficientes.
- En ese diálogo es clave mostrar que usando mecanismos de gestión que van de la planificación, implementación y

²³ Por ejemplo, el gobierno regional de Huancavelica, busco ser identificada como Huancavelica Exportadora Orgánica.

evaluación de impacto, los recursos que asigne el gobierno central estarán continuamente evaluados para darle la mayor eficiencia y eficacia.

- La propuesta puede tener aceptación entre la población, dado el respaldo al espíritu emprendedor local y más aún el éxito en el mercado internacional es muy valorado. Las autoridades pueden políticamente acrecentar su popularidad con una agenda de competitividad exportadora de sus regiones (Ver anexo 1).

Referencias bibliográficas

- Álvarez, R., & Crespi, G. (2000). Exporter performance and promotion instruments: Chilean empirical evidence. *Estudios de Economía*, 27(2), 225–241. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=22127203>
- Begum, M. & Momen, N. (2019). Coordination and Effective Governance. En *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham.
- Berkowitz, D., & Moenius, J. (2008). Law, Trade and the Asian Miracle. *Asia-Pacific Journal of Accounting & Economics*, 15(3), 291–315. <https://doi.org/10.1080/16081625.2008.9720825>
- Berkowitz, D., Moenius, J., & Pistor, K. (2002). Trade, Law, and Product Complexity. *Review of Economics & Statistics*, 88(363). https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/2430
- Decreto Supremo N° 002-2003-MINCETUR. (2003). Normas Legales. *Diario Oficial El Peruano*.
- Decreto Supremo N° 029-2018-PCM (19 de marzo de 2018). Normas Legales, N° 14445. *Diario Oficial El Peruano*.
- Decreto Supremo N° 063-2021-PCM. (2 de abril de 2021). Normas Legales, N° 15958. *Diario Oficial El Peruano*.
- Ley N° 29768. (25 de julio de 2011). Normas Legales, N° 11480. *Diario Oficial El Peruano*.
- Ley N° 30804. (02 de julio de 2018). Normas Legales, N° 14563. *Diario Oficial El Peruano*.
- Luna, J. (26 de abril de 2022). Comercio Exterior en Reversa. *Gestión*. <https://gestion.pe/opinion/comercio-exterior-en-reversa-opinion-noticia/>
- Martincus, C. V., & Carballo, J. (2010a). Entering New Country and Product Markets: Does Export Promotion Help? (IDB Working Paper No. 203). Inter-american Development Bank. www.iadb.org
- Martincus, C. V., & Carballo, J. (2010b). Export Promotion Activities in Developing Countries: What Kind of Trade Do They Promote? (IDB Working Paper No. 202). Inter-american Development Bank. www.iadb.org
- Martincus, C. V., & Carballo, J. (2010c). Is Export Promotion Effective in Developing Countries? Firm-Level Evidence on the Intensive and the Extensive Margins of Exports (IDB Working Paper No. 201). Inter-american Development Bank. www.iadb.org
- Martincus, C. V., Estevadeordal, A., Gallo, A., & Luna, J. (2010). Information Barriers, Export Promotion Institutions, and the Extensive Margin of Trade (IDB Working Paper No. 200). Inter-american Development Bank. www.iadb.org
- Marume, S. & Jaricha, E. (2016). Coordination as an essential part of public administration. *Journal of Research in Humanities and Social Science*, 4(6), 6-9.
- MINCETUR. (2015). Plan Estratégico Nacional Exportador. <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/21903-plan-estrategico-nacional-exportador-2025>

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo [MINCETUR] & Gobierno Regional de Amazonas. (2019). Plan Regional Exportador Amazonas. <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/290757-plan-regional-exportador-perx-amazonas>

MINCETUR & Gobierno Regional de Áncash. (2019). Plan Regional Exportador Áncash. <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/290761-plan-regional-exportador-perx-ancash>

MINCETUR & Gobierno Regional de Apurímac. (2019). Plan Regional Exportador Apurímac. <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/290762-plan-regional-exportador-perx-apurimac>

MINCETUR & Gobierno Regional de Arequipa. (2018). Plan Regional Exportador Arequipa. <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/290681-plan-regional-exportador-perx-arequipa>

MINCETUR & Gobierno Regional de Ayacucho. (2017). Plan Regional Exportador Ayacucho. <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/21918-plan-regional-exportador-perx-ayacucho>

MINCETUR & Gobierno Regional de Cajamarca. (2019). Plan Regional Exportador Cajamarca. <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/290763-plan-regional-exportador-perx-cajamarca>

MINCETUR & Gobierno Regional de Cusco. (2019). Plan Regional Exportador Cusco. <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/290752-plan-regional-exportador-perx-cusco>

MINCETUR & Gobierno Regional de Huancavelica. (2019). Plan Regional Exportador Huancavelica. <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/290684-plan-regional-exportador-perx-huancavelica>

MINCETUR & Gobierno Regional de Huánuco. (2018). Plan Regional Exportador Huánuco. <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/290688-plan-regional-exportador-perx-huanuco>

MINCETUR & Gobierno Regional de Ica. (2018). Plan Regional Exportador Ica. <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/colecciones/138-el-plan-regional-exportador-perx-todos?terms=ica>

MINCETUR & Gobierno Regional de Junín. (2019). Plan Regional Exportador Junín. <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/290766-plan-regional-exportador-perx-junin>

MINCETUR & Gobierno Regional de La Libertad. (2016). Plan Regional Exportador La Libertad. <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/21917-plan-regional-exportador-perx-la-libertad>

MINCETUR & Gobierno Regional de Lambayeque. (2017). Plan Regional Exportador Lambayeque. <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/21919-plan-regional-exportador-perx-lambayeque>

MINCETUR & Gobierno Regional de Lima. (2019). Plan Regional Exportador Lima. <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/290767-plan-regional-exportador-perx-lima>

MINCETUR & Gobierno Regional de Loreto. (2019). Plan Regional Exportador Loreto.
<https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/290750-plan-regional-exportador-perx-loreto>

MINCETUR & Gobierno Regional de Madre de Dios. (2018). Plan Regional Exportador Madre de Dios
<https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/290747-plan-regional-exportador-perx-madre-de-dios>

MINCETUR & Gobierno Regional de Moquegua. (2017). Plan Regional Exportador Moquegua.
<https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/21920-plan-regional-exportador-perx-moquegua>

MINCETUR & Gobierno Regional de Pasco. (2019). Plan Regional Exportador Pasco.
<https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/290753-plan-regional-exportador-perx-pasco>

MINCETUR & Gobierno Regional de Piura. (2018). Plan Regional Exportador Piura.
<https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/290748-plan-regional-exportador-perx-piura>

MINCETUR & Gobierno Regional de Puno. (2019). Plan Regional Exportador Puno.
<https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/290768-plan-regional-exportador-perx-puno>

MINCETUR & Gobierno Regional de San Martín. (2018). Plan Regional Exportador San Martín.
<https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/290749-plan-regional-exportador-perx-san-martin>

MINCETUR & Gobierno Regional de Tacna. (2018). Plan Regional Exportador Tacna.
<https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/290769-plan-regional-exportador-perx-tacna>

MINCETUR & Gobierno Regional de Tumbes. (2019). Plan Regional Exportador Tumbes.
<https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/290751-plan-regional-exportador-perx-tumbes>

MINCETUR & Gobierno Regional de Ucayali. (2019). Plan Regional Exportador Ucayali.
<https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/290770-plan-regional-exportador-perx-ucayali>

OECD (2016). Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. <https://doi.org/10.1787/9789264265226-es>.

OECD (2017a). Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>.

OECD (2017b). La Contratación Pública en el Perú: Reforzando Capacidad y Coordinación. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264281356-es>.

Ordenanza Regional N° 004-2019-RMDD/CR. (04 de marzo del 2019). Normas Legales, N° 14987. Diario Oficial El Peruano.

Ordenanza Regional N° 0005-2019-GORE-ICA. (29 de mayo de 2019). Normas Legales, N° 14997. Diario Oficial El Peruano.

Ordenanza Regional N° 007-2007-CR-GRH. (15 de junio de 2007). Normas Legales, N° 9891. Diario Oficial El Peruano.

- Ordenanza Regional N° 019-2019-GR PUNO-CRP. (28 de octubre de 2019). Normas Legales, N° 15789. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza regional N° 019-2018-GRU-CR. (07 de diciembre de 2018). Normas Legales, N° 14798. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza Regional N°020-2005-GRU/CR. (11 de mayo de 2011). Normas Legales, N° 11428. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza Regional N° 027-2017-GR. LAMB/CR. (27 de diciembre de 2017). Normas Legales. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza Regional N° 081-2018-GRHCO. (09 de febrero de 2018). Normas Legales, N° 14442. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza Regional N° 310-GRJ/CR. (20 de junio de 2019). Normas Legales, N° 15026. Diario Oficial El Peruano
- Ordenanza Regional N° 397-AREQUIPA. (24 de julio de 2018). Normas Legales, N° 14671. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza Regional N° 400-GOB.REG-HVCA/CR. (23 de mayo de 2018). Normas Legales, N° 15003. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza Regional N° 405-GOB.REG-HVCA/CR. (20 de julio de 2018). Normas Legales, N° 14728. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza N° 412-2018/GRP-CR. (26 de febrero de 2018). Normas Legales, N° 14427. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza Regional N.º 429 Gobierno Regional Amazonas/CR. (22 de noviembre de 2018). Normas Legales, N.º 14747. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza Regional N° 441-2019-G.R.P./CR. (05 de julio de 2019). Normas Legales, N° 15171. Diario Oficial El Peruano.
- Rangan, S., & Lawrence, R. (1999). Search and deliberation in international exchange: learning from multinational trade about lags, distance effects, and home bias (NBER Working Paper No. 7012). National Bureau of Economic Research.
- Rauch, J. (1996). Network versus markets in international trade (NBER Working Paper No. 5617). National Bureau of Economic Research.
- Rauch, J. (1996b). Trade and search: social capital, sogo shosha, and spillovers (NBER Working Paper No. 5618). National Bureau of Economic Research.
- Ordenanza regional N° 009-2020-GOB.REG.TUMBES.CR-CD. (07 de mayo de 2021). Normas Legales, N° 16009. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza Regional N° 012-2013-CR/GRM. (08 de noviembre del 2013). Normas Legales, N° 12714. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza Regional N° 015-2018-CR/GOB.REG.TACNA. (21 de diciembre de 2018). Normas Legales, N° 14906. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza Regional N° 015-2018-GRA/CR. (28 de diciembre del 2018). Normas Legales. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza Regional N° 016-2020-CR/GOB.REG.TACNA. (12 de febrero de 2021). Normas Legales, N° 15977. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza Regional N° 017-2015-GRLL/CR. (04 de diciembre de 2015). Normas Legales, N° 13543. Diario Oficial El Peruano.

- Ordenanza Regional N° 018-2018-CR-GRL. (27 de diciembre de 2018). Normas Legales, N° 14928. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza Regional N° 019-2018-GRSM/CR. (13 de agosto de 2018). Normas Legales. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza Regional N° 019-2019-GR PUNO-CRP. (28 de octubre de 2019). Normas Legales, N° 15789. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza regional N° 019-2018-GRU-CR. (07 de diciembre de 2018). Normas Legales, N° 14798. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza Regional N°020-2005-GRU/CR. (11 de mayo de 2011). Normas Legales, N° 11428. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza Regional N° 027-2017-GR. LAMB/CR. (27 de diciembre de 2017). Normas Legales. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza Regional N° 081-2018-GRHCO. (09 de febrero de 2018). Normas Legales, N° 14442. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza Regional N° 310-GRJ/CR. (20 de junio de 2019). Normas Legales, N° 15026. Diario Oficial El Peruano
- Ordenanza Regional N° 397-AREQUIPA. (24 de julio de 2018). Normas Legales, N° 14671. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza Regional N° 400-GOB.REG-HVCA/CR. (23 de mayo de 2018). Normas Legales, N° 15003. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza Regional N° 405-GOB.REG-HVCA/CR. (20 de julio de 2018). Normas Legales, N° 14728. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza N° 412-2018/GRP-CR. (26 de febrero de 2018). Normas Legales, N° 14427. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza Regional N.º 429 Gobierno Regional Amazonas/CR. (22 de noviembre de 2018). Normas Legales, N.º 14747. Diario Oficial El Peruano.
- Ordenanza Regional N° 441-2019-G.R.P./CR. (05 de julio de 2019). Normas Legales, N° 15171. Diario Oficial El Peruano.
- Rangan, S., & Lawrence, R. (1999). Search and deliberation in international exchange: learning from multinational trade about lags, distance effects, and home bias (NBER Working Paper No. 7012). National Bureau of Economic Research.
- Rauch, J. (1996). Network versus markets in international trade (NBER Working Paper No. 5617). National Bureau of Economic Research.
- Rauch, J. (1996b). Trade and search: social capital, sogo shosha, and spillovers (NBER Working Paper No. 5618). National Bureau of Economic Research.
- Resolución Ministerial N° 377-2015-MINCETUR. (09 de diciembre de 2015). Normas Legales, N° 13495. Diario Oficial El Peruano.

Anexo 1

PROPUESTA PARA MARKETING POLÍTICO – SOCIAL-MEDIÁTICO

Ideas base a socializar con los actores (stakeholders):

- Hay un potencial exportador en regiones que no se está aprovechando por la desconexión entre los planes estratégicos regionales (PERXs) y el plan nacional exportador (PENX). Pero, sobre todo, por escaso grado de implementación de los PERXs.
- Es necesario explicar en qué consisten los PERXs y cómo pueden llevarse a cabo. Ir del planeamiento a la ejecución para no quedarse atados a presupuestos inerciales que reciben los gobiernos regionales y que no tienen impacto en el desarrollo.
- Explica al tejido empresarial local las bondades de estos planes recalcando que es posible ponerlos en práctica para mejorar las capacidades exportadoras regionales ampliando su oferta de cara al mundo.
- Inocular la idea de que los PERXs son una ventana de oportunidad viable para que las regiones no solo dependan de los recursos provenientes de la distribución del gobierno central y del canon o sobre canon de las industrias extractivas, en las regiones que lo reciben.
- Potenciar la oferta exportadora de las regiones hará del Perú un país con mayor capacidad de generar divisas proveniente de exportaciones no tradicionales y generar empleos dignos y formales en las regiones, además para hacer a las regiones atractivas para la inversión nacional y extranjera.
- El círculo virtuoso económico que se genera alrededor de los centros de producción para la exportación en las regiones mejora la economía local y fortalece la descentralización real del país. Las regiones irán construyendo economías más autónomas.
- Se espera que el desarrollo de las regiones disminuya la tensión social y genera climas más saludables para la inversión y la gobernabilidad.

Acciones inmediatas (primera etapa):

1. Foros o actividades similares con los presidentes regionales y candidatos:

Socializar este documento con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) actual para que dejen esto como parte de la agenda de cambios de política pública en los gobiernos regionales (que no solo sea un proceso de transferencia documentaria si no que se recojan las recomendaciones de política pública respecto a la implementación de los PERXs)

Es muy importante explicar detalladamente a las autoridades regionales (presidentes y consejeros regionales) actuales y futuras, qué son los PERXs y la gran ventana de oportunidad que se presenta para sus regiones al mejorar su oferta exportable. Ver esta oportunidad desde la perspectiva económica, social e incluso política para generar una descentralización orgánica, consistente en el tiempo y, sobre todo, sostenible.

2. Reuniones de coordinación para establecer dialogo intergubernamental:

Para llevar a cabo reformas que le den gobernanza, capacidad de coordinación y de efectividad a los PERX se deberá contar con el apoyo de la ANGR y establecer una agenda de diálogo con el gobierno nacional, es particular con la PCM, MEF y MINCETUR, para proponer la normatividad que le dé “dientes” al PENX y a los PERX. El mensaje de resultados que puedan ser medidos y evaluados, significa mucho para el MEF en tanto institución que tiene la responsabilidad de asignar recursos, para el MINCETUR sería un logro muy anhelado y finalmente para los funcionarios de la PCM se lograría una forma ordenada de hacer que las políticas públicas lleguen a resultados. Los candidatos deben ser informados de este esfuerzo con la ANGR, porque es muy probable que tengan que continuar con la tarea una vez electos.

3. Eventos gremiales con los empresarios regionales y nacionales

El empresariado local debiera ser el aliado natural de las autoridades subnacionales para poner en práctica los PERXs, al ser los beneficiarios directos, ellos han estado en el proceso de preparar los PERXs, en algunas regiones se han creado los CERX. El empresariado local debiera ser actor preponderante en este proceso. Para todo esto, es básico contar con la colaboración del gobierno central. Si bien desde el lado gubernamental se trabaja la planificación y se dan los incentivos, son los empresarios actores indispensables para la mejora de la oferta exportable. Para que exista una comunión sana entre ambos actores es indispensable que tomen pleno conocimiento de los procesos, roles de cada quien y trabajo coordinado para llevar del papel a la práctica los PERXs.

Una plataforma que funciona como articulador del empresariado local son las Cámaras de Comercio en cada jurisdicción; debiera utilizarse sus canales de comunicación y sus eventos regulares y espacios de difusión para comunicar la importancia de los PERXs para cada región.

Los gremios empresariales nacionales (ADEX, COMEX, SNMP, AGAP, SNP, SNI, PERU-CÁMARAS, entre otros) debieran mirar con mayor atención la importancia de los PERXs, como una herramienta para garantizar la estabilidad social de las regiones. Deben poner en la agenda electoral del proceso regional y local de octubre próximo esta temática. Hace falta hacer un acercamiento a estos gremios para solicitarles pongan sus medios de difusión y sus foros al servicio de esta causa.

4. Capacitación a la prensa local y nacional

Los medios de comunicación en general y los periodistas en particular son los mejores vehículos para crear corrientes de opinión pública sobre alguna política de Estado, considerada de alto interés público o relevancia nacional. Por esa razón es indispensable que planteemos desde la Universidad del Pacífico cursos de capacitación virtuales con la prensa regional y reuniones directas con los principales periodistas nacionales para socializar con ellos la importancia de hacer factible estas políticas públicas que tendrán una repercusión importante en el proceso de descentralización del país y la gobernabilidad. La prensa es la mejor aliada para colocar el tema en la agenda pública y emplazar directamente a las autoridades que tienen que accionar para que sucedan las cosas. Podría aprovecharse los espacios, como el Podcast que tiene la Escuela de Gestión Pública en RPP, entre otros; para amplificar la necesidad de impulsar estas políticas públicas regionales, durante el proceso electoral.

Actualmente hay una gran variedad de medios de comunicación tradicionales y digitales, cada quien, con un público objetivo determinado, que servirían a inocular el tema en la agenda pública y hacerla relevante para la toma de decisiones de las autoridades competentes.

5. Entrevistas en medios con voceros

Debe identificarse una lista de voceros locales y regionales desde los diferentes estamentos (academia, gremios y expertos en la materia, entre otros), explicarles este documento, para que luego se les pueda colocar en importantes medios de comunicación nacionales y regionales a fin de que expliquen, de manera legible y desde su realidad regional, la importancia de poner en práctica esta política pública, las ventajas del círculo virtuoso que se generaría de implementarse los PERXs.

Acciones para realizar con los gobernadores electos (segunda etapa):

1. Crear una red de Gobernadores por la promoción de exportaciones regionales: “Red de gobernadores pro exportación”. Esta puede estar bajo el manto de la ANGR, pues esta tiene una estructura y secretaría técnica que podría coordinar el trabajo de la red, tienen página web, manejo de redes sociales, contacto con la prensa, además de ser reconocida formalmente por el gobierno central.

2. Continuar con el diálogo con actores del gobierno central sobre los cambios normativos para mejora de la gobernanza, la coordinación y la implementación de los PERXs. Si es necesario cambios legislativos, se tendrá que buscar acercamientos con las comisiones de economía y, banca y finanzas, así como la de comercio exterior y turismo del Congreso y con los voceros de bancada, para proponer aquellos cambios que se identifiquen y sean requeridos.

3. Con la creación de la red de Gobernadores, generar una página web (puede estar en la de la ANGR, a la que le falta el desarrollo de contenido en la parte de desarrollo productivo, dada una rápida revisión y se le podría incorporar el criterio de impulso exportador) que difunda las acciones que vienen realizando los gobernadores para promover el desarrollo de las exportaciones en sus regiones, los resultados de las mismas y con ello generar el involucramiento de su tejido empresarial regional (publicitar proyectos empresariales regionales exportadores, por ejemplo) y a su vez comprometer al gobierno nacional en dichas acciones. En esta página web pueden publicarse testimonios, bases de datos relevantes para las exportaciones regionales, información sobre trámites, cursos, talleres para el apoyo del sector exportador regional, trabajos de expertos regionales sobre avances del PERX, etc.

4. Creación de un blog o alguna otra forma de comunicación digital de los gobiernos regionales hacia los usuarios de sus servicios pro desarrollo exportador, de periodicidad mensual.

5. Creación de un repositorio de recursos e información que pueda ser accedida por los sectores productivos regionales, prensa y público en general.

6. Programas de enteramiento ad hoc sobre las herramientas de competitividad y de acceso a mercados que provean los gobiernos regionales, resultantes de los PERXs.

7. Realizar foros anuales de rendición de cuentas de los PERXs, si se logra los impactos esperados y donde se pueda recoger las impresiones de los usuarios del sistema (sector empresarial), para las mejoras requeridas; mostrar los recursos financieros adicionales a los que se puede acceder si se usa programas presupuestales (Presupuesto por resultados), resultados de los proyectos en mancomunidades para el desarrollo exportador, entre otros.

8. Todas estas acciones tienen que venir acompañadas con un plan de comunicación mediática (prensa regional y nacional) para que sean reconocidas estas acciones.