



# AGENDA 2022

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

**La importancia de las capacidades institucionales  
para evitar la maldición de los recursos naturales.**



# Contribuciones para una mejor gestión pública regional y local

La importancia de las capacidades institucionales para evitar la maldición de los recursos naturales.

## 1. Marco teórico-empírico

Detrás de la formulación clásica de desarrollo económico está la premisa de que una mayor diversificación económica es uno de los canales directos hacia el desarrollo económico sostenible de un territorio (Rodrik 2005). De hecho, los países más grandes en términos de productividad e ingresos, exportan, no solo grandes volúmenes de producción, sino también una mayor variedad de productos de relativamente alto valor agregado (Hummels & Klenow 2005).

En este sentido, la literatura alrededor de la diversificación productiva y el crecimiento ha puesto especial atención a la conexión o relación entre dos bienes, a partir del trabajo de Hausmann et al. (2007) e Hidalgo et al. (2007). Estos autores van más allá de la teoría de formación de clusters de Michael Porter (1998), quien establece que la distribución geográfica alrededor de un cluster productivo, conlleva a un incremento de la productividad y la diversificación de la industria. En el trabajo de Hausman e

e Hidalgo, la diversificación está relacionada con la relación o conexión de dos bienes, en el sentido de que dos productos que usan similares factores de producción e insumos, y conocimientos especializados, tienen una mejor posibilidad de que se produzcan al mismo tiempo; por tanto, hay una fuerte tendencia a que los países se orienten a la producción de productos con un mayor grado de relación (Hausmann & Klinger, 2007b); por ejemplo, si en un territorio se produce café, es menos probable que se produzca automóviles u otros bienes de gran complejidad, pero más probable que se produzca cacao, dado que los procesos productivos requieren similares insumos y factores.

En economías con alta dotación de recursos naturales, especialmente mineros, la literatura no es concluyente si dicha dotación tiene efectos positivos o negativos en el desarrollo económico. Leamer et al. (1999) asegura que el nivel de recursos naturales afecta la tendencia de desarrollo, dado que una concentración en el sector extractivo reduce las posibilidades de poder diversificar

### 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. “La importancia de las capacidades institucionales para evitar la maldición de los recursos naturales”, fue elaborado por Silvana Huanqui, profesora de EGP e investigadora del CIUP.

la industria hacia sectores intensivos en mano de obra calificada y capital, como el sector manufactura, por ejemplo. Es lo que se conoce como el modelo de la “trampa de las grapas” (staple trap model), en donde la producción local está centralizada y controlada por grandes firmas con una sociedad orientada a la industria dominante; lo cual resulta difícil la diversificación a otras industrias. En el caso de los territorios ricos en recursos naturales, se tiende a posponer la etapa de industrialización, causando que la economía se centre en la producción de pocos commodities (Auty 2001).

Por otro lado, la literatura también discute aquellos ejemplos en donde países ricos en recursos naturales desarrollaron un proceso de diversificación productiva sobre la base de la explotación extractiva. Van der Ploeg (2011) menciona el ejemplo de Estados Unidos, quien era uno de los mayores productores de minerales a inicio del siglo pasado, a pesar de tener mucho menos reservas que países como Chile, Rusia, Canadá y Australia; sin embargo la “escasez inminente” y el progreso tecnológico motivaron el desarrollo de otras industrias que llevó al país a un importante desarrollo del sector manufacturero.

Precisamente, es en el incremento del potencial productivo, en donde los gobiernos regionales y locales tienen un rol fundamental. El proceso de descentralización precisamente se sustenta en la premisa de que una mayor asignación de competencias y funciones a niveles subnacionales de gobierno generaría una mayor eficiencia en la asignación de los recursos, dado que poseen una mayor cercanía a la población, y por lo tanto, mayor conocimiento de sus necesidades (Oates, 1972; Tiebout, 1961). En este sentido, el desarrollo regional y local se podría llevar a cabo a través de políticas que permitan impulsar los diversos sectores productivos logrando incrementar la calidad y la diversidad de la canasta productiva y exportadora de los territorios.

Sin embargo, el papel de las entidades subnacionales en el desarrollo productivo de sus jurisdicciones ha sido muy cuestionado, especialmente en países en desarrollo donde existen pocas capacidades institucionales que permiten una gestión efectiva. Más aún, en muchos casos, la presencia de industrias extractivas se asocia en muchos casos con un bajo desempeño de entidades subnacionales (Boschma & Capone 2014; Sachs & Warner, 1995). De hecho, muchos autores aseveran que, las industrias extractivas pueden soportar un desarrollo económico sostenible (Addison & Roe, 2018; Auty, 1994), o pueden ser los responsables del estancamiento productivo y la dependencia en la extracción de recursos naturales. Algunos autores sugieren además que el nivel de recursos naturales en un país puede afectar la ruta al desarrollo al desarrollar obstáculos para producir en sectores con un mayor uso de mano de obra calificada o sectores intensivos en capital (Leamer et al. (1999), Auty (2001)). En este aspecto, la clave está en la calidad de las instituciones (Boschma & Capone, 2014), de manera que asegurando instituciones sólidas, en donde se minimice el redireccionamiento de recursos hacia beneficios de grupos particulares y se responda a las necesidades de la población, la explotación extractiva tendería a tener efectos importantes a largo plazo en el cambio de la dinámica productiva local. Por el contrario, frente a instituciones débiles, con una tendencia a un gasto ineficiente, casos de corrupción o el redireccionamiento de los fondos para responder al beneficio de grupos pequeños (rent-seeking), los incentivos para el desarrollo productivo son mucho menores, y el territorio estaría condenado a un estancamiento productivo.

En este sentido, en este trabajo se busca estudiar la hipótesis que en aquellas regiones con fuertes transferencias de canon y regalías, se ha limitado el desarrollo de los sectores con mayor valor agregado, estancando el desarrollo territorial y sumiendo al país en la llamada “trampa del ingreso medio” (middle-income trap).

## 2. Situación actual

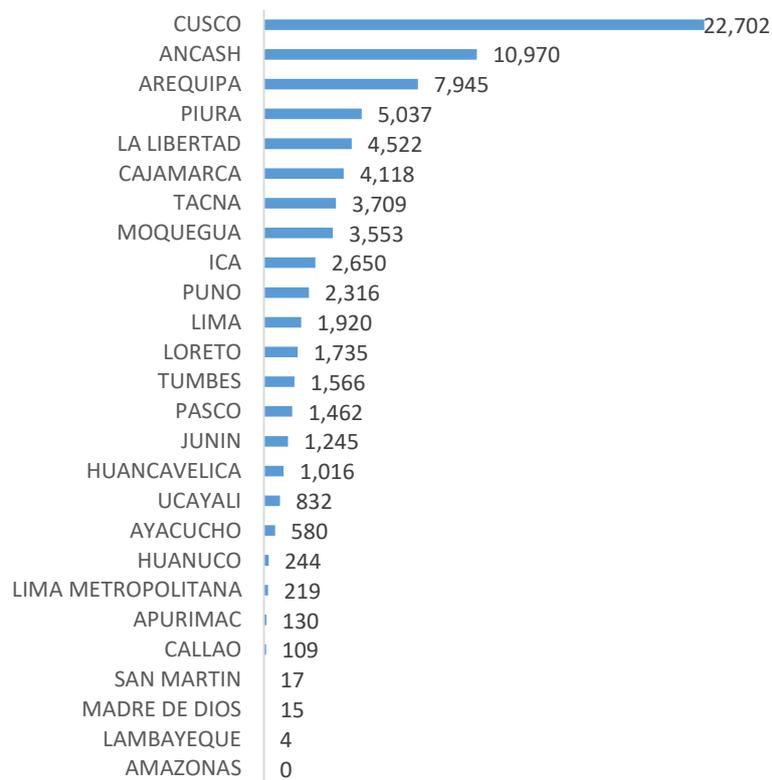
Perú es un país altamente heterogéneo, estas heterogeneidades se observan en diferentes dimensiones, desde la demográfica, geográfica, cultural, social y económica; en esta última dimensión las enormes diferencias se traducen en diferentes dinámicas productivas que llevan a una concentración de la actividad económica, y por ende del ingreso, en pocas regiones y localidades, típicamente ciudades en la costa; mientras que en otras se evidencia un preocupante estancamiento en la capacidad productiva y consecuentemente, una limitada calidad de vida de la población. Solo en términos de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBIs), como indicador proxy de pobreza, con departamentos en donde más de la mitad de la población tiene al menos una NBI; como Loreto con el 54%, Ucayali con 51.1% y Amazonas con 45.8% (INEI, 2018). Por otro lado, el nivel de ruralidad puede diferir mucho entre territorios, como Huancavelica con un 70% de población rural o Cajamarca con 64,6%, mientras en departamentos de la Costa el porcentaje de población rural es mucho menor, como Lima con apenas 1,7% o Tumbes con 6,3%. Asimismo, en términos de acceso a infraestructura básica, como agua potable y luz, algunas regiones presentan un mayor déficit de cobertura como Loreto con casi el 30% de la población sin acceso a agua, o Piura con el 19%, mientras departamentos como Tacna y Lima la cifra no llega ni al 10% (INEI, 2018).

En este contexto de desigualdades territoriales, el país adoptó un sistema descentralizado, cuya base normativa e institucional vigente se remite a la Reforma Constitucional del año 2002, agregando el Capítulo XIV “de la Descentralización”, en donde se establece que el proceso de descentralización tiene como objetivo el desarrollo integral del país; de esta manera, la norma establece una nueva estructura política-administrativa conformada por tres niveles de gobierno: el nivel Nacional, el nivel Regional y el nivel Local (provincial y distrital). Este proceso se diseñó y formuló buscando optimizar la gestión del gasto público a fin de que los gobiernos regionales y locales pueden responder de mejor manera a las necesidades de la población. Por ello, el diseño contempló un modelo de asignación de responsabilidades y competencias acompañado de mecanismos de financiamiento que permitan darle una naturaleza sostenible al proceso. Es así que se agregaron potestades tributarias a los gobiernos locales, y complementariamente, el gobierno nacional estableció un sistema de transferencias hacia los gobiernos regionales y locales, con el objetivo de garantizar el adecuado financiamiento de las funciones de los gobiernos subnacionales y, con ello, la correcta provisión de bienes y servicios públicos.

Es así que el sistema de transferencias está conformado por diversas fuentes, una de las más importantes es el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), como transferencia no condicionada que se financia con un porcentaje de la recaudación del Impuesto General a las Ventas (IGV). Otra transferencia importante en magnitud son las que provienen de la explotación extractiva (Canon y regalías, que provienen del 50% de lo recaudado por Impuesto a la Renta de las empresas mineras y estos montos son transferidos a las entidades subnacionales localizadas en las zonas productoras). Estas últimas transferencias son cuantiosas en términos relativos a los ingresos totales de los territorios productores; de hecho las transferencias por estas fuentes en los últimos 10 años superan los S/78.6 mil millones. Dicho monto, que por ley está destinado a incrementar el potencial productivo a través del desarrollo de infraestructura y mejora de capacidades, representan una herramienta para desarrollo económico y la generación de ingresos futuros; sin embargo, al parecer mayores recursos no se relacionan con un desarrollo productivo local.

Más aún, las transferencias de canon y regalías, que se han incrementado significativamente desde que inició el proceso de descentralización explicado por el incremento de los precios internacionales de las materias primas y la puesta en marcha de nuevos proyectos mineros, han incrementado las desigualdades horizontales entre entidades. Según lo transferido durante el 2010-2021, son pocos los departamentos que concentran la mayor cantidad de las transferencias, como Cusco que recibió el 28,5% del total transferido, Ancash el 16,2% y Arequipa el 15,8% (Ver Gráfico); mientras que el resto de departamentos no superan el 7% del total, siendo Amazonas el que recibió menos recursos con apenas S/326 millones.

**Gráfico No 1. Transferencias por canon y regalías (2010-2021)**

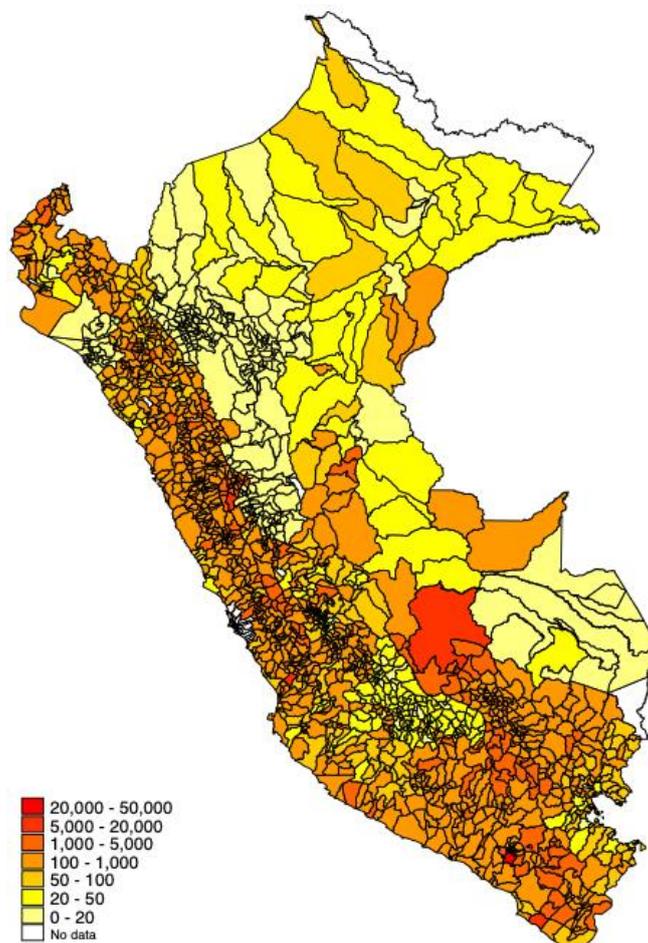


Fuente: SIAF – MEF; elaboración propia.

Dentro de estos departamentos relevantes, existe bastante concentración en cuanto a la distribución entre sus distritos. Por ejemplo, en el caso de Cusco, de lo 116 distritos registrados, Echarate recibió el 17.2% del valor del Canon al departamento. Lo mismo sucede en Ancash, solo el distrito de San Marcos recibió el 21.2% de transferencias.

En términos per cápita, los distritos con mayores transferencias son Yaramamba en Ayacucho con S/35.5 mil soles por persona, Megantoni en Cusco con S/31.6, San Marcos en Ancash con S/11.6

Mapa No 1. Transferencias de canon y regalías per cápita. 2010-2020



Fuente: SIAF – MEF; elaboración propia.

En esa línea, a pesar de las grandes diferencias, la pregunta es si estos recursos son correctamente asignados a fin de poder generar un mayor potencial de desarrollo económico de las localidades. Para ello, si se observan la canasta de exportaciones locales a nivel de provincia, se observan que existen diferencias que tienden a sugerir fuertes disparidades en el desarrollo productivo de las localidades, perjudicando a aquellas que tienen mayores transferencias por canon. Para este análisis se elaboró un Índice de Diversificación Productiva (IDP), tomando los valores de la diversidad de la canasta exportadora a nivel de provincia<sup>1</sup>. Para ello se ha utilizado la base de datos que contiene el universo de las exportaciones por tipo de producto desde el 2010 al 2020, de manera que se puede reconocer la canasta exportadora hasta el nivel provincial<sup>2</sup>. La base de datos fue solicitada al Ministerio de Economía y Finanzas y proviene de la autoridad aduanera.

En primer lugar, a nivel general, el índice promedio de las 182 provincias analizadas es 0.69. Esto indica relativa concentración de las exportaciones en pocos productos, a nivel provincial. De las principales provincias exportadoras, el 30% posee un índice

<sup>1</sup> Este índice se basa en el Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) de concentración económica. En este caso toma valores entre 0 y 1, siendo 1 el caso de una concentración extrema, es decir, cuando se exporta un único bien y cercano a cero con una mayor variedad en exportaciones. Se usa datos de exportaciones del 2020.

<sup>2</sup> Debido a que muchas exportaciones han sido registradas a nivel de provincia (tomando en cuenta el UBIGEO registrado en la localización de las empresas), utilizar data distrital haría

de concentración sobre 0.7, que es considerado un alto nivel de concentración, estas provincias se encuentran en los departamentos de Cajamarca, San Martín, La Libertad y Arequipa. Por el contrario, están aquellas provincias que poseen un índice de concentración menor a 0.3, ubicadas principalmente en Lima y Piura.

### 3. Diagnóstico

La capacidad de los gobiernos (en sus diferentes niveles) para asignar los recursos desde las industrias extractivas hacia el incremento del potencial productivo de las regiones es altamente relevante, especialmente en presencia de fallas del mercado, como por ejemplo la existencia de costos de descubrimiento, es decir, aquellos costos que enfrenta un emprendedor para producir nuevos bienes o servicios que no existen en la localidad; dichos costos se asocian con los complejos trámites y las barreras burocráticas para establecer la nueva empresa, la falta de proveedores de servicios complementario, altos costos por escasa infraestructura, falta de mano de obra calificada, entre otros. El emprendedor por lo tanto, que asume dichos costos, genera una importante externalidad positiva a los nuevos productores y para la industria en general, pero este fenómeno representa una falla de mercado al no existir incentivos suficientes para poder asumir estos costos, lo que finalmente resulta en una producción subóptima o nula. En estos casos, el laissez-faire no representa una opción óptima para promover el desarrollo de la industria. Como lo sugiere Arellano-Yanguas (2011), el desarrollo de infraestructura es especialmente relevante en las etapas iniciales del desarrollo económico-productivo de una industria.

Asimismo, factores políticos asociados a las instituciones públicas en todos los niveles de gobiernos, muchas veces son los responsables de los obstáculos que obstruyen el desarrollo productivo, elementos que tienen una naturaleza política, asociada a la búsqueda de rentas (rent-seeking), corrupción y miopía política (a fin de favorecer políticas con retornos a muy corto plazo en lugar de un desarrollo sostenible de largo plazo).

Más aún, Beblawi (1987) sugiere que la existencia de una importante dotación de recursos naturales conlleva a la aparición de una “economía rentista” (economías en donde la creación de riqueza se centra en una pequeña fracción de la sociedad) y en muchos casos es el gobierno el principal receptor de esta renta, por lo que no le conviene la participación de otros sectores productivos. Por ello, los países ricos en recursos naturales tienden a generar burocracias inefectivas Sachs & Warner (1995).

En el análisis de las siguientes páginas se evidencia que existe una relación entre las transferencias por canon y regalías y la reducida capacidad de generar nuevos sectores productivos.

Para ello se toma en cuenta el monto recibido por cada provincia en materia de transferencias y el nivel de concentración (como contraparte de la diversificación) productiva, medida en exportaciones; es decir, que tan diversificados se encuentra la canasta exportadora de la provincia.

Para ello, se utiliza un modelo econométrico que permite evaluar esta relación de manera comparativa en dos periodos temporales. Se utiliza un modelo de diferencia en diferencias tomando en cuenta una variable dummy para definir el año 2019 (tomando el año pre-pandemia); así como el monto total de transferencias a provincia y la variable de interés que recoge la interacción entre ambas variables, es decir, el efecto de las transferencias en el lapso de análisis. Asimismo, se utilizaron algunas variables de control, como el porcentaje de pobreza en la provincia, la ejecución del canon, el nivel de ruralidad, ente otros. Dentro de la variable transferencias se incluyen las transferencias por: canon, FONCOMUN, donaciones y recursos ordinarios. Asimismo, dentro de la muestra se consideran 182 provincias. No fueron consideradas aquellas que tenían un nulo en exportaciones en ambos años.

Los resultados muestran que existe un efecto negativo en las transferencias perjudicando la diversificación de la canasta exportadora de las provincias productoras de recursos naturales.

- En primer lugar, se observa un aumento del índice de concentración a nivel general en las provincias entre ambos años utilizados. En promedio entre el 2010 y 2019, el índice de concentración por provincia aumentó en promedio 0.11, lo que significa que en el tiempo las provincias no han mejorado su canasta exportadora, si no por el contrario, esta se ha visto reducida en la última década.
- Por otro lado, de acuerdo con los resultados, y considerando la variable interactiva entre transferencias y año, entre 2010 y 2019, se observa que el monto por transferencias recibidas ha contribuido significativamente a un aumento en el nivel de concentración productiva en las localidades productoras.

En conclusión, el modelo elaborado evidencia que, efectivamente, existe con el pasar del tiempo una tendencia a un aumento en el nivel de concentración en la productividad de una provincia causado por un aumento en el nivel de transferencias que esta recibe.

#### 4. Propuesta de política

El proceso de diversificación productiva es un objetivo de política económica, la evidencia sugiere que los países con más altos ingresos han pasado por un proceso de desarrollo productivo que ha permitido diversificar su canasta exportadora con bienes y servicios de mayor complejidad y valor agregado, que en comparación con las canastas exportadoras de países de ingresos medios y bajos.

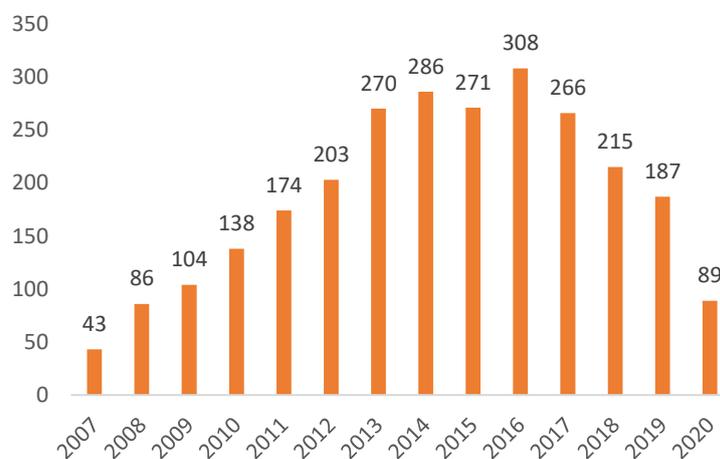
El país desde hace casi tres décadas abrió el pase a un intenso proceso de internacionalización productiva, a través de un marco legal ampliamente desarrollado, y desde inicios de siglo a través de la firma de Tratados de Libre Comercio y la búsqueda de nuevas rutas y relaciones con socios comerciales de países en todo el mundo.

Asimismo, en el documento de Política de Estado, “Visión del Perú al 2050”, aprobado por consenso en el Foro del Acuerdo Nacional, se apuesta por una diversificación productiva, como un canal hacia el desarrollo sostenible, que promueva la asociatividad e innovación tecnológica. Por tanto, la estrategia es clara respecto a la necesidad de orientar los esfuerzos y estrategias hacia el crecimiento y consolidación de diversos sectores productivos en búsqueda de una mayor diversificación y complejidad productiva. Sin embargo, las bases normativas e institucionales están establecidas desde hace mucho tiempo, y hasta el momento no se pueden hablar de resultados que puedan si quiera sugerir que el país se enrumba hacia un desarrollo territorial. Y ello se debe a una serie de deficiencias que involucran diferentes dimensiones de la gestión pública.

##### Priorización de los Costos de descubrimiento

Según la literatura, por lo general los costos de descubrimiento tienden a ser altos, por un lado por la falta del conocimiento en los procesos productivos, y la ausencia de proveedores de los servicios complementarios que permitan reducir los costos de las nuevas empresas; sin embargo, otro gran factor que incrementa dichos costos tiende a ser las barreras burocráticas existentes para el desarrollo de nuevas empresas. La mayoría de estas denuncias recae en las entidades locales (municipalidades provinciales y distritales), que finalmente terminan en desincentivos al desarrollo de empresas.

**Gráfico 2. Denuncias fundadas por existencia de barreras burocráticas 2007-2020**



Fuente: INDECOPI. Elaboración propia.

Asimismo, de acuerdo con los datos del Banco Mundial, el tiempo para crear una empresa demora en promedio 26 días (considerando datos de Lima Metropolitana), mientras que en países de altos ingresos el promedio es de apenas 9.2 días. En general el país se encuentra en la posición 133 en el indicador de generación de nuevos negocios (Banco Mundial 2020).

Por tanto, la reducción de barreras burocráticas es un tema principal en la agenda de política detrás de los objetivos de diversificación productiva. Al respecto, una política específica pasa por estandarizar los procesos y costos de las municipalidades para desarrollar un negocio, es decir, estandarizar los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA) que permitan una homogeneización de dichos procesos de manera que se pueda asegurar una previsibilidad en los costos (de tiempo y recursos) evitando sobrecostos que se generan en el camino.

Asimismo, los procesos de facilitación de los trámites administrativos a través de Ventanillas Únicas, que podrían facilitar la centralización de los procesos involucrados al nacimiento de un negocio: la inscripción en registros públicos en SUNARP, la inscripción de la personería jurídica en SUNAT, obtención de licencia de funcionamiento por parte de la municipalidad, inscripción de denominación comercial en INDECOPI, entre otros trámites. Actualmente los Centros de Mejor Atención al Ciudadano (Centros MAC) apuntan a una ganancia de eficiencia y reducción de costos al ciudadano para los trámites del Estado; y en cierta forma los MACMYPE ofrecen el servicio de atención a la micro y pequeña empresa para la facilitación de los trámites de apertura de negocios; sin embargo, no se ha extendido aún este servicio a nivel nacional operando solo en Lima Metropolitana.

### **Mejora de los procesos de Planeamiento estratégico**

El planeamiento estratégico representa una de las fases iniciales en el ciclo de la gestión pública, y es uno de los pilares de la gestión por resultados, contribuye a aterrizar la visión y los objetivos de política en intervenciones específicas con metas establecidas y un sistema de monitoreo y seguimiento de la gestión a través de indicadores de desempeño para la medición de resultados inmediatos, intermedios y finales.

Actualmente contamos con una serie de instrumentos que permiten la planificación de todas las intervenciones, desde la visión del país a largo plazo, planes nacionales, sectoriales y multisectoriales, planes de desarrollo concertados regionales y locales, planes operativos, institucionales, entre muchos otros. Sin embargo, la gestión de estos planes no traspasa a las otras fases del ciclo de la gestión pública, ni siquiera la fase inmediata que es la presupuestación y mucho menos la ejecución o la evaluación.

En este sentido, las medidas pendientes en la agenda política al respecto pasan por diseñar e implementar mecanismos que permitan 1) la integración y consistencia de todos los planes y las estrategias hacia una ruta común con objetivos claros a corto, mediano y largo plazo, un sistema de seguimiento y monitoreo y la definición de responsables con la autoridad suficiente para la conducción de dichos planes hacia el logro de resultados concretos. 2) eso último pasa por integrar el planeamiento con el proceso presupuestario, a fin de lograr que la ejecución de cada una de las acciones específicas esté ligada a objetivos estratégicos establecidos y las decisiones de priorización de las intervenciones, en términos presupuestales, pasen por la revisión de la ejecución presupuestal y el logro de los resultados obtenidos.

A fin de lograr estos resultados, se debe buscar como primer paso, fortalecer CEPLAN como entidad rectora del Sistema Nacional

de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), desarrollando un diagnóstico de los mecanismos actuales de planificación, buscando reconocer y sincerar cuáles no están respondiendo a los objetivos, y cuáles podrían tener un mayor potencial para poder influir en la implementación de las intervenciones y la ejecución presupuestal.

Una medida adicional es buscar integrar los instrumentos de planificación estratégica con la fase de formulación presupuestal, de manera que el logro de metas de corto y mediano plazo se pueda asociar a los recursos asignados. Esto permite tener una mejor identificación del costo-efectividad de las intervenciones públicas de todo nivel de gobierno y poder realizar reasignaciones de las transferencias, en función de los resultados.

Esto pasa, en primer lugar por hacer un diagnóstico de los instrumentos utilizados en el proceso de planificación estratégica y en qué medida representan un insumo para la fase de ejecución de las intervenciones. Con ello se debe buscar el mejoramiento y priorización de estos instrumentos. La fase siguiente debe buscar la mejora de los procesos de evaluación de las intervenciones en términos de la relación metas de indicadores y presupuesto ejecutado. Finalmente, dichos resultados serían los insumos que deben insertarse en la fase de formulación presupuestaria, lo que implica una coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas para que las decisiones en la reasignación de recursos y las transferencias, se tome sobre la base de los logros obtenidos por cada entidad, a fin de ampliar las intervenciones exitosas y reducir aquellas que no logran los resultados esperados.

### **Gestión de los recursos del canon**

Uno de los principales problemas del diseño de transferencias actual es la falta de articulación de las diferentes fuentes, generando una nula consistencia entre los diferentes objetivos y el incremento de las desigualdades horizontales y verticales.

Principalmente la distribución de los recursos del canon y regalías, al tomar principalmente criterios geográficos para la distribución, genera que pocas localidades reciban fuertes cantidades, concentrando dichos recursos y reduciendo la capacidad de aprovechamiento de los mismos al saturar una localidad con fuertes transferencias que superan su capacidad de gestión. Si bien la lógica de los recursos del canon, de acuerdo con Arellano-Yanguas, es la existencia de una herencia histórica en beneficio de la localidad productora, que implica que la extracción de los recursos naturales equivale a la extracción de un capital natural que debe ser reemplazado por otras fuentes de capital a fin de mantener o incrementar la capacidad productiva de la localidad. Sin embargo, el concepto de territorio no está claro en la literatura y menos aún la determinación del área de influencia de los beneficios de la dotación del capital. Sin embargo, más allá de esa discusión, la determinación de los territorios beneficiarios a través de las transferencias no debería superar la capacidad de gestión de las mismas. Lo cual en la configuración actual, dicha proposición está lejos de cumplirse.

Más aún, al ser recursos altamente volátiles, dado que dependen directamente de los precios de los commodities a nivel internacional, lo que hace muy complicado prever el nivel de transferencias de los siguientes años tanto para el Ministerio de Economía y Finanzas, como para los receptores de dichas transferencias.

Sin embargo, si bien el esquema óptimo pasa por revisar el actual sistema de transferencias para buscar su integración y una mayor consistencia con los objetivos de desarrollo integral del país, puede ser una medida inviable en el corto plazo.

Existen otros mecanismos utilizados en otros países que permiten mejorar la gestión de los recursos en el corto plazo. Uno de ellos a través del establecimiento de un fondo de estabilización del canon, que permita reducir la volatilidad a través de la determinación de una franja que permite recibir transferencias constantes, con un fondo que se incrementa cuando los precios de los minerales están altos, y el mismo fondo permite asegurar ingresos constantes cuando los precios están bajos. Este tipo de herramientas permite una previsión a largo plazo de las transferencias y con ello la posibilidad de elaborar un plan de cierre de brechas y de mejora de capacidades que se oriente a mejorar el potencial productivo de la localidad.

### **Mejora de la institucionalidad regional y local**

Uno de los principales problemas de gestión de las entidades de todos los niveles de gobierno, pero en especial de los gobiernos regionales y locales, pasa por un problema de capacidades. Ello se refiere tanto a las deficientes capacidades para asignar y gestionar los recursos en intervenciones específicas, como a los problemas de búsqueda de renta y corrupción de funcionarios. Estos problemas se asocian a la falta de cuadros técnicos capacitados, la alta rotación de personal, y en especial a un gran espacio a la discrecionalidad que permite desviar los recursos en función de los intereses del funcionario de turno.

Al momento existen muchos esfuerzos que se vienen realizando para este propósito; desde los procesos de capacitación de funcionarios, el incremento de la transparencia presupuestal, lineamientos y procesos para la adjudicación de proyectos, entre muchos otros. Sin embargo, estos esfuerzos aún no parecen suficiente y en algunos casos carecen de sostenibilidad. Un ejemplo de ello son los procesos de capacitación de funcionarios para la gestión de proyectos en el marco de Invierte.Pe, el cual tomando en cuenta la alta rotación de personal no permite dar sostenibilidad al proceso con los subsecuentes problemas en la formulación y ejecución de proyectos de inversión o la contratación de consultores para la formulación de los mismos cuyo contenido no responde a los estándares del sistema.

Frente a estos problemas, la sugerencia pasa por implementar mecanismos que permitan institucionalizar los procesos de manera que se reduzca en la medida de lo posible la discrecionalidad en el manejo de los recursos. Una medida, por ejemplo, permitiría asegurar que los documentos técnicos de las inversiones cuenten con la calidad mínima establecida para su adecuada ejecución, a través del desarrollo de un banco de consultores capacitados y certificados por el Ministerio de Economía y Finanzas, acompañado con un sistema de evaluación ex – post de los consultores, a fin de asegurar que la formulación de los proyectos cuente con los requisitos de calidad mínimos. De esta forma, se reduciría la posibilidad de realizar contrataciones que deriven en el uso ineficiente de los recursos. Para ello es importante iniciar un proceso de capacitación y certificación de consultores, a través de cursos y talleres sobre las principales herramientas y procedimientos detrás de la ejecución de inversiones. Una vez se cuente con un número adecuado de consultores certificados, se puede condicionar la formulación que haya sido desarrollada y/o validada por los consultores capacitados del banco de consultores. Luego con la integración de los resultados de las evaluaciones ex – post de los documentos técnicos por parte del MEF, se puede desarrollar un sistema de puntos y escalas de estos consultores para asegurar que las capacidades para formular inversiones se mantienen o se incrementan.

Adicionalmente, otra mejora pasa por optimizar la integración de los sistemas de la administración financiera del sector público (presupuesto, contabilidad, tesorería, inversiones, deuda, abastecimiento) para mejorar el control y monitoreo de los recursos y reducir los espacios de redireccionamiento de los mismos. Para ello es importante previamente obtener un diagnóstico de los

principales forados que tienen los sistemas por donde se filtran los recursos, y sobre ello desarrollar los mecanismos de respuesta. La clave está en la institucionalización de dichos mecanismos y su incorporación en la operatividad dentro de los diferentes procesos de las entidades, esto permitirá asegurar su sostenibilidad y mejora de la eficiencia en el largo plazo. Esto pasa por desarrollar los procesos, la normativa, y los sistemas informáticos necesarios.

## 5. Limitantes y oportunidades

La aplicación de medidas que permita la priorización de acciones en favor de una mayor generación de empresas e industrias es un trabajo orquestado a nivel multisectorial y intergubernamental.

A nivel Nacional:

Es necesario una fuerte voluntad política que pueda ser capaz de empujar las estrategias del Estado y canalizar los diferentes esfuerzos hacia la promoción de nuevos sectores productivos.

Si bien actualmente la Visión del Perú al 2050 establecida en consenso en un espacio del Acuerdo Nacional, aún no ha sido traducido en esfuerzos concretos. En la medida que exista la decisión de incluir en la agenda política el avance hacia la ruta de la diversificación y mayor complejidad productiva, los diferentes instrumentos, estrategias e intervenciones ganarán una mayor eficacia que se traducirán en resultados tangibles a mediano y largo plazo.

Esto pasa además por la necesidad de repensar el rol de CEPLAN y reconocer la necesidad de ligar su funcionamiento a los sistemas de la administración financiera, especialmente al ciclo presupuestario.

Asimismo, esto implica buscar redefinir los esquemas de transferencias intergubernamentales para optimizar la asignación de recursos a los gobiernos regionales y locales.

Sin embargo, un aspecto que puede obstaculizar estas medidas es la falta de coordinación con el Ejecutivo, que representa un actor clave para la aprobación de los cambios estructurales que requiere esta estrategia que derivarán en cambios normativos e institucionales. La coordinación es clave al respecto.

Adicionalmente, el ejecutivo no ha sido capaz de desarrollar mecanismos de coordinación y articulación para la puesta en marcha de estrategias multisectoriales con efectividad, de no mejorar la capacidad de articular entre sectores para establecer objetivos y metas claras, las intervenciones no podrán ser capaces de generar resultados concretos importantes.

A nivel de Gobiernos Regionales y Locales

Actualmente el proceso de descentralización no cuenta con mecanismos que permitan unificar las rutas hacia objetivos claros lo que resulta en una amplia discrecionalidad en la gestión regional y local. Además de las acciones y cambios a nivel nacional, es necesario el compromiso a nivel regional y local para buscar cambios relevantes en sus respectivas jurisdicciones, especialmente de aquellos que cuentan con importantes recursos a quienes se les abre una ventana de oportunidad para el cierre de brechas sociales y productivas. Si bien el proceso de descentralización provee de la ventaja del acercamiento de la población a la gestión pública, se pueden aprovechar estos mecanismos para poder ubicar al ciudadano como un actor principal en los procesos de rendición de cuentas frente a los objetivos que se planteen, los cuales algunos de ellos deben buscar de manera clara la mejora de la productividad a través de nueva infraestructura y el desarrollo de capacidades de los factores de producción así como la reducción de barreras burocráticas.

## 6. Marketing de la propuesta

A fin de hacer viable esta propuesta, se deben llevar a cabo una serie de actividades que logren los siguientes objetivos:

1. Visibilizar la necesidad de generar un cambio frente a la problemática actual
2. Promover y facilitar la discusión de las alternativas
3. Desarrollar una hoja de ruta

### **Visibilizar la necesidad de generar un cambio frente a la problemática actual**

Esto implica el desarrollo de espacios de discusión para presentar el diagnóstico presentado. Se pueden llevar a cabo un seminario de medio día con la participación de funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, la Secretaría de Descentralización, el Congreso de la República, representantes de los Gobiernos Regionales y Locales y otros actores y expertos en la temática de desarrollo territorial y descentralización. En dicho taller se discutirá la problemática existente, enfatizando la insostenibilidad del status quo, y discutiendo los problemas que esto conlleva a nivel social, económico, político e institucional.

Asimismo, se debe buscar la exposición del problema a través de artículos, informes publicados y entrevistas en medios de comunicación. Esto permitirá resaltar el problema en los medios de comunicación y generar mayor interés hasta que pueda ser abordado en la agenda política.

### **Promover y facilitar la discusión de las alternativas**

Como segundo paso, se buscará la facilitación de la discusión de las alternativas entre los actores clave a través de la provisión de los espacios de discusión. Se podría sugerir la puesta en marcha de una serie de talleres de trabajo en los espacios de la universidad, con un programa que permita recoger gradualmente, y por temas, los principales desafíos para la implementación de políticas que permita la mejora de la diversidad productiva.

### **Desarrollar una hoja de ruta**

Finalmente, una vez recogidas los desafíos y las estrategias, la propuesta debe involucrar el desarrollo de una hoja de ruta, que debería ser validada por los principales actores involucrados y que han participado en todo el proceso.

Esta hoja de ruta debería contener las medidas a implementar, según los plazos y los compromisos que deberían asumirían las diferentes partes, y ser socializado y validados por ellos; para posteriormente ser publicados al público en general.

## Bibliografía

- Addison, T., & Roe, A. (2018). Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development. Oxford University Press. <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/28349>
- Arellano-Yanguas, J. (2011). ¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras de Perú.
- Auty, R. M. (1994). Industrial policy reform in six large newly industrializing countries: The resource curse thesis. *World development*, 22(1), 11-26.
- Auty, R. M. (2001). The political economy of resource-driven growth. *European economic review*, 45(4-6), 839-846.
- Beblawi, H. (1987). The rentier state in the Arab world. *Arab Studies Quarterly*, 383-398.
- Boschma, R., & Capone, G. (2014). Relatedness, diversification and institutions. DRUID 2014 Society Conference, 1-38.
- Hausmann, R., Hwang, J., & Rodrik, D. (2007). What you export matters. *Journal of economic growth*, 12(1), 1-25.
- Hausmann, R., & Klinger, B. (2007). Growth Diagnostic: Peru. Mimeographed document, September. [http://www.researchgate.net/publication/23948758\\_Growth\\_Diagnostics\\_in\\_Peru/file/d912f50f0111bbc9d1.pdf](http://www.researchgate.net/publication/23948758_Growth_Diagnostics_in_Peru/file/d912f50f0111bbc9d1.pdf)
- Hidalgo, C. A., Klinger, B., Barabási, A.-L., & Hausmann, R. (2007). The product space conditions the development of nations. *Science*, 317(5837), 482-487.
- Hummels, D., & Klenow, P. J. (2005). The variety and quality of a nation's exports. *American economic review*, 95(3), 704-723
- INEI (2018). Perú: Perfil Sociodemográfico. Informe Nacional. Lima
- Leamer, E. E., Maul, H., Rodriguez, S., & Schott, P. K. (1999). Does natural resource abundance increase Latin American income inequality? *Journal of development Economics*, 59(1), 3-42.
- Oates, W. E. (1972). Fiscal federalism. Books.
- Porter, M. E., & Porter, M. P. (1998). Location, Clusters, and the «New» Microeconomics of Competition. *Business Economics*, 33(1), 7-13.
- Rodrik, D. (2005). Policies for economic diversification. *Cepal Review*.
- Sachs, J. D., & Warner, A. M. (1995). Natural resource abundance and economic growth. National Bureau of Economic Research.
- Tiebout, C. M. (1961). An economic theory of fiscal decentralization. En *Public finances: Needs, sources, and utilization* (pp. 79-96). Princeton University Press.
- Van der Ploeg, F. (2011). Natural resources: Curse or blessing? *Journal of Economic literature*, 49(2), 366-420.