

# ¿Qué diversificación económica queremos en los países andinos?

Análisis comparado de políticas de  
diversificación económica: reflexiones  
y nuevas propuestas

Claudia Viale



# ¿Qué diversificación económica queremos en los países andinos?

Análisis comparado de políticas de diversificación económica: reflexiones y nuevas propuestas

Claudia Viale

Reporte realizado gracias al auspicio de la Fundación Ford y en colaboración con la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas





## Índice

I.	INTRODUCCIÓN .....	4
II.	REVISIÓN DE LITERATURA: ENTRE LOS ASPECTOS CONCEPTUALES Y LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS .....	6
2.1.	Literatura conceptual. ¿De qué hablamos cuando hablamos de diversificación? Definiendo y midiendo la diversificación económica. ....	6
2.2.	Literatura sobre la importancia de la diversificación ¿Por qué diversificar? .....	11
2.3.	Literatura sobre determinantes y condiciones necesarias para la diversificación.....	14
2.4.	Literatura sobre formulación de políticas de diversificación. ¿Cómo lograr un buen diseño de políticas de diversificación?.....	15
III.	¿CUÁL ES LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA DIVERSIFICACIÓN EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA?.....	18
3.1.	Las estadísticas económicas .....	18
3.2.	Políticas de diversificación productiva en los países estudiados: un recuento de las políticas durante el súper ciclo .....	22
IV.	REFLEXIÓN RESPECTO A LA LITERATURA Y LOS PLANES NACIONALES DE DIVERSIFICACIÓN .....	31
4.1.	¿Las políticas contribuyeron a una mayor diversificación? .....	31
4.2.	¿Las políticas promovieron una buena diversificación? .....	34
V.	ALGUNAS REFLEXIONES, A MODO DE CIERRE.....	37

# I. Introducción

Este reporte es desarrollado por NRGi para el proyecto Propuestas y Estrategias de Movilización de la Sociedad Civil Andina frente a las Industrias Extractivas, financiado por la Fundación Ford.

Nos hemos basado, por un lado, en la revisión de la literatura sobre la diversificación económica, su medición, sus determinantes y la formulación de políticas para diversificar la economía. Por otro lado, hemos reparado en los reportes analíticos realizados en cada uno de los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) por las organizaciones de sociedad civil que participan en el proyecto<sup>1</sup>, y en los debates y discusiones de estos reportes que se llevaron a cabo en talleres en los territorios y los foros regionales con la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas (RLIE<sup>2</sup>).

El reporte tiene dos objetivos. En primer lugar, busca contextualizar el análisis sobre la diversificación de los países andinos con información sobre los principales temas de debate que salen de la literatura internacional sobre el tema. Hacemos referencia tanto a la literatura más conceptual que nos ayudará a concretar una definición de “diversificación económica”, como a la literatura que se ocupa de la implementación de la diversificación, y las etapas y recomendaciones que se deben tener en cuenta durante el proceso de formulación y diseño de las políticas.

Aunque el reporte se refiere al proceso y las políticas de diversificación a nivel nacional, se ha buscado aterrizar esta discusión en el nivel subnacional, pues el proyecto actual se enfoca en los territorios extractivos y cómo en ellos se puede promover una diversificación de la base productiva territorial y disminuir la dependencia del sector extractivo que genera muy poco empleo de calidad para la población local y puede generar impactos negativos sociales y ambientales.

El segundo objetivo es, con base en el análisis de la información estadística y también un análisis de las políticas relacionadas a diversificación aplicadas en los cuatro países en las últimas dos décadas, extraer algunos elementos de discusión que nos den luces sobre cuáles han sido y son los retos, obstáculos u oportunidades para lograr la diversificación que queremos. Haremos referencias a las políticas de diversificación aplicadas a nivel nacional, pero también analizaremos la información a nivel subnacional para poder aterrizar la discusión a algunos territorios extractivos específicos y cómo desde los gobiernos regionales se puede impulsar una diversificación en los mismos. Estas políticas de diversificación a nivel subnacional podrían no estar enmarcadas en políticas de diversificación a nivel nacional, pero también es probable que, para que tenga éxito implementar políticas y estrategias subnacionales, sea necesario que se implementen medidas nacionales que las soporten o permitan. Por ejemplo, una estrategia para promover el sector agrícola de exportación en un territorio extractivo necesitaría de una política cambiaria que apoye a los sectores exportadores<sup>3</sup>.

1 Fundación Jubileo en Bolivia, Grupo Propuesta Ciudadana en el Perú, Fundación Foro Nacional por Colombia en Colombia, Grupo Faro y CDES en Ecuador

2 <http://redextractivas.org/>

3 Una política cambiaria que genere un tipo de cambio sobrevaluado afectaría a los exportadores porque sus productos serían más caros en el mercado internacional en moneda extranjera.

El reporte tiene cinco secciones incluyendo esta introducción. En la sección 2, que corresponde a la revisión de literatura, presentamos el marco conceptual del análisis y resaltamos algunos aspectos de los debates teóricos y prácticos que recoge la literatura internacional y que serán relevantes para la discusión sobre las políticas de diversificación que se han aplicado en la región andina y también para pensar en cuáles serían las políticas que serían necesarias ahora para la diversificación que queremos. La sección 3 entra en el análisis de la región andina con información estadística y análisis de las políticas aplicadas en las últimas dos décadas. La sección 4 busca presentar algunas reflexiones y evaluación inicial de las políticas descritas en la sección 3 durante el súper ciclo a la luz de las recomendaciones de la literatura. Finalmente, la sección 5 presenta algunos elementos de discusión a manera de conclusión y volvemos a la pregunta de qué diversificación queremos, qué hemos aprendido de las políticas aplicadas en la región y cómo se puede aplicar la diversificación a nivel territorial.

## II. Revisión de literatura: entre los aspectos conceptuales y la formulación de políticas

La literatura sobre diversificación económica es muy amplia, tanto en lo temporal – pues el tema se discute desde hace varias décadas– como en su enfoque particular. En efecto, esta se ocupa de múltiples aspectos de la diversificación, ya sea discusiones más teóricas relacionadas a las estrategias de especialización del comercio internacional, o reflexiones más prácticas sobre los resultados de la implementación de políticas industriales para diversificar las economías en distintas partes del mundo en décadas anteriores. Para simplificar y poder extraer los elementos relevantes de los distintos enfoques de la literatura sobre diversificación, los resumimos en los siguientes cuatro grupos:

- Literatura sobre la definición y medición de la diversificación económica
- Literatura sobre la importancia de la diversificación
- Literatura sobre por qué algunos países se diversifican y otros no
- Literatura sobre formulación de políticas de diversificación (incluyendo literatura sobre política industrial)

El primer grupo de estudios nos ayudará a definir claramente a qué nos referimos cuando hablamos de “diversificación económica”, además de qué indicadores utilizaremos para medirla concretamente.

El segundo grupo será útil para reflexionar por qué es importante hablar de diversificación en nuestros países y cuál es el vínculo de la diversificación con el crecimiento económico, sobre todo considerando la relación empírica que encuentran numerosos estudios entre la diversificación y crecimiento.

El tercer grupo de estudios nos ayudará a entender algunos de los retos y obstáculos que enfrentan los países para diversificar sus economías –es decir, los determinantes y las condiciones necesarias para la diversificación– al margen de qué políticas se hayan aplicado, por ejemplo, la debilidad institucional o la falta de voluntad política. Esto será útil para cuando analicemos los casos de los países andinos específicamente y por qué estos no han logrado una mayor diversificación (y, por el contrario, han aumentado su dependencia de las extractivas) en las décadas recientes.

Finalmente, el cuarto grupo de estudios será útil para comenzar a reflexionar sobre cuál es la naturaleza misma o las características de fondo de la diversificación que queremos para los países andinos, cuáles son las recomendaciones para diseñar una diversificación “buena” o “deseable”.

### 2.1 LITERATURA CONCEPTUAL. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE DIVERSIFICACIÓN? DEFINIENDO Y MIDIENDO LA DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA.

El concepto de diversificación tiene distintos significados según el contexto. Incluso, aplicado a la economía de un país, tiene distintas definiciones y mediciones relacionadas. En general, la diversificación implica un cambio estructural desde una mayor concentración hacia una mayor variedad. Sin embargo, esta mayor variedad

se puede referir a variedad de empresas dentro de un sector, de sectores productivos dentro de una economía, o de países (socios comerciales) a los que se venden los bienes que produce el país.

Las diferentes definiciones en la literatura resaltan distintos aspectos de la economía: la estructura productiva, la canasta exportadora, los ingresos fiscales, etc. Por ejemplo, las siguientes dos definiciones difieren en la variable en la que se enfocan:

*“La diversificación económica es el proceso de trasladar una economía de una fuente de ingresos única a múltiples fuentes de una gama creciente de sectores y mercados” (UNFCCC)<sup>4</sup>.*

*“La diversificación económica se define generalmente como el proceso en el cual la economía se vuelve más diversa en términos de los productos que produce. La diversificación de exportaciones se refiere al conjunto de políticas destinadas a cambiar las acciones de productos separados en la exportación existente, introduciendo nuevos productos a la canasta de exportación y obteniendo acceso a nuevos mercados geográficos” (Esanov, 2011).*

La mayoría de estudios que se enfocan en los aspectos conceptuales de la diversificación económica no da una definición precisa, sino que se aproximan a la definición a través de la forma en la que se mide la diversificación. Este es el caso, por ejemplo, de los estudios producidos por Hausmann y otros autores del Centro de Desarrollo Internacional de Harvard (Hausmann, y otros, 2013) –los Atlas de Complejidad Económica– que, como la segunda definición presentada arriba, define la diversificación basándose en su propia medición de cuán complejos son los productos que un país exporta.

Aunque la mayor parte de la literatura sobre diversificación económica se concentra en la diversificación a nivel nacional, también en la literatura sobre desarrollo regional se presentan definiciones de la mayor diversidad de las economías regionales. Y estas definiciones se basan en la forma de medición que es a través de las tablas de insumo –producto que se enfocan en las relaciones entre la producción de los sectores en ese territorio (Siegel, Johnson, & Alwang, 1995) y con datos de empleo (Zegarra, 2017) o las exportaciones regionales (Tello, 2015). En efecto, en la literatura de la economía regional, desde hace décadas, se estudia la relación entre la mayor diversidad de sectores productivos en las regiones y el nivel de crecimiento o desarrollo, mientras que algunas regiones se especializan en una sola industria (North, 1956).

Dada la importancia de la medición de cómo se define la diversificación económica, a continuación, nos enfocaremos en la discusión la medición de la diversificación económica:

Medir el nivel de diversificación económica de un país no es una tarea sencilla y no hay un consenso sobre qué indicador o indicadores son los más adecuados. En efecto, no existe una medida estándar del nivel de diversificación en una economía o un país que se utilice generalmente en el análisis económico. Por el contrario, hay distintas formas de medirla dependiendo de cuál es el objetivo de política del estudio o evaluación. Las distintas mediciones y la elección de estas tienen que ver tanto con qué definición conceptual se usa, qué información estadística está disponible, o qué motivación tiene el país para diversificar su economía. Por

4 <https://unfccc.int/topics/resilience/resources/economic-diversification>

ejemplo, un país puede buscar diversificarse porque necesita generar empleo productivo o porque sus cuentas fiscales dependen mucho del sector petrolero y estas se deterioran cuando los precios del mismo son bajos. En este sentido, diferentes indicadores relacionados a estas diferentes variables serán más relevantes para el análisis.

Todas las formas de medir tienen sus fortalezas y debilidades. A continuación, revisaremos algunas de ellas.

### **Exportaciones**

Al hablar del grado de diversificación de un país, un gran número de economistas y de estudios empíricos se refieren a la composición de las exportaciones o la canasta exportadora del país. En este caso, se estaría viendo las exportaciones como un aproximado de la estructura general de la economía y cuán concentrada o diversificada es.

La ventaja de utilizar las exportaciones para evaluar el grado de diversificación de la economía es que la información estadística acerca de las exportaciones está disponible y actualizada, además de existir series de tiempo bastante largas para la mayoría de los países del mundo. Además, existe una clasificación estándar de desagregación que es comparable entre países para poder definir los diferentes productos de exportación. Esta se llama CUCI (Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional) y hace más fácil las comparaciones entre países del grado de diversificación.

Sin embargo, la desventaja es que existen países en los que, aunque la canasta exportadora es muy dependiente de un solo sector o un grupo pequeño de productos (por ejemplo, los productos primarios), se producen muchos más bienes y servicios que no son exportados, pero son muy importantes para entender la estructura de la misma.

En consecuencia, hacer de la canasta exportadora el indicador único de la concentración o diversificación de una economía es riesgoso, pues podríamos –por ejemplo– no apreciar que la economía de un país es muy dependiente del sector agrícola, aunque este no sea un sector exportador.

### **Producción**

Otra opción bastante utilizada en estos estudios es medir el grado de diversificación o concentración a través del porcentaje de participación de distintos productos o sectores –con niveles de desagregación definidos de distintas maneras– en el total de la producción nacional, es decir, la diversificación productiva. El indicador que se usa para esto es el producto interno bruto (PIB) desagregado por sectores económicos o el ingreso nacional por sectores. La información acerca de la producción nacional desagregada por sectores también está disponible para la mayoría de países y con series de tiempo largas.

### **Ingresos fiscales**

Aunque dentro de la literatura sobre diversificación económica no es tan común utilizar indicadores fiscales para el análisis empírico, también es posible medir el grado de diversificación económica desde la perspectiva del aporte a los ingresos fiscales. En efecto, hay muchos países en los que este aspecto de la macroeconomía define en gran manera la dependencia del país de un sector o pocos sectores, como los sectores petrolero o minero. Por ejemplo, en un país como México, los ingresos

petroleros llegaron a representar el 39% del total de ingresos recaudados por el gobierno (2012), aunque el país tiene una estructura productiva y exportadora diversificada, donde el petróleo representa solo el 6% del PIB.

La información estadística sobre los ingresos fiscales desagregados por sectores está menos disponible a nivel global y las comparaciones entre países son difíciles porque los sistemas fiscales pueden ser muy distintos en términos de tipos de instrumentos para la recaudación, tasas y bases impositivas.

### Empleo

Algunos estudios (Alsharif, Bhattacharyya, & Intartaglia, 2016) también utilizan información relacionada al empleo para medir la diversificación económica. Este aspecto es importante para una evaluación integral del grado de diversificación, pues algunos sectores, como el agrícola o los servicios, generan una gran cantidad de empleo, mientras sectores como la minería y los hidrocarburos generan una cantidad muy limitada de empleos, aunque sí aportan a la canasta exportadora y generan ingresos fiscales de manera significativa. La disponibilidad de información estadística sobre empleo es también limitada y suele ser solo relacionada al empleo directo, y omite el empleo indirecto, así como el empleo informal relacionado a cada sector, que es una variable importante en nuestros países.

### Riqueza (activos)

Una medición adicional que se está utilizando en la literatura (Lange, Wodon, & Carey, 2018) (Gill, Izvorski, van Eeghen, & De Rosa, 2014) es la medida de la riqueza de un país desagregada en cuatro tipos de capital: natural, humano, producido y activos externos netos. Cada uno de estos tipos de capital se mide con indicadores compuestos desarrollados con base en las estadísticas y bases de datos desarrolladas por el Banco Mundial con definiciones precisas que se detallan en los informes mencionados. Por ejemplo, el capital natural se mide como la suma descontada del valor de la renta generada durante la vida del activo. Los recursos naturales que se incluyen en la medición son minerales (10 tipos), energía (hidrocarburos y carbón), forestales, tierras (agrícolas y de pastoreo), así como áreas protegidas (Lange, Wodon, & Carey, 2018, pág. 4). El capital humano se mide como el valor descontado de la ganancia durante la vida útil de una persona. El capital producido incluye maquinaria, edificios, equipos y tierras urbanas residenciales y no residenciales medidas a precios de mercado. Y a estos se les suma los activos externos netos que están compuestos del stock de inversión extranjera directa y reservas internacionales.

Analizar cuánto tiene el país de cada uno de estos capitales, relativo a los demás, es una forma de comprender lo diversificado que es el país en términos de su riqueza. En efecto, en los países en desarrollo, el capital natural es significativamente más alto que los demás tipos de capital. Es decir, la participación de los recursos naturales en el total de la riqueza del país es mayoritaria y hay una dependencia de los mismos para lograr que esta crezca.

Una forma interesante de expresar la diferencia de esta medición con otras presentadas anteriormente es la que se presenta en el texto de Gill et. al (2014, Box O.1. p.6): “Los esfuerzos del gobierno para diversificar las exportaciones o la producción económica se llaman políticas de diversificación económica. En contraste, las políticas para diversificar los portafolios de activos llevan a un desarrollo diversificado”

## Indicadores utilizados para la medición

Una vez aclarada la definición de la diversificación o la variable a la que se prestará atención, hay distintas formas de construir los indicadores a ser utilizados para medir el nivel de diversificación o concentración. A continuación, detallamos los principales indicadores, cómo se construyen y su interpretación.

### Porcentaje de participación

La forma más simple de medir el grado de diversificación es calcular el porcentaje de participación de cada sector económico en el total de la o las variables elegidas, ya sea de las exportaciones, la producción, el empleo, etc. En el caso de los países ricos en recursos naturales y más específicamente en minería e hidrocarburos, se compara el porcentaje que estos sectores representan del total.

Sin embargo, es importante notar que, cuando analizamos en el tiempo la evolución del porcentaje de participación de un sector, como el de hidrocarburos, dentro del total de exportaciones o de producción, no estamos viendo el crecimiento del monto producido o exportado por este sector o de otros sectores, sino solo su participación relativa.

Por ejemplo, en el Perú, entre 2000 y 2017, la participación del sector minero en el total de exportaciones aumentó de 46% al 61%, mientras que la participación de las manufacturas en las exportaciones bajó de 29% a 26% (con algunos años en los que estuvo más cerca al 20%). Sin embargo, esto no quiere decir que las exportaciones de manufacturas no hayan crecido en cantidad. Por el contrario, estas pasaron de USD 2 mil millones a más de USD 11 mil millones en esos años<sup>5</sup>. Lo que sucede es que los montos exportados de minerales crecieron mucho más rápido que las manufacturas. Esto ilustra por qué, cuando vemos el porcentaje de participación, hay que tener claro que estamos viendo lo que sucede solo en números relativos. Y, por lo tanto, cuando analicemos la evolución en el tiempo de este indicador, es importante mirar también los cambios en montos para entender mejor los cambios en el tiempo.

También es importante mencionar que un aumento del porcentaje de participación puede deberse al efecto del aumento de precios que hace que el valor total –medido en moneda nacional o en moneda extranjera– y no tenga que ver realmente con un aumento en la producción en volumen físico. Por ejemplo, en el caso del PIB, para evitar solo ver el aumento del porcentaje de participación de un sector en el total, usualmente se utiliza la información a precios corrientes como a precios constantes (estabilizando el precio en aquel de un año base).

### Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH)

Este índice es una medida común de concentración, sobre todo utilizado para analizar la concentración de un mercado y se basa en la participación de cada empresa. En este sentido, el IHH también se utiliza en el análisis sobre el grado de concentración o diversificación de una economía. El cálculo de este índice se hace sumando la participación de mercado de cada empresa o sector elevado al cuadrado como lo expresa la fórmula siguiente:  $IHH = S_1^2 + S_2^2 + \dots + S_N^2$

Mientras más alto sea el valor del índice, menor es el nivel de diversificación y, por ende, más alta es la concentración. En efecto, si un solo sector representara

5 Las estadísticas se obtuvieron del Banco Central de Reserva del Perú, cuadros estadísticos anuales. [www.bcrp.gob.pe](http://www.bcrp.gob.pe)

el 100% del total, el valor del índice sería 10,000, siendo una concentración absoluta (y nula diversificación). Mientras que, si todos los sectores tienen una participación baja, el valor del indicador sería bajo también y la economía sería más diversificada. Un IHH por encima de 2500 se considera un mercado o una economía altamente concentrada, mientras que, si está entre 1500 y 2500, se consideraría moderadamente concentrada, y menos que eso, una concentración baja o una economía diversificada.

### **Complejidad económica y el espacio de productos**

En esta sección hemos mencionado la “complejidad” de los productos como una definición de diversificación. Esta se basa en el trabajo de Hausmann y otros autores que señalan que la prosperidad o el desarrollo de un país depende de la complejidad de su economía que se relaciona al “conocimiento productivo”. A su vez, este conocimiento es mayor cuanto más compleja sea la red de interacciones entre personas que tienen este conocimiento en empresas y sectores económicos.

Por lo tanto, para medir el conocimiento productivo de un país, se considera la diversidad de las exportaciones que produce un país y su “ubicuidad” medida por el número de países que pueden producir esos bienes. En ese sentido, los países con una amplia gama de conocimientos productivos, incluidos conocimientos técnicos únicos y sofisticados, pueden producir una amplia diversidad de productos, incluidos productos complejos que pocos países pueden fabricar. El supuesto es que las capacidades productivas determinan la cantidad y calidad de los productos que un país puede exportar, por lo que las canastas de exportaciones nos dicen algo acerca de las capacidades productivas subyacentes del país.

Con esta definición, se calcula un índice de complejidad de la economía que usa estadísticas de los productos de exportación de los países para calcular tanto la diversidad de esas exportaciones como cuántos países son capaces de exportar esos productos para incluir entonces los aspectos de diversidad y ubicuidad. El Atlas de Complejidad Económica produce este índice para 128 países y también incluye visualizaciones a las que llaman “Espacios de Productos”. Esta visualización muestra la conexión entre los productos en función de las similitudes del “conocimiento” requerido para producirlos. Los productos están vinculados por su proximidad entre sí, en función de la probabilidad de que el mismo grupo de productos se exporte simultáneamente. En este sentido, los gráficos que se presentan agrupan productos con complejidad similar y muestran el porcentaje que estos distintos grupos representan del total de exportaciones del país en el año de análisis.

## **2.2. LITERATURA SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA DIVERSIFICACIÓN ¿POR QUÉ DIVERSIFICAR?**

Uno de los grupos de literatura más numerosa en los años recientes relacionado a la diversificación económica está compuesto por estudios empíricos que evalúan la relación entre diversificación y nivel de crecimiento económico. Ese posee la hipótesis de una relación positiva, la cual justifica la aplicación de políticas para que los países en desarrollo se diversifiquen, especialmente aquellos dependientes de los recursos naturales no renovables (Hesse, 2008). Esta relación positiva que se ve en los estudios empíricos, en realidad, es contraria a las teorías tradicionales de comercio internacional que señalan que, al abrirse al comercio internacional, los países tienden a especializarse en la producción de aquellos productos o sectores en los que tienen ventajas comparativas. Por el contrario, es más compatible con

las teorías de ventajas competitivas dinámicas que resultan de un conjunto de políticas, que es a la cual evoluciona la teoría clásica de David Ricardo de ventajas comparativas.

A continuación, resumiremos los principales argumentos de la literatura en la que se discute por qué la diversificación económica es importante y trae beneficios para los países.

En la literatura académica sobre la diversificación y especialización de los países, se han hecho diversos análisis empíricos de la correlación entre el grado de diversificación y el crecimiento o desarrollo económico, medido de distintas maneras, ya sea mediante el ingreso nacional, el ingreso per cápita, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) u otros<sup>6</sup>. Al margen de las distintas metodologías, países analizados, periodos, indicadores y otras especificidades, en general, los estudios encuentran una relación positiva entre la diversificación económica y el nivel de crecimiento económico del país. Un resumen exhaustivo de los distintos enfoques y etapas de estos estudios se puede encontrar en Hesse (2008).

Es importante mencionar que, esta relación positiva tiene algunas particularidades. Estudios como los de (Imbs & Wacziarg, 2003) (Cadot, Carrère, & Stauss-Kahn, 2011), (Bahar, 2016), entre otros, encuentran que esta relación no es lineal. En efecto, los estudios muestran que la relación es como una curva en forma de ‘U’, pues los países con niveles bajos de ingresos tienen una concentración alta, pero, a medida que aumenta el nivel de ingresos, estos aumentan también su nivel de diversificación hasta llegar a un punto de quiebre en el que, aunque los ingresos siguen aumentando, nuevamente comienza a aumentar el nivel de concentración. Sin embargo, esta re-concentración se produce a niveles muy altos de ingresos per cápita, es decir, en países que ya logran un nivel de desarrollo elevado. Además, algunos estudios explican que, si se evalúa esta hipótesis con una desagregación alta de los tipos de productos de exportación, en realidad, la re-concentración no es tan importante, sino que, por el contrario, los países continúan diversificando sus productos de exportación, pero dentro de la misma categoría de productos (Bahar, 2016). Estaríamos hablando entonces de “especialización” o concentración en bienes y servicios de mayor complejidad o sofisticación tecnológica.

También hay que considerar que estos estudios analizan la correlación estadística y asumen una relación automática, pero, como la mayoría de estos estudios advierten, al estudiar la correlación estadística no se está estableciendo una causalidad entre diversificación y crecimiento. Es decir, cuando un país llega a un mayor nivel de crecimiento económico, esto puede coincidir con una diversificación por otros factores, sin necesariamente querer decir que la mayor diversificación de la economía generó el crecimiento. Además, al centrarse en el nivel de crecimiento como variable objetivo, se está asumiendo que este lleva a un mayor nivel de bienestar, lo cual tampoco necesariamente sucede.

Es en este sentido que, en este reporte, no postulamos que la diversificación sea deseable y recomendable en sí misma, sino que puede, bajo ciertas condiciones (que definiremos en las secciones que vienen), contribuir a mayor crecimiento, desarrollo y bienestar.

6 Un resumen sobre los principales hallazgos de los estudios empíricos se presenta en Cadot et. al. (2011)

Pero volvamos a la mencionada relación positiva entre la diversificación y el crecimiento económico. Como decíamos, los estudios no necesariamente coinciden en cuanto a las razones por las que se produce esta relación positiva. Es decir, ¿cuáles son los mecanismos a través de los cuales la diversificación lleva a un mayor crecimiento?

Algunas de las razones listadas por autores como (Gelb, 2010) y (Ahmadov, 2012) son las siguientes: la menor exposición a volatilidad de los precios y la demanda de los productos de los que depende el país o la sustitución de los mismos, el incremento de la productividad y el ingreso por el aprendizaje (“learning by doing”), la transferencia de tecnología y capacidades entre sectores, la mayor generación de empleo en los nuevos sectores, la estabilización de las finanzas públicas, entre otros.

Uno de los estudios que sustenta la hipótesis de que la transferencia de conocimiento y aprendizaje entre sectores (“knowledge spillovers”) explica el mayor o menor crecimiento entre países es el de (Hausmann, Hwang, & Rodrik, 2007), luego desarrollado en más profundidad teórica y con evidencia empírica sobre el “espacio de productos” en (Hausmann, y otros, 2013). El principal argumento es que el nivel de complejidad o sofisticación de los productos de exportación de un país predice su nivel de crecimiento económico. Esto se debe a que los productos más complejos implican un mayor nivel de conocimiento para producir y, por lo tanto, ese conocimiento se transfiere a otros productos y genera más crecimiento. Esta relación se prueba con evidencia empírica, donde la complejidad o sofisticación de los productos explica el 78% de la variación en el nivel de crecimiento de los países.

Estas explicaciones de por qué la diversificación lleva a un mayor nivel de crecimiento económico se aplican a todos los países, no solo a aquellos que son ricos en recursos naturales. Sin embargo, hay un conjunto de estudios en la literatura sobre diversificación que se enfoca específicamente en la diversificación para los países dependientes de los recursos naturales y particularmente de los recursos naturales no renovables como los hidrocarburos o los minerales, los cuales enfrentan retos particulares según estos estudios.

Para este conjunto de países, los estudios usan la literatura de la maldición de los recursos naturales como explicación de la relación entre un bajo nivel de diversificación y un menor nivel de ingresos. Es decir, se enfocan en la pregunta inversa: ¿por qué los países cuyas economías están concentradas en pocos productos tienen un menor crecimiento?

La literatura sobre la maldición de los recursos está compuesta de un gran número de estudios que argumentan que los países ricos en recursos naturales tienen un peor desempeño que aquellos que no tienen estas riquezas. En este análisis se enfocan en distintos aspectos del desempeño del país, como en lo económico, político, social, institucional, etc. (Auty, 1993) (Humphreys, Sachs, & Stiglitz, 2007) (Gelb, 2010).

En este sentido, la maldición de los recursos es la otra cara de la discusión sobre diversificación (Gelb, 2010). En efecto, la literatura empírica que establece una relación entre mayor diversificación y mayor crecimiento nos proporciona el hecho básico, pero la maldición de los recursos nos explica por qué –para el caso de los países ricos en recursos naturales– ser más dependiente (o menos diversificado) lleva a un peor desempeño del país.

### 2.3. LITERATURA SOBRE DETERMINANTES Y CONDICIONES NECESARIAS PARA LA DIVERSIFICACIÓN.

Otro grupo de literatura que identificamos en nuestra revisión analiza los distintos factores o condiciones que explican por qué algunos países sí logran una mayor diversificación y otros no.

Esta literatura está compuesta sobre todo por estudios empíricos que evalúan la relevancia de distintos determinantes o condiciones previas, como, por ejemplo, la estabilidad macroeconómica, la ubicación geográfica, si el país es rico en cierto tipo de recursos naturales como el petróleo, entre otros. Es decir, esta literatura da un paso más que el grupo anterior hacia el diseño de políticas, pues se pregunta qué variables deben ser consideradas cuando se estén definiendo las políticas de diversificación. Por ejemplo, si la definición de derechos de propiedad es un determinante clave para lograr una mayor diversificación, asegurar estos derechos será un paso previo importante en el diseño de la política de diversificación.

En este terreno, el Banco Mundial define tres categorías de determinantes o “drivers” de la diversificación: reformas económicas, factores estructurales y variables macroeconómicas (United Nations Framework Convention on Climate Change, 2016).

La primera categoría incluye la liberalización del comercio exterior, acceso a mercados financieros, derechos de propiedad claros, entre otras. Las variables macro incluyen temas como la productividad de las empresas (costo de los factores de producción), el tipo de cambio real, inflación, el nivel de inversión en capital, etc. Los factores estructurales se refieren al tamaño de la población de un país, la calidad del capital humano y la calidad de las instituciones.

El Fondo Monetario Internacional coincide con estos determinantes o drivers (IMF Policy Paper, 2014), y amplía su análisis a los determinantes de la diversificación de exportaciones, incremento de la calidad (de las exportaciones) y de la productividad sectorial. Entre estos incluyen: niveles altos de educación y calidad institucional (incluyendo protección de derechos de propiedad), sistemas financieros más profundos, globalización, reformas económicas como libre comercio y reforma agraria, tipo de cambio, entre otras. Cada uno de estos determinantes está medido por un indicador detallado en el reporte.

Algunos determinantes adicionales que la literatura identifica como necesarios para que las políticas de diversificación sean exitosas en términos de sus resultados son:

- Las condiciones locales y factores geográficos (como una ubicación del país en el continente que limita o favorece su acceso a mercados) (Esanov, 2011) (Bahar, 2016) (Ahmadov, 2012)
- Fortalecimiento de las instituciones para asegurar la continuidad y la adecuada implementación de las estrategias de diversificación (Ahmadov, 2012) (Gelb, 2010)
- Compromiso o voluntad política para la diversificación. O, como lo describe Rodrik, un gobierno con “mentalidad productivista” (Rodrik, 2005, pág. 27). En otras palabras, si hay políticas e iniciativas concretas desde el gobierno hacia la diversificación, y no que solo con las condiciones necesarias, como estabilidad macroeconómica o derechos de propiedad, esta se logrará automáticamente. En efecto, Rodrik (2005) también menciona la estabilidad y el marco macroeconómico y la calidad de las instituciones

como lineamientos clave para la estrategia de diversificación y desarrollo de los países, pero enfatiza que ambas son condiciones necesarias, pero no suficientes.

## 2.4. LITERATURA SOBRE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE DIVERSIFICACIÓN. ¿CÓMO LOGRAR UN BUEN DISEÑO DE POLÍTICAS DE DIVERSIFICACIÓN?

Finalmente, hay un amplio grupo de literatura que se enfoca en la formulación misma de las políticas de diversificación, incluyendo la literatura sobre política industrial. Esta literatura no solo analiza las condiciones necesarias, sino que avanza a dar lineamientos sobre cómo deben diseñarse las políticas, qué instrumentos deben estar disponibles y qué enfoques se deben considerar.

En particular, se describen tres principales decisiones que definen el tipo de políticas e instrumentos que se utilizarán dentro de la estrategia general de diversificación económica. Estas son:

- Si se aplicarán políticas que apoyen a sectores específicos que se consideran estratégicos (políticas verticales) o si se implementarán políticas macroeconómicas generales que aseguren las condiciones necesarias para dar estabilidad y seguridad a para invertir para todos los sectores (políticas horizontales).
- Si se van a apoyar sectores existentes o se van a crear condiciones para nuevos sectores junto con sectores incipientes.
- Si los incentivos que se brindarán serán bienes o servicios públicos (como mejoramiento del ambiente de negocios con derechos de propiedad, un adecuado tipo de cambio, además de provisión de infraestructura, etc.) o si serán incentivos de mercado (como beneficios tributarios, subsidios, legislación para pequeñas empresas, etc.) (Machado, 2014)

A estas tres decisiones, en el contexto de los países con explotación de hidrocarburos y minerales, podemos agregarle una decisión adicional. Esta se refiere a cuál va a ser el rol de los ingresos fiscales provenientes de la minería y los hidrocarburos para el financiamiento de la implementación de políticas de diversificación. ¿Se utilizará un porcentaje de este dinero para invertir en diversificación económica?

En la literatura reciente se establece que, respecto al tema de qué tipo de políticas –verticales u horizontales– son más recomendables, ha habido un cambio en las recomendaciones hacia un mayor énfasis en políticas horizontales o una combinación de políticas horizontales con algunas que promuevan ciertos sectores en los que hay una potencialidad clara (Gelb, 2010). Pero, ciertamente, se enfatiza que una primera condición necesaria para una adecuada diversificación es que el Estado asegure un estable marco macroeconómico para el desarrollo de los negocios en todos los sectores de la economía (Manley & Pitman, 2017), (Ahmadov, 2012) (Esanov, 2011).

Sin embargo, esta literatura no solo se enfoca en los aspectos prácticos de los tipos generales de políticas de diversificación y los instrumentos específicos a ser utilizados. También discute más ampliamente el objetivo o enfoque de la política de diversificación. Esta discusión sobre los objetivos de fondo de las políticas de diversificación es muy relevante para este reporte y la pregunta con la que inicia: ¿qué diversificación queremos? En este sentido, este grupo de literatura hace referencia a los objetivos que guían la formulación de políticas.

Como mencionamos, la literatura sobre la política industrial es relevante en este grupo. Pero es importante resaltar que la literatura sobre política industrial de los años recientes no solo se refiere a políticas relacionadas a la promoción del sector industrial o de manufacturas, sino que se refiere a políticas de cambio de la estructura productiva en general. Por ejemplo, Stiglitz afirma que “el término [política industrial] incorpora cualquier política que afecte la composición sectorial de la economía o la elección de tecnología” (Stiglitz, 2014).

Algunos de los principios u objetivos de la “nueva” política industrial son que debe (Aiginger, 2014)

- Basarse en la cooperación entre el sector público y privado
- Ser un proceso de “descubrimiento” que permita que algunas empresas fallen y salgan del mercado, sin buscar rescatarlas para que todas tengan éxito (este punto lo resaltan Rodrik y Stiglitz)
- No se deben escoger ganadores en términos de elegir sectores a promover, ni tampoco empresas
- Debe ser una política que no sea aislada, sino que dialogue con la política tecnológica y la política social, educativa, etc. En este sentido, la política industrial debe ser “sistémica”.
- También debe considerar objetivos ambientales, por lo que también se discute la política industrial “verde” (Rodrik, 2004). Específicamente se presta atención a cómo promover industrias limpias que ayuden a una transición energética, por ejemplo, la producción de paneles solares y otros.

Comenzamos a ver, entonces, que al discutir lineamientos de cómo deben diseñarse las políticas de diversificación, en la literatura ya se están incluyendo algunos objetivos de fondo, como que las políticas sean conscientes de los objetivos sociales (bienestar), ambientales, adaptación a la tecnología cambiante, entre otros.

En el caso de Stiglitz (2014), la política industrial incluye nuevos objetivos, porque se amplía el análisis a los temas que se consideran “fallas de mercado”. En este sentido, se incluyen entre los objetivos reducir la desigualdad y el cambio climático.

Sobre la desigualdad, se enfoca desde la perspectiva de que esta afecta el crecimiento y que, por lo tanto, reducirla es deseable para un mayor crecimiento. Dice: “*los mercados, por sí mismos, no prestarán atención a su impacto distributivo. Por ende, uno de los objetivos de la política industrial debería ser perseguir mayor igualdad. Por ejemplo, políticas que aumentan la demanda por empleo no calificado reducirán la desigualdad*” (Stiglitz, 2014, pág. 29). Mientras que, sobre el cambio climático, el enfoque se refiere a que las políticas industriales incluyan la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero como objetivo a través de la promoción de energías renovables.

Otros estudios complementan la perspectiva de que la política industrial debería incluir políticas para prevenir los efectos del cambio climático, considerando también políticas sobre impuestos al carbono y reducir los costos de cambiar a tecnologías limpias por situaciones de “lock-in” o costos hundidos de infraestructura (Warwick, 2013).

### **Alternativas de diversificación en territorios extractivos vinculadas a la extracción**

Un grupo de literatura adicional al que haremos referencia se concentra en políticas específicas que utilizan los vínculos con el sector extractivo para impulsar la

diversificación en los territorios donde se lleva a cabo esta extracción. Esta literatura se basa en el análisis de los “eslabonamientos productivos” de la extracción con la economía local y, por lo tanto, el enfoque suele ser en el nivel local, donde efectivamente se dan estos eslabonamientos. Además, hay una variedad de estudios, que se basa en experiencias prácticas que buscan maximizar los eslabonamientos para generar beneficios para la población local (United Nations Conference on Trade and Development, 2017). También hay estudios empíricos que hacen estimaciones econométricas para determinar el impacto de la extracción en la economía local, medido por ingresos de los hogares, empleo u otras variables (Cust & Poelhekke, 2015). Sin embargo, para este proyecto, los estudios más relevantes dentro de este grupo se relacionan al análisis de los instrumentos de políticas y su implementación para promover eslabonamientos productivos.

En primer lugar, estos estudios definen los tipos de eslabonamientos relacionados a las actividades extractivas para entender el potencial que existe. Estos se pueden resumir en eslabonamientos productivos (hacia adelante y hacia atrás), fiscales, de infraestructura (espaciales) y de consumo<sup>7</sup>.

Luego, los estudios presentan los instrumentos específicos de política para promover el desarrollo de estos eslabonamientos. Hay una multiplicidad de instrumentos y el estudio de la Universidad de Queensland (Weldegiorgis, Ali, & Sturman, 2017) hace un resumen basado en la literatura de guías para formulación de política y casos exitosos de diversas organizaciones que, sobre todo, se enfocan en políticas de

- Contenido local: Estas políticas se refieren a la contratación de trabajadores locales y de proveedores de bienes y servicios locales. Existe una gran cantidad de estudios que hacen recomendaciones y presentan las mejores prácticas para una adecuada relación con los proveedores que promueva el desarrollo empresarial local y la transferencia de conocimientos.
- Eslabonamientos empresariales: Estas políticas se refieren al procesamiento de los materiales extraídos por empresas locales. Es decir, a darle valor agregado a las materias primas que se extraen. Sin embargo, en muchos casos, los minerales e hidrocarburos que se extraen se exportan sin procesar o la complejidad tecnológica necesaria para su procesamiento no está disponible a nivel local.
- Asociaciones público-privadas para construcción de infraestructura: La construcción de infraestructura puede abrir mercados para la producción local; por lo tanto, en muchos casos se busca implementar las APP para poder financiar en el corto plazo la construcción de infraestructura de transporte y productiva que promueva las actividades económicas locales.

Este tipo de políticas son relevantes, pues son de implementación local y además aprovechan oportunidades que presenta la actividad extractiva en el territorio. Por lo tanto, al diseñar las políticas de diversificación que tomen en cuenta las potencialidades del territorio, considerar también el rol de las actividades extractivas y el financiamiento que se pueda conseguir de las mismas será relevante.

7 <https://www.extractiveshub.org/topic/view/id/47/chapterId/523>

### III. ¿Cuál es la situación actual de la diversificación en los países seleccionados de América Latina?

Basándonos en la revisión de la literatura y la variedad de mediciones y definiciones que existen, en este reporte hemos definido que, cuando hablamos de diversificación económica, usamos este concepto como uno general que engloba cuatro aspectos: la diversificación de las exportaciones (de la canasta exportadora), la diversificación productiva (de la estructura de la producción del país por sectores), la diversificación de los ingresos fiscales (por fuentes) y la diversificación del empleo (por sectores). En este sentido, para evaluar la diversificación económica de un país, evaluamos los cuatro aspectos mencionados en conjunto y no individualmente pues, si solo miramos uno de los aspectos, podemos subestimar el nivel de dependencia o diversificación de la economía.

Ciertamente, estos cuatro aspectos no son los únicos que se podrían considerar al referirnos a la diversificación de una economía. Por ejemplo, también se podría considerar la diversificación de las fuentes de inversión, nacional o extranjera, presentes en la economía, entre otros. Sin embargo, para el análisis de este reporte en particular, nos enfocamos en los cuatro aspectos mencionados anteriormente por su relevancia para entender la dependencia de las industrias extractivas, así como por la disponibilidad de estadísticas e información analítica respecto a ellas.

Esta definición la aplicaremos entonces al análisis de los países andinos a continuación. Para comenzar el análisis, miraremos qué ha sucedido desde 2000, tanto en términos de los indicadores macroeconómicos como de las políticas y estrategias de diversificación que se aprobaron e implementaron.

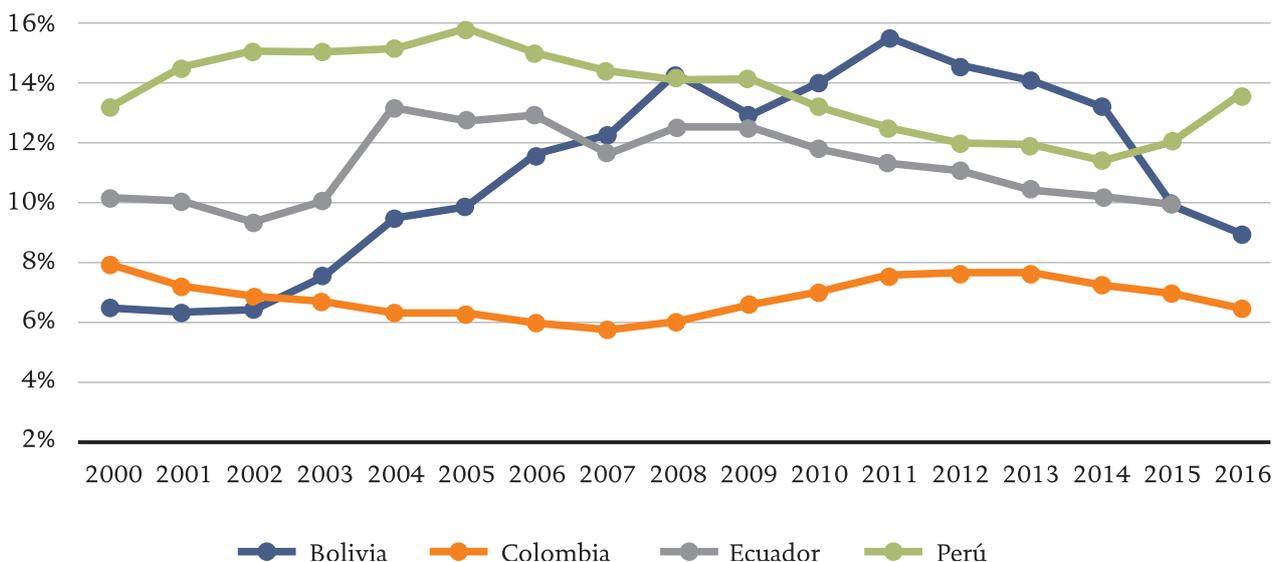
#### 3.1. LAS ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS

Dado que queremos tener una visión general de qué ha pasado con la diversificación en los países andinos, analizaremos inicialmente indicadores sobre todos los distintos aspectos que hemos listado en nuestra definición de diversificación económica. El periodo de interés en nuestro análisis es el del súper ciclo de los precios internacionales de las materias primas. Por lo tanto, presentaremos las estadísticas desde 2000 hasta 2017, cuando se puede ver el súper ciclo y la caída posterior, así como el inicio de la recuperación.

En primer lugar, analizaremos la diversificación productiva que aquí medimos a través del porcentaje de participación de la minería y los hidrocarburos en la producción total (Producto Interno Bruto - PIB Total). En el Gráfico 1, podemos notar al menos tres tendencias distintas. En primer lugar, durante el periodo contemplado, en Colombia la participación estuvo alrededor de 6%, mientras que en Bolivia, Perú y Ecuador estuvo por encima del 10%. En segundo lugar, en todos los casos, excepto en el Perú, desde 2013 esta participación disminuye. Sin embargo, esto no fue por un esfuerzo de implementación de políticas y estrategias de diversificación productiva, sino que respondió a la caída de los precios y demanda

de estas materias primas. En el Perú, el incremento del porcentaje en esos años fue porque hubo un incremento significativo de la producción al iniciarse varios grandes proyectos mineros y ampliaciones que se habían estado preparando en los años anteriores. En tercer lugar, ninguno de estos países llega a un porcentaje de más de 16% del total, por lo que podríamos interpretar que, en general y más aún en los casos de Bolivia y Colombia, la producción de los países andinos es relativamente diversificada. Sin embargo, contrastaremos esta interpretación con los otros indicadores a continuación.

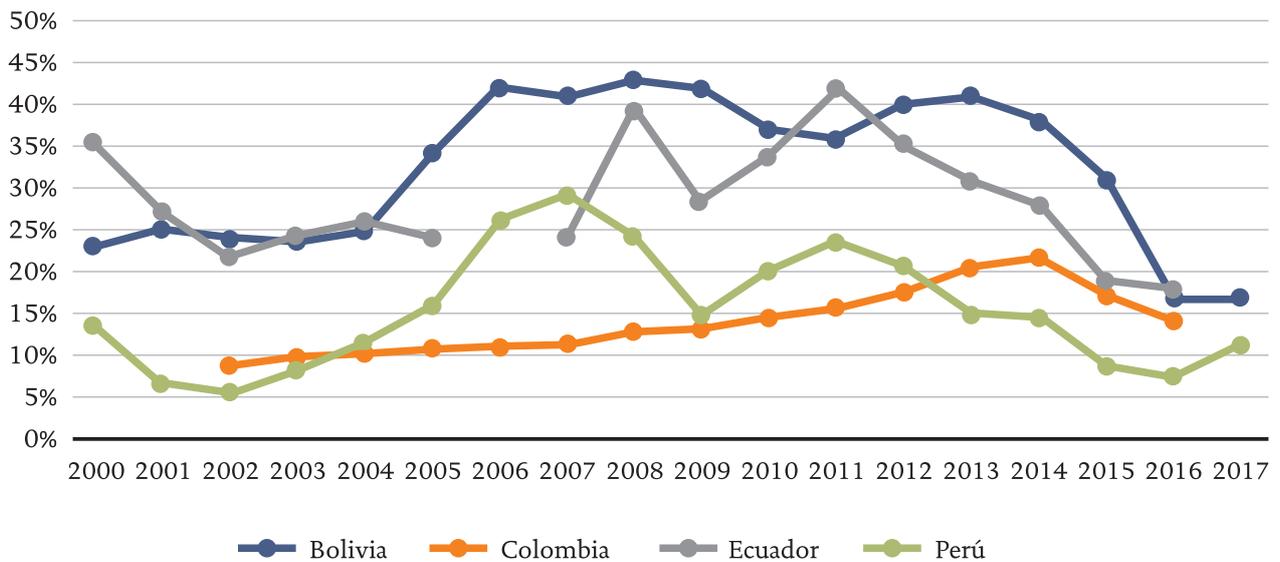
**Gráfico 1. Participación del sector extractivo en el PIB total**



Fuente: Bolivia - INE, Colombia - DANE, Ecuador - Banco Central del Ecuador, Perú - INEI

En lo concerniente a los ingresos fiscales, en el Gráfico 2 podemos ver una mayor participación de los ingresos del sector extractivo en el total. En Bolivia y Ecuador, llegó a superar el 40%, en el Perú llegó casi al 30% en 2007 y en Colombia hasta el 20% en 2014. Esto sí indica que –en comparación con la estructura productiva, en el terreno fiscal– hay una mayor dependencia respecto del sector extractivo. Aunque en el Perú y en Colombia la participación ha sido menor, en todos los casos vemos fluctuaciones significativas en el periodo. En el caso de Colombia en particular, la evolución de la participación fue más estable y aumentó más rápidamente recién desde 2010, es decir, tarde en el ciclo de altos precios comparado a los otros tres países. Y en todos los casos, a partir de 2014, disminuye la participación, aunque en el Perú, Bolivia y Ecuador, la caída se desacelera en los últimos años, ya que las economías de los países se desaceleran en general.

**Gráfico 2. Participación del sector extractivo en los ingresos fiscales totales**



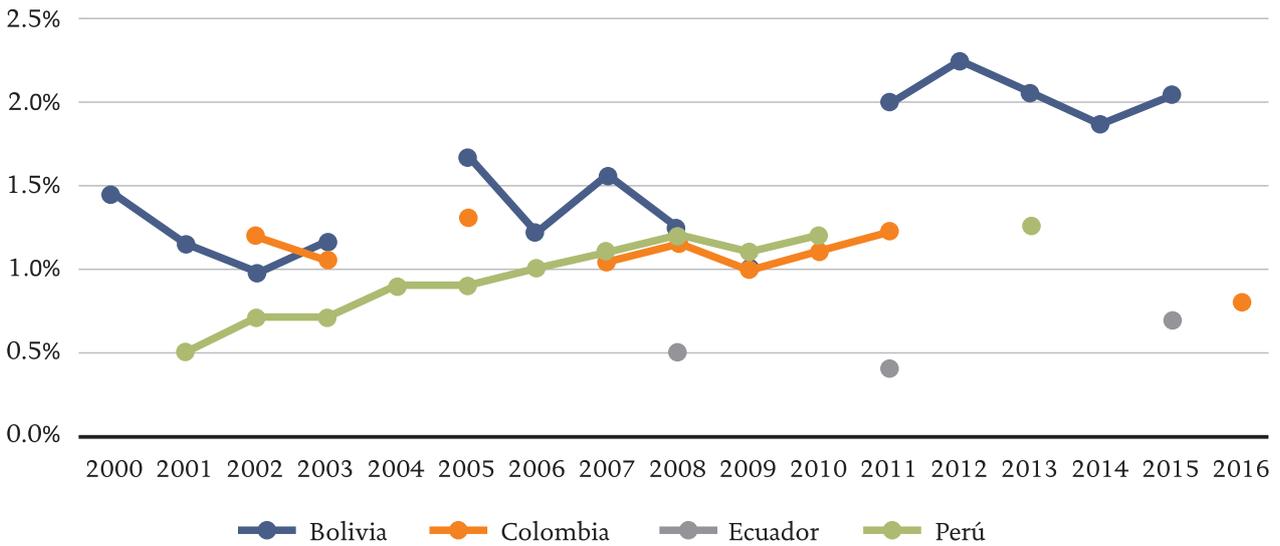
Fuente: Bolivia - Servicio de Impuestos Nacionales, Colombia - Ministerio de Hacienda, Ecuador - Ministerio de Economía y Finanzas, Entidades del Sector Público no Financiero y Banco Central del Ecuador, Perú - SUNAT

Las estadísticas relacionadas al empleo por sector en los países andinos no están disponibles para todos los años, por lo que el análisis no puede ser tan detallado como en los otros temas. Sin embargo, los datos que sí están disponibles nos muestran que, en términos de empleo, los países no son dependientes del sector extractivo, pues este genera muy poco empleo. Aunque se ve un aumento durante el periodo, en ningún país superó el 2.5% y este nivel solo lo registró Bolivia. Los demás países están alrededor del 1%.

Sin embargo, en el Gráfico 3 y en el análisis previo, solo nos estamos refiriendo al empleo directo en el sector extractivo. Queda pendiente una discusión más detallada sobre la capacidad del sector extractivo de generar empleo indirecto sobre la base de su demanda interna por bienes y servicios, tema materia de arduo debate metodológico y político en nuestros países. Por ejemplo, en el caso peruano, las estimaciones del Ministerio de Energía y Minas en 2016 señalaban que, por cada empleo directo en el sector minero, se generaban 7 empleos indirectos<sup>8</sup>, lo cual querría decir que si solo miramos el empleo directo estaríamos subestimando la dependencia del sector extractivo en muchos casos. También está el tema de la minería informal e ilegal que genera empleo, pero no siempre se contabiliza en las estadísticas oficiales.

8 <https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/3925-actividad-minera-empleo-a-mas-de-189-mil-trabajadores-en-el-2017>

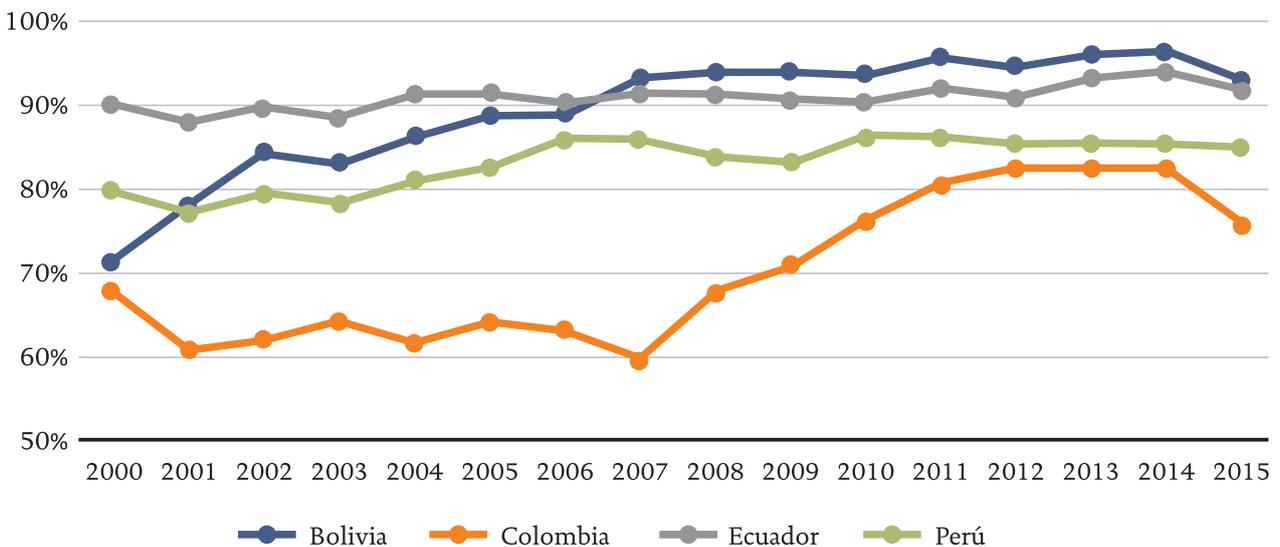
**Gráfico 3. Participación del sector extractivo en el empleo total**



Fuente: Bolivia - INE, Colombia - MinTrabajo, Ecuador - INEC, Perú - INEI

Finalmente, para analizar la diversificación, observamos la composición de las exportaciones. Contamos con dos indicadores que nos permiten ver la composición de la canasta exportadora con más detalle viendo tanto la participación de los productos primarios y de las manufacturas en el total. Como vemos en el Gráfico 4, los productos primarios son un porcentaje muy alto del total en los 4 países. Aunque en Colombia –país con un mayor nivel previo de industrialización– el porcentaje es menor, a partir de 2007, este aumentó de manera significativa y pasó el 80%. La disminución a partir de 2014 no ha sido tan pronunciada en ninguno de los cuatro países, seguramente porque –como el crecimiento– las exportaciones en general también se han frenado. Pero, si miramos todo el periodo, sí podemos decir que, en la región andina, la dependencia de las materias primas en general se ha profundizado en el periodo.

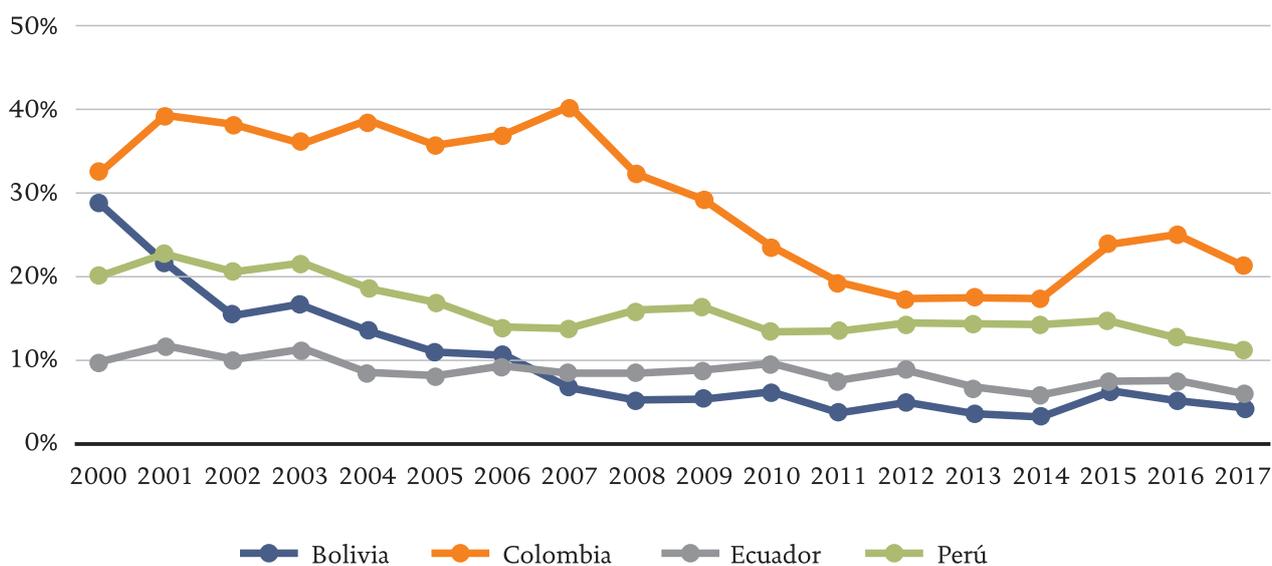
**Gráfico 4. Participación de los productos primarios en el total de las exportaciones**



Fuente: SIGCI - Sistema Gráfico de Comercio Internacional. CEPAL

Por otro lado, la participación de los productos manufacturados en las exportaciones decreció en general en los 4 países durante el periodo. En el caso de Bolivia, fue más pronunciado, pero incluso en Colombia, que tiene la participación más alta de los cuatro, a partir de 2007 se vio una disminución significativa de 40% a menos de 20%, con una recuperación a partir de 2014. Es importante mencionar que esta disminución en la participación no quiere decir que la producción bruta de manufacturas haya caído. Puede que en algunos países se haya mantenido igual o haya aumentado un poco; sin embargo, la velocidad con la que aumentaron las exportaciones de materias primas en el periodo fue relativamente más importante en el total.

**Gráfico 5. Participación de los productos manufacturados en el total de las exportaciones**



Fuente: SIGCI - Sistema Gráfico de Comercio Internacional. CEPAL

En síntesis, después de ver las estadísticas sobre los distintos aspectos de la diversificación económica, podemos concluir que, en los países andinos, aunque con diferente intensidad, hay una dependencia del sector extractivo que se expresa sobre todo en lo relacionado a las exportaciones y a los ingresos fiscales, y esta dependencia se ha profundizado durante el periodo del súper ciclo de las commodities. También podemos apreciar cómo la caída de los precios ha tenido un impacto significativo en los últimos años. En efecto, a menores ganancias de las empresas, menores impuestos pagados al gobierno y los ingresos fiscales se han visto golpeados. Sin embargo, esto no se explica por una mayor diversificación económica, sino que es solo una consecuencia de una menor recaudación general por factores externos.

### 3.2. POLÍTICAS DE DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA EN LOS PAÍSES ESTUDIADOS: UN RECUENTO DE LAS POLÍTICAS DURANTE EL SÚPER CICLO

El interés por la diversificación y la implementación de estrategias y políticas para promoverla no es un tema nuevo. La implementación de políticas de industrialización en toda la región tiene una larga historia, pues desde los años

50<sup>9</sup> casi todos los países de América Latina se enmarcaron dentro de esta apuesta por dejar de depender de las materias primas y promover otros sectores económicos, en ese caso con un foco particular en la industria como sector priorizado.

En esta sección, revisaremos, de forma resumida y comparando entre los cuatro países, las estrategias y políticas que aprobaron los gobiernos y qué tanto se implementaron durante el súper ciclo. En el recuadro al final de la sección, presentamos un resumen de los marcos legales y las políticas, estrategias específicas de diversificación o aquellas que generan las condiciones para que se pueda avanzar en la misma, así como los principales instrumentos y detalles relevantes.

Antes de presentar cada país, una primera observación acerca del momento en que se aprobaron las medidas es que, mientras en Bolivia y Ecuador se aprobaron planes y estrategias de desarrollo más amplias que incorporan el tema de diversificación productiva en los años más altos del boom (2006 en Bolivia y 2008 en Ecuador); en el Perú, el principal plan de diversificación productiva fue aprobado recién en 2014, ya después del fin del boom de precios y demanda de los minerales y los hidrocarburos.

Pero es importante mencionar que, a pesar de que en Bolivia y Ecuador se aprobaron las políticas relacionadas al cambio productivo durante el súper ciclo, muchas de las leyes y planes del marco legal necesarios para la implementación de la diversificación recién se aprobaron en la etapa recesiva del ciclo. Por ejemplo, el Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva en Ecuador fue creado en 2013 y la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva en 2015. En Bolivia, la Ley de Promoción de Inversiones se aprobó en 2014 para fortalecer las condiciones necesarias de estabilidad relacionadas a la inversión privada.

Colombia podría considerarse un caso distinto, pues ha habido más estabilidad en una perspectiva constante de la necesidad de tener una perspectiva de planeamiento del desarrollo dentro de la política económica. Sin embargo, al igual que en los otros países, esto ha tenido cambios y ajustes. Por ejemplo, en la fase 3 del Plan Vallejo, se redujo la fuerza de implementación de políticas de promoción de la industria y la mayoría de las competencias se trasladó a zonas francas y zonas especiales económicas ligadas a la producción de minerales e hidrocarburos.

En este sentido, parece que en las épocas de precios bajos se impulsan las políticas de promoción de la diversificación o cambio de la matriz productiva, posiblemente porque se hace evidente el impacto negativo sobre las finanzas públicas, las exportaciones y el crecimiento que tiene la desaceleración del sector extractivo, haciendo necesario que se busquen otros sectores para cubrir ese vacío.

Ahora reseñaremos brevemente las principales características de los planes y estrategias de diversificación del periodo estudiado en cada país y comentaremos un poco sobre las similitudes y diferencias en sus enfoques.

## **Bolivia**

En Bolivia, entre el año 2000 y 2005, vivió una etapa de crisis política y económica en la que se tuvo cinco presidentes, por lo que en ese periodo no se implementaron

9 Un resumen de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones en la región América Latina se puede encontrar en FitzGerald (1991): <https://repub.eur.nl/pub/18947/>

políticas relacionadas a impulsar el aparato productivo. Por el contrario, en general hubo una pérdida de credibilidad del marco y las políticas existentes.

Con la entrada de Evo Morales al gobierno en 2006, se inicia un gobierno que planteó fuertemente un mayor rol del Estado como actor protagónico del desarrollo, incluyendo la nacionalización de actividades clave como la extracción de hidrocarburos. La principal política de diversificación se encuentra enmarcada dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien, el cual plantea el fortalecimiento de un Estado promotor y protagonista del desarrollo, distribuidor de riqueza y oportunidades. Este está compuesto de cuatro estrategias, siendo la Estrategia Bolivia Productiva la que se ocupa del tema de “la transformación, el cambio integrado y diversificación de la matriz productiva, logrando el desarrollo de los complejos productivos integrales, y generando excedentes, ingreso y empleo con la finalidad de cambiar el patrón primario exportador excluyente”<sup>10</sup>.

Para este cambio de matriz productiva, se definió un rol central para las empresas estatales ratificado en la nueva constitución de 2009 (artículo 113). Un elemento importante fue la nacionalización y recuperación de las empresas estatales (anteriormente privatizadas), incluyendo la empresa estatal petrolera YPF y sus subsidiarias, la corporación minera COMIBOL, empresas de electricidad, telecomunicaciones, y también se crearon nuevas empresas públicas para explotar hierro y litio y en otros sectores como el agropecuario y manufacturas, impulsando la diversificación con la participación del estado. Una característica central de la estrategia de diversificación en Bolivia es la importancia que se le dio a la industrialización del sector extractivo. Es decir, el gobierno planteaba avanzar en la generación de mayor valor agregado y diversificación de la producción dentro del propio sector mediante la petroquímica y la producción de metales refinados, y así diversificar la economía.

## Colombia

En el caso de Colombia, hay tres políticas (en realidad un plan y dos políticas) relacionadas a diversificación que son importantes en el periodo de análisis. Estas son el Plan Vallejo –que venía de varias décadas atrás, pero cuya tercera fase se implementó durante el periodo 1999-2006–, la Política Nacional para la Productividad y Competitividad (1999-2006) y, más recientemente, la Política de Desarrollo Productivo (2016-2025).

En primer lugar, el Plan Vallejo se reconoce como la política de diversificación más importante del país y que contribuyó a la consolidación del sector industrial en Colombia<sup>11</sup>. Pero su tercera fase se centró más en la especialización y en instrumentos relacionados a incentivos al comercio exterior como zonas francas y la promoción de actividades extractivas, mientras que, en general, el país se alejaba de una política de industrialización. En este mismo contexto y siguiendo lineamientos de instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se aprobó la Política Nacional para la Productividad y Competitividad PNPC que incluía un *“plan estratégico exportador a diez años que apoyaba la especialización en recursos naturales, canalizar las oportunidades en otros sectores a través de encadenamientos productivos y responder retos del ingreso de Colombia*

10 Reporte Nacional Bolivia. Fundación Jubileo

11 Reporte Nacional Colombia. Foro Nacional por Colombia

*al área de libre comercio de América (ALCA), aumentando la competitividad de los bienes y servicios exportados”<sup>12</sup>.*

Con el fin del súper ciclo, ya en 2015, la Política de Desarrollo Productivo PDP volvió a un enfoque de planeamiento del desarrollo y estuvo compuesta por tres líneas de acción: i) vincular la ciencia y la tecnología al proceso de diversificación mediante programas destinados a mejorar las capacidades de innovar, absorber y transferir conocimiento y tecnología a las unidades productoras; ii) aumentar la eficiencia y efectividad en la provisión de capital humano y capital financiero como factores de producción; y iii) la promoción de encadenamientos que no dependan del sector extractivo en ferias y eventos internacionales.

### **Ecuador**

En Ecuador, el inicio de la estrategia de cambio de matriz productiva llegó con la nueva constitución política de 2008 y el consecuente desarrollo del Plan para el Buen Vivir 2009-2013 que plantea el cambio a una nueva matriz productiva. Se plantea “*el paso de un esquema primario exportador y extractivista a uno que privilegie la producción diversificada y ecoeficiente*” (SENPLADES, 2008, pág. 329). Este plan se actualizó al finalizar el periodo con el Plan para el Buen Vivir 2013-2017 que también proponía cambiar la matriz productiva, pero con mayor énfasis en la inserción estratégica en el mercado mundial, es decir, incluyendo también la diversificación de exportaciones.

Es interesante en el caso ecuatoriano que, dentro de las otras medidas y planes que apoyaban la diversificación productiva, se incluyó una Estrategia Territorial Nacional y Agendas Zonales que buscaba articular el proceso de cambio de matriz productiva entre el gobierno central y las autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Sin embargo, en la práctica, las prioridades en términos de actividades productivas para los territorios, expresadas en sus planes de desarrollo local, eran distintas de aquellas incluidas en los planes nacionales relacionadas a grandes proyectos estratégicos, incluyendo extracción de petróleo y minería.

Recién en 2015, después de la aprobación de varias leyes que creaban el marco institucional para el cambio de matriz productiva, se aprobó la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva que incluía tres componentes relacionados al mejoramiento de la competitividad, desarrollo de cadenas productivas e impulsar las industrias básicas, así como el potenciamiento de los encadenamientos. De estos componentes, en la implementación, se avanzó principalmente con el primero: la construcción de grandes obras de infraestructura, muchas de ellas vinculadas a actividades extractivas, así como incentivos tributarios para aumentar la competitividad del país.

### **Perú**

En el Perú, la principal política de diversificación del periodo fue el Plan Nacional de Diversificación Productiva, aprobado en 2014 bajo el liderazgo del Ministerio de la Producción (PRODUCE). Este plan plantea tres ejes para la modernización económica del país: promoción de la diversificación, eliminación de sobrecostos y expansión de productividad.

El primer eje se enfocaba en ampliar la canasta productiva y exportadora a través de la exploración de nuevos nichos de mercado, los incentivos al emprendimiento y

12 Reporte Nacional Colombia. Foro Nacional por Colombia

la identificación de cadenas de valor y demandas potenciales en coordinación con el sector privado, mientras que el segundo sobre todo buscaba una flexibilización y simplificación de estándares, incluyendo regulaciones laborales, medioambientales y de salud y seguridad en el trabajo. Finalmente, el tercer eje se enfocaba en la creación de encadenamientos productivos. Para su implementación, se le dio mucha importancia a crear una asociación estratégica entre el Estado y el sector privado, y los avances en la implementación fueron sobre todo en la organización de mesas técnicas para obtener las opiniones del sector privado y académico, elaborar estudios económicos y simplificar trámites.

En síntesis, este plan se enfocaba mucho en procesos de diálogo técnico para tener un diagnóstico de cómo diversificar, con un enfoque muy marcado por la idea que se necesitaba simplificar estándares para promover la diversificación productiva y también dándole una importancia central a la diversificación de exportaciones. Sin embargo, la implementación se quedó incompleta, pues, con el cambio de gobierno y de ministro en PRODUCE, el enfoque cambió a que no se necesitaba un plan, pues la diversificación “la hacen los empresarios<sup>13</sup>”. Aunque se mantuvieron algunos instrumentos como las mesas técnicas, todo lo demás se consideró innecesario.

### Algunas apreciaciones comparativas

Luego de revisar las políticas de cada país, podemos ver que, en líneas muy generales, tanto en Bolivia como en Ecuador, se aprobaron en pleno súper ciclo estrategias ambiciosas de industrialización y cambio de matriz productiva que coincidieron en la importancia de los recursos provenientes de los hidrocarburos para financiar la inversión en diversificación. En ambos casos, el discurso de cambio de modelo de desarrollo y rompimiento con las políticas anteriores fue muy fuerte. Sin embargo, los enfoques e instrumentos que utilizaron en estos países fueron distintos. Mientras en Bolivia se apostó por las actividades de empresas estatales en diferentes sectores de la economía, priorizando la industrialización del gas y minerales para generar valor agregado<sup>14</sup>, en Ecuador se priorizó la inversión de recursos públicos en grandes proyectos y obras de infraestructura, en varios casos para apoyar al sector extractivo.

Por otro lado, tanto en los casos de Colombia y de Perú –y en la estrategia más reciente de Ecuador– se ve muy presente el tema de la mejora de la competitividad, generación de encadenamientos productivos, y las exportaciones y libre comercio para abrir mercados para los bienes producidos. La diferencia aquí fue que en el Perú se dio mucho énfasis en la parte del diálogo y preparación del proceso de diversificación a través de las mesas técnicas con el sector privado y la academia, además de la importancia que se le dio a la flexibilización y simplificación de trámites y estándares. Esto último se vio también en Ecuador con políticas de recortes y exoneraciones tributarias como enfoque de mejorar la competitividad.

13 <https://rpp.pe/economia/economia/bruno-gjuffra-la-diversificacion-productiva-la-hacen-los-empresarios-noticia-985651>

14 Esta industrialización de recursos naturales incluye tanto la industrialización del gas natural para la petroquímica o la producción de baterías con base en el litio. Aunque esta industrialización no hace que la economía se diversifique alejándose del sector extractivo, esto se considera igualmente un avance hacia una diversificación, pues se reduce la dependencia de exportaciones de materias primas y se genera una actividad nueva que crea conocimiento y dinamismo que puede luego transferirse a otras nuevas industrias. Se considera, por lo tanto, una diversificación dentro del mismo sector o “espacio de producto” (ver Hausmann), pero sería una mayor diversificación en términos de la sofisticación del producto que se exportaría.

Por otro lado, un aspecto adicional que comparten los cuatro países ha sido problemas en la implementación. En efecto, la implementación parece ser el reto más grande hacia la diversificación. Por ejemplo, en Bolivia, la mayor parte de la inversión pública en el periodo no se concentró en inversión productiva y, de lo que se dedicó a ella, sobre todo se enfocó en los sectores hidrocarburos y minería y lo que fue a otros sectores como el agropecuario o turismo fue menos del 10% en ambos<sup>15</sup>. Mientras que, en el caso de las empresas estatales, aunque la recuperación o creación de nuevas empresas sí se llevó a cabo, la forma en que se realizó fue problemática, pues la mayoría de ellas registró pérdidas, lo cual sugiere dificultades en la gestión. Por otro lado, como mencionamos en el caso del Perú, el plan de diversificación se dejó a medias con el cambio de gobierno, mientras que, en el Ecuador, la dependencia de los ingresos petroleros para financiar los megaproyectos de la estrategia de cambio de matriz productiva hizo que, al caer los ingresos petroleros con el fin del súper ciclo, se desaceleraran y detuvieran muchos de los planes que se habían delineado.

Otra característica que también comparten los cuatro países es que la diversificación se piensa y se define desde una mirada nacional. En otras palabras, uno de los denominadores comunes de los cuatro países es que se piensa diversificación productiva al margen del territorio. Pero la vida, los actores, los conflictos, la institucionalidad, etc., están en el territorio. En este sentido, la centralización de las decisiones sobre las estrategias y políticas de diversificación son un aspecto de preocupación que sale del análisis por país. En la siguiente sección, ampliaremos nuestra evaluación de estas políticas y estrategias nacionales.

	Nombre del Plan	Año	Institución responsable	Descripción general	Instrumentos
Bolivia	Componente “Bolivia Productiva” del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien	2006 - actualidad	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Plantea la transformación, el cambio integrado y diversificación de la matriz productiva, logrando el desarrollo de los complejos productivos integrales, y generando excedentes, ingreso y empleo con la finalidad de cambiar el patrón primario exportador excluyente.	Inversión pública en sectores productivos.
	Artículo 311 de la Constitución Política del Estado	2009		Estado ejercerá la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación; y por el otro la industrialización de los recursos naturales para superar la dependencia de la exportación de materias primas y lograr una economía de base productiva, en el marco del desarrollo sostenible, en armonía con la naturaleza.	Nacionalización y promoción de empresas estatales en sectores diversos. Industrialización de materias primas. Inversión pública en sectores alternativos.

	Nombre del Plan	Año	Institución responsable	Descripción general	Instrumentos
Colombia	Plan Vallejo	1970-1990	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Política industrial con perspectiva de industrialización por sustitución de importaciones. Su papel más destacado fue la consolidación del sector industrial en Colombia.	Subsidios a productores nacionales Exoneraciones/incentivos arancelarios + beneficios tributarios y fiscales. Contratos de importación y exportación. Incentivos a pequeñas empresas en zonas de más pobreza (enfrentar brechas). Zonas francas + zonas especiales económicas (última fase).
	Política Nacional para la Productividad y Competitividad - PNPC	1999-2006	Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)	Se concentró en generar un plan estratégico exportador a diez años a través de programas específicos para incentivar la especialización de los recursos naturales, canalizar las oportunidades en otros sectores a través de encadenamientos productivos y responder retos del ingreso de Colombia al área de libre comercio de América (ALCA) mediante el aumento de la competitividad de los bienes y servicios exportados.	Red Colombia Compite (articulación). Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (CARCE). Convenios de competitividad de Cadenas Productivas. Legislación para crear las condiciones favorables para inversionistas privados, nacionales y extranjeros.
	Política de Desarrollo Productivo (PDP)	2016-2025	DNP	CONPES 3866. Vuelve a poner sobre el debate la necesidad de diversificar la economía como eje estructurante de la política pública. La PDP fue incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (primera vez que esto sucede).	Programas destinados a mejorar las capacidades de innovar y de absorber y transferir conocimiento y tecnología de las unidades productoras. Articulación del entorno institucional para orientar la coordinación entre actores. Promoción de encadenamientos que no dependan del sector extractivo . Aumentar la eficiencia y efectividad en la provisión de capital humano y capital financiero como factores de producción.

	Nombre del Plan	Año	Institución responsable	Descripción general	Instrumentos
Ecuador	Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir	2008	SENPLADES	Constituía el instrumento con los lineamientos fundamentales del gobierno central, que reunía los objetivos, políticas y acciones para el cambio de la matriz productiva y matriz energética.	
	Estrategia Territorial Nacional y Agendas Zonales	2008	SENPLADES	Esta estrategia debía generar una adecuada articulación entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. En la práctica, se aplicó parcialmente frente a las distintas prioridades de los diferentes niveles de gobierno.	
	Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva	2015	Vicepresidencia de la República	Se implementó parcialmente, con fortalezas en los proyectos estratégicos que involucraban grandes obras relacionadas al cambio de matriz energética, represas y construcción de vías. Las debilidades de la estrategia estuvieron alrededor de los proyectos productivos y la generación de empleo. La principal función de este instrumento de planificación fue intentar la incorporación de sus lineamientos en los planes territoriales de los gobiernos locales y en los planes sectoriales de los distintos ministerios.	<p>Megaobras de infraestructura.</p> <p>Beneficios tributarios (reducción IR + exoneraciones).</p> <p>Desarrollo petroquímica, siderurgia, otras industrias.</p> <p>Megaobras de infraestructura.</p> <p>Cadenas agroindustriales, cadenas manufactureras articuladas con industrias básicas y cadenas de servicios y sectores intensivos en conocimiento.</p>

	Nombre del Plan	Año	Institución responsable	Descripción general	Instrumentos
Perú	Ley que aprueba las normas de promoción del Sector Agrario	2001	Congreso de la República		Reducción de impuestos. Flexibilidad en las leyes laborales.
	Agenda de Competitividad (2014-2018)	2011	MEF		Desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte y logística. Simplificación administrativa y calidad regulatoria. Promoción mejora capital humano. Mejora en el acceso y costo de las comunicaciones . Provisión de energía para la producción.
	Plan Nacional de Diversificación Productiva	2014	PRODUCE	Este plan plantea tres ejes para la modernización económica del país: promoción de la diversificación, eliminación de sobrecostos y expansión de productividad. El PNPD propone en este proceso de diversificación una asociación estratégica entre el Estado y el sector privado, que pueda ejecutar políticas desde un Consejo de Diversificación Productiva (CNDP). Este consejo estaría integrado por entidades públicas como PRODUCE, MEF, MINCETUR, MINAGRI, gobiernos regionales y representantes del sector privado.	Promoción de cadenas de valor globales e inversión extranjera. Elaborar diagnósticos regionales. Políticas relacionadas a promoción de las MYPIMES (tecnología, clusters, parques industriales, etc.). Ajuste de regulaciones para simplificar estándares varios (laborales, ambientales, etc.). Asociación estratégica Estado-sector privado - Mesas técnicas, Consejo de Diversificación.
	Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX) a 2025	2015	MINCETUR		Políticas de posicionamiento e inserción en cadenas de valor global. Promover parques tecnológicos. Agilizar y reducir los costos del comercio exterior.
	Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR) a 2025	2015	MINCETUR		Diversificación de destinos. Promoción de nuevos productos de turismo. Fomentar el ingreso, el tránsito y salida fluida de los turistas. Alinear los objetivos de los diferentes niveles de gobierno.
	Ley que fomenta la exportación de servicios y el turismo	2017	Congreso de la República	Esta ley es bastante reciente e incluye al sector turismo en las exportaciones, teniendo tratos tributarios similares a aquellas que exportan bienes. En términos prácticos, el beneficio principal sería el de devolución del IGV.	Devolución de sus impuestos a turistas.

## IV. Reflexión respecto a la literatura y los planes nacionales de diversificación

Tomando en cuenta las dos secciones anteriores de revisión de literatura, así como la revisión de las estadísticas y las estrategias, planes y políticas de diversificación en los países andinos, en esta sección presentamos algunas reflexiones para acercarnos a una evaluación de las políticas de diversificación. Es decir, evaluaremos las políticas aplicadas en el periodo del súper ciclo a la luz de los lineamientos incluidos en la literatura.

Buscaremos responder a dos preguntas sobre las políticas de diversificación en los países andinos: (i) ¿han contribuido estas políticas a una mayor diversificación? Por otro lado, (ii) ¿ha sido una buena diversificación?

Para responder a la primera pregunta, utilizaremos la información estadística que nos permite tener un panorama sobre el estado de la diversificación.

Para responder a la segunda pregunta, utilizaremos como criterio de evaluación lo que dice la literatura sobre las condiciones u objetivos generales de una “buena” diversificación. Estos son los siguientes:

### 4.1. ¿LAS POLÍTICAS CONTRIBUYERON A UNA MAYOR DIVERSIFICACIÓN?

Como vimos en la sección anterior, la información estadística sobre los distintos aspectos de la definición de diversificación económica de este reporte –producción, exportaciones, ingresos fiscales y empleo– muestran que, durante el periodo de análisis, hubo un aumento de la dependencia del sector minero e hidrocarburos en todos los países de la región, aunque en distintos grados de profundidad de la dependencia. En este sentido, durante los años de precios elevados, las políticas de diversificación no contribuyeron a disminuir la dependencia. Esto se debe en gran parte a la fuerte influencia del contexto internacional favorable. En efecto, por un lado, la gran demanda por más producción de minerales e hidrocarburos, los cuales además se compraban a precios muy elevados, llevaron a las empresas a invertir significativamente para cubrir esa demanda. Y por el otro lado, los gobiernos de los países de la región apostaron por este sector como fuente de ingresos fiscales que les permitieran aumentar el gasto público. Así, las políticas públicas durante el periodo apuntaron a promover la minería y los hidrocarburos, yendo en contra de las políticas de diversificación, ya sea entrando en contradicción con ellas, cambiando el rumbo de las mismas para adaptarse al contexto y la promoción del sector, o postergando o deteniendo su implementación.

El caso ecuatoriano muestra cómo la promoción del sector petrolero entró en contradicción con las promesas de cambio de la matriz productiva de la nueva Constitución de 2008 y los Planes Nacionales de Desarrollo para el Buen Vivir (2009-2013 y 2013-2017). En efecto, la implementación tuvo debilidades, tanto por el tiempo que tomó armar la institucionalidad necesaria –el Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva se creó en 2013 y en 2015 la Secretaría Técnica del CICMP, encargada de diseñar y proponer al Comité

Interinstitucional la estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva, además de los otros lineamientos para distintos proyectos y actividades de todos los niveles de gobierno– y también por la influencia del contexto internacional que generaba incentivos para seguir priorizando al sector petrolero.

Ya en 2015, cuando los precios del petróleo se habían reducido, se comenzó a implementar la Estrategia Nacional de Cambio de la Matriz Productiva que, aunque estaba compuesta tres componentes que incluían mejoramiento de la competitividad sistémica de la producción y favorecer el entorno de innovación y competitividad, desarrollo de cadenas productivas priorizadas e industrias básicas, en la práctica solo se ejecutaron aquellos lineamientos relacionados a megaobras de infraestructura, como la Refinería de Petróleo del Pacífico, infraestructura vial, represas y proyectos hidroeléctricos financiados en gran parte con ingresos petroleros. Además, se implementaron las medidas de reducción de tasas impositivas y dejaron, por el contrario, de implementarse las iniciativas productivas. Esto ilustra también cómo las políticas se adaptaron al contexto de promoción del sector, mientras que las otras medidas relacionadas a promover otros sectores productivos se dejaron de implementar.

El caso boliviano tiene similitudes, pues, como en Ecuador, en Bolivia se definió el rol central del Estado en la planificación y también como protagonista en la economía a través de las empresas estatales y la industrialización de los recursos naturales. Este enfoque se definió en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 y su capítulo “Bolivia Productiva”, y en la nueva Constitución Política del Estado de 2009, cuyo Título IV “Organización Económica del Estado” establecía que el Estado ejercerá, por un lado, la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación, y, por el otro, la industrialización de los recursos naturales para superar la dependencia de la exportación de materias primas y lograr una economía de base productiva.

Para implementar esto, se estableció un rol central a la inversión pública y a la creación de empresas estatales. Sin embargo, Fundación Jubileo, al analizar el destino de la inversión pública entre 2012 y 2018, encontró que la mayor parte (más del 70%) se invirtió en realidad en infraestructura de transporte y energía y en infraestructura social, como saneamiento y vivienda. La minoría fue a inversión en sectores productivos (24% en promedio en los 7 años) y de ese porcentaje, la mayor parte fue a los sectores hidrocarburos y minería y solo alrededor de un 8% fue a sectores alternativos como el agropecuario, industria y turismo. Aquí también, entonces, se adaptaron las políticas que supuestamente promoverían el cambio de matriz productiva para seguir apostando por el sector extractivo.

Por el lado de las empresas estatales, los resultados no fueron positivos y esto se atribuyó a la carencia de estudios económicos y de viabilidad iniciales. De hecho, solo 1 de las 14 empresas estatales en los distintos sectores económicos tuvo un superávit, mientras las demás registraban pérdidas en 2014<sup>16</sup>. En este sentido, el resultado fue una falla de la implementación de la política de diversificación basada en la acción directa del estado en la economía.

El caso peruano, por otro lado, ilustra cómo el Plan Nacional de Diversificación Productiva dejó de ser implementado porque predominó la apuesta por el sector

16 Evaluación presentada por Fundación Jubileo basada en un estudio de la Fundación Milenio. Citado en el reporte nacional de la Fundación Jubileo para este proyecto, página 8.

minero. Como hemos mencionado, este plan se aprobó en 2014, ya en un contexto de precios en descenso, y se implementó solo parcialmente y sobre todo en las áreas relacionadas a la flexibilización y simplificación de estándares (laborales, ambientales y de salud, y seguridad en el trabajo), así como la simplificación de trámites y pago de impuestos, así como en la coordinación con el sector privado para identificar oportunidades y obstáculos para la creación de cadenas de valor.

Esto último se concretó en la organización de mesas técnicas para obtener las opiniones del sector académico y privado con respecto a la diversificación productiva. Es decir, se concentró en un componente de diagnóstico, pero no se llegó a implementar en la práctica la promoción de las oportunidades productivas discutidas. En efecto, la implementación del Plan se abandonó en 2017 con los cambios en el Ministerio de la Producción, como se mencionó en el capítulo anterior.

En el caso colombiano, las políticas de planificación del desarrollo, incluyendo aquellas que se relacionan al aspecto económico-productivo, vienen de muchas décadas atrás, con una implementación de más largo plazo a través del Plan Vallejo, cuya primera fase comenzó en 1968. Parte de las políticas de este plan era la entrega de incentivos a los sectores industrial, agricultura y servicios. De acuerdo a la evaluación de la Fundación Foro Nacional por Colombia, el Plan Vallejo ha tenido una *“innegable importancia en la consolidación del sector industrial colombiano”*<sup>17</sup>. Esto se expresa en las cifras de crecimiento de la producción industrial, el sector agropecuario y de las exportaciones de bienes con valor agregado. Además, en las estadísticas que analizamos en la sección IV, vimos que Colombia, comparada a los demás países andinos, tenía una mayor diversificación productiva, de exportaciones y de ingresos fiscales, y comenzó a aumentar la participación del sector extractivo más tarde que el resto de países en el periodo del súper ciclo. Además, la participación de los productos manufacturados fue en todo el periodo relativamente mayor también que los otros países, por lo que mostró que las políticas de las décadas anteriores tuvieron un efecto sobre la diversificación de la economía. En este sentido, Colombia llegaba al súper ciclo en una situación distinta a los demás países, con una mayor diversificación relativa.

Sin embargo, sí es importante mencionar que, durante el súper ciclo y en realidad desde la década de 1990, la orientación de las políticas de diversificación se ajustó a un enfoque de promoción de la competitividad y productividad. Por ejemplo, en 2008, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), máxima autoridad nacional de planeación, como parte de la implementación de planes de acción relacionados a formalización empresarial y laboral; ciencia, tecnología e innovación; educación y competencias laborales, entre otras, incluyó la Visión Colombia 2019, que se relacionó al desarrollo del sector extractivo, en especial petróleo, carbón y oro. En este sentido, aunque el sector extractivo no ha sido el determinante de la planificación e implementación de políticas de diversificación en Colombia, durante el súper ciclo sí tuvo influencia en estas estrategias y el contexto internacional también tuvo un impacto en el aumento de la producción de estas materias primas y la dependencia de este sector.

17 Reporte Nacional Colombia, página 6.

## 4.2. ¿LAS POLÍTICAS PROMOVIERON UNA BUENA DIVERSIFICACIÓN?

Utilizando lo que la literatura define como una “buena” diversificación, evaluaremos las políticas descritas en la sección anterior. Los criterios son que las políticas de diversificación consideradas como “buenas” deben

- Basarse en la cooperación entre el sector público y privado
- Ser un proceso de “descubrimiento” que permita que algunas empresas fallen y salgan del mercado, sin buscar rescatarlas para que todas tengan éxito
- No se deben escoger ganadores en términos de elegir sectores a promover ni tampoco empresas.
- Debe ser una política que no sea aislada, sino que dialogue con la política tecnológica y la política social, educativa, etc. En este sentido, la política industrial debe ser “sistémica”.
- Considerar objetivos ambientales (política industrial “verde”)

Las políticas y estrategias de diversificación de Perú y Colombia tuvieron como objetivos específicos una coordinación cercana con el sector privado y crear las condiciones para la actividad empresarial privada, por lo que cumplirían el primer criterio. Por ejemplo, en Colombia, la Estrategia de Institucionalidad y Principios Rectores de Política para Competitividad y la Productividad de 2006 establece que las condiciones que enfrenta la actividad empresarial (tales como infraestructura, recursos humanos, ciencia y tecnología, instituciones, entorno macroeconómico, y productividad) son clave para un buen desempeño y para lograr una diversificación. Por lo tanto, incluye en sus lineamientos vincular efectivamente tanto al sector público como privado en temas prioritarios: infraestructura física, desarrollo científico y tecnológico. Mientras que, en el Perú, el primer eje del Plan Nacional de Diversificación fue la exploración de nuevos nichos de mercado, los incentivos al emprendimiento, y la identificación de cadenas de valor y demandas potenciales en coordinación con el sector privado. Esto se hizo con mesas técnicas con una participación central de las empresas privadas.

En el caso de Ecuador y Bolivia, el enfoque de las políticas de cambio de matriz energética fue distinto y priorizó con fuerza el rol del Estado en el planeamiento del desarrollo, y llegó en el caso boliviano a un rol directo en la economía a través de la promoción de empresas estatales en diversos sectores. Este enfoque parece haber llevado a una mayor dependencia del sector hidrocarburos al margen del fuerte discurso en ambos casos sobre dejar de depender de un modelo de desarrollo primario exportador.

Por otro lado, en el caso de Bolivia, la decisión de apostar por empresas estatales, apuesta que se ha mantenido pese a que los estudios encuentran que no ha tenido un buen desempeño, va en contra del criterio de permitir que algunas empresas que no son viables fallen y salgan del mercado. En los demás países, dado que la implementación de las políticas de diversificación ha tenido poco tiempo o no se tiene información suficiente para evaluar si se ha dado incentivos o permitido que empresas entren y salgan del mercado en distintos sectores, no podemos evaluar este criterio.

Aunque alguna de la literatura establece que “no se debe escoger ganadores” en términos de sectores o empresas, en otros casos sí se establece la conveniencia de promover oportunidades en sectores en los que se ha evaluado que hay una potencialidad explícita, en conjunto con políticas horizontales para promover

la actividad económica en todos los sectores en general. En este sentido, en los cuatro países, se han incluido en los planes y políticas sectores específicos que se consideró que tenían potencialidad o se consideraban prioritarios. De hecho, incluso en aquellos casos en los que no se decía explícitamente que se estaba decidiendo promover el sector extractivo específicamente, las políticas de promoción de este sector, incluyendo beneficios tributarios, inversión pública en infraestructura a su servicio u otras, también fueron una manera de elegir este sector como prioritario.

Un aspecto que fue una carencia en los cuatro países fue el criterio establecido en la literatura de que la política de diversificación debería ser sistémica, es decir, integrada a la política social, educativa, tecnológica, entre otras. No se encuentran en la revisión de las políticas de diversificación ejemplos en los que se establezcan lineamientos para vincular su implementación a la de las entidades estatales encargadas de la política social o educativa, aunque incluyen elementos de desarrollo tecnológico o generación de empleo dentro de sus objetivos.

Finalmente, las políticas en los cuatro países andinos en general no establecieron objetivos claros o lineamientos acerca de la protección del medio ambiente y el uso de energías renovables como parte central de las estrategias. Por el contrario, algunas de las obras de infraestructura que se priorizaron, como refinerías o hidroeléctricas, tuvieron gran impacto ambiental en los países.

Además de este análisis, y como una evaluación general de las políticas de diversificación de los países andinos, es importante subrayar dos elementos que son importantes para esta región y para el proyecto del cual este reporte es parte: la implementación de las políticas y la importancia de los territorios en las decisiones nacionales sobre diversificación. Consideramos que estos dos puntos son críticos para que en el futuro se pueda desarrollar una buena diversificación en la región.

En efecto, en los cuatro países, como decíamos al inicio de la sección, la apuesta por el sector extractivo obstaculizó la implementación de las políticas de diversificación y la mayor parte de las estrategias y planes solo fueron implementados parcialmente. Además de la influencia del contexto externo, la voluntad política también es un factor importante a considerar para que los planes y estrategias se implementen efectivamente. Y para esto se necesita instituciones fuertes que apoyen la voluntad política para la diversificación, aunque los incentivos sean adversos.

Finalmente, en lo concerniente a la importancia y participación que se les otorga a los territorios en las decisiones sobre diversificación, los países de la región han tenido carencias importantes. La centralización en este tema específico es parte de un proceso más grande de centralización en la toma de decisiones relacionadas a la gestión de los recursos naturales y, en particular, los minerales y los hidrocarburos. Efectivamente, De la Puente y Ballón (2019) afirman que *“a pesar de haber transitado por procesos de descentralización político-administrativa, los países andinos comparten diseños institucionales que han mantenido la centralización de la toma de decisiones sobre la cadena de valor de la industria extractiva en el nivel nacional de gobierno”*. Además, identifican mecanismos que permiten esta centralización, como la exclusión de los gobiernos subnacionales del planeamiento y las facultades condicionadas o limitadas en temas relacionados a extractivas.

En lo relativo a la diversificación económica, en los países andinos durante el súper ciclo, también se aplicaron estos mecanismos y las políticas de diversificación fueron centralizadas e incluso contrarias a las prioridades productivas definidas en los territorios.

Por ejemplo, en el caso ecuatoriano, los gobiernos subnacionales (prefecturas, cantones y parroquias) establecieron desde el año 2011 sus prioridades productivas a través de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y estas prioridades apuntaban hacia el desarrollo de actividades relacionadas a la agricultura orgánica, actividades forestales y otras actividades productivas locales. Estas entraban en contradicción con la estrategia y los planes nacionales que priorizaban grandes proyectos estratégicos, como refinerías, proyectos mineros, entre otros, financiados con ingresos petroleros y deuda externa (CDES). En este sentido y dado que el presupuesto nacional se maneja de forma centralizada, el financiamiento estuvo dirigido a estas grandes obras en lugar de aumentar el financiamiento para los objetivos priorizados en los PDOT de los gobiernos subnacionales.

En el caso peruano, en el tercer eje sobre el *“incremento de la productividad y a la reducción de la heterogeneidad estructural que caracteriza al aparato productivo”* (Ministerio de la Producción, 2014, pág. 67), se incluye llevar a cabo diagnósticos regionales para identificar las barreras que obstaculizan el crecimiento en las regiones, así como la promoción de parques industriales en las regiones. Sin embargo, no es claro el nivel de participación de los gobiernos regionales y el rol de los planes de desarrollo y prioridades definidas en esos territorios en esos diagnósticos. Además, la decisión final, incluyendo el financiamiento para su implementación, la tomaría el Ministerio de la Producción.

## V. Algunas reflexiones, a modo de cierre

El diagnóstico estadístico nos muestra que, en los países andinos, aunque con diferente intensidad, hay una dependencia del sector extractivo que se expresa sobre todo en lo relacionado a las exportaciones y a los ingresos fiscales, y que esta dependencia se ha profundizado durante el periodo del súper ciclo de las commodities. Por su parte, el análisis de las estrategias y políticas de diversificación en los cuatro países nos muestra que las carencias que estas han tenido se relacionan sobre todo a la falta de implementación o implementación parcial de las mismas, falta de articulación con otras políticas nacionales y por una centralización de las decisiones y prioridades, excluyendo o limitando la importancia de aquellas definidas desde los territorios.

Pero más allá del diagnóstico, para cerrar este reporte, buscamos hacer algunos aportes sobre cómo mejorar las políticas de diversificación en nuestros países, tanto en su diseño como en su implementación, y los objetivos a los que estas apuntan.

En efecto, no estamos buscando diversificar solo por diversificar. Hay que tener objetivos claros para la formulación de políticas para guiar tanto los instrumentos que utilizamos como los sectores que priorizamos. Resumiremos aquí entonces algunas de las reflexiones que han salido de discusiones en el marco del proyecto del cual este reporte es parte y los debates con las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el proyecto y en la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas (RLIE). Las reflexiones se dividen en dos temas. El primero es sobre las condiciones de la diversificación que queremos y el segundo es sobre los pasos a seguir en el diseño de las políticas de diversificación que queremos para nuestros países.

### **Las características de la diversificación que queremos**

Esta no es de ninguna forma una discusión cerrada, sino solo algunos temas que consideramos cruciales y que han estado presentes en discusiones con actores de la sociedad civil. En este sentido, la diversificación que queremos para los países andinos debería ser:

#### **Diseñada desde los territorios**

El crecimiento y desarrollo económico es inherentemente subnacional. En efecto, es ahí donde se llevan a cabo las actividades económicas. Como mencionamos en párrafos anteriores, las estrategias y políticas de diversificación productiva han estado en su mayoría diseñadas desde el Gobierno Central y, en los casos en los que se establecieron mecanismos de coordinación con los gobiernos subnacionales, estos no fueron bien implementados.

Para tener una mejor diversificación, una primera característica que hay que considerar es que esta no solo incluya a los actores de los territorios en la discusión, sino que ellos sean los que guíen el diseño mismo de la estrategia para sus territorios, que sea parte de una estrategia integrada para el país. La diversificación de los territorios debe estar basada en sus prioridades y potencialidades.

Hay varios retos para lograr esto. Por un lado, es necesario buscar una forma de articular las interacciones intergubernamentales del planeamiento para poder

entender la lógica de la formulación de políticas públicas. El gobierno nacional plantea que los planes de desarrollo departamentales y municipales tienen que estar articulados al plan de desarrollo nacional, pero lo que ocurre es que –en factores incluso cronológicos– los municipios y departamentos comienzan sus planes cuando el gobierno ya lleva dos años de implementación del plan nacional de desarrollo. Y los alcaldes y gobernadores tienen autonomía para elaborar sus propios planes en función a las dinámicas de su territorio, y no solo en función de los intereses incluidos en dicho plan nacional de desarrollo.

Además, en la mayoría de casos, los recursos mayoritarios para llevar adelante los planes de diversificación productiva dependen del Gobierno Nacional, que es el que decide cuánto dinero se asigna a cada territorio y para qué. Por ello, la supuesta autonomía que permitiría empujar procesos de diversificación queda muy limitada. Entonces, tenemos que tener en cuenta cómo es la organización del Estado y los alcances reales que tienen las entidades territoriales en ese esfuerzo, más allá de sus competencias normativas.

Por otro lado, hay también un asunto de escala y falta de condiciones a nivel muy local para pensar en diversificación productiva. Por ejemplo, hay territorios locales mineros donde las alternativas a esta actividad económica son bastante limitadas, ya sea por carencia de territorios productivos para actividades agropecuarias o de conexión con los mercados o falta de capacidades y tecnología. Aquí por lo tanto no solo hay que crear condiciones para la diversificación –lo cual involucra al gobierno nacional–, sino que hay que considerar también que las dinámicas económicas en el territorio se producen en espacios que trascienden los límites de municipios, departamentos o regiones, por lo que se debe pensar en planes que tengan sentido en términos de escala.

### **Sostenible ambientalmente**

En el actual contexto de cambio climático y preocupación por los impactos ambientales de actividades económicas que pueden agravar la situación, es indispensable que una estrategia de diversificación incluya la pregunta sobre la sostenibilidad ambiental como uno de los principios de su diseño. Un proceso de diversificación productiva puede ser exitoso en términos de una reducción en la dependencia y en un mayor desarrollo de actividades económicas generadoras de empleo e ingresos para el país, pero estas actividades pueden tener fuertes impactos sobre el medio ambiente. Por ejemplo, una política de diversificación que prioriza una industria que usa fuentes de energía sucias, como carbón y petróleo, o que necesita o contamina grandes cantidades de agua, ya no sería deseable en el contexto actual. Tampoco lo será una agricultura de monocultivo que cause deforestación o que tenga un uso ineficiente del agua o que use masivamente insumos químicos.

Hay que integrar, por lo tanto, dentro de los incentivos o instrumentos que se utilicen en las políticas de diversificación, consideraciones como las mencionadas arriba: eficiencia en el uso del agua, tipo de energía consumida, emisiones al aire, tierra, agua y otros recursos naturales, además de otras consideraciones que se pueden integrar a la lista. También, es importante que las políticas sean complementadas por fortalecimiento de los marcos regulatorios y la fiscalización ambiental, en lugar de reducir estándares o considerarlos “sobrecostos”.

### **Sostenible socialmente**

Además de ambientalmente sostenible, la diversificación debe ser socialmente sostenible, es decir, sea socialmente inclusiva con el objetivo de reducir la pobreza

y la desigualdad. Diversos estudios han encontrado que las actividades extractivas profundizan la desigualdad medida por los ingresos de la población local (Loayza & Rigolini, 2016), pero también en la desigualdad entre grupos de población, como entre poblaciones indígenas y no indígenas, rurales y urbanas, u hombres y mujeres (Paredes, 2017).

Sin embargo, otras actividades económicas pueden tener el mismo efecto sobre los territorios locales. Por ejemplo, existen algunas actividades que –por una segregación por género del mercado laboral– generan más o menos oportunidades para mujeres y hombres. Los sectores comercio y servicios en general emplean a un mayor porcentaje de la población femenina, mientras que actividades como la construcción y la industria pesada o relacionadas a la tecnología, suelen generar más empleo para los hombres.

Aunque las desigualdades y la exclusión de ciertos grupos de población de oportunidades económicas y de desarrollo preceden y van más allá de la diversificación productiva, es importante que las políticas de diversificación consideren la existencia de pobreza y desigualdad, pues tienen el potencial de generar dinamismo económico y empleo de calidad. Además, en las estrategias, se debe considerar la implementación de políticas relacionadas al acceso a la educación y capacitación que incluyan a todos grupos de población, para que todos puedan tener acceso a las oportunidades económicas.

### **Inclusiva**

Al igual que con la sostenibilidad, un mayor nivel de diversificación puede resultar en un mayor número de sectores económicos que impliquen igualmente concentración de poder en manos de pocos. No sería deseable entonces una diversificación que reduzca la dependencia de la minería, pero promueva más la pesquería industrial que está en manos de unos pocos grupos que controlan la pesca de anchoveta para producir harina de pescado. Tampoco sería deseable promover más actividad agrícola si esta es solo una agricultura industrial que esté en manos de pocos grupos que reconcentran toda la plataforma agroexportadora en la costa. Nos interesa una diversificación con otros actores, en otras escalas, con otro patrón de acumulación.

En resumen, la consideración a incluir en el diseño es tener en cuenta no solo las actividades económicas, sino el patrón de acumulación que implican estas actividades. Es decir, queremos una diversificación con equidad. Y si vamos a diversificar dentro de un patrón de acumulación que tiende cada vez a más concentración de la riqueza medida no solo como ingresos monetarios, sino también como los factores de producción, entonces salimos de la minería a algo que puede ser igual o peor para los objetivos estratégicos que queremos lograr.

### **Que tome en cuenta la innovación tecnológica**

Otra consideración que queremos mencionar tiene que ver con las oportunidades y los retos que genera el contexto de rápida innovación tecnológica. Algunas tecnologías, como la inteligencia artificial y el desarrollo de la automatización y robótica dirigidos a reducir empleos en los procesos de producción, podrían limitar las oportunidades para las economías emergentes. Pero otras podrían abrir oportunidades alternativas para la diversificación. Por ejemplo, la conectividad como resultado del internet puede apoyar al desarrollo de nuevas actividades y nuevos mercados. De igual forma, algunas tecnologías, como la biotecnología que utiliza insumos indígenas de nuestros países, tienen potencial como actividades

alternativas. Esto requiere identificar los sectores de alta tecnología en los que el país podría involucrarse y, por supuesto, requiere una inversión previa en educación especializada como parte de las políticas incluidas en la estrategia de diversificación.

### Viable fiscalmente

Como muestran los indicadores de dependencia, la dependencia fiscal es uno de los aspectos más relevantes para los países de la región andina. Sin embargo, además de la importancia económica de esos ingresos fiscales, los mismos tienen una importancia política dentro del modelo económico, los discursos y las estrategias de desarrollo de los países de la región. Por lo tanto, una pregunta crucial es: ¿los nuevos sectores que se promuevan con las políticas de diversificación serán suficientes para reemplazar los ingresos fiscales provenientes de las extractivas?

Esta última es una pregunta clave para la región y, aunque hay diferencias entre los países en términos de la presión tributaria excluyendo al sector extractivo, la respuesta se relaciona no solo a la diversificación, sino a una reforma tributaria. En un reciente estudio de la CEPAL sobre el tema (Gómez Sabatini, Jiménez, & Martner, 2017), se identifican los factores que limitan la recaudación, sobre todo del impuesto sobre la renta, que es la principal fuente de recaudación en países con mayor nivel de desarrollo. Entre estos se incluye *“la estrecha base imponible como consecuencia de un gran número de exenciones y deducciones permitidas”* y también *“los altos niveles de incumplimiento (evasión y morosidad) que se observan en casi todos los países”* (Gómez Sabatini, Jiménez, & Martner, 2017, pág. 74)

Sin embargo, es importante mencionar que, aunque con una mayor diversificación se buscaría reducir la dependencia fiscal de las industrias extractivas, y que la transición podría implicar una menor extracción que conlleve a una menor contribución del sector a la recaudación del país, el reemplazo no sería inmediato. En efecto, se tendría que pensar en un periodo de transición en el que la dependencia fiscal del sector extractivo vaya disminuyendo mientras se aplican otras políticas que aumenten la recaudación de otras fuentes, mientras los nuevos sectores económicos promovidos por las políticas de diversificación se desarrollan y llegan a poder contribuir a la recaudación al mismo tiempo que generan empleos formales con ingresos, los que también contribuyen a la recaudación de impuesto sobre la renta de las personas.

Aunque en los países se decida dejar de promover la extracción en general o se dejan de explotar algunos proyectos en determinados territorios, por ejemplo, en zonas ecológicamente vulnerables, esto no quiere decir que se dejaría de extraer completamente; por lo tanto, seguiría habiendo una contribución del sector al fisco en el tiempo, aunque sea menor que la anterior.

Pero es posible, por lo tanto, que estos dos horizontes temporales no coincidan. Es decir, que la recaudación del sector extractivo caiga más rápido que el aumento de la recaudación de nuevos sectores. En este sentido, mecanismos de ahorro de los ingresos fiscales de las industrias extractivas<sup>18</sup>, como fondos de estabilización a los que se asigne una parte de los mismos durante periodos de auge, podrían ayudar a enfrentar los desequilibrios de algunos años.

18 Para más información sobre los fondos relacionados a ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales, ver (información en inglés y francés): <https://resourcegovernance.org/natural-resource-funds#>

## ¿Cómo diseñar las políticas de la diversificación que queremos? Una aproximación desde los territorios

Aunque en este reporte no busca ser una guía sobre cómo diseñar e implementar políticas de diversificación con las características que queremos, como la sostenibilidad ambiental y social, viabilidad fiscal, entre otras, en el contexto del proyecto de la Fundación Ford, sí se ha comenzado a hacer un trabajo aplicado en territorios seleccionados para apoyar y hacer incidencia para formular nuevas políticas de diversificación que sean impulsadas desde esos mismos territorios y que consideren las características definidas arriba. Estas experiencias son útiles para entender cómo llevar a la práctica los temas discutidos en el reporte.

La decisión de trabajar en los territorios se relaciona a que estos están siendo actualmente un espacio en el que hay relativamente más apertura al debate sobre la diversificación productiva que a nivel nacional, donde varios de nuestros gobiernos siguen apostando por la extracción de materias primas para dinamizar la economía y, por lo tanto, no prestan atención, se resisten o consideran innecesario el involucramiento del Estado para la diversificación de la matriz productiva.

Con este enfoque de comenzar desde el territorio, es necesario empezar por identificar las potencialidades de los territorios. Aquí ya existen insumos como los planes de desarrollo locales o territoriales, pero, en general, las potencialidades y prioridades deben ser dialogadas desde el inicio con los actores locales, pues esto ayudará a que las propuestas sean más realistas y tengan más legitimidad. Es importante en esta discusión hablar sobre cuál es el rol de los gobiernos subnacionales en la promoción diversificación productiva y cómo van a participar de la misma. Desde estos se pueden implementar políticas e iniciativas de promoción de la diversificación, por ejemplo, a través de inversión pública productiva, pero también pueden ser agentes importantes para presionar al Gobierno Central a implementar políticas nacionales, así como participar en el diseño de la estrategia nacional.

A continuación, resumiremos algunas de las iniciativas que se están llevando a cabo en los países andinos por las contrapartes nacionales en cada país.

En el Perú, el Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) estableció un proceso de diálogo con el gobierno regional y la sociedad civil de la región de Cusco, región que es una de las más importantes en la producción de hidrocarburos, pero en la que el sector turismo es de los más importantes en términos de ingresos y generación de empleo. GPC, junto con la sociedad civil local, ha desarrollado propuestas y estrategias para hacer incidencia y acompañamiento al gobierno regional de Cusco para promover que se apliquen políticas concretas que desarrollen áreas específicas del sector turismo. Dentro de estas propuestas, se está incorporando la perspectiva de una diversificación sostenible ambiental y socialmente, específicamente buscando que se prioricen iniciativas de turismo vivencial comunitario, principalmente liderado por mujeres.

Siempre en el Perú, pero esta vez en la región Arequipa, GPC también promovió procesos de diálogo entre las autoridades regionales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial de la región. En este caso, el acuerdo es promover la generación de valor agregado en la cadena productiva del cobre, de tal manera que dicha actividad minera adquiera más bienes y servicios locales, y que se añada valor al cobre para superar la situación actual, en la que la mayor parte se exporta sin ningún nivel de procesamiento.

En Colombia, la Fundación Foro Nacional por Colombia, en el contexto de la implementación del proceso de Paz y en el marco de los mandatos de la Corte Constitucional sobre los derechos del Río Atrato, está brindando asistencia técnica, está llevando a cabo asistencia técnica a organizaciones locales, como los consejos comunitarios y los guardianes del Río Atrato en el departamento del Chocó. El objetivo es, utilizando los existentes planes de desarrollo con enfoque territorial, producir propuestas de proyectos e iniciativas concretas relacionadas a la diversificación económica en esos territorios para que sean financiados por el Gobierno Central. Estos proyectos buscan la recuperación de actividades productivas tradicionales y sostenibles en un área de alta contaminación por la minería ilegal.

En Ecuador, el Grupo Faro está trabajando en la provincia de Orellana, un territorio muy dependiente de la producción de petróleo, para apoyar los procesos participativos de definición de prioridades productivas alternativas al petróleo en el contexto de la nueva Ley Amazónica. En este caso, la asistencia técnica ha sido desde el proceso de definición de las prioridades, donde se priorizan alternativas sostenibles incluyendo agricultura orgánica y actividades forestales certificadas. Sobre la base de esos resultados, se desarrollarán encuentros con candidatos y sociedad civil para discutir las políticas específicas, así como trabajo de incidencia con la Secretaría Nacional de Planeación y Desarrollo de Ecuador (SENPLADES) para promover estas iniciativas.

En Bolivia, el trabajo en el departamento de Chuquisaca se relaciona al desarrollo de una propuesta de política pública para el uso de los ingresos de la renta petrolera que logre el desarrollo de sectores productivos priorizados. Ello busca una diversificación económica en el territorio. Esta propuesta se ha estado desarrollando de manera participativa a través mesas de diálogo con distintos actores locales, incluyendo actores del sector privado (empresarios y microempresarios, así como representantes del sector académico y la sociedad civil) para identificar las prioridades y las limitaciones para su logro.

Como podemos ver, aunque las iniciativas son diversas entre países y están en distintos niveles de desarrollo, todas se basan en un diagnóstico basado e impulsado desde los territorios con participación de actores locales diversos. Además, en la priorización, se consideran las características de sostenibilidad, inclusividad, viabilidad, entre otras. Aunque los instrumentos que se utilizan varían también, por ejemplo, en Bolivia se busca utilizar la renta petrolera para financiar la diversificación local, mientras que en Colombia se busca un financiamiento central de iniciativas locales. Esto depende de la realidad de cada país y localidad, y lo que es factible en cada caso.

## VI. Bibliografía

- Ahmadov, A. (2012). *Political Determinants of Economic Diversification in Natural Resource-Rich Developing Countries*.
- Aiginger, K. (2014). *Industrial Policy for a sustainable growth path*. WWWforEurope Policy Paper.
- Alsharif, N., Bhattacharyya, S., & Intartaglia, M. (2016). *Economic Diversification in Resource Rich Countries: Uncovering the State of Knowledge*. Oxford: Centre for the Study of African Economies .
- Auty, R. M. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. London: Routledge.
- Bahar, D. (2016). *Diversification or Specialization: What is the path to growth and development?* Washington D.C: Global Economy and Development at the Brookings Institute.
- Cadot, O., Carrère, C., & Stauss-Kahn, V. (2011). Trade Diversification, Income, and Growth: What Do We Know? *Journal. Review of Economics and Statistics* 93(2), 590-605.
- Cust, J., & Poelhekke, S. (2015). The Local Economic Impacts of Natural Resource Extraction. *Annual Review of Resource Economics*, Vol. 7.
- De la Puente, L., & Ballon, E. (2019). *La gobernanza centralizada de la minería, el gas y el petróleo en los países andinos ¿oportunidades de transformación?* NRGI.
- Esanov, A. (2011). *Diversification in Resource-Dependent Countries: Its Dynamics and Policy Issues*. New York: Revenue Watch Institute.
- Gelb, A. (2010). Economic Diversification in Resource Rich Countries. *Natural resources, finance, and development: Confronting Old and*. Algiers: Center for Global Development.
- Gill, I. S., Izvorski, I., van Eeghen, W., & De Rosa, D. (2014). *Diversified Development. Making the most of natural resources in Eurasia*. Washington D.C: World Bank.
- Gómez Sabatini, J., Jiménez, J., & Martner, R. (2017). Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina. *Desarrollo Económico*, 74.
- Hausmann, R., Hidalgo, C. A., Bustos, S., Coscia, M., Simoes, A., & Yildirim, M. A. (2013). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*. London: Massachusetts Institute of Technology and Center for International Development, Harvard University.
- Hausmann, R., Hwang, J., & Rodrik, D. (2007). What you export matters. *Journal of Economic Growth*. Volume 12, Issue 1, 1-25.
- Hesse, H. (2008). *Export Diversification and Economic Growth*. Washington DC: The World Bank.
- Humphreys, M., Sachs, J. D., & Stiglitz, J. E. (2007). *Escaping the Resource Curse*. Columbia University Press.
- Imbs, J., & Wacziarg, R. (2003). Stages of Diversification. *American Economic Review, American Economic Association*, vol. 93(1), 63-86.

- IMF Policy Paper. (2014). *Sustaining long run growth and macroeconomic stability in low income countries. The role of structural transformation and diversification*. Washington DC: International Monetary Fund.
- Lange, G.-M., Wodon, Q., & Carey, K. (2018). *The Changing Wealth of Nations 2018. Building a Sustainable Future*. Washington D.C: World Bank Group.
- Loayza, N., & Rigolini, J. (2016). The Local Impact of Mining on Poverty and Inequality: Evidence from the Commodity Boom in Peru. *World Development*, 2016, vol. 84, issue C, 219-234.
- Machado, R. (2014). *Hacia la diversificación y sofisticación productiva en el Perú*. Lima: Oxfam.
- Manley, D., & Pitman, R. (2017). *Natural Resource Charter Benchmarking Framework*. London: Natural Resource Governance Institute.
- Ministerio de la Producción. (2014). *Plan Nacional de Diversificación Productiva*. Lima: Gobierno del Perú.
- North, D. (1956). Exports and regional economic growth: A reply. *Journal of Political Economy* 64, 2, 165-68.
- Paredes, M. (2017). *Los Efectos del Boom de las Actividades Extractivas en los Indicadores Sociales*. Lima: Natural Resource Governance Institute.
- Rodrik, D. (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government.
- Rodrik, D. (Diciembre de 2005). Políticas de Diversificación Económica. *Revista de la CEPAL* 87, págs. 7-23.
- SENPLADES. (2008). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Siegel, P. B., Johnson, T. G., & Alwang, J. (1995). Regional Economic Diversity and Diversification. *Growth and Change*, Vol. 26, núm. 2, 261-284.
- Stiglitz, J. (2014). *Industrial Policy, Learning, and Development*.
- United Nations Conference on Trade and Development. (2017). Establishing development linkages in the. *Trade and Development Board, Sixty-fourth session*. Geneva.
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (2016). *The concept of economic diversification in the context of response measures*. UNFCCC.
- Warwick, K. (2013). *Beyond Industrial Policy. Emerging Issues and New Trends*. Paris: OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 2.
- Weldegiorgis, F., Ali, S., & Sturman, K. (2017). *Navigator to Support Economic Diversification. Instruments for Resource-Rich Developing Countries*. Queensland: Centre for Social Responsibility in Mining, Sustainable Minerals Institute.
- Zegarra, E. (2017). *Tabla Insumo-Producto para Puno: debilidades y oportunidades del tejido productivo regional*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.



