

DESARROLLO REGIONAL Y COMPETITIVIDAD RETOS Y OPORTUNIDADES

RAÚL LIZÁRRAÇA BOBBIO

*SE ESTUDIAN LAS RELACIONES ENTRE LA UBICACIÓN E IMPULSO DE LAS POTENCIALIDADES
COMPETITIVAS, EL IMPULSO DE PROCESOS PRODUCTIVOS DESCENTRALIZADOS
Y SOSTENIBLES Y EL DESARROLLO HUMANO.*

PALABRAS CLAVE: DESARROLLO HUMANO - REGIONALIZACIÓN - COMPETITIVIDAD

EL CONTEXTO

Impulsar las potencialidades competitivas de los recursos naturales, humanos, económicos e institucionales, como uno de los sustentos del desarrollo sostenible, es y seguirá siendo uno de los temas prioritarios en las agendas de las organizaciones sociales y políticas. De hecho, viene tratándose, con diferentes ritmos, en los Planes de Desarrollo Concertados de los Gobiernos Regionales y en los Gremios Empresariales. Este esfuerzo se inserta en las persistentes luchas por efectivizar dos objetivos nacionales descentralistas que tienen un arrastre histórico. El primero: modificar el actual esquema de ordenamiento económico territorial, que es extremadamente concentrador de los activos y ganancias en pocos espacios y grupos sociales. El segundo: construir un Estado descentralizado que permita la participación de las comunidades organizadas y a sus correspondientes gobiernos regionales o locales en las decisiones o aspiraciones que les conciernen.

Los procesos ligados a la globalización (mundialización) de las economías y a la regionalización (conformación de ámbitos mediante la articulación, en una primera instancia de dos por dos o más departamentos) en curso, agregan otros estímulos estratégicos capaces de lograr una “competitividad humana” donde las funciones de producción, no solo intentan lograr rentabilidades empresariales, sino que contienen desempeños individuales o corporativos adscritos a valores como la solidaridad, la equidad y el respeto al

ambiente. Ambos procesos constituyen un enorme reto porque suponen finalmente cambios sustantivos en los actuales modelos de Estado y de la economía; dado que han mostrado recurrentemente graves incompetencias para satisfacer objetivos propios del enfoque del desarrollo humano sostenible.

La globalización y sus derivaciones en términos de una apertura comercial dominada por poderosos agentes multinacionales, parcialmente operativizada por los Tratados de Libre Comercio (TLC), influirán, sin duda, sobre las opciones para hacer competitivas determinadas ramas de la producción nacional, regional y local. Esas corrientes pondrán a prueba la capacidad interna para usufructuar de sus beneficios; pero, al mismo tiempo, para defenderse de sus impactos negativos: desmontaje de economías agropecuarias campesinas y de productos “sensibles” como el algodón, el azúcar y varias medicinas de uso masivo.

Frente a ese panorama, una estrategia determinante para impulsar procesos de desarrollo productivos descentralizados y sostenibles pasa por, al menos, la concreción de dos esfuerzos. El primero: un aprovechamiento masivo de aquellos bienes o servicios relativamente irrepitibles frente a otros productores, considerando la gran biodiversidad del Perú (disponemos de 84 de las 103 zonas de vida existentes en el planeta). El segundo: un manejo inteligente de determinados resguardos en términos de costos y precios de nuestros bienes y servicios, considerando las carencias con las cuales partimos para competir en igualdad de condiciones con países (USA, entre otros) cuyos antecedentes tecnológicos son más potentes y que, además, inyectan subsidios a sus productores.

Así, una economía diseñada en función de un teórico esquema de libre y absoluta competencia, bastante abierta a los mercados, tendría que ser decantada, no tanto por razones ideológicas sino por consideraciones prácticas ligadas al aprovechamiento efectivo de nuestros recursos potenciales, al logro de empleos decentes para una Población Económicamente Activa (PEA) donde predominan el subempleo (quizá por el orden del 50%) y el desempleo (estimado en más del 5% en promedio y de alrededor del 10% en Lima Metropolitana) y a una más equitativa distribución de los ingresos.

El peso de estos argumentos es mayor considerando la existencia perseverante de factores que restringen los procesos hacia el desarrollo nacional y regional. Evadir el análisis sobre los impactos de tales factores impide la formulación y la práctica de políticas de Estado eficaces para propiciar corrientes descentralizadoras y, al mismo tiempo, morigerar los escenarios críticos y confrontativos propios de una sociedad que no encuentra aún su camino para saltar la valla del subdesarrollo y de la pobreza extendida. El desempeño insuficiente de la economía en su conjunto, las débiles iniciativas de inversión descentralizada, fuera de algunos sectores como el minero (influido por el alto precio internacional de los metales como el oro y el cobre) y el agro exportador (espárragos, páprika, uvas), mantienen un ritmo de crecimiento y desarrollo poco auspicioso.

Algunas de esas restricciones, fundamentalmente estructurales, aparecen en el cuadro siguiente.

EL CONTEXTO
<ul style="list-style-type: none">• Pobreza y marginación extendida• Predominancia productiva primario exportadora.• Irracional organización económica del territorio.• Concentración social y territorial del aparato productivo y de los excedentes económicos.• Desaprovechamiento del potencial de recursos y de sus ventajas competitivas.• Centralización extrema del Estado: acumulación del poder decisionario en las superestructuras institucionales al nivel nacional, cuasi monopólico de los manejos administrativos y bloqueador de la participación popular en los temas que le conciernen a las propias organizaciones sociales locales.

CONCEPTOS FUNCIONALES

Establecer políticas que provoquen sostenidamente el crecimiento competitivo y “humano” de bienes y servicios en espacios subnacionales envuelve el manejo de una serie de conceptos que requieren definirse previamente para su mejor abordaje. Más aún en una coyuntura donde la normatividad, las políticas oficiales y las presiones colectivas en torno a la descentralización y a la regionalización están en plena fase de aclaración. Se trata de un proceso extremadamente complejo y conflictivo que deberá buscar su máxima eficiencia hacia el mediano plazo, pero que invoca decisiones y soportes materiales significativos inmediatos, al más alto nivel político. Diferentes evaluaciones en este sentido indican que es preciso mostrar resultados tangibles en el corto plazo para evitar su frustración.

EL DESARROLLO HUMANO

El enfoque o paradigma del Desarrollo Humano, adoptado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo desde inicios de la década presente, refleja una situación en la que se dan la mano el crecimiento de la plataforma material para la vida de las personas o familias (bienes, servicios, infraestructura, ingresos) con una serie de factores o valores que determinan la convivencia y la solidaridad; así como un manejo armónico de los recursos y del ambiente natural. Está ligado a la construcción de escenarios en los cuales las personas gocen plenamente de sus derechos y respeten sus obligaciones como parte de una colectividad democrática y gobernable. De partida, este es un enfoque que supera largamente la definición del desarrollo solamente en función del crecimiento de

determinadas variables macroeconómicas. En el siguiente esquema se resume esta postura con la cual los diferentes sectores sociales y productivos deberían desempeñarse.

El paradigma del Desarrollo Humano es seguramente una de las mejores opciones para entender y propiciar procesos de desarrollo. Su reiteración y enriquecimiento deben ser el punto de partida o contexto ideológico para el tratamiento de las Potencialidades y las Competitividads, en ese orden.

DEFINICIÓN DEL DESARROLLO HUMANO
<ul style="list-style-type: none">• Elevación de las capacidades humanas.• Oportunidades iguales para todos.• Participación social; gobernabilidad democrática.• Crecimiento económico y mejora en la productividad; con ingresos.• Crecimiento económico y mejora en la productividad, con ingresos y empleos decentes.• Convivencia armónica con el ambiente.• La persona en su entorno colectivo, como el fin de los logros esperados.
“DESARROLLO COMO LIBERTAD”

LA LOCALIDAD O “LO LOCAL”. EL ÁMBITO DE LA CONVIVENCIA SOCIAL MÁS DIRECTA

En general, la localidad o “lo local” se asocia al territorio en el cual las personas, familias y comunidades viven cotidianamente, establecen sus relaciones sociales más intensas y directas, adquieren y utilizan sus capacidades de una manera muy especializada, ejercitan sus derechos también en forma directa y mantienen grados de pertenencia o identidad bastante definidos. Se identifican con comunidades, asentamientos menores y municipalidades distritales en todo caso. Finalmente, son los puntos o lugares donde se establecen las funciones de producción concretas en plantas industriales, parcelas agrícolas o centros de servicios.

El alcance o contenido de lo local y de la localidad varía según los objetivos e intereses asumidos por los diferentes actores sociales (individuales o colectivos) en la búsqueda de su bienestar pleno. Sugiere, en ese sentido, la configuración de espacios donde grupos sociales diferenciados buscan tener relaciones equitativas capaces de lograr objetivos propios del enfoque del desarrollo humano sostenible. En seguimiento a esa definición, lo “local” no se corresponde necesariamente con las delimitaciones distritales,

que son formaciones mayoritariamente artificiosas; aun cuando estos se asuman como territorios útiles para:

- obtener información oficial;
- manejar algunos procesos administrativos, para el servicio a las comunidades;
- adoptar decisiones políticas relacionadas con las atribuciones de los gobiernos municipales, establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades;
- configurar planes o programas en ese nivel, requeridos por las entidades del gobierno central que manejan las políticas fiscales y presupuestarias globales. Entre ellas las transferencias derivadas del Fondo de Compensación Municipal y de los cánones por el aprovechamiento de los recursos naturales (especialmente de los no renovables).

En consecuencia, una cuestión clave radica en establecer procesos descentralizadores, los criterios, hipótesis e indicadores (cualitativos y cuantitativos) mediante los cuales se definirían los “ámbitos de análisis y/o de acción programática local”, en el contexto del desarrollo humano sostenible.

LA REGIÓN. SOPORTE FUNDAMENTAL DEL DESARROLLO EXTENDIDO

Uno de los abordajes operativos del “desarrollo humano sostenible”, parte del impulso de las potencialidades entendidas como el caudal de recursos naturales, físicos, humanos, institucionales y financieros insuficientes o inadecuadamente utilizados. Espacios muy pequeños (barrios, comunidades, distritos) tienen regularmente reducidas potencialidades para enfrentarse a regímenes económicos que requieren de volúmenes de producción y técnicas de gestión empresarial más amplias y eficientes. Por lo tanto, bloquean o limitan las opciones para involucrarse en procesos de desarrollo humano sostenible; particularmente cuando se pretende lograr elevadas competitividades de las cadenas productivas. En tal sentido, es claro que la convergencia de varios de estos espacios “menores” en ámbitos “con escalas físicas, demográficas y sociales mayores” se articulen sinérgicamente para provocar impactos económicos y sociales significativos.

Los conceptos de “escala” o “economías de aglomeración” son, en tal sentido, típicos en el diccionario de los economistas. Los espacios donde pueden introducirse esos conceptos y aplicaciones son identificados comúnmente con “regiones” o “subregiones” que articulan mercados generalmente multiprovinciales e incluso multidepartamentales, en la forma de “cuencas”, “corredores” o “ejes” de crecimiento y desarrollo potentes o emergentes. Las regiones, en este sentido, no necesariamente coinciden con los límites político-administrativos de las macrorregiones, departamentos o provincias. En este esquema, un factor dinámico tiene que ver con el rol de centros o conglomerados urbanos (tradicionalmente designados como “Polos”) dotados de importantes infraestructuras y servicios, tanto para los habitantes que los conforman como para quienes se desenvuelven en espacios rurales adjuntos.

Al respecto, es importante un manejo del tema que invoque un tratamiento macrorregional, nacional e incluso extranacional. Esta perspectiva permite, de un lado involucrarse con programas, cadenas productivas o pProcesos de desarrollo que funcionan con esas escalas. De otro lado, induce a los actores locales (municipales, comunales) a involucrarse en espacios que rompen su aislamiento y sus debilidades, con lo cual tienen mejores opciones para competir y disponer de una visión nacional del desarrollo.

EL PAÍS. EXPRESIÓN DE LA INTEGRALIDAD DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO

El espacio nacional y sus connotaciones políticas e institucionales constituyen la matriz en la cual se construye una propuesta integral y colectiva del desarrollo humano con el aporte de cada segmento social y territorial. En consecuencia, la falta de un derrotero nacional que apunte hacia un futuro deseable y consensuado es ciertamente un limitante clave para lograr objetivos de desarrollo descentralizado. Los gobiernos regionales y municipales no podrán asumir adecuadamente funciones, atribuciones, capacidades y apuestas de desarrollo sin una visión o misión para el conjunto. La carencia de una figura clara del rol del Estado y particularmente de una superestructura definida del gobierno nacional dificulta la gestión descentralizada y bloquea los emprendimientos orientados a generar cadenas productivas competitivas. La ausencia de una Estrategia Nacional de Ordenamiento Económico del Territorio¹ y la aparente desidia con la cual varias organizaciones soportan las Políticas de Estado adscritas al Acuerdo Nacional constituyen expresiones contundentes de estas carencias recesivas.

ZONIFICACIÓN REGIONAL Y TIPOLOGÍAS MUNICIPALES

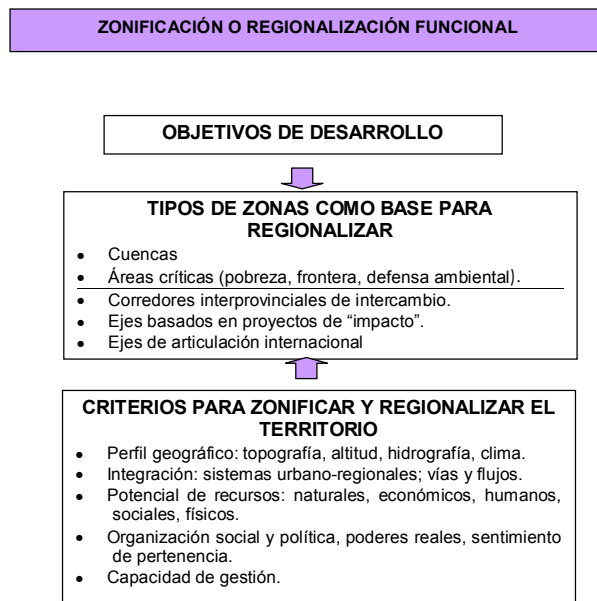
Partiendo de esas tres dimensiones territoriales y sociales, nada es más obvio que la existencia de grandes diferencias entre los municipios (espacios sociales y económicos) y sus municipalidades (entidades de gobierno o gestión local). En ese sentido, el tratamiento de las administraciones municipales para propender a su desarrollo integral invoca la conveniencia de establecer tipologías municipales (distritales y provinciales). Este requerimiento no es gratuito ni teórico. Permite discriminar los alcances de los planes y presupuestos, la distribución de los fondos financieros provenientes del Fondo de Compensación Municipal (FONCOR); así como de los provenientes de los cánones y regalías derivadas del aprovechamiento de los recursos naturales (especialmente de los no renovables, como son los yacimientos mineros, los bosques y la masa hidrobiológica). En esa línea, es pertinente sugerir el tratamiento de los siguientes indicadores para una clasificación funcional de las municipalidades:

- tamaño y densidad poblacional; la dispersión de sus asentamientos humanos;
- perfil topográfico y altitudinal; correspondencia con subcuencas y cuencas;

- rol de los centros o conglomerados urbanos con ventajas en la oferta de servicios y atención a los usuarios;
- grado de infraestructuras de comunicación que disponen en su relación interna y con respecto de otros distritos o mercados aledaños;
- recursos potenciales con que cuentan;
- capacidad de gestión administrativa;
- complejidad y calidad de su red institucional;
- volumen de recursos públicos que le son transferidos o que puede captar internamente;
- nivel de pobreza, carencia de satisfactores (bienes, servicios) y grado de Desarrollo Humano (medido, por ejemplo, a través de los indicadores elaborados por el PNUD en sus Informes sobre Desarrollo Humano correspondientes al 2002 y al 2005).

Por otra parte, es pertinente recurrir a esfuerzos que permitan establecer zonas, territorios o subregiones donde se apliquen iniciativas de desarrollo en general y particularmente funciones de producción para materializar unidades o cadenas productivas competitivas muy definidas.

En el gráfico siguiente se esquematiza una imagen en esos dos sentidos: privilegiar algunos criterios operativos con los cuales zonificar, tanto espacios subregionales caracterizados por algunos factores críticos” (zonas de pobreza estructural, cuencas) como ámbitos de nivel macrorregional:



LA COMPETITIVIDAD. RETOS Y CONTENIDOS

En un sentido estrecho o limitativo, la competitividad está siendo tratada en directa relación a la calidad de unidades empresariales o cadenas productivas (cadenas de valor) para generar utilidades; y que están fuertemente direccionadas al mercado externo y a espacios económicos globalizados.

La globalización no tiene por qué obstruir las posibilidades competitivas en los espacios “locales”. Sin embargo, presenta desafíos en términos de acelerar esfuerzos y conductas asociadas a una mayor eficiencia gerencial, y a ubicar “nichos de mercado” extranacionales. Paradójicamente la globalización con sus respuestas desnacionalizantes permite, al mismo tiempo, la consolidación de determinados productos competitivos en un mundo cuyas demandas también tienen el sello de la selectividad y la excepcionalidad (confecciones de pelo de alpaca, artesanía de etnias selváticas, productos exóticos del ande que son relativamente irrepetibles como la maca y la kiwicha, los panoramas de una geografía multifacética como incentivo para el turismo selectivo, etc.).

Estas posibilidades que se materializan en experiencias concretas permiten relativizar algunas afirmaciones negativistas especialmente para los ámbitos rurales–campesinos, en el sentido de carecer de un futuro viable, frente a los procesos de modernización “occidental” y de creciente urbanización–metropolización. Esa óptica limitada puede superarse cuando la generación o consolidación de empresas o proyectos productivos competitivos en distintas ramas de la producción es impulsada por, al menos, tres categorías de actores:

- empresas o cadenas productivas que actúan en los mercados locales, regionales o internacionales; con diferentes formas de organización, tecnologías, mercados y vocaciones; que perseveran en sus desempeños;
- personas cuyas cualidades para promover proyectos productivos y articular factores de producción son reconocibles y que por lo mismo deben estimularse;
- instituciones oficiales (incluyendo municipalidades y ministerios), entidades mixtas (como los Centros de Innovación Tecnológica, patrocinados por el Ministerio de la Producción; y el Consejo Nacional de la Competitividad auspiciado por la Oficina del Primer Ministro), asociaciones empresariales (como la Asociación de Exportadores (ADEX) y Comisión para la Promoción de Exportaciones (PROMPEX) y entidades no gubernamentales (como la Asociación Especializada para el Desarrollo Sostenible (AEDES), con sede en Arequipa, la Asociación Nacional de Institutos de Desarrollo del Sector Informal (IDESI) que promueve el microempresariado, el Consorcio de Promoción de la Mujer y de la Comunidad (PROMUC), que también apoya pequeños emprendimientos productivos orientados a las mujeres de escasos recursos, y el Proyecto de Alivio a la Pobreza (Para) que con el auspicio de la USAID apoya la conformación o el reforzamiento de empresas en determinados corredores económicos multidistritales en los cuales se establecen Centros de Servicio.

Una de las aristas interesantes de varias actuaciones de los actores mencionados radica en la formulación y realización de Planes o Programas Integrales de Desarrollo, particularmente en microrregiones conformadas por varios distritos o provincias. En estas iniciativas se concilian componentes directamente ligados a la producción con proyectos de fortalecimiento institucional, así como con el mejoramiento de la educación y de la salud. Experiencias de este estilo muestran la capacidad de vencer los retos de una economía difícil para pequeños productores con escasos recursos de capital. Uno de estos esfuerzos es el que se viene efectuando en la cuenca del Cotahuasi, provincia de La Unión, en Arequipa, con el soporte de la AEDES. Allí se han creado procesos productivos rentables en base al trabajo tesonero de comunidades campesinas y pequeños parceleros; incluyendo la exportación de gramíneas andinas (kiwicha). Han logrado formalizar una Reserva Natural, están iniciando la industrialización de plantas medicinales y la constitución de módulos de turismo ecológico y de investigación que tienen el reconocimiento de varios países europeos.

COMPETITIVIDAD PRODUCTIVA DESCENTRALIZADA EN EL ENTORNO DEL DESARROLLO HUMANO

En el plano productivo, las competitividades empresariales o los proyectos de inversión en general, tal como se ha mencionado anteriormente, no solo responden a ratios de ganancias netas y al incremento de las productividades. Para adscribirse al enfoque del desarrollo humano sostenible, las competitividades de los recursos potenciales deben considerar incentivos, estrategias y mecanismos aptos para abrir oportunidades de trabajo e ingresos “adecuados” a la mayoría de la población. Deben, así mismo, establecer comportamientos relacionados con la equidad, la solidaridad, la democracia, la empresariedad, la creatividad, la propensión a invertir y arriesgar y la participación social. En este complejo menú de requerimientos, algunos de los factores “críticos”, “impulsores” o “detonantes” son:

- el liderazgo de algunas personas u organizaciones para articular recursos potenciados o factores que se conviertan en reales funciones de producción competitivas. Esta cuestión se esquematiza en los dos gráficos que aparecen al final de este artículo;
- un radical esfuerzo por mejorar nuestros recursos humanos; particularmente en lo que atañe a sus niveles de educación y al desenvolvimiento de sus habilidades y valores;
- la capacidad para incorporar crecientemente sistemas de información avanzados y tecnologías eficientes (que no siempre serán las llamadas “de punta” por los países desarrollados y que, en muchos casos, implican el rescate de procesos tradicionales especialmente para determinados cultivos o crianzas);
- el reforzamiento de la institucionalidad y de la gobernabilidad (pública y privada) como pivote para franquear actitudes favorables a la formación de capital y

unidades o cadenas productivas. Al respecto resulta fundamental una reingeniería del aparato estatal, en la cual primen criterios de: beneficio-costo social, simplicidad de procedimientos para los usuarios, transparencia en la gestión y coherencia entre las funciones que desempeñan diversas entidades, entre otras. También se considera importante una mejor y mayor participación de las universidades en procesos de investigación y formación de cuadros técnicos para impulsar procesos de desarrollo regional y local competitivos.

Esas cualidades o precondiciones habilitan un enfoque orgánico y más amplio sobre las competitividades. Con ese enfoque se estaría frente a un paradigma que podría titularse “La Competitividad Humana”, generador de incentivos para competir y ampliar las “Oportunidades para todos”, como reza el lema del Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2005 del PNUD, recientemente editado.

La competitividad no necesariamente está ligada a mercados externos (extranacionales) que operan con grandes pedidos. Existen opciones al interior del país (mercados locales y regionales) que también deben ser privilegiados no solo porque responden a formas de producción que son menos exigentes en tecnologías caras; sino porque obedecen también a políticas de articulación u ordenamiento económico territorial; a demandas geopolíticas (especialmente en territorios limítrofes), a objetivos descentralistas y a la materialización de una estrategia basada en la seguridad alimentaria tanto en el nivel local como regional y nacional.

Es factible operar con opciones de escalas medianas o pequeñas, tanto para mercados internos como externos, cuando se ganan espacios de venta en base a productos “exclusivos” (no repetitivos en otras zonas o países, por razones bioclimáticas entre otras), que se colocan con “oportunidad” (donde el factor “estacionalidad” para productos agropecuarios es esencial) y que responden a patrones de “calidad” preestablecidos y respetados.

DESARROLLO LOCAL, POTENCIALIDADES Y COMPETITIVIDADES PRODUCTIVAS

Ha sido reiterativa la consideración de que uno de los más interesantes y complejos retos para los académicos, autoridades y otros actores sociales comprometidos con el desarrollo humano sostenible en los niveles local, regional y nacional, es el de encontrar y aplicar metodologías y políticas que relacionen orgánicamente los conceptos sobre desarrollo humano sostenible, con el tratamiento de las potencialidades y las competitividades.

Los Planes de Desarrollo Concertados, los Programas Especiales de Inversión y los Presupuestos Participativos al nivel regional y local, considerados en la Ley de Bases de la Descentralización, en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, en la Ley Orgánica de Municipalidades y en las normas presupuestales del Ministerio de Economía y Finanzas, constituyen instrumentos reconocidos para resolver este tipo de retos, siempre que:

- involucren tanto al sector público como al privado, a partir de procesos concertadores vinculados a acciones o proyectos prioritarios viables;
- se aborden más por el lado de las potencialidades de los recursos disponibles que por el lado de las carencias;
- dispongan de una visión del desarrollo nacional y de los principales Objetivos y Proyectos de Dimensión Nacional como contexto. Al respecto deberían considerarse las funciones, tanto técnicas como políticas, del Centro de Planeamiento Estratégico (CPE), del Consejo Nacional de Descentralización (CND) y del Consejo Nacional de la Competitividad (CNC).
- respondan a políticas descentralizadoras del aparato productivo y de las superestructuras estatales;
- definan, en cada caso, sectores, proyectos, zonas y grupos prioritarios capaces de operar como “ejes” o “núcleos de arrastre” de procesos con horizontes necesariamente superiores al corto plazo;
- estén premunidos de mecanismos de vigilancia, control y evaluación de los desempeños empresariales a cargo de las organizaciones representativas de la sociedad como de las superestructuras consideradas en las respectivas leyes orgánicas. Un aspecto colateral importante en este factor es el de las estimaciones reales del impacto ambiental y de escalas depredatorias de los proyectos o empresas. Históricamente este factor ha sido ignorado, transgredido o negociado en condiciones tales que generalmente han perjudicado a comunidades campesinas o nativas (concesiones forestales y mineras) o al público en general. Al respecto, los cánones y las regalías compensatorias de la explotación de este tipo de recursos siguen y seguirán estando en el candelero social y político. Se asuman como corrientes “dinámicas”, en el sentido de que las condiciones que generan una competitividad hoy pueden ser modificadas mañana. Sustitutos químicos, por ejemplo, pueden eliminar a la cochinilla en la industria de colorantes. Una conducta habilitada para admitir y provocar ajustes en las funciones de producción y en el entorno colectivo es fundamental. Implica, más que un entrenamiento casuístico, asumir una “cultura” en favor de los cambios;
- dispongan de un enfoque “sistémico” en la construcción de sus estrategias, en el sentido de considerar todos los factores endógenos y exógenos que provocan un determinado grado de competitividad. El hallazgo y utilización de potencialidades competitivas mirados con un lente económico–empresarial deben considerar, inevitablemente, escenarios políticos y sociales con los cuales interactúan;
- ser “abiertos”, en el sentido de no ceñirse a los recursos potenciados locales, sino que deben considerar opciones de importación de insumos (físicos, humanos, financieros, naturales) de otros lugares del país o del extranjero. Ha sido un error frecuente sustentar procesos de desarrollo regional y local partiendo de un enfoque cerrado; es decir, en base a los recursos potenciados existentes en el ámbito concreto (y estrecho) donde se interviene.

Aunque es obvio, puede insistirse sobre la necesaria discriminación entre la competitividad y el éxito de una unidad de producción; la competitividad y el desarrollo (o subdesarrollo) que pudiera tener el territorio donde esa competitividad empresarial exitosa se produce. Frecuentemente, el debate técnico, social, económico y político persigue, justamente, evaluar las estrategias que las primeras provoquen impactos positivos también en sus entornos locales y regionales. Ocurre, por ejemplo, en los análisis de las economías mineras por sí mismas y por sus entornos. Aquí, como ya se ha señalado, el debate sigue latente y dibuja las varias alternativas de la llamada “Responsabilidad Social Empresarial”. Dos instrumentos concretos en esta dirección se refieren a los Estudios de Impacto Ambiental (de proyectos hidroenergéticos, mineralógicos, viales, forestales y de viviendas masivas); así como a los correspondientes Planes de Adecuación Medioambiental que reponen activos naturales o racionalizan su uso.

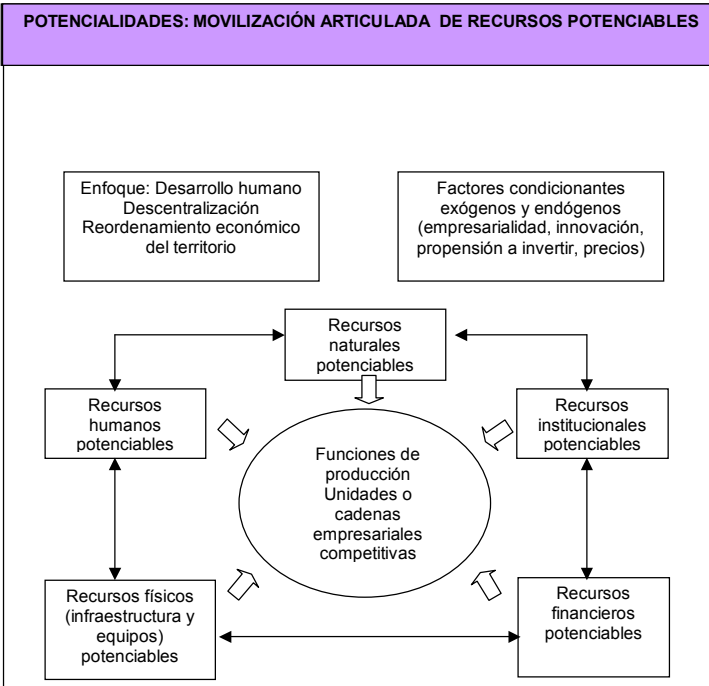
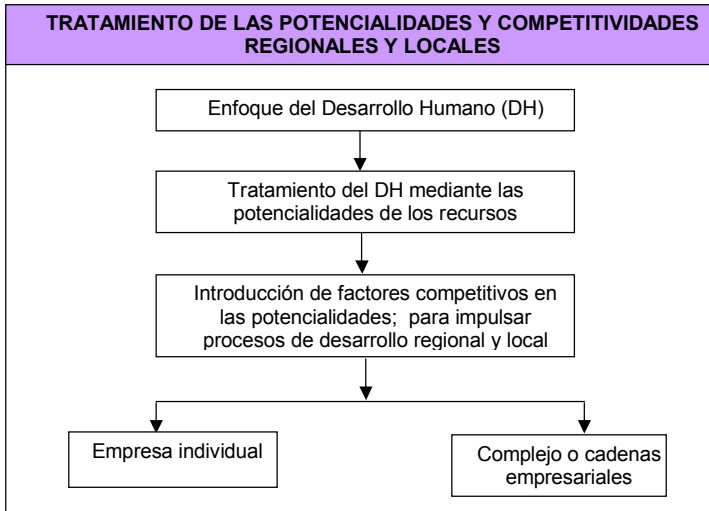
Una apreciación generalizada sobre la formulación de estrategias o visiones orientadas al logro de procesos de desarrollo humano local sostenible y competitivo pasa por privilegiar, en suma, cadenas productivas (conjuntos de unidades o funciones de producción, “clusters”). Estos arreglos articuladores tienen múltiples opciones económicas y legales. En general, permiten gozar de ventajas competitivas apreciables, por el lado de información y tecnologías compartidas, ofertas agregadas para colocarse en mercados mas amplios y con costos de transporte menores (cuando el flete se divide entre varios productores asociados).

De otro lado, con estos criterios, resultaría evidente que, al menos en plazos cortos, no todas las “localidades” (en su versión estadística, que pueden ser más de 75 000) son o pudieran ser “competitivas”. Frente a esta situación objetiva, la cuestión es cómo y qué hacer con estas localidades que pudieran ser aniquiladas o mantenerse en situaciones incompatibles con el desarrollo humano. Los Programas de Compensación Social y los derivados de subsidios altos a los productores (exoneraciones tributarias, costos del dinero por debajo de los previstos en el mercado formal) deben ser entendidos en entornos dinámicos y no permanentes.

Los análisis sobre la competitividad de unidades específicas o cadenas empresariales relacionadas con el desarrollo de ámbitos locales o zonales (corredores), no pueden efectuarse sin un contexto operativo que surge de la identificación y medición básica de los stocks de recursos específicos existentes² en determinados momentos y lugares; y de sus respectivas potencialidades (yacimientos mineros, tierras labrantías, cuadros profesionales, infraestructuras industriales, inadecuada o insuficientemente utilizadas)³. Surgen también de las vocaciones productivas o ventajas comparativas (predisposiciones asociadas a las condiciones climáticas, al tipo de suelos, a la tradición⁴, habilidades humanas exclusivas existentes en cada zona) que explican parcialmente tales potencialidades.

Para expresarlo de un modo más práctico, la cuestión radica en cómo, cuándo y con quiénes es viable articular en “funciones de producción” los diferentes recursos (naturales, financieros, institucionales, humanos) potenciables (insuficiente o inadecuadamente

utilizados). Luego, es preciso incorporar aquellos factores determinantes para hacer competitivas esas funciones de producción materializadas en empresas, productos o cadenas productivas en el marco del enfoque del Desarrollo Humano. En los dos cuadros siguientes se esquematizan estos argumentos básicos.



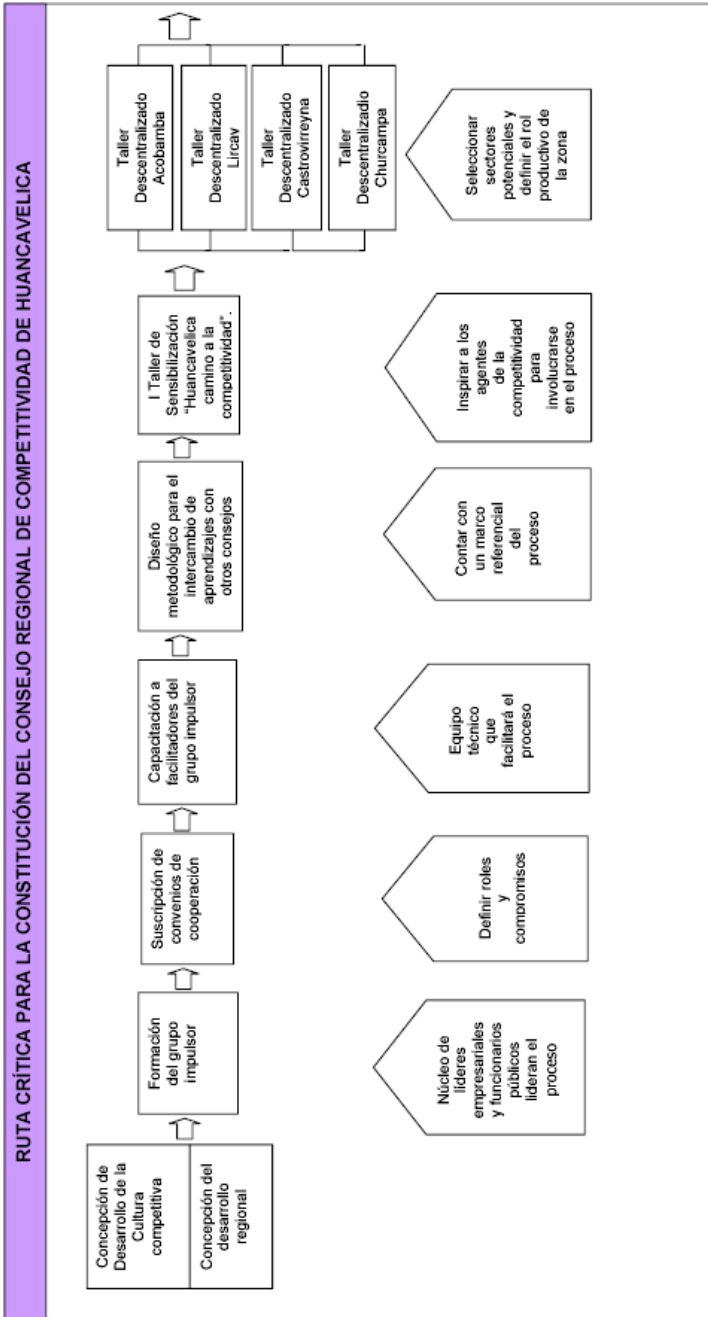
PLANES REGIONALES DE COMPETITIVIDAD. ACIERTOS Y VACÍOS POR CUBRIR

El Consejo Nacional de la Competitividad (CNC), adscrito a la Oficina del Primer Ministro, ha asumido formalmente la función de generar una estrategia nacional que promueva la competitividad de nuestro aparato productivo. Sin embargo, luego de al menos dos años en su desempeño, no dispone todavía de una propuesta orgánica y viable que, además, comprometa operativamente a los actores involucrados. Por otro lado, solo han podido materializarse muy pocos Consejos Regionales de Competitividad (CCR), en su función de orientar los respectivos Planes Regionales de Competitividad, tal como se sugiere en varias normas que contextualizan los procesos descentralizadores. Uno de los que se mantiene vigente es el de Ayacucho, con un programa bastante práctico que, con mucho esfuerzo, está logrando resultados interesantes en el reforzamiento de algunas cadenas productivas y en el impulso de pequeñas empresas locales. Este Consejo está apoyando, incluso, la conformación de otros de su mismo tipo, como el de Huancavelica, por ejemplo.

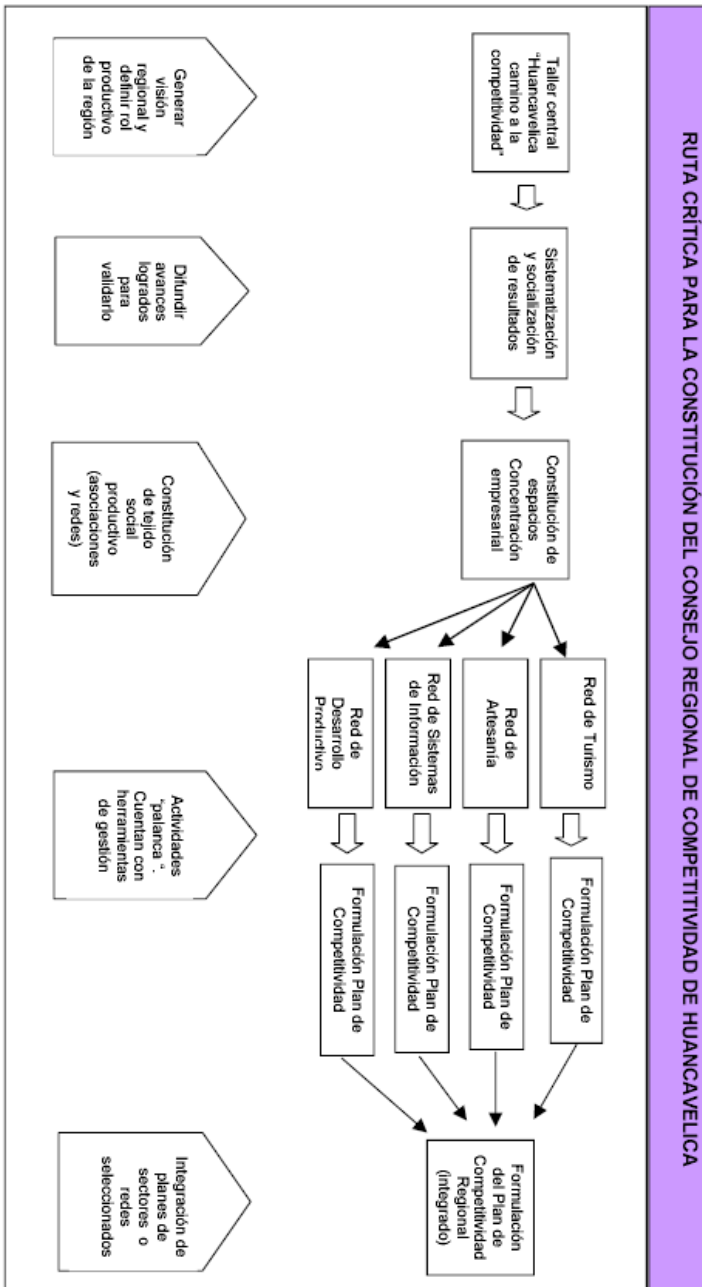
Esfuerzos en esta dimensión regional pueden reconocerse también en los casos de Cajamarca, Junín y Moquegua. En este último caso ha sido formalizado, en mayo del 2005, un “Plan de Competitividad de Moquegua; 2005 – 2015” que es, en su dimensión territorial, pero al mismo tiempo postulando articulaciones macrorregionales y negociaciones en mercados internacionales; es altamente creativo. El Plan ha sido construido en seguimiento a la metodología de Talleres Participativos sugeridos por el Proyecto PRODES que auspicia la USAID en coordinación con el Consejo Nacional de la Competitividad.

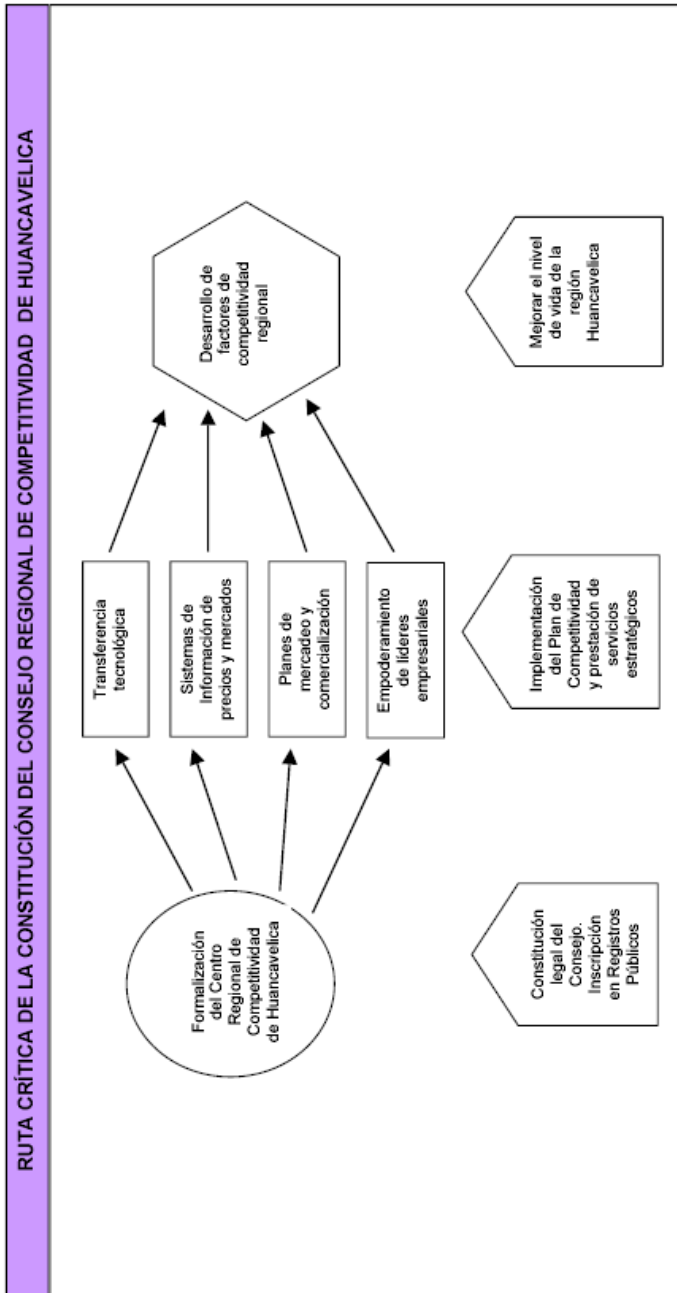
Los Planes Regionales de Competitividad conforman, en teoría, el bagaje con el cual los gobiernos regionales y las corporaciones empresariales de las respectivas áreas auspician y empujan la conformación, ampliación o consolidación de empresas o cadenas empresariales. Sin embargo, a fines del tercer trimestre de 2005 solamente una media docena de regiones (departamentos) contaba con este instrumento de gestión pública y privada. La cuestión se complica con la constitución de gobiernos macrorregionales (multidepartamentales, en principio) en la medida en que los alcances y coberturas territoriales de tales planes deben ser más amplios.

Ayacucho es uno de los departamentos que ha tenido un reconocido avance en esta línea, no solo por los trabajos del gobierno regional, sino también por el esfuerzo persistente del Consejo Regional de Competitividad de Ayacucho. Se dispone entonces de una propuesta estratégica en permanente enriquecimiento, lo cual es notable considerando la base económica fundamentalmente agropecuaria y minifundista del departamento. Uno de los aportes más sensibles consiste en la metodología para definir procesos y actividades específicas que conduzcan a la conformación de los Consejos de Competitividad Regionales. En los tres gráficos siguientes se esquematiza este proceso aplicado al departamento (región) de Huancavelica con el soporte del Consejo Regional de Competitividad de Ayacucho.



Continúa





CONSTRUCCIÓN DE ÍNDICES DE DESARROLLO LOCAL COMPETITIVO

En términos instrumentales y operativos, las competitividades productivas asociadas al desarrollo humano local inducen a la formulación de índices que permitan estimar el desarrollo humano local competitivo para diferentes escalas territoriales.

En principio, podrían asumirse indicadores instrumentales previos a los índices como resultado final de ese ejercicio, que determinen un valor para los diferentes elementos a ser considerados. Esto podría incluir tanto aspectos directamente ligados a la competitividad, como también a los impactos vinculados con los objetivos del desarrollo humano.

Esta multiplicidad de elementos o factores que serían incorporados en la formulación de uno o más índices de competitividad en su atadura con el desarrollo humano local, constituye un esfuerzo técnico y estadísticamente complejo. Una de las complejidades y riesgos en esta formulación radica en la estimación o calificación de aquellos elementos de naturaleza cualitativa, que normalmente depende de la postura particular de los informantes que se escojan para tal fin. En principio las variables o argumentos que podrían acercarse a la construcción de índices de esta estirpe han sido mostrados en varios de los acápite anteriores. Por ejemplo: nivel de liderazgo, capacidad para innovar, regimenes administrativos vinculados a la rápida conformación de empresas, gerencia proactiva de las mismas empresas con una visión hacia el mediano plazo.

Existen varios interesantes ejercicios dedicados a estimar y jerarquizar o rankear los niveles de competitividad entre diferentes países. El elaborado por World Economic Forum es uno de los más conocidos⁵. En su versión correspondiente al 2002–2003 trabaja sobre tres categorías temáticas aplicadas a 102 países de diferente contextura: el entorno macroeconómico, la calidad o eficiencia de las instituciones públicas y el nivel de uso de tecnologías tanto como la capacidad de innovar. En el ranqueo del 2003 los cinco países más competitivos son Finlandia, Estados Unidos, Suecia, Dinamarca y Taiwan. Los cinco últimos en el ranking son Bangladesh, Mali, Angola, Chad y Haití (el último). El Perú se posiciona en el rango 57. En todo caso, esta derivación es un acercamiento extremadamente grueso, precisamente por las abismales características entre los países analizados. Y esta apreciación relativizadora es válida para la lectura efectiva de rankeos que pudieran efectuarse al interior de un país.

EL FUTURO DE UNA AGENDA PENDIENTE

La realización práctica de procesos de desarrollo humano local competitivo depende, en última instancia, de la voluntad política del Gobierno y del involucramiento colectivo para acometer los esfuerzos en esa dirección transformadora.

Si estos impulsos no ocurriesen, el discurso académico o teórico sobre el desarrollo local competitivo se mantendría como una entelequia figurativa, frustrante y confrontativa con respecto a las crecientes demandas sociales por una vida más digna para las mayorías. Este riesgo existe y siempre ha resultado una paradoja, considerando que se trata de un país que:

- cuenta con una variedad importante y privilegiada (con respecto a la mayoría de los otros países en el mundo) de bioclimas y recursos potenciables (recursos insuficiente o inadecuadamente aprovechados);
- tiene un amplio bagaje de experiencias realizadas en los últimos 50 años sobre descentralización y programación del desarrollo regional con diferentes perfiles o alcances (Corporaciones u Organismos de Desarrollo Departamentales; Programas Integrales de Desarrollo Multiprovinciales –(PID), Consejos Transitorios de Administración Regional –(CTAR), Sociedades Agrícolas de Interés Social –(SAIS). Estas experiencias le permitirían manejar con alguna elevada calidad ambos tipos de procesos; aprovechando sus aciertos, excluyendo sus errores e incorporando aquellos factores o sinergias que no fueron aplicados y que se instalan en las nuevas corrientes innovadoras de la educación, la tecnología, las comunicaciones y los mecanismos de participación popular en los gobiernos descentralizados.

El rol, la estructura y los alcances del Estado en general y del gobierno en particular, tanto como el desempeño de la economía, son aspectos críticos en el abordaje del desarrollo local o regional competitivo. Tal como se deduce del primer cuadro presentado en este artículo, la criticidad está ligada a los históricos modelos de Estado y de organización económica que no han podido resolver las desigualdades en la distribución del ingreso, la concentración extrema del poder, la ineficiencia administrativa y la recurrencia de una pobreza extendida que marca a más de la mitad de los peruanos. La competitividad, en ese sentido, no puede soportarse a través de la reducción de salarios y de mínimas condiciones de trabajo. En efecto, es conveniente seguir analizando el alcance real de los llamados “sobrecostos laborales y tributarios”, en un país donde los salarios, en la mayoría de los casos, están por debajo de la canasta básica de consumo; donde la informalidad es masiva; y donde la carga tributaria (en relación con el PBI) es una de las más bajas del continente.

En consecuencia, si el propósito es que los esfuerzos orientados a impulsar procesos de desarrollo humano sostenible a partir de potencialidades, vocaciones y ventajas competitivas generen respuestas sustantivas, generalizables y orgánicas, resulta inevitable replantear tales modelos, considerando las particularidades del país en su conjunto, así como de sus diferentes zonas socio-económicas.

El listado siguiente esquematiza las tareas o retos pendientes en torno a los procesos de descentralización en general y, particularmente, a los intentos de provocar impulsos

sustantivos hacia la generación de funciones de producción competitivas, sobre la base de un uso eficaz y eficiente de nuestros recursos potenciales (naturales, humanos, financieros, institucionales, infraestructurales).

- Inserción operativa de ambos procesos (descentralización e impulso de competitividades políticas) en el Acuerdo Nacional y en las Metas del Milenio (Naciones Unidas).
- Nueva estrategia nacional del ordenamiento económico del territorio; que incluya la articulación de mercados, el usufructo compartido de recursos y sistemas energéticos y viales, el reforzamiento de los polos y ejes de desarrollo.
- Ajuste del cronograma y de los incentivos para la regionalización y las inversiones descentralizadas. En este aspecto están latentes las orientaciones de la Ley No. 28274 (Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones), así como las normas dirigidas a impulsar las inversiones descentralizadas. Implica reafirmar la descentralización fiscal, permitiendo que un porcentaje de los tributos se capten y utilicen en las regiones. Los resultados negativos del referéndum convocado el 30 de octubre para decidir sobre la conformación de cinco macrorregiones (que involucraron a 16 de los 24 departamentos del país) deben conducir a revisar los contenidos y estrategias que encuadraron ese proceso abortado.
- Redefinición operativa de las facultades o atribuciones en cada nivel de gobierno: nacional, regional y departamental (mientras no se complete el esquema de macrorregiones en todo el territorio), provincial, distrital y de municipios de Centros Poblados Menores.
- Conformación funcional y políticamente viable de los Consejos de Coordinación Regional; lo cual implica nuevas funciones, representatividades y equilibrio de intereses, considerando la coexistencia de macrorregiones y departamentos que integran varias provincias y múltiples organizaciones representativas de la sociedad civil.
- Incentivos para la explotación competitiva de recursos potenciales; tanto para acudir al mercado interno (seguridad alimentaria principalmente) como para competir en mercados externos. En este aspecto entidades como ADEX y PROMPEX y los Centros de Innovación Tecnológica (CITES), que operan bajo la sombrilla del Ministerio de la Producción, deberían tener una gestión preactiva determinante.
- Articulación de los roles pertinentes en los procesos hacia la descentralización, la construcción de una Visión o Proyecto Nacional del Desarrollo y el estímulo a los Proyectos Competitivos, del Consejo Nacional de Descentralización, del Consejo Nacional de la Competitividad y del Sistema de Planeamiento Estratégico.

- Aclarar las normas sobre las estructuras administrativas, zonificación o establecimiento de subregiones; así como los criterios para el funcionamiento de las sedes regionales aplicados a las macrorregiones que estuviesen funcionando.
- Mejora en la calidad de los esfuerzos dedicados a la formulación y ejecución de planes, presupuestos y proyectos.
- Articulación de planes y presupuestos, interregionales, inserción de los planes de competitividad en los planes de desarrollo concertados.
- Establecimiento de fondos para preinversión. Constitución de bancos de proyectos.
- Priorización efectiva de sectores sensibles: agro, salud, educación.
- Zonificación para configurar programas prioritarios diferenciados.
- Reprogramación de las transferencias de inversiones y proyectos que han venido funcionando desde el nivel nacional. Dentro de ellos a los que aún quedan bajo el patrocinio del FONCODES.
- Tratamiento fundamental de los criterios que armonicen el aprovechamiento de los recursos naturales, con los derechos de los asentamientos humanos y en resguardo del ambiente contra todo tipo de depredación y contaminación.
- Descentralización financiera; que implica varios retos paralelos:
 - redistribución territorial del presupuesto nacional;
 - rediseño de las bases de cálculo y criterio de distribución de canon y regalías, fondo de compensación regional y municipal; así como de fondos especiales o fideicomisos establecidos por algunas empresas mineras;
 - acceso a créditos directos o con aval del gobierno central;
 - iniciativas para incrementar los recursos propios;
 - ampliación del capital y rediseño funcional del Banco Agropecuario (interdependencia entre operaciones directas con operaciones de "segundo piso" (dotación de fondos a otros agentes financieros (Bancos, Cajas de Crédito Rural, Cajas Municipales de Crédito y Ahorro, Edpymes.

A MODO DE CIERRE

Es una cuestión vital hacer cada vez más competitivo el aparato económico del país en general y particularmente de sus zonas menos articuladas con los mercados internos y externos emergentes. . Existen enormes pesos y carencias que dificultan el logro de ese propósito por el cual se han movilizadado muchas generaciones pasadas y, sin duda, seguirá siendo un reto para las venideras.

Un factor determinante para avanzar en ese sentido es la puesta en valor de los recursos potenciales de todo tipo (financieros, naturales, humanos, institucionales, infraestructurales) existentes en la forma de funciones de producción concretas. Este esfuerzo requiere del cumplimiento, entre otras, de varias condiciones también sustantivas.

Primeramente, un entorno socio-político relativamente definido y estable, alrededor del cual los diferentes agentes económicos operen con solvencia y sustentabilidad hacia el mediano plazo. En segundo lugar, el aprovechamiento de las conductas creativas de su capital humano y de las ventajas comparativas que, generadas por la enorme biodiversidad del país, permite la existencia de múltiples cultivos o crianzas generalmente irrepetibles, comparándolos con la mayoría de los países. En tercer término, la aplicación de procedimientos y tecnologías que provoquen rendimientos o productividades crecientes, acompañadas por elevadas propensiones a invertir. Finalmente, un cambio en el ordenamiento económico del territorio, que facilite la integración de mercados y que permita romper las inercias de un esquema predominantemente primario-exportador.

Cuando una combinatoria de estos elementos se establece, el sistema va ajustándose progresivamente para acudir competitivamente en los mercados internos y externos.

Sin embargo, el reto de buscar, encontrar y consolidar funciones de producción competitivas no puede estar circunscrito a los logros de algunos pocos actores que acumulen los beneficios del crecimiento en desmedro de las mayorías. En tal sentido, el PNUD postula que los resultados de procesos cada vez más competitivos debieran inducir empleos dignos, el uso de los derechos ciudadanos, vocaciones colectivas dedicadas a la solidaridad y, también, a la conformación de una sociedad crecientemente equitativa.

Edificar estos procesos virtuosos requiere, de otra parte, el establecimiento de un régimen político descentralizado en verdad (poder decisionario y formas de gestión del Estado puestas cada vez más cerca de las personas y comunidades), tal como se asume desde la Constitución; paralelamente a mecanismos que desconcentren territorialmente la plataforma económico-productiva del país. En estas líneas, han habido algunos avances. Sin embargo, estos son todavía pequeños, parciales y predominantemente inorgánicos con respecto de una apuesta sistemática e integral que los peruanos requerimos. Es entonces evidente que el desarrollo de una pirámide productora competitiva y descentralizada es un tema que seguirá estando en el “ojo de la tormenta”. Debiera constituir una matriz clave para el desempeño de todas las organizaciones de la sociedad civil, las autoridades de todos los niveles del gobierno y los partidos políticos. Nunca es demasiado tarde para empezar.

NOTAS

¹ El Consejo Nacional de Descentralización (CND) ha establecido una propuesta en ese sentido, la cual no tiene aún ni el respaldo funcional (en los Planes Regionales de Desarrollo Concertados) ni la convocatoria suficiente en las entidades centrales del Estado (Ministerios).

² En economías relativamente “abiertas” la inexistencia de recursos no es un cuello de botella ineludible. Pueden importarse de zonas vecinas o del extranjero.

³ Al respecto el PNUD ha elaborado dos instrumentos adicionales para abordar las potencialidades que constituyen el centro temático de su Informe sobre Desarrollo Humano del 2002: el Mapa de Potencialidades y el cuaderno “La Identificación de las Potencialidades. Conceptos e Instrumentos”.

⁴ Hay zonas (microregiones, provincias o corredores económicos) con vocaciones turísticas (parte del Cuzco); mineras (Yauli, en Junín; Callejones de Huaylas y Conchucos en Ancash); agrícolas (valle del Mantaro); ganaderas (Apurímac, Puno); forestales (parte de la Selva). Otras responden a varias vocaciones en paralelo.

⁵ Uno de los más conocidos es el designado como “The Global Competitiveness Report 2003–2004”, editado por el World Economic Forum, que es una fundación sin fines de lucro, con sede en Ginebra. El documento hace referencia a los aportes del economista norteamericano Ignacy Sachs sobre este tema.

