

DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA¹

ELENA CONTERNO, Coordinadora

SANDRA DOIG

FLOR BLANCO

El Perú es un país centralizado en términos económicos. Tal como se observa en el Cuadro N° 35, Lima y Callao concentran un tercio de la población del país, pero la mitad o más del PBI, la manufactura, los servicios y el capital físico y la mayoría de las colocaciones del sistema bancario. Otros rasgos de este centralismo se presentan en los párrafos y cuadro siguientes.

Cuadro N° 35:
Estadísticas económicas de los departamentos

Departamento	Población 2005 (unidades)	PBI 2004 (millones S/.)	PBI per cápita (S/.)	Participación del PBI Manufactura (%)	Participación de Exportaciones en el PBI (%)	Colocaciones 2005 (miles S/.)	Depósitos 2005 (miles S/.)
Amazonas	404,714	1,938	4,789	1.65%	0%	7,903	30,283
Áncash	1,079,460	9,274	8,591	6.45%	67%	422,877	451,002
Apurímac	435,020	966	2,221	0.68%	10%	6,615	39,726
Arequipa	1,184,761	16,939	14,297	18.77%	8%	1,044,346	1,286,306
Ayacucho	643,199	1,441	2,240	0.83%	1%	35,051	80,168
Cajamarca	1,411,381	7,393	5,238	3.29%	58%	168,964	442,102
Cusco	1,216,638	5,829	4,791	4.86%	17%	270,451	588,202
Huancavelica	464,277	1,235	2,660	0.32%	1%	2,380	22,886
Huánuco	759,029	3,462	4,561	3.26%	1%	81,791	101,981
Ica	691,235	8,103	11,722	19.73%	24%	536,582	390,218
Junín	1,193,125	8,192	6,866	9.20%	28%	324,275	415,948
La Libertad	1,599,096	12,573	7,863	13.93%	10%	1,061,023	886,808
Lambayeque	1,133,588	7,693	6,786	19.25%	4%	744,077	438,664
Lima	8,907,644	112,187	12,594	17.85%	13%	35,531,335	45,687,607
Loreto	918,207	7,219	7,862	7.08%	2%	258,657	256,039
Madre de Dios	95,568	966	10,108	1.21%	3%	4,136	28,091
Moquegua	165,443	3,445	20,823	26.44%	110%	90,929	242,976
Pasco	277,041	3,157	11,395	0.29%	18%	33,474	67,860
Piura	1,693,600	7,340	4,334	16.91%	30%	716,530	550,007
Puno	1,293,493	4,031	3,116	3.94%	6%	154,125	208,323
San Martín	695,785	3,611	5,190	2.46%	4%	176,524	108,286
Tacna	285,071	3,677	12,899	7.04%	31%	189,638	306,584
Tumbes	199,099	1,094	5,495	2.93%	14%	77,736	65,198
Ucayali	417,951	2,470	5,910	18.02%	2%	154,454	221,457
TOTAL	27,164,425	234,235	8,623		18%	42,093,871	52,916,720

Fuentes: Población de INEI, PBI de Proinversión, exportaciones de ADEX, colocaciones y depósitos de la SBS

Elaboración: PRODES

¹ CONTERNO, Elena; DOIG, Sandra y BLANCO, Flor. "Descentralización Económica", Capítulo 4. En: CONTERNO, Elena; DOIG, Sandra y BLANCO, Flor. *Proceso de descentralización 2005-Abril 2006. Balance y Desafíos*, Programa Pro Descentralización-PRODES. Mayo 2006. Pág. 87-98.

El PBI per cápita varía significativamente de un departamento a otro, pasando de Moquegua con más S/. 20 mil hasta Apurímac y Ayacucho con poco más S/. 2 mil. Los departamentos con más de S/. 10 mil per cápita son Arequipa, Ica, Lima, Madre de Dios, Moquegua, Pasco y Tacna².

Moquegua es el departamento que tiene la mayor participación de PBI manufacturero en su PBI (26.4%) y le siguen Ica (19.7%), Lambayeque (19.2%), Arequipa (18.7%), Ucayali (18.0%) y Lima (17.8%). En el extremo opuesto se encuentran Pasco, Huancavelica, Apurímac y Ayacucho con menos de 1%.

Lima y Callao concentran el 84% de las colocaciones. Siguen La Libertad con 3% y luego Arequipa, Lambayeque y Piura con 2% cada uno³. En los departamentos de Amazonas, Apurímac, Cajamarca, Huancavelica, Madre de Dios y Moquegua la relación entre depósitos y colocaciones es de 3 a 1 o mayor.

Por su parte, los departamentos con mayores exportaciones como porcentaje de su PBI son Moquegua (110%), Ancash (67%) y Cajamarca (58%).

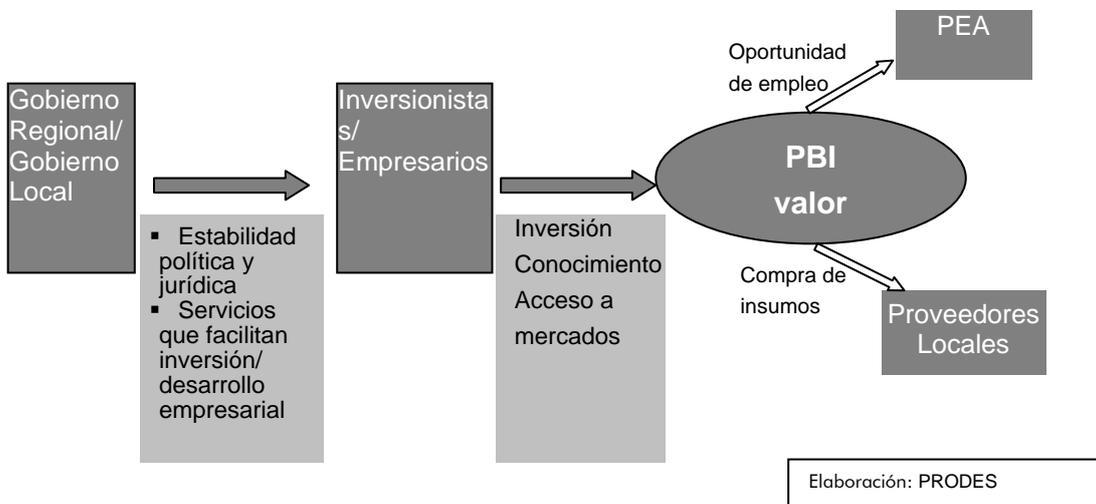
Luego de un análisis y reflexión a la luz de estas cifras y a diferencia del Informe del año 2004, en esta oportunidad se ha visto por conveniente abordar como una dimensión del proceso de descentralización a la descentralización económica, entendida ésta como un proceso que busca acercar la actividad económica y la inversión privada a otros departamentos del país. Ello sin duda requiere que el Estado -y en especial los gobiernos regionales y locales- establezcan condiciones favorables para la iniciativa privada y que los empresarios apuesten con sus recursos, ingenio y audacia en dar valor a las potencialidades de los distintos departamentos.

Esta dimensión se considera especialmente relevante, en la medida que sólo si se generan oportunidades de ingresos y empleo en los departamentos y provincias del país se podrá hacer frente a la fuerza centrípeta de Lima y por tanto lograr una verdadera descentralización que aporte mejoras a la calidad de vida de las personas. Esta relación se puede apreciar en el Gráfico N° 9.

2 138 Los departamentos de Madre de Dios y Pasco también están en este grupo, pues cuentan con poblaciones pequeñas y un PBI básicamente minero.

3 Créditos directos de la banca múltiple a diciembre de 2005, según la Superintendencia de Banca y Seguros.

Gráfico N° 9:
Dinámica del Desarrollo Económico Descentralizado



1. MARCO NORMATIVO

Economía de Mercado y Libre Inversión Privada

Los principios que orientan las acciones del Estado Peruano para promover la inversión privada han sido establecidos en la Constitución Política del Perú, en la que se señala que la iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado, donde el Estado orienta el desarrollo del país, estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo, empresa, comercio e industria⁴.

Los principios mencionados fueron desarrollados en la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, aprobada por Decreto Legislativo N° 757, donde se recogen las principales normas que orientan la inversión privada en general y se establecen los derechos, garantías y obligaciones para la libre iniciativa y las inversiones privadas que deberán ser respetados y cumplidos por todos los organismos del Estado, ya sean del gobierno nacional, gobiernos regionales o locales.

Rol de los Gobiernos Regionales en la Promoción de la Inversión Descentralizada

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales señala que en materia de promoción de inversiones los gobiernos regionales tienen como principal función promover inversiones e incentivar y apoyar tanto las actividades del

4 140 Art.58 y 59 de la Constitución Política del Perú de 1993

sector privado nacional como extranjero, con el objeto de impulsar el desarrollo regional.

Como funciones generales de los gobiernos regionales en el tema de promoción de inversiones, la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada - Ley N° 28059 contempla las siguientes:

1. Definir, aprobar y ejecutar, en su Plan de Desarrollo Concertado, las prioridades, vocaciones productivas y lineamientos estratégicos para la potenciación y mejor desempeño de la economía regional.
2. Coordinar y compatibilizar los planes y prioridades de inversión de la región con el gobierno nacional y las municipalidades, de ámbito provincial y distrital, con el criterio de formación de corredores económicos, ejes de desarrollo y formación de macroregiones.
3. Ejercer la gestión estratégica de la competitividad y productividad regional, conforme a la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y demás principios de gestión regional.
4. Concertar con el sector privado la orientación de la inversión pública necesaria para la promoción de la inversión privada.
5. Formular y promover proyectos de ámbito regional para la participación de la inversión privada.
6. Promover los procesos de formalización e innovación de las pequeñas y medianas empresas y unidades económicas de su ámbito.
7. Identificar las trabas y distorsiones legales que afecten los procesos de promoción de la inversión privada, proponiendo soluciones para superarlas.
8. Promover la imagen de la región como destino de inversión en relación con otros mercados.
9. Brindar orientación e información a los inversionistas potenciales, a las empresas establecidas en la región y a los gobiernos locales de su jurisdicción.
10. Promover la búsqueda de mercados internos y/o externos estables para los bienes y servicios producidos en la región.

Rol de las Municipalidades en la Promoción de Inversiones Descentralizadas

La Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972 establece en cuanto a la promoción de inversiones que las municipalidades promueven el desarrollo económico en su territorio y la actividad empresarial local y para ello cuentan con la función de promover las condiciones favorables para la productividad y competitividad y de fomentar las inversiones privadas en proyectos de interés local.

Establece además en el artículo 73 que son competencia municipal en cuanto al desarrollo y economía local las siguientes:

1. Planeamiento y dotación de infraestructura para el desarrollo local.
2. Fomento de las inversiones privadas en proyectos de interés local.
3. Promoción de la generación de empleo y el desarrollo de la micro y pequeña empresa urbana o rural.
4. Fomento de la artesanía.
5. Fomento del turismo local sostenible.
6. Fomento de programas de desarrollo rural.

Adicionalmente, el artículo 86 define las funciones específicas exclusivas en el tema de desarrollo y economía local de las municipalidades provinciales y distritales, así como las funciones compartidas de ambos tipos de municipalidades. Estas funciones son las siguientes⁵:

Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales: claramente destacan 4 instrumentos de promoción municipal: planificación del desarrollo económico del territorio a partir de un diagnóstico económico; simplificación de procedimientos administrativos; manutención de una base de datos con información empresarial local, y concertación con el sector público - privado la ejecución de programas de Desarrollo Económico Local - DEL.

Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales: estas funciones tienen un alto grado de articulación con las normadas para los gobiernos regionales. Enfatiza la promoción de espacios territoriales más amplios: corredores económicos, ecoturísticos y de biodiversidad. Estas funciones abren la posibilidad de que las municipalidades intervengan en la ejecución de proyectos de envergadura regional, lo cual podría impulsar el asociacionismo municipal. La norma permite implementar políticas y articulaciones entre los espacios urbano-rurales, entre las actividades económicas y entre los actores sociales de estos espacios.

Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales: igual que en las municipalidades provinciales, se establece instrumentos claros de promoción: planificación del desarrollo económico del territorio; prestación de servicios de desarrollo empresarial no financieros; concertación con el sector público – privado para la ejecución de programas de DEL; facilitación de información económica empresarial a los otros niveles de gobierno, y

5 Ver Ágreda, Enrique (2003), «Promoción Municipal del Desarrollo Económico Local: Análisis de las nuevas Competencias y Funciones en el marco de la Ley 27972», en PRODES y otros «Ley Orgánica de Municipalidades sumillada,

promoción de condiciones favorables para la productividad y competitividad local.

Como funciones generales de los gobiernos locales, la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada - Ley N° 28059 contempla funciones similares a las del nivel regional, poniendo énfasis en promover la aplicación de la simplicidad, celeridad y transparencia en todo procedimiento administrativo para promover la inversión privada y el establecimiento de nuevas empresas en su jurisdicción.

2. BALANCE 2005 – ABRIL 2006

Ausencia de estrategia clara para promover descentralización económica

Si bien cada vez existe mayor conciencia de la importancia de la descentralización económica como parte del proceso de descentralización, hasta la fecha no existe una estrategia clara para lograr que esta descentralización se produzca. Existen algunos elementos que se han ido definiendo en los últimos años, que sirven de orientación en el tema, pero ello no ha sido suficiente para cambiar la percepción de los especialistas consultados, quienes consideran que lamentablemente el proceso de descentralización en curso está desvinculado de la economía.

En cuanto a los elementos mencionados, cabe indicar que el marco normativo vigente privilegia el rol de los gobiernos regionales en promover el desarrollo económico de sus localidades, para lo cual les plantea la formulación de planes de competitividad, el gradual incremento de sus competencias vinculadas al desarrollo económico (vía las transferencias de funciones) y la creación de un arreglo institucional para promover la inversión privada.

Por su parte, la Ley Orgánica de Municipalidades asigna funciones en materia de desarrollo y economía local a las municipalidades y la Ley Marco y el Reglamento de Promoción de la Inversión Descentralizada establecen la organización, funciones e instrumentos para que el Estado, en sus tres niveles de gobierno, promueva la inversión de manera descentralizada. Sin embargo, este marco normativo no es claro en diferenciar el rol de los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales y las distritales en el tema, menos en precisar las políticas del Estado para ejercer su rol promotor en el tema.

Adicionalmente, en el marco del proceso de descentralización peruano se promueve la regionalización del país como estrategia para favorecer el desarrollo económico de los departamentos. Ello por considerar que permitirá que surjan bloques económicos que puedan hacer contrapeso a la fuerza de Lima e impulsen mejor la competitividad de las empresas y productores de la zona. Se postula que con la conformación de una región (i) los productores podrán organizarse y ofrecer sus productos de manera conjunta, lo cual les puede permitir acceso a mercados mayores y a mejores precios, y (ii) se favorecerá la complementariedad entre los productos de las distintas zonas de la Región (por ejemplo, entre costa y sierra o para potenciar una cadena productiva), lo cual favorecerá el desarrollo económico y permitirá a los consumidores acceder a una mayor variedad de productos.

Procesos concertados permiten vencer recelos frente a inversión privada

A más de 15 años de que se optó a nivel mundial por la economía de mercado como mecanismo de asignación de recursos, aun existe mucha desinformación sobre la importancia del sector privado para el desarrollo económico y muchas veces una actitud poco favorable hacia la actividad empresarial, en algunos pocos casos justificadamente. Ello dificulta enormemente la puesta en valor de las potencialidades de los departamentos y, por tanto, la generación de empleo en los mismos.

Frente al recelo entre Estado y empresa, es importante el énfasis que viene dando PROINVERSIÓN a la construcción de aceptación social en los procesos de promoción de inversiones. Ello implica comprender los aspectos sociales que rodean los procesos, para tratar de incorporarlos, para lo cual es de singular importancia sostener un proceso de consultas con las autoridades y principales actores de la población y dotar de la mayor transparencia posible a los procesos. Así se habría hecho con la concesión del Terminal Terrestre de Huancayo y la concesión de Yuncán, experiencias que requieren mayor difusión.

Cabe señalar que muchas veces, más que falta de voluntad de empresarios y autoridades locales para relacionarse, existiría desconocimiento de cómo hacerlo y los beneficios que pueden traer alianzas entre ambos.

Finalmente es importante también el liderazgo político de los presidentes regionales y alcaldes para concertar con los empresarios y las comunidades, y que entiendan los roles de los distintos actores en una economía social de mercado.

Gobiernos Regionales no tendrían rol activo en promover desarrollo económico

Como se mencionó anteriormente, el marco normativo asigna a los gobiernos regionales el liderazgo en la promoción del desarrollo económico de sus jurisdicciones, para lo cual la Ley y el Reglamento de Promoción de la Inversión Descentralizada deberían ser un marco orientador.

A abril de 2006, los gobiernos regionales habrían avanzado en elaborar planes vinculados al desarrollo económico de sus localidades y en algunos casos habrían establecido arreglos institucionales para propiciar el mismo desde sus instituciones. Así, todos los gobiernos regionales incluyen en sus planes de desarrollo concertado un acápite sobre el tema de desarrollo económico, muchos han elaborado sus planes de competitividad y otro tanto ha elaborado su plan de promoción de exportaciones. En cuanto al arreglo institucional, la mayoría ha creado la Agencia de Fomento de la Inversión Privada (AFIP) que se contempla en la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada -y exige el Sistema de Acreditación-, aunque se trataría principalmente de una creación formal.

Si bien existen planes e instancias para la promoción del desarrollo económico, salvo en alguno casos, en general los gobiernos regionales no estarían ejecutando acciones concretas para promover la inversión privada y el mayor desarrollo empresarial en sus jurisdicciones, ni habrían identificado qué proyectos estratégicos deberían promover o financiar para catalizar su desarrollo económico.

Una primera razón para ello sería la falta de claridad y conocimiento en los gobiernos regionales sobre qué acciones concretas desarrollar para promover el desarrollo económico. Lamentablemente, algunos incluso pensarían que para promover desarrollo económico sus gobiernos regionales deben desarrollar actividad empresarial -sesgo que también se presenta en gobiernos locales. Al respecto, PROINVERSIÓN postula que entre las funciones principales que deben cumplir los gobiernos regionales figuran las siguientes:

- Promover la existencia de un buen clima de inversión, lo cual implica disminuir los riesgos vinculados a las políticas públicas - estabilidad en las reglas de juego-, reducir las barreras a la competencia y brindar condiciones de seguridad a las inversiones.
- Promover la simplificación administrativa, eliminando o simplificando aquellas medidas que resulten trabas burocráticas y los sobrecostos para

- el desarrollo de la actividad empresarial.
- Sistematizar y difundir información sobre las oportunidades de inversión en su departamento. Cabe señalar que los inversionistas requieren información y no proyectos armados; por tanto, los gobiernos regionales deben concentrarse en sistematizar la información dispersa y de difícil acceso, lo que PROINVERSIÓN viene promoviendo con la elaboración de Guías de Inversionistas por departamento.
 - Facilitar negocios, lo cual además de brindar información incluye procurar asistencia técnica para los productores de la zona (transferencia tecnológica), apoyar la organización de la oferta para negociar en mejores condiciones los productos, entre otros.
 - Promover la existencia de servicios públicos de bajo costo (energía, agua, telefonía, entre otros), de tal manera que los costos de producción en el departamento sean competitivos. Si bien la provisión de estos servicios no es competencia del gobierno regional –y en algunos casos ni siquiera del Estado-, se considera importante que cumpla un rol promotor en la tarea de dotar a su departamento de la infraestructura requerida para la expansión y adecuado funcionamiento de los servicios mencionados.

Recuadro N° 8: Enfoque Conceptual de la Facilitación de Negocios bajo el Proyecto PRA

Proyecto PRA plantea que la ausencia de un mayor desarrollo económico en ciertas zonas del interior del país es producto de un débil o inexistente desarrollo de los mercados. Sin mercados en donde colocar sus productos a precios competitivos, donde abastecerse de asistencia técnica o tomar crédito a tasas competitivas, los agentes económicos de una zona o departamento están condenados a ser relativamente más pobres que sus vecinos de zonas con mayor competencia y desarrollo de los mercados. Mercados significan oportunidades, y la ausencia de los mismos significa aislamiento, un portafolio muy restringido de actividades económicas y por lo tanto pobreza.

Pero, ¿por qué no se desarrollan los mercados homogéneamente? Básicamente porque en determinadas zonas y por distintos motivos existen altos costos de transacción. Los costos de transacción son los todos los costos no monetarios asociados al inicio y establecimiento de un negocio. Normalmente están asociados a la ausencia de información, pero también a la falta de conectividad, comunicación y al aislamiento. La tarea del PRA ha sido contribuir a reducir los costos de transacción vinculados a la ausencia de información.

Bajo este concepto, el Proyecto PRA ha instalado Centros de Servicios Económicos, que no son sino oficinas de facilitación de negocios, las cuales brindan información, asistencia técnica y apoyan la organización de oferta en corredores económicos del interior del país, con la finalidad de desarrollar los mercados y atraer inversión privada.

Fomentar la descentralización económica en el Perú es entre otras cosas favorecer el crecimiento de los mercados en el interior del país, por lo cual el enfoque y la experiencia de PRA constituyen un instrumento muy útil a ser replicado por gobiernos locales o regionales, respetando los criterios centrales del modelo: un enfoque centrado en la demanda y el sector privado.

Texto elaborado por José Iturrios, Coordinador Nacional de Centros Económicos del PRA

Para las funciones de brindar información y facilitar negocios es importante la experiencia del Proyecto de Reducción y Alivio a la Pobreza de USAID, el cual a través de centros económicos ha venido cumpliendo estas funciones en diversos departamentos del país (Ver Recuadro N° 8).

Otra razón sería la falta de liderazgo del presidente regional en liderar el proceso de promoción del desarrollo económico y la inexistencia de instancias para concertar y escuchar a los empresarios. Al respecto, se postula que la AFIP debe ser un órgano consultivo presidido por el presidente regional en que se encuentren el sector público y el sector privado -y que como parte de su rol facilite el diálogo entre ambos sectores y la búsqueda de soluciones-, y que las Gerencias de Desarrollo Económico actúen como secretarías técnicas de estas instancias consultivas. Especialistas consultados consideran que el marco institucional de la AFIP debe ser reformulado, en tanto un espacio como éste debe ser principalmente privado, con participación pública.

Una tercera razón sería la falta de capacidades en los gobiernos regionales para promover el desarrollo económico. Al crearse sobre la base de los ex-CTAR, los gobiernos regionales cuentan con muchos ingenieros -y sesgo hacia obras-, pero pocos economistas que entiendan sobre promoción de inversiones y que faciliten los procesos de concertación entre lo privado y lo público. Faltan así capacidades e instrumentos para cumplir el rol que les toca, a lo cual se suma la elevada rotación que existe de los gerentes de desarrollo económico.

Cabe mencionar finalmente que los gobiernos regionales que habrían tenido mayor dinamismo en términos económicos serían Ica, Lambayeque, Loreto y Madre de Dios, que han realizado esfuerzos por superar algunos cuellos de botella invirtiendo en infraestructura y facilitando la interacción entre compradores potenciales y productores de la zona.

Las Municipalidades son aliados importantes para promover desarrollo económico local

Las municipalidades pueden promover de distintas maneras el desarrollo económico de sus localidades, y ello ha cobrado mayor importancia en los últimos años, en parte por la incorporación de mayores funciones en este tema en la nueva Ley Orgánica de Municipalidades. Otra razón sería la demanda de la ciudadanía por proyectos que contribuyan a que puedan desarrollar mejor sus actividades económicas en las jornadas de presupuesto participativo.

Una primera forma en que las municipalidades pueden promover el desarrollo económico es con una actitud colaborativa hacia el desarrollo empresarial, lo cual se habría dado principalmente en ámbitos rurales. Son interesantes al respecto las experiencias de mesas de desarrollo económico como alianzas público – privadas que se han ido forjando en distintas zonas - especialmente rurales- para promover iniciativas conjuntas; están por ejemplo las mesas de Baños del Inca (Cajamarca) y Anta (Cusco). Es también interesante la experiencia de la Asociación de Municipalidades para la Concertación Interdistrital del Desarrollo del Valle Sur, que viene promoviendo el turismo gastronómico en coordinación con entidades del nivel regional y nacional.

La actitud colaborativa implica también trámites sencillos para las empresas de la localidad, así como información y apoyo para empresas de otras zonas interesadas en adquirir productos de los empresarios locales. Es importante que la simplificación de procedimientos sea una preocupación permanente de las municipalidades, lo cual ha empezado a darse principalmente en las municipalidades de ámbito urbano. Cabe mencionar, por ejemplo, el caso de la Municipalidad de Villa María del Triunfo, la cual luego de cuatro meses de reformar su procedimiento logró reducir el tiempo de tramitación de las licencias de funcionamiento de 200 a 5 días, además de lograr una reducción en el costo para los usuarios. Una atención de este tipo sin duda hace de Villa María del Triunfo un lugar más interesante para el desarrollo de la actividad privada⁶.

En cuanto al apoyo a empresas interesadas en adquirir productos locales, es importante destacar que las municipalidades son las entidades que mejor información tienen sobre quiénes son los productores de la zona y cómo organizarlos, y también sobre cómo enfrentar los riesgos de seguridad de la zona. Ambos aspectos son muy valorados por los inversionistas, con lo cual la actitud proactiva de una municipalidad en relación a ellos puede hacer la diferencia para que opten por adquirir productos a los empresarios de determinada zona. Así, las municipalidades son aliados importantes en facilitar la relación entre empresas compradoras y los productores locales, y en general en facilitar información sobre la actividad económica local a potenciales inversionistas y compradores.

En el caso de las municipalidades de ciudades intermedias, otra forma de promover el desarrollo económico es haciendo de sus ciudades un mercado que facilite el comercio y un espacio que facilite la actividad empresarial. Cabe resaltar que las ciudades intermedias son el mercado donde las zonas

⁶ Más información sobre el tema en www.crecerperu.com

rurales ofrecen sus productos y el lugar para dar valor agregado de los empresarios de la zona. Así, es importante que las municipalidades de estas ciudades procuren en sus zonas la provisión de servicios de calidad, lo cual incluye no sólo la atención directa de los empresarios con trámites sencillos, sino también la existencia de servicios de agua, teléfono, terminal terrestre, entre otros, para cuya provisión normalmente es más eficiente confiar en el sector privado.

Finalmente, cabe señalar que es importante que los gobiernos locales se articulen con sus gobiernos regionales en los temas económicos, de tal forma de trabajar con una mirada similar, facilitando así las sinergias y la sostenibilidad de los esfuerzos que desarrollen.

Iniciativas interesantes de eslabonamiento y articulación empresarial

A diferencia de países desarrollados, donde entre grandes empresas y microempresas, existen empresas pequeñas y medianas que actúan como eje de articulación, en el Perú esto no existe, configurando así un sector privado sin sectores intermedios que le den cohesión. Son las empresas medianas y pequeñas las que pueden capacitar y exigir determinados estándares de calidad a las microempresas, para luego procesar los productos y vendérselos a la gran empresa.

De acuerdo a diversos especialistas, la falta de empresas articuladoras sería uno de los problemas principales para el desarrollo económico de las diferentes zonas del país. En relación a este problema, cabe mencionar que en los seis Planes de Competitividad Regionales formulados por gobiernos regionales con apoyo de PRODES, una prioridad común es el reforzamiento de cadenas productivas. Al respecto, en los últimos años han venido surgiendo diversas empresas articuladoras que han tenido un rol importante en promover cadenas productivas, en especial en el rubro de la agroindustria (Ver por ejemplo el Recuadro N° 9).

Otras iniciativas interesantes son las referidas a la articulación de empresas mineras y otras de industrias extractivas con proveedores locales. Si bien en muchos casos existe una etapa de acoplamiento para un intercambio adecuado, iniciativas de este tipo favorecen el desarrollo económico en el resto del país, lo cual redundará en mejores relaciones entre las empresas y la población. Para apoyar iniciativas de este tipo el Ministerio de la Producción ha desarrollado un proyecto que ha entrado recientemente en operación.

Recuadro N° 9: La Articulación para el desarrollo del negocio de la alcachofa en la Sierra Central

Empezando por la demanda

A mediados del año 2002, el Centro de Servicios Económicos (CSE) Huancayo del Proyecto PRA inició los primeros contactos comerciales con importantes empresas agro-exportadoras del norte, las cuales comenzaron a tener una gran demanda de conservas de alcachofa proveniente de sus clientes compradores de espárrago, razón por la cual mostraron un gran interés en el ofrecimiento del CSE Huancayo de abastecerse de la producción de alcachofa del Valle del Mantaro. Siendo esto así, se empezó la tarea de organizar, en el valle del Mantaro, una oferta suficiente con la calidad y oportunidad que exigía el mercado.

Facilitación de negocios para la alcachofa en el valle del Mantaro

El CSE Huancayo concentró su estrategia en la identificación de productores y de tierras aptas para constituir una oferta interesante para los empresarios interesados en el desarrollo de la exportación de alcachofa. Asimismo, colaboró con asistencia técnica en el campo para capacitar a los nuevos productores en la aplicación del paquete tecnológico adecuado y coordinó la logística entre los productores y las empresas compradoras. Por otro lado, dada la buena rentabilidad del producto, facilitó acuerdos importantes entre los productores y dos entidades financieras locales, la Edpyme Confianza y la Caja Municipal de Huancayo, para financiar las campañas agrícolas.

Todas estas gestiones y la oferta local desarrollada contribuyeron a generar las condiciones de confianza para que las empresas TALSA y Agromantaro S.A.C. decidieran construir sus fábricas de conservas de alcachofa y otras hortalizas en el mismo Valle del Mantaro.

Resultados alcanzados

En junio del 2003 se iniciaron las primeras siembras con un grupo de 15 agricultores para una extensión de 60 ha, en el 2005 fueron 700 ha y en 3 años se planea llegar a 2,000 ha. La instalación de las fábricas de conservas en la zona permitirá generar mayor valor agregado localmente, así como nuevas ventas de aproximadamente US\$ 2 millones de dólares y 200 puestos de trabajo directos en el primer año.

Fuente: Proyecto de Reducción y Alivio a la Pobreza, PRA - USAID

Promover que empresas articuladoras trabajen en sus jurisdicciones o apoyar a las que quieran hacerlo son tareas importantes que deberían asumir los gobiernos regionales y locales, de similar manera como lo es promover que empresas que operan en la zona se abastezcan localmente. Según un especialista consultado, los gobiernos locales deben promover estas iniciativas y dejar de lado la práctica improductiva de repartir semillas. Para identificar qué productos o cadenas productivas potenciar es de utilidad el análisis realizado por Adex para identificar qué productos viene exportando cada departamento⁷.

Carencias a nivel descentralizado dificultan actividad privada

En nuestro país las carencias en servicios, infraestructura y seguridad hacen

⁷ Los resultados agregados de las exportaciones por departamento se presentan en el Cuadro N° 35

sin duda más difícil el desarrollo de actividades económicas en los diferentes departamentos del país.

De acuerdo a lo estimado por el Instituto Peruano de Economía (IPE), la Brecha en Infraestructura en el Perú asciende a 23,000 millones de dólares, que corresponde principalmente a los sectores de transportes, electricidad y telecomunicaciones. Una desagregación de la brecha muestra que tres cuartas partes de la misma están en los departamentos (fuera de Lima Metropolitana). Cabe mencionar al respecto que en los seis Planes de Competitividad Regionales formulados con apoyo de PRODES otra prioridad común es el mejoramiento de la infraestructura de sus departamentos.

Para enfrentar estas carencias será importante la participación de la inversión privada, toda vez que si sólo se destinan recursos públicos a este fin serán muchos años los que tome al Perú cerrar la brecha existente. Para ello, Proinversión promueve la inversión privada en activos y recursos públicos apoyando a gobiernos regionales y locales en sus procesos, con miras a que luego de dos ó tres iniciativas hayan desarrollado las capacidades necesarias para continuar por su cuenta.

En relación a este tema cabe mencionar los casos de Huancayo y Paita, que recientemente han implementado exitosamente procesos de promoción de la inversión privada con apoyo de Proinversión. En el caso de Huancayo se dio en concesión el diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento del Terminal Terrestre, con lo cual próximamente la ciudad contará con este servicio y durante el periodo de la concesión la municipalidad recibirá un porcentaje de los ingresos. En el caso de Paita, se convocó a una licitación de un operador privado que se encargase del manejo integral de los residuos sólidos, y un año después de que la empresa privada entrara a operar se aumentó la frecuencia y cobertura del recojo de residuos sólidos, y se encuentra en construcción el relleno sanitario.

Otro problema sería la falta de seguridad, tanto a nivel personal como de la propiedad. En muchas zonas son comunes las invasiones a propiedad privada y, en otras, los asaltos en carreteras y ríos, lo cual frena el interés de invertir de los empresarios y afecta el normal desenvolvimiento de actividades económicas.

Recomendaciones

1. Si bien existe un marco normativo orientador para promover el desarrollo económico a nivel descentralizado, su aplicación por los gobiernos regionales y locales es aún bastante limitada. Se recomienda definir una estrategia clara para promover la aplicación de la normatividad mencionada, lo cual sin duda requerirá un rol más activo de las instancias del nivel nacional en crear las condiciones necesarias y desarrollar capacidades descentralizadas en el tema.
2. Es importante que los promotores de la inversión privada hayan tomado conciencia de la relevancia de concertar con los actores locales las operaciones a desarrollar. Se recomienda que PROINVERSIÓN sistematice y difunda la experiencia adquirida en la concertación de operaciones de este tipo y contribuya a un mejor entendimiento por parte de autoridades y funcionarios regionales y locales de los roles de los distintos actores en una economía social de mercado.
3. Particular importancia debe darse a desarrollar capacidades y brindar orientaciones a los gobiernos regionales para promover el desarrollo económico, como se ha señalado en especial para lo siguiente:
 - Promover la existencia de un buen clima de inversión.
 - Sistematizar información sobre las oportunidades de inversión en su departamento y ponerla a disposición de potenciales inversionistas.
 - Identificar oportunidades de mercado para los productos de su departamento y difundirla a productores locales.
 - Facilitar negocios.
 - Promover la existencia de servicios públicos de bajo costo.
 - Promover el acceso de productores locales a financiamiento y capacitación.
4. En el caso de los gobiernos locales, será importante potenciar su rol en promover el desarrollo económico, en especial para lo siguiente:
5. Realizar diagnósticos de las necesidades de las actividades económicas locales.
 - Promover las oportunidades de negocio que ofrecen sus localidades.
 - Brindar información para potenciales inversionistas (tipo de tierras, fuentes de agua, clima, entre otros).
 - Regular adecuadamente los usos del suelo.
 - Simplificar los procedimientos administrativos de la municipalidad.

- Promover la organización de los productores locales.
6. Resulta de singular importancia promover el eslabonamiento y la articulación empresarial como mecanismos privilegiados para un desarrollo económico de mayor beneficio para las poblaciones locales. En particular, se recomienda transferir la experiencia y conocimientos adquiridos por los centros de servicios económicos del PRA a los gobiernos regionales, para que éstos puedan cumplir un rol más activo en el tema.
 7. Es recomendable reforzar la tarea de desarrollar capacidades en los gobiernos regionales y locales para promover la inversión privada en activos y recursos públicos, de tal manera de cerrar en el más breve plazo la brecha de infraestructura existente en el país. Especial atención deberá darse a las municipalidades de ciudades intermedias, en las cuales la existencia de infraestructura y servicios adecuados actúa como catalizador del desarrollo de zonas aledañas, y al rol de los gobiernos regionales en el desarrollo de las vías departamentales.