



CIES
consorcio de investigación
económica y social



PROPUESTAS DE POLÍTICAS PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018



GESTIÓN ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO REGIONAL

DAVID MEDIANERO BURGA

CENTRO DE MEDICIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD – CEMPRO



CRÉDITOS

© **CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (CIES).**

Calle Miguel Soto Valle 247, Lima 17

Telefax [51-1] 264-9855

www.cies.org.pe

El presente documento contó con el respaldo del Centro de Medición de la Productividad – Cempro. El autor y el CIES agradecen el apoyo brindado.

Primera edición: Lima, marzo del 2015

Coordinación de la publicación: CIES

Corrección de estilo: Melody Toledo

Diseño y diagramación: Rocío Castillo, Carmen Inga.

Ilustraciones de carátula e interiores: Víctor Sanjinez

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente reflejan las posiciones del CIES y de los auspiciadores.



CONTENIDO

Presentación

Abstract

1. Introducción

2. ¿En qué consiste la gestión estratégica regional?

2.1. Posición estratégica

2.2. Elecciones estratégicas

2.3. Implementación estratégica

3. Planeamiento estratégico en gobiernos regionales: aspectos metodológicos

4. Modelo de planeamiento: aspectos sustantivos

5. Diagnóstico de la calidad de vida en las regiones

5.1. Niveles de competitividad en las regiones

5.2. Dotación de factores

5.3. Análisis de la eficiencia global

6. Estrategia regional y estructura institucional y organizacional

7. Teoría del diagnóstico del crecimiento

8. Recomendaciones de política

Referencias bibliográficas



PRESENTACIÓN

Las elecciones regionales del 2014 dejaron un camino de retos y oportunidades para los nuevos gobiernos regionales. En los siguientes cuatro años no solo deberán enfrentar los múltiples problemas de las gestiones anteriores, que incluyen graves denuncias de corrupción, sino también un contexto caracterizado por un menor crecimiento económico, la persistencia de la conflictividad social y una mayor exigencia de la ciudadanía por asegurar avances y generar un mayor desarrollo que beneficie al conjunto de la población.

En dicho marco es fundamental que los gobiernos regionales puedan implementar, dentro de sus atribuciones legales y presupuestales, políticas y programas basados en evidencia, y que formen parte de una visión clara y consensuada sobre el tipo de desarrollo que se busca para cada región. En este objetivo la comunidad académica puede y debe aportar, como lo ha venido haciendo el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) en los últimos años junto a sus 48 instituciones asociadas.

El presente documento, elaborado por David Medianero Burga, forma parte de veintiséis propuestas de política formuladas en el marco del proyecto “Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral”, las mismas que buscan brindar información y opciones de política a los nuevos gobiernos regionales en siete dimensiones: planificación estratégica, competitividad regional, reducción de la pobreza y desarrollo productivo, gestión sostenible de los recursos naturales e industrias extractivas, cambio climático, gobernabilidad y lucha contra la corrupción, y derechos humanos y género.

Queremos agradecer a las entidades auspiciadoras que permitieron la elaboración de estos documentos, entre ellas la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid); la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan); el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF); el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés); los programas Buen Gobierno y Reforma del Estado, ProAmbiente y Estado Orientado a la Ciudadanía de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ); la Cooperación Belga al Desarrollo; el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá (DFATD, por sus siglas en inglés); la Fundación Friedrich Ebert (FES); el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Programa ProGobernabilidad de Canadá; y el Proyecto

Conservación de Bosques Comunitarios (CBC-BMU) implementado por GIZ bajo el marco de la iniciativa IKI.

Este agradecimiento se extiende a los aliados estratégicos del proyecto, como el Jurado Nacional de Elecciones; el Acuerdo Nacional; la Asociación Civil Transparencia; la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN); el Consejo de la Prensa Peruana; el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC); el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA); la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y el Ministerio del Ambiente. Finalmente, un agradecimiento especial al equipo de la oficina ejecutiva del CIES, a los autores de los documentos de política, a nuestras instituciones asociadas que colaboraron con la presentación de las propuestas en sus respectivas regiones, y a las autoridades regionales electas que participaron en los eventos convocados en el marco del proyecto.

Javier Portocarrero Maisch
Director Ejecutivo

Eduardo Castillo Claudett
Coordinador de proyecto



ABSTRACT

El presente documento busca contribuir al desarrollo de las capacidades técnicas de los gestores públicos en el diseño, ejecución y evaluación de planes estratégicos a nivel regional, en la perspectiva de contribuir a elevar el nivel de desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, especialmente en las áreas rurales. A tal efecto, el documento ofrece dos herramientas clave para el fortalecimiento de capacidades:

- Un marco metodológico para la elaboración de planes estratégicos.
- Un marco teórico para sustentar el proceso de planeamiento.

Ambos elementos, marco metodológico y marco teórico, se complementan mutuamente, de modo que el impacto pedagógico se potencia ostensiblemente. La relación entre ambos marcos equivale, por otra parte, a la relación que existe entre el protocolo de atención de un paciente y la teoría de diagnóstico clínico utilizada. Transmitir un marco metodológico junto a un marco teórico se parece mucho a la metáfora del pescado y la enseñanza: es bueno dar pescado (un plan estratégico), pero más importante es enseñar a pescar (metodología de planeamiento estratégico).



1. INTRODUCCIÓN

Perú hoy es sin lugar a dudas más competitivo que hace dos décadas. No solo exhibe una mejor ubicación en el ranking global de competitividad¹, sino también ubicaciones destacadas en campos importantes del desempeño nacional: primer lugar en el *World Travel Award* como mejor destino culinario, primeros lugares en exportaciones como espárrago (primer puesto), banano orgánico (primer puesto), quinua (segundo puesto), palta (cuarto puesto), uva (quinto puesto), mango (quinto puesto) y café (sexto puesto)². Para llegar a este nuevo nivel, el país implementó un conjunto de reformas que han permitido remodelar la conducta de los agentes económicos, acercándolos paulatinamente a las características prevaletentes en los países más prósperos del continente.

Para mantener el ritmo de crecimiento económico, sin embargo, debemos escalar nuevas cumbres de competitividad, siendo responsabilidad del Estado dotar al país de una orientación global que, al tiempo que permita la articulación interna de los esfuerzos de todos los sectores, eleve la capacidad competitiva del país en el exterior. Por definición, la competencia nunca se detiene y lo que hoy es motivo de esperanza, mañana podría implicar una nueva postergación económica. Como resultado de la globalización, un país debe competir para poder desarrollarse. Perú debe competir por conservar y acceder a nuevos mercados de bienes y capitales, asimilar y desarrollar nuevas tecnologías y, sobre todo, fomentar el arraigo de costumbres favorables al desarrollo. Como indica Vietor (2008), en este entorno competitivo son los gobiernos quienes proporcionan ventajas distintivas a sus respectivos países.

1 Medición efectuada por el Foro Económico Mundial.

2 Alfredo Torres, "El Perú en el mundial del desarrollo". Diario El Comercio, 09 de julio 2014.

Las regiones –como los países y las empresas– tienen una estrategia para el desarrollo económico. Puede ser explícita, cuidadosamente formulada y discutida como tal por funcionarios públicos de alto nivel, a través de mecanismos administrativos internos o mediante procesos de concertación con los actores sociales³. O puede ser implícita, en cuyo caso adopta por lo general la forma de un listado de objetivos y normas que se van emitiendo en estrecha vinculación con la ejecución presupuestal, tomando como referencia más los planes operativos anuales que los planes estratégicos. En un mundo signado por la competencia a escala global, la estrategia de una región o de un país, explícita o implícita, es esencialmente una estrategia competitiva; es decir siguiendo a Jarillo (1991), un conjunto de decisiones destinadas a la obtención de ventajas competitivas sostenibles.

A partir de la descentralización del Estado, en Perú la función de gobierno se ejerce, además del nivel central, a nivel regional y local, aunque este último nivel ya existía desde mucho tiempo atrás. En este contexto, ¿qué pueden hacer los gobiernos regionales para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en sus respectivos territorios? La respuesta, más que un listado de recomendaciones, es un conjunto de pautas para priorizar los objetivos y acciones en cada una de las regiones del país y, en tal perspectiva, el presente documento ofrece algo más que una metodología de planeamiento estratégico.

³ Un proceso formal de planeación es el que ha conducido, por ejemplo, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Cepplan) para la formulación del Plan Bicentenario.



2. ¿EN QUÉ CONSISTE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA REGIONAL?

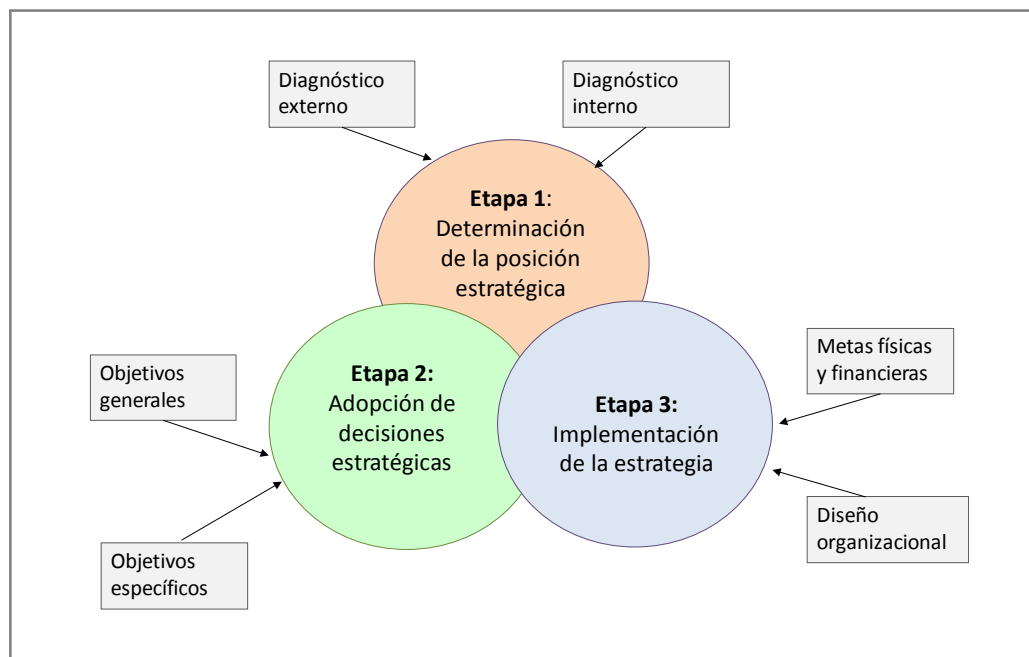
Al asumir el mandato de dirigir un gobierno regional, el presidente electo tendrá ante sí un dilema existencial, por así decirlo: o se enfrasca en el torbellino de las actividades institucionales diarias (dirección de operaciones) o concentra energías en el logro de objetivos crucialmente importantes para el desarrollo de su región (dirección estratégica). Su dedicación personal a una u otra opción podría calificarse como la primera decisión estratégica.

¿En qué consiste concretamente la dirección estratégica? En realidad, no basta definirla con una frase apodíctica: la dirección estratégica es el proceso de toma de decisiones estratégicas. La dirección estratégica se ocupa de la complejidad que surge en situaciones ambiguas y no rutinarias con consecuencias que afectan a toda la región (alternativamente, a todo el gobierno regional) y no a un único campo del desarrollo o unidad orgánica. La dirección estratégica está compuesta por tres elementos principales⁴: comprensión de la posición estratégica de la región, determinación de las elecciones estratégicas para el futuro y transformación de

⁴ La definición de dirección estratégica está basada en los planteamientos de Gerry Johnson, si bien sus trabajos sitúan el concepto de la dirección estratégica en el contexto de la empresa, desde el cual hemos producido una adaptación al planeamiento estratégico gubernamental.

la estrategia en acción o implementación estratégica. Los elementos de la dirección estratégica no siguen una forma lineal, sino que están relacionados entre sí y se retroalimentan mutuamente.

GRÁFICO 1
Componentes de la dirección estratégica



Fuente: Johnson y otros (2006). Elaboración propia.

2.1. Posición estratégica

La posición estratégica se refiere al efecto que sobre ella tiene el entorno (actual y prospectivo), la capacidad estratégica interna (recursos y competencias) y las expectativas e influencia de las partes involucradas o *stakeholders*. Tomando como marco de referencia⁵ la región, el entorno es el país y todo aquello situado fuera de la región y que podría afectar crucialmente su desempeño. Los recursos y capacidades son aquellos existentes en el territorio regional, incluyendo los cuatro sectores de la sociedad: público, privado, familiar y social (organizaciones privadas sin fines de lucro)⁶.

Tómese en cuenta, por otra parte, que el entorno comprende al complejo mundo político, económico, social, tecnológico, medioambiental y legal, en ocasiones incorporado en el planeamiento estratégico bajo la denominación de Análisis Peste⁷. Este entorno cambia y es más complejo para algunas organizaciones que para otras. La forma como todo ello afecta a una región o a una organización (en nuestro caso, el gobierno regional) puede incluir una comprensión de los factores históricos y los cambios previstos en las variables demo-

5 El término “marco de referencia” está utilizado en el sentido más bien físico, tal vez como los científicos lo usan desde Newton para explicar las leyes del movimiento.

6 La sociedad vista en cuatro sectores es un planteamiento de Friedman.

7 El Análisis Peste ha sido ampliamente difundido a nivel mundial por David (2003); y en Perú por los varios libros de Fernando D’Alesio.

gráficas, económicas y culturales. Finalmente, debe considerarse que este entorno evoluciona y que muchas de sus características configuran tendencias de futuro incierto, por lo que resulta necesario contar con algún nivel razonable de análisis prospectivo. Muchas de estas variables constituirán oportunidades, mientras otras representarán amenazas para la región y/o para el gobierno regional, según sea el nivel de análisis.

La capacidad estratégica, por su parte, está compuesta por los recursos y competencias o capacidades actuales. Una forma de reflexionar sobre la capacidad estratégica de una región consiste en analizar sus fortalezas y debilidades en materia de dotación de recursos, y los factores que afectan los niveles de eficiencia en el uso de dichos recursos, tales como el sistema legal, la calidad de las instituciones públicas y las políticas fiscales, comerciales y un sinnúmero de políticas sectoriales y temáticas. El objetivo consiste en aislar los elementos esenciales de las influencias y restricciones internas de las elecciones estratégicas de cara al futuro. Por lo general, las estrategias regionales (y en general, las estrategias) incluyen o se sustentan en el aprovechamiento de una determinada combinación de recursos y capacidades en determinadas actividades (competencias nucleares) las que ofrecen ventajas que son difíciles de igualar por parte de competidores relevantes.

Un instrumento clave y bastante conocido en el sector público para determinar la posición estratégica es la denominada matriz FODA, que no es más que una forma estructurada de elaborar un diagnóstico concreto de la realidad interna de la región y su relación con el medio externo donde se desenvuelve. De conformidad con este enfoque, el proceso de elaboración de un plan estratégico, que básicamente consiste en la determinación de la visión, misión y los objetivos de mediano y largo plazo, así como de las estrategias y cursos de acción necesarios para alcanzarlos, implica la identificación de las oportunidades y amenazas, y también las fortalezas y debilidades. Idealmente, los objetivos estratégicos estarán sustentados en las fortalezas y en la superación de las debilidades, con el fin de aprovechar las oportunidades externas y neutralizar las amenazas.

Este razonamiento tiene su origen en el hecho de que todo territorio tiene fortalezas y debilidades, aunque ninguno tiene las mismas fuerzas y limitaciones que los demás (Burga). Las fortalezas y debilidades internas, sumadas a las oportunidades y amenazas externas, y por otra parte, un enunciado claro de la misión y la visión, son la base para establecer objetivos y estrategias.

2.2. Elecciones estratégicas

Las elecciones estratégicas se refieren a las decisiones sobre el futuro de la región; es decir, cómo quiere competir la región en el concierto nacional e internacional. Esto exige encontrar las bases de sus ventajas competitivas. En las organizaciones públicas, las elecciones estratégicas se concretan en la determinación de objetivos estratégicos, tanto generales como específicos. En general, en un territorio (nacional o regional) las elecciones estratégicas se concretan en objetivos de desarrollo. Los objetivos pueden constar de generalidades aisladas, como “crecimiento económico” o “desarrollo humano”, como lo ha hecho la región Lambayeque para el periodo 2011-2021⁸:

- Mejorar la calidad de vida de la población de Lambayeque en base a un enfoque de desarrollo humano, de equidad y desarrollo de capacidades humanas.

8 Ver Plan de Desarrollo Regional Concertado de Lambayeque 2011-2021.

- Proteger, conservar y mejorar el medio ambiente y el patrimonio natural, cultural y monumental, en base a la prevención, el manejo responsable de las actividades humanas y la organización del territorio.
- Promover la competitividad de las actividades agrícolas vinculadas al desarrollo integral de los centros poblados, los distritos, la provincia y la región.
- Fortalecer la democracia participativa, la gestión pública responsable y la institucionalidad democrática y los derechos humanos.


Para implementar esos objetivos, los gobiernos regionales necesitan adoptar determinadas decisiones sobre la forma de intervención o de regulación de la conducta de los actores. En ocasiones estas decisiones toman la forma de lineamientos de política o más estructuradamente se organizan como objetivos estratégicos específicos o estrategias. Así, por ejemplo, varias regiones que han adoptado el objetivo estratégico general de promoción del empleo, han incorporado también como lineamiento de política o estrategia aquella relativa al mejoramiento de las capacidades laborales de los jóvenes⁹.

2.3. Implementación estratégica

Por principio administrativo, la implementación de un plan estratégico exige contar con un adecuado diseño organizacional¹⁰. Este comprende, entre sus elementos más importantes, la estructura organizacional, los procesos institucionales y la cultura organizacional. La estrategia por sí sola no es suficiente; los países necesitan una estructura organizativa –esto es, un conjunto de instituciones- que permita llevar a la práctica el plan estratégico. La falta de armonía entre la estrategia y la estructura (o, lo que es peor, la existencia de instituciones que fallan), lleva invariablemente a un crecimiento lento o nulo. Parafraseando a Vietor, la estrategia y la estructura tienen que encajar en el “contexto” de cada región. En los negocios, el contexto sería análogo al mercado. La cultura local, el nivel de corrupción, los recursos naturales, la educación, la ubicación y la configuración geográfica, entre otras condiciones, resultan claves en su calidad de factores contextuales. La influencia austro-alemana en Oxapampa y española en Arequipa, por ejemplo, explican parte de las decisiones estratégicas de estas regiones. De igual modo, la formación política de sus principales dirigentes en otras regiones del sur de Perú explica en gran medida la orientación de sus estrategias de desarrollo.

9 Esta política, en gran medida, obedece al alineamiento de las políticas regionales con lineamientos de política del sector trabajo, lo cual muestra una faceta de la integración entre la estrategia nacional y las estrategias de desarrollo regional.

10 La necesaria correspondencia entre estrategia y estructura en el ámbito empresarial fue un hallazgo de Alfred Chandler, un profesor de Harvard con fuertes vínculos con Alfred Sloan, hacia la década de los setenta. Ambos son reconocidos como autores del Análisis FODA.



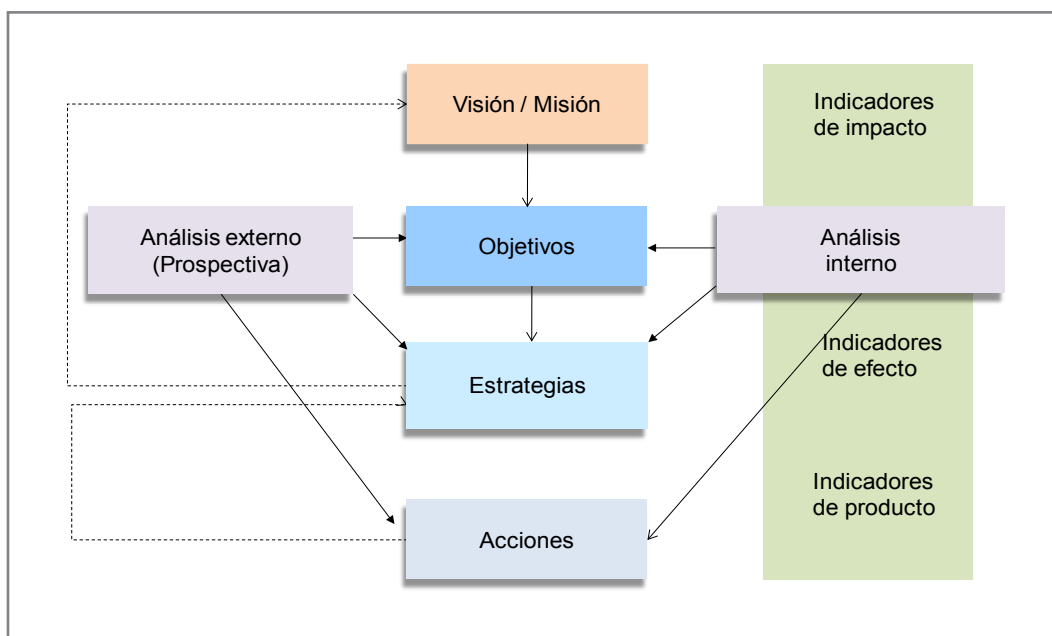
3. PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO EN GOBIERNOS REGIONALES: ASPECTOS METODOLÓGICOS

Por lo general, el planeamiento estratégico de un gobierno regional, al igual que en los niveles central y local, se inicia con la determinación o revisión del rol estratégico institucional, expresado en las declaraciones de visión, misión y valores. Inmediatamente después, en el marco de la elaboración del diagnóstico institucional, se determinan las megatendencias y los macroproblemas centrales. Estos, luego, se convierten en objetivos estratégicos generales, siguiendo el expeditivo método de convertir lo negativo en positivo. Acto seguido se realiza un análisis FODA, con la finalidad de determinar en forma realista la estrategia global, así como los objetivos específicos y las líneas de acción. Finalmente, se realiza la selección de los indicadores de desempeño, sobre la base de los cuales se efectúa la programación multianual global¹¹, especialmente la programación de los resultados esperados a nivel de objetivos estratégicos y acciones, lo cual, a su vez, constituye la base del sistema de monitoreo y evaluación.

¹¹ La programación multianual se refiere por lo general a metas físicas, aunque con la introducción de los programas presupuestales se tiende a complementar esta información con la programación de metas financieras o presupuestales.

En el marco del proceso de planeamiento estratégico en las entidades públicas en general, pero especialmente en los niveles regionales y locales de gobierno, el énfasis es puesto en la necesidad de establecer las capacidades clave necesarias para el logro de los objetivos. Esto exige brindar una atención especial a la situación de los distintos actores y organizaciones, así como a la evaluación objetiva del propio desempeño organizacional. Esta concepción del plan estratégico toma como base la consideración de la organización como un conjunto de capacidades esenciales que deben ser continuamente mejoradas para garantizar el logro de los resultados esperados. Esta forma de pensamiento subraya a las capacidades internas como lo más importante para la estrategia, pues, debido a la turbulencia del ambiente externo, a su extrema volatilidad y complejidad, resulta muy difícil tomar al entorno como base de la elaboración del plan estratégico.

GRÁFICO 2
De la visión a la acción



Elaboración: propia.

Desde esta perspectiva, denominada perspectiva de las *capacidades* estratégicas, un gobierno regional debe entender que si no cuenta con recursos suficientes (personas, *know-how*, activos tangibles e intangibles, financiamiento, prestigio, alianzas, etc.) para ejecutar correctamente su estrategia y las acciones correspondientes, estas no se realizarán y a la larga la institución no podrá lograr sus objetivos estratégicos.

En general, debe destacarse el hecho de que la metodología de planeamiento estratégico institucional se sustenta en cinco principios inherentes al enfoque de gestión por resultados en las instituciones públicas¹²:

12 Varios de estos principios son, en realidad, una adaptación de los principios de gestión en el sector privado. Así por ejemplo, la traducción de la estrategia a términos operacionales y el alineamiento de la organización con la estrategia, son dos de los principios clave recomendados por Kaplan y Norton (2004).

GRÁFICO 3
Concepción de la estrategia desde los recursos y capacidades



Elaboración: propia.

- Asignación de recursos financieros en función de los objetivos estratégicos¹³.
- Traducción de la concepción estratégica a términos operacionales.
- Rediseño de las estructuras organizacionales a la luz de las correspondientes concepciones estratégicas.
- Introducción de coherencia entre el planeamiento estratégico y la evaluación de gestión, utilizando los indicadores de desempeño como vínculo clave entre ambos procesos.
- Participación de los involucrados en los procesos de planeamiento estratégico, tanto en la etapa de diseño del plan como de su ejecución y evaluación.

Es importante destacar que el objetivo del planeamiento estratégico es elevar el desempeño de las instituciones públicas regionales. Si hubiera que resumir en una simple ecuación el método general de la administración pública, esta comprendería tres elementos clave: objetivos estratégicos claros (cuya ejecución se traduce en determinados proyectos y actividades), indicadores verificables a costo y esfuerzo razonables, y organización alineada con la estrategia. Desde la perspectiva general del Estado y la sociedad en su conjunto, esta metodología permitiría poner en práctica el principio de orientar los recursos de la nación y de una región en particular hacia el logro de resultados mensurables.

¹³ Este principio forma parte esencial del enfoque de gestión por resultados, en virtud del cual los recursos presupuestales son asignados para el logro de determinados resultados, entendidos estos como cambios positivos en el bienestar de la población.

Planeamiento estratégico y gestión por resultados. Un plan estratégico es una aplicación del enfoque de gestión por resultados: un método de gerencia por el cual los recursos que recibe una entidad pública deben transformarse en resultados, esto es, en cambios en el bienestar de la población, a cuyo efecto debe entregar determinados productos.

El plan estratégico es un documento de gestión que comprende cinco elementos esenciales: i) el rol institucional, expresado en la visión y misión; ii) objetivos generales; iii) objetivos específicos o estrategias para el logro de los objetivos generales; iv) acciones estratégicas, ya sean permanentes (actividades) o temporales (proyectos); y, finalmente, v) indicadores de desempeño. Un plan estratégico es acompañado de varios planes operativos, uno para cada año del horizonte del primero. Los planes operativos, sin embargo, se elaboran en cada año al que corresponde, a diferencia del plan estratégico que se elabora para todo el periodo multianual. El plan operativo agrega elementos más detallados tomando como base inamovible los elementos globales del plan estratégico. Ambos planes se complementan mutuamente aportando uno el alcance óptimo y el otro la profundidad óptima para una adecuada gestión institucional.



4. MODELO DE PLANEAMIENTO: ASPECTOS SUSTANTIVOS

Sobre la base de los planteamientos de Porter, es posible realizar una lectura más que coyuntural de las economías (en realidad, de los países, regiones o importantes metrópolis), que, al tiempo que represente un diagnóstico explicativo de la situación presente, constituya la base para la elaboración de la correspondiente estrategia de desarrollo. Al respecto, en el presente documento se propone un marco teórico para la elaboración de planes estratégicos regionales sustentado en las prioridades que emergen del diagnóstico del nivel de competitividad regional. El modelo conceptual propuesto agrupa a los diversos factores en torno al concepto central de competitividad. Estos grupos están organizados jerárquicamente, de modo que cada parte del modelo se integra al conjunto. Así se tiene que:

- En el nivel más alto se ubica al objetivo de mejorar la calidad de vida de la población, lo que implica el mejoramiento de los ingresos de las empresas, familias y del propio Estado, representado por los gobiernos regionales en el nivel regional. Con mayores niveles de utilidades, salarios e ingresos fiscales, la región puede sentirse realizada en el sentido paretiano¹⁴ de mejorar la situación de unos sin desmejorar las de los demás.

14 El término alude al histórico planteamiento de Wilfredo Pareto según el cual la mejora del bienestar consiste en la mejora de unos sin que esto implique la desmejora de otros. Como es conocido por los economistas, el principio fue corregido por Kaldor y Hicks: si una decisión gubernamental produce un saldo positivo de beneficios para la sociedad en su conjunto y existen perdedores que por alguna razón no pueden ser compensados, la decisión es válida, puesto que los ganadores podrían haber compensado a los perdedores y todavía seguir ganando. Ver al respecto De Rus (2008).

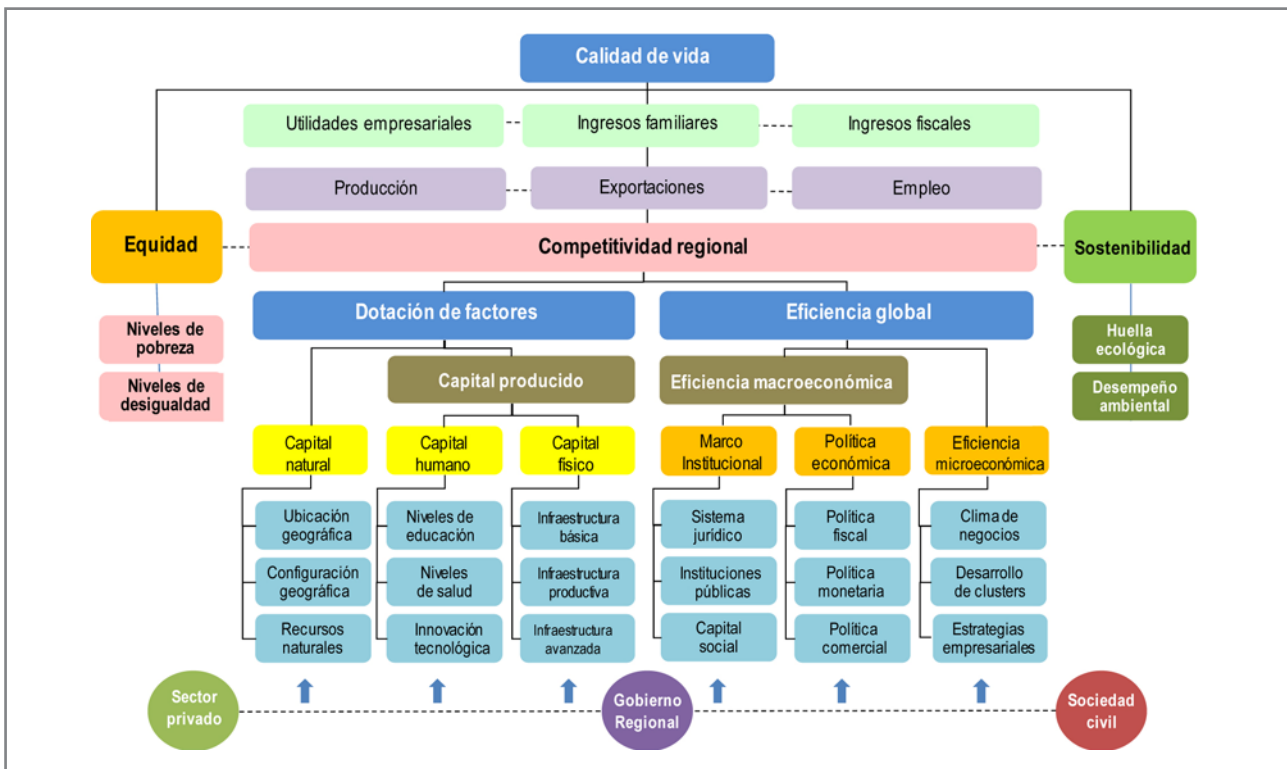
- En un segundo nivel se sitúa la competitividad regional, expresada en el crecimiento del PBI y apalancada por las exportaciones, lo que acarrea un mayor nivel de empleo. Conjuntamente con la competitividad, la región busca lograr un mayor nivel de equidad y de sostenibilidad ambiental.
- En un tercer nivel se sitúan los determinantes de la competitividad regional. En términos generales, estos pueden clasificarse en dos componentes fundamentales: dotación de recursos y productividad multifactorial o integral (también denominada eficiencia social)¹⁵. Los recursos abarcan desde la ubicación y configuración geográfica hasta los recursos naturales renovables y no renovables; en tanto que la productividad comprende factores de índole macroeconómica y microeconómica, varios de responsabilidad directa del Estado y otros de responsabilidad específica de las empresas.
- Los componentes básicos de responsabilidad del Estado son el mejoramiento de la institucionalidad social, clima de negocios (especialmente las regulaciones para empresas y el desarrollo de *clusters*) y en gran medida el desarrollo de la tecnología. Estos componentes crean oportunidades para mejorar la productividad, pero no son directamente responsables del incremento de la productividad. Son las empresas, finalmente, las responsables de la elevación de la productividad. Ellas, principalmente a través de la adopción de estrategias competitivas adecuadas y una participación activa en los *clusters*, son las que forjan la nueva riqueza de la región y del país (Porter1998).

Cabe destacar que la eficiencia en el uso de los recursos requiere de la participación del Estado y de las empresas. La responsabilidad compartida en la determinación de los niveles de productividad, competitividad y, por ende, de prosperidad regional exige ciertamente la adopción de un plan concertado de desarrollo. El gráfico 4 puede considerarse un mapa conceptual del marco teórico propuesto (bajo la forma de un árbol de objetivos) en el cual los distintos aspectos de la realidad y de la política de una región se ven finalmente expresados en su nivel de competitividad, el cual a su vez, y a través de varias mediaciones conceptuales, determina la calidad de vida de la población.

Este mapa conceptual es complementado por el gráfico 5, en el cual los conceptos son traducidos a variables e indicadores con la finalidad de operativizar algún nivel inicial de medición que permita realizar análisis comparativos, análisis de correlación entre las distintas variables y análisis de causalidad en trabajos futuros. Cabe señalar, por otro lado, que este no es el único marco teórico para entender la problemática regional desde una perspectiva estratégica. De hecho, en varias regiones del país se ha utilizado como marco de análisis el enfoque denominado diagnóstico del crecimiento.

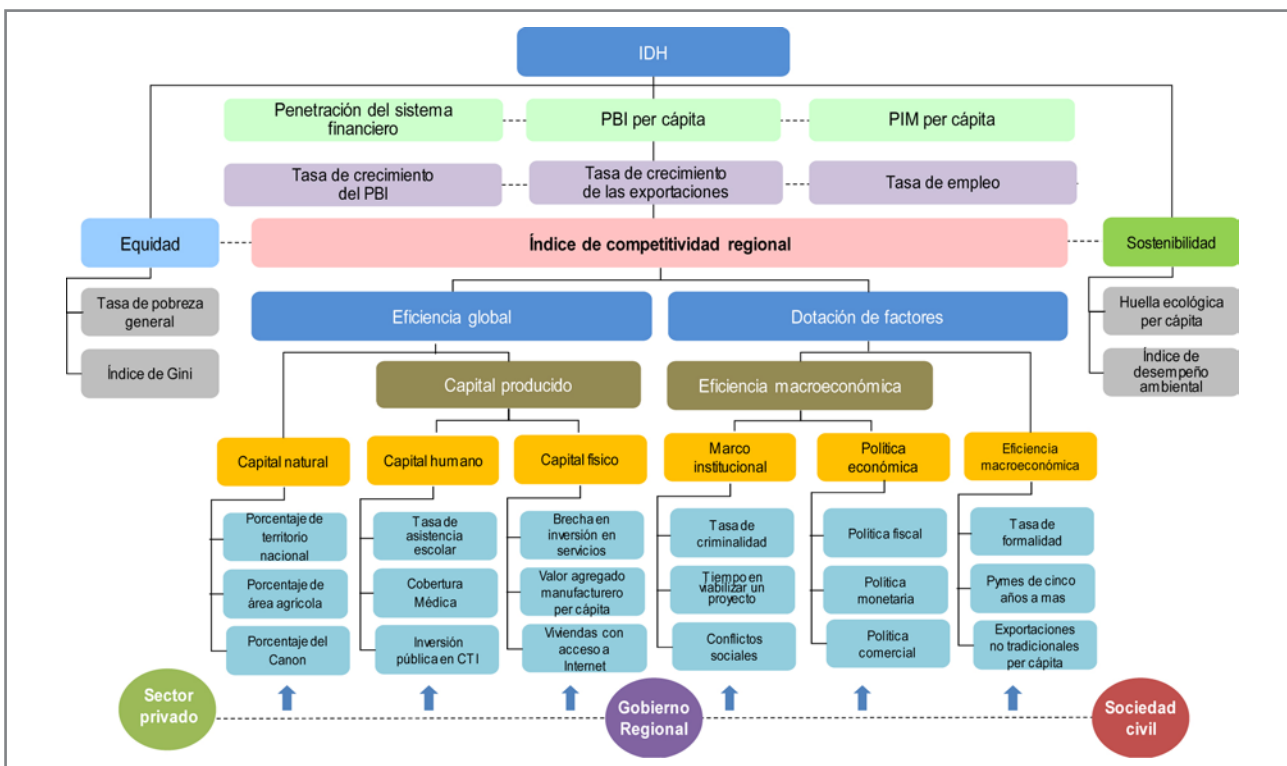
15 Esta forma de entender la competitividad asume el enfoque denominado *contabilidad del crecimiento*, por el cual la tasa de crecimiento del PBI se desarticula en dos componentes o fuentes del crecimiento: incremento de los factores e incremento de la productividad, incluyendo en este último el efecto del progreso tecnológico.

GRÁFICO 4
Marco de análisis



Elaboración: propia.

GRÁFICO 5
Indicadores estratégicos



Elaboración: propia.

5. DIAGNÓSTICO DE LA CALIDAD DE VIDA EN LAS REGIONES

Uno de los indicadores más utilizados para medir la calidad de vida en un determinado territorio es el índice de desarrollo humano (IDH), elaborado por el PNUD, usualmente en coordinación con los organismos nacionales de estadísticas. Dicho indicador mide el desarrollo promedio¹⁶ de los países o regiones en base a indicadores compuestos basados en tres grandes componentes: i) vida larga y saludable, expresada por la esperanza de vida al nacer; ii) acceso al conocimiento o logro educativo; y iii) nivel de vida digno, representado por el ingreso nacional bruto per cápita (PNUD 2013).

De acuerdo al Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2012 la región con el mayor nivel de desarrollo humano es Lima, con un índice de 0,6340¹⁷; en tanto la región con menores niveles de calidad de vida es Huancavelica, con un IDH de solo 0,30, menos de la mitad del estimado para Lima y muy por debajo del promedio nacional. Esto nos lleva a una interrogante básica: ¿qué hace que la calidad de vida sea mejor en una región que en otra? El marco conceptual expresado en la sección anterior puede servir de guía para responder esta pregunta, además de servir como herramienta para identificar los factores clave de éxito (FCE) sobre los cuales se deban centrar las acciones estratégicas de los gobiernos regionales.

Según el marco conceptual descrito, los ingresos que disponen tanto las empresas, familias y gobierno inciden directamente en la calidad de vida. Efectivamente, si por ejemplo, medimos las utilidades empre-

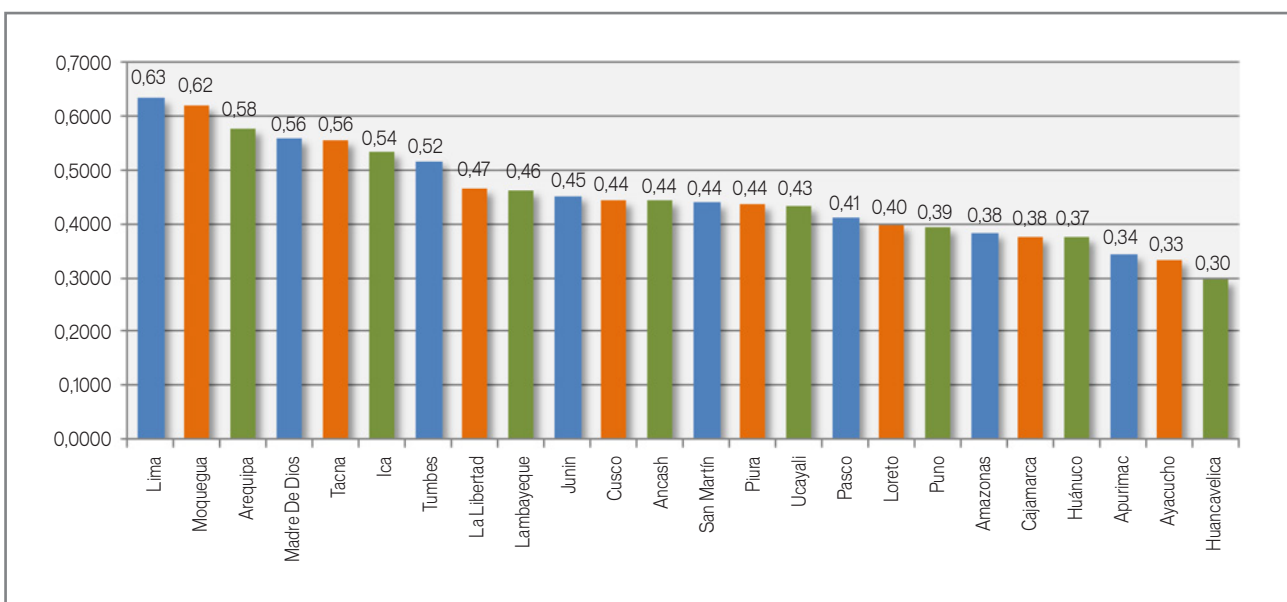
16 El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) también ofrece dicho índice ajustado por el efecto desigualdad.

17 Resultados sin considerar Lima provincias, que por separado obtuvo un IDH de 0,5187 para el mismo periodo.

sariales por la penetración del sistema financiero¹⁸, Lima se ubica en la primera posición a nivel nacional; y lo que respecta al ingreso de las familias¹⁹ y el ingreso del gobierno local²⁰, Lima se ubica entre las cinco regiones con mayores niveles en estos indicadores. En el otro extremo, la región Huancavelica, que posee el más bajo nivel de IDH, presenta al mismo tiempo el menor nivel de penetración financiera en el país y se encuentra entre las cinco regiones con menor PBI per cápita hacia el año 2012. Ahora bien, si buscamos los determinantes inmediatos de los niveles de ingresos empresariales y familiares, encontraríamos los niveles de producción –destinados al mercado interno y externo- y los niveles de empleo, asociados a los primeros en mayor o menor medida según sea la estructura productiva.

Una vez más las estadísticas muestran, por ejemplo, que en la región Arequipa, que cuenta con el tercer IDH más alto a nivel nacional, el 61,64% de su PEA cuenta con un empleo adecuado, siendo la quinta región con mayor nivel en este indicador. Por el contrario, en Apurímac, región que posee el tercer IDH más bajo a nivel nacional, solo el 27,21% de su PEA cuenta con empleo adecuado. Un punto a destacar es que en los últimos años ha existido una tendencia al impulso del crecimiento en las regiones más pobres del país: hacia el 2012, regiones como Amazonas, Ayacucho y Apurímac han obtenido las mayores tasas de crecimiento de su PBI; mientras que, por ejemplo, la región Ica –que posee el sexto IDH más alto del país- ha sido la quinta región que menos creció.

GRÁFICO 6
IDH por regiones, 2012



Fuente: PNUD. Elaboración propia.

Estos resultados ponen en evidencia la existencia de grandes disparidades en los niveles de vida en las distintas regiones del país. A los efectos de comprender e intentar revertir esta situación, según el marco analítico propuesto, debe considerarse a la competitividad como el determinante fundamental.

18 Suma de depósitos y créditos directos sobre el PBI. Se utiliza esta variable dado que la mayoría de las utilidades obtenidas por las empresas van a parar al sistema financiero.

19 Medido por el PBI per cápita de la región.

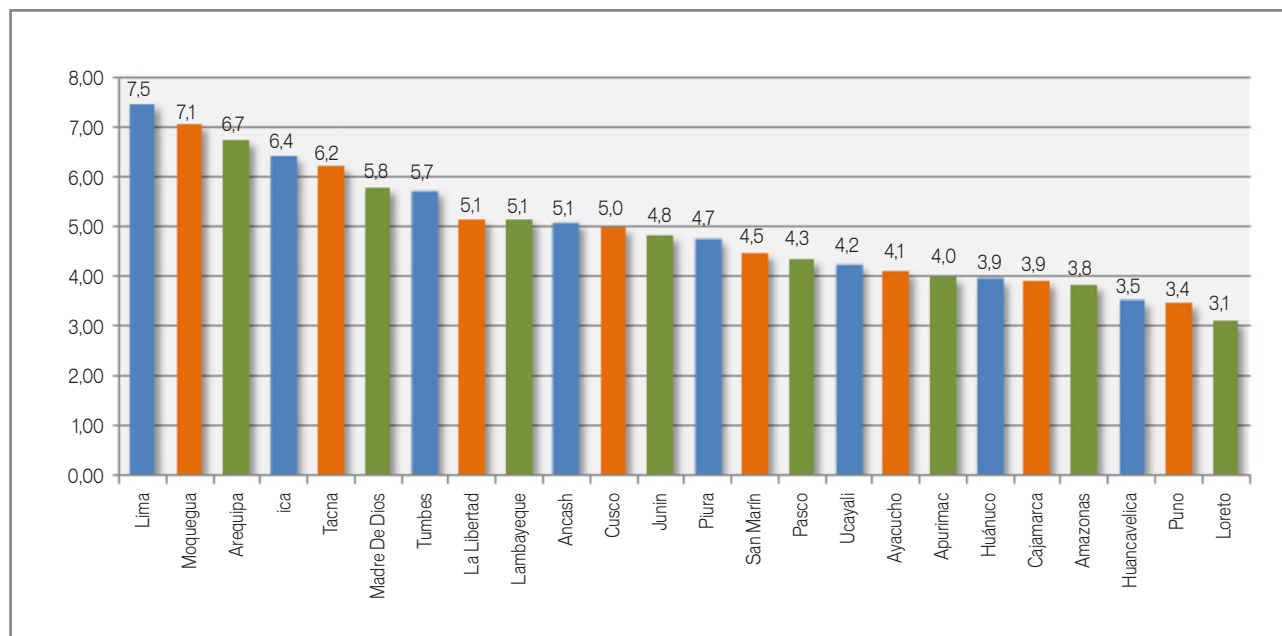
20 Medido por el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) per cápita.

5.1. Niveles de competitividad en las regiones

El impresionante desempeño del país en las dos últimas décadas, expresado en las altas tasas de crecimiento económico y de las exportaciones, no puede ser sino el reflejo de un salto cualitativo en la competitividad global, y si bien existen muchos factores que explican este halagador resultado, existe uno que destaca sobre todos los demás: la decidida integración de la economía peruana a la economía mundial, en un contexto de creciente globalización de la producción y la cultura.

En términos generales, se entiende por competitividad al conjunto de factores que determinan el nivel de productividad de una economía, factor que a su vez determina el nivel de prosperidad nacional (Foro Económico Mundial 2014). Si bien para la medición de la competitividad nacional del país pueden utilizarse los informes elaborados, entre otros por el Foro Económico Mundial, para la medición y comparación de la competitividad de las regiones del país utilizamos informes elaborados por entidades nacionales²¹. En el contexto del presente documento se tomará como referencia el Índice de Competitividad Regional (Incore), elaborado por el Instituto Peruano de Economía (IPE). Este índice mide la competitividad de una región basándose en seis pilares básicos: i) entorno económico, ii) laboral, iii) educación, iv) salud, v) infraestructura, e vi) instituciones. Según este índice, la región más competitiva de Perú es Lima -lo cual ayuda a entender su posición con respecto al IDH- con un índice de 7,45²²; en cambio, la región Loreto es la que posee el menor valor de este índice en todo el país.

GRÁFICO 7
Índice de competitividad regional, 2014



Fuente: IPE. Elaboración propia.

²¹ Existen mediciones y comparaciones de productividad regional elaborados por el Consejo Nacional de la Competitividad, el Instituto Peruano de Economía y Centrum Católica.

²² Los valores de este índice pueden variar desde cero hasta diez.

Sin embargo, la competitividad por sí sola no asegura un crecimiento inclusivo que sea sostenido en el largo plazo si no se encuentra complementada por adecuados niveles de equidad social y sostenibilidad de los recursos económicos. A efectos de medir y comparar estos aspectos, se utilizan como medida de sostenibilidad ambiental al Índice de Desempeño Ambiental (IDA) y el índice de Huella Ecológica per Cápita (IHE), elaborados por el Ministerio del Ambiente (Minam). El IDA es un indicador que está compuesto por cuatro componentes: i) calidad ambiental, ii) conservación de los recursos naturales, iii) gobernanza ambiental y iv) gestión ambiental. Su objetivo es medir la eficiencia y la situación ambiental de cada región. Por su parte, el IHE es un indicador de sostenibilidad que integra el conjunto de impactos que ejerce una colectividad determinada (país, región o ciudad) sobre su entorno, considerando tanto los recursos necesarios como los residuos generados para el mantenimiento del modelo de producción y consumo (Minam 2011a).

Un ejemplo a destacar es el de la región Moquegua. Esta región posee el segundo mayor índice de competitividad, siendo solo superada por Lima. Además, Moquegua se ubica en la quinta posición a nivel nacional en lo que respecta al desempeño ambiental, con un IDA de 0,5021, el cual se encuentra por encima del promedio nacional (0,4461). Sin embargo, Moquegua debe prestar atención a la sostenibilidad ambiental, dado que su IHE per cápita es el sexto más grande en el país, muy probablemente debido a los grandes requerimientos de recursos provenientes de la minería. Con respecto a los indicadores de equidad, Moquegua posee la cuarta tasa de pobreza más baja en el país, con solo el 9,6% de su población en esta condición. A pesar de esto, la ciudad de Moquegua es la tercera más desigual del país dado que posee un índice de GINI de 0,469 (Jaramillo y Saavedra 2011), lo que se explicaría debido a que los altos ingresos provenientes de la actividad minera son recibidos por una minoría de la población regional. Esto nos muestra que si bien Moquegua ha alcanzado buenos niveles de competitividad, aún tiene que buscar políticas que logren que el crecimiento llegue a toda la población, continuando con los buenos resultados que ha obtenido en la lucha contra la pobreza.

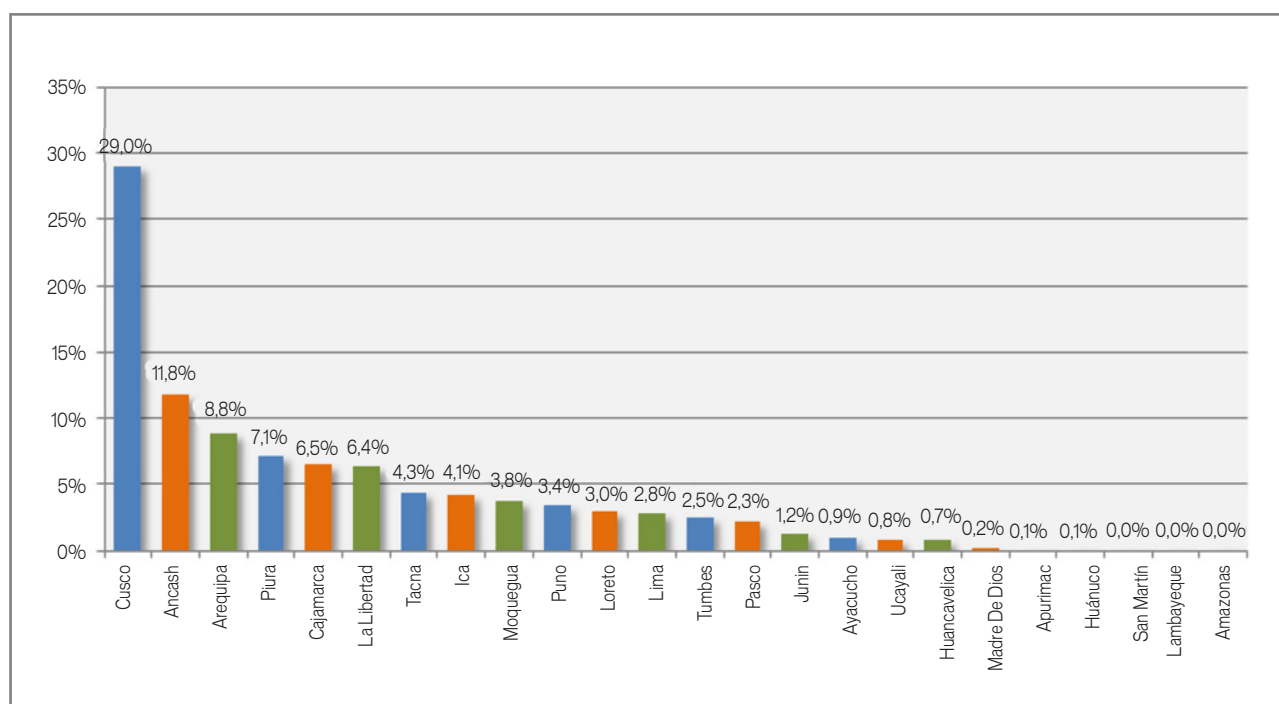
Ahora es conveniente identificar el porqué de estos resultados. Según el marco analítico propuesto, la competitividad de una región está determinada, de un lado, por la dotación de factores con los que cuenta (capital natural y capital producido); y de otro, por la eficiencia de los factores, la que se define por la eficiencia tanto macroeconómica como microeconómica de cada región.

5.2. Dotación de factores

Recursos naturales. Si bien tradicionalmente se refieren a la dotación de recursos agrícolas, mineros, pesqueros y forestales entre otros, los recursos naturales no se restringen a ellos. Bajo este rubro se comprende a los recursos naturales bajo una acepción más bien amplia, así como también a los recursos humanos y la dotación de capital físico, lo que incluye la infraestructura económica general y la infraestructura productivo-empresarial en particular. En realidad, el primer recurso natural es la ubicación geográfica de un territorio. Como es reconocido ampliamente, la ubicación puede afectar la facilidad con la cual los países participan en el comercio, por ejemplo, al tener una larga línea costera, o debido a la distancia a los grandes mercados. Por citar un ejemplo, la lejanía de San Martín respecto de las principales ciudades del país es considerable -la separan de Lima cerca de 763 kilómetros-, hecho que afecta el desempeño del principal sector de la región: el agrícola. Además, su posición geográfica no favorece el comercio con la costa, pues varias vías de interconexión se encuentran en mal estado debido a las torrenciales lluvias tropicales (Carranza 2012).

Capital natural. La dotación de capital natural puede tener un impacto indirecto sobre el bienestar de la población, en la medida que alienta opciones estratégicas específicas que benefician la competitividad regional. La provisión de recursos naturales que dispone cada región puede ser muy importante para definir sus capacidades competitivas. Por ejemplo, la región Arequipa es la tercera región con mayor volumen de canon recibido, con 8,84% del total del canon a nivel nacional, y es también la tercera región más competitiva del país. Cabe aclarar, sin embargo, que la cantidad de recursos provenientes de actividades extractivas que pueda recibir una región no es totalmente determinante para elevar los niveles de competitividad, ya que un factor muy importante es el buen uso dado a estos recursos. En el otro extremo se encuentra la región Loreto, que hacia el año 2014 poseía el menor índice de competitividad en todo el país. En gran medida esto puede ser explicado por el hecho de contar con la menor superficie agrícola como porcentaje de su superficie total, enfrentando limitaciones severas de tierra apta para el desarrollo de actividades productivas distintas de la minera.

GRÁFICO 8
Distribución del canon en las regiones por regiones, 2012



Fuente: INEI. Elaboración propia.

Capital humano. El capital humano se define, según Berhman y Taubman (1986), como la “existencia de capacidades humanas económicamente productivas”. Este capital puede acrecentarse por medio de la educación, la capacitación en el trabajo y las inversiones en salud y nutrición. Incluye a las destrezas, competencias y *know how* incorporado en la fuerza laboral. Además, posee características análogas a la del capital físico ya que genera rendimiento al permitir al trabajador que lo posee percibir un salario más alto; pero también se deprecia exactamente igual que el capital físico, con el paso de los años y dependiendo de la calidad del mantenimiento.

Nivel educativo. La capacidad intelectual influye mucho más que la capacidad física en los ingresos de una persona. Por este motivo, la inversión que mejora el intelecto de una persona –en otras palabras, la edu-

cación- se ha convertido en el tipo más importante de inversión en capital humano. En este contexto, la competitividad de una región está muy influenciada por el nivel educativo de sus habitantes. Por ejemplo, la región Moquegua, que posee el segundo mayor índice de competitividad entre las regiones del país posee a su vez, la mayor tasa de asistencia escolar (92% hacia el 2012). En el otro extremo la región, Loreto que presenta el menor índice de competitividad, también posee la menor tasa de asistencia escolar en todo el país (71% en el mismo período). Si bien es cierto que existen otros factores que también contribuyen en estos resultados, es innegable el impacto que posee la educación en el desarrollo de la competitividad de una región y, por ende, en el incremento de la calidad de vida de sus pobladores.

Nivel de salud. A medida que un territorio se desarrolla desde el punto de vista económico, la salud de su población mejora. Esta mejora de la salud es una prueba directa de que la población vive mejor. La salud es algo que los individuos valoran por sí misma, pero también tiene un lado productivo: las personas sanas pueden trabajar más y durante más tiempo; y pueden pensar con mayor claridad, una virtud cada vez más escasa en un mundo crecientemente abigarrado y atribulado. Los estudiantes que gozan de mayor salud pueden aprender mejor. Por lo tanto, la mejora de la salud en un territorio eleva su nivel de competitividad e ingresos y, por ende, la calidad de vida.

Es este aspecto productivo de la salud el que importa desde la perspectiva del diseño de una estrategia regional. Un indicador que puede mostrar la condición de salud de los habitantes de una región es el de cobertura médica, definido como el número de médicos por cada mil habitantes. En este sentido, la región Arequipa es la que posee la mayor cobertura médica del país, con 3.16 médicos por cada mil habitantes, siendo también la tercera región más competitiva del país. Por otro lado, la región Huancavelica es la que posee la menor cobertura médica, ya que al 2012 existían en promedio 0,5 por cada mil habitantes en la región; lo que aunado a los altos niveles de desnutrición crónica infantil²³ ponen en evidencia el estado crítico de las condiciones de salud en esta región. Bajo este panorama no es de sorprender que la región Huancavelica sea una de las menos competitivas y la de menor desarrollo humano del país.

Innovación tecnológica. Como es sabido, tanto la cantidad como la calidad de capacitación y de formación superior de la población tienen un impacto positivo sobre los niveles de prosperidad²⁴. También hay una creciente evidencia de que la globalización ha aumentado la prima de habilidad, tanto en las economías avanzadas como en los países en desarrollo²⁵. Pero, al mismo tiempo, no hay una relación simple entre el aumento del gasto en educación y la productividad: algunos países han visto que la proporción de personas en los niveles de la educación superior ha aumentado considerablemente en las últimas décadas, mientras que los niveles de productividad y competitividad se han mantenido comparativamente bajos²⁶.

La infraestructura de ciencia y tecnología es importante para el crecimiento de la productividad. En las economías avanzadas se convierte en la fuente de nuevas ideas que expanden la frontera del conocimiento. En los países en desarrollo, como Perú, se mejora la capacidad de absorción necesaria para aprovechar los conocimientos que otros ya han generado²⁷. Pero la capacidad de innovación no es solo una cuestión de gasto en investigación y desarrollo (I + D). La competitividad microeconómica debe

23 Al 2011 el 46,4% de los niños menores de cinco años padecía de desnutrición crónica (INEI 2013a).

24 Barro 2002a; Krueger y Lindahl 2001; citados en Porter 2008.

25 Consejo de la Competitividad 2007; Goldberg and Pavcnick 2007; citados en Porter 2008.

26 Easterly 2001; citado en Porter 2008.

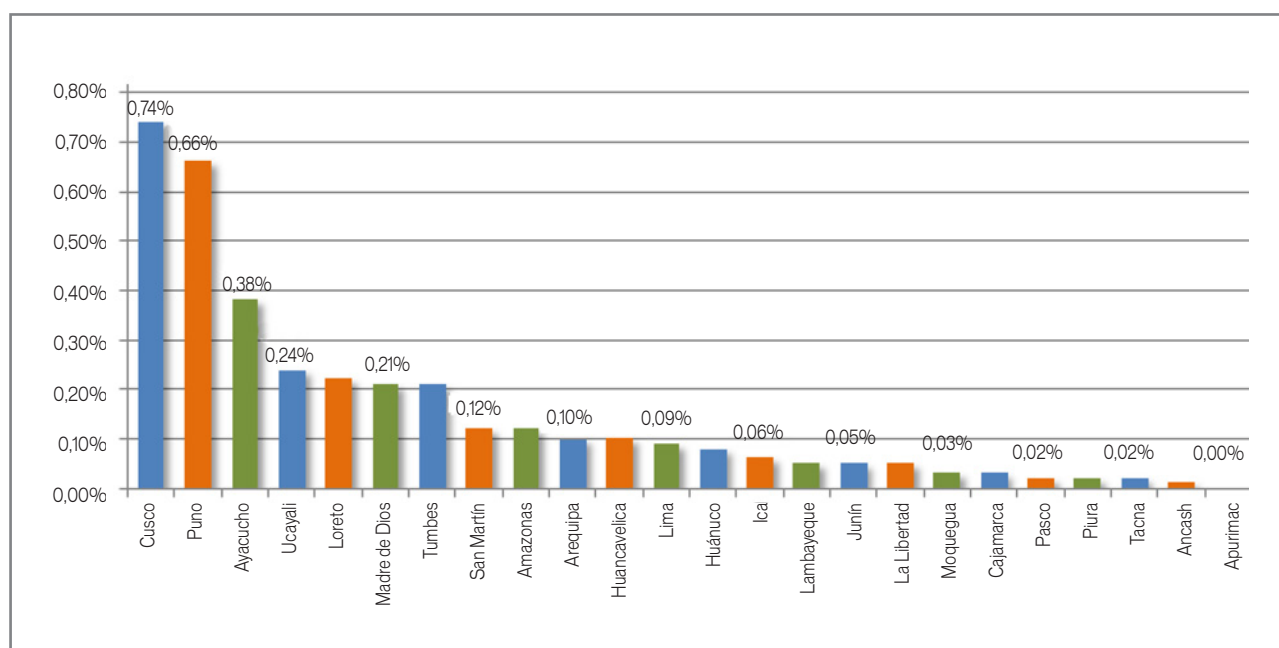
27 Griffith et al. 2004; Jones 1995; Coe y Helpman 1995; Fagerberg 1994; Lichtenberg 1992; citados en Porter 2008.

ser lo suficientemente alta a través de muchas dimensiones de la calidad del entorno empresarial y la sofisticación empresarial a fin de que el gasto en (I + D) pueda generar más patentes y más productos innovadores²⁸.

En este contexto, la función del Estado es crucial para fomentar el desarrollo de la ciencia y tecnología en el país. Los datos muestran que la región que más invierte en ciencia, tecnología e innovación (CTI) es Cusco, con el 0,74% de su PBI invertido en CTI, seguida por la región Puno, que invierte el 0,66% (Consejo Nacional de la Competitividad 2013). Estos resultados son interesantes dado que Cusco y Puno no se encuentran entre las regiones más competitivas del país. De hecho, la región Puno se ubica como la segunda región menos competitiva, lo cual podría ser explicado por el carácter de la variable de efecto a largo plazo que tiene la inversión en CTI: sus efectos, como los de la educación, no se evidencian en el corto plazo, sino que forman las bases para que pueda existir un crecimiento y una competitividad superiores en el futuro.

GRÁFICO 9

Porcentaje de inversión pública en TIC sobre el PBI corriente por regiones, 2012



Fuente: CNC. Elaboración propia.

Capital físico. El capital físico de un territorio está constituido fundamentalmente por la infraestructura básica, tanto económica como social, y la infraestructura productiva. Incluye, por lo tanto, la infraestructura económica básica, como por ejemplo la red vial, terminales portuarios y aeropuertos; así como la infraestructura social, como el saneamiento básico, los hospitales y las escuelas. Según datos del IPE, hacia el 2014 la región Moquegua es la que posee la menor brecha de inversión en servicios, con 2,3% como porcentaje del VAB²⁹, lo cual claramente es un factor altamente influyente en su posición como la segunda región más competitiva del país.

²⁸ Furman et al. 2002; citado en Porter 2008.

²⁹ VAB, valor agregado bruto, una medida de la producción global de un área geográfica determinada.

En este rubro se incluye también, la infraestructura y equipamiento de las empresas públicas y privadas (infraestructura productiva, en la nomenclatura del modelo). Es más, la región Moquegua destaca si utilizamos el valor agregado manufacturero per cápita de cada región con el fin de medir el nivel de la infraestructura productiva de una región. En el otro extremo, Huancavelica, que se encuentra como la tercera región menos competitiva del país, posee el menor nivel de VAB manufacturero per cápita entre todas las regiones del país.

Finalmente, el capital físico incluye la infraestructura avanzada, es decir, aquella que provee acceso a servicios de telefonía, Internet, etc. En este sentido, cabe destacar que Lima es la región que posee el mayor porcentaje de viviendas con acceso a Internet hacia el 2012 (31%); mientras que en la región Huancavelica solo el 1% de las viviendas poseía este acceso.

5.3. Análisis de la eficiencia global

La competitividad, el crecimiento económico y, finalmente, el bienestar de la población, dependen, más que de la dotación de recursos naturales y la acumulación de recursos físicos, de la eficiencia con la cual dichos factores son utilizados. En el contexto del presente diagnóstico se asume que la eficiencia de la economía regional está determinada por tres elementos fundamentales: i) calidad del marco institucional, ii) política económica y iii) eficiencia microeconómica. Los dos primeros factores integran la eficiencia macroeconómica y es responsabilidad principal y esencial del Estado en el nivel nacional y regional. El tercer factor es responsabilidad compartida del Estado y el sector privado.

Calidad del marco institucional

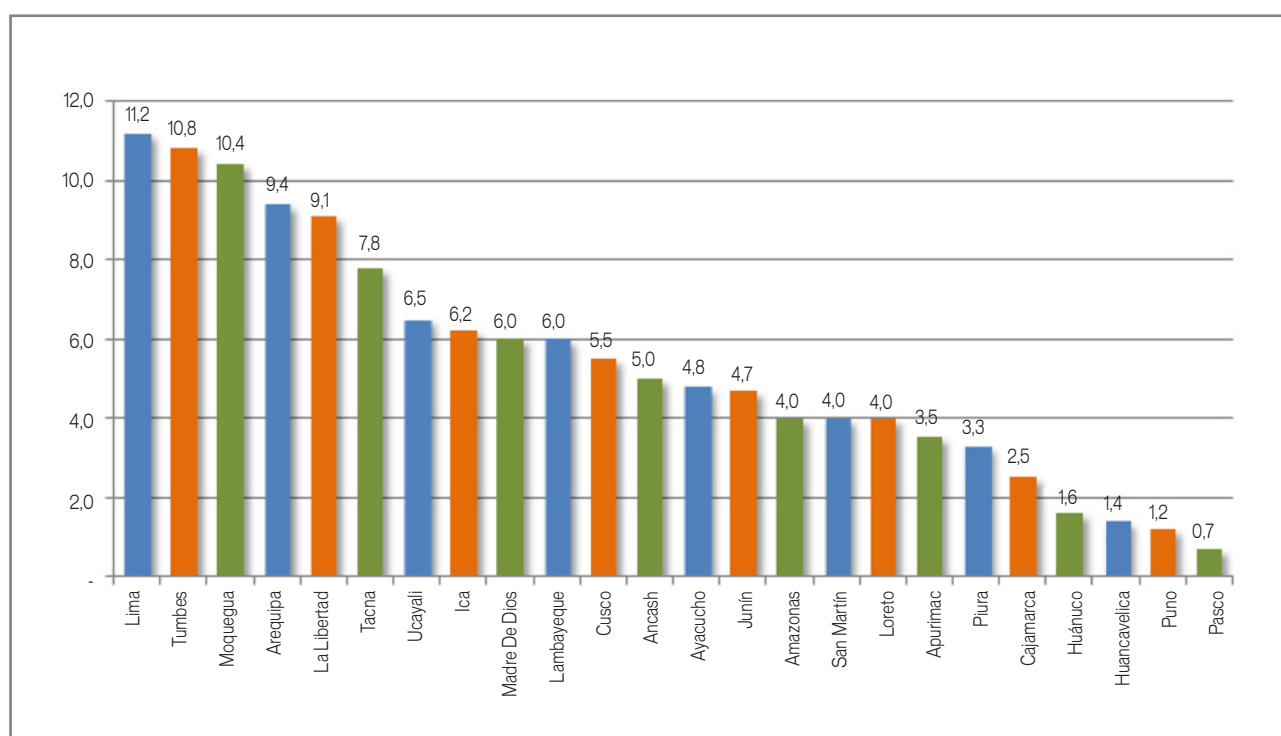
En una economía los factores macroeconómicos y macrosociales operan de manera indirecta sobre la productividad de las empresas. Dichos factores, que forman parte de la eficiencia macroeconómica, son necesarios pero no suficientes para el logro de una mayor productividad. En lo que se refiere al marco institucional, existen tres componentes importantes: i) sistema jurídico, ii) instituciones públicas y iii) capital social. La calidad y estabilidad del sistema jurídico e instituciones públicas, y el valor del capital social constituyen de lejos los factores más importantes en la determinación de la productividad y, por ende, de la competitividad de una región.

- *El sistema jurídico*, llamado también infraestructura social, abarca aspectos cruciales para el desarrollo, tales como los sistemas político-electoral, judicial, de registro de la propiedad inmobiliaria y societaria, de protección de los derechos de propiedad intelectual y de seguridad ciudadana. Para el caso específico de las regiones del país, las estadísticas muestran que, a mayores niveles de crecimiento e ingresos de la población, el número de delitos cometidos también se incrementa. Por ejemplo, Lima que es la ciudad más competitiva del país, posee también el mayor número de denuncias a nivel nacional, con 11,2 denuncias por cada mil habitantes hacia el 2012. Por el contrario la región Puno, que es la segunda menos competitiva del país, es la segunda región con menor número de denuncias por cada mil habitantes, con 1,2 hacia el mismo año. Esto demuestra que se necesita un sistema jurídico fuerte que ayude a mitigar estos efectos indirectos que trae consigo el incremento en los niveles de ingresos de la población.
- *Las instituciones públicas*, por lo general, entidades gubernamentales que actúan como entes rectores o supervisores de los correspondientes sistemas institucionales, comprenden un amplio número de

instituciones nacionales, regionales y municipales, de cuya eficiencia depende en gran medida la vigencia de las normas establecidas. En el caso particular de las regiones, si se toma como indicador de eficiencia el promedio de demora en viabilizar S/. 1 millón en proyectos menores vía el SNIP, la región más eficiente es Lambayeque, ya que realiza esta gestión en tan solo 1,5 meses en promedio. Por otro lado, la región menos eficiente es Cusco, que demora en promedio 6,2 meses. Esto evidenciaría la necesidad de una gestión más eficiente en el manejo del presupuesto público, tratando de destinar estos ingresos a sectores que incrementen la competitividad de cada región, centrándose en las capacidades de cada una de ellas.

- *El capital social*, por último, se define como el grado de confianza de las personas en una sociedad y su capacidad de trabajar juntas para propósitos comunes. Este es un punto en que las regiones aún tienen que trabajar. Por ejemplo, según el Consejo Nacional de la Competitividad, en 2012 existieron un total de 197 conflictos sociales en todo el país, siendo Puno (con 21 casos) la región con mayor cantidad de conflictos sociales registrados.

Gráfico 10
Criminalidad per cápita por regiones, 2012



Fuente: CNC. Elaboración propia.

Existe un creciente consenso en que las instituciones tienen un fuerte efecto sobre la productividad, especialmente cuando se toma en consideración sus efectos endógenos sobre otras políticas económicas y sociales. La literatura empírica del crecimiento ha encontrado que el marco institucional tiene un fuerte impacto sobre los niveles de prosperidad; de hecho, muchas investigaciones identifican a este como el determinante fundamental de las diferencias en la prosperidad a largo plazo, en virtud del hecho que la calidad de las instituciones de un país o una región es determinante para la existencia de empresas

competitivas. North (1995) sostiene que las reglas formales e informales que constituyen las instituciones inciden decididamente en el desempeño de una economía.

Por su parte, Acemoglu y Robinson (2012) señalan que cada sociedad funciona con una serie de reglas políticas y económicas creadas e impuestas por el Estado y los ciudadanos colectivamente. Las instituciones económicas dan forma a los incentivos económicos: los incentivos para recibir una educación, ahorrar e invertir, innovar y adoptar nuevas tecnologías. Aunque las instituciones económicas sean críticas para establecer si un país es pobre o próspero, son la política y las instituciones políticas las que determinan las instituciones económicas que tiene un país. Como las instituciones influyen en el comportamiento y los incentivos en la vida real, forjan el éxito o el fracaso de los países. El talento individual importa en todos los niveles de la sociedad, pero incluso este factor requiere un marco institucional para transformarse en una fuerza positiva. Los distintos modelos de las instituciones actuales están profundamente arraigados en el pasado, porque, una vez que una sociedad se organiza de una forma concreta, esta tiende a persistir; este hecho procede de la forma en la que interactúan las instituciones políticas y económicas. En efecto, gran parte de las regiones del país son regidas aún por instituciones políticas y estructuras sociales de carácter colonial. Gran parte de los problemas que hoy observamos en la sierra son la herencia de estas instituciones, aun cuando varios de los gobiernos de la etapa republicana han tratado de superarlos. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el término instituciones no hace alusión necesariamente a las organizaciones estatales, sino a las reglas formales e informales que rigen la vida de las personas. Entre las instituciones más importantes tenemos al sistema político-electoral, el sistema judicial y el sistema de registro de la propiedad.

Política económica

Durante un largo período, el debate fue dominado por la política macroeconómica³⁰, mientras que la literatura reciente ha puesto énfasis en las instituciones³¹. Las regiones en Perú enfrentan un contexto similar en cuanto a la política monetaria y cambiaria que está a cargo del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Asimismo, las regiones enfrentan un entorno similar en cuanto a la sostenibilidad fiscal nacional. Sin embargo, en contexto de descentralización en Perú, la política fiscal puede diferir entre las regiones (Carranza 2012). Es así que si utilizamos el porcentaje de ejecución del gasto como medida de la eficiencia de la política fiscal a nivel regional, se puede encontrar que, hacia el 2013, la región Amazonas fue la que ejecutó en mayor porcentaje su PIM, 95,5%; mientras que la región Cusco fue la que menor nivel de ejecución tuvo, con solo el 81,6% de su PIM ejecutado.

Eficiencia microeconómica

Los factores microeconómicos -como el clima de negocios- operan directamente sobre la productividad de las empresas. Estos factores se ven influidos por múltiples actores. Los factores microeconómicos son tan numerosos y multifacéticos que el avance simultáneo en todos ellos es difícilmente factible. Cada territorio tendrá sus propias y únicas fortalezas y debilidades. En un país, en un momento determinado, un subconjunto de las condiciones microeconómicas representarán los obstáculos más urgentes para alcanzar mayores niveles de productividad³². En términos amplios, la eficiencia microeconómica abarca tres componentes importantes: clima de negocios, desarrollo de *clusters* y estrategias empresariales.

30 Fischer 1993, citado en Porter 2008.

31 Acemoglu et al. 2001; Hall and Jones 1999, citados en Porter 2008.

32 Hausmann et al. 2005, citado en Porter 2008.

Clima de negocios

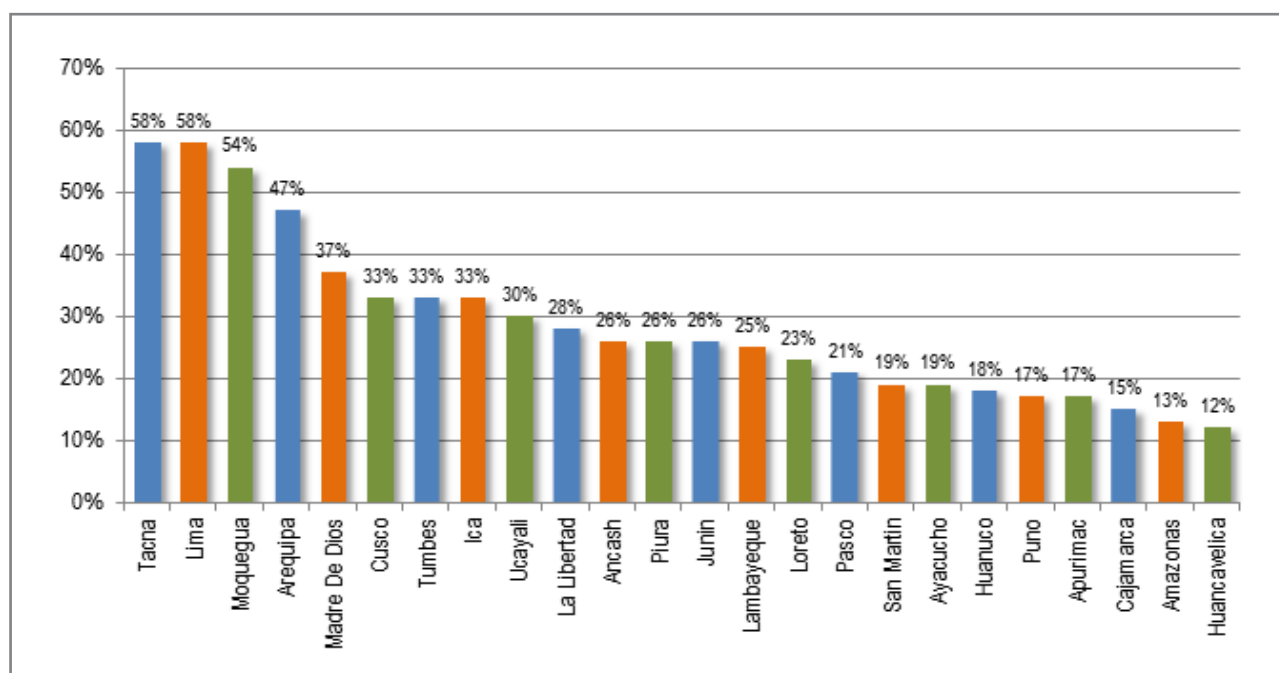
El clima de negocios se refiere a los costos asociados con las prácticas administrativas que afectan el desenvolvimiento de los negocios³³. El tiempo dedicado a tratar con los organismos públicos reduce la productividad general de las empresas mediante la reducción de la rentabilidad de las inversiones y limita la entrada de nuevas empresas, a menudo un motor clave de crecimiento de la productividad. El papel del entorno empresarial en la competitividad ha sido abordado por un creciente número de evaluaciones empíricas durante los últimos dos decenios. Por ejemplo, la Encuesta del Banco Mundial sobre Clima para las Inversiones comprende unos cincuenta países.

Asimismo, en este contexto no es de extrañar que Lima sea la región más competitiva de Perú, cuando su tasa de formalidad también es la más alta (junto con Tacna), con 58% hacia el 2012. Por el contrario, la región Huancavelica posee la menor tasa de formalidad entre todas las regiones del país, ya que solo el 12% de las empresas eran formales, siendo además la tercera región menos competitiva del país.

GRÁFICO 11

Tasa de formalidad por regiones, 2012

Fuente: CNC. Elaboración propia



Desarrollo de clusters

Según Porter (1998), los *clusters* ofrecen una unidad intermedia de impulsores de la productividad entre localidad general del entorno de negocios y la sofisticación a nivel empresarial. Los *clusters* son aglomeraciones geográficas de empresas, proveedores, prestadores de servicios e instituciones asociadas en un campo particular, vinculados por externalidades y complementariedades de diversos tipos. Estos desempeñan un papel creciente en una economía global, donde las empresas más competitivas pueden

33 Banco Mundial 2008b; Ciccone y Papaiouannou 2007; Conway et al. 2005; Nicoletti y Scarpatta 2003, citados en Porter 2008.

servir a mercados más amplios sin protección en las fronteras nacionales. Dado que la competencia es cada vez más global, las empresas tienen más libertad para elegir la ubicación de sus actividades basadas en la eficiencia económica y no solo en el acceso al mercado³⁴. Paradójicamente, esto ha aumentado la importancia de los *clusters* en la medida que sus ventajas de productividad son cada vez más importantes.

En este contexto resulta importante destacar el rol que desempeñan las Mypes en la economía peruana, ya que representan el 99,8% del total de empresas a nivel nacional, generando empleo para el 60% de la fuerza laboral ocupada del país (Ministerio de la Producción 2012). La región Lima es la que posee el mayor número de Mypes registradas en las municipalidades, representando al 2013 el 27,35% del total de Mypes a nivel nacional. Es evidente que las micro y pequeñas empresas contribuyen a incrementar el dinamismo de la economía, generando el incremento del valor agregado en el proceso de producción. Por el contrario, la región de Madre de Dios es la que posee el menor porcentaje de Mypes a nivel nacional con solo 0,05% del total de Mypes ubicadas en esta región. Es interesante notar que Madre de Dios es la sexta región más competitiva del país, no obstante, el dinamismo de su economía no es tan elevado, concentrándose en actividades más que todo extractivas.

Las estrategias empresariales


La gerencia empresarial, expresada en las estrategias y prácticas operativas de las empresas, es un área que -como bien señala Porter- ha sido ampliamente descuidada en la literatura tradicional sobre el crecimiento económico. Sin embargo, la productividad de un país o región es, en última instancia, determinada por la productividad de sus empresas. Una economía no puede ser competitiva a menos que las empresas que operan allí sean competitivas, ya sean empresas nacionales o filiales de empresas extranjeras. La heterogeneidad de la productividad de las empresas dentro de los países tiene un impacto significativo sobre las diferencias de productividad entre ellos³⁵. La productividad de las empresas depende en parte de la sofisticación con que ellas compiten. La productividad aumenta a medida que una empresa mejora la eficacia operacional de sus actividades y asimila las mejores prácticas mundiales; asimismo, esta aumenta a medida que las compañías logran dotarse de estrategias distintivas que involucren productos únicos, medios innovadores de producción y servicios. Por el contrario, competir usando insumos o factores de bajo costo y métodos de baja productividad, contribuye muy poco a la prosperidad sostenible.

En este sentido, se puede utilizar como medida de sofisticación de las estrategias empresariales el nivel de exportaciones no tradicionales per cápita, dado que para lograr altos niveles de exportaciones no tradicionales una empresa ha tenido que buscar desarrollar productos que sean competitivos en el exterior. La región Ica es la que posee el mayor valor de exportaciones no tradicionales per cápita, generando US\$ 957 por habitante, lo cual evidencia el grado en que sus empresas pueden competir en el extranjero. Por el contrario, las empresas de la región Pasco solo generan US\$ 4 por persona en exportaciones no tradicionales, evidenciando la falta de sofisticación de las empresas en esta región, que solo logran exportar productos tradicionales.

34 Berger 2006, citado en Porter 1998.

35 Alfaro et al. 2008, citado en Porter 2008.

Los factores de la empresa son considerados esencialmente endógenos, luego de considerar los factores macroeconómicos y el entorno de negocios. Las estrategias y las prácticas operativas de las compañías más productivas requieren personal altamente calificado, infraestructura administrativa más eficaz, infraestructura física mejorada, mejores proveedores, instituciones de investigación más avanzadas, presión competitiva más intensa y otros elementos por el estilo. Un entorno de negocios de alta calidad, incluyendo la presencia de *clusters* altamente desarrollados, afecta significativamente las capacidades a las que las empresas pueden acceder, las elecciones competitivas que ellas pueden hacer y la productividad que pueden generar empleando sus activos internos.

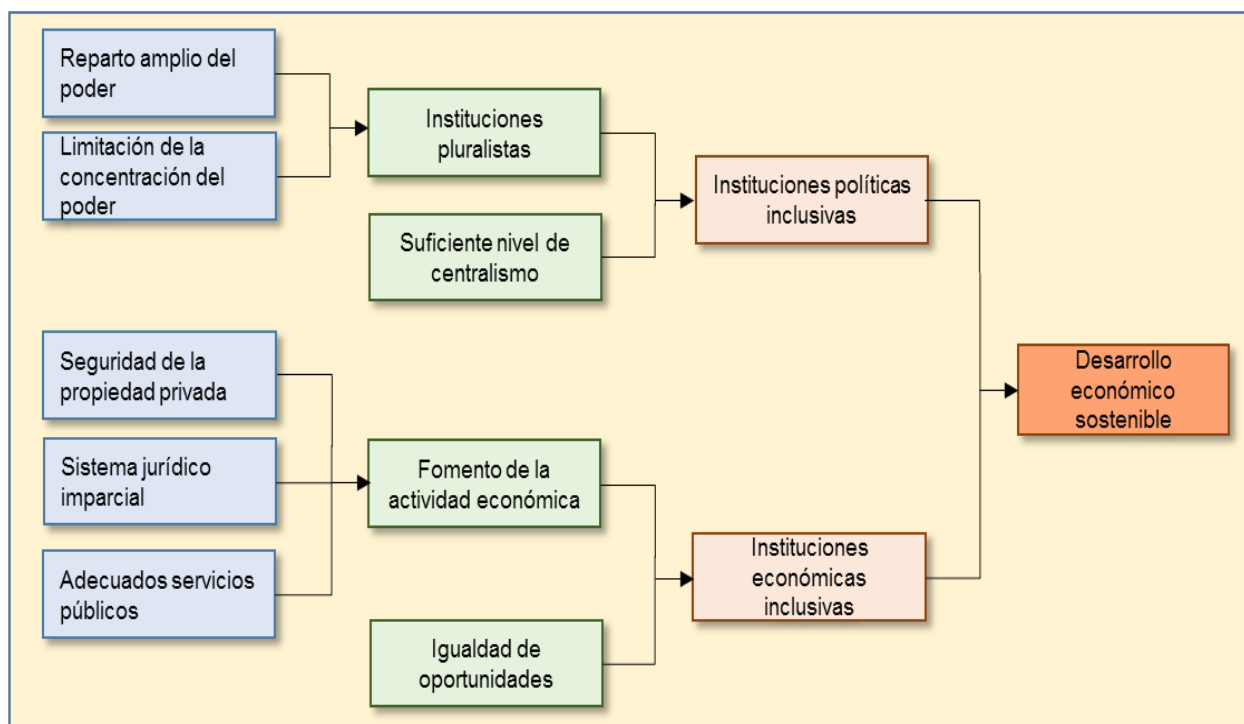


6. ESTRATEGIA REGIONAL Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL

Por sí misma, una estrategia es inútil sin una estructura capaz de implementarla. Esto es igual de cierto para los territorios (regiones o países) como para las organizaciones (gobiernos regionales o empresas). A nivel de un país o región, la estructura se expresa en un diseño institucional. En un gobierno nacional o regional, la estructura se expresa en un determinado diseño organizacional³⁶. Obviamente, la diferencia es de escala: mientras los primeros tienen una escala social, los segundos son aplicables a una unidad empresarial o entidad pública. Desde luego, y contrariamente al saber político predominante en el país, es mucho más fácil diseñar una estrategia sólida que crear una estructura institucional u organizacional que pueda llevar a cabo con efectividad esa estrategia a través del tiempo.

36 Entre los textos más importantes sobre el tema destacan Robbins y Judge (2009), Jones (2009) y Hill y Jones (2005). En Perú, la publicación más importante y casi única es Huamán Pulgar-Vidal y Ríos Ramos (2012).

GRÁFICO 12
Importancia de las instituciones para el desarrollo



Fuente: Acemoglu y Robinson (2013). Elaboración propia.

Entre las regiones y los gobiernos regionales (GORE) existen elementos institucionales/organizacionales comunes y distintivos. En primer lugar, todas las regiones y GORE del país tiene la misma configuración básica, de conformidad con las normas pertinentes: Ley de Descentralización, Ley de Gobiernos Regionales, etc. Todos son gobiernos organizados bajo los principios de la democracia, pero no todos tienen los mismos grados de libertad en materia económica. Las coaliciones gobernantes son de distinto tipo en cada región y (lo que más influye en la efectividad de la estrategia no todos presentan el mismo tipo de articulación con los demás órganos gubernamentales, como el Poder Judicial, el Ministerio Público y las dependencias regionales del gobierno nacional. La estructura institucional de un país es absolutamente vital para el desarrollo económico regional, pero en Perú esto depende tanto de los GORE como del gobierno nacional. Por ejemplo, las estructuras de administración de justicia, seguridad interna y asignación de derechos de propiedad, elementos críticos para la inversión, difieren de región a región, según los grados de coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. En el caso específico de la formalización de la propiedad informal están involucrados, lamentablemente en forma poco armoniosa, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), las municipalidades provinciales (titulación en las zonas urbanas) y los GORE (titulación en las zonas rurales)³⁷.

37 Cofopri mantiene una suerte de rectoría en materia de titulación de predios informales y elaboración de catastros urbanos y rurales, mientras que los gobiernos subnacionales se encargan de la ejecución de los procesos de formalización.



7. EL DIAGNÓSTICO DEL CRECIMIENTO

El diagnóstico del crecimiento económico (DCE) se basa en la idea que pueden existir muchas razones por las que una economía no logra crecer, pero que cada razón genera un conjunto distintivo de síntomas. Estos síntomas pueden ser la base de un diagnóstico diferencial donde el analista trata de distinguir cuáles son las variables que explican la tasa de crecimiento observada de una economía. Esta teoría es un método alternativo para analizar la problemática del crecimiento económico en un contexto en el que existen numerosas barreras que lo limitan. Brinda una metodología que consiste en la identificación de la barrera –o un número muy reducido de barreras– que constituye el cuello de botella del crecimiento en las circunstancias corrientes y cuya solución implica un mayor crecimiento. En otras palabras, busca identificar los factores que son limitativos del crecimiento: aquellos cuyo cambio es condición necesaria y suficiente para lograr un mayor crecimiento. El desafío reside en identificar aquellas barreras que, de ser eliminadas, generarían el efecto más directo y de mayor magnitud sobre el crecimiento, haciendo que el cambio de política sea beneficioso, incluso si se toman en cuenta los efectos indirectos y las interacciones de segundo mejor³⁸.

Para su implementación, la metodología propone el uso de un árbol de decisión que se basa en un modelo simplificado de crecimiento. Su principal propiedad es que establece que, en una senda de crecimiento

38 El teorema del segundo mejor (desarrollado por Lipsey y Lancaster en 1956) indica, en términos sencillos, que si se tiene varias imperfecciones en el mercado, eliminar solo una de ellas no mejora necesariamente la eficiencia asignativa, debido a las interacciones entre las imperfecciones.

balanceado, la tasa a la cual crece la economía, que es igual a la tasa a la cual los activos (el capital) son acumulados, es una función de la diferencia entre el retorno esperado de la acumulación de activos y el costo de estos activos para los agentes privados que los acumulan. Así, a mayor diferencia entre retornos esperados y costo, mayor será el esfuerzo de inversión. La siguiente ecuación expresa el planteamiento central del modelo:

$$g = f(r(1 - \tau) - \rho)$$

Donde:

g = Tasa de crecimiento de la economía

r = Retornos sociales esperados de la inversión

$(1 - \tau)$ = Promoción de "r" que puede ser apropiada privadamente

ρ = Costo de oportunidad de los recursos necesarios para invertir

Esta ecuación refleja la potencial naturaleza de las barreras al crecimiento: retornos privados esperados de la inversión bajos, o costo de financiamiento alto. Esto configura dos escenarios posibles:

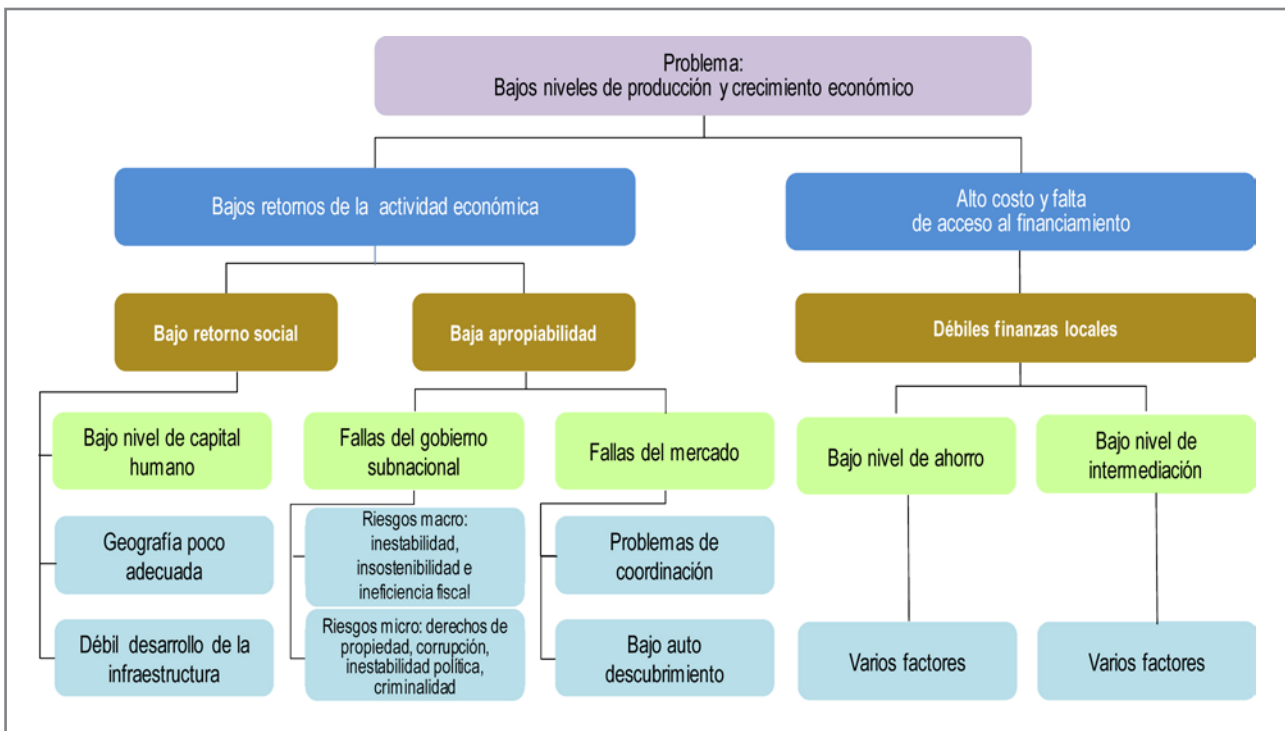
- Las oportunidades de inversión presentan bajos retornos esperados para el sector privado. Este escenario puede deberse a los bajos retornos sociales (bajo τ) o a la baja apropiabilidad esperada (bajo $(1 - \tau)$).
- Existen oportunidades de inversión rentables para el sector privado, pero el costo de financiamiento es alto. Este escenario puede deberse a los bajos niveles de ahorro agregado ocasionado por bajos ahorros domésticos y bajo acceso a ahorros externos; o por la baja intermediación financiera.

Esta metodología, diseñada originalmente para analizar las barreras del crecimiento económico de un país, fue ajustada para su aplicación al análisis del crecimiento económico a nivel subnacional por Schliesser (2009). La adaptación del marco analítico se centra en la identificación de barreras que pueden presentar variación interregional, ya que no todas las barreras que son relevantes cuando la unidad de análisis es el país, lo son cuando la unidad de análisis es el nivel subnacional. El árbol empieza con el problema de bajos niveles de producción y crecimiento: se asume que la inversión privada y el emprendimiento son bajos y como consecuencia de ello los niveles de producción y crecimiento son bajos. La baja producción y el bajo crecimiento pueden deberse a bajos retornos de la actividad económica o a un elevado costo de financiamiento y falta de acceso al financiamiento. Los bajos retornos pueden a su vez deberse a bajos retornos sociales por bajo capital humano, mala infraestructura o una geografía adversa; o a una baja apropiabilidad de los retornos a la inversión por fallas del GORE (riesgos microeconómicos o institucionales, y riesgos macroeconómicos o fiscales) o por fallas de mercado (problemas de autodescubrimiento y coordinación).

Por su parte, el elevado costo del financiamiento y la falta de acceso al financiamiento (incapacidad de adquirir recursos financieros a una tasa razonable para poder invertir), pueden deberse a bajos niveles de ahorro o a una baja intermediación financiera (los problemas en la movilización de los ahorros pueden deberse a su vez a una baja competencia, alto riesgo o alto costo). El conjunto de factores que pueden afectar el crecimiento (las ramas del árbol) pueden generar complejas interacciones, de manera que no debe interpretarse que la presencia de un tipo de barreras excluye la presencia de otras. La productividad es un tema central del marco analítico: toda la parte izquierda del árbol referida a los bajos retornos de la actividad económica evalúa los determinantes de la productividad que podrían incrementar la demanda de inversión.

De acuerdo a la metodología, para que una barrera pueda ser calificada como restrictiva debe presentar cuatro características: i) el precio sombra de la barrera debe ser alto, lo cual significa que si se lograra remover la barrera el impacto en crecimiento sería grande; ii) los cambios en la barrera deben producir cambios significativos en la función objetivo, lo cual sigue la misma idea de que lograr reducir una barrera debe generar un aumento en la inversión; iii) los agentes económicos están tratando de superar o evadir la barrera; y iv) los agentes menos intensivos en una barrera (menos afectados por una barrera) tienen más probabilidades de sobrevivir y crecer, y viceversa (entonces, le estará yendo mejor a aquellos agentes que estructuralmente son menos intensivos en el factor limitante, o que podían evadir la necesidad de este factor). Es importante considerar una advertencia que plantea la metodología: no por el hecho de que muchos factores estén mal a la vez se puede afirmar que todos son barreras al mismo tiempo; hay que identificar aquellas que están en peor situación y que hacen que las demás sean relativamente menos restrictivas³⁹.

GRÁFICO 13
Árbol de diagnóstico del crecimiento



Fuente: Hausmann (2008). Elaboración propia.

39 Cabe destacar que esta metodología ha sido aplicada en varias regiones del país, con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo: Áncash, San Martín y Cajamarca, cuyos resultados han sido publicados por el CIES.

8. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Como se aprecia en el gráfico 14, existen dos grupos muy marcados entre las regiones: uno con elevado grado de competitividad y relativamente altos niveles de calidad de vida, y otro con niveles bajos de competitividad y a su vez reducidos niveles de calidad de vida. Entre el grupo de las regiones destacadas se encuentran Lima, Moquegua, Arequipa, Ica, Tacna, Madre de Dios y Tumbes, las cuales sin embargo deben su competitividad a distintos factores.

GRÁFICO 14
IDH e Incore, según regiones



Fuente: PNUD (2013) e IPE (2014). Elaboración propia.

La competitividad de las regiones, según el marco metodológico presentado, puede tener como fuente principal la dotación de los factores que posee una región, o a la eficiencia con la cual utiliza los factores que posee. Entre las primeras se encuentran las regiones de Arequipa, Madre de Dios, Moquegua y Tacna, mientras que entre las segundas figuran Ica, Lima y Tumbes. Por otro lado, como se ha visto a lo largo del documento, el planeamiento estratégico puede ser una herramienta sumamente útil para diagnosticar e intentar superar las dificultades que pueda tener una región para lograr ser más competitiva y obtener, en última instancia, el incremento de la calidad de vida de sus habitantes. En tal perspectiva, del análisis efectuado se pueden colegir las siguientes recomendaciones.

Primera: sobre la estrategia y el contexto

Un plan estratégico regional debe situarse en el contexto de cada región; es decir, en las condiciones locales en las que se ejecutará. Por ejemplo, la influencia cultural de países vecinos y la larga tradición comercial de Tacna y Arequipa explica parte de las decisiones estratégicas favorables a la minería en los últimos años. Sin embargo, el peso de una herencia cultural similar, en el contexto de una influencia política distinta, explica decisiones estratégicas situadas en el otro extremo, como es el caso de Cajamarca⁴⁰.

Segunda: sobre la estrategia, los recursos y la eficiencia

Para crecer, todas las regiones tienen que tomar decisiones acerca del uso de sus recursos escasos. Entre estos resultan cruciales los recursos naturales, los recursos humanos y los recursos de capital, incluyendo la tecnología. Para que se produzca un desarrollo económico sostenible, todos ellos no solo tienen que aumentar, sino también tienen que utilizarse eficientemente. Algunas regiones como Piura, tienen abundancia relativa de tierra cultivable y recursos mineros e hidrocarburos. Estos recursos deben ser usados con eficiencia y de modo sostenible. Otras regiones, como Huancavelica y Lambayeque, son relativamente pobres en recursos naturales; sin embargo, mientras Lambayeque ha desarrollado sectores como el comercio y el turismo que compensa ese inconveniente, Huancavelica tiene enormes dificultades para avanzar.

Tercera: sobre estrategia y los recursos humanos

El desarrollo de los recursos humanos resulta absolutamente vital para el desarrollo económico. Tanto la cobertura o cantidad como la calidad son importantes. Alcanzar altos niveles de cobertura no es tan difícil como lograr altos estándares de calidad educativa. La educación es el componente más importante de la calidad de la mano de obra. Por lo general, los países con buenos sistemas educativos se han beneficiado de un crecimiento económico más alto. Recientemente, la India es quizás el mejor ejemplo de una economía asistida por recursos humanos dirigidos mediante la educación. En Perú, las regiones de Arequipa, Tacna y Moquegua presentan un buen desempeño educativo, y en estos también la competitividad y la calidad de vida son comparativamente mayores a otras regiones.

Cuarta: la estrategia y el alcance de la función gubernamental

En cualquier contexto, el rol del gobierno es fundamental para el desarrollo económico, y las regiones no son una excepción. Por supuesto, existen más gobiernos regionales con poco éxito que han impedido el crecimiento, que gobiernos regionales que hayan tenido éxito en la promoción del desarrollo y la subsecuente mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos. A menudo el poder gubernamental se utiliza para fines privados de los gobernantes, lo cual linda con la corrupción, pero con mayor frecuencia este poder se utiliza mal bajo la forma de ineficiencia gubernamental. La principal forma de ineficiencia consiste en comprometer

⁴⁰ El concepto de “contexto” se operativiza en la elaboración del plan estratégico mediante los denominados análisis externo e interno, que luego se sintetizan en la matriz FODA.

la acción gubernamental en campos o tareas que podrían ser mejor desarrolladas por el sector privado o entidades no gubernamentales, distraendo de este modo recursos públicos generalmente escasos o muy escasos. Pensar estratégicamente consiste en decir no a determinadas acciones con la finalidad de concentrar los esfuerzos en las tareas esenciales de mayor impacto social, como la protección de los derechos de propiedad y los contratos, la seguridad ciudadana, la administración de justicia, la provisión de infraestructura con impacto directo en los niveles de inclusión social y el mejoramiento de la calidad de servicios públicos a cargo del Estado⁴¹.

Quinta: sobre la estrategia y la estructura institucional

Cuando la estrategia y la estructura institucional se complementan entre sí (expanden los recursos clave, los utilizan eficientemente y se encaja en el contexto local e internacional), se ven crecimientos económicos exitosos, a veces hasta espectaculares. Nada puede ser más importante, después de la estrategia, que la solidez de las instituciones. Pueden ser organizaciones pequeñas pero eficientes como el gobierno regional de Moquegua, o pueden ser elementos menos concretos pero igualmente importantes, como las provisiones constitucionales de los países que garantizan la libertad de expresión y la separación entre las iglesias y el Estado.

Sexta: Responsabilidad estratégica

Independientemente del modelo de análisis que se adopte para la elaboración del plan estratégico de una región, lo que debiera quedar claro para el gobernante es que la calidad del planeamiento se asienta sobre dos componentes básicos: la solidez del análisis sustantivo (a cuyo efecto debe emplearse el marco teórico más apropiado) y la claridad del diseño metodológico. Fondo y forma son importantes al momento de elaborar el plan estratégico regional. Y volviendo al inicio del presente documento, el gobernante debe recordar que su esencial e irrenunciable responsabilidad es la gestión estratégica y no la gestión operativa y administrativa. Por lo tanto, deberá asumir la responsabilidad por las decisiones de impacto global en el desarrollo de su región, probablemente en condiciones de alta incertidumbre dada la suma complejidad y el carácter de largo plazo de las materias sobre las cuales deba decidir. Finalmente, la toma de decisiones estratégicas supondrá una alta dosis de valor personal, pues estas implicarán grandes cambios que siempre serán, en mayor o menor grado, resistidos por la oposición y que probablemente hasta resulten impopulares entre la población. El buen gobernante lidera las acciones que conducen a la visión de desarrollo de su región.

41 Una amplia discusión sobre el alcance del rol del gobierno se ofrece en Banco Mundial (1997). En dicho documento se delinean tres tipos de intervención: mínima, moderada y alta. En la intervención mínima el Estado se concentra en el suministro de bienes públicos puros: defensa, orden público, derechos de propiedad, gestión macroeconómica y salud pública, así como en la ejecución de programas de lucha contra la pobreza. En el marco de una intervención moderada, el Estado, además de lo anterior, aborda campos y temas relacionados a las externalidades, tales como educación básica y protección del ambiente, regulación de monopolios y corrección de información de mercado imperfecta (seguros de salud, vida y pensiones, reglamentación financiera y protección del consumidor). En la intervención alta, el Estado, además de todo lo anterior, participa en la actividad productiva o financia directamente iniciativas privadas e interviene en la redistribución de los activos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acemoglu, Daron y James A. Robinson (2012). *Porqué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Ediciones Deusto.

Banco Mundial (1997). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación, Volumen 1*. Washington DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Behrman, J.R. y P. Taubman (1986). "Birth order, schooling and earnings". En: *The Journal of Labor Economics*, V. 4, No. 3, parte 2. The Chicago University Press.

Carranza, Luis; Juan Gallardo y Renzo Vidal (2012). *Las barreras al crecimiento económico en San Martín*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad San Martín de Porres.

Consejo Nacional de la Competitividad (2013). Índice de Competitividad Regional. Análisis de los últimos cinco años. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

David, Fred R. (2003). *Conceptos de administración estratégica*. México: Pearson Educación.

De Rus, Gines (2008). *Análisis coste-beneficio: evaluación económica de políticas y proyectos de inversión*. Barcelona: Ariel, 3ra. Edición

Huamán Pulgar-Vidal, Laura y Franklin Ríos Ramos (2012). *Metodologías para implantar la estrategia: diseño organizacional de la empresa*. Lima: Universidad de Ciencias Aplicadas.

Hill, Charles W. y Gareth R. Jones (2005). *Administración estratégica. Un enfoque integrado*. México: Mc Graw Hill Interamericana.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2013a). *Compendio Estadístico del Perú 2013*. Lima: INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2013b). *IV Censo Nacional Agropecuario 2012*. Lima: INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2013c). *Perú: Indicadores de Potencialidades 2011*. Lima: INEI.

Instituto Peruano de Economía (2014). Índice de Competitividad Regional - INCORE 2014. Lima: IPE.

Jaramillo, Miguel y Jaime Saavedra, Jaime (2011). *Menos desiguales: la distribución del ingreso luego de las reformas estructurales*. Lima: GRADE.

Jarillo, José Carlos (1991). *Dirección Estratégica*. México: Mc Graw Hill.

Johnson, Gerry; Kevan Scholes y Richard Whittington (2006). *Dirección Estratégica*. Canadá: Pearson Education.

Jones, Gareth R. (2008). *Teoría organizacional. Diseño y cambio en las organizaciones*. 5ta. Edición. México: Pearson Educación y Prentice-Hall.

Kaplan, Robert y David Norton (2004). *Mapas Estratégicos: convirtiendo activos intangibles en resultados tangibles*. Gestión 2000.

Medianero, David (2008). *Metodología de planeamiento estratégico en el sector público*. Lima

Medianero, David (2014). "Marco conceptual para el diseño de una estrategia competitiva para la ciudad de Lima". En: *Pensamiento Crítico*, No. 14. Pp. 93-118.

Ministerio del Ambiente (2011a). *Huella ecológica en el Perú. Cálculo Nacional y Departamental*. Lima: Minam.

Ministerio del Ambiente (2011b). *Índice de Desempeño Ambiental Departamental 2008*. Lima: Minam.

Ministerio de la Producción (2012). *Mype 2011, Estadísticas de la micro, pequeña y mediana empresa*. Lima: Dirección General de Estudios Económicos, Evaluación y Competitividad Territorial.

North, Douglass (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura de Económica.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible*. Lima: PNUD.

Porter, Michael (1998). "Clusters and the New Economics of Competition". En: *Harvard Business Review* 1998, november-december, 76(6), Pp. 77-90.

Porter, Michael y otros (2008). "Moving to a New Global Competitiveness Index". En: *The Global Competitiveness Report 2007-2008*. Genova: World Economic Forum.

Robbins, Stephen P. y Timothy A. Judge (2009). *Comportamiento organizacional*. 13va. Edición. México: Pearson Educación y Prentice-Hall.

Schliesser, Rainier (2009). *Aplicación de la metodología del diagnóstico del crecimiento al ámbito subnacional*. Mimeo.

Vietor, Richard (2008). *Como compiten los países*. Barcelona: Ediciones Deusto

World Economic Forum (2013). *The Global Competitiveness Report 2013-2014. Full Data Edition*. Genova: World Economic Forum

Los documentos de política están disponibles en www.cies.org.pe

AUSPICIADORES:



Al servicio de los personas y las naciones

ALIADOS ESTRATÉGICOS:

