



POLÍTICA ECONÓMICA, PLANEAMIENTO, DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL

MATERIAL DE TRABAJO

Programa de formación: Desarrollo de capacidades
para el fortalecimiento de las organizaciones políticas



POLÍTICA ECONÓMICA, PLANEAMIENTO, DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL

- © Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA Internacional, 2008
- © Asociación Civil Transparencia

Este material no es reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de las instituciones que lo financian (Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, ACDI, AECID, PNUD) ni de IDEA Internacional, de sus juntas directivas o de los miembros de sus consejos.

Coordinación general: Pilar Tello Rozas
Elaboración de contenidos: Fernando Villarán

Fecha: Marzo, 2009

POLÍTICA ECONÓMICA, PLANEAMIENTO, DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL

Contenido

1. Relación entre el Estado y el Mercado - o la ubicación de la economía en la sociedad	4
2. La Macroeconomía convencional	14
El modelo macroeconómico	14
Crecimiento a corto y largo plazo	18
El Modelo neoclásico de Solow-Swan	19
Los límites del crecimiento	21
3. La nueva economía - Schumpeter	25
4. La competitividad y la teoría de los clusters	31
5. El planeamiento estratégico, el CEPLAN y los planes de desarrollo en el Perú	42

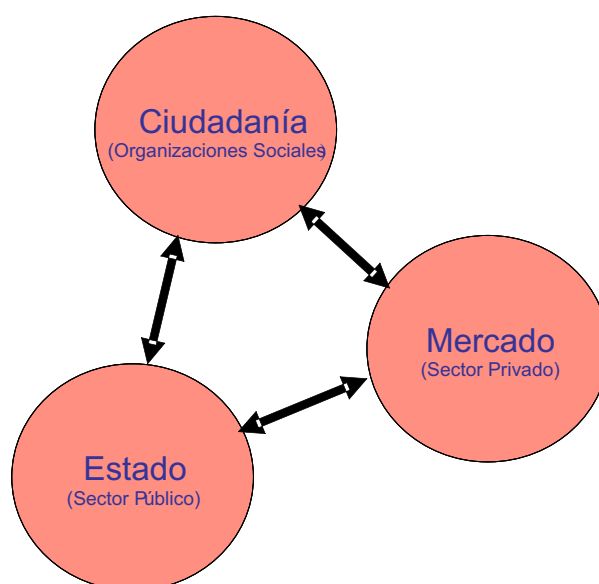
1. LA ECONOMÍA EN LA SOCIEDAD

Parece razonable empezar a analizar la relación entre el Estado tomando como punto de partida un trabajo de Gustavo Guerra García¹ sobre el Estado, en donde plantea que las sociedades modernas pueden dividirse en tres sectores diferenciados: el público, el privado y el social. El primero ejerce la autoridad en los diferentes poderes del Estado y las instituciones públicas, el segundo incluye a las empresas privadas que son las principales protagonistas en la producción y generación de riqueza, y el tercero organiza y canaliza las demandas de la población. Los organismos internacionales, como el Banco mundial y el BID, utilizan también versiones parecidas de este esquema; a partir del cual proponen cada vez más con mayor fuerza la asociación entre el sector público y el privado (Public Private Partnership-PPP) como clave para lograr el desarrollo sostenible. Para estos organismos, un tercer interlocutor importante es también la sociedad civil (que no es exactamente lo mismo, pero que ocupa el mismo espacio que el sector social).

Esta propuesta teórica es un avance, en la medida que clarifica el papel del Estado, permite explicitar las relaciones básicas que establece con los otros actores en la sociedad, y facilita el diseño de políticas para el desarrollo.

Sin embargo, nosotros preferimos rebautizar cada uno de estos tres actores en: Ciudadanía-Estado-Mercado).

Componentes de las Sociedades Modernas (ii)



1 *La Reforma del Estado en el Perú-Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo*, Agenda Perú, Lima, octubre 1999.

El orden de estos tres actores centrales no es casual, los ciudadanos y ciudadanas están por encima del mercado y sobre todo por encima del Estado; pero también el mercado está por encima del Estado, ya que este último tiene que cumplir determinadas reglas de juego (como el comercio internacional) sobre las que tiene muy poco control. Este es el verdadero equilibrio en una sociedad moderna: el Estado al servicio de las personas, y tomando muy en cuenta las necesidades y exigencias del mercado pues debe garantizar un buen funcionamiento del mismo, ya que allí se encuentran la mayor parte de las oportunidades para la ciudadanía a la que se debe.

Ruth Richardson, la ex ministra de Hacienda de Nueva Zelandia, y artífice de una de las reformas del Estado más exitosas de los años recientes, plantea lo siguiente: "Sabemos que los mercados abiertos y competitivos son la manera más efectiva de generar riqueza. El rol más importante del gobierno es, por tanto, facilitar el funcionamiento adecuado de los mercados, manteniendo un marco legal consistente y predecible, con pocas restricciones en los contratos y la máxima transparencia en la conducción de las políticas económicas²

Con este nuevo esquema podemos incluso revisar la historia reciente de las Reformas de Estado en el Perú. Desgraciadamente en la mayoría de ellas se olvidó el necesario equilibrio entre el Estado, el mercado y la ciudadanía. El gobierno militar de Velazco Alvarado llevó adelante las reformas económicas y sociales más profundas en la historia del país, que para muchos fueron un fracaso. Según nuestro esquema, las razones principales del fracaso serían dos: (i) el olvido de las reglas y condiciones de funcionamiento del mercado, y (ii) el tratar a la población en forma vertical y paternalista, no como ciudadanos y ciudadanas. Basta mirar a la Reforma Agraria, en la que se expropió innecesariamente a las haciendas azucareras de la costa norte, modernas y capitalistas, líderes en América Latina en productividad e innovación, con sindicatos fuertes que podían negociar con sus empleadores mejores condiciones de trabajo e ingresos. Y por otro lado, en el caso de las haciendas serranas, donde era absolutamente necesario acabar con las relaciones feudales que mantenían en la miseria a la población campesina mayoritariamente indígena, forzó la organización de fórmulas colectivas (SAIS y Cooperativas) que duraron muy poco, sin considerar los verdaderos intereses y necesidades del campesinado.

Por su parte, en el primer gobierno de García Pérez, más allá de los juicios de valor que se tenga sobre su desempeño, es claro que nuevamente se privilegió el eje Estado-Población, a través de políticas sociales y subsidios, sin tener muy en cuenta las reglas de juego del mercado y del sector privado. Como sabemos, este error le costó caro: terminó en una de las mayores hiperinflaciones y recesión de la región.

2 'Governing within Limits', International Conference on Governance for Sustainable Growth and Equity, United Nations, New York, 28-30 July 1997

En la década de los 90, en el gobierno de Fujimori, se privilegió la relación Estado-Sector Privado, con buenos resultados macroeconómicos y de inversión (sobre todo por las privatizaciones), sin embargo se dejó de lado el aspecto social, al no haberse creado suficiente empleo y haberse deteriorado la distribución del ingreso. Si bien hubo políticas de alivio a la pobreza, principalmente a través de FONCODES, estas finalmente tuvieron un carácter asistencialista y fueron utilizadas para la manipulación de la población en situación de pobreza, particularmente de las mujeres; lo más alejado posible de una relación Estado-ciudadano/a.

Pero quizás lo más útil de esta visión del Estado es que les da a los funcionarios públicos, desde el Presidente de la República, hasta el portero de la municipalidad de Andahuaylas, pasando por Congresistas, Ministros y gerentes de Organismos Públicos Descentralizados – OPDs; a todos ellos les da la certeza de tener dos objetivos y propósitos básicos: (i) servir a todas las personas, especialmente a las más pobres (y no sólo a las que más protestan), y (ii) respetar y cuidar el funcionamiento del mercado y el sector privado, que es la fuente del crecimiento y la generación de riqueza. Si fallan en estos dos objetivos no estarán cumpliendo las funciones por las que fueron elegidos o nombrados, y por lo que se les paga con plata del pueblo.



El mercado: la clave para el desarrollo y el contrapeso del Estado

¿Pero por qué tanta consideración para con el mercado? ¿No estaremos concediendo demasiado al llamado neoliberalismo? ¿No está el Estado por encima del mercado? Empecemos diciendo que el mercado es la institución (en la definición de Douglass North, que considera a las instituciones como las “reglas de juego”) más importante que ha producido la humanidad. El mercado viene desde muy antiguo; quizás podríamos remontarnos a los Fenicios, a Marco Polo, a los mercaderes venecianos del renacimiento, o a los comerciantes que formaron las primeras ciudades europeas (que finalmente destruyeron el feudalismo), todos los cuales existieron mucho antes que se desarrollara el capitalismo. Es decir, el mercado es anterior (y seguramente será también posterior) al capitalismo, aunque es cierto que tuvo su mayor expresión, y la sigue teniendo, bajo este sistema. Lo que queremos decir es que el mercado es una “institución” creada durante siglos, por mucha gente y procesos, y sus “reglas de juego” se fueron decantando hasta convertirse en lo que es hoy día; hay que tener mucho cuidado cuando se intenta descartarlo y satanizarlo sin mayor conocimiento, ni tampoco es correcto identificarlo con fenómenos como el liberalismo (o neoliberalismo) o la globalización, que son

mucho más recientes. El mercado está asociado con ellos pero no son lo mismo.

Muchos economistas, atribuyen como principal bondad del mercado el ser “el mejor asignador de recursos”, característica importante que fue levantada en plena discusión entre el capitalismo y el socialismo. En este último sistema el que asignaba los recursos era el Estado a través del plan centralizado, y la historia probó que el mercado era ciertamente mucho mejor asignador de recursos. Y así, este calificativo se fue quedando pegado al concepto de mercado. Sin embargo, esta no es la principal característica del mercado. Desde nuestro punto de vista su principal atributo es servir como un mecanismo impersonal y universal de “premios y castigos”. El mercado permite premiar a los que más trabajan, a los que más se esfuerzan, a los más creativos, a los que más arriesgan, a los que sintonizan con los consumidores, a los que satisfacen necesidades de las sociedades. Por el contrario el mercado castiga a los que trabajan menos, los que se esfuerzan menos, a los ineptos, a los que no atienden bien a sus clientes, a los poco creativos, a los conservadores y a los que tienen aversión al riesgo. Estos “premios y castigos” los otorga sin mirar la edad, la raza, el género, la extracción social, el nivel económico o la creencia religiosa, de la persona o empresa; en ese sentido el mercado es también profundamente democrático (no es casual su íntima relación con el sistema democrático). Es verdad también que el mercado sí discrimina a favor de los que tienen mayor información, mayor educación, mayores relaciones económicas y sociales; y por eso el Estado debe cuidar que todos los ciudadanos y ciudadanas tengan acceso a información, a una buena educación, y debe eliminar toda forma de exclusión económica y social.

Como decía, hace más de 2,500 años, Sun Tzu, el padre de la estrategia, al referirse a las características que definen a los ejércitos victoriosos: “son los que administran las recompensas y castigos en forma más justa”. Es una antigua aspiración de todo gobernante y general, y también lo es de las instituciones que se reclaman eficientes. Sostenemos que el mercado es la “institución” que mejor administra y otorga premios y castigos, y lo viene haciendo por cientos de años. Por eso, donde más florece el mercado, es donde mayor riqueza se genera, y eventualmente, donde mayor igualdad prevalece. Basta mirar a los países donde ha funcionado mejor el mercado, como Inglaterra, Estados Unidos, Japón, Finlandia, Irlanda, Taiwán, y hoy día China, la India, Chile, entre muchos otros.

Es cierto que deben existir algunas condiciones para que el mercado funcione bien. Entre las principales tenemos a las siguientes: (i) Libre entrada y salida del mercado, sobre todo entrada sin limitaciones ni cortapisas; (ii) Competencia entre los participantes en cada mercado; y (iii) La mayor información y libertad de elección por parte de los consumidores. Cuando estas condiciones no funcionan, es que se habla de “imperfecciones” del mercado; y es

precisamente uno de los roles centrales del Estado eliminar estas imperfecciones. Por ello, asegurar la libre entrada y salida del mercado, eliminar y/o controlar a los monopolios, mantener bien informados (y eventualmente organizados) a los consumidores, es una de sus funciones principales.

El mercado sirve como una referencia obligada a la actividad del Estado, o si se quiere, es el que puede definir los límites del Estado. Este es el sentido del concepto de "Subsidiaridad" que aparece en el Acuerdo Nacional; el Estado interviene en los lugares en donde no entra en forma espontánea el sector privado y las fuerzas puras del mercado. Hay muchas actividades que no son rentables y muchos lugares en donde todavía no funciona el mercado, sobre todo en las zonas y regiones de mayor pobreza; así que en esos lugares es indispensable la acción de Estado, complementando lo que no puede hacer el mercado.

Ahora, la función y responsabilidad del Estado va todavía más allá; el mercado no tiene valores como la solidaridad, la sostenibilidad ambiental y social, la responsabilidad social y la justicia incorporados, el mercado no va a canalizar en forma espontánea recursos hacia los más pobres.³ Todos estos valores y estas funciones las tiene que encarar el Estado pues no las va a asumir el mercado; esta es quizás la diferencia principal con los llamados neoliberales, que pensaban que el mercado resolvería todos los problemas y se haría cargo de todas estas dimensiones, de tal suerte que el Estado se podía reducir a su mínima expresión. Hemos visto que esto no es así, y que el papel del Estado es fundamental en las sociedades modernas.

Una de las funciones del Estado es precisamente "cuidar" a los castigados por el mercado, a los "perdedores", a los que no pueden entrar o que salen afuera por carencia o incapacidad. El Estado debe ayudarlos a entrar, preferiblemente en igualdad de condiciones (por ello la educación pública es tan importante), y también ayudarlos a reingresar al mercado si es que quiebran, son despedidos, o no pueden obtener ingresos suficientes (los tres resultados negativos de los tres roles que pueden cumplir los ciudadanos en el mercado: empresario, empleado o trabajador independiente). Un Estado "insensible" dejaría que estos "perdedores" se vayan a vivir debajo del puente y vean como salen de la pobreza por sus "propios medios"; pero no es el caso de un Estado moderno y que busca una sociedad sostenible e incluyente.⁴ Este rol del Estado es ciertamente diferente al paternalismo, tan extendido en el Perú y América Latina, en el que el Estado regala alimentos, especies o dinero a las personas más pobres. Lo que proponemos es un Estado que ayuda a participar

3 Aunque, como ha demostrado muy bien C.K. Prahalad (2005), hay un campo inmenso e inexplorado para la acción de las empresas privadas en la "base de la pirámide", es decir, los más pobres.

4 El principal instrumento del estado para realizar estas actividades redistributivas e igualitarias es el presupuesto de la República.

en el mercado a la población más pobre, les brinda educación de calidad, entrenamiento pertinente y los ayuda a tener mayores posibilidades de éxito, pero de ninguna manera reemplaza el impulso vital, la voluntad y la energía, que tiene que venir de cada persona.

En base a esta racionalidad sería conveniente referirnos al concepto constitucional de “economía social de mercado”, muy utilizado por los políticos peruanos. Algunos interpretan este concepto como que se trata de que el Estado debe crear y administrar un mercado bueno, con sensibilidad social, y muchas veces tratan de



cambiar las reglas de juego del mercado. Desgraciadamente con esta concepción, aún cuando pueden ser muy bien intencionada, se cometen los peores errores pues el mercado es una institución poderosa pero muy delicada, puede reaccionar violentamente (como lo hemos vivido con las hiperinflaciones). En realidad de lo que se trata es de dejar actuar libremente al mercado, lo más libremente posible, con sus propias reglas de juego. Lo que sí corresponde es complementar al mercado con un Estado que lo regula, que impide los monopolios, que ayuda a las personas más pobres a entrar en él, que reentrena y recicla a los “perdedores”. Es el Estado el que tiene sentido social, sensibilidad por la justicia, que apuesta por la equidad, por la igualdad de oportunidades, y de esta forma cumple sus propios objetivos y fines sociales, al mismo tiempo que contribuye a que el propio mercado funcione mejor.

El Estado y el mercado⁵ deben mantener una buena relación, de mutuo respeto, pues una interferencia indebida, como hemos tenido muchas veces a lo largo de nuestra historia, pueden ser nefastas para el país. El mercado tiene sus propias y poderosas reglas de juego, el Estado las utiliza a favor del país y las personas, pero no se mete a cambiar y modificar esas reglas, allí es donde fracasa.

Finalmente, un nivel importante de relación entre mercado y Estado es el que se refiere a la necesidad de que este último incorpore dentro de sus instituciones las “reglas de juego” del mercado, como por ejemplo: que ingresen al Estado los mejores, los más calificados, los más trabajadores, que salgan del Estado los corruptos, los ineptos, que asciendan dentro del Estado los mejores y más responsables, que no se desperdicien los recursos, que se asignen bien (sobre todo cuando son escasos)⁶, entre otras reglas.

5 Hay que notar que en todo momento nos referimos al mercado, y no a las empresas o a los empresarios, que son parte del mismo; pues las buenas relaciones con estos últimos se pueden confundir con favores del Estado a los empresarios, cosa que ocurre con cierta frecuencia, sobre todo con los llamados empresarios “mercantilistas”, los cuales precisamente alteran las reglas de juego del mercado.

6 Temas que vamos a tratar en las líneas que siguen.

2. LA MACROECONOMÍA CONVENCIONAL⁷

La macroeconomía es el estudio global de la economía en términos del monto total de bienes y servicios producidos, el total de los ingresos, el nivel de empleo, de recursos productivos, y el comportamiento general de los precios. La macroeconomía puede ser utilizada para analizar cual es la mejor manera de influir en objetivos políticos como por ejemplo hacer crecer la economía, estabilidad de precios, trabajo y la obtención de una sustentable balanza de pagos. La macroeconomía por ejemplo, se enfoca en los fenómenos que afectan las variables indicatoras del nivel de vida de una sociedad.

Con la gran depresión de la década de 1930 y el desarrollo del concepto de las estadísticas nacionales de entrada y de producto (estudio del Producto Bruto Interno), el campo de uno de los desafíos de la economía ha sido la lucha para reconciliar los modelos de macroeconomía y la microeconomía.



El modelo macroeconómico

El siguiente es el modelo como el que se suele enseñar en cursos básicos de Macroeconomía.

Consideremos la renta (Y) como la suma de todos los bienes y servicios producidos en un periodo de tiempo, por ejemplo un año. Ahora bien, algunos de esos bienes y servicios han servido para el consumo de los habitantes del país, es decir (C) será el consumo, otros habrán servido para que las empresas puedan reponer sus necesidad de capital para producir (maquinaria, herramientas, materias primas, etcétera), esto lo llamaremos inversión (I); por su parte, el gobierno del país también ha intervenido en la economía consumiendo bienes y servicios para hacerlos públicos o ha intervenido mediante empresas públicas en el mercado, a lo que llamaremos gasto público (G). También se han importado bienes del exterior, mediante las importaciones (M) y se han exportado al exterior, mediante las exportaciones (X).

Entonces, podemos representar la renta como esta suma:

$$Y = C + G + I + X - M$$

La razón por la que las importaciones pasan "restando" es la siguiente: el lado

⁷ Este capítulo tiene como fuente a Wikipedia, con la edición del autor.

de la ecuación $Y + IM$ representa en qué hemos usado todo el dinero empleado en el periodo, el total de producción nacional de bienes y servicios, y de importaciones, y en eso ha tenido que emplearse todo lo que se ha demandado durante el periodo: $C + I + G + X$ (ya que algunas de estas variables en parte han tomado de la producción nacional y en parte de las importaciones). Por tanto $Y + M = C + I + G + X$, y pasando M al otro lado, tenemos $Y = C + I + G + X - M$. Podemos simplificar y llamar a las dos últimas variables "Exportaciones netas", y presentarlo así:

$$Y = C + I + G + XM$$

El multiplicador de la Inversión

El principal componente de la demanda agregada es la demanda de inversión. Las decisiones de inversión las toman los empresarios en función de sus proyectos, del estado de la tecnología y, sobre todo, en función de sus expectativas, es decir, de sus previsiones sobre el porvenir de los negocios y de la situación económica. La demanda de inversión puede considerarse por tanto una cantidad fija, independiente del volumen de renta que se genere en el país.

El aumento en la cantidad de inversión provocará el aumento de la producción real. Es más, un incremento en las decisiones de invertir de los empresarios tendrá un efecto multiplicador sobre la economía ya que permitirá un aumento de las rentas de los factores de la industria de bienes de inversión; parte de este aumento se destinará a consumo lo que provocará aumentos en cascada en las rentas de otros factores.

Cada aumento en la demanda provoca un aumento igual de la producción y la



renta. Parte del aumento en las rentas provocará un nuevo aumento de la demanda en la proporción determinada por la propensión marginal al consumo. Los sucesivos aumentos formarán una progresión geométrica en la que el primer término es el aumento de la inversión decidido por los empresarios. El efecto total, la suma de los miembros de esa progresión, es igual al producto del

primer miembro, la inversión inicial, por el inverso de uno menos la razón. Este número, el inverso de la propensión marginal al ahorro recibe el nombre de **multiplicador**.

En una economía simple como la que estamos analizando, sin gobierno ni sector exterior, para que la demanda y la oferta agregadas coincidan es necesario que la inversión complemente la parte de la renta no consumida, es

decir, que la inversión y el ahorro sean iguales. Pero no hay ningún mecanismo que garantice que esto pueda suceder. Las **decisiones de ahorrar** las toman las familias y dependen, como hemos visto, de su nivel de renta y la propensión a ahorrar. Por tanto no hay ninguna razón por la que la cantidad de dinero ahorrado y la cantidad de dinero invertido deban ser iguales: Ambas están determinadas por decisiones tomadas por diferentes personas con diferentes criterios.

El **crecimiento económico** es el aumento de la cantidad de bienes y servicios en relación al año anterior, lo que significa un mayor bienestar material para la población; equivale a un aumento del ingreso o la renta nacional. Habitualmente se mide en porcentaje de aumento del Producto Interno Bruto real, o PIB. El crecimiento económico así definido se ha considerado (históricamente) deseable, porque guarda una cierta relación con la cantidad de bienes materiales disponibles y por ende una cierta mejora del nivel de vida de las personas. Sin embargo, no son pocos los que comienzan a opinar que el crecimiento económico es una peligrosa arma de doble filo, ya que dado que mide el aumento en los bienes que produce una economía, por tanto también está relacionado con lo que se consume o, en otras palabras, gasta. La causa por la que según este razonamiento el crecimiento económico puede no ser realmente deseable, es que no todo lo que se gasta es renovable, como muchas materias primas o muchas reservas geológicas (carbón, petróleo, gas, etc).

El crecimiento suele calcularse en términos *reales* para excluir el efecto de la inflación sobre el precio de los bienes y servicios producidos. En economía, las expresiones "crecimiento económico" o "teoría del crecimiento económico" suelen referirse al crecimiento de potencial productivo, esto es: la producción en "pleno empleo", más que al crecimiento de la demanda agregada.



En términos generales el crecimiento económico se refiere al incremento de ciertos indicadores, como la producción de bienes y servicios, el mayor consumo de energía, el ahorro, la inversión, una Balanza comercial favorable, el aumento de consumo de calorías per cápita, etc. El mejoramiento de éstos indicadores debería llevar teóricamente a un alza en los estándares de vida de la población.

El crecimiento económico de un país se considera importante, porque está relacionado con el PIB per cápita de los individuos de un país. Puesto que uno de los factores estadísticamente correlacionados con el bienestar socio-económico de un país es la relativa abundancia de bienes económicos materiales y de otro tipo disponibles para la población de un país, el crecimiento económico ha sido usado como una medida de la mejora de las condiciones socio-económicas de un país.

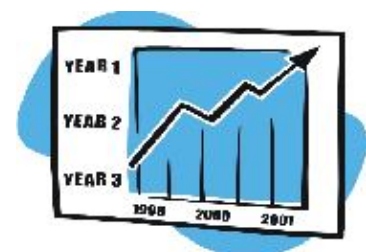
Sin embargo, existen muchos otros factores correlacionados estadísticamente con el bienestar de un país, siendo el PIB per cápita sólo uno de estos factores. Lo que se ha suscitado un importante criticismo hacia el PIB per cápita como medida del bienestar socio-económico, incluso del bienestar puramente material (ya que el PIB per cápita puede estar aumentando cuando el bienestar total materialmente disfrutable se está reduciendo).

Crecimiento a corto y largo plazo

La variación a corto plazo del crecimiento económico se conoce como ciclo de negocio, y casi todas las economías viven etapas de recesión de forma periódica. El ciclo puede confundirse puesto que las fluctuaciones no son siempre regulares. La explicación de estas fluctuaciones es una de las tareas principales de la macroeconomía. Hay diferentes escuelas de pensamiento que tratan las causas de las recesiones, si bien se ha alcanzado cierto grado de consenso (véase keynesianismo, monetarismo, economía neoclásica y economía nekeynesiana) Subidas en el precio del petróleo, guerras y pérdidas de cosechas son causas evidentes de una recesión. La variación a corto plazo del crecimiento económico ha sido minimizada en los países de mayores ingresos desde principios de los 90, lo que se atribuye en parte a una mejor gestión macroeconómica.

El camino a largo plazo para el crecimiento económico es un asunto fundamental del estudio de la economía; a pesar de las advertencias enumeradas anteriormente, el aumento del PIB de un país suele considerarse como un aumento en el nivel de vida de sus habitantes. En periodos de tiempo largos, incluso pequeñas tasas de crecimiento anual pueden tener un efecto significativo debido a su conjugación con otros factores. Una tasa de crecimiento del 2,5% anual conduciría al PIB a duplicarse en un plazo de 30 años, mientras de una tasa de crecimiento del 8% anual (experimentada por algunos países como los tigres asiáticos) llevaría al mismo fenómeno en un plazo de sólo 10 años. Cuando una población aumenta para ver mejoras en el nivel de vida el PIB tiene que crecer mas rápido que esa población. Este análisis busca entender porque existen tasas muy dispares de crecimiento económico en algunas regiones del mundo.

El crecimiento de los ingresos se puede dividir en dos categorías principales: crecimiento por aumento de las rentas (p.ej. capital, trabajo) y aumentos de productividad (p.ej. las nuevas tecnologías). A largo plazo, el progreso tecnológico es necesario a fin de mejorar los niveles de vida, ya que no es posible aumentar las rentas indefinidamente mediante el trabajo, y el intento de añadir capital al proceso



de producción constantemente topará necesariamente con amortizaciones marginales en disminución.

El Modelo neoclásico de Solow-Swan

El **Modelo de crecimiento de Robert Solow (1956)**, conocido como el **modelo exógeno de crecimiento** o **modelo de crecimiento neoclásico**, es un modelo macroeconómico creado para explicar el crecimiento económico y las variables que inciden en este en el largo plazo.

El modelo busca encontrar las variables relevantes que ocasionan el crecimiento económico de un país, en cuanto algunas ayudan a mejorar la situación solo en el corto plazo, y otras, que afectan las tasas de crecimiento del largo plazo. Se toman todas las variables que el modelo considera como significativas en el proceso de crecimiento, como exógenas, pero muestra la incidencia de estas en el proceso de crecimiento. El modelo utiliza la función de producción Cobb-Douglas.

Definiendo las variables, tenemos que:

$$Y = AK^a L^{1-a}$$

K = Capital total
L = Fuerza laboral o trabajo total.
A = Nivel de tecnología
Y = Producto
a = Fracción del producto producida por el capital, o coeficiente de los rendimientos marginales decrecientes.

En el modelo de crecimiento neoclásico, el crecimiento es exógeno: queda fuera del modelo, es decir, que no se explica mediante el modelo sino que se parte de la base de que tiene un valor concreto. Esto simplifica el modelo pero no explica cómo o por qué crecen las economías. La teoría del crecimiento endógeno trata de interiorizar el crecimiento. Esto implica explicar el crecimiento en un modelo de la economía. Las investigaciones realizadas en esta área se han centrado en los aumentos del capital humano (p.ej. de educación) o del cambio tecnológico (p.ej. la innovación).

Los límites del crecimiento

El **debate sobre los límites del crecimiento** trata sobre el impacto ecológico del crecimiento y la creación de riqueza. Muchas de las actividades necesarias para el crecimiento económico hacen uso de fuentes de energía no renovables. Numerosos investigadores creen que estos efectos ambientales continuados pueden tener a su vez un efecto sobre los ecosistemas mundiales.

Afirman que los efectos acumulados sobre los ecosistemas imponen un límite teórico al crecimiento. Algunos recurren a la arqueología para citar ejemplos de culturas que parecen haber desaparecido porque crecieron más allá de la capacidad de sus ecosistemas para albergarlas. Su predicción es que los límites al crecimiento podrían acabar haciendo imposible el crecimiento basado en el consumo de fuentes de energía. La solución que proponen es aplicar los principios del Decrecimiento: es decir, reducir el consumo y la producción hasta niveles en los que los recursos se puedan regenerar de forma natural, a la par que se distribuye la riqueza de los países ricos al resto del mundo. Este concepto no debe ser confundido con el de desarrollo sostenible, pues este último cree que sí sería posible continuar aumentando el crecimiento, a la par que se protegiese el medio ambiente.



Otros son más optimistas y creen que, si bien pueden detectarse efectos ambientales locales, los efectos ecológicos a gran escala son menores. Los optimistas afirman que si estos cambios ecológicos a escala mundial existen, el ingenio humano encontrará la forma de adaptarse a ellos.

El ritmo o tipo de crecimiento económico puede tener importantes consecuencias para el medio ambiente (el clima y el capital natural de los ecosistemas). La preocupación por los posibles efectos negativos del crecimiento sobre el medio ambiente y la sociedad ha llevado a ciertos sectores científicos a defender niveles de crecimiento menores, de donde viene la idea del **crecimiento económico** y los partidos verdes, que piensan que las economías nacionales son parte de una sociedad mundial y de un sistema ecológico global, por lo que no pueden explotar su capacidad de crecimiento natural sin dañarlos.

El científico canadiense David Suzuki afirmó en los años 90 que los ecosistemas sólo pueden soportar un crecimiento anual de entre un 1,5 y un 3 % anual, y que por lo tanto cualquier intento de conseguir mayor rendimiento por parte de la agricultura o los bosques necesariamente acabará por canibalizar el capital natural del suelo o los bosques. Hay quien piensa que este argumento se puede aplicar incluso a las economías más desarrolladas. Los economistas convencionales opinan que las economías avanzan gracias a los avances tecnológicos, por ejemplo: ahora tenemos ordenadores más rápidos que hace un año, pero no necesariamente un número mayor de ordenadores. Quizá nos hayamos librado de las limitaciones físicas apostando más por el conocimiento que por la producción física.

El intento de promover el crecimiento económico por encima de cualquier otra consideración mensurable es un síntoma de lo que se conoce como productivismo, un término que se suele utilizar en tono despectivo.

3 LA NUEVA ECONOMÍA - SCHUMPETER⁸

Uno de los objetivos de los investigadores, economistas y muchas otras profesiones es inquirir sobre los factores que afectan el desarrollo de las sociedades y más aún el crecimiento de las economías. En este capítulo tratamos de relacionar el hecho de cómo es que el progreso tecnológico pueden afectar y hasta cierto punto ser el principal determinante del desarrollo de los países, por medio de las fluctuaciones económicas que estas generan. No es posible abordar el tema sin las ideas de Schumpeter, puesto que el proceso que menciona, léase el de destrucción creadora, se ha convertido en un eje fundamental para explicar el paso sobre el cual las viejas tecnologías son absorbidas por las nuevas, producto de la innovación, adicionalmente como este cambio de tecnología llega a afectar la estructura de las industrias.



Los aportes de Schumpeter

En principio Schumpeter reconoce al Capitalismo como un proceso de evolución, y todos sus problemas fundamentales parten del hecho de que es un proceso de evolución; y segundo, que esta evolución no consiste en los efectos de los factores externos (incluso factores políticos) sobre el proceso capitalista, ni en los efectos de un lento crecimiento del capital, de la población, etc..., sino en una especie de mutación económica, a la que da el nombre de innovación.

Ahora bien, la vida económica experimenta cambios continuos que evolucionan con el tiempo, pero la deficiencia de la mayoría de estos razonamientos es que estas transformaciones caen en un análisis estático, sin embargo éste no puede predecir las consecuencias de alteraciones discontinuas en la forma tradicional de realizar las cosas; tampoco puede explicar el porqué de tales revoluciones productivas, ni de los fenómenos que la acompañan. Solo se puede investigar la nueva posición de equilibrio posteriormente a la realización de las alteraciones. El fenómeno, sin embargo, es la ocurrencia de los cambios "revolucionarios", el problema del desenvolvimiento económico en un sentido muy estrecho. Es por ello que el razonamiento de Schumpeter se distingue de los análisis tradicionales, para analizar la evolución de tales alteraciones. Se entienden como desenvolvimiento solamente los cambios de la vida económica que no hayan sido impuestos a ella desde el exterior, sino que tengan un origen interno.

En ese sentido las innovaciones (vistas por la economía neoclásica como factores endógenos al sistema) impulsan el desarrollo de la economía. El desenvolvimiento, en este caso, se define como la puesta en práctica de

8 Este capítulo está tomado de Manuel Mendoza "Schumpeter en América Latina"-UNAM, 2004.

nuevas combinaciones. Este concepto cubre cinco casos:

- 1) La introducción de un nuevo bien, o el perfeccionamiento de alguno ya producido.
- 2) La entrada de un nuevo método de producción.
- 3) Por la apertura de nuevos mercados.
- 4) La conquista de una nueva fuente de aprovisionamiento de materias primas o de bienes semi manufacturados.
- 5) La creación de una nueva organización de cualquier industria, como la de una posición de monopolio o bien la anulación de una situación de monopolio existente con anterioridad.

Además de lo anterior, existe un actor principal sobre el cual debe caer el desarrollo de las innovaciones: El empresario/a. Es importante mencionar a un mecanismo complementario que facilita el proceso: el crédito. Como sabemos, las motivaciones de empresarios y empresarias son el obtener ganancias extraordinarias y el de generar una posición de dominio en el mercado.

La crítica a la visión neoclásica

Los modelos neoclásicos postulan la existencia de una función de producción a partir de dos factores: el trabajo y el capital, con rendimientos constantes a escala y rendimientos decrecientes en cada factor. Es importante notar que en ausencia de progreso técnico, a largo plazo la tasa de crecimiento del PBI por habitante tenderá a cero. El cambio tecnológico desde este punto de vista es considerado exógeno al sistema. Tal exogeneidad implica que el progreso tecnológico se produce sin la intervención de los agentes económicos.

Más tarde, ya iniciada la década del noventa se da a luz a los modelos de crecimiento endógeno donde se niega la exogeneidad del progresos tecnológico, con lo que se cuestiona el carácter decreciente de los rendimientos marginales de los factores, como el capital físico y humano. Paul Romer es ciertamente el principal expositor de esta corriente. Se empieza a hablar de la economía de las ideas, puesto que son estas las que impulsan las innovaciones. En ese sentido, las ideas son muy diferentes de los demás bienes económicos. Debido a que la idea puede ser consumida con facilidad (al ser correctamente transmitida), y su producción implica costos fijos significativos, posee una de las cualidades de los bienes públicos. Las ideas son no rivales, es decir que una vez que se han inventado, pueden ser usadas por otros, sin costos adicionales significativos. Esta característica implica la importancia de tener el poder de excluir de su uso gratuito a otros, para poder generar



beneficios en la comercialización. Es aquí donde entran en juego los derechos de propiedad, que permiten aplicar un precio de mercado más alto que el costo marginal (el cual tiende a cero) para obtener estas ganancias.

Tecnologías y cambios de paradigma

La ocurrencia de los ciclos económicos, según los supuestos schumpeterianos, se debe a la búsqueda de ganancias extraordinarias y a la diferenciación del desempeño de los entes económicos o de gobierno, que hallan en la tecnología su principal fuente. Esos cambios pueden ser ampliados o radicales (discontinuos), dependiendo del sector económico considerado. Algunas veces, tales cambios tienen un impacto tan arrasador y profundo que alteran el propio sentido en que la sociedad se organiza. Cuando eso ocurre, estamos hablando de cambios de paradigma. En ese sentido, los efectos de los cambios tecnológicos no se restringen solamente al ámbito económico. Ellas provocan transformaciones, algunas veces profundas, en las instituciones y en la manera que los hombres controlan el propio proceso productivo.

Dado que las tecnologías, a partir de las innovaciones, describen todo un proceso de evolución desde que nacen hasta que alcanzan un grado de madurez, juegan un papel importante en los países que no pueden producir inicialmente dichas tecnologías, sino que las adoptan importándolas, una vez producidas. Los países que realizan este proceso, alcanzan éxito si es que logran transformar e innovar a partir de la tecnología importada inicialmente. Según Pérez (2001) esto fue lo que ayudó al desarrollo e industrialización de los "tigres" asiáticos.

Además, el cambio tecnológico está estrictamente relacionado con la evolución del ciclo del producto; la migración de la producción desde el país de origen a otros países avanzados, y luego a los menos desarrollados, explicaría uno de los procesos observados por Leontief, según el cual las exportaciones de los Estados Unidos tenían un mayor contenido de mano de obra que sus importaciones. Esta situación, paradójica para el país líder en materia de tecnología, se relacionaba con las características cambiantes de las tecnologías en evolución. Las tecnologías tienden a hacer uso más intensivo de mano de obra durante sus fases iniciales y a utilizar personal relativamente costoso de alto conocimiento y calificación. En cambio, cuando se aproximan a la madurez, ya están utilizando procesos altamente estandarizados, mecanizados y automatizados.

La evolución tecnológica es un proceso complejo, dado que las tecnologías se interconectan en sistemas y éstos, a su vez se entretajan y son interdependientes, tanto entre sí como en relación con el entorno físico. Por consiguiente, cada revolución tecnológica es un conjunto de sistemas tecnológicos que gradualmente crean las condiciones necesarias para la

aparición de nuevos sistemas, todos los cuales siguen principios similares y cuentan con los mismos factores externos.

Ahora bien, fenómenos como la globalización y la tendencia hacia la descentralización política también guardan estrecha relación con el cambio de paradigma, con las nuevas posibilidades que ofrece y con la manera más eficaz de aprovecharlas. Puede considerarse, entonces, que la descripción schumpeteriana de las revoluciones tecnológicas como procesos de "destrucción creadora" no se aplica sólo a la economía sino también a las políticas y las instituciones.



Sin embargo, el proceso de transformación no es fácil; la transición a las nuevas prácticas puede demorar dos o tres décadas. Pero, a la larga, el nuevo paradigma se convierte en el sentido común general y se considera como el estado natural y normal.

Los recién llegados, es decir, los que no han tenido una experiencia exitosa con el paradigma anterior, pueden reorientar sus esfuerzos hacia el aprendizaje de las nuevas prácticas, mientras los líderes establecidos tienen que "desaprender" gran parte del viejo paradigma y adoptar el nuevo. Mucha de la experiencia adquirida y una cantidad considerable de las inversiones realizadas en el contexto anterior se vuelven obsoletas y tienen que ser reemplazadas. El proceso de renovación es largo y difícil, por lo que los recién llegados tienen cierta ventaja, la que puede ser respaldada con inversiones tempranas en la nueva infraestructura y la creación de instituciones adecuadas para facilitar el proceso.

4 LA COMPETITIVIDAD Y LA TEORÍA DE LOS CLUSTERS

La competitividad se define como la capacidad que tiene una empresa, país o región de vencer a sus rivales en los mercados en los que participa. Al vencer a sus rivales y ampliar su participación en el mercado, la empresa o nación, está siendo más competitiva que las otras. Si, por el contrario, la empresa o región, pierde mercado y reduce sus ventas, entonces está perdiendo competitividad o está siendo menos competitiva. Los dos factores más importantes para triunfar en los mercados son la calidad y el precio de los productos y servicios; si el producto es de mayor calidad o tiene un menor precio, probablemente vencerá a sus rivales; ahora, si tiene ambos, será imbatible.

De acuerdo a Michael Porter, la competitividad se define por la productividad con la que un país utiliza sus recursos humanos, económicos y naturales. Para

comprender la competitividad, el punto de partida son las fuentes subyacentes de prosperidad que posee un país. El nivel de vida de un país se determina por la productividad de su economía, que se mide por el valor de los bienes y servicios producidos por unidad de sus recursos humanos, económicos y naturales. La productividad depende tanto del valor de los productos y servicios de un país -medido por los precios que se pagan por ellos en los mercados libres- como por la eficiencia con la que pueden producirse. La productividad también depende de la capacidad de una economía para movilizar sus recursos humanos disponibles.



Por tanto, la verdadera competitividad se mide por la productividad. La productividad permite a un país soportar salarios altos, una divisa fuerte y una rentabilidad atractiva del capital. Y con ello, un alto nivel de vida. Lo que más importa no es la propiedad o las exportaciones o si las empresas son de propiedad nacional o extranjera, sino la naturaleza y la productividad de las actividades económicas que se desarrollan en un país determinado. Y las industrias puramente locales sí contribuyen a la competitividad porque su productividad no sólo fija el nivel de los salarios en cada sector, sino también tiene un impacto importante sobre el coste de la vida y el coste de hacer negocios en ese país.

Según el mismo Porter existe cuatro factores pueden ser determinantes en la competitividad:

1. La dotación del país, en términos de cantidad y calidad de los factores productivos básicos (fuerza de trabajo, recursos naturales, capital e infraestructura), así como de las habilidades, conocimientos y tecnologías especializados que determinan su capacidad para generar y asimilar innovaciones.
2. La naturaleza de la demanda interna en relación con la oferta del aparato productivo nacional; en particular, es relevante la presencia de demandantes exigentes que presionan a los oferentes con sus demandas de artículos innovadores y que se anticipen a sus necesidades.
3. La existencia de una estructura productiva conformada por empresas de distintos tamaños, pero eficientes en escala internacional, relacionadas horizontal y verticalmente, que aliente la competitividad mediante una oferta interna especializada de insumos, tecnologías y habilidades para sustentar un proceso de innovación generalizable a lo largo de cadenas productivas.
4. Las condiciones prevalecientes en el país en materia de creación, organización y manejo de las empresas, así como de competencia, principalmente si está alimentada o inhibida por las regulaciones y las actitudes culturales frente a la innovación, la ganancia y el riesgo.

En su conjunto, estos cuatro factores determinantes de la competitividad de una nación forman una suerte de sistema dinámico que no se limita a la sumatoria de sus partes, y que funciona como un todo.

En la actualidad, uno de los comunes denominadores más notorios entre la inmensa mayoría de los países en las esferas económica y política es que en mayor o menor grado éstos se hallan empeñados en las tareas conceptuales, políticas y programáticas para redefinir el papel del Estado en la promoción y regulación de la actividad económica.

Se necesita formular e instrumentar una política industrial que permita a su aparato productivo generar las ventajas competitivas requeridas para una inserción exitosa a la dinámica de la economía mundial. Conviene asimismo, erradicar el malentendido que identifica fomento con protección. En un entorno de profundos rezagos estructurales y de numerosos problemas de competitividad, la carencia de mecanismos de fomento ha sido una de las principales deficiencias de la estrategia modernizadora.

El propio Michael Porter fue evolucionando en su concepto de competitividad: empezó con la competitividad de las empresas, continuó con la competitividad de las naciones, y finalmente ha enfocado su atención en la competitividad de que se logra en los clusters. Esta nueva categoría económica sería la clave para entender tanto la competitividad de las empresas con la de las naciones. Estados Unidos, la primera potencia económica mundial es una nación competitiva porque está plagada de clusters competitivos. Allí está el secreto y la causa de la competitividad de los países y de las regiones. Por ello, es fundamental estudiar y conocer qué cosa son los clusters y cuál es su rol en el desarrollo económico nacional, regional y local.

Un **cluster** en el mundo industrial (o cluster industrial) es una concentración de empresas relacionadas entre sí, en una zona geográfica relativamente definida, de modo de conformar en sí misma un polo productivo especializado con ventajas competitivas.

Ejemplos de clusters son Silicon Valley en California (Estados Unidos) donde, se concentra un gran número de empresas de tecnología (microelectrónica, tecnologías de la información y biotecnología) y Kista, su contraparte sueca. En Detroit (conocida también como Motor City) se concentra la fabricación de automóviles.

En España, existen ejemplos relativamente recientes en lo que ha constitución de clusters se refiere. Este es el caso del Cluster de Empresas Pesqueras, creado a finales del 2004 y que agrupa a más de 120 empresas de pesca distribuidas en más de 28 países. Un grupo de empresas es una concentración geográfica de empresas interconectadas, suministradores e instituciones asociadas en un campo particular. Se considera que los clústers aumentan la productividad con la que las empresas pueden competir a nivel nacional y mundial.

El clúster industrial, es también conocido como clúster de negocios, clúster competitivo, o clúster porteriano, y fue introducido y popularizado por Michael Porter en su libro "The Competitive Advantage of Nations" (1990). La importancia de la geografía económica también fue resaltada por Paul Krugman en "Geografía y Comercio" (1991). El desarrollo de clústers se ha convertido en un foco de atención de muchos programas gubernamentales. El concepto subyacente, que los economistas se han referido como las economías de aglomeración, se remonta a 1890, y en los trabajos de Alfred Marshall.

Tras el desarrollo del concepto de redes interorganizacionales en Alemania y en el desarrollo práctico de Clústers en el Reino Unido; muchos perciben que haya cuatro métodos con los que se puede identificar un Clúster:

- 1 - El Clúster Geográfico (agrupación de empresas e instituciones en una misma ciudad, localidad o región);
- 2 - Clústers Sectoriales (Clústers de empresas que operan en conjunto con el mismo sector comercial, por ejemplo marina (SE Inglaterra; Cowes y ahora Solent) y fotónica (Aston, Birmingham));
- 3 - Clúster Horizontales (interconexiones entre las empresas en un nivel de compartir los recursos. Por ejemplo: la gestión de los conocimientos);
- 4 - Clúster Vertical (es decir, un clúster de suministros en cadena)



Objetivos

Michael Porter afirma que los clústers tienen el potencial de afectar a la competencia de tres maneras:

- Por el aumento de la productividad de las empresas del grupo,
- Por impulsar la innovación en el campo,
- Por estimular nuevas empresas en el campo.

Tipos

En general se reconocen dos tipos de agrupaciones (clusters) de empresas, sobre la base de distintos tipos de conocimientos:

- Clusters Techno - Son grupos orientadas a la alta tecnología, bien adaptados a la economía del conocimiento, y suelen tener como núcleo universidades de renombre y centros de investigación como el Silicon Valley.
- Clusters Basados en el know how- Estos grupos se basan en actividades más tradicionales que mantienen su ventaja en el know how a través de los años, y para algunos de ellos, a lo largo de los siglos. A menudo son específicos de la industria.

Un clúster de negocios es una locación geográfica donde:

- Se conjugan suficientes recursos y competencias y alcanzan un umbral crítico,
- El clúster les concede una posición clave en una determinada rama de actividad económica,
- Con una decisiva ventaja competitiva sobre otros lugares, o incluso de una supremacía mundial en la materia.

Proceso

El proceso de identificar, definir, y describir un clúster no está estandarizado. Los consultores económicos individuales y los investigadores desarrollan sus propias metodologías. Todo el análisis del clúster reposa en la evaluación de los patrones locales y regionales de empleo, basados en los códigos SIC.

Una alternativa a los clústers, que refleja el carácter distribuido de las operaciones al surgir de la globalización es Bujes y Nodos.

El caso de Silicon Valley

Por ejemplo, de mediados a fines del decenio de los 70s, varias empresas exitosas relacionadas con la tecnología de las computadoras surgieron en el Silicon Valley en California. Esto condujo a todo el que deseara crear una empresa inicial lo hiciera en Silicon Valley. El aumento en el número de arranques en Silicon Valley dio lugar a que una serie de empresas de capital de riesgo se reubicaran o expandieran sus oficinas en el Silicon Valley. Esto, a su vez alentó a más emprendedores a localizar a sus nacientes empresas ahí.

En otras palabras, los capitalistas de riesgo (los vendedores del financiamiento) y los emprendedores del punto.com (compradores de los financiamientos) se "conglomeraron" dentro y en los alrededores de una zona geográfica.

El efecto del clúster en el mercado de capital también llevó a efecto un clúster en el mercado de trabajo. Como un número cada vez mayor de empresas se pusieron en marcha en Silicon Valley, los informáticos, los programadores, los ingenieros, etc, se dieron cuenta de que se encontrarían más oportunidades de trabajo trasladándose a Silicon Valley. Esta concentración de personas técnicamente calificadas en el Valle significó que los emprendedores de todo el país sabían que sus posibilidades de encontrar candidatos al empleo con las debidas habilidades eran muy superiores en el Valle, lo que les dio un incentivo adicional a mudarse allí. Esto, a su vez, condujo a que trabajadores de la más alta tecnología se desplazaran hacia allí.

Generalización

El efecto del clúster puede ser más fácilmente percibido en cualquier aglomeración urbana, ya que la mayoría de los establecimientos comerciales del mismo tipo tenderán a agruparse de manera espontánea por categorías. Zapaterías (o tiendas de telas), por ejemplo, nunca están aislados de su competencia. En cambio, es mucho más común encontrar calles enteras de ellos, a pesar de que difícilmente hay una razón para que se agrupen en esa región específica.

Los gobiernos y las empresas a menudo tratan de utilizar el efecto clúster para promover un lugar particular como un lugar particularmente bueno para cierto tipo de negocios. Por ejemplo, la ciudad de Bangalore, en La India ha utilizado el efecto clúster con el fin de convencer a una serie de empresas de alta tecnología a instalar tiendas allí. Del mismo modo, la ciudad de Las Vegas se ha beneficiado a través del efecto clúster de la industria del juego.

El efecto clúster no es lineal ni eterno. Su influencia relativa viene dictada también por otros factores de mercado como los ingresos previstos, la fortaleza de la demanda, los impuestos, la competencia y la política. En el caso de Silicon Valley, como se ha dicho, por ejemplo, el aumento del hacinamiento en el valle condujo a la grave escasez de espacios de oficinas y residenciales, que a su vez ha obligado a muchas empresas a trasladarse a otros lugares como Austin, Texas y Raleigh-Durham, Carolina del Norte, incluso, aunque les hubiera gustado quedarse en el Valle.



Ejemplos de clusters exitosos a nivel mundial

- El Silicon Valley, en California en el ámbito de la tecnología informática
- Hsinchu Science Park
- El Napa Valley, la región vinícola de California
- Bangalore, en la India, para la subcontratación de software
- Arabia Saudita, en el ámbito de la Energía en Dhahran Techno - Valley.
- Israel, en el ámbito de las compañías de telecomunicaciones inalámbricas en la región de Silicon Wadi
- Grenoble, en Francia, para la Micro Tecnologías Nano con Minatec
- París, en Francia, para la Alta Costura
- Toulouse, en Francia, para el sector aeroespacial
- Oeiras, Portugal, de sus corporaciones de Tecnología de la Información, que se halla en Taguspark.

- Casablanca (Marruecos) Tecnoparque u los Parques Casa cerca de la costa.
- Kista Science City, fuera de Estocolmo, conocido como El Valle de móvil, casa de la gigante de telecomunicaciones Ericsson fue en el año 2000 como el mundo la segunda mejor ubicación para Tecnologías de la Información y la nueva economía.
- El Silicon Fen en Cambridge, Reino Unido, por la biotecnología y la tecnología de las computadoras
- Antwerp, un centro de diamantes
- Rotterdam, el principal puerto de contenedores
- Albany Tech Valley, en el Estado de Nueva York, en la tecnología nano
- El grupo finlandés Marítimo
- La Asociación Fotónica Noroeste
- El Clúster New Jersey de ciencias de la vida.
- EE.UU. en la producción de películas en Hollywood
- El Reino Unido después de la industria de post- producción en distrito Soho de Londres
- EE.UU. la concentración de plantas de producción de automóviles en Detroit
- El Cluster de Wessex Media WMG británico Cluster Regional sectorial de los especialistas que operan en la industria de producción de cine y TV
- Consorcio Farnborough Aerospace asistido por su labor de colaboración con la Universidad de Kingston
- El sector financiero de Londres, conocido como 'The City' en el Este de Londres
- Fabricación de instrumentos quirúrgicos en Tuttlingen, Alemania.
- Technologiepark en Heidelberg, Alemania.
- EduCluster Finlandia, la Red de educación para negocios en Finlandia
- 22@Barcelona, distrito de la innovación de Barcelona (España) donde se concentra un elevado número de empresas de sectores emergentes como son el TIC, Media, Tecnologías Médicas y Energía.

Un ejemplo más cercano lo tenemos en Guadalajara, Jalisco, México; en donde existen tres clústers: el del calzado por la calle Federación, el del vestido por la Medrano, a partir de la calle 54 del Sector Reforma y el de la Joyería, en la Plaza Tapatía. Pero los clústers pueden ser más que meros amontonamientos de empresas de un mismo giro en un espacio geográfico dado. En Argentina existe uno muy notorio, el de los aceites comestibles, que ha crecido a tasas impresionantes y que ahora representa el treinta y tantos por ciento de las exportaciones de ese país.



5. EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO, EL CEPLAN Y LOS PLANES DE DESARROLLO EN EL PERÚ⁹

Cuando el candidato Ignacio Lula Da Silva ganó las elecciones presidenciales en Brasil, los inversionistas de todo el mundo temblaron. Un dirigente sindical, obrero metalúrgico, llegaba a la presidencia de la octava economía del planeta. ¿Seguiría las políticas de Fernando Enrique Cardoso, uno de los mejores presidentes que ha tenido nuestro vecino, o permanecería fiel a su pasado y sus ideas izquierdistas? Muchos pensaron que haría lo segundo, y vendieron sus acciones y bonos brasileños, y las bolsas de valores se vinieron abajo, comenzando por la de Sao Paulo.

A los pocos meses, en enero del 2003, asume la presidencia y comienza a tomar sus primeras decisiones, y muchas, por no decir todas, eran muy sensatas, y significaban una continuidad con lo bueno que había hecho Cardoso. Los meses siguientes siguió en la misma dirección, recuperando el crecimiento, creando el clima propicio para las inversiones, logrando atraerlas aún más que el gobierno anterior. Es cierto que Lula tiene sus propios méritos que explican estos éxitos, pero no cabe duda que el sistema de planeamiento que tiene Brasil jugó un papel central para asegurar la continuidad de las políticas de Estado que el país exhibe.

Desde los 50s en que fue creado, el sistema de planeamiento ha jugado un papel central en el desarrollo brasileño. Uno de sus primeros jefes, Delfim Neto, que permanecía mientras los presidentes militares cambiaban, fue el principal artífice del "milagro brasileño", que convirtió a Brasil en una potencia mundial.

Bueno, de eso se trata en el Perú. En el año 2002 el Acuerdo Nacional definió como una de las políticas de Estado de largo plazo contar con un sistema de planeamiento estratégico con una entidad rectora que sería el CEPLAN. Luego de varios meses de trabajo, la Comisión encargada de diseñar el sistema y el CEPLAN entregó al gobierno una propuesta que luego fue presentada al Congreso y hoy se ha convertido en Ley aprobada.

¿Qué es el planeamiento estratégico?

El planeamiento estratégico es una herramienta de gestión que se comenzó a gestar en la década de los 60s en Estados Unidos. Las pioneras fueron las empresas consultoras McKinsey y Co. de Nueva York y Boston Consulting Group (BCG).

Tiene su base, por supuesto, en la actividad de planear, tan antigua como la humanidad. Como dijo Russell Ackoff del Wharton Business School, la Planeación es el proceso de establecer objetivos y escoger los medios más apropiados para el logro de los mismos. La planeación se anticipa a la toma de

9 Es una edición de un trabajo previo del autor para Propuesta Ciudadana, del año 2006.

decisiones. Es un proceso de decidir antes de que se requiera la acción. Sobre esta base se construyeron las diferentes ramas del planeamiento, las que podemos llamar de tradicionales, como el planeamiento operativo, la planificación central, el planeamiento del desarrollo económico y social, entre las principales.

Al concepto de planeamiento se le añade el de estrategia; labor que realizan Bruce Henderson, Kenishi Ohmae y Henry Mintzberg, entre muchos otros; introduciendo el factor del largo plazo, las relaciones Internas-Externas, la prospectiva y la construcción de futuros. Con la suma sinérgica de estos dos elementos se llega al moderno concepto del planeamiento estratégico.



A lo largo de estas cuatro décadas, el planeamiento estratégico se ha ido perfilando como un proceso que involucra las siguientes etapas y momentos:

1. Establecimiento de una **Visión de futuro** para la empresa, institución, región o país; la que generalmente involucra la utilización de una metodología participativa ya que se trata de una visión compartida.
2. Encontrar una **Misión** que orienta la actividad de la organización (no se utiliza en el caso de regiones y países), le da sentido y propósito a sus miembros. La misión se usa sólo en el caso de los planes estratégicos institucionales de los gobiernos regionales y locales, y no debe aparecer en los Planes de Desarrollo Regionales y Locales pues no tiene mucho sentido hablar de una "misión" de la región o localidad.
3. Explicitar y reconocer cuáles son los **Valores y la cultura** que mantienen unida y cohesionan al grupo humano de la organización
4. Realizar un **Análisis estratégico** (también conocido como matriz FODA) en el que se confrontan las condiciones internas de la organización, región o país (fortalezas y debilidades) con las condiciones externas que tiene que enfrentar (oportunidades y amenazas); el que debe revisarse conforme van cambiando estas condiciones. En esta parte del proceso de planeamiento estratégico debe aparecer el **Diagnóstico** de la realidad regional o local que generalmente preside los planes tradicionales; es decir, no está ausente del proceso, pero se le ubica en un lugar más adecuado.
5. Definir los **Objetivos Estratégicos** que va a tener la organización, región o país; los que deben reflejar las prioridades que ya se han establecido por parte de los actores económicos y sociales. Otra forma de expresar las prioridades es definir algunos **ejes estratégicos** sobre los que se trazan los objetivos y actividades.
6. Determinar la mejor **Estrategia**, en el sentido de la ruta o camino a seguir para lograr los objetivos trazados; incluye la secuencia de actividades y la manera de sortear los obstáculos que inevitablemente se presentan.

7. Definir **Metas** (con indicadores) para cada uno de los objetivos y actividades principales.
8. Repartir las **Responsabilidades** de los diversos componentes de la organización en el cumplimiento de los objetivos, actividades y metas; paso indispensable para que no quede como una simple lista de buenos deseos.
9. Elaboración de un **Plan Estratégico** que incluya todos los elementos mencionados anteriormente
10. Crear un sistema de **Seguimiento y Evaluación** que permita conocer los logros, avances, detenciones y retrocesos en el camino trazado, determinando las causas que explican estos resultados; esto permite introducir las correcciones necesarias y retroalimentar todo el proceso de planeamiento estratégico. Los indispensables son: la visión, los objetivos estratégicos, el análisis estratégico

Si bien no todos los ejercicios de planeamiento estratégico, ya sea públicos o privados, incluyen la totalidad de estos diez elementos o pasos, sí tienen una mayoría de ellos. Los elementos centrales son la visión de futuro compartido, los objetivos estratégicos, el análisis estratégico, la elaboración de un plan estratégico, así como el seguimiento y evaluación. Sin la presencia de alguno de ellos, es difícil hablar de planeamiento estratégico.

Sin embargo la realidad en el Perú y América Latina muestra una amplia presencia de la planificación del desarrollo económico y social, como se le llama a la planificación tradicional, que es particularmente fuerte en el sector público. Incluso todavía persisten algunos rezagos de la planificación central socialista, vertical y autoritaria, aún cuando este sistema ha colapsado en el mundo.

En nuestro país, la planificación tradicional ha estado representada por el Instituto Nacional de Planificación (INP) que desde principios de la década del 60, época en la que fue creado, se encargó de llevar adelante los planes nacionales de desarrollo. La orientación tradicional que utilizó esta institución tenía tres rasgos característicos: (i) se basaba en el diagnóstico de la situación (es decir, en el análisis del pasado y del presente), (ii) se realizaba por un grupo de especialistas (por lo general bastante calificados) del INP, y (iii) los planes nacionales se basaban en los planes sectoriales.



Los problemas principales de esta orientación es que se ancla en el pasado, se empantana en los problemas (que no se resuelven a si mismos), da mayor espacio a la ideología y la discrepancia política, no recoge los aportes de los otros actores privados y de la sociedad civil, tiene un sesgo sectorial que debilita y margina el aporte regional y local al desarrollo.

No es que el diagnóstico sea innecesario y deba desaparecer del análisis, sólo que debe verse como punto de partida para encaminar a la organización, región o país hacia el futuro, que nos permite medir los avances y verificar si vamos en la dirección correcta. Es decir, el diagnóstico también forma parte del planeamiento estratégico, pero cumple un rol subordinado a la visión de futuro y al análisis estratégico (fortalezas, debilidades, oportunidades y riesgos)



Estas orientaciones más tradicionales han continuado hasta nuestros días y mantienen una fuerte influencia en las instituciones, entidades y personas que realizan el planeamiento, sobre todo en el sector público. Todas ellas realizan el planeamiento con la vieja plantilla, aún cuando le llaman planeamiento estratégico porque las leyes y disposiciones administrativas lo denominan así.

La presencia del pensamiento tradicional, y desconocimiento de las modernas técnicas de planeamiento estratégico, han posibilitado que la mayoría de planes de los gobiernos regionales, locales y aún de muchos ministerios y organismos públicos, sean de palabra estratégicos, pero en esencia son planes tradicionales sin mayor capacidad para orientar el desarrollo y modificar la realidad.

¿Cuáles son las orientaciones centrales del sistema de planeamiento estratégico en el Perú?

Las ideas básicas que han moldeado el sistema de planeamiento y que deben orientar su implementación y desarrollo, son las siguientes:

1. El futuro compartido

El planeamiento estratégico moderno tiene como punto de partida el futuro y no el pasado. Esta es la gran diferencia con la planificación tradicional, que tenía como punto de partida y principal preocupación el diagnóstico de la realidad, que como sabemos se presta a diversas interpretaciones, relieves los problemas (y no las oportunidades) y está sujeta a corrientes de pensamiento e ideologías. Este énfasis en el pasado explica en buena medida nuestra historia de desencuentros y enfrentamientos, y ha dificultado de manera sistemática la búsqueda de consensos. Por el contrario, concentrarnos en el futuro deseado, en las expectativas y aspiraciones de las peruanas y peruanos permite maximizar las coincidencias y los encuentros, trazando una cancha donde los acuerdos y los consensos no sólo son posibles sino altamente probables. La relevancia del futuro significa convertir a la prospectiva en la actividad fundamental del planeamiento estratégico.

2. Metodologías participativas

Alcanzar una visión compartida de futuro requiere necesariamente el uso extensivo de metodologías participativas en el planeamiento, pues no se trata

de la visión de un grupo de personas, de un partido o del gobierno de turno; es la visión de la sociedad en su conjunto. En el Perú se ha avanzado en este campo, pues desde hace varios años se vienen realizando ejercicios participativos para elaborar (i) Planes de Desarrollo Concertados y (ii) Presupuestos Participativos, tanto a nivel regional como local. No sólo representa una práctica democrática muy valiosa, sino también tiene la virtud de comprometer a las instituciones (públicas, privadas y sociedad civil) y personas participantes con los objetivos, actividades y metas trazadas en los planes. Esto también marca una diferencia sustancial con la planificación tradicional pues los planes nacionales se realizaban en las oficinas del INP (es verdad que con buenos profesionales que elaboraban documentos y estudios de calidad), lo cual no sólo era centralista sino que se realizaba alejado del sector privado.



3. Carácter Estratégico

En los últimos años se han elaborado en el Perú muchos de planes, en los que han participado miles de personas; planes sectoriales, departamentales, locales, institucionales, de diverso nivel y profundidad, con diversos métodos y tecnologías. Muchos de ellos, incluso se han llamado estratégicos. Sin embargo, la mayoría de ellos son extensos diagnósticos de la realidad económica, social, institucional y física, amplios listados de buenas intenciones, pero no son precisamente estratégicos. Lo estratégico significa lo sustancial, lo principal, lo determinante, los temas y decisiones que definen la situación y modifican la realidad en el sentido deseado. Esto significa que uno de los grandes esfuerzos (y ventajas) para tener un verdadero planeamiento estratégico es priorizar los objetivos, las metas, los ejes, las actividades, bajo el supuesto que siempre nos movemos en condiciones de escasez de recursos (con mayor razón en un país como el nuestro) y de tiempo, y que por lo tanto es indispensable trabajar con lo sustantivo, y saber dejar de lado lo secundario y lo intrascendente.

4. El eje del planeamiento es territorial y regional

Otro de los cambios sustanciales en el planeamiento estratégico moderno es tomar como base a los planes de desarrollo regional y local para elaborar los planes nacionales; a diferencia del pasado en que éstos se hacían sobre la base de los planes sectoriales. Este cambio se fundamenta en que, en el plano económico, los retos de la competitividad se enfrentan de manera territorial; las cadenas productivas y los clusters dinámicos que debemos construir tienen base regional y local. En este nivel hay que invertir en infraestructura, calificar recursos humanos, desarrollar tecnologías, simplificar los trámites, para vencer en la competencia mundial. En el plano social, igualmente, la lucha

contra la pobreza y contra la discriminación, la construcción de capital social, la movilización de la sociedad civil, junto con la construcción de Estado, son acciones locales, tienen base territorial.

5. Seguimiento y evaluación

Nuestra historia está plagada de planes, buenas intenciones y promesas que no se cumplen, que quedan en el papel, en palabras que se las lleva el viento. Esta es una de las explicaciones del desencuentro entre las autoridades y la ciudadanía que debilita la gobernabilidad de países como el nuestro. El planeamiento estratégico tiene como uno de sus componentes distintivos la construcción de una función de seguimiento y evaluación que se basa en un sistema de información que permite apreciar el avance en el cumplimiento de objetivos y metas a través del uso de indicadores de impacto, resultados y proceso, previamente consignados en los planes regionales, locales y sectoriales. Ello permitirá elaborar informes mensuales (o trimestrales) sobre el avance de los planes dirigidos a los niveles de toma de decisiones en el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. En especial, permitirá al gobierno tomar las acciones correctivas cuando los objetivos y las metas no se estén alcanzando, contribuyendo a corregir errores, ayudar y, eventualmente, sancionar a autoridades, anticipándose de esta manera a las protestas y conflictos potenciales.



6. Tercerización de los servicios

Sabemos, hoy día, que uno de los ejes de la reforma del Estado, y por lo tanto de la construcción de instituciones al servicio de las personas es evitar la burocratización y el centralismo, utilizando las capacidades que ya existen en la sociedad. Esto se logra aplicando extensamente la tercerización (outsourcing), que va a ser una de las características distintivas del CEPLAN y el sistema de planeamiento. Las actividades que impliquen la realización de estudios, investigaciones, diagnósticos, capacitación, asesorías, sistemas de información, evaluaciones, serán encargadas a las instituciones especializadas y de nivel de excelencia que ya existen en el país, como las universidades y centros de investigación.

7. Cabeza del sistema nacional de planeamiento estratégico

Al mismo tiempo que se afirma la necesidad de una institución pequeña y ágil como el CEPLAN que lidere este esfuerzo, también es necesario no perder de vista que se trata de construir un sistema de planeamiento estratégico del país que involucra a un conjunto muy amplio de instituciones públicas y privadas, sobre todo a nivel regional. No se trata de plantear sólo un think tank

independiente, no vinculado a las instituciones de planeamiento nacional y que sólo alimente con ideas, investigaciones y propuestas a los altos niveles de decisión del sector público y privado. Tiene que ser pequeño y flexible, pero no olvidar su rol de liderazgo del sistema.

8. Desarrollo Sostenible

Si bien el trabajo realizado se ha centrado en el diseño institucional, es claro que el sistema y el CEPLAN deben tener un objetivo claro, una orientación clara; deben contribuir en forma decisiva en el logro del Desarrollo Sostenible del país. Se trata de combinar creativa y sinérgicamente las políticas económicas, con las sociales, con las ambientales y las institucionales. Cada una de estas políticas tiene sus propios objetivos, instituciones e instrumentos. En lo económico se busca la competitividad, la eficiencia, la estabilidad, el crecimiento; en lo social se busca la igualdad de oportunidades, la equidad, la reducción de la pobreza, la construcción de capital social; en lo ambiental se busca la preservación de nuestros recursos naturales, la descontaminación, la sustentabilidad en el largo plazo; en lo institucional se busca la transparencia, la lucha contra la corrupción, la gobernabilidad y la garantía de los derechos humanos. De la alineación, equilibrio y complementariedad de estos cuatro niveles de políticas depende el futuro de nuestro país. Hoy día, desgraciadamente, cada nivel marcha por su cuenta, dándose codazos como es el caso de la minería con las comunidades campesinas y no hay ninguna institución encargada de coordinarlos y acercarlos.

Cuáles serían los retos principales del sistema de planeamiento y del CEPLAN:

- (i) Asegurar la continuidad de las políticas públicas. La diferencia entre un país desarrollado y uno subdesarrollado es que el primero mantiene las políticas de Estado aunque cambien los gobiernos, mientras que en el segundo se producen cambios de 180%, destruyendo muchos de los avances, bajo la idea que el anterior gobierno fue un desastre y el nuevo debe volver a inventar la pólvora. El CEPLAN debería hacer un análisis de qué es lo que ha funcionado bien, qué es lo que no ha resultado, y cómo se pueden corregir los errores, y, finalmente, en qué campos hay lugar para la innovación.
- (ii) Fortalecer e integrar los Planes de Desarrollo Concertados y los Presupuestos Participativos (regionales y locales). Con esto se está reafirmando el concepto de democracia participativa, necesario para comprometer a la población en su propio desarrollo y mejorar la gobernabilidad del país. El CEPLAN debe integrar todo este trabajo de bases, integrarlo y devolverlo en forma consolidada y priorizada; pues se corre el riesgo de frustrar esta masiva movilización de la población si no hay un retorno (feed back) a todas sus propuestas.
- (iii) Lograr el alineamiento de las políticas económicas, con las políticas sociales, las ambientales y las institucionales. Actualmente la PCM tiene

como función la coordinación inter sectorial (entre los ministerios), cosa que hace a medias, y que tiene el lastre de un Estado diseñado bajo los supuestos de la racionalidad científica de la modernidad en compartimentos estancos. Hoy día debemos entrar a un enfoque holístico e integrador de la post-modernidad, tanto a nivel de las políticas públicas como de la organización del Estado, y el CEPLAN sería la entidad encargada de liderar este proceso.

- (iv) Profundizar las alianzas público privadas. En la medida que los Estados están concentrando sus actividades en los servicios básicos para la población, la responsabilidad de crear riqueza, empleo y bienestar recae en el sector privado. Sin embargo, para lograrlo, para ser competitivo, eficiente y poder extenderse hasta el último rincón del país, el sector privado requiere de las condiciones necesarias, muchas de las que le brinda un buen funcionamiento de Estado.

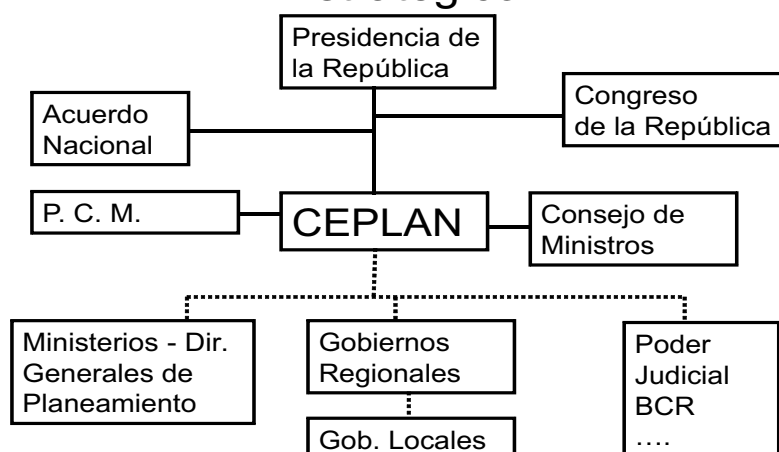
El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el CEPLAN

El diseño básico del sistema de planeamiento estratégico para el Perú que realizó la Comisión de Alto Nivel creada por el gobierno de Alejandro Toledo¹⁰ se nutrió de las reflexiones del ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social) y de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), así como de la experiencia de las principales instituciones de planeamiento de la región: Departamento Nacional de Planeamiento (DNP) de Colombia, Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión Pública del Brasil, Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) de Chile y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) del Uruguay.

Siguiendo estas orientaciones y confrontándolas con las características del país, se propuso que el Sistema de Planeamiento peruano tuviera como ente rector al CEPLAN y como cabeza a la Presidencia de la República. Es decir, el CEPLAN debía depender de la presidencia, de acuerdo al esquema que sigue:

10 El 6 de noviembre del 2003 se publica la Resolución Suprema No. 324-2003-PCM constituyendo una "Comisión de Alto Nivel para proponer las medidas necesarias para crear y poner en operación el Centro de Planeamiento Estratégico", firmada por el Presidente de la República y la Presidenta del Consejo de Ministros (Beatriz Merino). Integraron la Comisión: Manuel Rodríguez, Juan Julio Wicht, Fernando Zavala, Luis Guiulfo y Fernando Villarán, quien la presidió. Se determinó que la Comisión contara con una Secretaría Técnica de apoyo a cargo de la Secretaría de Gestión Multisectorial de la PCM.

Sistema de Planeamiento Estratégico



El CEPLAN dependería funcionalmente de la Presidencia de la República, aunque administrativamente y presupuestalmente tendría un vínculo con la Presidencia del Consejo de Ministros-PCM (ya que la presidencia no tiene pliego presupuestal). Establecería relaciones muy estrechas con el Acuerdo Nacional (del cuál proviene y toma como modelo de participación Estado-Sociedad Civil-Partidos) y con el Congreso de la República, con el que coordinará para lograr una correspondencia entre los planes nacionales y la agenda legislativa. Al pertenecer administrativamente dentro de la PCM apoyaría sus gestiones de coordinación interministerial y otras responsabilidades multisectoriales, y sería parte del Consejo de Ministros para poder tratar de igual a igual con los sectores, aunque sin tener una responsabilidad directa con las decisiones políticas que este tomen (de allí la propuesta que tenga voz pero no voto en el Consejo de Ministros).

Las relaciones funcionales más estrechas serían con los gobiernos regionales y locales, no sólo porque son estas instancias las que más requieren del planeamiento para realizar adecuadamente sus funciones, sino también porque de ellas van a salir los principales insumos para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN). El CEPLAN, como cabeza del sistema establecerá las normas y estándares necesarios que debe cumplir los diversos planes (actualmente es el MEF el que tiene esta función) elaborados por los gobierno regionales y locales, recogiendo la valiosa experiencia de los planes de desarrollo concertados (PDCs) y los Presupuestos Participativos (PPs). Para que los gobiernos regionales y locales puedan desempeñar adecuadamente estas nuevas funciones recibirán la capacitación, asesoría y asistencia técnica del CEPLAN, ya sea en forma directa, como a través de instituciones regionales especializadas en Planeamiento, como pueden ser las universidades y los institutos de investigación.

Un tratamiento similar de parte del CEPLAN recibirían los ministerios, OPDs, organismo públicos, y unidades ejecutoras o demás instituciones públicas que

forman parte del sistema nacional de planeamiento, en lo que se refiere a capacitación, asesoría y asistencia técnica, aunque ciertamente será después de cumplir con los requerimientos de los gobiernos regionales y locales.

Una relación diferente es la del CEPLAN con el Congreso de la República y los organismos constitucionalmente autónomos como el BCR, el Poder Judicial, entre otros, pues ellos no son parte del poder ejecutivo y por lo tanto no tienen una obligación de cumplir las disposiciones del mismo. Aquí el trabajo es de coordinación y convencimiento.

Otro de los campos complejos en cuanto al sistema nacional de planeamiento es el de las relaciones entre el CEPLAN y el sector privado, ya sea empresarial, académico, de investigación, de promoción, cuyo involucramiento y compromiso es absolutamente clave para el éxito de los planes nacionales, regionales y locales. Como esta relación no es formal, ni implica obligación alguna de las partes, y por tanto es de naturaleza libre y democrática, cabe al CEPLAN realizar un esfuerzo especial para interesar, convencer y involucrar al sector privado en todas las fases del planeamiento. En el pasado esta relación Estado-Sector Privado en el campo del planeamiento ha sido muy mala, así que hay aquí un terreno por recuperar. Sólo el trabajo de calidad y transparente del CEPLAN podrán crear las bases para una relación de confianza, condición fundamental para que el sistema de planeamiento funcione y se convierta en instrumento clave para el desarrollo económico y social del Perú.

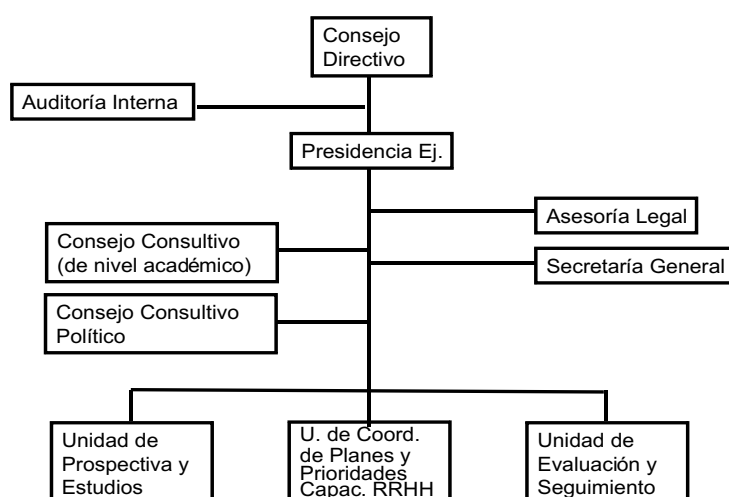
La organización del CEPLAN

Después de una larga experiencia en apoyar y asesorar en la creación y funcionamiento de los organismos de planeamiento en América Latina y el Caribe, el ILPES, decidió realizar un balance de su trabajo y poner al día sus propios conceptos sobre planificación del desarrollo, incluyendo las lecciones aprendidas durante la década de los 90. El entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo, que a su vez había sido Jefe del Departamento Nacional de Planificación (DNP) de Colombia por espacio de dos años, organizó seminarios y talleres, contratando a expertos de la región y de países desarrollados, cuya labora fue plasmada en varios documentos, en particular en el documento denominado "Las funciones básicas de la Planificación". Esta publicación resume todas las discusiones, en las que se analizó qué cosas funcionaron en estos 40 años y qué cosas e ideas si se mantuvieron y se mejoraron a lo largo del tiempo.

Todo este esfuerzo colectivo de reflexión latinoamericano llega a la conclusión de que el planeamiento en el siglo 21 se puede resumir en tres funciones básicas: (i) la prospectiva, (ii) la coordinación intersectorial e interregional, y (iii) el seguimiento y la evaluación. La organización de las instituciones debía, entonces, girar en torno a estas funciones básicas.

De acuerdo a estas orientaciones aplicadas a las características del Perú se propuso para el CEPLAN una organización interna con los siguientes componentes centrales:

Organización Interna



Su órgano máximo sería el Consejo Directivo, donde participan el Estado, la Sociedad Civil y los representantes de los gobiernos regionales y locales. Tendría una presidencia ejecutiva que representaría al CEPLAN en el Consejo de Ministros y ante la sociedad. Existirían dos comisiones consultivas, una de carácter académico, con representantes de las universidades, los centros de investigación, los "think tanks" públicos y privados, entre otros; y otra política, con representantes de los partidos políticos, la que les permitiría conocer los avances del planeamiento para poder elaborar sus propios planes de gobierno, y también canalizar sus propuestas para la elaboración de los planes nacionales. Contaría con los órganos de apoyo administrativo, legal y de control que corresponden a los organismos públicos descentralizados (OPD).

Tendría tres unidades de línea a cargo de las tres funciones básicas que se han definido para la institución: (i) Unidad de Prospectiva y Estudios, que se encargaría de definir los estudios e investigaciones necesarias, elaborar los términos de referencia y seleccionar a las entidades que los ejecutarían. (ii) Unidad de Coordinación y Planes Estratégicos que tendría a su cargo la relación con todas las unidades del sistema de planeamiento estratégico, principalmente en las regiones y localidades del país; estaría encargada de la capacitación y asesoría a las entidades miembros del sistema nacional, y de establecer las normas y parámetros de los diversos planes regionales, locales, sectoriales, multisectoriales, y prioritarios; se encargaría de elaborar el PEDN sobre la base de los insumos proporcionados por las regiones y los sectores. (iii) Unidad de Evaluación y Seguimiento, encargada de montar el sistema nacional que permita seguir los planes, medir sus resultados (de acuerdo a los indicadores previamente definidos) y señalar las responsabilidades sobre su cumplimiento o no.

Sería una organización pequeña y moderna, sin mayores jerarquías, con unidades que gocen de bastante autonomía, con personal muy calificado, y

canales de participación y comunicación muy fluidos. Su fortaleza estará en las relaciones y alianzas que logre establecer con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, y no tanto en su presupuesto y número de personal.

El 5 de mayo del 2005 se aprobó la Ley de creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SNPE) y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico del Perú (CEPLAN) - Ley No. 28522, culminando un largo proceso que empezó con los debates en el Acuerdo Nacional en los años 2001 y 2002. La Ley aprobada mantiene las orientaciones básicas que propuso la Comisión de alto nivel encargada de elaborar un anteproyecto de ley, que luego de una amplia y democrática consulta, fueron aprobados por el Consejo de Ministros y presentados al Congreso el 28 de julio de 2004 por el propio Presidente de la República.

Los alcances, objetivos, finalidad, funciones y organización de las instancias del sistema de planeamiento contenidas en la Ley muestran: (i) una clara orientación hacia la construcción de una visión de futuro compartido, (ii) el uso de metodologías participativas para recoger las propuestas de regiones, sectores, sector privado y sociedad civil, (iii) enfatizar el carácter estratégico (y no coyuntural, circunstancial o secundario) de los temas y aspectos a investigar, trabajar y resolver, (iv) convertir el planeamiento del desarrollo local y regional en el eje del planeamiento nacional, superando el enfoque sectorial y centralista del pasado, (v) establecer un efectivo sistema de seguimiento y evaluación que acabe con la promesa fácil y la letra muerta, (vi) utilizar toda la capacidad de investigación y análisis de la academia e intelectualidad nacional e internacional, (vii) se comprometa con el logro de un desarrollo sostenible en el plano económico, social, político y ambiental.

Como se sabe, esta ley ha sido derogada por el DL 1088 dado el 28 de junio del 2008. La modificación más importante de DL respecto a la Ley anterior es (i) que su presidente ya no forma parte del Consejo de Ministros; (ii) ya no depende del Presidente de la República, sino de la la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM); (iii) se cambia la composición del Consejo Directivo del CEPLAN al reducir sus miembros eliminando la presencia de los partidos políticos (cosa que fue criticada oportunamente por los diversos expertos que participamos en el diseño de la institución). De estos cambios en único rescatable es el final; los dos primeros son muy cuestionables porque le quitan peso y nivel al CEPLAN.

La principal responsabilidad del CEPLAN y el sistema de planeamiento es elaborar el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) que contenga las principales orientaciones del desarrollo económico, social, ambiental e institucional del país. Este plan debe cumplir con los estándares internacionales en cuanto a calidad, coherencia y pertinencia. Esto significa que: (i) debe ser corto (no más de 80 páginas) conteniendo sólo lo sustantivo y central, (ii) incluir una visión con la que se identifiquen todos los peruanos y peruanas, (iii) plantear los objetivos nacionales de desarrollo en los cuatro

campos mencionados (económico, social, ambiental, institucional-democrático) expuestos de manera priorizada, (iv) establecer metas cuantificables para los objetivos, con indicadores verificables, (v) identificar las principales oportunidades internacionales para el país, así como las principales fortalezas del Perú (secundariamente, también debe incluir las debilidades y amenazas que enfrenta), (vi) diseñar las estrategias (camino a seguir, secuencia de actividades) para lograr estos objetivos y sus metas, (vii) proponer los actores y sus responsabilidades para con los objetivos, metas y actividades importantes (preferentemente actores voluntarios, públicos y privados, que hayan participado en la elaboración del plan), (viii) establecer un sistema de seguimiento y evaluación transparente que llegue a los niveles de decisión, pero también a la opinión pública, (ix) definir un mecanismo para revisar, mejorar, y perfeccionar el plan, para descartar la antigua idea que está escrito en piedra y es de "cumplimiento obligatorio".

La relación del CEPLAN con las regiones y localidades

El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) tiene como insumo básico los planes regionales de desarrollo concertados-PDCs (que deben tener en el futuro un carácter estratégico y seguir una metodología uniforme definida por el CEPLAN), los que por supuesto deben alimentarse de los planes de desarrollo locales (condición que todavía está por lograrse). La propuesta básica es que a partir de ahora, los planes nacionales ya no deberían hacerse sobre la base de los planes sectoriales, elaborados por los respectivos ministerios (como era en el pasado), sino se harían sobre la base de los planes regionales, elaborados por los gobiernos regionales y locales (con metodologías participativas-de lo contrario no llegan a los estándares de calidad mínimos). Y más bien los ministerios sectoriales (que seguirán elaborando sus planes sectoriales) deben estar al servicio del desarrollo regional y alimentar los planes de desarrollo regionales y locales, aterrizando (o desagregando) sus propuestas sectoriales a nivel regional y local.

Por tanto, la relación Gobiernos Regionales y Locales-CEPLAN es de doble vía, por un lado alimentan el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) con sus propios planes regionales y locales, y por otro lado desarrollan sus actividades en función a las orientaciones del PEDN.

La relación institucional sería la siguiente: los gobiernos regionales y locales son parte principal del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SNPE), sus Gerencias de Planeamiento y Presupuesto son parte del SNPE y dependen técnica y funcionalmente del CEPLAN como ente rector del sistema. Administrativa y económicamente, estas gerencias dependen de los respectivos gobiernos regionales y locales. Por tanto, reciben capacitación, asesoría y son supervisadas por el CEPLAN; a cambio, deben cumplir las normas y orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo concertados regionales y locales.



IDEA Internacional
Oficina Región Andina

Calle Coronel Andrés Reyes 191,
San Isidro - Lima (Perú)

T: (511) 440-4092 / 440-4093

F: (511) 421-2055

www.idea.int

