



INSTITUTO DE ECONOMIA Y EMPRESA

www.iee.edu.pe

1

TEMAS PARA EL DESARROLLO¹

n° 29

:: ELECCIONES POLITICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL ::

Francisco Huerta Benites

institutoeconomia@iee.edu.pe

Trujillo-Perú, septiembre 2014

¹ "Temas para el Desarrollo", es una publicación de análisis, reflexión y propuesta del Instituto de Economía y Empresa (IEE), que trata de temas diversos de economía, desarrollo y negocios. Usualmente son escritos debido a la importancia coyuntural y estructural del tema, y/o a solicitud de publicaciones impresas de diversas instituciones del país. Los números anteriores se pueden hallar en www.iee.edu.pe. También puede leer la serie de "AZ" de 102 ediciones, que se ubican en la misma dirección.

ELECCIONES POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL

Para el presente trabajo tomaremos como referencia la realidad de La Libertad (LL), en donde lo local involucra lo distrital, provincial o regional. El análisis se puede extender a otras realidades.

2

Si LL está en tercer lugar en población y PBI a nivel nacional, y tiene enorme potencialidad², además que en última década ha crecido casi un punto porcentual por encima del promedio nacional³, ¿por qué estamos, por ejemplo, en el lugar 8 en IDH, en competitividad, y en comprensión lectora y matemáticas? Veamos sobre el IDH.

1. Desarrollo Humano y bienestar

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), (conjunción de esperanza de vida, escolaridad, y PBI per cápita), es la mejor expresión actual del bienestar de la población, aun cuando puede ser mejorado. Desde el año 2006 La Libertad está en la posición 08 en el IDH nacional (PNUD 2013). Es decir, si bien se ha registrado un crecimiento absoluto, en términos relativos no se ha mejorado que es lo que importa. Pero lo más lamentable es la alta dispersión del IDH entre las provincias, y entre los distritos de una misma provincia. Sin duda la desigualdad aumentó⁴, no ha habido desarrollo, no basta sólo crecer (PBI), los gobiernos locales no han hecho bien su trabajo.

2. ¿Por qué el IDH se ha comportado así en LL?

Creemos que el IDH (y demás) no se ha comportado bien, por la forma como se hace gobierno local en LL (en demás regiones no es distinto). En general, se ha registrado gobiernos verticales, poco eficientes, poco eficaces y poco transparentes, sin visión real de desarrollo. La solución básica es profundizar la democracia hacia formas reales de participación en decisiones relevantes, en todo el ciclo del proyecto.

² Por ejemplo, LL tiene la mayor extensión agrícola de las regiones del país (528 mil Ha), después de Huánuco, sin embargo sus niveles de productividad promedio están 20-25% % por debajo del promedio nacional (que no es la mejor comparación, pero es una referencia), además que alrededor del 10% no se utilizan por dificultades en el riego. Asimismo, LL tiene más de 20 mil Ha con potencial forestal comercial, ¿saben cuántas se aprovechan a niveles comerciales?, indaguen, ¡no lo van a creer!

³ Así como ha sido la cuarta región en crecer más en última década, después de Ica, Cusco y Ayacucho (INEI 2014).

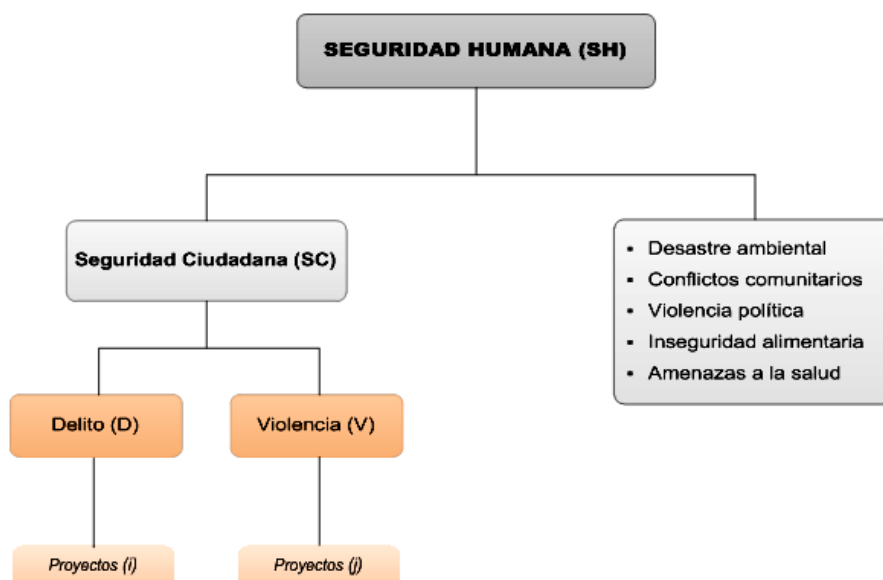
⁴ Por ejemplo, Trujillo como provincia se encuentra ubicada en el décimo primer lugar del ranking nacional del IDH, esto contrasta notablemente con la situación de las provincias de la sierra de La Libertad. Así, de los 10 distritos con IDH más alto, cinco se ubican en la provincia de Trujillo, tres en la provincia de Ascope y dos en la provincia de Pacasmayo; de los 10 distritos con IDH más bajo, siete se ubican en la provincia de Sánchez Carrión, dos en la provincia de Patate y uno en la provincia de Otuzco.

El sistema político y social debe avanzar hacia la alternancia y balance de poderes, para fortalecer la democracia e institucionalidad. Los gobiernos locales deberían firmemente fomentar la gobernanza⁵ para consolidar la gobernabilidad. La transparencia debe ser un activo que proporcione una ventaja competitiva.

Enfocarse en aplicar bien un “gobierno abierto” que va mucho más allá que poner los productos en línea. Así sería más fácil construir ciudadanía⁶. Buscar acercar la política a los ciudadanos y que éstos a su vez se acerquen a aquélla. Así, por ejemplo, para luchar contra la corrupción la mejor arma es una mayor democracia real⁷.

Se avanzaría con firmeza a la institucionalidad⁸. La relevancia de la democracia, sin embargo, deberían tenerla claro todos los agentes, no sólo el gobierno. La democracia es la única noción conceptual y aplicada que es medio y fin para el desarrollo⁹.

Figura n° 1. Marco de análisis de la seguridad ciudadana (PNUD 2014)



⁵ El concepto moderno de “gobernanza” se refiere a una nueva forma de gobernar más cooperativa, distinta del antiguo modelo jerárquico, en el cual las autoridades ejercían su poder sobre el conjunto de la sociedad civil. Por el contrario, en la gobernanza los diferentes actores, públicos y privados, e instituciones participan y cooperan en formulación y aplicación de políticas públicas (BID 2012). Incluye pues la capacidad institucional en gestión y administración pública con participación de los diferentes actores, esto es, gobierno, sector privado empresarial y sociedad civil. Se trata de un concepto que alude a la habilidad para coordinar y promover políticas, programas y proyectos que representen los intereses de todos los actores locales, públicos y privados.

⁶ Ciudadanía significa el conjunto de derechos y deberes por los cuales el ciudadano, el individuo está sujeto en su relación con la sociedad en que vive.

⁷ Es claro que no es la bala de plata, pero sí es una condición básica.

⁸ Formación de “instituciones políticas y económicas inclusivas”. Estas hacen respetar los derechos de propiedad, crean igualdad de oportunidades y fomentan la inversión en habilidades y nuevas tecnologías, Las instituciones económicas inclusivas respaldan y reciben apoyo de las instituciones políticas inclusivas, las que reparten el poder político ampliamente de manera pluralista y son capaces de establecer la ley y el orden, la base de unos derechos de propiedad seguros y de una economía de mercado inclusiva (“Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty”, by Daron Acemoglu and James Robinson, 2012).

⁹ Debemos comprender que una mayor democracia es una condición necesaria para un mayor crecimiento de la economía con igualdad. La condición suficiente la da una economía competitiva y un gobierno moderno.

3. Un gobierno local como debe ser

Para que el gobierno local contribuya a la democracia y crecimiento, deberá sin embargo tener que transformarse. Lo primero es tener un enfoque estratégico local, es decir, tener claro en dónde estamos (diagnóstico, línea base), a dónde queremos llegar (objetivos y metas) y cómo lo vamos a lograr (estrategias, caminos).

Asimismo, lo estratégico también supone que hay que medir el esfuerzo institucional, físico y financiero en el tiempo¹⁰, que se tiene que realizar para lograr las metas establecidas (aplicar el “modelo de brechas o de frontera”). Todo ello en un marco de “gestión por resultados”¹¹.

En particular, un gobierno local que se precie de moderno enfocado en el ciudadano, deberá aplicar con seriedad los 05 pilares de la política nacional de modernización de la gestión pública (DS 004-2013-PCM) y la reciente Ley de Contrataciones (Ley n° 30225). Por ejemplo, no sólo debería ejecutar bien la inversión pública, sino hacerlo con calidad (un 10% de menor calidad representa casi cuatro veces el costo social de una menor ejecución del 30% de la inversión), y maximizar la articulación con el sector privado no sólo en tema de inversiones, sino como una estrategia de desarrollo local.

Asimismo, el congreso de la república deberá darle mayor discrecionalidad a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF-SBS), y buscar disminuir al máximo y/o eliminar el incentivo que tienen las diferentes instancias de un gobierno local para elegir a priori a los ganadores, mejorando aún más el esquema de subastas y otra iniciativas.

4. Una economía con más y mejores empleos

Se acepta que el crecimiento económico explica entre el 80 y 90 por ciento de la reducción de la pobreza. Por lo que es fundamental hacer todo lo necesario para fomentar la inversión privada (y asociada) a través de mejor entorno de negocios (derechos de propiedad, trámites y licencias, costo de servicios, seguridad, otros) y

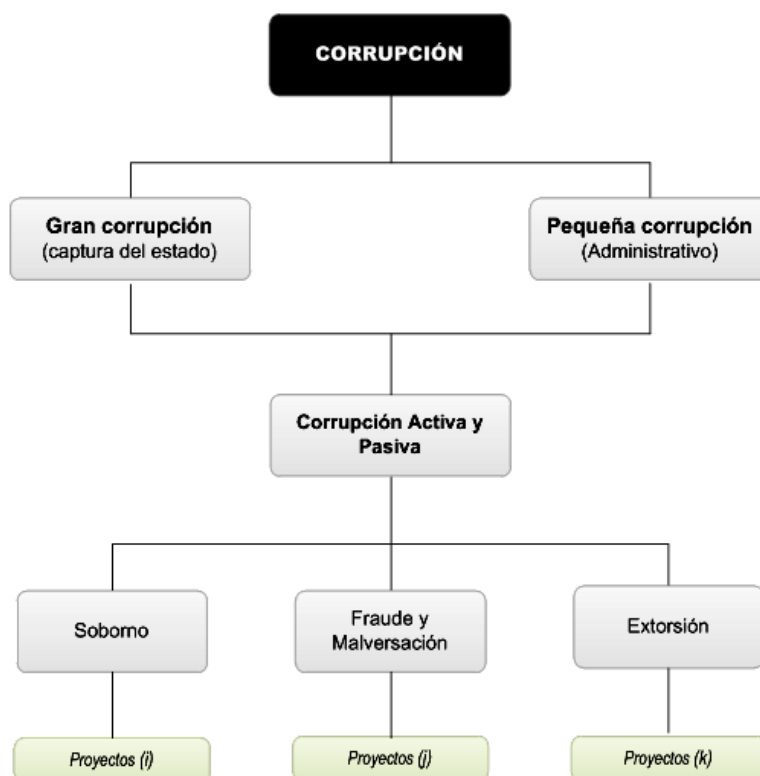
¹⁰ Por ejemplo, si se considera una situación inicial en infraestructura vial y se establece una meta física deseable para lograr un determinado resultado, se debe saber cuánto es el esfuerzo presupuestal para ello, luego hacer un análisis de todas las posibles fuentes de financiamiento, a continuación esa meta ponerla en el tiempo, y establecer cuáles son los requerimientos institucionales para que ello se cumpla. Ahora hay muy poco sobre ello. En LL de las 1741 km de carreteras departamentales el 81% son trocha y sin afirmar; de las 4499 km de carreteras vecinales, 92% son trocha y sin afirmar.

¹¹ Se escucha a menudo planteamientos de una serie de iniciativas como hacer obras y aplicar competencias, implícitamente están dando un enfoque de productos (n° de obras, montos de inversión, n° personas capacitadas), cuando debería ser de resultados e impactos. Así, con la aplicación de capacidades (recursos y competencias) en educación, por ejemplo, cuántos puntos porcentuales mejorará la comprensión lectora y de matemáticas de los alumnos involucrados, ¿importa realmente saber cuántos profesores y directores han sido capacitados?. Los incentivos deberían alinearse en base a resultados (e impactos).

oportunidades de inversión (proyectos disponibles dentro de ciclo de preinversión), así como fortalecer el desarrollo empresarial fomentando el ciclo emprendedor¹².

Elevar la productividad y acortar la brecha de la misma entre sectores económicos y por tamaño empresarial, debe ser una prioridad¹³. Similar para el caso de la asociatividad y formalidad, en particular de la mype¹⁴. Aquí el gobierno local debe ser un buen facilitador, ¿Qué tanto lo es ahora?

Figura n° 2. Marco de análisis de la Anticorrupción (PNLCC 2012)



5. Casos de inseguridad ciudadana (INSC) y corrupción (COR)

Un caso evidente de falla del gobierno son los niveles que han alcanzado la INSC y la COR en el país y región. No vamos a desarrollar esta parte pues no es el objetivo en esta oportunidad. En general, las propuestas de gobierno local planteadas dejan bastante espacio para mejorar, no se prevé resultados deseables.

¹² Entornos creativos, innovación (producto, proceso, marketing y organizacional), productividad y competitividad.

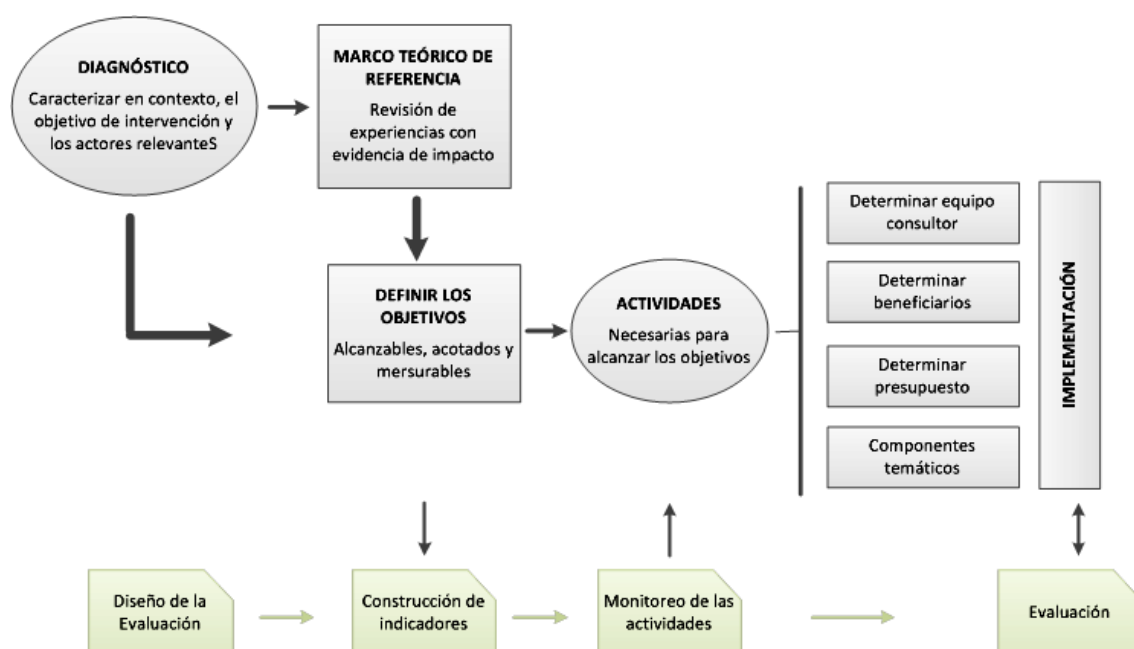
¹³ La productividad del trabajo en sector minero es, por ejemplo, 53 veces la productividad agrícola; 7,5 veces la productividad de la actividad manufacturera, y 10 veces la de otros servicios. Estas brechas deben reducirse a niveles competitivos.

¹⁴ En Trujillo sólo el 7% de mypes están asociadas y sólo la mitad de ellas tiene licencia municipal (INEI 2014).

Las buenas prácticas internacionales indican que primero hay que tener claro las características que tiene el fenómeno que queremos intervenir (marco de análisis). Un buen ejemplo para ambos casos se presenta en figuras 1 y 2. Si el cuerpo total está enfermo ¿debemos dar el mismo remedio para cada una de las partes del mismo?

Asimismo, hay que dimensionar bien el fenómeno caracterizado (medirlo a través de indicadores de resultados e impactos). La figura 3 indica la secuencia lógica de intervención. Es claro que es un trabajo conjunto, dentro de una estrategia de desarrollo planteada, pero se requiere la suficiente decisión política y liderazgo, algo que hasta ahora no se ha visto. No importa los esfuerzos que se hayan hecho sino los resultados que se han logrado (deficientes).

Figura n° 3. Metodología de intervención por proyectos (BID 2013)



6. Un gobierno local para apoyar

Considerando la situación inicial, un gobierno local debería comprometerse a, digamos, como una meta de política que al término de los 4 años de mandato, posicionar a La Libertad (provincia, distrito, según sea el caso) dentro de los 5 primeros puestos a nivel nacional en el IDH, con mayor igualdad entre las provincias, disminuyendo a menos de la mitad la alta dispersión del IDH; similar sería para el caso

de comprensión lectora y matemáticas, pero extendido a todos los grados. También la posición en competitividad, y estar entre las primeras tres regiones en crecimiento económico, entre otros.

Igualmente, por ejemplo, el compromiso de ubicar a la provincia de Trujillo entre las 7 primeras del país en el IDH, lo que es más, con mayor integración provincial (disminuir en 50% la alta dispersión existente del IDH que se da entre distritos de la provincia de Trujillo). Luego vendrían otras metas más específicas, que no enumeramos por razones de espacio y, quizás, porque el lector ya se halle cansado. →