

LAS PROMOCION DEL DESARROLLO REGIONAL CASO: FONDO PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO APURE

FREDY ARRAEZ

1. CONTEXTO DEL ESFUERZO PROMOTOR

En Venezuela, la planificación del desarrollo regional ha venido avanzando desde la década del 60. Ese avance opera no sólo en su incorporación como instrumento de decisión de las acciones que han de ejecutarse a nivel de los diferentes espacios que conforman el territorio nacional, sino también en sus aspectos metodológicos. La planificación ha mejorado los mecanismos de un diagnóstico, formulación, discusión y presentación.

En los últimos tiempos, básicamente desde que se iniciaron en el mundo los procesos de apertura económica, globalización y avance de las corrientes liberales, ha crecido el interés por realizar esfuerzos de promoción del desarrollo. Así es como el Estado a través de instituciones especialmente creadas para ese fin, impulsa actividades dirigidas a la atracción de capitales, inversionistas o empresarios que permitan cumplir las deficiencias que en uno u otro factor poseen las regiones para la movilización de sus recursos naturales y las generaciones de empleos a su población, para así mejorara las condiciones de vida y el bienestar colectivo, en general.

La promoción del desarrollo concede al Estado un nuevo rol. La ejecución de proyectos de atracción de inversiones y otros dirigidos a captar el interés regional, nacional y extranjero sobre sus territorios y la potencialidad que estos muestran, son parte de ese nuevo rol.

Sin embargo, el problema de la promoción, en el avance del nuevo rol del Estado, consiste en que estos proyectos obedecen a criterios, premisas o razones tomadas a priori dependiendo de lo que considera más conveniente en el corto plazo, sea por razones económicas, de articulación nacional- regional o políticas. Esta situación tiende a reducir la eficiencia de los esfuerzos de promoción del desarrollo a nivel nacional y particularmente a nivel local.

En el caso apureño, la promoción encuentra sus antecedentes en varias manifestaciones institucionales creadas por el gobierno regional, muchas de las cuales corresponden a organismos que desaparecieron (p.e. CODEIMA), hasta llegar a la situación reciente de 1990, cuando se crea el Fondo de Desarrollo del Estado Apure, FONDEA, cuya finalidad expresa "la promoción del desarrollo integral del Estado Apure".

Las motivaciones de la creación de FONDEA pudieron ser de diversas índoles pero nos inclinamos a considerar que en ella intervinieron variables como empleo, recursos naturales, inversión, empresarios, cambio de actitudes, apertura, etc.

En Apure, se ha mantenido una tendencia histórica de migración de su población hacia el centro del país. Esta situación es explicada por las

limitaciones en el empleo. En efecto la administración pública regional y el gasto público asociado a su actividad generan gran parte de la dinámica de la economía regional.

Los servicios generados por el Estado son la fuente principal de la demanda de mano de obra. Así, actividades como educación, salud, seguridad y defensa constituyen los sectores que aglutinan el mayor número de empleados del conjunto de la población económicamente activa.

Sin embargo, en los últimos años, la situación económica de crisis por la que atraviesa el país ha tenido un efecto directo en la situación antes descrita, en el sentido que el ejecutivo regional y demás organismos de la administración pública del Estado Apure no están en capacidad de mantener la misma tasa de creación e empleo que permitía absorber la fuerza de trabajo que año en año se incorpora al mercado laboral. Esto se evidencia en el mantenimiento, en términos reales, del presupuesto regional y el crecimiento de las demandas reivindicativas de sindicatos y gremios.

Del otro lado, el sector productivo manifiesta una situación restrictiva respecto a la generación de empleo. La principal actividad económica del Estado, la ganadería se desarrolla en condiciones extensivas de baja aplicación tecnológica y con bajos niveles de utilización de mano de obra. Esto se manifiesta de igual manera en el sector agrícola vegetal. En el medio urbano el comercio es una actividad predominante, respecto a la escasa o ninguna presencia de procesos de transformación de insumos locales; la presencia cada vez mayor de la economía informal muestra esa capacidad de las organizaciones productivas para generar el empleo necesario al apureño.

Frente a esta situación se presenta una abundante existencia de recursos de aguas y suelos que no han sido movilizados para la generación de riquezas y bienestar.

Este contraste, existencia de recursos- ausencia de empleo, no puede mantenerse como tendencia en el futuro porque se verá agravada la situación socio- económica y política del Estado.

De allí, el objeto de creación de FONDEA se fundamenta en la atracción de inversionistas o empresarios que puedan movilizar los recursos, que introduzcan nuevas tecnologías al Estado, que incrementen el valor agregado de los productos apureños, que creen el empleo, etc., en definitiva que generen desarrollo.

En esta ponencia se plantea como problema central la resolución de las siguientes interrogantes:

¿Cuál es la estrategia desarrollada por FONDEA en la promoción de desarrollo integral del Estado?

¿Es la estrategia desarrollada por quienes conducen a FONDEA, la adecuada a los fines de la atracción de inversionistas o empresarios?

¿Puede el desarrollo integral del Estado enfocarse desde la visión de esa estrategia? ¿Qué otros factores deben soportar la estrategia de promoción del desarrollo integral?

¿Qué aspiraciones de largo y mediano plazo deben orientar esta estrategia? ¿Cómo articularía el corto plazo en la ejecución de esa estrategia?

Como podemos observar nuestro problema se haya en revisar desde diferentes ángulos la estrategia de desarrollo regional para el caso apureños, y contrastarlo con otras experiencias regionales y con la formulación teórica existente.

2. EVALUACION DE LA EXPERIENCIA DEL FONDO DE DESARROLLO DEL ESTADO APURE (FONDEA)

2.1. Creación y funciones de FONDEA

El Fondo de Desarrollo del Estado Apure fue creado por Decreto- Ley de la Asamblea Legislativa del Estado Apure, como un instituto autónomo adscrito a la Gobernación del Estado Apure, con fecha de 1 de diciembre de 1990.

El artículo 2 de dicho decreto- ley señala que su objeto es promover el desarrollo integral del Estado, mediante la ejecución de programas sociales, culturales, científicos, turísticos, económicos, deportivos, de formación profesional y en especial de investigación de estudio obras y servicios requeridos para el armónico y adecuado desarrollo del Estado. En este sentido, se manifiesta su primer sentido como institución de objetivos múltiples y de hecho con base para actuar en conjunto con las demás instituciones del sector público regional y nacional. En segundo lugar este objetivo no da un sentido único o directo al desarrollo de una estrategia de promoción.

Su organización se estructuró en base a un Directorio cuya finalidad es la de ejercer la alta dirección del FONDO y un órgano de asesoría del Directorio. Además, posee un Presidente quien ejerce la representación legal de FONDEA y se encarga de ejecutar las decisiones tomadas en Directorio.

Para su funcionamiento y operatividad FONDEA está dividida en cuatro gerencias coordinadas por una Gerencia General. Esas cuatro gerencias son: Gerencia de Proyectos, Gerencia de Promoción, Gerencia e Informático y Gerencia de Administración. La estructuración organizativa de esta institución es producto de las acciones iniciales emprendidas por la gerencia general.

Así mismo, FONDEA tiene adscrito, según el Decreto- Ley, los siguientes organismos, previamente creados por decreto del Gobernador del Estado.

a) El Fondo para la Promoción del Trabajo (FONTRAB)

b) El Fondo de Crédito para la Vivienda de Interés Social (FONCREVIS)

- c) La Oficina Regional de Turismo
- d) La Estación Psícola de San Fernando

Igualmente, en FONDEA se desarrolló una política de definición de su misión de promoción del desarrollo del Estado. En ese sentido se estableció que la misión productora que institucionalmente FONDEA permita al Estado Apure jugar un rol de más dinamismo participativo y prominente en el contexto nacional. Para ello ejecutaría acciones de apoyo a esta misión fundamentando su gestión en las potencialidades de los recursos humanos y ambientales del territorio apureño generando una mayor movilización de los mismos.

2.2. La Estrategia Promocional de FONDEA

2.2.1. Estrategia Global

El Fondo de Desarrollo del Estado Apure tiene como objeto central de su función el promover el desarrollo integral de esta entidad federal. Para dar cobertura a este objetivo de desarrollar actividades vinculadas a detectar las potencialidades reales del Estado que sirvieron para afianzar la estrategia institucional:

En este sentido, la estrategia de promoción estuvo orientada a:

- La atracción de inversiones, hacia los sectores productivos del Estado donde poseen ventajas comparativas, tanto de capitales locales, nacionales como extranjeros.
- La creación de una nueva imagen del Estado Apure, en el resto de los venezolanos. Esa imagen debía mostrar las potencialidades de recursos de agua, suelo, de fauna, escénicos, los elementos más positivos de la cultura apureña, las ventajas derivadas de su localización y todos los aspectos relativos a la riqueza social y ambiental.
- La definición del rumbo futuro del desarrollo del Estado Apure y la participación activa en la gestión del esfuerzo productivo, bajo un esquema de Estado promotor.

2.2.2. Actividades Claves en el Estado Apure para el Desarrollo Regional

Para fundamentar esa estrategia se detectaron actividades claves de desarrollo regional, vale decir, aquellas actividades centrales para el esfuerzo promotor. El interés institucional se centró en la posibilidad de realizar inversiones que impulsen el sector agroindustriales del Estado.

En este sentido, por razones históricas, sociales, ambientales, etc., Apure ha desarrollado actividades económicas bajos sistemas tecnológicos muy artesanales, aún así cuando se compara la producción de ciertos rubros con la de otros Estados y la estimular la participación de producción de algunos rubros agropecuarios respecto a la producción de algunos rubros

agropecuarios respecto a la producción total nacional, se observa que Apure ocupa una importante posición relativa en el contexto del país.

Particularmente, se consideró que los rubros agropecuarios que deben servir de base para el impulso motor del desarrollo de la actividad agroindustrial son:

GABADO BOVINO
BABA (caimán cocodrilus)
FRIJOL
Algodón
PESCA CONTINENTAL

En estos rubros se ha confirmado la capacidad productiva de Apure respecto al país y constituyen rubros donde posean ventajas comparativas, ya sea provisión agrícola de los productores, la política crediticia de ICAP, la capacidad del suelo, etc.

Impulsar el desarrollo agroindustrial desde estos rubros requiere menor esfuerzo y riesgo al poder garantizar una adecuada relación oferta- demanda

Se entendió un desarrollo agroindustrial asociado a los rubros donde el Estado Apure tiene ventajas comparativas. De esta manera la presencia en el Estado de mataderos industriales, plantas de derivados cárnicos, tenerías, fábrica de harina de frijol, desmontadoras, hilanderías y demás empresas textiles, fileteadoras de pescado, fábrica de pescado ahumado, fábrica de harina de pescado, planta de alimentos concentrados, entre otras tendrían asegurada su rentabilidad a nivel local y también a nivel regional o nacional.

2.2.3. Actividades de Crecimiento Incipiente

A nivel del Estado Apure se están dando algunos cambios en la dinámica económica y social, eso tiene una repercusión importante internamente. Uno de los impactos más relevantes constituye el desarrollo en territorio del Estado de actividades que poco a poco se perfilan con un futuro sólido. Estas actividades incipientes son:

PETROLEO
TURISMO
TRANSPORTE FLUVIAL
EXPLOTACION FORESTAL

Este desarrollo incipiente en términos de tiempo agrega mayor confianza sobre la capacidad de respuesta de los recursos del Estado y la diversidad de ellos.

Las inversiones vinculadas a las actividades incipientes en el Estado, no sólo permitirían que estas se consoliden durante la presente década sino que también se constituyan en grandes fuentes generadoras de empleo y valor agregado a nivel local.

La instalación de empresas de servicios y a poyo a las industrias petrolera que opera en el Municipio Páez, empresas de servicios turísticos, hoteles y campamentos, empresas de transporte fluvial, de administración y almacenaje portuario, aserraderos y madereras, tienen bajo esta concepción vialidad en Apure.

2.2.4. La Estrategia Particular de Promoción del Estado

La estrategia de promoción nos conduce a la identificación de los recursos de que dispone el territorio apureño y a tratar conjugarlos de manera que los esfuerzos se orienten al objetivos de impulsar el desarrollo del Estado Apure.

El desarrollo sólo se logra con la movilización de recursos ambientales y humanos por ello en la identificación realizada por FONDEA se determinan las áreas donde se poseen ventajas comparativas.

Esos recursos que evaluados deben mostrarse a empresarios que constituyen los elementos movilizados de las capacidades regionales. El esfuerzo de conjugar recursos, iniciativa, empresarios y apoyo institucional se fundamenta en la comunicación.

De este modelo, la estrategia central desarrollada por FONDEA consistió en comunicar al país extranjero una imagen positiva del Estado Apure, lo cual implica cambiar la concepción que existe sobre el Estado.

2.3. Acciones Desarrolladas

Como se señalo anteriormente desde su inicio el Fondo de Desarrollo del Estado Apure (FONDEA), este organismo ejecutó actividades en dos sentidos. Uno orientado a establecer la organización adecuada que permitiera dar respuestas a la tarea de promoción y en otro sentido a la definición y ejecución de tareas propias de la promoción del desarrollo integral de la región apureña. En este segundo ámbito, las tareas fueron conducidas a la promoción de la inmersión privada en el Estado Apure, a la creación de una nueva imagen del Estado y el apoyo interinstitucional en el establecimiento de las líneas de acción en materia de desarrollo global. En este sentido las acciones concretas de mayor relevancia (desarrolladas en el primer año de FONDEA) fueron:

2.3.1. Promoción de Inversiones

2.3.1.3. Identificación de Oportunidades de Negocios

Las actividades en este campo tienen la finalidad de precisar información respecto a proyectos de inversión privada factibles de acuerdo a los recursos naturales, de localización y humanos con que dispone el Estado Apure y que en un plano comparativo con economías externas poseen ventajas significativas en las esferas de mercado, tecnología, organización y volumen de la inversión; así como en la movilización de cualquier otro factor de producción. Esta información corresponde a un paso previo a los esfuerzos promocionales de comunicación.

El manejo de las tareas de identificación de oportunidades de negocios o de inversión en el Estado Apure se corresponde en FONDEA al desarrollo de perfiles de inversión.

En relación a esto, la premisa fundamental es que las decisiones de inversión constituyen una parte fundamental del proceso de desarrollo regional; y estas decisiones se deben dirigir a la movilización de los abundantes recursos con que esta dotado el Estado.

En este enfoque los perfiles de inversión constituyen una propuesta de efectuar una inversión para crear, ampliar y/o desarrollar ciertas actividades con la finalidad de incrementar la producción de bienes y/o servicios.

En primer lugar se determinan ideas de proyectos que pudieran resultar factibles de acuerdo a los siguientes criterios.

- Producción agrícola del Estado en rubros de significada importancia en el país.
- Cuantía de recursos presentes en el Estado Apure con poca o ninguna movilización.
- Experiencias obtenidas en el desarrollo de actividades del sector primario en términos de producción, productividad o inversiones limitadas con al tos rendimientos.

En segundo lugar, una vez detectadas las ideas se pasa a otra etapa de selección preliminar. El objetivo de esta selección consistió en decidir si una idea sobre oportunidad de inversión debía estudiarse en detalle. Fue el criterio usado para esta decisión fue el de seleccionar aquellas ideas sobre las cuales:

- Existía el interés de algún promotor privado.
- Se consideraba generaban motricidad en términos de encadenamientos o integración vertical.
- El nivel de dependencia respecto a otras actividades resulta menor en comparación de otro.

En esta selección se tomaron un total de 92 de las ideas obtenidas en la etapa anterior. La selección se llevó a cabo agrupando las ideas de oportunidades de inversión en el Estado Apure en cuatro categorías o sectores: a) Sector agrícola, b) Sector Agroindustrial, c) Sector turismo y d) Sector comercio y servicio

En tercer lugar se paso a una etapa de formulación consistió consistente en estudiar la previabilidad de las ideas seleccionadas desde los puntos de vista de mercado, técnico, de gestión y financiero. Esta etapa coincide con la elaboración de los perfiles de inversión propiamente dicho y para ello la tarea

de formulación fue abordada conjuntamente por la gerencia de proyectos y una empresa especializada en consultoría económica.

El resultado de esta tarea fue la formulación de perfiles económicos.

Finalmente y como paso complementario a la formulación de perfiles de inversión se procedió a la evaluación de estos. Se realizó una evaluación de estos. Se realizó una evaluación comercial a los fines de obtener criterios sobre la rentabilidad de las oportunidades de inversión formuladas. Para tal efecto se calcularon el Valor Neto y la Tasa de Retorno en cada perfil.

2.3.1.2. Atracción de Inversionistas

Con la finalidad de atraer inversionistas el Fondo de Desarrollo del Estado Apure, planificó y organizó un evento denominado "Apure. Camino Llano a su Inversión". Este evento fue definido como una reunión de negocios donde en una presentación central se plantea al público las oportunidades de inversión en cuatro grandes áreas: la agrícola, la agroindustrial, el turismo y el comercio y servicios.

El público se seleccionó entre aquellos que cumplieran las siguientes condiciones: 1) empresarios o inversionistas, en este caso los representantes eran presidentes y/o gerentes de empresas nacionales reconocidas; representantes extranjeros, como embajadores y agregados comerciales de países industrializados (Norteamérica, Europa, y lejano oriente), y de Latinoamérica; 3) altos funcionarios de gobierno, encabezado por el presidente de la República, ministros y presidentes de empresas del Estado; 4) medios de comunicación social, básicamente prensa y televisión.

El mensaje central consistía en las posibilidades de inversión para ello se elaboró un folleto con documentación de las oportunidades de inversión de Apure en términos de los perfiles más relevantes.

En forma adicional a la comunicación de las posibilidades de negocios en el Estado se planteó el apoyo a las iniciativas empresariales mediante la gestión conjunta de FONDEA y los empresarios ante los organismos nacionales de financiamiento, la exoneración parcial de impuestos municipales de industria y comercio y la negociación de terrenos para el emplazamiento industrial.

En este mismo evento, la organización de las actividades cubrió dos fases. La primera de la prestación de las oportunidades de inversión, a través de ponencia y la segunda de mesas de negociación donde se establecía un contacto directo entre un representante del Fondo de Desarrollo y participantes individualmente interesados en algún proyecto en particular. Esta última fase resultaba de gran importancia por cuanto allí se lograba identificar a los potenciales inversionistas.

2.3.2. Promoción de Imagen

Como objetivo específico, la promoción e imagen mantenía el criterio de mejorar la actitud de diferentes segmentos del mercado hacia el Estado Apure. Los segmentos más importantes se corresponden con los empresarios e inversionistas además de los turistas nacionales e internacionales.

Como actividad de promoción se pretendía que su nueva imagen al Estado se presentase como lugar favorable para la inversión así como lugar atractivo para el desarrollo del turismo de aventura.

La creación de imagen se fundamentaron en las siguientes técnicas promocionales:

- Publicidad en los medios dirigidos al sector empresarial.
- Seminarios de información general sobre las oportunidades de inversión en Apure, tanto con empresarios apureños como con los nacionales y extranjeros.
- Servicios de asesorías de inversión.
- Agilización de los procedimientos de solicitudes y permisos.

Aún cuando se realizaron estas actividades a través de las técnicas señaladas para modificar la imagen del Estado Apure, los directivos del FONDEA mantenían las expectativas de generar inversiones en corto plazo, sin embargo, esa expectativa no se cumplió de modo significativo.

El aprendizaje que se derivó de la evaluación de las actividades ejecutadas fue que en el futuro esas técnicas, básicamente los seminarios y las asesorías, serían efectivas si permitían identificar, contactar personalmente y promover las inversiones con las personas directamente vinculadas a la toma de decisiones.

El otro elemento del cambio de imagen se manejó a través de los medios de comunicación con una estrategia de mercadeo indiferenciada en lo que corresponde a los segmentos de los cuales se emitía el mensaje. La promoción del Estado como destino turístico tuvo su centro de atención en el turismo de aventura.

La actividad de promoción de imagen resultaba para el momento de inicio de operaciones de FONDEA una actividad de trascendente importancia por cuanto el Estado Apure no constituía uno de los Estado de imagen atractiva para el inversionista, incluso para el ciudadano común la idea de Apure no resultaba cotidiana. La imagen existente era predominantemente distorsionada hacia una asociación con catástrofes naturales (inundaciones y sequías) e inseguridad (secuestros fronterizos), a pesar de que en los últimos años el control hídrico y la permanente presencia militar en la frontera habían disminuido significativamente estos eventos.

El desconocimiento acerca de las potencialidades agrícolas no industriales, turísticas y petroleras de Apure, sustentaban la necesidad de promoción de imagen del Estado.

Esta actividad de cambio de imagen estaba concebida para ser el mecanismo de inicio de las inversiones, las cuales estimaban la siguiente racionalidad en los inversionistas:

- Toma de conciencia acerca de las potencialidades de Apure y sus posibilidades de inversión.
- Desarrollo de interés de los inversionistas en torno a Apure como oportunidad cierta de inversión.
- Evaluación de esas oportunidades de inversión en las opciones apureñas en con traste con las posibilidades ofrecidas por otros Estados.
- Prueba de las condiciones y oportunidades ofrecidas.
- Adopción de la decisión de invertir en Apure.

4. 4 Evaluación de las Acciones de FONDEA

Al intentar una evaluación de las acciones emprendidas por FONDEA en su primer año de gestión revisaremos diversos elementos que condujeron a su ejecución.

En primer lugar, el objetivo asignado a FONDEA al momento de su constitución resultó muy genérico. La generalidad estriba en que se manifiesta una concepción de la promoción del desarrollo integral del Estado a la cual se le vincula organismos pre- existentes como FONTRAB y FONCREVIS con misiones muy particulares y ámbitos de actuación bien definidos. Esto hace que la promoción de imagen e inversiones se ejecutara sin correspondencia con el papel que venían desempeñando estas instituciones.

Su misión debe definirse en el plano de la promoción de inversiones. En este sentido, FONDEA procuró un estrecho trabajo con la Coordinación Regional de Turismo por la orientación que esta manifestaba en la promoción turística del Estado.

Se considera por las actuaciones del directorio, que no existen en los creadores originales del Fondo (Gobernador y Asamblea Legislativa) una orientación precisa sino global acerca de la misión de FONDEA. De allí, la aparente impresión del objetivo y la adscripción de entes colaterales.

Otro aspecto a evaluar se relaciona con la tipología de región que era considerado el Estado Apure. Como región, Apure cumple con el criterio de homogeneidad, tanto física- ambiental como social económica. Sin embargo, el factor distancia atenta contra la cohesión del Estado. Sí abalizamos la localización de San Fernando, al extremo oriental y el centro poblado más

importante en el extremo occidental (El Nula) observamos una distancia que supera los 450 Kms y que permite que centros extra- regionales ejerzan efecto de atracción sobre las diferentes comunidades del centro, sur y este de Apure. En términos de promoción, la estrategia de FONDEA apuntó hacia el aspecto de homogeneidad y no al de cohesión. Este último aspecto fue evadido para no crear interferencia en los mensajes.

El tratamiento dado al Estado Apure como región en los mensajes publicitarios fue el de región de nuevas áreas de recursos naturales. Aún cuando algunos rasgos de región deprimida se encuentran presentes, entre ellas la de su ubicación en la periferia nacional, la ausencia de bases urbanas de importante significación (a excepción de San Fernando de Apure) y la carencia de una demanda efectiva.

En función a las acciones ejecutadas se puede señalar que FONDEA sumió en su estrategia actividades de publicidad, relaciones públicas y contactos personales. Sin embargo, estas no fueron ejecutadas en el mismo énfasis. La publicidad por medios audiovisuales, impresos y exteriores constituyó al eje central de las actividades promocionales durante el primer año de gestión.

El esfuerzo promocional hacia el interior del Estado, condujo a que el Fondo gestionara ante las Alcaldías de Apure la aplicación de lo que se denominó "enfoque permisivo", es decir inducir la actividad industrial y empresarial, en general, mediante la concesión de estímulos a la localización, entre ellos se lograron la exoneración parcial y/o total de impuestos municipales y la dotación de tierras en condiciones favorables de pago. De otro lado, FONDEA condujo la estrategia hacia los organismos de la administración pública orientada a la inversión pública en capital general social, es decir, infraestructura en períodos largos de maduración que servirán de sustento a la base económica regional.

Un punto aparece como definitivo, la concepción global apuntaba a considerar menor intervención estatal en la economía. Por esto, no resultaba como opción la participación de FONDEA en empresas mixtas con el sector privado.

Finalmente, la labor de promoción se centro en el diseño y ejecución de seminarios de información sobre oportunidades de inversión en Apure, así como información específica por sectores (turístico y agro- industrial) en reuniones de segmentos de inversionistas vinculados con el área.