



¿QUÉ ES EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL? ¿POR QUÉ ES TAN DIFÍCIL?

PARTE 1



JÖRG MEYER-STAMER
(1958 - 2009).*

*Político, investigador
y experto en desarrollo
internacional. Facilitador en
desarrollo económico local.*

* Artículo publicado por J. Meyer Stamer en 2003. Se reproduce aquí solamente una primera parte del mismo, dejándose el resto para el número siguiente de la revista.

El desarrollo económico local (DEL) recibe cada vez más atención en estos días, en particular en los países en desarrollo y en la comunidad de la cooperación internacional. Los países industrializados se han ocupado del DEL desde hace buen tiempo, aunque el perfil de éste en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se está modificando.

1. ¿POR QUÉ EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL?

¿Cómo se explica el creciente interés por el DEL? Obedece en lo fundamental a dos factores. Primero, muchos países en desarrollo buscan aplicar políticas de descentralización y como parte esencial

también delegan las responsabilidades de fomento del crecimiento económico a los gobiernos provinciales, estatales y municipales. Se confía en que la gobernabilidad puede ser más fácil en el ámbito local y que el desarrollo del gobierno local puede ser factible, pues los asuntos como la cohesión nacional y las tensiones étnicas, por un lado, y la sobrecarga de los órganos de gobierno, así como la creciente diferenciación y fragmentación de los problemas, las políticas y las instituciones gubernamentales, por el otro, son menos problemáticos en este nivel.

En segundo lugar, muchos países en desarrollo sufren, por diversas razones, de una capacidad de gobierno limitada a escala nacional. Se han ido los días de la política industrial centralizada, como se aplicó con relativo éxito en la mayoría de los países de reciente industrialización, tanto por presiones externas (basadas en el Consenso de Washington) como por el debilitamiento de la capacidad interna de gobierno. Al margen de la existencia de la política de descentralización, los actores locales comienzan a participar en actividades de promoción económica pues los problemas de desempleo y pobreza son los más apremiantes en el ámbito local.

En este artículo me centro básicamente en el DEL en los países en desarrollo. Sin embargo, un punto de referencia importante lo constituyen las experiencias de los países industrializados. ¿Qué está cambiando con respecto al DEL en los países de la OCDE? Lo primero y más importante: su alcance se está ampliando. Tradicionalmente éste solía girar en torno de tres asuntos: zonificación y desarrollo de distritos industriales, atracción de inversiones extranjeras y reducción de las fricciones y los problemas de comunicación entre los sectores privado y público. En los últimos años los gobiernos locales han sido mucho más proactivos mediante instrumentos como la promoción de las exportaciones, incubadoras de empresas y tecnología y fomento de distritos industriales. Muchas ubicaciones se acercan al desarrollo económico de manera más estratégica: intentan formar un perfil específico para crear ventajas competitivas locales (Comisión Europea 1998, y OCDE 1999, 2000 y 2003).

En segundo lugar, es difícil encontrar una convergencia de prácticas en los diversos países. Ciertos instrumentos se ponen de moda y se usan con mayor amplitud, pero los enfoques básicos del DEL — ¿quién está a cargo?, ¿cuál es la estructura de

gobierno?, ¿cuál su alcance? y ¿cuál es el objetivo general— siguen siendo distintos, no sólo entre los países anglosajones y los del continente europeo, sino también entre los países europeos (con historias muy distintas en términos de delegación de poder, federalismo, política regional, etcétera) (Raines, 2000.).

2. VARIACIONES DE LOS ENFOQUES DEL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Los países en desarrollo y las agencias de cooperación tienen perspectivas del DEL diferentes:

- La planeación estratégica del desarrollo es un enfoque muy extendido en América Latina (Aghón, Albuquerque & Cortés 2001). El problema con este enfoque es el elevado costo, los grandes requerimientos en términos de destrezas de planeación y las desviaciones a favor de elaborar documentos y luego ejecutarlos.

- Un enfoque se centra en el trabajo de las agencias locales de desarrollo económico, cuya creación también está muy difundida en América Latina y en cierto grado en los países en transformación de Europa del Este (OIT, Oficina de Servicios para Proyectos de la ONU, EURADA y Cooperazione Italiana, sin fecha; Unión Europea, sin fecha). Se nutre de la experiencia de los países mediterráneos, en particular Italia y España, y la transfieren entidades como la OIT. La experiencia, de nuevo, es mixta, sobre todo con respecto a dichas entidades, que tienden a sufrir una sobrecarga y expectativas exageradas.

- Los gobiernos locales y regionales y a veces también los nacionales en muchos países en desarrollo buscan fomentar la creación de distritos industriales, políticas basadas en la obra conceptual de Michael Porter y sus recomendaciones (Fairbanks y Lindsay, 1997). Instituciones como el Banco Mundial han apoyado este enfoque en numerosos países. La experiencia, de nueva cuenta, es mixta pues la transformación de aglomerados de productores no muy competitivos en “distritos industriales” muy especializados y competitivos es una tarea de enormes proporciones (Altenburg y Meyer-Stamer, 1999).

- En algunos países africanos el Club de Sahel y la OCDE promueven una metodología llamada ECOLOC para lanzar iniciativas DEL (Club du

Sahel y OCDE 2001). El concepto básico incluye varios meses de estudios y varios subsecuentes meses de consultas y formulación de estrategias, a lo que sigue su implementación.

- Otro enfoque es un concepto de arriba abajo, pragmático y de acción inmediata que adopta el método de Evaluación Participativa de la Ventaja Competitiva (PACA) como punto de partida (Meyer-Stamer, 2000). Este enfoque lo impulsa cada vez más la cooperación técnica alemana.

En este momento es difícil identificar alguna práctica exitosa, ya que la mayoría de estas experiencias con el DEL son muy recientes y casi no hay análisis metodológico y teóricamente sólido de las iniciativas del DEL. Sin embargo, incluso en los países en desarrollo en que se ha practicado durante un buen número de años, es difícil encontrar casos de éxito extraordinarios (y para tal caso, incluso en los países de la OCDE no hay muchos de ellas). No puede uno dejar de preguntarse si la popularidad del DEL acaso obedezca más a la desesperación que a una trayectoria convincente.

Sin embargo, ¿por qué el DEL no es tan exitoso como se podría esperar? De acuerdo con mis estudios y experiencia práctica, las iniciativas de DEL en los países en desarrollo padecen los siguientes cuatro típicos problemas inherentes.

- Un enfoque de DEL basado en la estrategia y la planeación aplicado por las autoridades locales cuyas capacidades no dan para más.

- Confusión entre el desarrollo comunitario y el DEL. Toda iniciativa de DEL se basa en la participación de la comunidad local. Sin embargo, en el DEL se trata de crear condiciones favorables para los negocios y aliviar las fallas locales del mercado, mientras que el desarrollo comunitario atiende cuestiones de salud, vivienda, educación, seguridad ciudadana y apoyo para los menos favorecidos.

- Antecedentes teóricos y conceptuales poco claros del DEL y confusión entre los negocios y éste, cuyas iniciativas deben permitir negocios privados, no sustituirlos.

- Profunda confusión sobre las buenas prácticas en términos de gobernabilidad del DEL. ¿Debe haber una entidad dedicada a dicho desarrollo? ¿Cuáles son los respectivos papeles de los sectores público y privado? ¿Cómo han de coordinar sus esfuerzos?

Me inclino a pensar que los enfoques por completo participativos impulsados por la acción son más prometedores que los que presuponen una buena dosis de desarrollo y capacidad institucionales antes de que ocurra cualquier cosa en la práctica y que las aproximaciones orientadas por la acción son más prometedoras que las que asignan enormes recursos en términos de tiempo y dinero en el análisis antes de cualquier aplicación. Tal vez sea más aconsejable aprender de experimentos previos de fomento de la descentralización del desarrollo, como los programas no tan exitosos de desarrollo rural integral.

2.1 La estrategia de DEL y los gobiernos locales

¿Por qué el DEL con frecuencia se conceptualiza como una tarea pública que entraña planeación y estrategia? Mi hipótesis es que hay tres motivos.

- El DEL con frecuencia lo encabeza el gobierno. La planeación de las actividades respectivas (incluso en términos de planes de varios años) se apega a su estructura normal; así funcionan los gobiernos cuando tienen que hacer algo además de prestar servicios de rutina. La manera flexible natural entre los empresarios (aprovechando las oportunidades) de atender los asuntos suele ser ajena a los servidores públicos.

- Muchos promotores del DEL tienen antecedentes de planeación urbana. Para ellos es natural poner en operación su enfoque para trabajar en términos de planeación.

- El análisis del DEL se ha conformado hasta cierto punto por conceptos preconcebidos de planeación estratégica de desarrollo, planeación del desarrollo rural integral, política industrial estratégica, etcétera. Los actores con antecedentes en cualquiera de estos campos tienden a dedicar demasiado tiempo a la formulación de estrategias y planes, en vez de poner en ejecución actividades de DEL.

El enfoque del DEL guiado por la planeación y las estrategias presenta un problema de doble índole. Primero, exige recursos cuantiosos en términos de energía humana, destrezas y dinero. Segundo, incluso si un gobierno local puede disponer de esos recursos, es difícil plantear la estrategia y planear algo que es difícil de imaginar. Veamos ambos puntos.

La planeación del DEL, en particular al elaborar una estrategia de varios años, se suele basar en un análisis profundo de la economía local. La preparación de un análisis de esa clase exige varias personas y meses, si no es que años. Como no es frecuente que un gobierno local tenga personal con las habilidades necesarias, se suele contratar a expertos externos, casi siempre de consultorías o del mundo académico; esto es una práctica común hasta en los países de la OCDE. Teniendo en cuenta que los honorarios de los expertos en desarrollo no son necesariamente bajos, los gobiernos locales suelen destinar cifras de cinco dígitos de dólares estadounidenses sólo para preparar un diagnóstico de la economía local. Por añadidura, se realiza un esfuerzo —en términos de expertos externos, que cobran caro, y los participantes locales, que tienen que dedicar mucho tiempo sin pago— para convertir el diagnóstico en un plan de acción. Y en los casos en que se formula un plan, suele implicar numerosas propuestas de acción sin prioridades que el gobierno local ha de realizar, a menudo con presupuestos de suyo precarios.

¿Pero cómo planear algo que uno no puede imaginarse? Una comunidad local con muchos años de experiencia en DEL puede considerar factible y de hecho muy útil participar en un esfuerzo para formular una estrategia de DEL. Pero como ésta es un tema más o menos nuevo en la mayoría de los países en desarrollo, los participantes locales no tendrán por lo general una idea muy clara de lo que están hablando, y esto ocurre aún más si algunos actores locales se refieren a experiencias de una diversidad de países lejanos con historias del todo diferentes en torno del DEL y estructuras y capacidades económicas locales muy distintas.

Más aún, por lo general no se prepara a los funcionarios de los gobiernos locales para labores como elaborar términos de referencia adecuados para los expertos externos, educar a los participantes locales sobre la cuestión del DEL o moderar y propiciar un diálogo entre los interesados. Y por si esto fuera poco, el gobierno local ya está demasiado ocupado con toda clase de actividades, como la construcción y el mantenimiento de carreteras y

otra clase de infraestructura, así como brindando educación, salud, vivienda, etcétera, y en muchos casos el DEL se enredará con todas esas otras actividades, y al final se trata de caminos, educación, salud y vivienda, pero no del entorno local para los negocios. Esto nos lleva de manera directa al segundo problema: la confusión entre el DEL y el desarrollo comunitario.

2.2 El DEL y el desarrollo comunitario

La confusión entre el desarrollo económico local y el desarrollo comunitario no es un problema exclusivo de los países en desarrollo. Esta clase de confusiones también ha generado grandes problemas

en las países industrializadas, en particular en los Estados Unidos. Michael Porter (1995) ha formulado una de las críticas más mordaces del enfoque confuso para redesarrollar las zonas urbanas deprimidas de EEUU, en donde el gobierno creaba toda suerte de obstáculos regulatorios y burocráticos para los negocios, “mientras que al mismo tiempo diversos programas capacitaban a la gente para empleos inexistentes en industrias sin crecimiento proyectado” (Porter, 1995). En su opinión, uno de los aspectos más importantes de un enfoque

prometedor para el desarrollo de las zonas urbanas deprimidas de EEUU es una clara distinción entre DEL y desarrollo comunitario, y no sólo en términos de políticas, sino en lo que toca a las organizaciones que están a cargo de cada una de las dos actividades.

Pese a que la experiencia estadounidense está bien documentada y podría ser profundamente aleccionadora para quienes elaboran las políticas en otros países, la confusión entre el DEL y el desarrollo comunitario es un aspecto que surge siempre que los participantes locales comienzan a hacer algo en torno del DEL. Es ilustrativo el ejemplo de Sudáfrica, donde el DEL ha sido una de las principales políticas durante algunos años. En el resumen ejecutivo de un anteproyecto elaborado por el Departamento de los Gobiernos Provincial y Local se afirma lo siguiente:

“LA CONFUSIÓN ENTRE DESARROLLO ECONÓMICO Y DESARROLLO SOCIAL ES UN LUGAR COMÚN. EL PROBLEMA DE ESTA CONFUSIÓN TIENDE A CONVERTIRSE EN UNA PARÁLISIS EN LA QUE NO SE CUMPLEN NI LOS OBJETIVOS ECONÓMICOS NI LOS SOCIALES.”

“Desde la perspectiva del gobierno central los objetivos más importantes del DEL municipal es la creación de empleos y el desarrollo sustentable urbano y rural, y enfoques centrados en la ayuda de los pobres en el marco de una estrategia de DEL holista. El enfoque de DEL promovido en este documento es de innovación, creación y redistribución. El DEL se debe extender y profundizar para satisfacer, antes que nada, las necesidades de los pobres, las mujeres, los niños, los discapacitados y los enfermos de sida. En distritos con nuevos acotamientos, los pequeños pueblos deben ser la máxima prioridad.”

En otras palabras, desde la perspectiva de este Departamento el DEL significa juntar la política del empleo, la del desarrollo urbano, la del desarrollo rural, la social, la familiar y la de salud. La E en DEL, es decir desarrollo económico local, está marginada. Sin embargo es notable que la situación de Sudáfrica no sea única. La confusión entre desarrollo económico y desarrollo social es un lugar común. El problema de esta confusión tiende a convertirse en una parálisis en la que no se cumplen ni los objetivos económicos ni los sociales. Las actividades del DEL tienden a no tener claro lo que buscan, y como resultado a menudo dependen de subsidios, lo cual significa que no son sostenibles.

Un modo constructivo de abordar esta confusión es distinguir entre el desarrollo comunitario y la participación de la comunidad. No hay duda de que la participación comunitaria en el proceso de DEL es muy deseable, y de hecho necesaria, y no sólo la participación de la comunidad empresarial local, sino de otros segmentos de la sociedad; el educativo, los académicos y las organizaciones no gubernamentales deben participar en el esfuerzo general de DEL. De hecho, mientras más eficiente sea la organización de las comunidades, mayores serán las posibilidades de éxito de un proceso de DEL, siempre y cuando comprendan a cabalidad la diferencia entre el desarrollo económico local y otros campos de desarrollo local.

En otras palabras, el DEL no se puede separar de la comunidad, cuya participación y movilización son distintas del desarrollo comunitario. Ésta es en realidad una parte esencial de la política social. Sus objetivos, grupos focalizados e incentivos son por demás distintos de los del DEL. En el desarrollo comunitario se trata de apoyar y facultar a los débiles y menos favorecidos, mientras que el DEL se ocupa de los negocios y la competitividad.

Además, es crucial comprender que el DEL es parte de una causa mayor, es decir, el desarrollo local. Una manera de conceptualizar el desarrollo local es distinguir tres actividades esenciales: desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo de la infraestructura física. Lo que hace que la distinción entre el desarrollo económico y el social sea tan difícil es que no es fácil asignar actividades a uno de los dos campos como uno esperaría. La siguiente matriz ilustra este punto.

Cuadro 1. Lo económico frente a lo social, los negocios frente al empleo

	FOMENTO DE LOS NEGOCIOS	PROMOCIÓN DEL EMPLEO
Política económica	Impulso de las empresas pequeñas y medianas Impulso del empresariado Promoción de la inversión	Desarrollo de habilidades Capacitación permanente Sistemas de información del mercado del empleo
Política social	Apoyo al “sector informal” (microempresas de subsistencia)	Beneficios del desempleo Comida por trabajo

Fuente: Meyer-Stamer (2001)

La matriz destaca dos puntos. Primero, la distinción entre desarrollo económico y desarrollo social es menos clara que lo que uno podría esperar. Segundo, la distinción entre dos aspectos no debe conducir a una discusión de una cosa o la otra. Ambos enfoques con orientación económica y social para el desarrollo local son en extremo importantes.

2.3 ¿DEL para los negocios o DEL como negocio?

¿En qué consiste un buen proyecto de DEL? Esta cuestión hace surgir de inmediato una diversidad de respuestas en diferentes países y escenarios.

En algunos lugares, los profesionales del DEL señalarían la adquisición exitosa de un inversionista externo o reuniones informales con socios capitalistas iniciales organizadas a intervalos regulares o un desarrollo inmobiliario en que una cantidad considerable de inversión pública haya apalancado un monto más cuantioso de inversión privada. En otras partes los especialistas hablarían de un grupo de horticultores integrado por gente que antes

carecía de empleo, personas no calificadas, o pequeños panaderos locales que se hayan establecido con dinero del gobierno y empleen a personas que no tendrían oportunidad de trabajar en el mercado formal.

Desde una perspectiva meramente económica, el DEL se justifica sólo hasta el punto en que corrija las fallas de mercado. Desde este ángulo suele haber numerosas oportunidades. Un problema típico es la falta de patrocinio para los negocios nuevos, que es básicamente un problema de escala: si el negocio no fuese nuevo y pequeño tendría recursos para hacerse una costosa publicidad, pero mientras es pequeño sus recursos son limitados: de ahí el riesgo del círculo vicioso. Otro problema típico es la falta de acceso a capital: un negocio que se inicia carece de trayectoria y de garantías, lo que difícilmente lo hace acreedor de un crédito bancario comercial. En muchos sitios el DEL se enfrenta a esos problemas mediante la organización informal de reuniones, actividades formales o ferias para estimular contactos de negocios e intercambio, y tal vez organizando un esquema de ángeles de negocio (*business angels*).

¿Y qué decir sobre los horticultores y los panaderos? Esta clase de proyecto no es rara en las iniciativas de DEL, pero difícilmente se puede justificar en términos de corregir las fallas del mercado.

Se trata básicamente de una corrección rápida: cuando los encargados están presionados para presentar con rapidez resultados visibles recurren a esta clase de proyectos veloces en lugar de atender los problemas subyacentes, como el suministro adecuado de oportunidades de formación de habilidades o las barreras para calificar como empresa estrictamente de negocios en sus inicios. El problema con tales proyectos es que a menudo son más destructivos que creativos. No necesariamente crean negocios viables; de hecho, no es raro que el aspecto de la sustentabilidad ni siquiera se considere. Sin embargo, por lo general dan lugar a competencia desleal para los productores comerciales de vegetales y pan, y en el peor de los casos pueden arruinar a dichos productores, que es algo que a

los políticos no les importa gran cosa, pero que a todas luces va en detrimento del objetivo general del DEL: estimular el dinamismo económico. Es irónico que esto nos regrese al aspecto de la planeación estratégica: si hay demasiada actividad de planeación y establecimiento de estrategias, y muy pocos resultados visibles de los esfuerzos de DEL, los políticos tenderán a promover proyectos no tan delicados.

2.4 El papel de los sectores público y privado en el DEL

En cuanto a la administración del DEL no parece existir el mejor modelo. Un patrón aplicado en varios países europeos gira en torno de la creación de una agencia dedicada a dicho desarrollo y organiza-

ciones como la OIT y la Oficina de Servicios para Proyectos de Naciones Unidas (UNOPS) intentan transplantar este modelo a los países en desarrollo, pero no está claro si ha tenido éxito en Europa, y en el marco de los países en desarrollo hay argumentos sólidos para dudar de su eficacia: o la estructura institucional en el ámbito local está muy poco desarrollada, en cuyo caso una agencia recién creada para el DEL tenderá a abrumarse por la diversidad de tareas que se espera que realice, o ya hay una estructura de or-

ganizaciones que realizan actividades en busca de DEL sin coordinación alguna, que tenderá a percibir a una entidad de DEL como un coordinador competidor, en lugar de recibirlo con gusto.

Más aún, un problema inherente a este tipo de enfoque es que es intrínsecamente tecnocrático. Desatiende por completo que el DEL no entraña sólo un sistema de gobierno y políticas, sino también política. Están no sólo los problemas “de pequeña política” que, como cualquier especialista lo puede decir, a menudo se convierten en uno de los obstáculos más importantes para el éxito de las actividades de DEL. También está el problema de encontrar una estructura de gobierno para el DEL que sea tan eficaz como legítima. Esto plantea tres asuntos. Primero, cuál es la división de funciones entre los poderes legislativo y ejecutivo y qué parte del ejecutivo debe participar. Segundo, ¿qué actores no gubernamentales deben participar en el go-

“... ES CRUCIAL COMPRENDER QUE EL DEL ES PARTE DE UNA CAUSA MAYOR, ES DECIR, EL DESARROLLO LOCAL. UNA MANERA DE CONCEPTUAR EL DESARROLLO LOCAL ES DISTINGUIR TRES ACTIVIDADES ESENCIALES: DESARROLLO ECONÓMICO, DESARROLLO SOCIAL Y DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA.”

bierno del DEL? Tercero, ¿cómo se pueden conectar lo gubernamental con lo no gubernamental?

En cuanto al primer punto, cabe señalar que en la mayoría de la literatura sobre DEL no se toman en cuenta los aspectos políticos de los esfuerzos de desarrollo local. Tiene una gran desviación hacia el ejecutivo y un proceso racional y sistemático de formulación y puesta en marcha de políticas; por ello refleja la opinión de muchos especialistas que tienden a considerar al poder legislativo, léase los políticos locales, como un fastidio. Sin embargo, esta perspectiva descarta una de las principales razones de por qué existe el DEL: los políticos locales tienen que propiciar el desarrollo económico para crear empleos e ingresos para sus votantes; por ello, son los actores principales en cualquier esfuerzo de DEL. Sus aspiraciones y actividades no necesariamente hacen más fácil las iniciativas de DEL. Lo que no está ausente en la literatura es una visión romántica que gira en torno de conceptos como diálogo, consenso y mesas redondas. Esto en ocasiones puede darse, pero el mundo real es de conceptos contradictorios y puntos de vista encontrados. Esto se aplica también al DEL, y es aquí cuando los políticos entran en acción. Cuando se trata de definir los objetivos generales de una iniciativa de DEL, los políticos locales democráticamente electos desempeñan un papel fundamental. Convencerlos no sólo de que se alleguen recursos de sus seguidores, sino de que vean el panorama más amplio, es la principal empresa de los demás actores, incluidos los funcionarios de DEL del ejecutivo. Lo que resulta obvio es que el DEL no se puede dejar exclusivamente en manos del ejecutivo.

En lo que se refiere al segundo aspecto suelen surgir dos preguntas. La primera es ¿hay una legítima voz del sector privado? Uno podría esperar que las asociaciones o cámaras empresariales desempeñasen este papel. Sin embargo en los países en desarrollo las actividades de éstas son más bien las de clubes de empresarios y poco les importan las capacidades profesionales y los servicios de las empresas miembro (Moore y Hamalai, 1993; Müller-Glodde, 1993; Doner y Schneider, 1999). Difícilmente se puede hacer alianzas con ellas para las iniciativas de DEL; tienen poco que ofrecer en términos de recursos y sus representantes no pueden confiar en que sus miembros cumplan con los compromisos acordados.

La segunda pregunta es ¿qué otros agentes no gubernamentales están dispuestos a participar en el

DEL? Ciertas partes de la comunidad serán parte de una iniciativa de DEL, como las instituciones de educación superior. Sin embargo, las cosas se ponen difíciles en el momento en que el gobierno asigna los recursos financieros para el DEL, ya que cada grupo tiene incentivos poderosos para plantear sus demandas como propuestas de DEL. Ello con frecuencia conduce a la pérdida total de foco del DEL y a la ineficacia de la iniciativa.

En lo que se refiere a la tercera pregunta, la relación entre lo gubernamental y lo no gubernamental, hay mucha literatura que señala que el DEL debe implicar alianzas público-privadas (APP) (Birnstiel, 1995; Blakely y Bradshaw, 2002). A primera vista esto parece razonable, pero si se le mira con mayor atención se descubre que las cosas en realidad son muy difíciles. Para comenzar, el término significa algo muy distinto en EEUU que en el continente europeo. En EEUU se trata básicamente de que el sector privado asuma tareas que tradicionalmente se han adscrito al sector público. En la Europa continental las APP se trata más bien de que el sector privado tome una parte minoritaria de las actividades que tradicionalmente han correspondido sólo al gobierno. En los países en desarrollo las APP son un modelo por demás inusual, salvo en las tradicionales actividades de colusión de los agentes públicos y privado para robar el dinero de los contribuyentes.

3. CONCLUSIONES SOBRE ESTRATEGIA Y DEL

En el análisis de gestión empresarial se argumenta desde hace tiempo que una estrategia no necesariamente significa contar con un documento estratégico por escrito (Mintzberg 1987, 1994). Esta clase de razonamiento nunca llega a la médula del análisis del desarrollo económico. La mayoría de los manuales de DEL presentan el desarrollo económico como una actividad de estrategia y de planeación, en lugar de algo que se debe guiar por las oportunidades y la acción. La estrategia conserva una connotación de ejercicio que implica la participación de múltiples asesores e investigadores, un gran número de talleres de interesados y un enorme volumen impreso.

La razón de que los empresarios a menudo prefieren no tener una estrategia escrita muy elaborada es que tienen que sobrevivir en mercados competitivos, y esto casi siempre exige flexibilidad y reacomodos rápidos a los retos y oportunidades en cam-

bio constante. El gobierno, por otro lado, no tiene que competir (o al menos considera que no lo tiene que hacer hasta que se percata de que la inversión y los empleos se están yendo a otro lado) y, a diferencia de los negocios, no se conduce con base en las oportunidades sino en los problemas, el cabildeo y las presiones. Sin embargo, el DEL se supone que es sobre desarrollo económico, y después de la caída del muro de Berlín difícilmente alguien pondrá en tela de juicio la afirmación de que el desarrollo económico se basa en esencia en la actividad empresarial. Así, incluso si el DEL lo conduce el gobierno, será mejor que no siga los procedimientos estándar de la acción gubernamental. En otras palabras, en el marco del DEL la estrategia ha de tener un significado distinto al que tendría si se tratase de, por decir algo, aliviar la pobreza.

Entonces, ¿cuál debe ser el concepto de estrategia cuando se habla de DEL? Mintzberg (1987) distingue cinco conceptos de estrategia:

1. La estrategia como un plan: que intencionalmente especifique un curso de acción (elaborado previamente y formulado con determinación).
2. La estrategia como estratagema: maniobras para burlar a un opositor o competidor.
3. La estrategia como patrón: estrategia congruente de comportamiento, sea deliberada o no lo sea (gradualmente los enfoques exitosos se combinan con un patrón de acciones que se convierten en nuestra estrategia).
4. La estrategia como posición: la estrategia es un medio para ubicar a una organización en un mercado o entorno competitivo (entraña buscar un nicho en determinado lugar).
5. La estrategia como perspectiva: la estrategia como un medio arraigado de concebir el mundo (cultura, visión, carácter, ideología; la perspectiva debe ser compartida, debe considerar con mucho cuidado la mente colectiva: individuos unidos por un pensamiento o comportamiento común).

Yo considero, en particular en la primera fase del DEL, el tercer concepto como el más adecuado. Durante las primeras etapas lo crucial es hacer DEL, sobre todo mediante la instrumentación de pequeños proyectos prácticos que de inmediato mejoren el entorno y las oportunidades empresariales, más que “reflexionar” sobre un animal que

nadie ha visto. Sólo después de que los agentes, mediante actividades prácticas, hayan aprendido de qué se trata el DEL, adquieren sentido los demás conceptos.

Otra manera de definir el significado de la estrategia en las primeras etapas del DEL podría relacionarse con el concepto de la competitividad sistémica (Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer 1995, Meyer-Stamer 2001). Con este concepto se sostiene que los factores que determinan el éxito del desarrollo productivo se pueden encontrar en cuatro niveles analíticos: el micro, de las empresas y mercados; el meso, de las políticas específicas y organizaciones especializadas en apoyo empresarial; el macro, de las condiciones estructurales de la economía, y el meta, con variables lentas como el modelo básico de la economía, la capacidad de la sociedad para aprender y ajustarse, la memoria colectiva y el estatus social del empresariado.

Desde esta perspectiva, el DEL orientado con estrategias y planeación básicamente se centra en los niveles micro y meso. Se trata de seleccionar a los sectores empresariales que se han de promover y focalizar los sectores específicos mediante la creación de meso-instituciones dedicadas a ello. Por otro lado, al DEL movido por la oportunidad no le importan esta clase de gestiones en escala micro. Más bien atienden los factores de los niveles macro y meta: eliminan los obstáculos regulatorios innecesarios, actualizan los procedimientos de licencias, crean un escenario que impulsa al empresariado y negocia con los interesados locales un consenso sobre la necesidad de hacer DEL.

Echemos un vistazo al último punto: el consenso. Es importante generar entre los agentes locales un consenso de que debe haber cierta clase de DEL, pero no necesariamente es importante generar consenso sobre cómo hacerlo; de hecho, es preferible ni siquiera intentarlo. En las primeras etapas, el DEL como tal es una innovación radical, algo que los lugareños no han hecho jamás. Sin embargo no es raro observar que las iniciativas de DEL publican más adelante propuestas de proyecto muy creativas, pero también difíciles de comprender y poner en marcha; esto es particularmente cierto cuando los proyectos de DEL los conducen consultores externos. Dado que a la mayoría de la gente le resulta difícil hacer frente a cualquier innovación radical, no es conveniente sugerir innovaciones demasiado radicales al mismo tiempo; esto reduce las posibilidades de éxito.

Esto crea una conexión directa con el enfoque de evaluación participativa de la ventaja competitiva (PACA). Reconoce que una innovación radical, como emprender el DEL, es suficiente, y que las actividades iniciales del DEL han de ser modestas para no abrumar a los agentes locales. Más aún, sugiere gestionar el DEL como un negocio, no como una actividad política y burocrática: flexibilidad, detección de oportunidades, búsqueda de rendimientos rápidos sobre la inversión. De hecho, es esto un requisito para despertar el interés del sector privado en el DEL. Los hombres de negocios no

estarán interesados en una iniciativa de DEL que parece consistir sólo en reuniones y no produce resultados visibles. Pero incluso si el DEL genera beneficios rápidos y tangibles para las empresas, no hay garantía de que sigan participando activamente. Es irónico que ello tenga que ver con algunos aspectos específicos de la globalización.

NOTA

¹ Este artículo fue publicado como Documento de Trabajo 4 de Mesopartner (www.mesopartner.com). Ha sido comprimido y revisado por Ulrich Harmes-Liedtke para su publicación en Revista Desarrollo y Territorio editada por la RedDETE ALC.

² La bibliografía del artículo se incluirá en su totalidad en la publicación de la segunda parte contemplada en el segundo número de la Revista Desarrollo y Territorio.