

Panel: Creando capacidades locales para el desarrollo productivo en el territorio. Organizado por Susana Coper Wolkowyska, UACH

Sector público y privado en el fomento de encadenamientos productivos

Karl-Christian Göethner
Freelance Consultant, Köln, Alemania

1. Introducción

En la última década, en la política económica no solamente fue reactivado el concepto del desarrollo económico local o territorial (Moncayo 2001), sino han ganado también espacio los conceptos de clusters, encadenamientos productivos y de cadenas productivas. Fomentando la ampliación de los tejidos empresariales locales se esperaba lograr efectos sostenibles de desarrollo a largo plazo. El material teórico se funda en trabajos de sistematización sobre experiencias en algunos países emergentes (por ej. Brasil y México) y del Primer Mundo (Estados Unidos, Europa) (Porter 1999; Meyer-Stamer 2001). Tomando algunos ejemplos positivos como el caso del Acero y Maquinaria en el Valle del Ruhr (Alemania), Cerámica en Castellón (España) o el reciente del Silicon Valley (EE.UU.) se ha pensado que se puede fomentar e incluso construir con instrumentos públicos concientemente tales clusters y cadenas. Ello no es sorprendente porque se ve en estos conceptos una buena posibilidad de superar los cuellos de botella del desarrollo económico aplicando las experiencias de estos clusters que por muchos años han asegurado un desarrollo económico y social interesante. Pero parece que la replica masificada de las experiencias exitosas no rinde los resultados esperados, por lo menos no a corto y mediano plazo. En este trabajo tratamos de sistematizar algunas experiencias concretas del microcosmos concreto de proyectos de fomento, definir algunas de las barreras y elaborar algunas conclusiones y recomendaciones.

2. Algunas consideraciones preliminares

2.1 Una visión integral y local del desarrollo

En la mitad de los años 90 se puede observar un cambio en los conceptos de fomento de desarrollo. Anteriormente prevalecían programas y proyectos sectoriales: salud, agricultura, carreteras, educación, sector financiero, industria textil, industria de muebles, etc. Pero se apreció, especialmente en los proyectos de fomento productivo con el objetivo de superar la pobreza, que el problema no es solamente sectorial. Se entendió que - cuando se quiere lograr objetivos autosostenibles a largo plazo - se precisa de un enfoque más integral vinculando los diferentes aspectos del fomento del desarrollo económico incluyendo el ambiente de negocios local y tomando en consideración las tradiciones histórico-culturales. Y que el procedimiento debe ser más complejo: No es suficiente desarrollar instrumentos de microfinanciamiento cuando las MyPEs no saben controlar ingresos y gastos, y que los programas de entrenamiento no son de utilidad cuando las empresas no son acompañadas en la implementación, y todo logro acabaría al poco tiempo si no se cuenta con un ambiente local favorable al desarrollo. Especialmente se hace necesaria una administración pública local que entienda de la necesidad del desarrollo económico como un instrumento indispensable (pero no el único) para superar la pobreza en su territorio, y que esté dispuesta a crear condiciones favorables para la creación y el crecimiento de MyPEs. Crecía también la

convicción que un elemento esencial del desarrollo consiste en fortalecer el emprendedorismo, sin el cual una dinamización tampoco parecía ser posible.

En este tiempo apareció el término Desarrollo Económico Local (DEL) como un nuevo concepto de fomento productivo que reemplazó de cierta manera la planificación territorial o local. El concepto del DEL estaba más orientado hacia actividades prácticas y una coordinación entre actores privados y públicos que aquello de la planificación territorial que siempre implicaba el papel líder del Estado. DEL no rechazaría el proceso de la globalización sino reconocería este proceso como una tendencia real a que los territorios y las MyPEs locales deben dar una respuesta adecuada.

En este contexto se pueden plantear algunos supuestos importantes :

- El mercado principal de las MyPEs es el mercado local.
- El mercado local – con pocas excepciones - forma parte del mercado global, de manera que la competitividad de una MyPE depende de cómo responda a las condiciones globales.
- El éxito o fracaso de las MyPEs depende en primer lugar del ambiente de negocios local. Este ambiente está definido en gran parte por las condiciones que impone la autoridad local.
- Las entidades centrales normalmente desconocen la situación real local. Por eso es necesario dar más poder de decisión a las autoridades locales; es decir, llevar a cabo un proceso de descentralización. Ello incluye la necesidad de fomentar el surgimiento de un potencial local de gestión del desarrollo territorial.

El concepto del DEL tiende a aumentar la competitividad de las empresas en el territorio mejorando al mismo tiempo la competitividad de los territorios y la gestión y productividad de las empresas. El DEL se funda en primer lugar en los recursos y fuerzas endógenos. El ILPES en su Manual de Desarrollo Local (1998) formuló:

“DEL es el proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que, mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en una determinada zona, es capaz de estimular su crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local.”

Sin embargo, una comparación de los diferentes escritos sobre DEL muestra que existe un disenso sobre el papel que juegan el sector público y el sector privado. Una vertiente prioriza el papel conductor del Estado. En el mismo manual, el ILPES por ejemplo formula que el DEL es un

“...proceso por el que el gobierno local establece iniciativas, promueve actividades económicas y sociales, y conecta con el sector privado en proyectos conjuntos o incentivándolos con el objeto de crear nuevos empleos y regenerar la estructura socioeconómica de la zona”.

La otra posición está formulada en una publicación del BID, donde se dice que DEL

“...es generado en un entorno territorial subnacional que favorece a la competitividad y

el empleo de su sistema productivo local. Es entendido como encaminar a promover, a través de actores locales, la creación de un entorno competitivo, la inversión privada, el fortalecimiento del tejido empresarial local, la generación de empleos estables y el crecimiento económico”.

Esta versión enfatiza más el *networking* sin dar un rol líder especial al sector público. El sector público seguramente puede jugar un papel importante en inducir una dinamización de la economía local. Pero no se debe olvidar que (a) muchas veces las autoridades locales no disponen de las competencias suficientes para coordinar tal proceso; (b) que es el sector privado el potencial y normalmente también el motor principal del desarrollo económico en el territorio y (c) un proceso financiado con medios financieros públicos a mediano plazo no es autosostenible.

Pensando en la fragilidad y la falta de experiencia en gestión económica que caracterizan la mayoría de las administraciones municipales en América Latina también es dudoso pensar que la dinamización económica puede ser empujada solamente por las autoridades locales. Por eso, el fomento de una red de actores locales que tienen interés en dinamizar la economía local es una tarea primordial. Y quién toma la iniciativa y lidera el proceso no es tan importante. Puede ser el alcalde, un empresario, la iglesia o una ONG. Pero algo es seguro, cuando no se incluye al sector privado, es difícil progresar.

Los agentes principales del desarrollo que de una u otra forma deben participar en la gestión del desarrollo económico local o territorial son:

- MyPEs
- Medianas empresas
- Grandes empresas y TNC
- Bancos
- Asociaciones empresariales y Cámaras
- Gobierno local
- Entidades de fomento públicas
- Ministerios centrales
- ONGs
- Iglesias.

Por lo anterior, si los actores mas importantes logran articularse y desarrollar e implementar actividades conjuntas hay gran probabilidad de dinamizar exitosamente el territorio.

2.2 Clusters, cadenas productivas y encadenamientos

Normalmente, en los territorios existe un tejido empresarial que consiste de diferentes empresas de diversos sectores, algunas con relaciones formales o informales entre sí, otras no. Las dificultades en varios países y regiones de desencadenar un desarrollo dinámico condujo en los últimos años a una serie de estudios sobre ejemplos locales exitosos que se encontraron especialmente en la forma de los clusters. Se fundan en los trabajos de Porter, quien estudió el éxito de algunas empresas de vanguardia mundial con el objetivo de asesorar al gobierno de los EE.UU. en desarrollar una política de fomento de competitividad.

Como cluster se puede entender una concentración geográfica de

- Recursos productivos (que puede incluir recursos naturales)
- Empresas especializadas
- Demanda exigente
- Instituciones de apoyo (Buitelaer 2002).

Lo interesante en la mayoría de los clusters exitosos es que primordialmente son un resultado de actividades del sector privado. Muchas veces, el sector público sólo contribuyó indirectamente poniendo condiciones favorables al desarrollo o simplemente no interfiriendo en el proceso. Ejemplos son el caso del cluster del salmón en Chile y el cluster de floricultura en Colombia.

La intención de aprovechar las experiencias positivas e iniciar una nueva política de fomento condujo a una inflación de la noción “cluster”. Cada agrupamiento de empresas de un sector comenzó a ser un cluster olvidando que son las ventajas locales en saber, en relaciones formales e informales y en motivación que distinguen un cluster de simples grupos de empresas (Altenburg, Meyer-Stamer 1999). En algunos casos se habla de “clusters” a pesar de que se trata solamente de grupos de empresarios de un sector que se pretende se asocien para mejorar de esta manera su acceso a servicio, al crédito y los canales de comercialización con el objetivo de aumentar la competitividad de ellos.

El término “cluster” también tiene otra dificultad. A pesar de que los clusters contienen encadenamientos atrás y adelante (backward and forward linkages), no necesariamente abarcan toda la cadena productiva de un tipo de productos. Así, por ej. el cluster de la floricultura en Colombia carece de la investigación y el desarrollo genético de las flores con la consecuencia que se compra el material genético en Holanda e Israel. Significa que cuando se pretende especialmente profundizar la producción del valor agregado, no en todos los casos solamente ayuda el fomento de las empresas del supuesto cluster. El enfoque debe ser más complejo.

El término “Cadena de producción” tiene la ventaja que contiene todo el proceso de elaboración de un producto desde la materia prima hasta el producto final y en su visión ampliada abarca producción, mercadeo y los servicios de apoyo, es decir todas las actividades que sirven para producir y vender un producto. Así, el término ayuda en su aplicación a

1. definir los cuellos de botella y los puntos críticos;
2. desarrollar estrategias de superar estas deficiencias, e
3. implementarlas (Kaplinsky 2001)

Las cadenas productivas van a ser eficientes cuando dejan de ser conceptos virtuales de entidades de fomento y de investigadores en fenómenos reales en que todos los participantes están concientes de cuál eslabón constituyen y cuál es su tarea. Ello permite buscar sinergias entre los diferentes actores para lograr una competitividad sistémica mayor. La estandarización de la calidad de productos en los últimos años por organizaciones internacionales como ISO y IEC y los convenios sobre TBT y PSP contrato en el contexto de la OMC y de la OMS están ejerciendo una presión creciente en la formación de cadenas

productivas, porque el aseguramiento de la calidad del producto final depende de qué forma todos los eslabones de la cadena gestionan la calidad en su área de responsabilidad.

Después de las consideraciones teóricas surgen preguntas más prácticas:

1. ¿Es de verdad posible fomentar la formación de cadenas productivas y clusters en el ámbito local o territorial?
2. Si la respuesta es positiva:
 - ¿Cuáles son las dificultades?
 - ¿Cuáles los factores críticos de éxito? y
 - ¿Cuáles son los aprendizajes de proyectos concretos?

3. Experiencias prácticas

3.1 Construyendo una cadena productiva: Pisos de madera nativa en Chile

En Chile, desde 1996 el PTB y el INN están ejecutando un proyecto para el establecimiento de una Red Nacional de Metrología (RNM). Después de haber instalado exitosamente laboratorios nacionales de referencia que custodian los patrones nacionales de las SI, en la última fase del proyecto surgió la idea de acercar los servicios metrológicos de estos laboratorios más a las PyMEs, que todavía no demandan servicios de medición y calibración. La idea era seleccionar dentro de un cluster una cadena productiva para definir cuáles son los puntos críticos de la gestión de calidad en la cadena, especialmente en medición industrial, y cómo se puede apoyar a resolverlos por parte de la RNM. Atrás de todo eso estaba la intención de sensibilizar a las PyMEs por la medición industrial y desarrollar una oferta de servicios de medición industrial adecuada a las necesidades de este grupo de empresas.

Como resultado de un estudio previo se escogió la cadena productiva de la madera en la Región de la Araucanía (Véase Gráfico 1) porque mostró algunas condiciones favorables:

- Es una región con abundante oferta de madera.
- Hay interés del gobierno central y de los gobiernos regionales de fomentar no solamente un cluster forestal-maderero, sino también aumentar el valor agregado de los productos de madera y promover la exportación de productos nuevos.
- Existen programas de entidades de fomento para el sector (CORFO, SERCOTEC).
- Hay una serie de instituciones en la región que prestan servicios y están involucradas en la capacitación, la investigación y el desarrollo del sector (UACH, Universidad de BíoBío, Universidad de la Frontera y otras)
- Hay una serie de medianas empresas de madera y una multitud de micro y pequeñas empresas activas en el sector.
- Los problemas de medición no son demasiado complejos y en el país existen laboratorios con buena experiencia en las magnitudes necesarias (volumen, dimensión, temperatura, humedad y dureza).

Se ganó el apoyo de SERCOTEC, CORFO y ProChile. Con la Universidad Forestal de Rottenburg (Alemania) entró una institución que tiene mucha experiencia en el manejo y uso sostenible de bosques y madera. Muy importante también es la cooperación con el DED y

CONAF, instituciones que no solamente están empujando el manejo sostenible de los bosques, sino también la comercialización de la madera, buscando posibilidades de un uso más efectivo y diversificado de esta materia prima.

Una primera visita a empresas de la Región de Araucanía y un seminario técnico realizado con empresarios, representantes de servicios y entidades de fomento activos en el sector permitieron esclarecer que :

- El cluster forestal-maderero todavía está en la fase inicial de su formación;
- Los actores de la cadena productiva (propietarios de bosques, canchas, aserraderos, mueblistas) no saben cuál es su lugar en la cadena y qué importancia tiene su trabajo para la productividad del próximo eslabón de la cadena;
- Prácticamente no existen servicios de medición. En las empresas medianas la gestión de calidad está definida por los compradores en el extranjero; éste no es un proceso consciente y eficientemente manejado dentro de las plantas. El laboratorio de ensayos de muebles tiene problemas en llegar a los clientes. En muchos casos los instrumentos son utilizados desde hace muchos años y nunca fueron calibrados, de modo que la precisión necesaria de la medición no está asegurada. El desconocimiento de la importancia, de nuevos métodos e instrumentos de medición produce grandes desperdicios, también para la economía nacional de Chile;
- Se debe incluir necesariamente la actividad forestal porque consiste en el inicio de la cadena. Aquí se hace presente un problema social muy grave, porque hay muchos pequeños propietarios que viven en condiciones de pobreza y en extrema pobreza;
- Para implementar el proyecto se debe incluir también a las regiones de Bío Bío y Los Lagos, a fin de disponer de una masa crítica suficiente;
- Hay mucho interés por parte de las entidades estatales de fomento en la idea del proyecto, porque se ha hecho evidente que la medición industrial y todo el proceso de aseguramiento de calidad son un punto crítico del desarrollo en la región.

Esta experiencia motivó a crear un ejemplo concreto de gestión de calidad en una cadena productiva de madera. Ante la escasez de algunas especies de madera en el mercado alemán se detectó el interés en pisos de madera nativa de las especies *Nothofagus* (roble, coigüe, raulí) en las calidades Premium y Rústico, en reemplazo de la madera de cereza. La materia prima debe provenir de bosques con planes de manejo sostenible (renovales) con la perspectiva de ser certificado con el sello FSC. (Véase Gráfico 2). Las ventajas de un proyecto tan concreto son evidentes:

1. No se trata de una simulación, sino del desarrollo de un nuevo producto muy concreto con alta exigencia de calidad.
2. En el caso que sea exitoso, el proyecto creará posibilidades de aumentar el empleo y el ingreso en la región, incluyendo una capa de población en extrema pobreza, los pequeños productores Mapuches.
3. Se cambia la identificación del bosque nativo por pobreza y leña. Cabe señalar que la mayoría de la madera nativa actualmente es cortada ilegalmente y utilizado como leña.
4. Se produce un ejemplo positivo estimulando un proceso de aprendizajes reales y concretos que – en el caso de una sistematización y generalización de los resultados – podría apoyar a mejorar la competitividad de los productos derivados de madera.

La reacción de los actores fue sorprendente:

- Los empresarios, que en el inicio mostraron mucho interés, se retiraron casi totalmente. Los micro y pequeños empresarios están trabajando con pino o madera nativa del bosque adulto, en lo que el proyecto no tenía interés. Además les asustó producir para un mercado que no conocen. En el caso de los medianos, por una parte es la misma razón. Pero también están ganando (¿suficiente?) dinero en mercados menos exigentes (Chile, EE.UU.) que no es necesario esforzarse más. En general, estaban asustados por asegurar cumplir con exigencias muy concreta de una alta calidad.
- SERCOTEC está trabajando con pequeños propietarios de bosque y con micro y pequeños empresarios en la línea de pinos y por eso no estaba interesado en madera nativa, pero si en la calidad.
- CORFO tiene más interés de formar Profos en los grupos ya existentes. Están más orientados en satisfacer una demanda que desarrollarla. Como todavía no existía un grupo fijo en un área bastante desconocida, CORFO está dando un apoyo logístico importante y son un socio en la discusión, pero no podía ayudar mucho en encontrar los pequeños productores adecuados e interesados que el proyecto estaba buscando.
- DED y CONAF, que están realizando proyectos de manejo sustentable del bosque nativo, están entusiasmados porque ven un nuevo nicho de mercado para los pequeños propietarios del bosque, en buena parte de ellos Mapuches, con la perspectiva de obtener mejores precios para una madera de mejor calidad.

A pesar de estas dificultades se continuó trabajando y se lograron los primeros resultados tangibles:

- Se encontró 5 pequeños productores de las regiones de Araucanía y Bío Bío que comienzan a formar un grupo y que han producido una primera muestra de 2m³ de pisos de buena calidad;
- Se ha identificado los problemas de calidad y los puntos críticos de medición en la cadena productiva desde el bosque nativo hasta el embarque en el puerto (Véase Gráfico 3);
- Se ha definido el potencial de los renovales que puede ser explotado para la producción de pisos y los problemas de calidad en el bosque (clasificación de los árboles, certificación);
- Se comenzó a desarrollar una organización de comercialización en Alemania para introducir un producto nuevo.

Los próximos pasos serán:

- Solucionar los problemas técnicos y de medición en la cadena y desarrollo de servicios de medición para el sector forestal-maderero (no solamente para los participantes del proyecto),
- Apoyo al proceso de certificación FSC de los bosques involucrados en el proyecto.
- La primera exportación de pisos para la colocación en casas alemanas con la perspectiva de entrar en otros mercados prometedores europeos.
- La sistematización de las experiencias para replicarlos en otras cadenas

productivas.

A pesar de que el proyecto todavía no se ha terminado se pueden ya definir algunos puntos críticos y algunas conclusiones:

- Los clusters y cadenas productivas en muchos casos todavía son mas una posibilidad virtual que un hecho real.
- La gestión de calidad dentro de la cadena es un elemento esencial para la existencia real y el desarrollo de la cadena que todavía no se ha captado suficientemente. El mejor entendimiento y la gestión de esta cuestión puede aumentar mucho la competitividad de la cadena y, por tanto, del territorio.
- La mayoría de los proyectos se dirige a pequeñas y medianas empresas ya consolidadas, menos a aquellos con potencial de entrar en un camino de desarrollo.
- Un punto muy crítico son las metodologías participativas para encontrar, movilizar, (auto-) seleccionar y asociar empresarios que quieren hacer cosas y disponen de suficiente potencial de implementar nuevos proyectos.
- Las entidades estatales muchas veces están presos en instrumentos y conceptos poco flexibles y otorgan los beneficios cuando el éxito parece estar asegurado. Por ejemplo no se encontró ningún instrumento flexible de fomento productivo que apoyara a co-financiar la producción y el envío de las muestras a Alemania.

3.2 Una entrada por la acción: La Ruta del Cacao en República Dominicana

Los intentos de la cooperación internacional de fomentar el desarrollo de clusters y encadenamientos productivos con el objetivo de dinamizar el DEL encontraron su barrera principal en la poca capacidad técnica local de gestionar el desarrollo económico local. En la mayoría de los casos, la administración municipal está preocupada por asuntos más inmediatistas: ayuda económica en casos de emergencia, ayuda directa e inmediata a grupos pobres. Están pensando en las próximas elecciones y menos en solucionar de manera sostenible a largo plazo los problemas económicos y sociales en el territorio. El sector privado por su parte está más orientado en su sobrevivencia que en actuar conjunto en favor de la mejora de la competitividad mas general de los territorios en que está ubicado. Ello a pesar de que a veces solamente falta un impulso inicial desde afuera para inducir un proceso de desarrollo.

En el caso del Municipio de Yamasá se encontró la siguiente situación: El Municipio se destaca por la producción de cacao biodinámico, uno de los mejores en el mundo, muy demandado en el mercado internacional. Los cacaocultores están organizados en una cooperativa, el Bloque Cacaotero II, que acopia, fermenta, seca y vende el cacao que es certificado por BCS OKO Garantie (Alemania). En el centro de la estrategia de competitividad del Bloque está el aseguramiento de la calidad y la mejora de la productividad. Dentro de este contexto el Bloque está confrontado con un grave problema socio-general: Como la situación socio-económica de los cacaocultores no cambió mucho en los últimos años la juventud sale de la región produciendo un problema de sucesión generacional en las fincas cacaoteras en la general. Por eso el Bloque está buscando caminos para crear oportunidades nuevas y adicionales de ingresos con 3 objetivos principales:

- Interesar a la juventud de quedarse en el municipio;
- Crear insumos y servicios que mejoran la productividad de la producción cacaotera (un tipo de *outsourcing*) y
- Diversificar y profesionalizar la producción de derivados de cacao (licor de cacao, miel de cacao, chocolate casera).

Estos objetivos de la Presidencia y de la Gerencia del Bloque eran perfectamente compatibles con el concepto básico del Desarrollo Económico Local: basarse en los recursos endógenos, desplegando la estructura económica a base de conocimientos y habilidades locales, desarrollando el tejido empresarial y aumentando la competitividad tanto del territorio como de las empresas particulares.

Con ayuda de un Programa de la GTZ se procedió de la siguiente manera (Véase Gráfico 4) para apoyar el Bloque en sus esfuerzos:

1. Análisis participativo del potencial de desarrollo del municipio Yamasá utilizando la metodología PACA. En este paso se definió, entre otros, dos interesantes proyectos estrechamente vinculados: la ruta del cacao y el ecoturismo.
2. Selección de un grupo de jóvenes interesados y aptos para la implementación de los proyectos.
3. Entrenamiento de los jóvenes en la interpretación del medio ambiente y en desarrollo de rutas ecológicas.
4. Desarrollo de la Ruta de Cacao en estrecha colaboración con el Bloque y la Agencia de Desarrollo de la Provincia de Monte Plata ADELMOPLA.
5. Desarrollo de un primer material de marketing (folder)
6. Realización de los primeros tours pilotos (ya con precio)
7. Capacitación de los jóvenes en gestión de MyPEs.
8. Apoyo de los jóvenes en la auto-organización que hasta el momento culminó en la formación de su propia asociación.

Este programa principal fue acompañado por otras actividades:

- Seminarios con más de 400 jóvenes para definir sus intereses y otras posibilidades de negocio (ya están en fase de implementación algunas microempresas de producción de miel de cacao)
- Apoyo a un grupo de jóvenes artesanos de Yamasá a formar su propia asociación Arteyasa
- Diseño de un proyecto que de una manera masiva puede replicar las experiencias del trabajo con la Ruta de Cacao apoyando la creación de nuevas microempresas por jóvenes del municipio
- Establecer contactos con operadores de turismo y entidades dominicanas de fomento productivo (CNC, CEI) para recibir apoyo futuro para el desarrollo del proyecto
- Negociaciones con el Ayuntamiento de Yamasá en el ámbito de la ADELMOPLA para incluir la administración pública local en las actividades de promoción del DEL.

¿Cuáles son los resultados de los esfuerzos hasta ahora?

1. La Ruta de Cacao existe físicamente y no es sólo una idea virtual (Véase Gráfico 6).

2. Existe un grupo de jóvenes bien entrenados y muy involucrados en el trabajo porque ven en la Ruta su proyecto profesional.
3. Los visitantes (turistas, operadores, personal de entidades de apoyo) consideraron muy alta la calidad de la Ruta.
4. Los jóvenes están en un proceso de auto-organización en que están siendo apoyados por consultores externos.
5. Ya hay primeras actividades económicas inducidas por la Ruta: una ampliación de la producción artesanal orientada en la tradición taína, producción de licor de cacao por un grupo de mujeres, producción de miel de cacao, etc. (Véase Gráfico 5).
6. Hay un primer interés de algunos operadores en llevar grupos de turistas a Yamasá.
7. Hay un primer interés de entidades estatales de apoyar el proceso.

¿Cuáles son los aprendizajes hasta ahora?

- El proceso fue fuertemente apoyado por el Bloque de Cacao, es decir el sector privado. Apoyó en identificar los jóvenes, encontrar la finca, definir productos derivados de cacao y da la posibilidad de visitar sus instalaciones y trabajar en sus salas.
- La selección y el trabajo participativo con los jóvenes apoyó a que ellos se hicieran dueños del proyecto. Por el momento es su proyecto profesional.
- Los puntos críticos en la implementación de la Ruta como negocio son la formalización y estructuración del grupo como empresa y la venta de la Ruta.
- Hay una falta en capacidad local, pero también en el nivel nacional (público y privado) en aplicar métodos participativos para apoyar los jóvenes en la fundación y estructuración de su o sus empresas. Por eso el proceso se retardó.
- Organizar el apoyo del sector público para un proyecto piloto de este tipo se reveló como difícil. En los ayuntamientos falta el potencial gestor de DEL. Las instituciones de fomento están en búsqueda de grupos, pero no son entidades que se desarrollan juntos con un grupo de este tipo ni saben motivar y organizarlos.
- Las intenciones de articular los diferentes actores públicos y privados en una ADEL en favor de un proyecto de promoción de DEL han quedado hasta ahora como incipientes. Los jóvenes van más avanzados que el Personal de la ADEL. También en este ámbito el potencial gerencial es insuficiente.

Resumiendo se puede decir que el factor decisivo para los resultados logrados fue la iniciativa de la iniciativa privada. El sector público se interesó por el proyecto en un momento ya bastante avanzado.

¿Cuáles son los puntos críticos y los problemas a resolver?

- La transformación del grupo informal de los jóvenes en una empresa o una asociación de empresas que se consolide;
- Promover y profundizar el proceso de eslabonamientos entre las diferentes producciones en formación (miel, chocolate casero, ruta del cacao, producción de cacao biodinámico etc.);
- Desarrollar y fortalecer un articulador formalizado del sector privado y público – que podría ser ADELMOPLA, pero también son posibles otras variantes - para continuar promoviendo actividades con la Ruta de Cacao

- Impedir que una operadora grande se apropie de la idea y que el proceso iniciado de vincular el turismo con el DEL se acabe y no cree ni empleo ni ingreso en el ámbito local.
- Encontrar auspiciadores del proceso que den apoyo en esta fase inicial.

4. Conclusiones

En los últimos años el tema de las cadenas productivas y su aporte para la dinamización de la economía local ganó mucha importancia. Tomando algunos ejemplos positivos de cadenas y clusters se ha pensado que se puede fomentar hasta construir tales cadenas conscientemente a base de aquellas experiencias positivas. La verdad es que muchas veces estas cadenas y clusters no fueron más que aglomeraciones de empresas del mismo tipo o solamente existían virtualmente en los conceptos de entidades de fomento y de consultores y pocas veces entraron en una fase de implementación.

Las experiencias muestran algunas debilidades muy importantes como:

- (i) Los empresarios no se entienden como una cadena, no conocen su lugar en la cadena y por eso todo la idea es ajena a ellos;
- (ii) Trabajando de una manera paternalista no se consigue motivar a los empresarios de trabajar en conjunto a pesar de que en otros momentos son competidores. Se impone cosas que los empresarios no entienden o no quieren;
- (iii) No se ha definido bien las potencialidades económicas de un territorio y se fomenta actividades equivocadas;
- (iv) No se toma en consideración que los circuitos económicos y con eso las cadenas productivas no terminan en las fronteras de los municipios, sino a veces abarcan varias regiones;
- (v) Para ser exitosas cadenas productivas precisan de una serie de servicios empresariales que muchas veces en el territorio no existen o no se ofrece en la manera adecuada;
- (vi) Se olvida que en el inicio del proceso especialmente las micro y pequeñas empresas precisan de un apoyo muy esencial en la mejora de la gestión interna de las empresas (marketing, financiamiento, housekeeping) antes de que es posible encadenar la producción.

Como muestran experiencias concretas en Chile y República Dominicana, a pesar de todas dificultades el fomento de los encadenamientos productivos puede ser un instrumento muy útil para dinamizar el desarrollo económico y social de los territorios. Para eso es necesario:

- (a) Comenzar con diagnósticos participativos de los potenciales económicos en la región que incluyen los actores más importantes en la región (municipalidades, empresarios, entidades de fomento del gobierno central). Son un instrumento motivador muy importante;
- (b) Definir e implementar rápidamente proyectos viables con recursos endógenos;
- (c) Trabajar con personas que quieren cambiar y hacer cosas;
- (d) Apoyar al sector privado asociarse como socio importante;
- (e) Tratar de incluir el sector público, es decir entidades de fomento centrales y los gobiernos locales, en la ejecución de los proyectos para promover un involucramiento mayor en el fomento productivo en el ámbito local;

- (f) Desarrollar redes de actores locales articulados por personas e instituciones que tienen interés y una creciente competencia en gestionar proyectos de DEL. Este proceso debe ser orientado en la acción y en el aprendizaje por las acciones, no en procesos largos y aburridos de diagnóstico y especialmente de planificación;
- (g) Más facilitar que conducir el proceso;
- (h) Trabajar primordialmente con recursos endógenos.

Muy importante es que las iniciativas salen del territorio y se combinan con la política nacional. Desde el inicio la sustentabilidad debe ser un criterio decisivo de todas las acciones. Un factor muy importante es desarrollar actividades económicas alternativas que completan los encadenamientos.

El fomento de cadenas productivas y de clusters forma una parte integral del proceso de DEL. En este momento, muchos países latinoamericanos disponen de programas de modernización y descentralización del Estado en los cuales el DEL juega un papel muy importante. Pero parece que en algunos países es un proceso que define el Gobierno central sin tomar en consideración que no dispone de la competencia de pensar y dirigir “desde arriba” y “en favor” de los territorios y los actores locales. Por eso, el camino participativo movilizándolo y motivando los actores locales “desde abajo” en definir lo que quieren, en cómo lograr y cómo implementarlo, es mucho más seguro que el camino autoritario-paternalista tradicional. El papel del Estado debe ser el de facilitador y en algunos casos, articulador. Pero un factor decisivo de éxito consiste en el modo en que los actores locales están incluidos realmente (y no sólo formalmente como en algunos casos) y son determinantes en este proceso (Véase Gráfico 7).

Bibliografía

- Aghón, Gabriel, Francisco Albuquerque y Patricia Cortés (2001), Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Un Análisis Comparativo, Santiago de Chile, CEPAL/GTZ
- Francisco Albuquerque (1997a), La importancia de la producción local y la pequeña empresa en América Latina, Santiago de Chile, ILPES
- Albuquerque, Francisco (1997b), Cambio estructural, Globalización y Desarrollo Económico Local,
- Altenburg, Tilman y Jörg Meyer-Stamer (1999), How to promote Clusters. Policy experiences from Latin America, en: *World Development*, Vol. 27 No. 9, pp.1693-1713
- Buitelaer, Rudolf (2002), Clusters y cadenas de producción en la superación de la pobreza, en: *Seminario: Desarrollo Económico Local. Una Nuevo Desafío para la Superación de la Pobreza*, CD-ROM, Santiago de Chile, FOSIS/GTZ/GFA
- Guía para el Desarrollo Económico Local. Conceptos y Herramientas (2002), CD-ROM, Santiago, Proyecto Fomento a la Microempresa, FOSIS/GTZ/GFA
- Haldenwang, Christian von (2005), Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina, en: *Revista de la CEPAL*, No. 86, Abril 2005, pp. 35-52
- Kaplinsky, Raphael, Mike Morris (2001), A Handbook for Value Chain Research, Sussex, IDS
- Maggi Campos, Claudio (2002), El cluster del cultivo y procesamiento del salmón en la región sur-austral, Rom, Agora 2000' S.R.L.
- Manual de Desarrollo Local (1998), Santiago de Chile, ILPES
- Meyer-Stamer, Jörg (2001), Strategien und Instrumente lokaler Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung zur Schaffung von Einkommen und Beschäftigung für arme

Bevölkerungsgruppen: Stadt und Land, Clusters und Sozialkapital, Eschborn: GTZ
Meyer-Stamer, Jörg (2003), Why is Local Economic Development so difficult and what can we do to make it more effective? Duisburg, mesopartner working paper 04/2003
Moncayo Jiménez, Edgar (2001), Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Serie Gestión Pública No. 13, Santiago: ILPES
Porter, Michael (1998), Clusters and the New Economies of Competition, en: *Harvard Business Review*, Nov.-Dic. 1998, pp. 77-90

Reseña biográfica

Karl-Christian Göethner, Dr. oec.habil.

Freelance Consultant

Dirección: Diepeschrather Str. 55, 51069 Köln, Tel./Fax: +49-221-8003719, e-mail: christian.goethner@gmx.de
Nacido en 1946. Dr.oec.habil. en Economía de América Latina en 1983 (Universidad de Rostock). Después de muchos años de docencia e investigación universitaria en Economía de América Latina, Economía de Países en Vías de Desarrollo, Economía Mundial trabajo como consultor en fomento de micro, pequeña y mediana empresa, Desarrollo Económico Local, desarrollo organizacional de entidades que prestan servicios de desarrollo empresarial y Cámaras y Asociaciones Empresariales, proyectos vinculados a la lucha contra la pobreza y al desarrollo de una infraestructura de calidad. Experiencias en varios países latinoamericanos (Brasil, Chile, República Dominicana, Paraguay, Argentina, Bolivia y otros) y en países ex-socialistas (Usbekistán, Rusia, Georgia, Montenegro), pero también en Africa (Mozambique). Contratado por GTZ, PTB, SEQUA (Alemania), Comisión Europea, Banco Mundial, BID y consultoras privadas alemanas.

Abreviaciones

ADEL	Agencia de Desarrollo Económico Local
ADELMOPLA	Agencia de Desarrollo Económico Local de Monte Plata, República Dominicana
CNC	Concejo Nacional de Competividad, República Dominicana
CONAF	Corporación Nacional Forestal, Chile
CORFO	Corporación de Fomento, Chile
DED	Deutscher Entwicklungsdienst <i>Servicio Alemán de Desarrollo</i>
DEL	Desarrollo Económico Local
FSC	Forest Stewardship Council Sello de Certificación por Manejo Sustentable de Bosques
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) mbH <i>Agencia Alemana de Cooperación Técnica</i>
IEC	Comisión Electrotécnica Internacional
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile
INN	Instituto Nacional de Normalización, Santiago de Chile
ISO	International Organization for Standardization
MIPyME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MSF	Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
MyPE	Micro y Pequeña Empresa
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No-Gubernamental
PACA	Participatory Appraisal of Competitive Advantage
PROFO	Proyecto de Fomento, Chile
PTB	Physikalisch-Technische Bundesanstalt <i>Instituto Nacional de Metrología de Alemania</i>
PyME	Pequeñas y medianas empresas
RNM	Red Nacional de Metrología, Chile
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica, Chile
SI	Sistema Internacional de Medidas
TBT	Technical Barriers to Trade <i>Obstáculos Técnicos al Comercio</i>
TNC	Transnational Corporation

Cuadros, Tablas y Gráficos

Gráfico 1: Servicios de calidad para el cluster forestal-madero en Chile

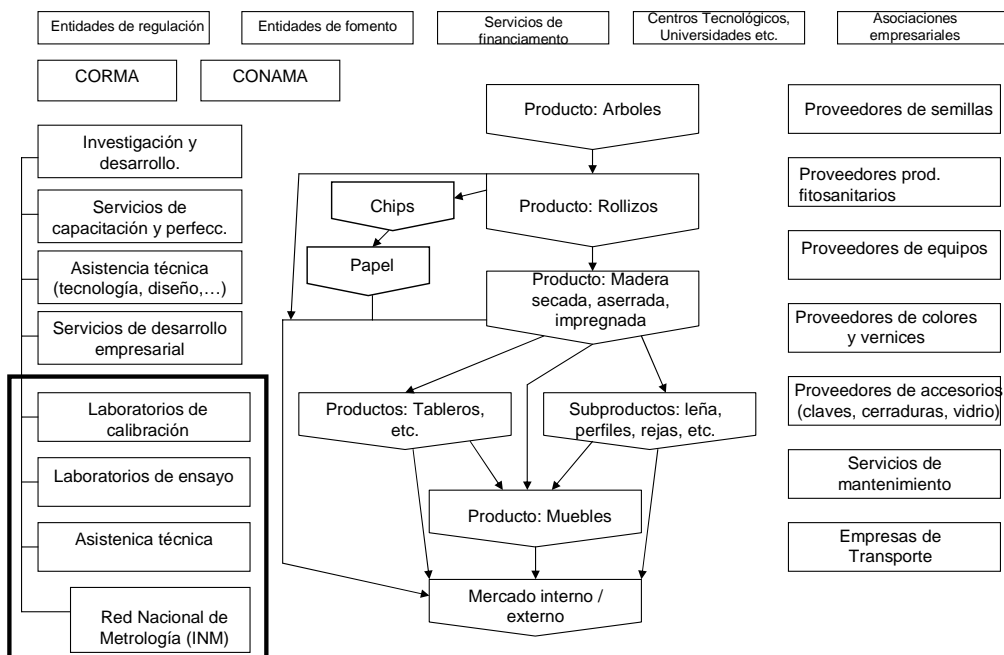


Gráfico 2: Cadena productiva de pisos de madera nativa

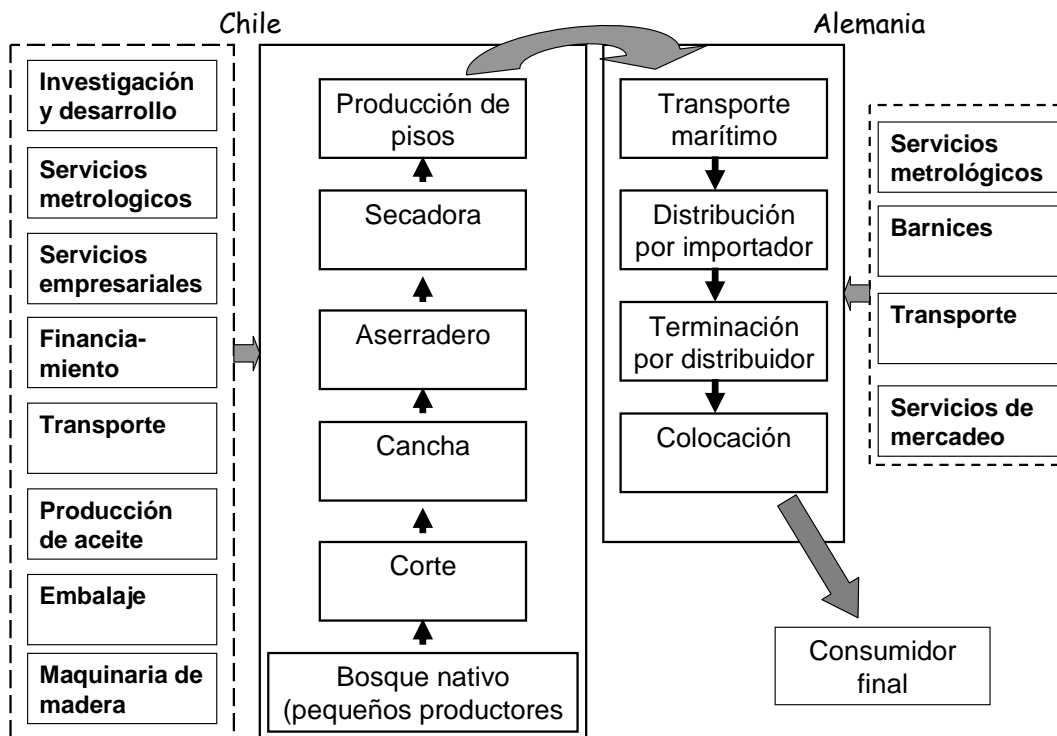


Gráfico 3: Puntos Críticos de Calidad en la Cadena Productiva de Pisos

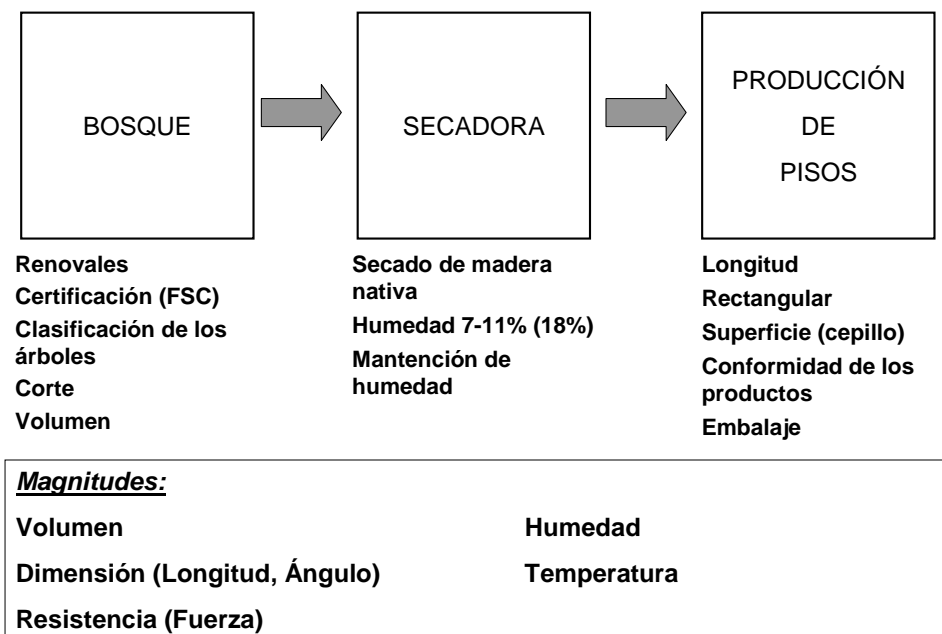


Gráfico 4: Desarrollo, diseño e implementación de la Ruta de Cacao

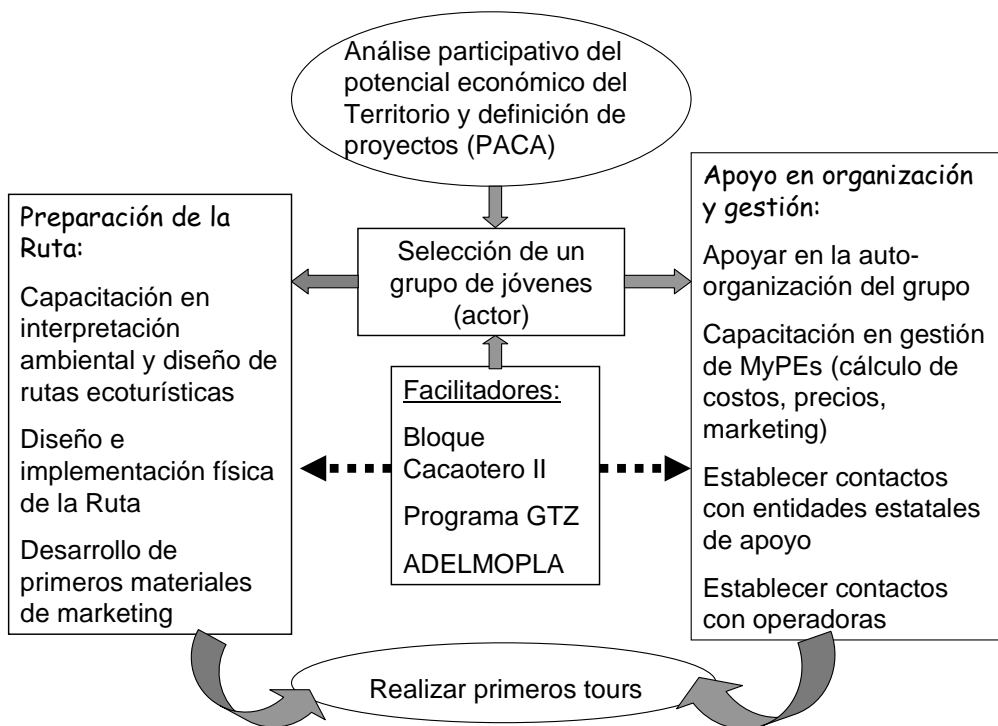


Gráfico 5: Encadenamientos de la Ruta de Cacao: Creación de empleo e ingreso

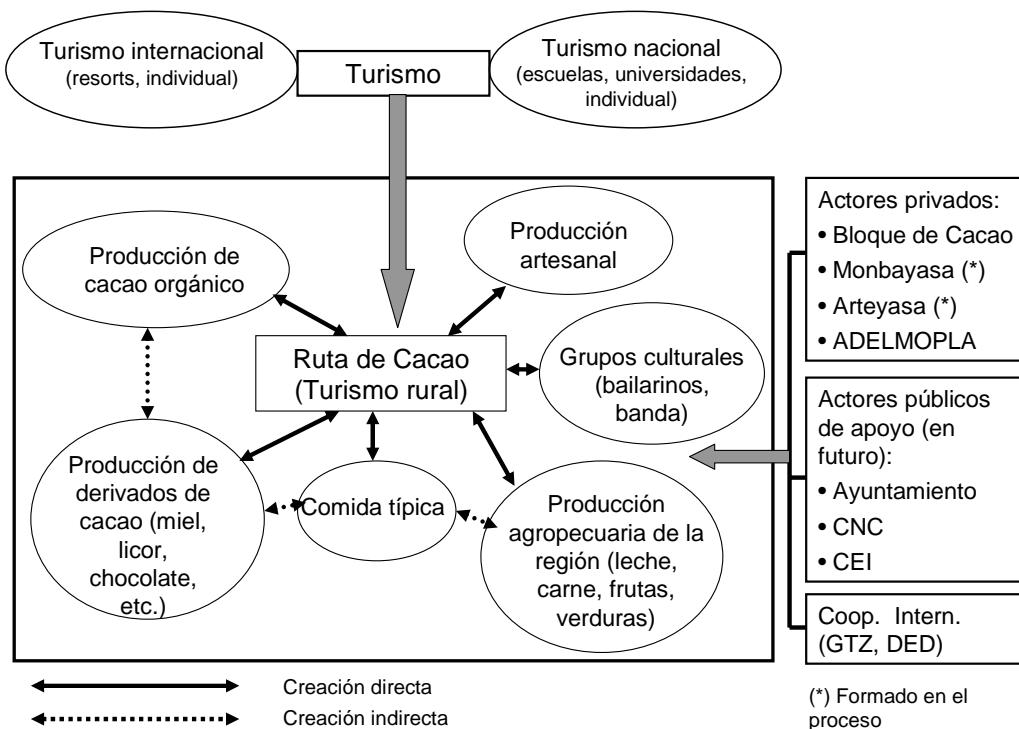


Gráfico 6: Elementos básicos de la Ruta de Cacao de Yamasá

Los puntos importantes:

1. Saludo de los turistas y transporte al Municipio de Yamasá
2. Tour por el pueblo de Yamasá
3. Visita del Bloque de Cacao conociendo el proceso de acopio, fermentación, secado, clasificación y certificación y exportación del cacao biológico
4. Visita de una finca de cacao conociendo el proceso de cultivo de cacao Programa cultural: Gift Shop, almuerzo típico, baile folclórico

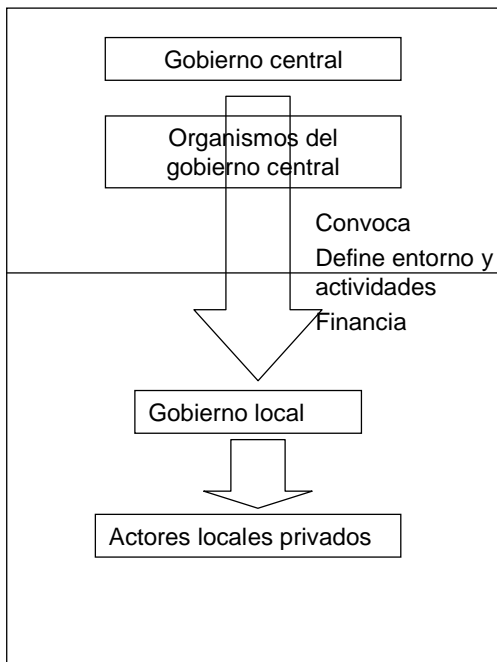
Hay responsabilidades diferentes según los intereses iniciales de los jóvenes:

1. los guías
2. la producción de las comidas típicas
3. la oferta y venta de los productos artesanales y agroindustriales
4. La organización del programa cultural

Lo importante de la Ruta: Está estrechamente ligada a la economía local y crea nuevos ingresos en el municipio.

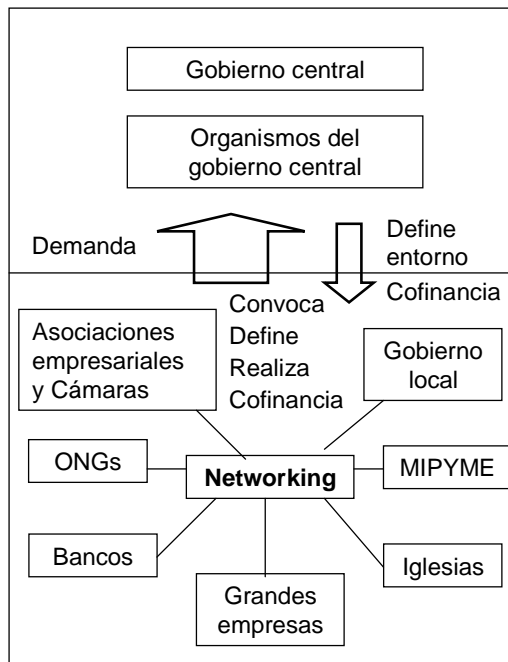
Gráfico 7: Diferentes Enfoques del Liderazgo en el proceso DEL

Orientación estatista centralista



Actores locales no se responsabilizan.

Orientación descentralizada



Actores locales se responsabilizan.