

Catalizadores para el desarrollo regional: implementando la coordinación territorial¹

**Gustavo Gordillo
Rodrigo Wagner**

1. Introducción

La economía es una ciencia adecuada para predecir el equilibrio. Sin embargo, la predicción de la dinámica y la velocidad que se requieren para alcanzar dicho equilibrio no está tan bien desarrollada (Mas-Colell et al², 1995). En ese sentido, existe una serie de diversos modelos que pretenden explicar por qué ciertas regiones parecerían atraer más actividades económicas que otras³ (Head y Mayer, 2004). Estos modelos destacan las decisiones endógenas de las personas y compañías: dónde establecerse, rendimientos a escala y problemas relacionados con la información (incompleta o asimétrica). Algunos de dichos modelos explican las diferencias de acuerdo con el patrimonio natural, físico e incluso humano.

En fechas más recientes, se ha identificado, teórica y empíricamente, al capital social como factor determinante de la productividad (Knack y Keefer, 1997; Fafchamps y Minten, B. 2001). El capital social⁴ puede entenderse como las redes sociales que median entre la aplicación de un conjunto de reglas que rigen el funcionamiento de una sociedad y el grado de confianza que las personas tienen en la validez de dichas reglas. La implicación más directa a los fines del presente análisis sería que, con una buena dotación de capital social, los proyectos podrían desarrollarse mejor, la participación de los ciudadanos aumentaría y los conflictos podrían canalizarse de mejor manera.

No obstante, como señaláramos anteriormente, la velocidad y el ritmo de convergencia hacia el equilibrio es un aspecto realmente importante. No queremos esperar hasta el lejano largo plazo. De allí que debemos preguntarnos: ¿cómo podemos aumentar y mejorar los vínculos productivos para catalizar el desarrollo regional?

En el presente documento, nos concentramos en facilitar y ampliar el desarrollo a nivel regional (meso y micro) dentro de un determinado conjunto básico de recursos, en lugar de comenzar por enumerar las carencias o insuficiencias existentes a dichos niveles. Comenzamos por mostrar algunos problemas de coordinación que provienen de las estructuras de gestión y la falta de capacidades para detectar las oportunidades que pudieran ofrecerse. Seguidamente, procedemos a analizar dos tipos de mecanismos que podrían desempeñar un importante papel como catalizadores⁵: (i) las alianzas para coordinar los esfuerzos regionales (nivel micro) de distintos organismos y (ii) un sistema de promotores o facilitadores de contratos.

¹ Documento elaborado para el Congreso del CLAD, Santiago de Chile – Octubre 2005.

² Sección 17H Estabilidad intermitente.

³ Véase también la literatura especializada sobre la nueva geografía económica.

⁴ El capital social se refiere a las características de la organización social, como la confianza, las reglas y normas y las redes sociales que podrían mejorar la eficiencia en la sociedad mediante la facilitación de una acción coordinada (Robert Putnam, 1993). Putnam relaciona las características de las sociedades con el desempeño a nivel macro. Como señala Woolcock (1998), esta interpretación está más integrada en la teoría liberal de la democracia, en el sentido de que su interés se centra en mayor medida en los elementos que hacen que los estados y las sociedades funcionen con mayor eficiencia y responsabilidad. Nosotros preferimos utilizar el concepto de capital social desde la perspectiva de la teoría de acción colectiva. Woolcock propone una definición de capital social que abarcaría las normas y redes que facilitan una acción colectiva mutuamente beneficiosa. Por su parte, Bordieu (1992) define el capital social como la suma de recursos reales y potenciales de una persona o grupo gracias a su integración a una red más amplia y permanente de relaciones interpersonales. Finalmente, Bebbington (1999) destaca la función que el capital social cumple para facilitar el acceso a los activos.

⁵ Siguiendo una analogía con la química, entendemos por catalizador un agente u organización que acelera el logro de interacciones productivas.

El mejoramiento de este "entorno contractual" aumentaría indudablemente el potencial de desarrollo regional a largo plazo, probablemente a través de la proliferación de las PYME⁶ rurales.

El desarrollo de buenos catalizadores de contratos a nivel meso y micro es una de las herramientas más importantes, y no obstante menos exploradas, para aprovechar los potenciales regionales. Si se insertan adecuadamente los catalizadores pertinentes en las sociedades locales, su efecto multiplicador será probablemente más fuerte y sostenible.

Los principales aportes del presente documento son: (i) desarrollar opciones viables para identificar las deficiencias de coordinación a nivel local: el catalizador meso; (II) conectar la estructura de coordinación con un conjunto de catalizadores a nivel micro que reduzcan los costos de transacción; y (iii) esbozar un proceso de aprendizaje que comprenda un mejoramiento continuo de la metodología dirigida a enfrentar esos problemas.

En resumen, pretendemos formalizar los medios para fomentar el desarrollo en una región a través de un esfuerzo articulado que favorezca: el desarrollo de capacidades, la interacción entre personas e instituciones y un microentorno adecuado para el establecimiento de empresas.

En la segunda sección, examinamos la situación actual de la descentralización y la promoción de contratos. En la tercera sección, se examina una iniciativa de desarrollo regional que abarca tres países latinoamericanos y nueve microrregiones. En la cuarta sección se describen las características de las alianzas para el desarrollo regional. En la quinta sección se analiza el perfil del promotor de contratos y se describen los principales desafíos que enfrenta su desarrollo. Finalmente, en la sección seis, presentamos algunas observaciones a manera de conclusión y sugerimos otros elementos de análisis.

2. En busca del desarrollo regional: ¿Cuán lejos estamos?

El proceso público de toma de decisiones no es aséptico⁷. En reconocimiento de ello, presentamos un marco conceptual que toma en cuenta los incentivos que tiene cada agente, trátase de un organismo extrarregional, un gobierno local, un inversionista o, simplemente, ciudadanos locales para interactuar en actividades de beneficio mutuo.

2.1 Ventajas de la descentralización

Inicialmente, Tibout (1956) señala que un mercado de municipios competidores permitirá alcanzar la provisión óptima de bienes públicos. Sin embargo, la prueba de que "los ciudadanos votan con sus pies" no es muy congruente con la realidad, debido a los costos de transacción y las asimetrías de información. El enfoque de Oates (1977) sobre el federalismo fiscal favorece la eficiencia mediante descentralización, eso si la centralización no ofrece ventajas en cuanto a costos. El problema reside en que existen ventajas en algunos aspectos, sobre todo aquellos relativos a las capacidades técnicas.

Sin embargo, el problema en América Latina consiste no sólo en determinar a qué nivel se recaudan los impuestos y se realizan los gastos. La descentralización favorece la eficiencia, pero no si se confiere el control formal sin los respectivos recursos (incluidos los recursos humanos) a las autoridades locales (Faguet, 2004; Vogelgesang, 2000). Puede importarse o desarrollarse parte del talento, pero las confianzas y certidumbres deben generarse localmente. Estas últimas son procesos que podrían facilitarse, pero debemos tener presente la coevolución histórica de la población, su inercia y la dinámica del cambio potencial (North et al, 2000).

Formalmente, la literatura de la economía política describe una ventaja de la descentralización. Podría facilitar la captura del gobierno local, sobre todo cuando existe una heterogeneidad extrema entre los activos de los actores (Bardhan, 2005), descripción que se ajusta a la situación de algunas zonas

⁶ Pequeñas y medianas empresas.

⁷ En muchos análisis, el Estado es considerado "una" entidad benevolente. No obstante, la economía política y el nivel constitucional de análisis eliminan estas restricciones (Rausser y Goodhue, 2002), y asumen esos niveles de decisión como factores endógenos de los actores, lo que constituye un enfoque más realista para un desarrollo regional eficaz.

rurales de América Latina. El "caciquismo" o "coronelismo" ha sido por mucho tiempo materia de análisis como prueba de dichas capturas (Freyre, 1968; Bartra, 1978; Roniger, 1987a,b). Sin embargo, los gobiernos locales sí tienen ventajas en cuanto al conocimiento de las variables locales: preferencias, tipo de agentes locales y productividad.

Por otra parte, la centralización aumenta las economías de escala para la capacidad técnica y la toma de decisiones. No obstante, según Laffont y Martimont (1998), una centralización excesiva también facilita la captura del gobierno, razón por la cual estos autores enfatizan las ventajas de la multiplicidad de organismos. De hecho, North, Summerhill y Weingast (2000) advierten que el aumento de la pertinencia de las decisiones políticas tiene diversas consecuencias: quienes tienen el poder tienen incluso menos interés en abandonarlo. En algunas ocasiones, el miedo a perder el poder lleva a los líderes a sabotear las normas constitucionales. La reducción del poder de las autoridades al tiempo que, por ejemplo, se protegen los derechos de la persona disminuye los incentivos del perdedor para violar las normas. De manera similar, una "premio por captura" grande aumenta la propensión a utilizar métodos extraconstitucionales para hacerse del poder u oponerse a las políticas promovidas por aquellos que lo detentan⁸. Sin embargo, incluso en el contexto de múltiples organismos y bajos niveles de captura, normalmente no se detectan las variables locales de manera eficiente.

Si bien la descentralización es un aspecto sumamente importante, nuestro interés apunta a la promoción del desarrollo dentro de las limitaciones constitucionales actuales. Estamos conscientes de que la ejecución y la calidad de las intervenciones son muy bajas, debido en parte a la falta de conocimiento local y las deficiencias de coordinación por parte de los organismos centralizados, así como a las limitadas economías de escala para mejorar las capacidades técnicas a nivel local.

Existe un importante trabajo teórico que describe la pertinencia de las percepciones y los incentivos para la entrega y priorización de servicios a nivel del gobierno local: el cabildeo político (Becker, 1983); la captura regulatoria (Laffont, 2000) y el rentismo (Tullock, 1988). En el ámbito empírico, la FAO condujo recientemente una investigación sobre municipios rurales latinoamericanos y la calidad de sus servicios agropecuarios. A partir de un análisis cuantitativo de 1.060 entrevistas de campo en 340 municipios de cuatro países (Chile, Perú, Brasil y México), el estudio sostiene que una descentralización exitosa de la entrega de servicios agropecuarios va más allá de la inyección de recursos financieros y capacitación técnica: requiere del establecimiento de instituciones sólidas que puedan gestionar la cooperación entre agricultores, administradores y grupos organizados de la sociedad. El apoyo externo podría ser más eficaz si se utiliza para fortalecer los acuerdos institucionales que apuntalan la cooperación entre los actores con distintas funciones en la gestión. El estudio demuestra además una relación positiva e importante entre el hecho de que los gobiernos locales toman medidas relacionadas con los servicios agropecuarios y su percepción de que los organismos del gobierno central, los electores locales o los grupos de interés locales están preocupados por ello. Los gobiernos locales invierten cuando perciben que existen beneficios, ya sea financieros o políticos (Gordillo et al, 2003).

A la luz de lo anterior, podemos concluir que el dilema real no reside en la descentralización, sino en el grado y el ritmo de cambio para garantizar eficiencia y bajos niveles de captura.

2.2 Problemas cuando "las soluciones" son problemas⁹

Desde la década de los 60 se tiene conciencia de que se ha prestado relativamente poca atención a los problemas de regulación del comportamiento de los organismos públicos legalmente independientes

⁸ Véase además algunos críticos de la idea de "alejar a las personas de las autoridades", en especial en áreas en las cuales no resulta viable y en las cuales los contratos no son suficientes, por lo que deberían incluir un contexto más general de poderes locales. Por ejemplo, véase el estudio de caso de Radulovic (2004) sobre la promoción del mercado para la energía fotovoltaica rural en la India.

⁹ Este subtítulo fue tomado y adaptado del documento de Pritchett y Woolcock (2004).

pero funcionalmente interdependientes¹⁰ (Ostrom & Ostrom 1965). , La literatura especializada sobre las asociaciones de coordinación público-privada es incluso más reciente. Se examinará la coordinación interinstitucional a los niveles macro y local.

(a) Coordinación a nivel macro

Los problemas públicos constituyen un *continuum*, por lo que cuando los gobiernos y organismos planifican sus actividades y delimitan sus fronteras, generalmente se produce un traslape. El mundo se hace cada vez más complejo, y los enfoques multidisciplinarios que se generan a los distintos niveles requieren de nuevos enfoques sobre la definición de la misión y los objetivos de organizacionales.

En una rápida consulta ubicamos más de 50 publicaciones en revistas de revisión por pares¹¹ que examinan o proponen la creación de comités de coordinación entre ministerios, secretarías, entidades de cooperación o instituciones públicas intermedias. Si bien resultan de utilidad en situaciones muy precisas, los comités coordinadores son probablemente uno de los "comodines" en todo problema de coordinación. Tales comités constituyen la "respuesta de moda" frente a temas tan diferentes como las políticas forestales, la correlación entre el VIH y la dependencia química o el uso de energías alternativas.

Los comités coordinadores se utilizan a nivel nacional¹² (por ejemplo, interministerial) así como a nivel internacional (por ejemplo, el sistema de Naciones Unidas¹³ en 1998, RUTA¹⁴ en Centroamérica en 1980 y el grupo interagencial¹⁵ para el desarrollo rural en América Latina en 2000). La coordinación puede ser un mecanismo útil, y por lo general arroja resultados interesantes. De hecho, con estos comités coordinadores, los gobiernos centrales buscan alinear sus políticas, y en algunas ocasiones tienen éxito, probablemente debido a la combinación de un sólido apoyo político con un buen protocolo gerencial. Sin embargo, normalmente aparecen algunos problemas traslapados:

I) Problemas de agente - principal: Por ejemplo, la política organizativa no está alineada con los incentivos¹⁶ que pudieran motivar a los ejecutivos de los organismos a colaborar y comprometerse en la búsqueda de resultados Pareto óptimos para todos los organismos (por ejemplo, cuando se evalúa a una persona de acuerdo con el nivel de gastos presupuestarios y no según los impactos finales de sus acciones).

II) Problemas de gestión: No existe en todos los comités un compendio de mejores prácticas (como evaluación de la calidad, definición de indicadores y mejoramiento continuo). También, en algunas circunstancias las responsabilidades están diluidas.

¹⁰ Por organismos ha de entenderse, en términos generales, los organismos de cooperación, ministerios, oficinas públicas, empresas y ONG pertinentes al interés público.

¹¹ Probablemente existen muchas más, pero con este breve sondeo podemos detectar que la coordinación es un problema muy común y que la manera de operacionalizar esa coordinación se aborda, generalmente, como una "caja negra". Puede hacerse una búsqueda de "organismos Y coordinación Y gobierno" en Econlit y en ScienceDirect.

¹² En muchos países latinoamericanos se utilizan en cuestiones relacionadas con el medio ambiente. En Chile se utilizan igualmente para la planificación del transporte; en materia rural y agropecuaria se establecieron mesas redondas con distintos actores; el gobierno actual ha popularizado esta vía para la gestión de conflictos. En Argentina, se ha nombrado un secretario a cargo de la coordinación interministerial. En Perú, por ejemplo, existe un comité para la promoción de las PYME: (<http://www.mesapyme.com/>). Igualmente, existen comisiones interministeriales en México (por ejemplo, contra la corrupción, para el desarrollo social). En Brasil, existe un comité en el cual participa la organización Casa Civil con cierta función de coordinación, y se han creado además comités ad hoc, como el que se ocupa de los recursos marinos (CIRM) o el que se encarga de las políticas sobre el alcohol como combustible.

¹³ La Junta de los jefes ejecutivos para la coordinación, y el respectivo Comité de Alto Nivel sobre Gestión del sistema de las Naciones Unidas. Esta junta fue mejorada en 2000. Para mayor información, sírvase consultar <http://ceb.unsystem.org/>.

¹⁴ www.ruta.org.

¹⁵ El grupo interinstitucional (BID, FIDA, Banco Mundial, FAO, IICA, CEPAL, USAID y GTZ) fue creado en ocasión de la Asamblea de Gobernadores del BID celebrada en Nueva Orleans (marzo de 2000). Para mayores detalles, consultar http://www.iadb.org/sds/EN V/site_2129_s.htm.

¹⁶ Sobre los problemas que se presentan en el sistema de cooperación internacional, véase Easterly (2002).

III) Las actividades de monitoreo y seguimiento no siempre son fáciles de realizar, por lo que los resultados que se obtienen a nivel de los comités son de una calidad subóptima. Un incentivo para los políticos que les permitiría brindar un apoyo serio y dar seguimiento adecuado a las recomendaciones de la evaluación consiste en la ejecución de controles cruzados por parte de los medios de comunicación, las ONG y las autoridades superiores, lo cual podría mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos ante las carencias detectadas y percibidas (Gordillo y Andersson, 2004).

IV) Los miembros de estos comités muchas veces no tienen autoridad plena o, simplemente, ningún incentivo para desempeñar un papel activo.

V) No hay permeabilidad: Los jefes de cada organismo podrían coordinarse en torno a un comité. Sin embargo, en la mayoría de las situaciones, esta coordinación no alcanza el nivel operativo de los proyectos¹⁷.

VI) Problemas debido a la centralización de la toma de decisiones: Aunque supusiéramos que la coordinación entre los organismos del gobierno central fuera óptima, seguirían persistiendo otros problemas como la falta de información sobre las condiciones, preferencias, externalidades y calidad de operadores de proyectos a nivel local¹⁸.

(b) Coordinación a nivel municipal

La coordinación también podría realizarse a nivel municipal, como en el caso de los consejos municipales para el desarrollo rural de Brasil y México (Gordillo et al, 2003). En una evaluación que recientemente se hiciera de estos consejos se menciona que, en algunas situaciones, estas entidades resultan útiles; sin embargo, pudieron identificarse distintos problemas:

I) Captura por parte de las autoridades locales ("alcalde-ización" del consejo)¹⁹.

II) Los consejos no aumentan en mayormente el valor de la coordinación, porque la estructura actual de los municipios permite canalizar los problemas.

III) Existe una insuficiente economía de escala para mejorar la capacidad técnica, lo cual fragmenta y diluye los recursos (Vogelgesang, 2002).

IV) Existen consejos que operan únicamente "en el papel" para cumplir los requisitos necesarios a fin de obtener subsidios (por ejemplo, algunos de los municipios que solicitan ingresar al programa PRONAF de Brasil (véase Oliveira, 2004).

V) Consejos sin suficiente apoyo local. Tal es el caso de algunos de los pactos territoriales menos exitosos de Italia (Ministerio de Finanzas de Italia, 2003).

En consecuencia, la coordinación a ambos niveles (nacional y municipal) resulta de utilidad, pero tiene limitaciones que pueden superarse por medio de acuerdos institucionales a nivel meso.

2.3 Antecedentes de las fricciones a nivel micro y el promotor de contratos

Abordemos ahora las perspectivas no gubernamentales sobre el desarrollo regional.

Las grandes empresas también pueden trabajar dentro de la lógica de la alianza, en calidad de proveedores de buenos proyectos tanto para los organismos como para el sector privado. Es importante que los grandes proyectos privados se vinculen a las prioridades locales. Sin embargo, las micro y pequeñas empresas, así como las potenciales compañías de un solo propietario, deben operar en un contexto diferente, un entorno más difícil en el cual es necesario atender resueltamente la reducción de los costos de fricción y las asimetrías de información, aunque con mecanismos más idiosincrásicos.

La promoción de la pequeña empresa es una estrategia de desarrollo ampliamente conocida. Sin embargo, no resulta sencillo determinar la forma de llevar a cabo dicha promoción, sobre todo si se

¹⁷ Serrano (2003).

¹⁸ Para mayores detalles sobre la importancia de conocer las variables locales y el juego político que éstas generan, véase Besfamille (2004) y Boadway et al (1999).

¹⁹ Por ejemplo, véase la evaluación de consejos municipales para el desarrollo rural sostenible en Brasil que cita Oliveira (2004).

pretende lograr que el negocio sea sostenible. La generación de un entorno de incubación debería permitir la estimulación de nuevas ideas, pero también se necesitan las presiones que pueden ejercer los clientes y la calidad, a fin de garantizar que no están incubándose ideas débiles que sólo constituirán una futura demanda de subsidios.

Los paquetes de crédito o de formación cerrada no pueden servir como antecedentes; de hecho, no son suficientes para desarrollar capacidades en la práctica. Estas soluciones no responden al contexto de los problemas de la empresa o a las limitaciones reales que explican la ausencia de las empresas. Un promotor de negocios debe ser un facilitador que brinde más capacitación en la empresa que en el salón de clases. Igualmente, es esencial contar con un entorno asociativo apropiado y un acuerdo institucional para la coordinación de dichos negocios (Tendler, 1996).

3. Facilitar la aplicación de catalizadores: El proyecto de desarrollo regional

A la luz de los argumentos presentados, la FAO, por medio de su Oficina Regional para América Latina y el Caribe, está reavivando la reciente tendencia de muchos países a concentrarse en el desarrollo regional mediante la promoción de un conjunto de acuerdos institucionales en el marco de un proyecto global sobre desarrollo regional. Con este proyecto se pretende promover la formación de instituciones catalíticas a dos niveles. En primer lugar, a nivel meso, una alianza semiendógena a escala regional (grupo de municipios) para coordinar el proyecto y aumentar la eficiencia del impacto en un enfoque estratégico a largo plazo. En segundo lugar, el desarrollo de catalizadores a nivel micro, o "promotores de contratos", para mejorar las relaciones productivas actuales o potenciales dentro y entre las regiones.

Antecedentes

El énfasis territorial y la coordinación de acuerdos institucionales para el desarrollo son actualmente materia de consenso entre los organismos de cooperación para América Latina²⁰. No obstante, no se ha estudiado a cabalidad la manera de pasar de las estrategias a las acciones y los impactos. Desde la perspectiva de la FAO, nuestra visión sobre el desarrollo regional se ha alimentado de una serie de proyectos en curso: (i) el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) en nueve países; sobre la base de las características y necesidades locales, el proyecto se propone movilizar el potencial endógeno, favoreciendo así el capital humano y social en la práctica, con énfasis en la sostenibilidad de la seguridad alimentaria en las zonas determinadas; (ii) el Proyecto de planificación sostenible de las zonas rurales y la metodología SIRTPLAN²¹, que permite ejecutar una planificación participativa del uso de la tierra; (iii) el Proyecto sobre gastos públicos en las zonas rurales, en estudio comparativo ejecutado en 21 países de ALC²² que analiza las asignaciones y distribuciones, las normas y los incentivos en los gastos públicos rurales durante el período comprendido entre 1985 y 2001; (iv) el proyecto de promoción de alianzas productivas en cuatro países²³, por medio del cual se desarrolló una metodología para aumentar los vínculos de los pequeños productores rurales con el resto de la cadena de suministros, promover más y mejores relaciones y favorecer la calidad; (v) el estudio sobre el papel de los gobiernos locales y los servicios públicos agrícolas que se mencionan en la sección 4.

²⁰ Véase, por ejemplo, la Nueva estrategia para el desarrollo rural, documento del BID analizado en marzo de 2004 con diversos organismos de cooperación y actores académicos en la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Véase además la Declaración de Brasilia, documento de FOCA presentado ante la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas".

²¹ Sistema de Información de Recursos de Tierra para la Planificación, <http://www.fao.org/Regional/LAmerica/prior/recnat/sirtplan/>

²² América Latina y el Caribe.

²³ México, Brasil, Perú y Chile.

Alcance

Este proyecto se inicia en nueve regiones de México, Brasil y Chile, Las regiones específicas se determinaron de común acuerdo con los gobiernos subnacionales a fin de contar con suficiente apoyo político.

Propósitos y resultados propuestos

Este proyecto de desarrollo regional se propone: (i) crear o, de existir, empoderar una instancia para la articulación de los actores, en la cual se defina una estrategia para el desarrollo rural y se materialice un plan dinámico a través de la ejecución de proyectos a distintas escalas de intervención. Este plan debe contener igualmente un elemento operativo que se ocupe de la promoción de contratos a nivel micro; (ii) facilitar la creación de mecanismos de aprendizaje continuo que permitan mejorar la coordinación regional y la eficacia de las acciones emprendidas; y (iii) repetir, con las adaptaciones del caso, este enfoque en un estudio comparativo que permita sustraer lecciones que resulten de ayuda para la futura implementación del sistema en otras regiones de América Latina.

Aprendizaje con un enfoque experimental

Se ha utilizado un enfoque cuasi-experimental²⁴ básico a partir de regiones "equivalentes" en Brasil y México para ayudarles a desarrollar alianzas: un par de estados altamente industrializados (con sus respectivas actitudes y burocracia), un par de estados con una agricultura de alta tecnología y que coexisten con zonas agrícolas subdesarrolladas y algunos estados caracterizados por sociedades rurales socioeconómicamente diversificadas.

A fin de resolver los sesgos en la observación en este "experimento" a largo plazo, se ha invitado a un grupo de expertos a fin de garantizar cierto nivel de monitoreo objetivo y sistematización continua de los resultados.

Facilitador y regulador en lugar de ejecutor

Las personas de la región tienen la ventaja de saber lo que es viable coordinar. Un organismo externo como la FAO podría entonces: (i) ofrecer una norma adaptable para desarrollar una alianza, con requisitos para garantizar un buen desempeño del proceso; (ii) facilitar la aplicación de esa norma de gestión; (iii) fomentar el apoyo político a un nivel más alto; y (iv) apoyar la promoción de dichas alianzas y sus proyectos a través de una reunión de donantes y una estrategia de mercadeo.

Procedamos ahora a las secciones 4 y 5 para detallar los componentes principales del proyecto de desarrollo regional.

4. Perfil de la alianza

Varios proyectos de desarrollo han tenido la tentación de dejar de lado las estructuras permanentes de poder local. Ésa es probablemente la solución óptima a corto plazo para lograr la entrega plena de los fondos del proyecto y ejecutar paso a paso todas las etapas del "plan maestro" de desarrollo, que muy posiblemente fue concebido sin considerar las prioridades locales. Sin embargo, a largo plazo, ningún subsidio es permanente y los "dulces" préstamos han de reembolsarse. ¡Qué amargo legado para las futuras autoridades, quienes ni siquiera pueden recibir el conocimiento acumulado de sus organizaciones!

Las instituciones financieras para el desarrollo²⁵ actuaron con frecuencia como centros de evaluación y coordinación de proyectos. No obstante, estas instituciones no están en capacidad de evaluar eficazmente ciertos proyectos, pues generan un sesgo en favor de algunas iniciativas, sobre todo

²⁴ La economía experimental consiste en el uso de métodos experimentales de laboratorio para evaluar las predicciones teóricas del comportamiento económico.

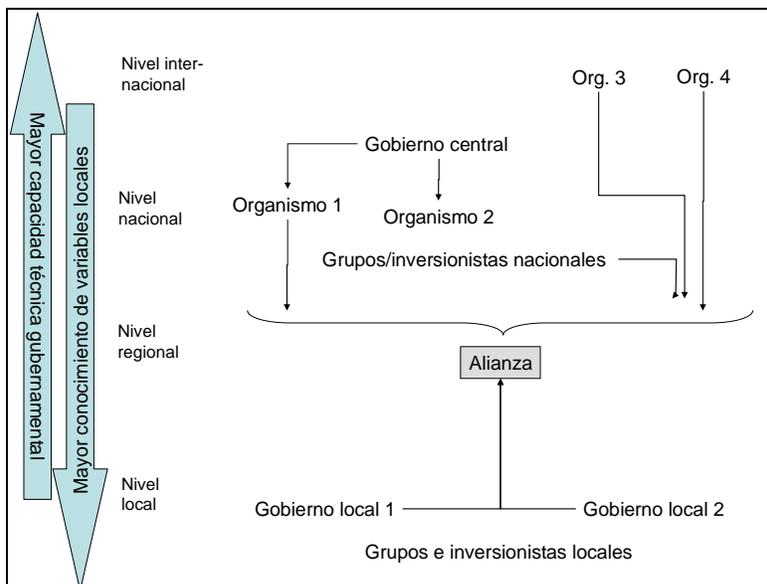
²⁵ Por ejemplo, algunos bancos de desarrollo, como el Banco do Nordeste (BNB) de Brasil.

aquellas que implican un volumen considerable de costos de transacción y abundante conocimiento local específico. La participación de la banca y los organismos de inversión en la alianza podría resultar de utilidad para que los bancos y sus potenciales clientes lleguen a un entendimiento común de los proyectos, así como para generar un ciclo de retroalimentación en la evaluación de algunos promotores de contratos sobre la base del desempeño de reembolso de sus clientes (los nuevos empresarios). Pero las finanzas modernas obligan a que las decisiones de inversión sean independientes de las decisiones financieras (Brealey y Myers, 1991)²⁶. En consecuencia, los bancos no deben definir o crear los proyectos (estas instituciones normalmente no cuentan con los conocimientos técnicos para generar o evaluar proyectos innovadores en entornos riesgosos o pioneros), dado que son sólo otra alternativa de financiamiento.

Las alianzas como enfoque para “cubrir las carencias”

¿Pero como resolver las diferencias entre el corto y el largo plazo, entre las prioridades locales y los intereses arraigados, entre el conocimiento cosmopolita y el *savoir-faire* idiosincrásico? La alianza debe funcionar como un banco central independiente²⁷ con un mandato claro, un vector de indicadores y metas²⁸, con capacidad técnica para modelar, planificar y ejecutar las acciones que afecten la dinámica de ese vector y con suficiente estabilidad para superar los ciclos electorales y la captura²⁹.

Figura 1. Representación esquemática de la posición de la alianza en la estructura de gobernabilidad



²⁶ Siguiendo el Teorema de Modigliani y Miller.

²⁷ Véase, por ejemplo, el exitoso enfoque independiente que adoptase el Banco Central de Chile en materia de inflación en Corbo y Schmidt-Hebbel (2000)

²⁸ El desarrollo no es un problema de una única variable. El desarrollo no es igual al PIB; es un vector de múltiples indicadores. Para un análisis crítico de enfoques anteriores, véase Adelman (1999).

²⁹ Gordillo (1999) ha utilizado anteriormente el término “organizaciones públicas no gubernamentales” (OPNG) para indicar que la inexistencia o insuficiencia de mercados exige intervenciones públicas, pero no necesariamente de parte de entidades gubernamentales. Expresaría la provisión de ciertos tipos de bienes públicos –a saber, intangibles como políticas, normas y reglamentos- por parte de actores privados a fin de instilar certidumbre y sostenibilidad más allá de los cambios de regímenes políticos. Existen organismos públicos no vinculados a un régimen político específico pero integrados a la esfera política y sujetos a escrutinio y rendición de cuentas.

¿En qué consiste exactamente la alianza?

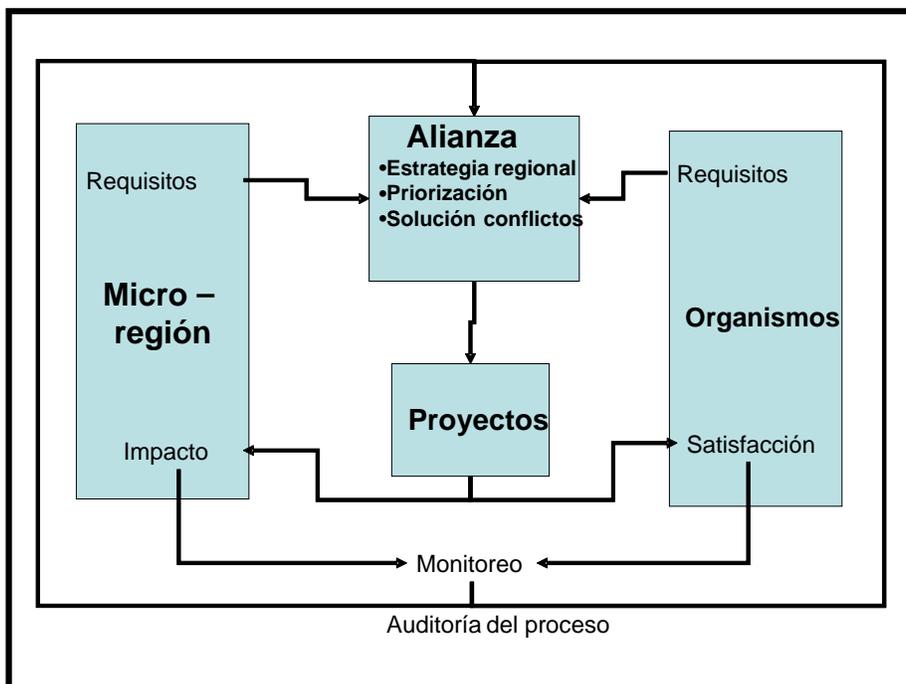
La alianza es una organización coordinadora a nivel regional que articula los requisitos y potenciales locales con las oportunidades (reales o posibles) que ofrecen tanto las distintas organizaciones (públicas, internacionales o de cooperación) como el mercado, con una visión sostenible e integrada a largo plazo.

Independientemente de quien esté a cargo de la implementación, la alianza es responsable de la calidad y coherencia estratégica de los proyectos ejecutados. A fin de cumplir su misión, la alianza debe contar con lo siguiente: una estrategia dinámica e integral, un sistema eficaz de coordinación (con responsabilidades documentadas), un sistema de monitoreo del proceso y los resultados y, finalmente, un compromiso efectivo de mejoramiento continuo del sistema.

La alianza es un punto de encuentro de posiciones diferentes; deben manejarse los conflictos a fin de equilibrar las visiones y regular el momento y la secuencia.

Todas las propuestas mencionadas se reducen a alcanzar, dentro del marco legal, mejoras sostenibles del bienestar regional³⁰.

Figura 2. Diagrama esquemático de la función y los procesos de la alianza para el desarrollo regional



Construcción social del mercado³¹

En esta estrategia regional, se necesita un “capital social para la empresa”. Seguidamente se mencionan algunos elementos que podrían incluirse para lograr una construcción eficaz de dichos mercados:

i. Un programa de capacitación y educación continuas dirigido a crear a largo plazo una cultura de cumplimiento de los elementos contractuales: evitar retrasos en los pagos y satisfacer las condiciones de producción y entrega (Fafachamps, 1996);

³⁰ Definido formalmente como el vector de indicadores relacionados con variables económicas, sociales, humanas y ambientales o una función dada de dicho vector y su dinámica.

³¹ Según Bagnasco (1988).

- ii. Incorporar y promover agrupaciones³² y aglomeraciones de grupos comerciales a fin de superar los potenciales defectos debido a la deficiencia de los servicios básicos y a una gestión inadecuada (Fisman y Kahna, 2004);
- iii. Promover ejercicios de previsión regional como proceso de aprendizaje socialmente organizado y documentado en una estrategia dinámica que debería traducirse en proyectos concretos (Gertler y Wolfe, 2004).

Instituciones emergentes a nivel meso

En los países desarrollados pueden encontrarse experiencias previas y similitudes con instituciones intermedias, como los programas LEADER (UE, 2004), pero con diferencias en cuanto al volumen de activos, tanto sobre las economías de escala para mejorar la capacidad técnica como en el capital humano³³. En la década de los 90 se generaron instituciones meso en Italia, Francia y España; algunas de dichas instituciones tuvieron éxito, mientras que otras fracasaron. Aquellas que tuvieron un sólido impacto sobre la región están correlacionadas con un enfoque eficaz de gestión en colaboración (Culpepper, 2003). En América Latina, estos catalizadores meso pueden encontrarse recientemente en una variedad de instituciones de coordinación intermedias (por ejemplo, Agropolos en Ceará (BR), UGT en la región de Bio-Bio (CHI) o Fidecitrus en Monterrey (MX)). Estas instituciones surgieron para salvar la brecha de coordinación a nivel meso y micro, pero en la práctica están estructuradas fundamentalmente como "oficinas de formulación de proyectos".

¿Cuál es entonces el valor agregado del proyecto de desarrollo regional si ya existen estas instituciones? Si consideramos que se trata de instituciones en evolución que requieren consolidarse, este proyecto regional podría ayudar a (i) definir una estrategia integral de desarrollo regional, evitando los habituales sesgos a favor de proyectos de infraestructura o actividades sectoriales segmentadas; (ii) aumentar la eficacia y eficiencia de los procesos de la alianza a través de la implementación de una norma de gestión de la calidad; (iii) facilitar el establecimiento de vínculos más fuertes entre las alianzas y los organismos, difundiendo de esta forma una señal fiable de mejores prácticas para la coordinación de proyectos.

Ejecución y mejoramiento de las alianzas³⁴

En casi todas las situaciones, estas alianzas son una especie de acuerdo institucional en el cual las decisiones probablemente no sean vinculantes ante los tribunales, debido a la complejidad de la toma de decisiones y el carácter inconcluso de los contratos. Ello significa que dicho contrato no puede ser aplicado legalmente (Besfamille, 1996), pero los resultados de una alianza eficaz están sujetos a evaluación a través de los votos (en el caso de los políticos) y el crecimiento (en el caso de las empresas) o el logro de ciertas metas (en el caso de los grupos de interés y los organismos). Sin embargo, el esquema de votación pervierte las decisiones en contra del beneficio social a largo plazo y favorece resultados que maduran tempranamente. Para evitar este efecto y permitir una alianza eficaz: (i) la alianza debe distribuirse de manera transversal y debe garantizarse una estrategia dinámica a largo plazo. En tal sentido, podría incorporarse el seguimiento de enfoques formales de gestión del cambio³⁵

³² Agrupación en el sentido amplio del término; podría ser simple, pero integrada a la cadena de valor local.

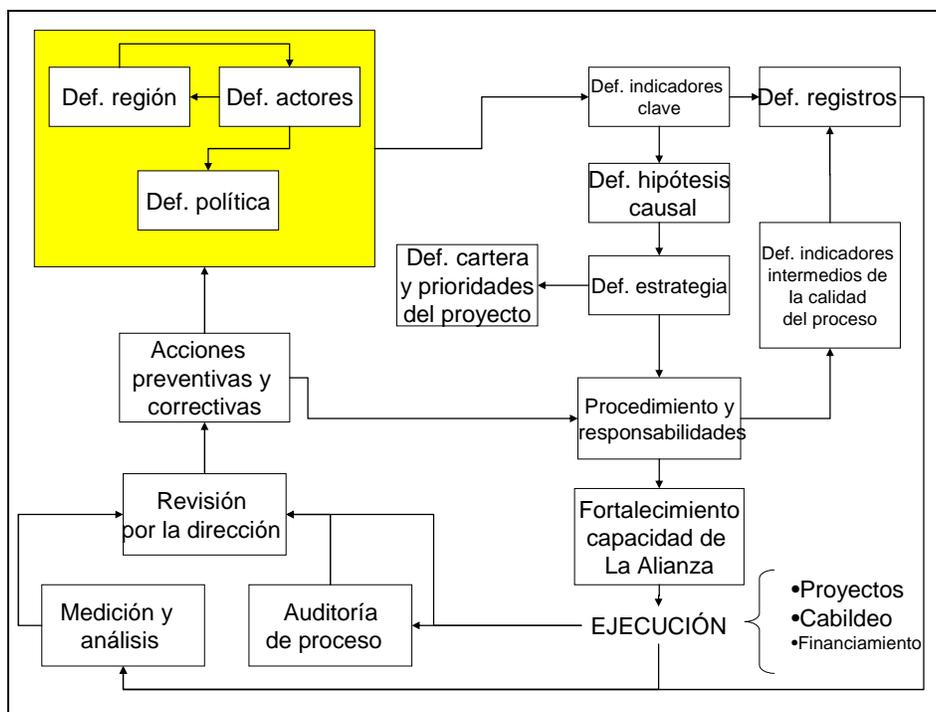
³³ Podemos mencionar también el ERVET (Ente Regionale per la Valorizzazione Economica dell' Territorio) en Emilia Romagna. Rodríguez Pose (1998).

³⁴ Esta sección se ha beneficiado de los comentarios formulados en el seminario de expertos que tuvo lugar en agosto de 2004. El seminario fue una etapa previa para formalizar algunas perspectivas anteriores sobre el proyecto de desarrollo regional. <http://www.rlc.fao.org/proyecto/fodepal/Bibvirtual/psf/psfregi.htm>

³⁵ Véase, por ejemplo, el enfoque de ocho pasos de Kotter (1996). Este enfoque debe aplicarse evitando poner en peligro la sostenibilidad a largo plazo.

como una forma de abordar la institucionalización de facto de la alianza. (ii) Debe existir un "vector de indicadores" de desarrollo, como se mencionase anteriormente, que sea integral y cuente con un nivel suficiente de consenso; este vector debe incluir elementos relacionados con el capital humano (no sólo escolaridad, sino en un sentido más amplio), capital natural, capital físico y capital social (incluido el fortalecimiento institucional). Para lograr comunicar de manera eficaz los objetivos a la amplia constelación de organismos y grupos que deberían seguir las directrices de la alianza, podría ponerse en práctica un marco apropiado y congruente de indicadores para cada proyecto y división³⁶. (iii) **Para poder implementar la alianza eficazmente, funciona dentro de ésta un sistema de mejoramiento continuo de la calidad dirigido a facilitar un entorno de rendición de cuentas que todas las partes han de cumplir y cuya observancia es responsabilidad de la gerencia**, y que considere la posibilidad de emitir una norma certificable. La figura 3 ilustra las respectivas macro-etapas que se detallan más adelante.

Figura 3. Etapas de desarrollo y mejoramiento continuo de la alianza. La interpretación del diagrama debe iniciarse en la esquina superior izquierda



a) Identificación de la región, los potenciales y las carencias³⁷

i. Identificación de la región

La región debe determinarse más como una construcción social que como una mera distinción geográfica. Es conveniente lograr cierto nivel de heterogeneidad intrarregional para incluir y conectar por lo menos una zona con potencial económico. Debe buscarse y promoverse cierto nivel de potencial de pluriactividad.

³⁶ Por ejemplo, el enfoque de puntuación equilibrada (balanced scorecard) (Kaplan y Norton, 1996), con las debidas adaptaciones, podría servir para canalizar los objetivos estratégicos hacia cada proyecto y proceso.

³⁷ Esta subsección hace uso del esquema analizado por los profesores De Janvry y Sadoulet en el seminario de expertos mencionado en una nota anterior.

ii. Acuerdos institucionales

Deben documentarse las fortalezas y debilidades institucionales. Es necesario crear un modelo de la economía política local para lograr la mejor ejecución de la alianza. Hay que describir los puntos críticos para empoderar a las instituciones. Igualmente, debe describirse con particular interés el análisis de los actores pertinentes y el marco institucional actual de consulta, planificación, investigación y capacitación, mercadeo regional y coordinación con las políticas nacionales. Es menester implementar un plan para superar las deficiencias detectadas, incluidas aquellas relativas a las competencias técnicas y políticas.

iii. Capacidad productiva

Hay que determinar y promover las potenciales ventajas competitivas para las actividades económicas, incluido el mercado laboral, e igualmente deben identificarse sus limitaciones. Es necesario verificar que exista un número de proyectos de magnitud suficiente a fin de generar un "gran empuje" en algunas dimensiones.

iv. Incorporación social

Deben analizarse e incluirse en los programas estrategias sociales para reducir la pobreza y aumentar el acceso a los activos productivos³⁸. Hay que contar con suficientes redes de protección e iniciativas prácticas de reducción de riesgo a fin de permitir el mejor desarrollo económico y social. Toda deficiencia debe comunicarse, incluido igualmente un plan viable para responder a la misma.

b) Indicadores y definición de estrategia

Nunca puede ganarse un juego de fútbol si no se cuentan los goles anotados. Cada región debe preparar su propio vector de indicadores, acordados mutuamente en cuanto a la medición y la fuente de los datos. Es necesario analizar con precisión las variables proxies y considerar sus posibles sesgos. Si no existe una fuente de datos para un indicador clave, ésta debe desarrollarse e incluirse en el sistema de monitoreo. A fin de garantizar la compatibilidad y congruencia, hay que incluir en el sistema de gestión de la alianza la coordinación con las oficinas existentes que manejan los conjuntos de datos pertinentes. Debe ponerse en marcha un sistema adecuado de registro y monitoreo de indicadores, incluido el análisis estadístico. Cada concepto incluido en la estrategia ha de reflejarse en el vector de indicadores. Finalmente, la estrategia y cada proyecto tendrán una hipótesis documentada que relacione las acciones a emprender con la dinámica del vector de indicadores; también debe incluir los supuestos clave formulados.

c) Procedimiento y definición de la responsabilidad

Los procesos fundamentales para lograr la calidad final de los servicios de la alianza deben documentarse, ejecutarse de manera eficaz y mejorarse de forma continua. De especial interés resulta la interacción de los procesos y las responsabilidades asignadas a las distintas personas e instituciones que participan en la alianza. Los procedimientos podrían auditarse a fin de verificar que la alianza cumpla con lo prometido. El inventario de proyectos es un proceso clave.

d) Fortalecimiento de la capacidad

Es necesario verificar las competencias personales e institucionales pertinentes a fin de cerciorarse de que cumplen con los requisitos de calidad de cada proyecto. La alianza debe promover de manera eficaz el mejoramiento de capacidades, sobre todo aquellas de las instituciones locales permanentes.

³⁸ Activos entendidos en un sentido amplio: humanos, físicos, naturales y de capital social.

e) Ejecución del proyecto

i. Determinación de requerimientos

Debe existir un conjunto de mecanismos eficaces y en continuo mejoramiento para detectar las necesidades locales y los requerimientos de los organismos. Tales requerimientos han de documentarse a fin de facilitar la verificación del cumplimiento en etapas ulteriores.

ii. Diseño del proyecto

El proceso de diseño debe considerar los requerimientos tanto de la microrregión como de los organismos. Debe elaborarse una lista de verificación documentada para el diseño del proyecto. Esta lista ha de incluir: cumplimiento de un conjunto de requisitos definidos, hipótesis documentada para vincular las acciones con indicadores estratégicos y las etapas clave definidas. Los proyectos deben clasificarse y deben enunciarse las interacciones con otros proyectos pertinentes actuales y pasados.

iii. Ejecución del proyecto

La ejecución del proyecto probablemente sea delegada a un tercero. En tal caso, las instrucciones y responsabilidades deben definirse y asignarse en el grado apropiado a fin de permitir una ejecución adecuada.

iv. Presentación de los resultados del proyecto

Independientemente de quien ejecute el proyecto, la alianza es responsable de presentar un producto que cumpla con los requisitos establecidos. Si el producto no responde a las expectativas previstas, la alianza debe, de ser posible, promover la ejecución de acciones correctivas antes de dar a conocer los resultados.

v. Actividades posteriores a la presentación

La alianza debe monitorear e informar del cumplimiento del producto luego de su presentación. En cierto sentido, la alianza debe actuar como ombudsman para detectar problemas anteriores de calidad y canalizarlos hacia el organismo pertinente³⁹.

f) Medición, análisis y auditoría del proceso

Debe instrumentarse un mecanismo eficaz para actualizar el valor de los indicadores estratégicos, así como los indicadores intermedios o causales. También se requiere ejecutar el respectivo análisis estadístico. Por otra parte, hay que crear y mantener un programa eficaz de auditorías internas y externas de los procesos para verificar el cumplimiento de los procesos planificados y los resultados obtenidos.

g) Aprendizaje institucional y cambio

El monitoreo no es suficiente para garantizar el mejoramiento. Esta información debe utilizarse adecuadamente para formular recomendaciones y mejoras. Los pasos que se señalan a continuación ayudarán en ese sentido. En primer lugar, la dirección superior debe llevar a cabo una revisión con una frecuencia por lo menos anual; tal revisión debe considerar los indicadores, el desempeño de los proyectos y los resultados de las auditorías para tomar sus decisiones. Debe ser una reunión basada en hechos concretos. En segundo lugar, luego de la detección de cada problema real o potencial, debe dejarse constancia del hecho, e igualmente deben tomarse y documentarse las medidas correctivas o preventivas a que hubiere lugar a fin de lograr un mejoramiento continuo de los resultados de la alianza.

³⁹ Por ejemplo, canalizarlos por medio de los departamentos pertinentes o el departamento del Ombudsman. Es preferible documentar esas comunicaciones y solicitar plazos determinados.

En conclusión, la ejecución eficaz de la alianza debe ser un proceso específico de cada región. Sin embargo, es de suma importancia para la alianza y el éxito regional el lograr un nivel mínimo de gestión en relación con la planificación, el monitoreo y el aprendizaje. Se elaborará una lista de verificación de la aplicación de las directrices establecidas.

5. El promotor de contratos

La existencia de entornos (Putnam, 1993, Bagnasco, 1988; Carmagnani & Gordillo, 1997) y familias (Buboltz, 2001) locales favorables puede contribuir a la creación de ciertos tipos de capital social (posiblemente en un ciclo de retroalimentación positiva) que se convierten en un bienestar económico para las comunidades y las regiones. Sin embargo, se necesitan intervenciones específicas en contextos con una larga tradición de desarrollo excluyente y con un bajo patrimonio de empresariado, en particular empresariado en materia de políticas (North et al 2002; Gordillo & Andersson, 2004).

El capital humano no se adquiere únicamente en las escuelas, como tampoco el capital social. De hecho, ha quedado demostrado en estudios científicos que las familiares transferencias de conocimiento, capacidades y redes son factores sumamente sólidos para explicar los ingresos (Bowles y Gintis, 2002). En un mundo de iguales oportunidades, debe contarse con un sistema eficaz de educación para la producción.

Inspiración de los docentes

Cuando las élites latinoamericanas tomaron conciencia de la importancia política de crear un sentimiento de identificación nacional y de instilar un sentido de liberalización a través de la autorrealización⁴⁰ (Freire, 1970), generaron uno de los mayores esfuerzos de promoción de contratos: contratos entre los ciudadanos y su país, su idioma y su historia. La provisión por parte del Estado de semejante bien privado (la educación) y el respectivo bien público (el entorno, por lo menos cierto nivel de competencias y cohesión culturales y otros efectos secundarios de la educación) fue una empresa exitosa, sobre todo durante las campañas de alfabetización. ¿Quién promovió esos contratos? Obviamente, los docentes posiblemente formados en las universidades o como técnicos, pero con ciertas competencias clave que hicieron posible maximizar el número y la calidad de los acuerdos (Seda-Santana, 2000).

Perfil del promotor de contratos

Un promotor de contratos (PC) es un intermediario competente que fomenta vínculos entre personas, instituciones y organizaciones con el fin de generar relaciones productivas. Ello se logra fundamentalmente a través de (i) la oferta de alternativas y (ii) el codesarrollo de negocios. Básicamente, un PC reduce los costos de transacción.

Un PC debe mejorar los tres tipos de empresariado definidos por Kirzner (1997): arbitraje puro, especulación (arbitraje intertemporal) e innovación Schumpeteriana. En los primeros dos tipos, el empresario opera en un mundo caracterizado por una información imperfecta y descubre oportunidades de recursos que otros no logran detectar. Al estar alerta para aprovechar dichas oportunidades, el empresario adquirirá recursos a precios inferiores y les dará nuevos usos y nuevos medios (Harper, que 2003). Por su parte la innovación Schumpeteriana (pura) debe concentrarse en el proceso requerido para convertir los nuevos recursos en nuevos propósitos.

⁴⁰ En el sentido que le da Paulo Freire, significa aumentar la autonomía personal y la solidaridad.

Para cumplir los requisitos mencionados, el reto clave que enfrenta el PC reside en adquirir⁴¹ las siguientes competencias:

(i) Si bien están familiarizados con las circunstancias y las relaciones de poder a nivel local, los PC también deben estar conscientes del contexto de los países y de los ejercicios de previsión regional (estrategias). Deben manejar los conceptos básicos de mercadeo y "ventajas competitivas" en sus respectivas áreas.

(ii) Los PC deben tener competencias técnicas para interactuar con las personas en sus áreas respectivas e incidir sobre su conducta. La comunicación oral requiere del manejo de los diferentes lenguajes de las personas y organizaciones con las cuales ha de vincularse, así como destrezas de negociación. Adicionalmente, es necesario contar con una capacidad de redacción efectiva (Ball, 2003) para poder transformar las ideas en realidades de manera eficaz.

Ejecución viable de un sistema de PC

Obviamente, un PC con las capacidades mencionadas probablemente ni se moleste en considerar la posibilidad de trabajar a nivel local, e incluso una vez adquiridas tales capacidades a través de la práctica local, podría migrar hacia otros negocios. Es necesario contar con un mecanismo apropiado para compartir los beneficios, a fin de poder responder a las limitaciones de participación y de compatibilidad de incentivos⁴².

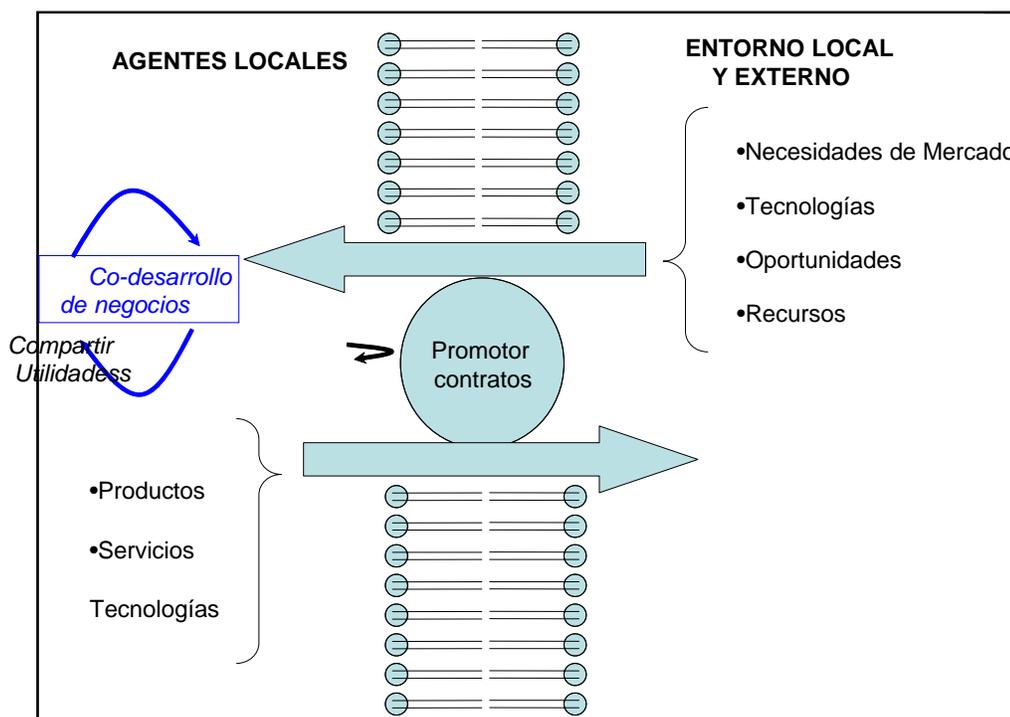
En cuanto a la ejecución práctica, podría utilizarse un sistema de comprobantes o un mecanismo equivalente como una estructura de cogestión (Ostrom, 1996, Ackerman, 2004). El principio de acceso y de intercambio de información para consumidores y de retroalimentación para los proveedores es más importante aún que la definición de mecanismos específicos. Los requisitos sobre disconformidades reales o potenciales podrían clasificarse en: (i) posibilidad de salida, (ii) voz ex post y (iii) voz ex ante (Hirschman, 1970; Lepenies, 2004). También podrían resultar eficaces otros sistemas menos centralizados que los comprobantes si se establece todo un conjunto de indicadores y prácticas de gestión de la calidad a fin de generar esos tres tipos de canales de comunicación. La facilitación de un empresariado sostenible no puede llevarse a la práctica sin una alineación clara de los incentivos del facilitador con una retroalimentación efectiva de los consumidores finales, como tan claramente lo indicaran Tendler y Alves Amorim (1996)⁴³.

⁴¹ Adquirirlas por medio de un internado de capacitación, estudios previos o por cualquier otro mecanismo efectivo.

⁴² Para un interesante análisis sobre estas restricciones, véase Mas-Colell, Winston y Green (1995), *Microeconomic Theory*, Oxford.

⁴³ Véase también Tendler, J., 1996, *Good Government in the Tropics*.

Figura 4. Analogía esquemática entre el promotor de contratos y el modelo de catalizador enzimático utilizado en biología



6. Conclusiones

El presente documento se proponía responder a la inquietud central de, en la práctica, cómo eliminar los obstáculos al desarrollo dentro de las actuales restricciones constitucionales, a fin de reducir los costos de coordinación, los costos de transacción basados en la exclusión y los problemas de formulación de políticas en el contexto de la sostenibilidad a largo plazo.

Demostramos en este trabajo que las intervenciones no coordinadas de los estados y los organismos pueden afectar negativamente el impacto de los proyectos, o por lo menos, obstaculizar sus posibles sinergias.

Al analizar brevemente las aristas de economía política del problema, observamos que el poder centralizado tiene problemas de información sobre las preferencias y capacidades locales. Por su parte, los gobiernos locales tienen ventajas competitivas en estas áreas, pero carecen de suficientes economías de escala para mejorar la capacidad técnica y los contactos (los cuales no pueden contratarse en unidades infinitamente divisibles). Como mencionara Laffont (2000), reconocemos que una solución “esquina” 100% local no es la panacea: una descentralización inadecuada puede incrementar el nivel de captura por parte de los intereses locales, sobre todo en regiones donde la captura resulta demasiado fácil debido al "caciquismo", que en sí mismo es un síntoma de bajos niveles de democracia, insuficiente escolaridad y carencia de capital social.

Obviamente, distintos tipos de proyectos tienen distintas escalas óptimas para la asignación del poder, pero una cartera de múltiples organismos y múltiples niveles aumenta balances y verificaciones cruzadas ⁴⁴ y mejora la rendición de cuentas. Sin embargo, en este contexto surgen problemas de coordinación.

⁴⁴ Siguiendo las conclusiones de Laffont (2000).

Una solución bien conocida son los comités de coordinación de organismos a los niveles supranacional, nacional, estatal o municipal. Tales comités ayudan a coordinar a los distintos organismos y probablemente inciden sobre el impacto de las intervenciones. Sin embargo, aún si se basaran en las mejores prácticas de gestión disponibles, de todas formas podrían tener déficit importantes de información local porque no están embebidos territorialmente.

En razón de lo anterior, proponemos un enfoque alternativo y complementario: la alianza. Una institución intermedia que, asociando a un grupo de municipios con base territorial e integrando las principales visiones de los distintos actores locales, genera sinergias a través de la coordinación del proyecto. Este enfoque de abajo hacia arriba (bottom-up) reduce los costos de transacción y los errores de estimación de las variables locales, al tiempo que garantiza suficiente capacidad técnica e incluye a cada proyecto dentro de una estrategia dinámica y congruente que permite generar sinergías Inter-proyecto.

Estas alianzas locales podrían clasificarse dentro de un tipo más general de "catalizadores" dirigidos a articular gobiernos y mercados, reducir los costos de transacción y las asimetrías de información. Otro catalizador de esta índole es el "promotor de contratos", que ayuda a facilitar los contactos personales. El promotor de contratos es probablemente el instrumento ideal para la futura generación de extensionistas rurales, con un enfoque para construir la actividad empresarial y evaluar *in situ* los activos, las competencias y las oportunidades de mercado a nivel local.

No pretendemos sugerir que estos catalizadores constituyen una alternativa para sustituir la formación de instituciones permanentes en futuras iniciativas de desarrollo regional. Pensamos más bien que los organismos públicos actuales deberían adaptarse y enriquecerse con más vínculos a los niveles meso y micro para poder salvar la brecha existente entre las estrategias, las operaciones reales y los resultados deseados. La modelación formal y la simulación del papel de los catalizadores en el mejoramiento y la agilización de las relaciones podrían contribuir a definir nuevos enfoques. La profundización de las investigaciones sobre casos especiales de catalizadores, la operación técnica y el impacto de dichas organizaciones constituye un desafío de envergadura.

7. Bibliografía

- Ackerman, J. 2004. Co-Governance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice" World Development 32 (3). 447-463.
- Adelman, I. 1999. Fallacies in Development Theory and their Implications for Policy. U. of California- Berkeley, Agricultural and Resource Economics Working Paper No. 887. Disponible en <http://are.berkeley.edu/~adelman/dubrov.pdf>
- Bagnasco A.. 1988. La costruzione sociale del mercato. Il Mulino.
- Ball, J. 2003. The quality of writing on forests and forestry: a personal view. XII World Forestry Congress. Québec, Canadá.
- Bardhan, P. 2005. Scarcity, Conflicts, and Cooperation: Essays in the Political and Institutional Economics of Development. MIT Press. Próxima publicación.
- Bartra, Roger et al. 1978. *Caciquismo y poder político en el México rural*, México, D.F.: Siglo Veintiuno.
- Besfamille, Martin. 2003. Local public works and intergovernmental transfers under asymmetric information. Journal of Public Economics. 88. 353– 375.
- Boadway, R. Horiba, I. y Jha, R. 1999. The provision of public services by government funded decentralized agencies. Public Choice 100. 157-184.
- Bowles, S. y Gintis, H. 2002. The Inheritance of Inequality, Journal of Economic Perspectives, 16 (3). 3-30.
- Brealey y Myers. 1991. Principles of Corporate Finances. Mc Graw Hill. 1991.

Carmagnani, M. y Gordillo, G. 1997. Desarrollo Social y cambios productivos en el mundo rural contemporáneo. Fondo de Cultura Económica. México.

Corbo, V. y Schmidt-Hebbel, K. 2001. Inflation Targeting in Latin America. Latin American Conference on Fiscal and Financial Reforms. Stanford University. Nov 9-11.

Culpepper, P. 2003. Institutional rules, social capacity and the stuff of politics: Experiments in collaborative governance in France and Italy. Research Working Paper RWP 03-29. Kennedy School of Government, Harvard University.

Easterly, W. 2002. The Cartel of Good Intentions: Bureaucracy Versus Markets in Foreign Aid. Center for Global Development Working Paper No. 4. Disponible en http://www.cgdev.org/docs/cgd_wp004_rev.pdf

European Union. 2004. LEADER European Observatory. Disponible en http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/publi/index_es.htm

Fafchamps, M. 1996. The enforcement of commercial contracts in Ghana. World Development. 24 (3). 427-448

Faguet, Jean-Paul. 2004. Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia. Journal of Public Economics 88. 867- 893

Fisman, R. and Khanna, T. 2004. Facilitating Development: The Role of Business Groups. World Development. 32(4). 609-628

Freire, P. (1970). Pedagogía del oprimido. Ciudad de México: Siglo XXI.

Freyre, G. 1968. Sobrados e mocambos. 4 ed., J. Olympio. Rio de Janeiro

Gertler, M.S. y Wolfe, D.A.. 2004. Local social knowledge management: Community actors, institutions and multilevel governance in regional foresight exercises. Futures. 36 (1). 45-65.

Gordillo, G., La ansiedad por concluir: La débil institucionalidad de las reformas estructurales en América Latina, *Mercado de Valores, México, Nacional Financiera, octubre de 1999*

Gordillo, G. y Andersson, K. 2004. From policy lessons to policy actions: Motivation to take evaluation seriously. Public Administration & Development. 24 (4). 305-320

Gordillo, G; Andersson, K; Noguer, L. y Van Laerhoven, F. 2003. Desempeño de los servicios públicos agrícolas y el rol del gobierno local. Latin American Studies Association (LASA) Meeting, Dallas, Texas, March 27-29, 2003. Available at <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/pdf/lasa.pdf>

Harper, D.A. 2003. Foundations of empresariado and economic development. Routledge. London.

Head, K. and T. Mayer, 2004, 'The Empirics of Agglomeration and Trade'. Por aparecer en el Handbook of Regional and Urban Economics, Volumen 4, editado por V. Henderson y J.F. Thisse, Amsterdam: Elsevier.

Hirschman, A.O. 1970. Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states. Harvard University Press. Cambridge, MA. USA. Ministerio de Finanzas de Italia (Ministero dell' Economia e delle Finanze).

2003. La lezione dei patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno. Dipartimento per le Politiche di Sviluppo.

Kaplan y Norton. 1996. The Balanced Scorecard. Harvard Business School Press.

Kirzner, I.M. 1997. Entrepreneurial discovery and the competitive market process: an Austrian approach. Journal of Economic Literature. 35:1. 60-85.

Knack, S. y Keefer, P. 1997, "Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation", Quarterly Journal of Economics. 112 (4) 1251-1288

Kotter, JP. 1996. Leading Change. Harvard Business School Press. Boston, MA. USA..

Laffont, JJ. y Martimort, D. 1988. Transaction costs, institutional design and separation of power. European Economic review. 42. 673-684.

Laffont, JJ. 2000. Incentives and political economy. Oxford University Press.

Lepenes, P. 2004. Exit, Voice, and Vouchers: Using Vouchers to Train Microentrepreneurs—

Observations from the Paraguayan Voucher Scheme. *World Development*. 32 (4).713-724

Mas-Colell, A., Winston, M. y Green, J. 1995. *Microeconomic Theory*. Oxford.

North, D. C., Summerhill, W. y Weingast, B.R. 2000, "Order, Disorder, and Economic Change: Latin America vs. North America", en Bueno de Mesquita, B. y Root, H. editores, *Governing for Prosperity*, New Haven: Yale University Press.

Oates, W. Ed. 1977. *The political economy of fiscal federalism*. Lexington Books. Massachusetts. USA.

Oliveira, R. 2004. 1. El Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Familiar (PRONAF): Resultados, impactos, monitoreo y evaluación. FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Ostrom, E. 1996. Crossing the great divide: Coproduction, synergy and development. *World Development* 24 (6). 1073-1088.

Ostrom, V. y Ostrom, E. 1965. *Annals of the American Academy of Political Science* 359. 137-146. Pritchett, L y Woolcock, M. (2004). Solutions when the solution is the problem: arraying and disarray in development. *World Development*. 32:2.

Putnam, R.D. 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.

Radulovic, V. 2004. Are new institutional economics enough? Promoting photovoltaics in India's agricultural sector. *Energy Policy*. *In press*.

Rausser, G. y Goodhue, R. 2002. Public policy: Its many analytical dimensions. En Gardner, L. y Rausser, G. *Handbook of Agricultural Economics*. Vol 2B. Elsevier Science.

Reseña biográfica

Gustavo Gordillo (Gustavo.Gordillo@fao.org) es Sub-Director General y Representante Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

Rodrigo Wagner es Consultor de la misma organización. Email: Rodrigo_Wagner@ksg07.harvard.edu

Dirección postal: Dag Hammarskjold, 3241, Vitacura, Casilla 10095, Santiago, Chile.

Página WEB de FAO RLC: www.rlc.fao.org)