

mesopartner documento de
trabajo
01 / 2003

**Participación y Acción
para la Competitividad
Local (PACA):
Impulsando Iniciativas
para el Desarrollo
Económico Local**

Jörg Meyer-Stamer

Versión Revisada, Febrero 2004
© por el autor
Jörg Meyer-Stamer, jms@mesopartner.com
Duisburg 2003

mesopartner documentos de trabajo son un producto de
mesopartner, una firma consultora especializada en desarrollo
económico local. Para mayor información, visite
www.mesopartner.com

ISSN 1613-298X

Tabla de Contenido

1	¿Por qué incentivar los negocios a un nivel local?	1
2	Puntos de Partida del enfoque PACA	2
3	¿Por qué “Evaluación Participativa de la Ventaja Competitiva”?	3
4	¿Qué hace identificable a un ejercicio PACA?	4
5	¿Por qué surgió el concepto?	5
6	¿Por qué usted debería utilizar PACA?	7
7	¿Por qué usar PACA en lugar de otro enfoque?	9
8	¿Cuáles son los resultados de PACA?	11
9	¿Cuál es el impacto de un ejercicio PACA?	12
10	¿Cómo ha evolucionado PACA al paso del tiempo?	14

1 ¿Por qué incentivar los negocios a un nivel local?

En los países en desarrollo, hay cada vez mas conciencia sobre la necesidad de formular e implementar estrategias de desarrollo económico en el nivel local (desarrollo económico local DEL). Los años 90 fueron testigos del fracaso de los enfoques tradicionales de las políticas industriales, estructurales y regionales. Las acciones propias de estos enfoques tradicionales se caracterizaron por ser:

- formuladas (pero muy frecuentemente no ejecutadas verdaderamente) por los gobiernos centrales.
- formuladas e implementadas en una manera vertical, de arriba hacia abajo, sin involucrar ni consultar a los grupos meta.
- basadas en una evaluación externa de las potencialidades y problemas, en lugar de un proceso de toma de conciencia y aprendizaje local.
- frecuentemente basadas en un proyectos enormes de desarrollo tales como grandes represas y grandes inversiones como petroquímicas, industrias del acero o cualquier otra industria básica.
- creadoras de incentivos perversos debidos a la disposición de subsidios gubernamentales a regiones de bajo rendimiento.

Este enfoque ha sido discontinuado por varias razones. Entre las más importantes están la incapacidad y la falta de voluntad de los gobiernos centrales para conducir tales actividades – incapacidad que se explica por carencia de fondos y la falta de voluntad debido a la doctrina neoliberal predominante en su variedad simplista / fundamentalista, opuesta a políticas activas orientadas al desarrollo-. Otra razón importante para discontinuar el enfoque tradicional, es el reconocimiento del éxito logrado por las políticas de desarrollo formuladas e implementadas al nivel local y regional en los países industrializados líderes.

La descentralización no es la única diferencia respecto al tradicional enfoque de política industrial. Hay dos aspectos centrales que están ausentes en el nuevo enfoque. En primer lugar, usualmente no incluye la creación de empresas públicas. Muy por el contrario, no solamente las empresas estatales industriales y de infraestructura están siendo privatizadas, sino que también están trasladándose a manos privadas actividades tradicionalmente estatales como la promoción de la economía. En segundo lugar, no existe protección a la industria naciente. En su lugar, hay una variedad de instrumentos (la mayoría de ellos desde la oferta) cuyos propósitos son el

mejoramiento del ambiente de negocios, de modo tal que éstos puedan desarrollar una ventaja competitiva.

En este artículo, presentaré una metodología que ha sido aplicada en numerosos países para el arranque de actividades DEL¹. PACA, (Evaluación Participativa de la Ventaja Competitiva), combina conceptos de competitividad con principios de diagnóstico rápido con el propósito de identificar actividades realizables en el corto plazo para estimular una economía local. No apunta a grandes estrategias ni a grandes proyectos, sino que prefiere enfoques prácticos para remediar fallas de mercado.

2 Puntos de Partida del enfoque PACA

El Desarrollo Económico Local (DEL) es una tarea al mismo tiempo simple y complicada. Es simple porque los conceptos e instrumentos necesarios están disponibles en una literatura ampliamente documentada.² Es difícil, porque el éxito depende de la participación activa de muchos actores y de la efectiva comunicación y coordinación entre ellos. El Desarrollo Económico Local puede ser delegado solo parcialmente a profesionales asalariados. Por tanto, la motivación es un elemento crucial. Este es el primer punto de partida de PACA. Una iniciativa de desarrollo económico local exitosa, descansa sobre el trabajo voluntario de muchas personas – gente de negocios, ejecutivos del gobierno y representantes de asociaciones cívicas y otras organizaciones, que invierten tiempo en reuniones y actividades por las que normalmente no reciben una paga. Toda iniciativa DEL debe mostrar por tanto, resultados visibles, tangibles y preferiblemente rápidos. Resultados tangibles y rápidos motivan a los actores a entregar una mayor parte de su tiempo y a la vez, atraen a más actores. De ahí que llegar a propuestas prácticas y rápidamente realizables, sea una meta crucial al inicio de cualquier iniciativa DEL. Este es el segundo punto de partida de PACA, y es la razón por la que PACA incluye un método para hacer un diagnóstico rápido de una economía local, el cual no debería tomar más de dos semanas.

Una iniciativa exitosa de desarrollo económico local se cimenta tanto en la motivación de individuos para ejecutar proyectos, como en la voluntad y

¹ Hasta Julio del 2003, se han realizado ejercicios PACA en Brasil, Bolivia, República Dominicana, Africa del Sur, Sri Lanka, Tailandia y Serbia

² Ver, por ejemplo, Edward J. Blakely and Ted K. & Bradshaw, *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*. Thousand Oaks etc.: Sage, 2002, y revistas como *the Economic Development Quarterly*

habilidad de muchos individuos para formular una visión compartida que guía los proyectos. También, muchos proyectos funcionarán si varios individuos trabajan juntos. Proponer proyectos cuyos actores locales no los consideran plausibles, no tiene ningún sentido. Tampoco tiene sentido proponer proyectos en los que se involucra a actores que no se imaginan a ellos mismos trabajando juntos. Por tanto, el tercer punto de partida de PACA es la intención de obtener no solamente un diagnóstico de las potencialidades económicas y sus retos, sino que además, una idea clara sobre la capacidad, motivación y espíritu cooperativo de los actores claves.

3 ¿Por qué “Evaluación Participativa de la Ventaja Competitiva”?

El nombre PACA introduce tres términos:

1. *Participativo*: PACA es un modelo participativo, pero no en la forma en que se concibe algunas veces la participación. PACA no tiene que ver con invitar a todo el mundo a una gran mesa redonda, únicamente para mirarse fijamente a la cara unos a otros, sin que ninguno tenga una idea clara sobre el objetivo de la reunión. PACA tampoco sugiere procesos interminables de movilización comunitaria. El concepto de participación en PACA, gira en torno a dos puntos centrales:
 - El éxito del desarrollo económico local debe basarse en aquellos socios que son relevantes para el desarrollo económico, por ejemplo, por tener recursos relevantes a su disposición (saber-hacer, dinero, tiempo, capacidad de convencimiento, etc.) o bien por su capacidad de crear obstáculos. Así mismo, un proceso DEL debe ser organizado de forma transparente, y debería ser manejado de una forma que motive a nuevos actores a sumarse en el camino.
 - El desarrollo económico local implica una relación constructiva entre el sector público y el sector privado, sin que alguno de ellos tenga predominio sobre el otro o un rol de liderazgo a-priori. DEL no puede ser una tarea solamente del gobierno local. Pero tampoco es aconsejable dejárselo al sector privado solamente. Con frecuencia, no existe una relación constructiva entre ambos sectores en el comienzo, por el contrario - encontramos sentimientos de desconfianza y desprecio de una parte hacia la otra. Uno de los propósitos de la aplicación de los principios de PACA es el mejoramiento de las relaciones y el aprendizaje de la cooperación.

2. *Evaluación* El corazón de PACA es una metodología que permite una evaluación rápida de una economía local – no solamente de su potencial económico, sino también de los factores políticos que podrían ser o no propicios para iniciativas DEL-.
3. *Ventaja Competitiva*: PACA no empuja hacia la elaboración de una interminable lista de problemas, deficiencias y cuellos de botella, sino a la identificación de oportunidades que mejoren el ambiente de negocios al nivel local en el corto plazo. PACA se relaciona con el concepto de ventaja competitiva basada en la localización de Michael Porter y con el concepto analítico de competitividad sistémica.³

De hecho, PACA tiene dos significados:

- En un *sentido restringido*, PACA es un método para realizar una evaluación de una economía local rápida y orientada a la acción, examinando no solamente el potencial económico sino que además, la motivación y capacidad de actuación de los agentes locales. Este es el propósito de un ejercicio PACA, del cual se hace una descripción en la sección siguiente.
- En un *sentido amplio* PACA es un modelo alternativo de Desarrollo Económico Local, fundamentado sobre la crítica de enfoques ortodoxos. Elaboraré mas sobre este punto en la Sección 7:

4 ¿Qué hace identificable a un ejercicio PACA?

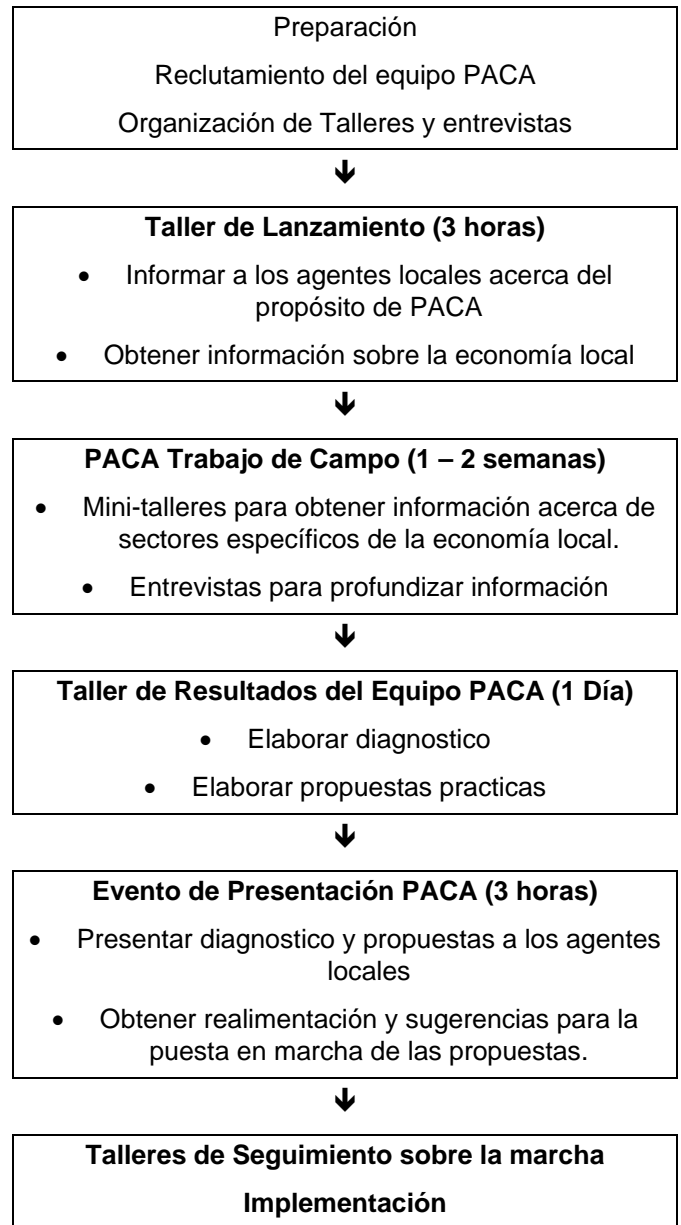
Un ejercicio PACA involucra a un equipo de entre cinco a diez personas, la mayoría de ellos provenientes de la respectiva localidad, quienes realizan una evaluación rápida de la economía local: el Equipo PACA. La secuencia de sus actividades es la siguiente: Empieza con una fase preparatoria donde se evalúan los datos e información disponibles. Continúa después con una fase de investigación intensa, que incluye las siguientes actividades:

³ Michael Porter, *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press, 1990; idem, *Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy*. *Economic Development Quarterly*, Vol. 14, 2000, No. 1, pp. 15-34; Klaus Esser, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner & Jörg Meyer-Stamer, *Systemic Competitiveness. New Governance Patterns for Industrial Development*. London: Frank Cass, 1995

- Un taller de hipótesis, en el cual el equipo PACA clarifica sus expectativas.
- Un Taller de Lanzamiento, en el que se obtiene información adicional de parte de los agentes locales, quienes reciben al mismo tiempo, información sobre el ejercicio PACA.
- Mini- Talleres, en los que se utiliza un determinado numero de instrumentos y formatos para obtener información relativa a un sector específico, en una forma muy eficiente.
- Entrevistas a empresas, instituciones e informantes claves.
- Un Taller de Resultados del Equipo PACA para elaborar sus hallazgos y propuestas.
- Un Evento de Presentación para presentar y discutir el diagnostico y las propuestas con los agentes locales.
- Una serie de Talleres de Seguimiento para planear los detalles de la implementación de propuestas.

Esta fase dura no más de dos semanas. Después de esta, comienza una primera fase de implementación. Después de seis meses debería organizarse una primera serie de Talleres PACA de Evaluación para medir el progreso y definir una nueva ronda de actividades.

Tabla 1: Secuencia de un Ejercicio PACA



5 ¿Por qué surgió el concepto?

Inicialmente el concepto presentado en este documento, fue una respuesta a una demanda articulada de apoyo a esfuerzos de desarrollo económico local. La demanda se originó en el nivel municipal de la Cámara de Industria y

Comercio (Associações Comerciais e Industriais, ACIs) en el estado de Santa Catarina, al sur de Brasil. Alrededor de los años 1997/98, algunos directores y ejecutivos de las ACIs percibieron la necesidad de promover el desarrollo económico al nivel local – el desempleo y la sensación de un estado de crisis era creciente además, los gobiernos federales y estaduais que tradicionalmente jugaron un rol de liderazgo en el estímulo al desarrollo económico, se involucraban cada vez menos en el asunto-. Sin embargo, no estaba totalmente claro como debía promoverse el desarrollo económico al nivel local. La idea prevaleciente fue la de atraer inversionistas externos – provenientes de otras regiones del país o del extranjero.- Pero la pregunta sin responderse era cómo hacer esto y si eran posibles otras actividades.

En este momento entra a escena la Fundación Empreder (FE). FE es una organización sostenida por varias ACIs en la región Noreste de Santa Catarina; emergió de un proyecto de cooperación técnica entre las ACIs y la Cámara de Artes y Oficios de Munich y Alta Baviera en Alemania. Su trabajo principal es entrenar a profesionales de las ACIs, entregar otros servicios de apoyo para las ACIs (p.e. moderación de ejercicios de planeación), y difusión de metodologías para estimular el desarrollo organizacional en asociaciones de negocios en otras regiones de Santa Catarina y de Brasil.

El nombre que FE dio a PACA fue “Projeto Marketing Municipal”. Este nombre o etiqueta reflejaba el paradigma que usualmente prevalecía en los lugares donde se practicaba – desarrollo económico local significaba proyectar la localidad hacia otras regiones para atraer empresas. El nombre ofrecía una connotación fácil de entender para los agentes locales a diferencia de otras posibles denominaciones como Promoción Local del Desarrollo Económico o incluso, PACA mismo. La segunda propuesta resultaba no solamente un poco torpe sino que no se podía predecir que podrían entender los actores con tal denominación. No obstante, es esencial enfatizar un punto: Uno de los principales propósitos de PACA es estimular un proceso de aprendizaje entre los actores locales, en el sentido de que la promoción de la economía incluye más elementos que solamente la atracción de empresas, y que quizás la atracción de inversionistas externos en este momento podría ser una posibilidad remota.

Estos antecedentes explican por que PACA es diferente de otros enfoques de DEL. Se originó en el sector privado y no en el gobierno. Está relacionado con el profundo conocimiento conceptual y metodológico que FE ha acumulado sobre el sector privado. Se basa en una cabal comprensión del pensamiento y comportamiento de los actores empresariales. En el fondo, PACA intenta introducir un sentido empresarial en DEL.

6 ¿Por qué usted debería utilizar PACA?

El objeto de PACA es obtener un diagnóstico de las ventajas y desventajas competitivas de una localidad dada y propuestas de actividades realistas. Un ejercicio PACA dura de una a dos semanas. Descansa sobre el trabajo del llamado *Equipo PACA*, el cual es integrado por uno o dos consultores externos y de tres a cinco - posiblemente más-, integrantes locales (normalmente del gobierno local, de la cámara de comercio, de alguna organización empresarial, de la universidad u otras organizaciones locales). La propuesta de ejecutar un ejercicio tan rápido, es en realidad menos audaz de lo que pareciera. Nuestra experiencia ampliamente nos ha mostrado que es perfectamente posible llegar a un diagnóstico razonablemente confiable de las condiciones locales, en tan poco tiempo, siempre que sean usadas de forma competente y consistente, metodologías basadas en la evaluación participativa y en las escuelas de pensamiento de la planificación participativa, combinados con conceptos que facilitan el análisis de los determinantes de la competitividad.

PACA es más que una receta de como obtener dos semanas emocionantes. Hay una visión subyacente sobre cómo hacer desarrollo económico local, incluyendo el apoyo a las pequeñas y medianas empresas y la promoción del empleo. Las proposiciones clave de esta visión, son las siguientes:

- El desarrollo económico local exitoso se basa en la acción colectiva, e implica una cooperación entre el sector público, el sector privado y otras partes interesadas de la sociedad civil. No es una actividad que es promovida exclusivamente por el sector público.
- Es crucial combinar abordajes de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. PACA evita focalizarse de forma exclusiva en cualquiera de estos abordajes. Pero tiene un claro sesgo. Se basa en la convicción de que el abordaje de abajo hacia arriba es extremadamente importante, y con frecuencia deberá ser el patrón preponderante. El elemento de arriba hacia abajo, aparece con frecuencia a través de algún agente externo quien persuade a los agentes locales para ejecutar un ejercicio PACA.
- Es un enfoque que combina actividades orientadas por la demanda y actividades orientadas por la oferta. El período en el que desarrollamos el concepto PACA, fue el mismo en el que el Comité Internacional de Donantes formuló el enfoque de Servicios de Desarrollo Empresarial (SDEs), el cual tiende a ser unilateralmente orientado por la demanda. Al igual que SDEs, PACA hace mucho énfasis en la efectividad, la relevancia y la sostenibilidad financiera. Pero reconoce la recuperación de los costos tal cual es, a saber, un intento de lograr mayor efectividad,

no una meta en si misma. Un objetivo clave de PACA es comprender las fallas de mercado (barreras de entrada, fallas de información) y las barreras a los negocios creadas por el gobierno, para proponer actividades prácticas que puedan hacer funcionar mejor los mercados.

Hay un distanciamiento implícito en PACA tanto del enfoque tradicional como del modelo de desarrollo actualmente de moda, en particular la promoción del desarrollo económico. El enfoque tradicional – no solo en la cooperación al desarrollo, sino también, de forma interesante, en áreas tales como I&D corporativa – fue orientado por la oferta. En I&D, la idea era que se necesitaba de una ciencia brillante la cual de forma automática se volcaría en una brillante tecnología, que llenaría los campos con productos altamente exitosos. En la cooperación al desarrollo, la idea era que tenían que construirse las estructuras necesarias, y el desarrollo arrancarían, esa era la esperanza, una vez que los bloques de construcción – recursos humanos e instituciones – estuvieran allí. Hoy, la perspectiva tiende a ser lo contrario: las cosas deben hacerse orientadas por la demanda. Enfoques que tratan de anticipar o crear demanda, tienden a ser vistos con desaprobación.

PACA sugiere que debe existir un círculo virtuoso entre demanda y oferta. El primer diagnóstico indicará una variedad de fallas de mercado y oportunidades obvias para la promoción de empresas y para los negocios mismos. Al completar el primer diagnóstico, varios actores locales empezaran a implementar, algunas veces en conjunto, actividades prácticas. Al hacerlo, es probable que identifiquen nuevos elementos faltantes, tales como una oferta adecuada de servicios de entrenamiento o una correspondencia entre los recursos financieros disponibles y la demanda. Ellos podrían decidir entonces crear una oferta adecuada, y al hacerlo, podría eso parecerse mucho a las actividades convencionales de construcción de capacidades – excepto en que, en esta vez, es el resultado de una demanda claramente definida (en oposición a “necesidades”), y en que aquellos que se involucraron en ejecutar las actividades prácticas, conocen exactamente cuál es el propósito. La construcción de capacidades orientadas por la oferta, es un proceso lento y engorroso – algunas personas voluntariamente lo hacen aun sin existir metas claras, excepto la noción abstracta de que esta capacidad específica podría caber dentro de alguna cosa, en algún sitio, en algún momento y podría ser crucial para el desarrollo - . La creación de capacidades orientadas por la demanda puede generar una fuerte motivación, dado que esa capacidad es necesaria para resolver un problema aquí y ahora.

7 ¿Por qué usar PACA en lugar de otro enfoque?

En PACA está implícita una crítica hacia otros enfoques del Desarrollo Económico Local. Una de ellas se refiere al planeamiento estratégico al nivel local.⁴ ¿Qué sentido tiene reunir una cantidad enorme de datos, hacer un análisis “objetivo” de la situación de la localidad, y proponer una serie de iniciativas basadas en las “mejores prácticas internacionales” si los actores locales no creen en la posibilidad de actuar, o si ellos no tienen experiencias en actividades DEL, o si las organizaciones locales son débiles o están fragmentadas? El planeamiento estratégico usualmente es concebido como un esfuerzo comprensivo que demanda enormes cantidades de recursos y toma mucho tiempo. No deja espacio libre para el aprendizaje por experiencia durante la implementación. El planeamiento estratégico es un asunto atractivo para funcionarios gubernamentales a quienes no les gusta abandonar su oficina, prefieren el trabajo subcontratado y que son medidos en su desempeño por indicadores de *inputs* y no por indicadores de resultados. Si una comunidad está realizando actividades DEL, puede ocurrir que después de cierto tiempo, decida que podría ser útil pensar de una manera más estratégica y, entonces, tener un plan estratégico. Pero en este caso, la planeación estratégica es un resultado de una iniciativa DEL, no es el inicio.

PACA no solamente trata de analizar el potencial económico, sino que también el potencial de una actuación colectiva. Fue desarrollado en un escenario donde las debilidades organizacionales y la carencia de interacción son muy comunes. La intención explícita de encontrar aplicaciones concretas de PACA, se explica por lo tanto, en la búsqueda de posibles puntos de entrada a la colaboración y a la acción colectiva encaminados a crear experiencias positivas, alentadoras y, de esa manera, dar inicio a un paradigma de cambio entre los actores locales. Por lo tanto, el énfasis sobre los efectos a corto plazo – este es a nuestro modo de ver, la manera más prometedora de ofrecer credibilidad ante tales esfuerzos de los actores locales, especialmente empresas, las cuales frecuentemente tienen una orientación de muy corto plazo (por ejemplo, seis meses como periodo máximo aceptado para la recuperación de inversiones). Debido a que las empresas y sus asociaciones son actores clave en este trabajo, es crucial

⁴ Ver, por ejemplo The World Bank, Urban Development Division: Local Economic Development. LED Quick Reference, Washington, October 2001: “Las Buenas Prácticas indican que el DEL debería empezar siempre con la formulación de una estrategia” (p. 3). Es así mismo instructivo del enfoque ortodoxo al DEL que el libro de texto estándar sobre DEL es denominado “Planning Local Economic Development. Theory and Practice” (Blakely, E. J., & Bradshaw, T. K., 2002. Thousand Oaks etc.: Sage [Third Edition])

tomar en cuenta su marco temporal. Hay que considerar además, que PACA consiste en aprendizaje basado en la experiencia, por lo cual tiende a generar efectos más sostenidos – predicar las mejores prácticas de la promoción económica local parece ser una actividad menos prometedora que promover proyectos cuyos inicios podrían parecer tímidos y no ambiciosos pero que inician un proceso de aprendizaje, que con el tiempo, significarán un cambio de paradigma.

PACA se diferencia además de los enfoques convencionales asumidos por las firmas consultoras. El objetivo primario de éstas, no es ayudar al cliente para que aprenda a ayudarse a sí mismo, sino crear más demanda para sus servicios de consultoría.⁵ PACA hace énfasis en la necesidad de utilizar los ejercicios PACA para transferir capacidades a los actores locales y reducir su dependencia de apoyos externos, tanto como sea posible. La única similitud entre PACA y el enfoque usual de las firmas consultoras es el uso de Power Point para la presentación final, pero aun el contenido es muy diferente: PACA deliberadamente trata de no ser sofisticado, prefiere usar conceptos y un lenguaje fácilmente comprensibles para el participante promedio.

PACA se diferencia claramente también de enfoques DEL que centran su atención en la creación de Agencias de Desarrollo Local (ADEL).⁶ Proponer la creación de una ADEL, como objetivo principal de DEL, rinde pocos resultados. Una ADEL es un medio, no un fin en sí misma. Las ADEL existen en algunos lugares, pero son usualmente el resultado de una prolongada evolución de actividades DEL, además, existen algunos casos en los que las ADEL no son en realidad los principales actores en DEL.

PACA es diferente también de enfoques que hacen mucho esfuerzo en la motivación y creación de consenso antes de hacer actividades prácticas en DEL.⁷ PACA se fundamenta en el razonamiento de que el éxito cría más éxito. Es suficiente empezar a trabajar con un número limitado de agentes locales. Si ellos tienen éxito en la implementación de acciones prácticas que

5 Cf. Lewis Pinault, *Consulting Demons. Inside the Unscrupulous World of Global Corporate Consulting*. Harper Business, New York 2000.

6 Ver, por ejemplo, ILO, UNOPS, EURADA & Cooperazione Italiana, *Local economic development agencies. International co-operation for human development, democratic economies and poverty reduction*, no date and location given.

7 See, for instance, Club du Sahel & OECD, *Managing the economy locally in Africa. ECOLOC handbook. Assessing local economies and their prospects. Volume 1. Summary*. Paris: Club du Sahel / OECD, 2001.

hacen una diferencia para los negocios locales, esto generará el efecto más intenso de motivación que es posible esperar.

La creación de consensos es otra historia. Por qué se necesita consenso para hacer DEL?. Los negocios exitosos se construyen sobre la diversidad, no sobre la base del consenso. Igualmente, el DEL exitoso es diverso y estimula la diversidad. Es crucial lograr un consenso básico sobre la necesidad de DEL como tal. Pero con frecuencia el intento de crear un amplio consenso sobre proyectos DEL específicos constituye una receta para el desastre, dado que los agentes locales se atascan en interminables discusiones. Resulta aun peor al inicio de DEL, cuando los agentes locales no conocen aun DEL por experiencia propia y por tanto, no conocen de que están hablando realmente – dejando un montón de confusión conceptual e instrumental encima de la discusión estratégica.

8 ¿Cuáles son los resultados de PACA?

La intención de un ejercicio PACA es formular propuestas de actividades prácticas de DEL. Durante el desarrollo de Mini-Talleres y entrevistas, surgen todo tipo de propuestas de los agentes locales, a las que el Equipo PACA debe agregar sus propias ideas. El principal punto no es, sin embargo, abrumar a los agentes locales con una multitud de propuestas sino, más bien, limitar el número de éstas y reducirlas a aquellas que satisfagan tres criterios: ¿Puede ser realizada con recursos locales?, ¿Se puede realizar inmediatamente?, ¿Puede generar un resultado visible dentro, digamos, de tres meses? Dada la mentalidad típica y el marco temporal de las empresas, solamente propuestas que se ajustan a estos criterios tienen un buen chance de ser aplicadas con éxito.

PACA es particularmente apropiado para localidades donde los agentes locales tienen poca experiencia en DEL. En este tipo de localidades, con frecuencia existen oportunidades para iniciativas DEL espectaculares por ejemplo, la activación de un clúster pasivo, la creación de un nuevo parque de negocios, el inicio de un centro de entrenamiento y tecnología para una industria local importante, transformar un sitio industrial abandonado en una incubadora de empresas. Todos estos ejemplos, sin embargo, requieren de competencias muy desarrolladas de planeamiento e implementación, una administración pública altamente competente, un sector privado bien organizado. Usted frecuentemente se encontrará con que en los lugares donde hace un ejercicio PACA no está presente ninguno de estos elementos. Esta es la razón por la cual PACA hace énfasis en propuestas prácticas,

aterrizadas, en lugar de ideas sofisticadas. Esencialmente, este tipo de propuestas se deben ajustar a uno de los siguientes criterios:

- Hacen que los mercados funcionen
 - Removiendo barreras de entrada
 - Resolviendo problemas de información
 - Ampliando la oferta o la demanda
- Remueven obstáculos burocráticos para los negocios.
- Hacen un mejor uso de los recursos disponibles localmente.

Finalmente, es importante aun mencionar otro juego de criterios: Son buenas propuestas aquellas que promueven el aprendizaje entre los agentes locales, que los motivan a hacer DEL y que estimulan el trabajo en red y la colaboración entre actores locales. No es el propósito de PACA impedir proyectos sofisticados para siempre, sino más bien evitar que iniciativas DEL colapsen tempranamente porque los agentes locales están abrumados por los retos de proyectos demasiado sofisticados. No hay ninguna razón por la cual PACA no dirija, en el mediano plazo, la formulación de proyectos ambiciosos para desarrollar la economía local. Pero, ¿por qué debería usted iniciar con esto, en particular si hay tantos obstáculos tontos en el camino de las empresas, obstáculos que usted puede remover con bastante facilidad?

9 ¿Cuál es el impacto de un ejercicio PACA?

PACA no trae consigo garantías de un DEL de alto impacto. De hecho, podría ocurrir exactamente lo contrario. En uno de los primeros ejercicios PACA en Santa Catarina, la conclusión del diagnóstico fue que la posibilidad de cualquier iniciativa DEL exitosa en esa localidad era muy baja, dado que el sector privado no estaba organizado de forma efectiva y la Cámara de Comercio local, estaba paralizada por luchas internas de poder, de modo que las buenas intenciones del gobierno local no encontrarían mucha respuesta del sector privado. La ventaja de PACA fue que logró identificar en una sola semana esta situación de bloqueo.

Lo que es más, PACA explícitamente no se focaliza en proyectos sofisticados y enormes porque estos sean altamente visibles a causa de las miles de toneladas de concreto consumidas al construirlas. . El desarrollo

económico local está vinculado frecuentemente a grandes proyectos de reedificaciones urbanas, tales como las zonas portuarias de Londres, o la zona adyacente al mar en Barcelona. Este tipo de proyectos, sin lugar a dudas, tiene un impacto económico importante. Pero es desarrollo urbano, y no es el tipo de DEL que PACA persigue: proyectos concretos, prácticos que mejoren rápidamente el ambiente de negocios y generen oportunidades empresariales. El desarrollo urbano supone pensar en períodos de décadas, mientras que PACA está pensando en términos de meses.

Un buen ejemplo del tipo de impactos que PACA puede lograr, es uno de los resultados del primero de todos los ejercicios PACA realizados alguna vez, en Mafra, Brasil, en septiembre de 1998. En este ejercicio, se detectó una pequeña pero competente ONG que trabajaba con familias minifundistas, enseñándoles a cultivar nuevos productos y a gestionar la cadena de valor entera. Lo sorprendente fue que los productos – en ese tiempo mayoritariamente tomates, hasta cierto punto orgánicos, cultivados en simples túneles - eran vendidos al mercado mayorista en una ciudad principal ubicada a unas horas de distancia, en lugar de venderlos a los supermercados locales. La razón de esto era la falta de credibilidad de los pequeños productores locales, a los ojos de los supermercados. Gracias a la mediación de la Cámara de Comercio local (que actuaba como PACA Campeón), se estableció un contacto directo entre la ONG y algunos de los propietarios de supermercados. Los beneficios fueron compartidos: los productores recibieron un precio más alto, los supermercados incrementaron sus ganancias, y el precio al consumidor bajó. Dado que la transacción funcionó bien, se generó confianza entre la ONG y algunos de los propietarios de supermercados, quienes decidieron luego, depositar una parte de sus fondos líquidos en el crédito cooperativo en colaboración con la ONG. Medio año después de realizado el ejercicio PACA, este monto asciende a cerca de un millón de dólares, gracias a los cual la ONG puede expandir su esquema, involucrando a más familias e introduciendo variedades adicionales.

Los siguientes son otros ejemplos de resultados prácticos de ejercicios PACA:

- El establecimiento de un grupo de trabajo entre proveedores de capacitación y empresas de software en Blumenau, Brasil, el cual liderea la creación de productos de entrenamiento ajustados a la demanda de las empresas,
- El diseño de una estrategia para superar la resistencia contra una nueva ley de zonificación en Brusque, Brasil, la cual había sido bloqueada por

el concejo de la ciudad durante dos años y que fue pasada unas semanas después de haberse realizado un ejercicio PACA,

- Un esfuerzo exitoso de empresas de cerámica de Lampang, Tailandia, para entrar en conjunto al mercado regional del suroeste de China,
- En la misma ciudad, un proyecto de cooperación entre la industria de cerámica local y el sector turismo que lanzó un premio especial para hoteles y restaurantes que usan cerámicas Lampang, así como un proyecto de organizar visitas de turistas a las plantas de cerámicas,
- Una iniciativa de empresas de prendas de vestir en Chiang Mai, Tailandia, para comprar de forma conjunta materias primas,
- El lanzamiento de una reunión mensual de negocios en la población de Kabokweni de Mbombela, municipalidad de Mpumalanga, Africa del Sur, donde PACA detectó un sector empresarial completamente desorganizado – y una asociación negra de negocios que era realmente de una sola persona activa (one-man-show), quien probablemente habría opuesto resistencia a cualquier esfuerzo encaminado a la creación de una asociación empresarial local,
- El re-lanzamiento de una asociación turística local en Queenstown, Cabo del Este, Africa del Sur, donde antes del ejercicio PACA nadie creía que hubiera en primer lugar mucho turismo.

Ocasionalmente, los ejercicios PACA conducen a resultados que no encajan dentro de los patrones pequeños y rápidos, tales como la creación de un Centro Nacional de Paleontología en Mafra, Brasil, el cual implica una cooperación entre la universidad local, que tiene un interés científico, y las empresas locales, que buscan en esto oportunidades para el turismo. El memorandum de entendimiento entre los diversos grupos fue firmado en Septiembre de 1999, un año después del ejercicio PACA.

10 ¿Cómo ha evolucionado PACA al paso del tiempo?

PACA inició en Septiembre de 1998 como una respuesta ad-hoc a un problema inmediato de los formuladores de políticas en algunas municipalidades de Santa Catarina, Brasil. En 1998/1999, fueron ejecutados allá cinco ejercicios PACA. En el 2000, se realizó un ejercicio experimental en Sudáfrica, lo cual dejó establecido que el enfoque era transferible a otros países y a otras estructuras económicas. En 2001, se desarrolló una

variación de PACA y fue aplicada exitosamente: la Evaluación Rápida del Sistema Local de Innovación (Rapid Appraisal of Local Innovation System, RALIS) – de nuevo una respuesta pragmática a la necesidad de realizar una evaluación de la transferencia de tecnología y de la capacidad tecnológica localizada como parte de una evaluación más amplia del sistema de ciencias y tecnología en Indonesia. Este trabajo incluyó el entrenamiento de consultores locales quienes ejecutaron el trabajo de campo, una experiencia que estableció que un método como PACA/RALIS puede ser codificado y enseñado. A inicios de 2002, se realizó el primer taller de entrenamiento sistemático PACA en Tailandia, el que ha sido seguido por talleres de entrenamiento en Serbia, Bolivia, Africa del Sur, Sri Lanka y la República Dominicana. En Tailandia, se realizaron seis ejercicios PACA en 2002 y otros les han seguido en 2003. En Serbia, se realizaron 5 ejercicios PACA en la primera parte del 2003. Dos ejercicios mas fueron realizados en Africa del Sur en noviembre del 2002 y en marzo del 2003, y en Sri Lanka en Diciembre del 2002. En el transcurso de 2003, las actividades de PACA se extenderán por Perú, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Indonesia y posiblemente a Inglaterra, lo que marcaría el salto hacia un país industrializado.

Deben mencionarse tres puntos respecto a la evolución de PACA. El primero es que ha evolucionado de un enfoque ad-hoc, a una metodología documentada y codificada, con manuales cuya versión 4.0 (inicios de 2003) sumaba 280 páginas.

Segundo, la estructura de un ejercicio PACA ha cambiado. En los primeros PACAs, había mayor dependencia del uso de entrevistas y un uso limitado de talleres. Ahora, tiende a ser lo contrario. Hemos desarrollado un número de formatos de talleres para ejercicios, en los que en el curso de no más de dos horas, se puede extraer una cantidad sustancial de información de los agentes locales. Dependiendo más del uso de Mini Talleres y menos de entrevistas, se economiza en tiempo tanto para los actores locales como para el equipo PACA.

Tercero, el centro de atención ha cambiado. Esto se debió a una de las lecciones aprendidas de los primeros ejercicios PACA: teníamos la tendencia a lanzar a los agentes locales propuestas muy numerosas y sofisticadas. En lugares donde los actores locales no tienen o tienen muy poca experiencia en DEL, hacer esto significa condenar al fracaso todo el ejercicio. Ahora insistimos en hacer un número limitado de propuestas, y hacer solamente propuestas que puedan ser implementadas rápidamente por los actores locales. Hay que admitir que esto hace surgir un nuevo problema, a saber, algunos actores encuentran que estas propuestas no son lo suficientemente excitantes. Sin embargo, dado que aun las simples

propuestas han demostrado ser bastante retadoras para los actores con poca experiencia, tendemos a adherirnos a nuestro enfoque actual – al menos en aquellos casos donde PACA marca el inicio de actividades DEL.

mesopartner es una firma consultora especializada en desarrollo local y regional. Fue fundada en Diciembre del 2002 y registrada en Abril del 2003 por el Dr. Ulrich Harmes- Liedtke, el Dr. Jörg Meyer-Stamer y Christian Schoen.

Actualmente, PACA es el principal producto de mesopartner. Esta es una metodología para dar el golpe inicial o reenfocar iniciativas de desarrollo económico local, desarrollada por Jörg Meyer-Stamer. PACA se ha aplicado exitosamente en numerosos países en desarrollo y en países en transformación. Los principales objetivos de mesopartner son:

- desarrollar PACA, en particular, en términos de formatos específicos para la implementación y seguimiento, los cuales alimentarán la Gestión Participativa del Desarrollo Económico Local (Participatory Management of Local Economic Development PM-LED),
- entrenar a practicantes PACA en varios países,
- desarrollar instrumentos PACA más específicos, por ejemplo para análisis de clusters, análisis de cadenas de valor y análisis de obstáculos a la actividad empresarial creados por el gobierno.

Nuestra próxima e importante ambición es desarrollar la Evaluación Rápida de Sistemas Locales para la Innovación (RALIS Rapid Appraisal of Local Innovation Systems). Dado que las tecnología y la innovación continua siendo la principal preocupación de los actores locales, quienes desean crear una ventaja local en un mundo globalizado, creemos que existe mucha demanda potencial para una herramienta como RALIS, la cual aborda el obstáculo más importante para el apalancamiento de los sistemas locales de innovación: la fragmentación entre las empresas locales, agencias y organizaciones.

Usted encontrará mayor información en nuestro website, www.mesopartner.com