

LA UNIVERSIDAD COMO INSTRUMENTO DE APOYO EN EL DISEÑO Y APLICACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO. EL PROGRAMA DE APOYO AL DESARROLLO ECONÓMICO RURAL PARA CENTROAMÉRICA (PROADERCA)

Francisco Santos Carrillo

INTRODUCCIÓN

La iniciativa consistió en la realización de una consultoría contratada por la Unidad de Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Banco Centroamericano de Integración con destino a la Secretaría de Integración Social Centroamericana, organismo perteneciente a la estructura institucional del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Dicha consultoría se inscribe dentro del programa de “Estrategias de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa” que el banco implementa desde Mayo de 2005.

Nuestra experiencia de más de dos décadas en Centroamérica, tanto en el diseño y ejecución de proyectos de cooperación al desarrollo como en el estudio y análisis del proceso de integración regional centroamericana, fue el factor primordial que coadyuvó a la adjudicación del proyecto.

OBJETIVOS

Los términos de referencia que regían la consultoría adolecían de serias carencias en la identificación y focalización de los objetivos, lo cual lastaba significativamente a la consultoría con un alto grado de dispersión. A pesar de que se intentó cumplir con los mismos, nos vimos obligados a dotar al proyecto de un sesgo que terminaba por prescindir de ciertos requerimientos.

El objetivo general se situaba en los siguientes términos: “la sociedad civil organizada, las comunidades, los gobiernos locales y las dependencias de los gobiernos centrales de zonas rurales con altos índices de pobreza y vulnerabilidad en Centroamérica, asumen de forma compartida responsabilidades por la erradicación de la pobreza por medio del Empleo Rural No Agropecuario (ERNA) y Empleo Rural Agropecuario (ERA), utilizando canales de comercio equitativo y microcrédito que beneficien a las poblaciones rurales más vulnerables.

Los objetivos específicos eran los siguientes:

1. Desarrollar una estrategia para ampliar y fortalecer la capacidad y competencia de negocios de mipymes procurando Ingreso Rural No Agrícola (IRNA) e Ingreso Rural Agrícola (IRA) en Centroamérica, principalmente de mujeres, grupos de jóvenes e indígenas.
2. Desarrollar una estrategia que garantice la ampliación de microfinanciamiento a mipymes procurando IRNA en Centroamérica, principalmente aquellas de mujeres, grupos de jóvenes e indígenas.
3. Desarrollar una estrategia para generación de empleo e ingresos rurales a través del procesamiento y encadenamiento local de productos, la agregación local de valores y herramientas adecuadas de comercialización.
4. Formular una estrategia de Comercialización Equitable para las actividades productivas no agrícolas de las poblaciones más pobres de Centroamérica.
5. Diseñar una estrategia para fortalecer las capacidades de organizaciones de base relevantes, de gobiernos locales y de dependencias del gobierno central, para aplicar instrumentos de concertación y ejecución de conceptos y estrategias para el desarrollo rural.

ESQUEMA GENERAL:

Tras el desarrollo de la investigación, proponemos un programa de apoyo al desarrollo económico rural para Centroamérica que se sustenta sobre los siguientes principios generales, procedentes de nuestro modelo de actuación en proyectos de cooperación en desarrollo rural:

- Un enfoque centrado en el territorio, considerado como la construcción de un espacio social que proporciona la consecución de objetivos compartidos y que está formado por identidades e instituciones encargadas de definir la relación entre los actores, el uso y la distribución de los recursos.
- Una concepción que promueve la convicción de que el desarrollo territorial es una responsabilidad y un compromiso que recae sobre todos los actores que participan en este proceso: instituciones de gobierno, empresas, sociedad civil organizada y la ciudadanía en general. Sus acciones y su vinculación con el proyecto será siempre más importante que cualquier estrategia planificadora.
- La certeza de que poner en marcha iniciativas o programas de desarrollo económico territorial no es una tarea fácil. Requiere de la experiencia y el aprendizaje acumulados, tanto por parte de los actores directamente involucrados como por parte de las instituciones y agentes. Ningún programa es capaz de proveer una fórmula mágica que por sí misma supere obstáculos muy enquistados en la estructura de las sociedades en desarrollo sin contar con el esfuerzo, la voluntad y la continuidad de actores y agentes.

- Las características, el modelo de intervención y las líneas estratégicas del programa aquí expuesto no constituyen un bloque compacto e indivisible que deba ser llevado a la práctica de forma conjunta. Sí es un modelo que cubre todos aquellos aspectos que consideramos integrales en una actuación de estas características. La puesta en práctica de forma total o parcial es una responsabilidad que recaería sobre la institución o el organismo que decida implementarla, según sus propios criterios de idoneidad, oportunidad y rentabilidad.
- Del mismo modo, este programa no ha contemplado en ningún momento ni se ha formulado como cometido la determinación de territorios o sectores meta de actuación, ya que entiende que queda fuera de su compromiso y atribuciones con el proyecto. Una intervención de ese tipo requeriría un tiempo de realización, un esfuerzo investigador y una inversión económica que de ningún modo se encuentran al alcance de los términos de referencia contenidos en la propuesta.
- El programa adopta un criterio en el que los planes de acción predominan sobre los planes estratégicos. Aunque se establece la necesidad de formalizar planes estratégicos en los distintos territorios donde entre en vigencia el programa, la urgencia y la necesidad de la actuación no puede permitirse la espera a consensuar un plan estratégico para el territorio.
- Pretendemos diferenciar de forma clara entre el concepto de desarrollo económico local y el de desarrollo comunitario. Los fundamentos del programa están claramente destinados al desarrollo económico de los territorios, desestimando cualquier tipo de actuación que contemple la subsidiación o la facilitación de instrumentos financieros sin retorno.

Bajo estas premisas, hemos procedido a diseñar unos ejes de actuación y unos componentes de programa que se expresan a dos niveles. Un nivel macro, que define las características genéricas de la actuación; y un nivel micro que se expresa pormenorizadamente definiendo los objetivos específicos del modelo de intervención y las líneas estratégicas de actuación. En el nivel macro tenemos:

1. Un programa destinado a promover los encadenamientos productivos que se producen en los sectores productivos de la región o que potencialmente pudieran llegar a producirse. El objetivo es promover la transformación productiva en busca de una mayor competitividad y capacidad productiva. Nuestra propuesta se basa en un enfoque que gestiona el modelo de encadenamiento productivo desde la oferta, en lugar de hacerlo desde la demanda, su flujo habitual. Se propone una articulación vertical, ligada a empresas tractoras ubicadas en el territorio mediante vínculos gobernados por la institucionalidad específica de desarrollo y anclada a presupuestos de responsabilidad social. El escenario al que se aspira es el de un mejor posicionamiento en los mercados y la conformación espontánea de conglomerados productivos, que contarían asimismo con el apoyo financiero del programa.

2. El programa da prioridad a aquellos proyectos empresariales comandados por microempresas y pequeñas empresas (mipyme) que promuevan la creación de empleo rural no agropecuario (ERNA) e ingreso rural no agropecuario (IRNA), destinados a colectivos de atención preferencial como mujeres, grupos de jóvenes e indígenas. No obstante, no se descarta el apoyo a otros proyectos surgidos en zonas rurales cuyas líneas centrales no respondan a alguna de estas premisas, siempre y cuando resulte potencialmente beneficioso, sea viable y esté dotado de sostenibilidad.
3. Se crea un programa de desarrollo institucional que cuenta con la creación y puesta en marcha de un Sistema de Gestión Estratégica de la Innovación y del Conocimiento (SGIC), que incluye un programa de conocimiento e innovación, sistema de información, un banco de ideas y un procedimiento de transferencia del conocimiento como elementos transversales. Asimismo, se contempla un programa de innovación empresarial y social que recoge la necesidad de establecer una cultura de creatividad y la innovación puesta al servicio de la comunidad. Además, dentro del desarrollo institucional, se promueve la creación de un Consorcio de instituciones y actores locales y de una Oficina Técnica de Desarrollo. El Consorcio se configura como la unidad de toma de decisiones sobre el territorio, dando contenido al enfoque territorial y fortaleciendo la continuidad y confianza en el proceso de descentralización que se está llevando a cabo actualmente en Centroamérica.
4. Se contempla el diseño de una estrategia que fortalece las capacidades de los actores del territorio, mediante la puesta en práctica de un programa de desarrollo de la confianza y el capital social del territorio y un programa de articulación social y mediación.
5. Se promueve la creación de programas de excelencia empresarial y responsabilidad social corporativa que contiene acciones de sensibilización y capacitación, así como programas de promoción de iniciativas ligadas al encadenamiento productivo.
6. Como refuerzo del punto anterior, se promueve especialmente la asociación, la colaboración y la coordinación interempresarial que generen beneficios tangibles a los participantes, como un elemento indispensable en la formación de encadenamientos productivos. Para ello, el programa contempla la posibilidad de establecer un tratamiento preferente a aquellos programas comandados por empresas "líderes o tractoras" de reconocido potencial productivo que se comprometan a establecer vínculos formales (convenios, contratos de suministro, de servicios, etc.) o informales (previo consentimiento de la empresa contraparte) con empresas ubicadas en el mismo territorio que sean susceptibles de incorporarse a su cadena productiva.
7. El programa de financiación prevé destinar el monto principal de los fondos en aquellos proyectos que fortalezcan la capacidad y competitividad de las mipymes con encadenamientos productivos, pero también se atenderá especialmente aquellos proyectos destinados a

aquellas actividades empresariales que, proviniendo de la economía informal, se doten de la infraestructura necesaria para acceder a la formalidad. En el mismo orden, también tendrán preferencia aquellos proyectos empresariales cuyo capital inversor inicial tenga su origen en las remesas proporcionadas por la población emigrante centroamericana, reconociendo el esfuerzo de este colectivo en el desarrollo de su territorio.

8. El programa de financiación actúa también sobre la financiación de proyectos empresariales que fomenten la asociatividad entre mipymes y cuya producción se destine a los mercados de comercio equitativo.
9. Se entiende que uno de los grandes retos que enfrentan los países de la región es el ordenamiento y la coordinación sistemática de la gran cantidad de iniciativas que se ejecutan, optimizando todo este esfuerzo en aras de las políticas de fomento de los sectores productivos. A partir de esta constancia, el programa aborda la necesidad de propiciar una mayor coordinación integral y la creación de sinergias con el resto de los programas de desarrollo rural, territorial o local ya existentes en cada uno de los países, independientemente de quienes sean los organismos y las instituciones que los estén implementando.
10. La financiación de los proyectos empresariales que se acojan al programa deberán cumplir los criterios de competitividad que guían los mercados financieros, especialmente en aspectos como la rentabilidad, viabilidad y sostenibilidad (garantía de retorno). Sólo de esta manera se garantiza el éxito de la actuación. Los proyectos que no cuenten con requisitos competitivos exigibles deben acudir a otras fuentes de financiación de índole social.
11. Finalmente, la distribución macro de los fondos debe responder a criterios de racionalidad y rentabilidad, los cuales deben complementarse con otros requisitos de carácter micro hasta dejar meridianamente perfilados los criterios de adscripción al programa. En este sentido, la heterogeneidad de los territorios obliga a establecer una división territorial que guíe las prioridades de reparto. Para ello, se establecen cinco tipologías de territorio en base a tres criterios principales: el nivel de transformación productiva alcanzada, el desarrollo institucional y la continuidad y retroalimentación de otros programas y flujos. De este modo, los fondos del programa se distribuirán por los territorios demandantes atendiendo a un primer nivel selectivo que atiende a las siguientes prioridades:
 - En territorios cuyas empresas o encadenamientos productivos tengan un avanzado nivel de transformación productiva y hayan logrado un desarrollo institucional basado en la concertación social y en la inclusión de colectivos.
 - En territorios donde se localice un crecimiento económico con proyección pero que cuente con un débil impacto sobre el desarrollo local y carezca de institucionalidad o la tenga escasamente desarrollada.

- En territorios que cuenten con conglomerados productivos ya formados que no hayan cumplido su ciclo vital (no maduros) y requieran continuidad en sus programas de inversión.
- En territorios que cuenten con proyectos comandados por empresas cuyo capital inicial tenga su origen en las remesas enviadas por los emigrantes centroamericanos.
- En territorios que cuenten con una institucionalidad robusta pero carezca de empresas y opciones económicamente viables.

EXPOSICIÓN DE LO REALIZADO

Una vez finalizada la fase de investigación, se procedió a la selección de territorios y al diseño del modelo de intervención. Se buscaban territorios:

- Con potencialidad para generar procesos de encadenamientos productivos y para albergar conglomerados (clusters)
 - Con un parque de empresas comprometidas con el desarrollo de su territorio
 - Especialmente en aquellos casos en los que el liderazgo de una empresa líder o “tractora” pueda aglutinar en torno suyo a un grupo de empresas subsidiarias y complementarias
 - Aquellos otros ámbitos en los que la asociatividad empresarial pueda generar dinámicas de crecimiento.
 - Existencia de un sistema de ciudades medianas cuya actividad esté centrada en el ámbito rural que tenga disponibilidad de recursos humanos con cierto nivel de cualificación
 - Accesibilidad física al territorio
 - Presencia de mipymes o algún tipo de base empresarial local apta para la toma de nuevas iniciativas y capaces de formalizar dinámicas de encadenamientos productivos
 - Institucionalidad ya conformada a nivel municipal o comarcal, que cuente con cierta autonomía y posea canales de participación a las organizaciones civiles
 - Que sean zonas receptoras o potencialmente receptoras de remesas provenientes de la emigración
 - Disponibilidad de ciertos servicios a la producción, tales como comerciales, financieros, etc.

Los territorios seleccionados fueron:

- Costa Rica: Zarcero Alajuela (minivegetales) y Zona de los Santos (Santa María y San Marcos, en fruta de altura)
- El Salvador: La Paz-Los Nonualcos (hortofrutícola, apicultura y agroindustrial) y Región Oriental (infraestructuras y agroalimentarias)

- Guatemala: Región Central, Sololá-Chimaltenango: turismo; eco-granjas y cadena forestal productiva; agroalimentaria.
- Nicaragua: Matagalpa y Chontales (lácteo y turismo) y Rivas (agroindustrial y turismo).
- Honduras: La Paz y Occidente (hortofrutícola-agronegocios y turismo, cultura y patrimonio)

El modelo de intervención respondió a la siguiente estructura:

1. **Coordinación integral y creación de sinergias** con el resto de los programas e instituciones de desarrollo rural, territorial o local ya existentes en cada uno de los países, independientemente de quienes sean los organismos que los estén implementando. Este principio de articulación transversal responde en gran medida a la filosofía de la integración regional y pretende optimizar de la forma más eficiente posible los recursos ya empleados en otros proyectos de desarrollo territorial. Se trata de aprender del acervo de cada programa y de mantener canales abiertos de comunicación y traslado de experiencias entre los que se mantengan vigentes.
2. **Implantación de un proceso de gestión del conocimiento** e innovación productiva capaz de aportar y distribuir de forma eficaz la información necesaria para fomentar la competitividad y la productividad de las empresas locales que forman parte de los diferentes proyectos a lo largo de la región, relativas a mercados, financiación, etc.
3. **Financiación de proyectos de desarrollo económico territorial** en zonas rurales o no rurales cuya actividad predominante sea de carácter agropecuario y cumplan con los objetivos establecidos en nuestro programa sin estar sujetos a otros programas de desarrollo de ámbito local o territorial vigentes. Los requisitos de admisión serán los especificados en este proyecto.

En cuanto a las empresas tractoras, objetivo principal de la acción, el programa buscaba empresas y cooperativas de producción con capacidad de liderazgo y responsabilidad social, sensibles ante el reto del desarrollo territorial local, para facilitarle el proceso de conversión hacia una mayor competitividad y acceso a los mercados. Los requisitos exigidos para nuestro programa serían los siguientes:

- Poseer capacidad de liderazgo
- Adoptar un compromiso con el desarrollo territorial local (responsabilidad social)
- Tener descrito un programa-proyecto de encadenamiento productivo y estar dispuesto a promover vínculos de asociación con otras empresas locales
- Estar en posesión de ventajas productivas

- Poseer cierta infraestructura y potencial productivo
- Contar con cierta infraestructura comercial
- Tener disponibilidad para participar en las instituciones de desarrollo local

Finalmente, las líneas estratégicas de actuación diseñadas fueron:

- Desarrollo institucional (Sistema de gestión estratégica de la información y del conocimiento, Consorcio de instituciones y actores locales, Oficina Técnica de Desarrollo)
- Alianza y redes sociales (Programa de desarrollo de confianza y capital social, articulación y mediación)
- Excelencia empresarial y responsabilidad social corporativa
- Sensibilización y capacitación
- Promoción de Iniciativas ligadas al encadenamiento productivo
- Empresas tractoras
- Desarrollo de oportunidades de mercado

RESULTADOS

Finalmente, el proyecto pudo contemplar la cobertura de la mayor parte de los objetivos, a pesar de su difícil engarce. No obstante, pensamos que dicha visión aglutinadora no beneficia en nada al proyecto, dado que lo dota de un gigantismo de difícil implementación, tanto por los montos financieros que requiere como por su gestión, coordinación y evaluación. La presentación ante el Consejo de Ministro del SISCA fue llevada a cabo con éxito, aunque los comentarios se centraron en las dificultades que entrañaba la puesta en práctica de un proyecto de dicha envergadura.

En lo que respecta a nuestra valoración, entendemos que el proyecto podría tener dificultades para su ejecución, debido al esfuerzo de coordinación que requiere por parte de las instituciones nacionales que lo tendrían a su cargo. Por otra parte, la existencia de múltiples proyectos que trabajan ya en algunas de las líneas contempladas de forma segmentada puede desincentivar su puesta en práctica.

PUNTOS FUERTES Y PUNTOS DÉBILES

En lo que respecta a sus fortalezas, podría destacarse su carácter innovador y un tratamiento de conjunto que engloba la práctica totalidad de la problemática en desarrollo territorial local. Para aquellos territorios que cuentan ya con una infraestructura de desarrollo implantada supone una buena oportunidad, dado que el programa ofrece un instrumento que permite dar continuidad al trabajo de planificación llevado a cabo hasta avanzar en su consolidación.

Pero su complejidad es evidente, habida cuenta del amplio espectro de actividades a las que se dirige. Ello requiere la realización de un gran esfuerzo en la inversión de recursos, humanos, financieros y de planificación. La solución podría estar en la búsqueda de opciones más viables, como la segmentación, la incorporación o apropiación de otros programas o proyectos ya iniciados y la colaboración-coordinación entre distintas instancias del desarrollo.

LINEAS DE FUTURO

Desde nuestra institución, con más de veinte años de experiencia en la elaboración y ejecución de proyectos de cooperación al desarrollo en la región, se está estudiando la posibilidad de incorporar las principales líneas estratégicas de este programa a nuestro modelo de actuación. Con ello, dotaríamos a nuestros proyectos de un instrumento que daría continuidad a nuestra labor con los diferentes grupos de desarrollo, ofreciendo una alternativa a otro nivel que ofrece buenas expectativas para la consolidación de los procesos instalados.