



Universidad Católica
Sedes Sapientiae



ESCUELA DE GESTIÓN PÚBLICA



**LA GESTIÓN DE CAMBIO PARA UNA MAYOR EFICIENCIA
DE LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL
DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES**

ANKE KAULARD / KARIN NECK

SERIE DE INVESTIGACIONES

2

LA GESTIÓN DE CAMBIO PARA UNA MAYOR EFICIENCIA
DE LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL
DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES

SERIE DE INVESTIGACIONES **2**

**LA GESTIÓN DE CAMBIO PARA UNA MAYOR EFICIENCIA
DE LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL
DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES**

ANKE KAULARD

KARIN NECK



Universidad Católica
Sedes Sapientiae



ESCP
ESCUELA DE GESTIÓN PÚBLICA

LA GESTIÓN DE CAMBIO PARA UNA MAYOR EFICIENCIA DE LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO
ECONÓMICO LOCAL DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES

© 2011, Anke Kaulard - Karin Neck

ISBN: 978-612-4030-13-0

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-04696

© 2011, Universidad Católica Sedes Sapientiae

Imagen de carátula: Manto Paracas, Cultura Paracas - Ica, Perú.

Corrección del texto:

Aurora Jimeno Sancho

Modesta González Sáenz

Diseño de carátula:

Omar Portilla Lozano

Modesta González Sáenz

Diseño y diagramación de interiores:

Omar Portilla Lozano

UNIVERSIDAD CATÓLICA SEDES SAPIENTIAE

Esquina Constelaciones y Sol de Oro, S/N Urb. Sol de Oro.

Los Olivos, Lima-Perú

Teléfonos: (51-1) 533-5744 / 533-6234 / 533-0008 anexo 241

Dirección URL: <www.ucss.edu.pe>

Impreso en: Talleres gráficos de Llamkay S.A.C

Esquina Constelaciones y Sol de Oro, S/N Urb. Sol de Oro.

Los Olivos, Lima-Perú

Primera edición, marzo 2011

Tiraje: 1000 ejemplares

Esta Serie de Investigaciones se presenta en el marco del Proyecto “Creación de una Escuela Superior de Gestión Municipal en el Perú”, financiada por la Generalitat Valenciana de España, ejecutado por el Centro de Investigación y Desarrollo Innovador para la Regionalización - CIDIR de la Universidad Católica Sedes Sapientiae, ONG CESAL y Cooperación Internacional.

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin permiso escrito de la Universidad Católica Sedes Sapientiae.

ANKE KAULARD

Gerente de la consultora KauCo – Planificación y Acción Local Creativa, y asociada de la consultora alemana mesopartner.

Título Universitario en Ciencias Regionales de América Latina con especialización en economía y ciencias políticas en la Universidad de Colonia, Alemania. Especialista en economía con enfoque en Desarrollo Económico Local. Ha ocupado puestos de coordinación y asesoría en la Cooperación Alemana – InWEnt y DED (ahora GIZ). Ha trabajado como asesora en la Red de Municipalidades Rurales del Perú. Especialista en métodos, andragogía (aprendizaje de adultos) y gestión de cambio. Ha trabajado como consultora para InWEnt Alemania en la preparación de personal internacional para su trabajo en el extranjero, para la OIT (Organización Internacional de Trabajo) en enfoques integrados de promoción del sector privado en Italia, para el IFC (grupo del Banco Mundial) y USAID en simplificación administrativa para gobiernos locales en diferentes regiones del Perú y para la Universidad Católica Sedes Sapientiae como docente en temas de Desarrollo Económico Local y Políticas Públicas Locales. Brinda servicios de consultoría y asesoría a entes internacionales y ONG peruanas e internacionales.

Autora de “La Energía de Grupos Grandes para el Desarrollo Económico Local. Espacio Abierto y Café DEL”, 2008. Co-autora del “Manual de Diseño de Políticas Públicas Locales con Enfoque de Género. Técnicas de facilitación y proceso metodológico” para REMURPE, 2009. Autora del Manual de Facilitación: “Estrategias de Metodologías para Capacitar y Sensibilizar a Usuarios del SENASA”, 2010.

Certificada en las metodologías Capacity WORKS (www.capacity-works.org) y Gestión de Cambio (www.denkmodell.de).

Áreas de especialización:

- Desarrollo Económico Local y Regional
- Análisis y promoción de Cadenas de Valor
- Diseño de métodos participativos y manuales de capacitación
- Gestión de Cambio

Email: ak@kauco.de

KARIN NECK

Título universitario de magister en ciencias políticas y sociología en la universidad Albert-Ludwig en Freiburg, Alemania y en la universidad mayor de San Andrés en La Paz, Bolivia. Desempeñó el cargo de asesora junior en la cooperación alemana (InWent y DED) en Lima, Perú. Ha trabajado en los temas de descentralización, monitoreo y evaluación de proyectos de desarrollo, y desarrollo económico local. Actualmente trabaja en la central de la cooperación alemana –GIZ- en Bonn, Alemania; en el área de monitoreo y evaluación.

Email: Karin.neck@giz.de



INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es contar con un análisis profundo de las causas por las que muchas políticas y planes municipales y regionales para la promoción del Desarrollo Económico Local (DEL) no funcionan o terminan convirtiéndose en extensos documentos que no llegan a implementarse; por el contrario, su destino es algún cajón de la municipalidad o del gobierno regional. Además, apuntamos a brindar sugerencias para mejorar el impacto de las actividades del sector público local en DEL y así aumentar la eficiencia de la gestión pública. El trabajo es teórico-empírico y se basa en la aplicación del enfoque de gestión de cambio a casos prácticos de DEL, los cuales fueron acompañados por la investigadora.

La investigación se estructura de la siguiente manera:

Primero explicamos qué es el DEL y cómo se originó este concepto. Como todavía no existe una “teoría” DEL, sino solamente buenas o malas prácticas, en el marco del trabajo se debatirán también los diferentes enfoques que se han aplicado a nivel latinoamericano hasta la fecha. Para el DEL no existe una “receta única”, sino el enfoque se debe adaptar a los diferentes territorios.

Luego discutimos el rol del gobierno local, tanto como lo dispone la legislación y de acuerdo a nuestra experiencia práctica. En este contexto, además, es importante reflexionar sobre los actores adicionales que se deben involucrar en el proceso.

En seguida introducimos el concepto de la gestión de cambio y desarrollamos un nuevo modelo que integra el DEL en el ciclo de cambio. El enfoque de la gestión de cambio permite analizar los procesos DEL más allá de un nivel meramente técnico, también toma en cuenta el llamado nivel “meta” de las actitudes, los valores y patrones

de una sociedad y de las personas. La aplicación de la *Gestalttheorie* (teoría de la *Gestalt*) al tema DEL es una innovación que permitirá extender el debate que tantas veces se realiza solo a nivel técnico. Sobre todo permitirá una visión sistémica de esta temática.

Después analizamos tres casos de nuestra propia experiencia laboral utilizando nuestro modelo que servirá de ayuda para que encontremos los factores que facilitaron u obstaculizaron la implementación de iniciativas DEL y colegir lecciones aprendidas. Finalmente, en base al análisis anterior se elaboran propuestas concretas que servirán a los gobiernos locales y regionales para aumentar su eficiencia en la promoción de procesos de DEL en su territorio.

1. METODOLOGÍA

Para la elaboración del siguiente documento se procedió de la siguiente manera:

a. Búsqueda de literatura sobre el DEL desde la perspectiva de la gestión de cambio

Sin embargo, no se encontraron muchos referentes bibliográficos al respecto. La literatura hallada se refiere solo al DEL o solo a la gestión de cambio, y está particularmente centrada en las personas u organizaciones con una estructura jerárquica.

Por este motivo se desarrolló un modelo de integración del enfoque de cambio a los procesos del DEL en los cuales el territorio es el referente de análisis. Se toma en cuenta que el territorio está compuesto por una serie de organizaciones públicas y privadas que interactúan. En el capítulo 6 se describe nuestra propuesta metodológica de forma detallada.

Los primeros capítulos del trabajo son fruto de la investigación de la literatura y permiten comparar diferentes enfoques encontrados en la comprensión del DEL. En cuanto a los referentes de la teoría del cambio, nos basamos principalmente en la propuesta de la consultora alemana *Denkmodell* que resume de manera excelente los hallazgos de la *Gestalttheorie*.

b. Análisis de ejemplos del trabajo práctico de la investigadora

Se escogieron de manera ejemplar tres casos del trabajo práctico en DEL desde la experiencia de la investigadora.

En estos trabajos de campo para iniciar o fortalecer procesos de DEL en Perú y México se empleó principalmente la metodología PACA – Participación y Acción para la Compe-



tividad Local, enriqueciéndola con algunas herramientas de la metodología CONCADEL –Concertación y Capacitación para el Desarrollo Económico Local– desarrollada por la cooperación alemana InWEnt. La primera se concentra en identificar las ventajas competitivas de un territorio de manera participativa con los actores locales -públicos y privados- y llegar a acciones concretas con rápido éxito. La segunda metodología ofrece herramientas para sensibilizar a los actores públicos y privados para los procesos DEL, hacer diagnósticos participativos, elaborar estrategias, así como instrumentos para la identificación y selección de iniciativas DEL. Sobre las dos metodologías existe una multitud de materiales como libros de conceptos, manuales y folletos. Para mayor información, sírvase consultar las páginas web de Mesopartner: www.mesopartner.com (PACA) e InWEnt: www.inwent.org.pe (Manual de Conceptos y Herramientas para Procesos de Desarrollo Económico Local).

La metodología para analizar los casos que hemos seleccionado fue el análisis, según el modelo elaborado, que integra el ciclo DEL en el ciclo del cambio. Se analizó cada fase del ciclo, se aplicó la llamada “fórmula de la energía” y se observaron las diferentes formas de resistencia al cambio según la tipología que utiliza *Denkmodell* y que se basa en la psicología.

c. Elaboración de conclusiones y perspectivas para el futuro

En base al análisis de los casos, se elaboraron dos capítulos sobre las lecciones aprendidas que nos permiten una mirada al futuro con pertinentes recomendaciones.

2. ENFOQUES Y CONCEPTOS DE DEL

2.1 DEFINICIÓN

Existe una gran variedad de interpretaciones y visiones sobre cómo se define el DEL, debido a que se trata de un enfoque relativamente novedoso que se introdujo en los países de la región Andina, en el marco de los procesos de descentralización y participación ciudadana, como respuesta ante los cambios y problemáticas generados por la crisis económica y los procesos de globalización en las últimas décadas. Así, se puede decir que “el desarrollo local en la actualidad es una línea de pensamiento que está en proceso de construcción, es decir, aún no es una teoría definitiva, sino que está en constitución y tiene diferentes visiones”.¹

¹ Jalomo Aguirre, Francisco: “Desarrollo local en contextos metropolitanos”, <http://www.scielo.cl/pdf/polis/v8n22/art06.pdf>, 2009, p. 5. Ver una sistematización sobre la diversidad de conceptos en cuanto al Desarrollo, ídem p. 4.

La definición que se ha elegido para el presente trabajo y que se usa en los programas y proyectos de la agencia de cooperación alemana, InWEnt Capacitación y Desarrollo Internacional, es la siguiente:

“El Desarrollo Económico Local puede definirse como aquel proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad, que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes de una determinada zona, es capaz de estimular el crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local.”² “El Desarrollo Económico Local es además un proceso de acumulación de capacidades, con el fin de mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico de la comunidad. Esta noción de capacidad de desarrollo se refiere tanto a las circunstancias de la economía territorial como a las de sus actores socioeconómicos e instituciones.”^{3 4}

2.2 ORIGEN DE UN NUEVO ENFOQUE

Para entender mejor la lógica y el origen del concepto del DEL cabe mencionar los cambios a nivel mundial que provocaron este nuevo enfoque.

La crisis económica que surgió en los años 70 del siglo XX, debido a su carácter mundial, provocó muchos cambios económicos y sociales en cuanto a la organización productiva del trabajo y la gestión empresarial. Además, el proceso de globalización consolidó una sucesiva polarización social, aumentando así la brecha tanto entre los países ricos y los países pobres como también dentro de los mismos. Asimismo, el incremento de las relaciones entre las actividades económicas y la apertura comercial evidenció -cada vez más- que muchas economías locales contaron con muy poca capacidad para competir frente a este nuevo entorno globalizado.⁵

Hasta el día de hoy los gobiernos nacionales no se mostraron capaces de enfrentar los problemas que surgieron de los cambios estructurales a nivel local y regional

2 ILPES: *Manual de Desarrollo Local*, Santiago de Chile, 1998, p.12

3 InWEnt: *La Energía de Grupos Grandes para el Desarrollo Económico Local*. Espacio abierto y Café DEL, Lima, 2007, p. 80.

4 Sucesivamente hay una gran variedad de otras definiciones. La OIT, por ejemplo, define el DEL como “un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica” en Rojas, Luis: *Manual para la Gestión Municipal del Desarrollo Económico Local*, Lima, 2006, p.19) y Francisco Albuquerque constata: “El Desarrollo Económico Local es un proceso de desarrollo PARTICIPATIVO que fomenta, en un territorio determinado, la cooperación entre los principales actores sociales, públicos y privados, para el diseño y la implementación de una estrategia de desarrollo común, con el objetivo final de ESTIMULAR LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y CREAR TRABAJO DECENTE, a partir del aprovechamiento de los recursos y potencialidades locales y las oportunidades del contexto global.” en Albuquerque, Francisco: *Desarrollo Económico Local y Empleo: Material para Promotores*, Turin, 2008, p. 39.

5 Véase Albuquerque, F. 2008, p. 28.



para disminuir y revertir las desigualdades en cuanto a los ingresos y al desarrollo de los distintos territorios en un país. Llevados por la creencia generalizada del “chorreo”, según la cual el crecimiento económico y las riquezas iban a generar efectos positivos para todo el conjunto de la sociedad creando automáticamente empleo y reduciendo la pobreza, las herramientas tradicionales para el desarrollo local del Estado -que se habían implementado en los tiempos del crecimiento económico- fueron de carácter pasivo y se reducían a incentivos de capital localizados e inversiones en infraestructura. Sin embargo, los resultados frente a los problemas coyunturales que hemos mencionado anteriormente no fueron los esperados.⁶ En estas políticas tradicionales de desarrollo “no cabían los aspectos sociales, políticos y ecológicos [...], no existía prácticamente ninguna consideración sobre la capacidad de innovación regional ni sobre los aspectos cualitativos de los mercados locales de trabajo, por lo que se produjo una clara subutilización de los recursos regionales.”⁷

Todos estos factores mostraron que las líneas directrices que dominaron antes de la crisis, sintetizadas en la idea del camino al desarrollo siguiendo al modelo de los países industrializados, perdió su legitimación. A partir de este escenario se originó un cambio paradigmático en la concepción del territorio y la intervención territorial a través de los espacios locales que llevaron a un “redescubrimiento de lo local”.⁸

En vez de una política desde arriba hacia abajo manejada por la lógica de un Estado nacional centralista, se implementaron varias iniciativas innovadoras de desarrollo que se caracterizaban por un enfoque ascendente -de abajo hacia arriba-, revalorizando también el potencial endógeno, éstas se subsumieron bajo el término DEL.⁹

Como base teórica de este nuevo paradigma para el desarrollo local hay que aludir al economista inglés Alfred Marshall quien con su concepto de los ‘distritos industriales’ originó la idea de “situar al territorio como unidad de análisis en lugar de la empresa considerada de forma aislada.”¹⁰ Es decir, el enfoque de desarrollo ya no se dirige a unas empresas aisladas dentro de un territorio sino más bien a todo el entorno territorial que se entiende como un sistema productivo local que compite con otros territorios. Asimismo, el énfasis se encuentra no solamente en los aspectos económicos sino también en los sociales, culturales y ambientales pues definen también las necesidades y la singularidad de cada territorio. “El territorio, desde este punto de vista, es más que la geografía, que el espacio físico, es el teatro y los actores, el envase y el contenido, es el

6 Véase Stöhr, Walter: *Global challenge and local response. Initiatives for economic regeneration in contemporary Europe*. The United Nations University, Mansell. 1990, p. 22

7 ILPES, 1998, p.8f

8 Véase Jalomo, F. 2009 , p.1

9 Ver una compilación de iniciativas DEL que se realizaron en distintos partes en Europa en los años 80 Stöhr, W. (1990)

10 Alburquerque, F. 2008, p.36

espacio físico, sus recursos, sus instituciones, su gente con su cultura, y sus flujos de información y de innovación.”¹¹

Estos procesos de desarrollo local adquirieron más importancia en el marco de los procesos de descentralización, cuando los gobiernos locales asumieron más funciones y comenzaron, con mayor énfasis, a realizar políticas para resolver los problemas locales generados por los cambios en el panorama de la economía mundial. Se inscriben no tanto a una nueva estrategia política nacional cuyas medidas no toman en cuenta las diferencias sociales, culturales y geográficas que existen entre los territorios de un país; sino a políticas más específicas en cuyo diseño participan agentes locales, considerando que son ellos quienes mejor conocen los problemas y las características de su región. Es por esto que los procesos DEL buscan complementar las políticas macroeconómicas con iniciativas locales específicas entendiendo a los actores locales como gestores del desarrollo económico de su propio territorio.¹² Sin embargo, las políticas DEL no deben entenderse como una alternativa de la política nacional, sino como un complemento de esa política de desarrollo que se implementa en un territorio. Las políticas a nivel nacional -como la política monetaria o fiscal, la garantía de condiciones generales de estabilidad macroeconómica y un marco jurídico general de derechos fundamentales- determinan una estructura importante para las actividades económicas en el ámbito local.

2.3 ¿QUÉ ES UNA INICIATIVA DEL?

Hay que destacar que no existe una receta única en cuanto a la impulsión y promoción de procesos DEL basada en una experiencia nacional. Los procesos DEL y las iniciativas impulsadas por éstos dependen de las problemáticas y necesidades específicas en un lugar y siempre se definen en función de las características y del contexto de un determinado territorio “para responder a problemas identificados localmente, concebidos para alcanzar objetivos locales y protagonizados por actores locales.”¹³

En este sentido se habla de iniciativas locales si cuatro elementos de una iniciativa se hallan al nivel local, los cuales son: el origen de la iniciativa, los insumos o recursos que se necesitan, los beneficios (*output*), y el control o el seguimiento de la iniciativa, “*a local initiative using mainly local resources under local control for predominantly local benefit; in other words, local development by local forces and for local benefit.*”¹⁴ Sobre todo, el

11 Pérez Pereyra, Artemio: *Municipio Emprendedor, Territorio Emprendedor. Diez lecciones para avanzar en Desarrollo Económico Local*. Lima, 2008, p.12

12 Véase InWEnt: *Manual de Conceptos y Herramientas para Procesos de Desarrollo Económico Local*. Lima, 2009 (segunda edición), p. 16

13 Ídem p. 14

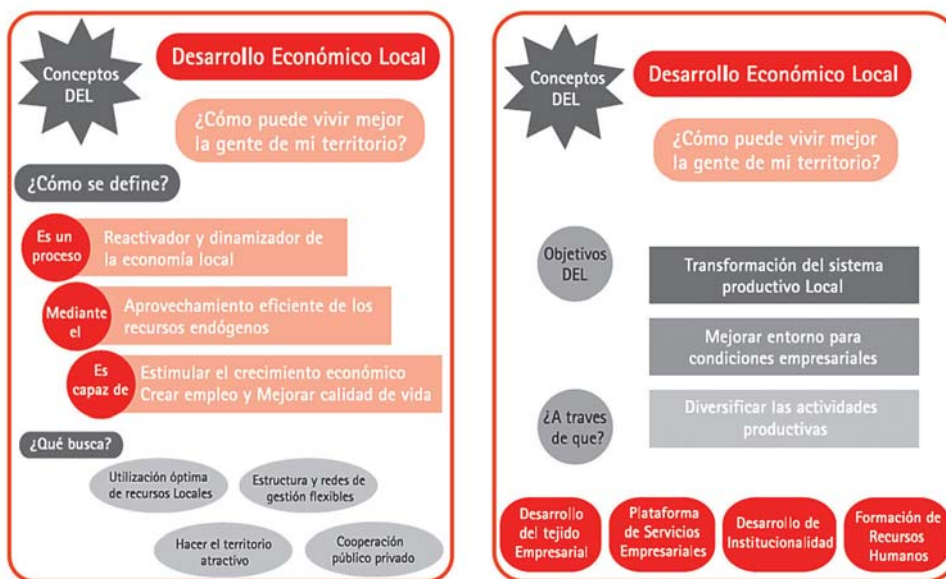
14 Stöhr, W. 1990, p. 33



control y los beneficios deberían ser locales mientras los insumos y el impulso podrían, por lo menos para un cierto tiempo, venir desde fuera. Otro factor importante implica que los beneficios sean difundidos ampliamente dentro del área de intervención y no solamente a algunos pocos.

El DEL intenta responder la pregunta: ¿Cómo puede vivir mejor la gente de mi territorio? Desde esta perspectiva las iniciativas que se implementan tienen tres objetivos generales, los cuales son: transformar el sistema productivo de un territorio, fomentar el crecimiento de la producción y mejorar el nivel de empleo y vida de la población. En esto siempre se busca incluir a los grupos sociales más vulnerables, por lo general de las zonas rurales, con el fin de disminuir la pobreza. Lo económico se entiende como un componente integral en las políticas sociales y en la vida cultural de una región. Bajo estos objetivos generales, cada proceso de un territorio encontrará más objetivos específicos que corresponden a su realidad propia. En última instancia el DEL pretende “llevar a la práctica una política que reconstituya un tejido local activo, en el que los proyectos se apoyen unos con otros de forma solidaria y donde puedan regularse los equilibrios sociales y económicos a nivel general, respetando a los individuos y colectividades, la armonía del empleo, y la vida cultural y social de cada comunidad local.”¹⁵

InWEnt ha hecho un gran esfuerzo de simplificar la complejidad del tema con visualizaciones y terminologías fáciles de transmitir y entender. Los siguientes gráficos muestran este trabajo:



15 ILPES. 1998, p. 14

2.4 EL ENFOQUE ECONÓMICO

Para entender mejor el concepto DEL y delimitarlo de otros conceptos de desarrollo hay que definirlo más claramente. La pregunta mencionada antes: ¿Cómo puede vivir mejor la gente de mi territorio? implica el riesgo de debilitar los límites claros entre diferentes conceptos de desarrollo local pues es una pregunta muy general que da lugar a interpretaciones muy amplias. El desarrollo local se debe entender como un proceso integral, es decir, incluye varias dimensiones en un territorio como la economía, la formación de recursos humanos, el nivel socio-cultural e institucional y el tema del medioambiente.¹⁶ De esta manera entendemos el DEL como una parte dentro del proceso de desarrollo local que debe ser diferenciada, en cuanto a sus estrategias y políticas, de otros enfoques como el desarrollo comunitario o social y otras iniciativas locales. Aunque no se puede separar el enfoque económico de la comunidad, se distingue por sus objetivos concretos, sus grupos meta y sus incentivos. Mientras el desarrollo comunitario se enfoca en apoyar a los más débiles y menos favorecidos, el DEL es una parte del concepto más inclusivo del desarrollo local, focalizado claramente en las empresas como grupos meta, creando un entorno favorable para los negocios, promoviendo la competitividad de las empresas y creando oportunidades para nuevos negocios.

Jörg Meyer-Stamer hace referencia a la importancia de separar los diferentes enfoques dado que una confusión de los mismos tiende a ser como un “embotellamiento”, de manera que incumplirá con los objetivos económicos y con los sociales.¹⁷ Sin embargo, cabe mencionar que la distinción entre los enfoques de desarrollo no siempre es tan clara y fácil de establecer. Además, hay que enfatizar que no se debe conducir a una discusión sobre cuál de los dos enfoques es más importante pues las dos orientaciones son esenciales para el desarrollo local.¹⁸

En el Hexágono DEL, una herramienta didáctica elaborada por la consultora alemana **Mesopartner** que ayuda a organizar los temas centrales del DEL para que se puedan recordar y presentar fácilmente, se hace hincapié en la necesidad de separar primero las diferentes formas del desarrollo local para después buscar las sinergias.

Según esta herramienta, se diferencia el desarrollo local por tres enfoques generales: el fomento de negocios -es decir el DEL-, el desarrollo social o desarrollo comunitario y el desarrollo urbano que se refiere a temas de infraestructuras. Los principios de estos tres enfoques pueden entrar en conflicto dado que se diferencian por distintos objetivos específicos, por ejemplo, sus grupos-meta o el plazo de tiempo que exige la realización de sus iniciativas.

16 Véase Rojas, L. 2006, p.19

17 Véase Mesopartner: *El Libro de Conceptos PACA*. 2007, p. 62

18 Véase Meyer-Stamer, Jörg: *¿Qué es el Desarrollo Económico Local? ¿Por qué es tan difícil?*, Mesopartner. 2003, p.7



Sin embargo, como los tres enfoques forman parte del mismo sistema territorial, están vinculados entre sí y cada cambio en uno de los tres enfoques causa interferencias en los otros. Entonces siempre hay que buscar las sinergias que se dan entre los tres sectores para favorecerlos mutuamente. En este sentido, la planificación urbana, por ejemplo, con sus proyectos de infraestructura puede contribuir a crear un entorno favorable para el DEL, mediante la construcción de carreteras para el transporte de los productos y al mismo tiempo mejorar el acceso a los servicios sociales para la gente de un territorio. El DEL, por su parte, puede redefinir los problemas sociales que ocurren en un lugar y encontrar oportunidades de negocio; además puede crear empleos dignos mediante el fomento de emprendedores sociales. El desarrollo social se puede enfocar en la capacitación de la gente fomentando así capacidades específicas que se necesitan para el entorno económico, etc.



2.5 LOS DISTINTOS ENFOQUES PARA EL IMPULSO DE PROCESOS DEL

En la práctica los procesos DEL, tanto en los países industrializados como en los que están en vías de desarrollo, no son homogéneos. Diferentes agencias de cooperación, además, ponen su ‘sello propio’ sobre diversas perspectivas DEL. Aunque algunos instrumentos se usan con mayor amplitud, “los enfoques básicos del DEL —¿quién está a cargo?, ¿cuál es la estructura de gobierno?, ¿cuál es su alcance? Y ¿cuál es el objetivo general?— siguen siendo distintos.”¹⁹

A continuación vamos a presentar tres enfoques extendidos que se han aplicado en los países de América Latina y que funcionan por tres lógicas distintas; estos pueden servir como ejemplo de filosofías diferentes en cuanto a la implementación de procesos DEL. Se trata de los siguientes enfoques: la planificación estratégica, las agencias DEL y la metodología PACA.

La planificación estratégica es un enfoque muy difundido en América Latina y se presenta en la mayoría de los manuales DEL. El énfasis de este enfoque se encuentra en la elaboración y la formulación de planes por parte de las entidades públicas como el Plan Estratégico de Desarrollo (PED), el Plan Municipal de Desarrollo (PMD), el Plan Operativo Anual (POA) o el Plan de Desarrollo Concertado (PDC), para mencionar solo algunos. Para esto se hacen diagnósticos sobre el territorio que sirven como guías para la implementación de iniciativas. Estos planes en su mayoría requieren la participación de varios expertos, técnicos y asesores pues implican un estudio profundo sobre el lugar. La implementación de estos planes está mayormente a cargo de funcionarios del sector público.

La planificación estratégica es objeto de controversias sobre todo por dos razones. Primero, por su elevado costo y los grandes requerimientos en términos de destrezas, energía humana y dinero. Además, en la elaboración de dichos planes que implican estrategias a seguir para varios años, se emplean muchos meses hasta que se convierten en planes de acción. Existen muchos ejemplos donde estos planes finalmente nunca se llevaron a la práctica pues suelen, al final, implicar numerosas propuestas de iniciativas —sin priorizar alguna— cuya realización excedía los presupuestos municipales o regionales. Segundo, los planes suelen ser abstractos, teóricos y poco concretos, lo que dificulta la puesta en marcha de acciones concretas.²⁰ Además, la palabra estrategia tiene la connotación de ser un ejercicio que implica la participación de una multitud de actores para la elaboración de documentos gruesos lo que puede contener un carácter intimi-

19 Ídem, p. 2

20 Véase Ídem, p. 5



dante para los actores del sector privado, que prefieren no tener una estrategia densa y escrita, porque suelen actuar en un mercado competitivo que exige espontaneidad y flexibilidad para tomar decisiones rápidas.²¹

Otro enfoque, principalmente promovido por la OIT, la Oficina de Servicios para Proyectos de la ONU, la EURADA y la Cooperación Italiana, es el que apunta a crear Agencias de Desarrollo Económico. Estas agencias DEL, implementadas o por los mismos actores de un territorio o por proyectos de una entidad externa, deben servir como catalizadores para luego impulsar los procesos DEL. El enfoque también se aplica sobre todo en América Latina. “Se nutre de la experiencia de los países mediterráneos, en particular Italia y España, [...]. La experiencia, de nuevo, es mixta, sobre todo con respecto a dichas entidades, que tienden a sufrir una sobrecarga y expectativas exageradas”²². En los últimos años ha habido un debate sobre los retos y las limitaciones de este enfoque en la OIT.²³

La eficiencia de estas agencias resulta controversial, sus críticos argumentan que su estructura institucional en los ámbitos locales está, en muchos casos, poco desarrollada y no suficientemente preparada para asumir todas las tareas que debieran realizar. En otros casos estas agencias fueron percibidas más como entidades competidoras de las áreas DEL ya existentes en los gobiernos locales que como un apoyo; esta percepción ha impedido una coordinación entre ellos. Además, sus estructuras son intrínsecamente tecnocráticas y por esto poco adecuadas para enfrentarse a problemas “de pequeña política” que surgen en la ocupación diaria de políticas DEL. Finalmente, acontece el problema de la eficiencia y legitimidad de dichas agencias, es decir, se plantean las preguntas sobre quiénes deberían participar del sector público y del sector no gubernamental, y cómo se conectan los sectores entre sí.²⁴

PACA es una metodología que pone énfasis en la participación de muchos actores claves para el DEL, intentando poner en marcha pequeñas iniciativas que prometen tener resultados rápidos. El enfoque no consiste en construir una estrategia elaborada, sino en simplificarla con proyectos claros que pueden servir como un impulso para el fomento de procesos DEL. Las actividades iniciales son modestas para no abrumar a los agentes locales y se caracterizan por su flexibilidad mediante la detección de oportunidades concretas. La metodología sugiere gestionar el DEL no como una actividad política y burocrática, sino más bien como un negocio. Mediante sus resultados pequeños y visibles busca además despertar el interés del sector privado para el fomento de la economía local.

21 Véase Ídem, p. 11

22 Ídem, p. 2

23 Véase por ejemplo Harmes-Liedtke, Ulrich y Gasser, Martin: *LED-Podcast*, OIT, www.mesopartner.com

24 Véase Meyer-Stamer. 2003, p. 9

Aunque cabe mencionar que los beneficios rápidos y tangibles para las empresas no significan una garantía para la participación activa de los actores en un territorio; sin embargo, consideramos que este enfoque es el más adecuado sobre todo al inicio de procesos DEL. Jörg Meyer-Stamer constata: “Durante las primeras etapas lo crucial es hacer DEL, sobre todo mediante la instrumentación de pequeños proyectos prácticos que de inmediato mejoren el entorno y las oportunidades empresariales, más que “reflexionar” sobre un animal que nadie ha visto. Sólo después de que los agentes, mediante actividades prácticas, hayan aprendido de qué se trata el DEL, adquieren sentido los demás conceptos.”²⁵

Resumiendo, se puede constatar que el enfoque DEL que se orienta hacia una planeación estratégica gestionada por los gobiernos locales puede correr el riesgo de crear una economía burocrática y centralmente planificada, lo que dificulta un escenario empresarial, y puede “ahogar” iniciativas de negocio espontáneas como lo exige la lógica del mercado. Es por esto que se recomienda para los procesos DEL enfatizar la estrategia en las acepciones *position*, *pattern* y *perspective*, como lo plantea el economista canadiense Henry Mintzberg, y menos como un documento escrito.

La estrategia como *position* significa localizar la economía local en una cantidad limitada de nichos de mercado bien definidos, desarrollando así ventajas competitivas específicas para establecer una posición dominante en estos sectores y generar recursos; y no ingresar en nichos ya altamente competitivos vendiendo a menores precios. La estrategia como *perspective* implica conceptualizar el desarrollo territorial de manera consistente sintonizando a los actores claves detrás de una perspectiva compartida: a dónde y de qué manera llevar el proceso; igualmente, qué debería y no debería hacer el desarrollo territorial. La estrategia como *pattern*, finalmente, se enfoca en la consistencia del comportamiento de los actores involucrados, si siguen el camino acordado –sobre todo cuando toman decisiones propias sin consultar a los demás-.²⁶

Según nuestra experiencia, el enfoque PACA que asume una óptica más empresarial y busca las oportunidades fuera de estrategias o formulaciones elaboradas y complicadas, entendiendo estrategias de manera más sincera y efectiva como lo plantea Henry Mintzberg, se ha demostrado como el enfoque más exitoso para generar resultados visibles en DEL y motivar a los actores del sector privado a participar. Aunque se puede criticar de esta metodología su perspectiva –que resulta un poco restringida pues no toma en cuenta el panorama amplio-, sin embargo, en las primeras fases del DEL puede dar una contribución valiosa para la creación de un entorno empresarial favorable.²⁷

25 Ídem, p. 12

26 Véase Meyer-Stamer, Jörg: Conclusions: “How to launch and sustain LED”, en Idem: *Building Competitive Rural Locations*. 2008, p. 144

27 Véase Meyer-Stamer J. 2003, p. 28



2.6 ENFOQUE SISTÉMICO DE LA COMPETITIVIDAD

Consideramos a la economía local o regional como un sistema complejo. Por este motivo el DEL debe basarse en un enfoque sistémico, en el cual los diferentes elementos interactúen. Cuando se interviene en sistemas económicos locales, los actores externos e internos deben ser conscientes de que pequeños cambios en el sistema pueden tener grandes efectos. Además, una intervención en el sistema tiene efectos complejos más allá de la intención que la motivó.

El análisis de un sistema complejo, la conceptualización de su gobernanza y la facilitación del cambio sistémico son tareas difíciles. En este marco se desarrolló la “competitividad sistémica” que se describirá en el siguiente párrafo.

En el marco de investigaciones del Instituto Alemán de Desarrollo (DIE), en los años 90, se ha desarrollado este enfoque multidimensional que permite fortalecer la competitividad a nivel local.

El concepto de la “competitividad sistémica” representa un marco de referencia para los países industrializados y los países en vías de desarrollo. Sobre todo dos elementos lo distinguen de otros enfoques para la determinación de factores de competitividad industrial:

- La diferenciación de cuatro niveles diferentes de análisis (nivel meta, macro, meso y micro). El nivel micro se refiere a las empresas y sus redes o asociaciones. Para hacer más competitivo a un territorio se fortalecen las empresas internamente y se promueve la articulación entre ellas. El nivel macro considera el contexto macro-económico, político y jurídico que coadyuva a la competitividad local. En el nivel meta se observa la capacidad de integración y formulación de visiones y estrategias de la sociedad. Por último, el nivel meso se refiere a la construcción de un entorno que apoya, complementa y multiplica los esfuerzos de los empresarios a nivel micro.
- La integración de elementos del ámbito de la economía industrial y de innovación, así como elementos de la sociología industrial con el nuevo fenómeno de las ciencias políticas y el debate sobre las redes de *policy* y el de *governance*.

El gráfico siguiente muestra los diferentes niveles de la competitividad sistémica. La promoción integral del DEL debe incluir políticas a todos los niveles.

Aunque varios autores de la CEPAL sostienen que el nivel macro es poco influenciable desde lo local, hemos visto casos de políticas locales que influyen el nivel macro;

por ejemplo, la simplificación de trámites para la obtención de la licencia de funcionamiento, lo cual ayuda a mejorar el entorno favorable para la economía local.



“El enfoque sistémico de competitividad es una propuesta trabajada en el tema de DEL como estrategia más validada para hacer que las intervenciones en un territorio sean efectivas, eficaces y sostenibles en el tiempo.

Por mucho tiempo se trabajó con la propuesta sectorial y focalizada que traía como consecuencia una atomización de los esfuerzos en el territorio [...].

La propuesta de trabajar bajo la estrategia del enfoque sistémico permitirá tener una intervención basada en un enfoque del territorio donde todos los actores, en todos los niveles, desarrollen capacidades y se fortalezcan para buscar mejorar la calidad de vida de los habitantes de un territorio.”²⁸

28 Véase Vargas, Karim: *Propuesta del Sistema de Inter Aprendizaje de REMURPE*, Documento de trabajo encargado por REMURPE. Lima, 2008, p. 14



La utilidad del enfoque sistémico para esta investigación es evidente: los procesos de cambio se deben ver a nivel sistémico. No son procesos aislados, sino que afectan al territorio en general. En los trabajos de campo que servirán como casos de análisis, se ha partido del concepto que el DEL solo puede ser exitoso si se consideran todos los niveles del enfoque sistémico. La intervención no se debe limitar al nivel micro lo cual parece ser una tendencia en muchas localidades.

3. EL ROL DEL GOBIERNO LOCAL Y REGIONAL EN LA PROMOCIÓN DEL DEL

3.1 LOS ACTORES EN PROCESOS DEL

¿Quiénes son los actores principales que deberían jugar un papel promotor en la implementación de iniciativas DEL? Afirman algunos que para lograr el éxito de tales iniciativas se necesita “un fuerte liderazgo que deberá asumir el gobierno local (la municipalidad).”²⁹ En esta línea existe mucha literatura donde se dan indicaciones sobre qué instrumentos y políticas se deberían aplicar y seguir para asegurar un entorno competitivo en un territorio y así promover el DEL desde el sector público.³⁰ En este contexto, Meyer-Stamer pregunta en uno de sus documentos de trabajo, ¿Por qué el DEL con frecuencia se conceptualiza como una tarea pública que entraña planeación y estrategia? Constata que “el DEL con frecuencia lo encabeza el gobierno. La planeación de las actividades respectivas (incluso en términos de planes de varios años) se apega a su estructura normal; así funcionan los gobiernos cuando tienen que hacer algo además de prestar servicios de rutina.”³¹

Según nuestra experiencia se ha demostrado que para la planificación y puesta en marcha de iniciativas DEL, la participación del sector privado es una condición indispensable y no necesariamente tiene que ser liderada por el sector público únicamente. Incluso existen experiencias en las cuales el gobierno local recién se unió al proceso cuando el sector privado ya había empezado a implementar iniciativas DEL. En un municipio de la Sierra de la región Piura en Perú, por ejemplo, una cooperativa de cafetaleros y productores de panela inició todo un proceso para mejorar la situación económica de su pueblo. El gobierno local llegó a apoyar al proceso cuando notaron el éxito de este proceso.

29 Rojas, L. 2006, p. 14

30 Véase por ejemplo Pérez, A. 2008, p. 43, y Rojas, L., 2006.

31 Véase Meyer-Stamer. 2003, p. 4

El DEL protagonizado únicamente por el sector público puede traer dificultades por distintas razones. Primero, se constata que el sector público y el sector privado se caracterizan por distintas lógicas en cuanto al procesamiento de aplicación de los proyectos e iniciativas. Así por ejemplo, el sector público tiende –por sus estándares, leyes y normas- a mecanismos más burocratizados; mientras que el sector privado está dominado por la lógica del mercado. En cuanto al aspecto temporal, los sectores públicos se mueven dentro de los períodos electorales que determinan su horizonte, es decir, toman decisiones para efectos a mediano o largo plazo. Los miembros del sector privado dirigen sus inversiones según la expectativa inmediata, es decir, si les traerán beneficios a corto plazo; así suelen ejercer sus actividades buscando resultados rápidos y siempre orientados a una competitividad con otros. Además, se distinguen en cuanto a los intereses que representan; mientras un empresario o cualquier actor dentro del sector privado siguen intereses particulares, las autoridades y empleados públicos siempre tienen que justificar sus acciones y buscar una legitimidad pública.

En segundo lugar, hay que destacar que los funcionarios del gobierno no están necesariamente capacitados para moderar y liderar los procesos DEL. En pocos lugares los gobiernos cuentan con una área suficientemente preparada para llevar a cabo procesos DEL de manera independiente. Asimismo, en términos de capacidad de tiempo, por lo general están ya suficientemente ocupados con otros tipos de actividades en temas de infraestructura, salud, vivienda, etc., lo que además implica el riesgo de confundir las distintas dimensiones de desarrollo (que hemos mencionado en el capítulo anterior).³² Otro riesgo, en el caso de un rol promotor por parte del gobierno regional en procesos DEL, es que los otros grupos de interés pueden frustrarse al no estar suficientemente involucrados o perder la motivación y dejar toda la responsabilidad al sector público sin entender la necesidad de su propio compromiso para el funcionamiento del fomento de la economía en su lugar.

Por estas razones consideramos que los gobiernos locales no califican para ejecutar (ellos solos) actividades que pertenecen al mundo económico.

Por ende, se recomienda que el gobierno regional debería asumir principalmente dos responsabilidades en los procesos DEL: primero, asegurar un entorno favorable para los negocios y las inversiones; segundo, facilitar ciertas actividades o iniciativas seleccionadas que se han definido anteriormente de manera participativa con todos los actores involucrados (por ejemplo, conectar a grupos de interés u organizaciones que se puedan apoyar entre sí, organizar diálogos o averiguar fallas de mercado que evitan el éxito de las empresas locales). Estos roles los debe ejercer bien para no perder la credibilidad de ser un actor importante y confiable para los procesos DEL.³³

32 Véase Ídem, p. 5

33 Véase Meyer-Stamer, J. 2008, p. 146



Sin embargo, en la realidad se ve que en muchos casos, debido a las diferencias en cuanto a sus lógicas y a sus modos de trabajar, se dificulta la cooperación entre los dos sectores lo que ocasiona que, para elegir el camino más fácil, muchos planes DEL se formulen en los escritorios municipales sin la participación de los empresarios y productores. Esto puede ser la causa de muchos fracasos de proyectos DEL. Según nuestra opinión, el DEL se debe trabajar en redes flexibles, sin poner demasiada atención a procesos jerárquicos tradicionales como se encuentran en las empresas. Se debe considerar que el DEL se basa en un sistema de diferentes actores con alianzas flexibles y cambiantes.

Por este motivo, en nuestros talleres de sensibilización³⁴ una de las preguntas más debatidas es: ¿Quién debe liderar el DEL? La respuesta varía según el contexto de cada territorio. No necesariamente es el gobierno local el que puede y debería asumir este rol en un sentido estático.

3.2 MARCO LEGAL EN DEL³⁵

Los procesos de descentralización y participación ciudadana vividos en los últimos años en Perú y varios países de la región andina, han generado una transferencia creciente de competencias a los gobiernos locales que exige desarrollar y fortalecer sus capacidades personales e institucionales para adecuarse y afrontar el reto de lograr un desarrollo local sostenible.

Una de estas competencias es el DEL, que transfiere a los gobiernos locales la responsabilidad de dinamizar y/o reactivar la economía local, generar empleo e ingreso, mejorando la calidad de vida de todas y todos los habitantes del territorio.³⁶

La legislación peruana, en especial la Ley Orgánica de Municipalidades, describe las funciones y tareas de los gobiernos locales y distritales en cuanto a la promoción del DEL.

El artículo VI que se refiere a la Promoción del Desarrollo Económico Local define el rol del gobierno local:

“Los gobiernos locales promueven el desarrollo económico local, con incidencia en la micro y pequeña empresa, a través de planes de desarrollo económico local aprobados en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, así como el desarrollo social, el desarrollo de capacidades y la equidad en sus respectivas circunscripciones.”

34 Véase InWEnt, 2007

35 En este capítulo nos limitamos al caso peruano porque un análisis detallado de otros países del continente excedería el marco del presente trabajo. Sin embargo cabe mencionar que existen procesos de descentralización parecidos en varios países de la región.

36 InWEnt. 2009, p. 15

Aparte de la concentración en las micro y pequeñas empresas y su formalización, las funciones de las municipalidades provinciales se concentran en la elaboración de planes en base a un diagnóstico económico y la simplificación de procesos administrativos, así como la elaboración de registros de las empresas y tareas más generales como la concertación, especialmente con comunidades campesinas, y la articulación de las zonas rurales con las urbanas. En el artículo 86 se resalta la importancia de coordinar con el gobierno regional y las municipalidades distritales. Una función importante es la elaboración de evaluaciones de impactos de los programas y proyectos de DEL.

Cabe resaltar que en el artículo 120 sobre la participación local del sector empresarial se menciona explícitamente que los empresarios, en forma colectiva, a través de gremios o asociaciones de empresarios/productores, participan en la formulación, discusión, concertación y control de los planes DEL.

La legislación define entonces muy claramente el rol y la distribución de tareas y funciones de los actores involucrados en DEL. No obstante, en la realidad no siempre se respeta las instrucciones del marco legal. Este hecho se debe a la falta de capacidades en el sector público así como al desconocimiento de metodologías adecuadas, por ejemplo para identificar las potencialidades económicas locales. Adicionalmente, se desatiende frecuentemente el involucramiento del sector empresarial o productivo.

3.3 EXCURSO: ¿QUÉ ES LA POLÍTICA?

Si queremos entender el rol del gobierno local en el desarrollo de políticas públicas en DEL debemos reflexionar sobre el significado y las implicaciones del término de política. Para un mejor análisis del campo de la política, resulta entonces necesario diferenciar tres dimensiones básicas -que por ausencia de términos equivalentes en castellano denominaremos en inglés-: *polity*, *politics* y *policy*.

La primera de ellas -*polity*- hace referencia a la institucionalidad de lo político y dirige el foco de atención hacia las estructuras políticas según la constitución de una sociedad; es decir, tanto sus reglamentos y leyes como sus normas y valores. Aquí se define el marco legal e institucional en cuanto a responsabilidades y procesos en casos de conflictos y debates.

La segunda dimensión -*politics*- se refiere a los procesos como procedimientos políticos (es decir, elecciones, incidencia política y *lobbying*) que incluye el análisis de conflictos sobre cómo los grupos de interés quieren llegar a sus metas, igualmente a cómo suceden los procesos de construcción de opinión y toma de decisiones de los actores políticos.



Finalmente la tercera dimensión –*policy*– comprende los contenidos de los debates y se refiere a materias, tareas y metas que los actores formulan y quieren realizar. Además de los resultados de los procesos de toma de decisiones.

Resumiendo, se puede decir que “la política es la realización de la *policy*, con la ayuda de *politics*, sobre la base de *polity*.”³⁷

El modelo descrito es meramente analítico, pues en la realidad las tres dimensiones están estrechamente engranadas entre sí. Sin embargo, se puede constatar una concentración en las llamadas *policies* del DEL; en cambio muy poco se ha abordado sobre las dimensiones de la *polity* o las *politics*. Por tal razón el siguiente análisis toma en cuenta que en las políticas públicas siempre están involucrados aspectos de *polity*, *politics* y *policy* pues desde el inicio de su desarrollo siempre existen cuestiones del sistema político y de la institucionalidad, intereses de poder y valores, constelaciones de conflictos y la formación de consensos. Si se implementan iniciativas del DEL sin tomar en cuenta las dimensiones de la institucionalidad y de los procesos, no se llega muy lejos.³⁸

4. TEORÍA DE LA GESTIÓN DE CAMBIO

En el siguiente capítulo vamos a abordar el tema de la gestión de cambio. Queremos empezar definiendo qué es la gestión de cambio, las fases que constituyen el proceso, los factores necesarios para la realización de un cambio sostenible y, finalmente, distinguir las formas de resistencia que pueden aparecer en la ejecución del proceso.

4.1 BASE TEÓRICA

Antes de desarrollar el tema de la gestión de cambio, es necesario aclarar unos conceptos básicos para entender qué significa y qué implica el cambio organizacional. El experto de gestión de cambio, Milan Kubre, nos propone la siguiente definición:

*“Organizational change is not an end in itself. It is only the necessary means of adjusting to new conditions and sustaining or increasing competitiveness, performance and effectiveness. If an organization can achieve its objectives without disturbing the established product and service lines, practices and relationships, there may be no need for major changes, at least in the short time.”*³⁹

37 Rohe, Karl: *Politik – Begriffe und Wirklichkeiten*, Stuttgart, (Traducido por la autora).1994, p. 67

38 Véase Nohlen, Dieter: *Ciencia Política: Teoría Institucional y Relevancia del Contexto*. Bogotá, 2007, p. 29

39 Kubr, Milan: *Management Consulting – a guide to the profession*, ILO. Ginebra, 1996, p. 77

¿Qué es la gestión de cambio? En base a la definición propuesta, la gestión de cambio se debe entender como un proceso guiado por el objetivo final de una organización, con el cual sus miembros intentan mantener o incrementar la competitividad, desempeño y efectividad dentro de ella.

La teoría de la gestión de cambio se inscribe en el ciclo de cambio de la *Gestalttheorie*. Esta teoría se funda en la obra teórica del psicólogo checo Max Wertheimer a principios del siglo pasado. Fue luego desarrollada a una *Gestalttherapie* (terapia de la *Gestalt*) por el psicoanalista berlinés Friedrich S. Perls quien, mediante dicha terapia, reformulaba la teoría de los mecanismos de defensa del psicoanálisis clásico de Sigmund Freud.⁴⁰

Gestalt es un término del alemán, sin traducción literal al castellano, pero que puede ser traducido como ‘forma’ o ‘configuración’; la forma o configuración de las cosas está compuesta de una ‘figura’ y un ‘fondo’. La teoría de la *Gestalt* tiene un enfoque holístico, es decir, percibe a los objetos y a los seres vivos como totalidades. Se parte de la suposición de que una forma es más que solamente la suma de sus partes. El enfoque hace énfasis en la composición de las cosas y en la manera como se estructuran ideas. Además, los representantes de la teoría de la *Gestalt* sostienen que siempre hay que considerar el contexto en el cual ocurre un elemento para entender mejor su significado específico y contribución a la totalidad. Nada existe por sí mismo aislado. En consecuencia, la mente del individuo no puede organizar o combinar cosas de manera independiente del contexto en el cual aparecen.

En una conferencia dada ante la KANT-Gesellschaft, en Berlín el año 1924, Wertheimer constata: “Hay contextos en los cuales no se puede deducir lo que ocurre en el todo a través del cómo son y cómo se componen los pedazos singulares”⁴¹

En sus orígenes la teoría de la *Gestalt* se refería a personas individuales; sin embargo, la teoría brindó la base para la denominada *gestaltorientierte Organisationsentwicklung* (desarrollo organizacional basado en la teoría de la *Gestalt*), la cual fue desarrollada unos años después. Dicha teoría enuncia que los procesos de cambio en organizaciones muestran rasgos parecidos a como estos suceden en los individuos. Es decir, los principios de percepción, toma de conciencia, energía, acción, contacto y reflexión ocurren tanto en individuos como en grupos. Los patrones que se pueden observar en el comportamiento individual frente a los cambios tienen muchos puntos en común con aquellos que determinan el comportamiento de las organizaciones (que finalmente se

40 Véase Perls, Friedrich S.: *Gestalttherapie in Aktion*, Stuttgart, 1974 y Perls, Friedrich S.: *Grundlagen der Gestalt-Therapie. Einführung und Sitzungsprotokolle*, München, 1976

41 Wertheimer, Max: “Über Gestalttheorie”. Vortrag vor der KANT-Gesellschaft. (Traducido por la autora). Berlín, 1924.



conforman de personas). Esto implica que la intervención de la asesoría se orienta por principios parecidos.

Nuestro enfoque dentro del DEL es todavía más amplio, sobrepasando las organizaciones y dirigiéndose hacia el desarrollo territorial.

En este contexto surge la pregunta si este enfoque territorial se puede ‘copiar’ directamente de los conceptos probados en el desarrollo organizacional o si más bien es una metáfora que describe solo algunas analogías y la transferibilidad de algunos instrumentos del desarrollo organizacional al desarrollo territorial. Existe un gran número de enfoques de la gestión de cambio que se refieren a las empresas. En el estricto sentido de la palabra, un modelo de gestión interna de las empresas no se puede transferir tan fácilmente a un territorio. La gestión de cambio, en el sentido original del término, es sobre todo ‘gestión’. La gestión ocurre en empresas y otras organizaciones que tienen un centro definido de toma de decisiones. Además, existe un objetivo claramente definido dentro de la organización, lo cual es mucho más difícil -por no decir imposible- en los territorios.

Sin embargo, se ha comprobado que otras herramientas de desarrollo organizacional, por ejemplo el Cuadro de Mando Integral, también son transferibles al desarrollo económico territorial.⁴² Si se puede observar similitudes en el comportamiento individual y en el de organizaciones frente a procesos de cambio, es admisible suponer algo parecido cuando se trata de territorios o sistemas.

Nosotros creemos que en un enfoque sistémico, los territorios – siempre que exista una cierta identificación con el territorio – muestran igualmente elementos del ciclo de cambio al igual que las organizaciones o los individuos.

4.2 EL CICLO DE CAMBIO

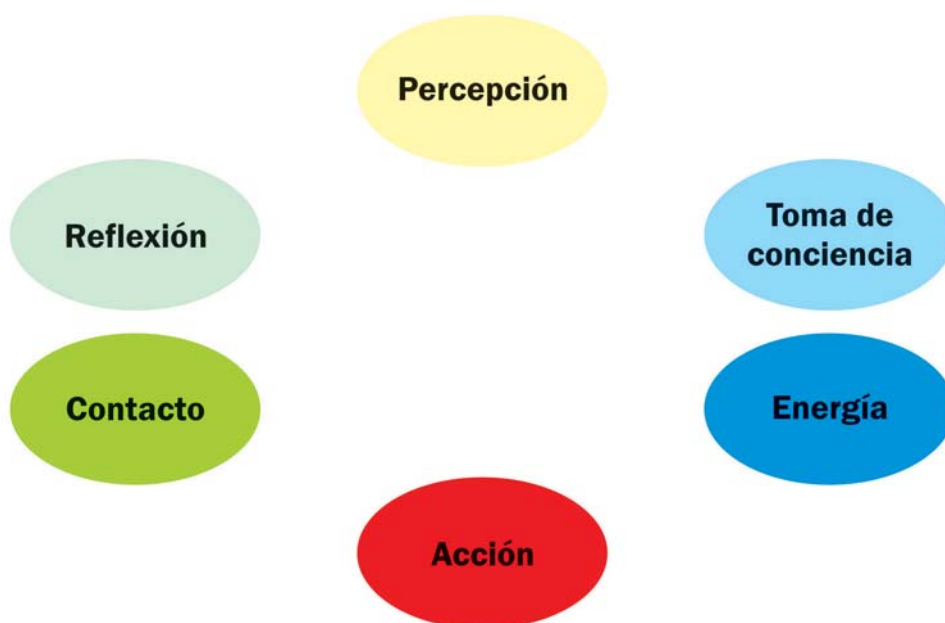
Los procesos de cambio no son solamente técnicos, sino que interfieren también en la psicología organizacional. Por este motivo, en la andragogía profesional, i.e. aprendizaje de adultos, se trabaja con los conceptos de la gestión de cambio. La organización solamente cambia cuando los individuos que trabajan en la misma están dispuestos a cambiar.

En este contexto, utilizaremos el ‘ciclo de cambio’ que fue desarrollado en el *Gestalt Institute of Cleveland*, en los Estados Unidos. Este ciclo describe fase por fase todo lo que ocurre en el transcurso de un proceso de cambio. Hoy en día se aplica dicho ciclo para la gestión de procesos de cambio sobre todo en organizaciones. Además, se

42 Véase Harmes-Liedtke Ulrich y Kaulard, Anke: *La Bújula de la Competitividad*. Mesopartner, Duisburg/Buenos Aires, 2009

usa el ciclo en la psicología para aplicarlo a individuos que se encuentran en procesos de cambio.

El ciclo de cambio se compone de las siguientes fases:



Fuente: *Denkmodell, "Gestaltzyklus"*

El ciclo de cambio se basa en siete principios que pasamos a detallar:

1. Las reglas y los procesos según los cuales cambian las organizaciones son comparables con los de individuos.
2. La supervivencia de una organización depende de su capacidad de cambio; esto debido a que su contexto está cambiando permanentemente.
3. Cada cambio comienza con la toma de conciencia sobre la propia situación y los objetivos de cambio que surgen de ella.
4. Para una gestión de cambio "sana" y sostenible es imprescindible pasar por todo el ciclo.
5. En la realidad, el ciclo de cambio puede ser detenido en cualquier momento. La acumulación de procesos de cambio inconclusos puede llevar a estructuras y



actitudes “neuróticas” dentro de una organización. Igualmente cuando se omiten fases del ciclo o cuando se desarrolla cada fase con demasiada rapidez.

6. Las resistencias ante procesos de cambio significan una fuerza sana que informa sobre las verdaderas necesidades de la gente. Es la fuente de energías que, aunque se dirigen a otras direcciones, pueden y deben ser usadas para los procesos de cambio.
7. La gestión de cambio implica un trabajo aplicado al aquí y ahora, es decir, una concentración hacia las percepciones, procesos y sentimientos que se dan en el presente. No se trata de indagar en el pasado, no se busca a un culpable o las oportunidades desperdiciadas.

En el acápite siguiente vamos a describir de manera breve las seis fases del ciclo de cambio y también los problemas, desafíos y obstáculos que se dan en cada uno de sus pasos.

4.2.1 PERCEPCIÓN

La percepción de las cosas y acontecimientos que ocurren en el ambiente depende de gran parte de las experiencias y del contexto social del perceptor. Aunque nuestros ojos nos envían los estímulos físicos correctos, experimentamos ilusiones perceptivas por causas culturales y de nuestra socialización. En la psicología se denomina a ciertas normas gestálticas cuando quieren explicar cómo interpretamos aquello que vemos.

Nuestra percepción es falible, esto nos lleva a la pregunta sobre hasta qué punto podemos hablar de un mundo “objetivo”. Por ejemplo, ¿cómo podemos saber si el azul del cielo es el mismo azul para otra persona si nunca podemos verlo a través de los ojos de otro? Y esto es más contundente cuando se trata de fenómenos o procesos sociales.

Por esta razón tiene sentido indagar con mayor énfasis no en las realidades objetivas sino en las individuales, preguntando por las percepciones particulares de los individuos. Lo que tenemos que averiguar es cómo ciertas interpretaciones llegaron a ser hechos y qué contenido emocional tienen estos sucesos.

4.2.2 TOMA DE CONCIENCIA

La segunda fase del ciclo de cambio, la denominada toma de conciencia, es un momento decisivo para el éxito de los procesos de cambio. En esta fase se consolida una conciencia sobre cómo se debería calificar la situación actual, qué es lo que está pasando

y qué se debería hacer próximamente. Todas las informaciones que se han colegido en la fase anterior se densifican y toman forma; es decir, en este momento se comienza a reflexionar, estructurar, interpretar y calificar las impresiones e informaciones recibidas. En la teoría este proceso es nombrado la formación de la figura (*Figurbildung*).

La toma de conciencia se expresa de distintas maneras: puede ser tanto por pensamientos, por sentimientos, así como por la formulación de hipótesis o por el surgimiento de conflictos abiertos o escondidos.

Cabe mencionar que lo percibido puede, durante el proceso de toma de conciencia, llegar a muy distintas interpretaciones o calificaciones según la persona que la realiza. Estas opiniones que se forman dependen de valores y experiencias personales. Sin embargo, para un proceso de cambio que quiera ser exitoso, es imprescindible una visión compartida por todos los que participen en el proceso. Las visiones sirven como instrumento para dirigir a los asistentes hacia un objetivo compartido, evitando el peligro de desviaciones y confusiones. En este sentido, las visiones brindan orientación concentrándose en lo esencial; esto motiva al grupo y les otorga apoyo para su cohesión.

4.2.3 ENERGÍA

La próxima fase, llamada energía, es entendida como el resultado de la *Figurbildung* ocurrida en la fase anterior. Es decir, se trata de una movilización de recursos, intereses y motivaciones dirigidos hacia la solución de conflictos o la obtención de objetivos y visiones determinados durante el proceso de la toma de conciencia.

Cuanto más precisa y significativa resultó la figura -es decir, el objetivo o la visión definida- tanto más grande y más guiado por el objetivo final llega a ser la energía para el cambio y la disposición de invertir tiempo, dinero u otros recursos para ello.

Asimismo, resulta de suma importancia un alto grado de conciencia sobre la propia situación y la necesidad de transformación para que el cambio sea sostenible. Es por esto que la realización contundente de las dos fases anteriores resulta de suma importancia para la suficiente movilización de energía.

En algunos casos puede ocurrir, que la energía de cambio apunta a direcciones distintas; esto ocurre cuando la *Figurbildung*, o sea los objetivos propuestos y la dirección anticipada a donde se quiere llegar, no son compartidos por todos.

En la literatura de la gestión de cambio se ilustra el operar de la energía y su vinculación con otros factores mediante la fórmula **C** representa la energía de cambio; **a** es



el grado de insatisfacción con el estatus quo; **b** es el estado al cual se desea llegar, o sea, la figura; **d** alude a los primeros pasos prácticos hacia este estado deseado y, finalmente, **X** significa los costos que implica el cambio.

$$C = (\underline{a} \underline{b} \underline{d}) > \underline{x}$$

Es decir, la energía de cambio está constituida por la insatisfacción con el estatus quo, una visión concreta sobre qué situación se quiere lograr y los primeros pasos hacia la transformación deseada. Cuanto más grande es cada uno de estos factores, más significativa es la energía de cambio. Para poder realizar procesos de cambio la energía siempre tiene que exceder los costos estimados del proceso, sean costos materiales, emocionales o sociales.

4.2.4 ACCIÓN

La siguiente fase, la acción, alberga una trampa: en muchos casos la acción es identificada con el cambio mismo, porque de pronto todo parece estar ‘en movimiento’. Pero según la teoría de la gestión de cambio y las experiencias que le subyacen, faltan todavía dos pasos importantes para realizar el cambio completamente y arraigarlo.

La pregunta central de esta fase es: ¿Cómo queremos llevar a cabo y organizar el proceso de cambio de manera concreta? Por esto, lo que predomina en esta fase es un planeamiento detallado de cómo se quiere realizar el proceso de cambio. Primordial resulta aquí la formulación de objetivos concretos para la planificación de tareas necesarias y también para la evaluación de las actividades que se quiere realizar y así lograr las metas previstas. Es por eso que la formulación de objetivos dentro de un proyecto tiene efectos muy considerables en la eficiencia de todo el proyecto.

Es importante que este paso, la planificación, se realice de manera participativa, involucrando a todos los participantes. Además, recomendamos la elaboración de planes de trabajo en los que se definan el tiempo estimado, la fecha de inicio, el estatus actual, los responsables y los costos estimados para poder concretizar de manera óptima las actividades planificadas.

4.2.5 CONTACTO

El contacto es el momento en que realmente ejecutamos el cambio con todas sus consecuencias. En esta fase se aplica lo nuevo; esto puede pasar de manera lenta o

rápida, en partes o todo directamente, con ímpetu, cuidado y preocupación. Los límites automatizados se están vulnerando; realizamos acciones que nunca habíamos hecho antes o dejamos hábitos que siempre solíamos realizar.

Un componente muy natural en esta fase es la resistencia. Es más, la resistencia de personas nos puede facilitar información sobre sus verdaderas necesidades e intereses. Por esta razón siempre hay que buscar los intereses y motivos que se esconden detrás de un comportamiento de resistencia en procesos de cambio. Los intereses o las preocupaciones pueden ser efecto del temor en la merma de sus ingresos o del reconocimiento del propio trabajo, o estar vinculadas a las limitaciones respecto a la independencia laboral, los planes de carrera, etc. Además, es muy necesario analizar si se trata de resistencias o más bien de objeciones bien fundadas.

Las resistencias causan interrupciones en el desarrollo del contacto. En la teoría de la gestión de cambio se distingue seis diferentes formas de resistencia. Esta categorización nos va a ser útil para el siguiente análisis de los ejemplos de procesos de cambio que vamos a presentar más adelante.

Estas resistencias son: introyección, proyección, retroflexión, egotismo, confluencia y deflexión.

Introyección

La innovación aparentemente ha sido asumida auspiciosamente, pero por dentro se ha percibido como algo ajeno. Todas las nuevas ideas han sido aceptadas sin ser asimiladas suficientemente; las influencias externas son asumidas sin hacer la necesaria crítica y selección, de acuerdo a sus necesidades personales. La introyección se da generalmente cuando ocurren cambios que son impuestos desde arriba sin la participación de todos los involucrados. Los promotores suponen que todas las iniciativas han sido aceptadas sin mayor oposición; luego se asombran cuando prácticamente no se lograron verdaderos cambios.

Proyección

Proyección es el rechazo de los participantes a su responsabilidad respecto a los déficits y problemas reales que surgen en un proceso de cambio, en su defecto, lo proyectan en otras personas o factores. Frases típicas para esta forma de resistencia pueden ser “nuestros productos son los mejores en el mercado, pero la competencia trabaja de manera sucia” o “si tuviéramos otro jefe, nuestro clima de trabajo sería mejor”.

Retroflexión

La retroflexión es lo contrario a la proyección. El sujeto o la organización no se atreven a manifestar sus deseos o impulsos (inclusive la agresividad), así que los



dirigen a sí mismos. Esta forma de resistencia expresa la incapacidad de intercambio entre el organismo y el ambiente.

A nivel organizacional puede empezar una verdadera ‘caza de brujas’ en la cual algunos miembros serán culpados por los fracasos dentro de la organización.

Egotismo

El egotismo sucede cuando el contacto ya está en marcha; se basa esencialmente en el temor de ser absorbido por el ambiente sin poder diferenciarse de él. Debido a esto, el organismo se repliega del contacto prematuramente, establece una frontera al contacto.

Un egotismo reiterado puede llevar a que sucedan muchos contactos superficiales, sin una asimilación profunda. En un egotismo ‘sano’ este retiro sucede después del intercambio, provocando una fase de distensión, por el contrario, el egotismo patológico evita el intercambio con el ambiente.

En organizaciones, el egotismo se manifiesta en un cambio permanente de las áreas de negocio o de los productos; es una organización sin perfil concreto y sin alianzas estratégicas sostenibles.

Confluencia

En la confluencia se anula temporalmente el límite entre el organismo y el ambiente. El organismo, para ser aceptado y no entrar en discusión con figuras importantes, simplemente se mimetiza con ellas; debilita los límites de su Yo para fusionarse al Otro. Se adoptan así, sin crítica ni cuestionamientos, decisiones, ideas, estilos de vida ajenos hasta una ‘sobreidentificación’ con el Otro.

La confluencia se vuelve patológica cuando el organismo ya no tiene propios criterios de diferenciación, y simplemente quiere gustar al Otro. En un equipo de trabajo la confluencia se puede expresar en frases como “Aquí somos todos iguales”, lo que no considera deseos de diferenciación.

Deflexión

La sexta y última forma de resistencia describe el estado de un organismo cuando ya no puede percatarse del ambiente, porque todavía se encuentra cautivo dentro de un ciclo inconcluso. Esto causa un bloqueo, una negación que evita entrar a la fase de percepción. Se esquivo el contacto, el organismo se vuelve insensible, lo extraño o exógeno no puede ser asumido. Indicios para esta forma de desensibilización pueden ser expresiones como “esto ya lo hemos intentado antes, pero sin éxito” o “esto siempre lo hemos hecho de esta manera, no hay razón para cambiarlo”.

Todas estas formas de resistencia evitan una aplicación exhaustiva de las innovaciones que conlleva el proceso de cambio. Sin embargo, las formas de resistencia no solamente aparecen en el momento del contacto, sino también en las fases anteriores del ciclo. De todas maneras, las posibles resistencias que surgen en cualquier momento del ciclo llegan a ser las causas de las interrupciones en la fase de contacto.

4.2.6 REFLEXIÓN

Esta última fase se dedica al análisis de las experiencias acumuladas en todas las cinco fases anteriores con el objetivo de procesarlas tanto emocional como intelectualmente y así puedan ser integradas como elementos nuevos en la organización. La reflexión y el repliegue son necesarios para garantizar la asimilación a lo nuevo y generar un verdadero cambio sostenible.

Las reflexiones en los proyectos cumplen cuatro funciones que son: la sistematización de experiencias, la evaluación de las experiencias, la preparación y toma de decisiones y, por último, la transferencia a otras áreas. Al mismo tiempo esta fase está prevista para medir los resultados con los indicadores anteriormente formulados y así contemplar de manera concreta y objetiva los avances que se han dado, los objetivos logrados y los inconclusos. Estas reflexiones o monitoreos pueden tener lugar a través de informes, rondas de discusiones, *focus groups*, entrevistas, talleres de evaluación, etc.

Lamentablemente en muchos casos no se dedica el suficiente tiempo y no se aplican los recursos necesarios para ejecutar esta fase exhaustivamente, reflexionando lo ocurrido, deduciendo lecciones aprendidas e intercambiando las experiencias. En consecuencia, muchos de los cambios que se han realizado al inicio con mayor compromiso y motivación fracasan silenciosamente, siendo avasallados por otros nuevos procesos de cambios. En organizaciones en las cuales se ejecutan muchos cambios incompletos, los empleados se cansan y pierden la confianza en el funcionamiento y los beneficios de un verdadero cambio.

Solo después de haber terminado esta fase, un nuevo ciclo puede comenzar.

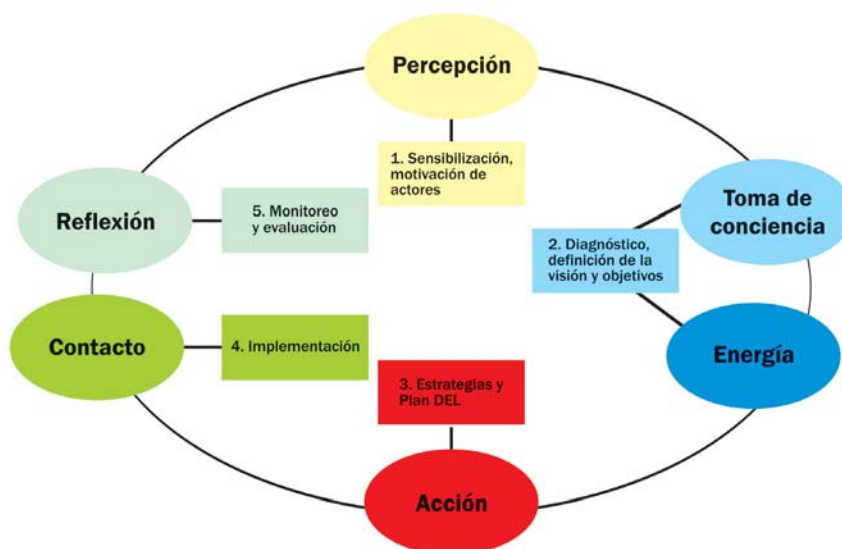


5. MODELO DE INTEGRACIÓN DEL ENFOQUE DE CAMBIO A LOS PROCESOS DEL

En el presente capítulo aplicaremos el ciclo del cambio a un proceso DEL. Presentamos la hipótesis de que las distintas fases en un proceso DEL corresponden con los elementos del ciclo de cambio. Asumimos que “si entendemos que el DEL es resultado del compromiso previo de una parte significativa de la población local [...] es preciso que se produzcan cambios básicos en las actitudes y comportamientos de los grupos e individuos [...]”⁴³. Es decir, los procesos DEL siempre incluyen cambios fuertes tanto en el sistema productivo local como en la actitud y percepción de los individuos en cuanto a su rol y potencial para hacer cambios.

Al igual que en el ciclo de cambio, con el ciclo DEL se trata de un tipo ideal según Max Weber⁴⁴, es decir, un modelo heurístico construido para ordenar y estructurar la realidad resaltando los rasgos esenciales de un fenómeno social. En la realidad nunca encontramos las fases aisladas como lo indica el modelo, sino más bien vinculadas entre sí. Sin embargo, el modelo nos ayuda a destacar los puntos que para nosotros serán fundamentales.

Nosotros proponemos el siguiente modelo como un intento de unir el ciclo de cambio con un proceso o ciclo DEL:



43 InWEnt. 2009, p. 17

44 Max Weber escribe: “Un tipo ideal está formado por la acentuación unidimensional de uno o más puntos de vista y por la síntesis de gran cantidad de fenómenos concretos individuales difusos, distintos, más o menos presentes, aunque a veces ausentes, los cuales se colocan según esos puntos de vista enfatizados de manera unilateral en una construcción analítica unificada [...]. Dicha construcción no puede ser encontrada en ningún lugar de la realidad” en Weber, Max: *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires: Amorrortu editores, 2006, p. 79

En el proceso DEL detectamos las siguientes fases:

5.1 SENSIBILIZACIÓN

Al inicio de un proceso DEL los actores serán sensibilizados y advertidos sobre el tema DEL. Este momento corresponde a la fase de la percepción en el ciclo de cambio porque el tema DEL todavía está percibido de manera difusa; por ende, es aún un tema general no muy concreto.

El objetivo aquí es motivar a los participantes iniciando algunas primeras conversaciones sobre el tema e intercambiar percepciones sobre el mismo. Ahí se realizan y discuten las preguntas: ¿Qué es el DEL?, ¿qué tengo yo que ver con el tema DEL?⁴⁵

Lamentablemente, se puede evidenciar que en muchos casos se desatiende esta fase de sensibilización por la suposición (en varios casos errónea) de que los participantes ya conocen el significado de los procesos DEL.

5.2 DIAGNÓSTICO, VISIÓN Y OBJETIVOS

Durante esta fase se busca despertar la conciencia y la energía para los procesos DEL. Esta fase corresponde tanto a la toma de conciencia como a la fase de energía del ciclo de cambio, ya que a menudo las fases no se dan de manera cronológica, sino más bien paralela. Los actores toman conciencia de la necesidad de hacer cambios. En el marco de un diagnóstico, se recopilan y sistematizan informaciones sobre los recursos humanos, económicos, técnicos, ambientales, culturales, educativos, turísticos y viales. El objetivo es descubrir las potencialidades y oportunidades de un territorio que podrían llegar a ser una ventaja competitiva de la región. Al mismo tiempo, se genera energía en los actores locales mediante la participación en el diagnóstico. La elaboración de una visión que se comparte con la mayoría de los actores es una condición indispensable para la aplicación exitosa de un proceso DEL.⁴⁶

Nosotros partimos de la base que la visión sólo puede ser realizada si se cuenta con objetivos claramente formulados. Se puede notar que en esta fase se manifiestan, entre los actores involucrados, tanto motivaciones y ganas de hacer algo como también mie-

⁴⁵ Véase InWEnt. 2007, p. 19

⁴⁶ Cabe mencionar que no todos los conceptos sobre DEL comparten esta opinión: algunos ponen mayor énfasis en la ejecución de actividades pequeñas y a veces puntuales para crear confianza y generar las primeras coordinaciones entre los actores locales, para después, en otro momento, formular una visión mayor.



dos y bloqueos en cuanto a los obstáculos esperados, al quiebre de estructuras y modelos tradicionales; todo esto involucra el proceso del cambio.

5.3 ESTRATEGIAS Y PLAN DEL

En esta fase se priorizan sectores económicos estratégicos que tengan oportunidades importantes en los mercados para luego formular las estrategias⁴⁷ correspondientes.

En base a todas las etapas anteriores se elabora un plan DEL. Entendemos el ‘Plan DEL’ como un documento flexible y dinámico, mas no como un plan estático y jerárquico. Además, el plan no necesariamente se refiere solo al accionar de la Municipalidad, sino debe también incluir aportes financieros de otros actores locales (en un contexto óptimo).

La fase la localizamos dentro del ciclo de cambio en la acción, es decir, se trata de una toma de decisión sobre qué se quiere hacer exactamente y la designación del presupuesto correspondiente. En este contexto, el presupuesto participativo puede ser vinculado a las propuestas DEL del plan, específicamente, a que una parte del financiamiento provenga del presupuesto participativo, y no solo del presupuesto institucional de la municipalidad o de otros actores (como por ejemplo las ONG). En la planificación detallada (Plan Operativo) se identifican las actividades concretas, los actores responsables y auxiliares, así como el cronograma y los indicadores.

5.4 IMPLEMENTACIÓN

En esta fase se ejecuta el plan DEL implementando las iniciativas definidas en la fase anterior. Este momento requiere asistencia y asesoría técnica, un rol que a menudo lo toman las ONG u otras instituciones de apoyo.

La implementación la relacionamos con la fase de contacto del ciclo de cambio. El transcurso de esta fase, en tanto a su éxito como también a las resistencias y obstáculos que pueden aparecer, incide de manera significativa en la fase de la implementación. El análisis de los ejemplos de procesos DEL que vamos a presentar en el capítulo 7 busca demostrar qué factores influyen y determinan el éxito de la fase de implementación.

47 Entendemos el término “estrategia” según Mintzberg, véase capítulo 3.5.

5.5 MONITOREO Y EVALUACIÓN

Esta fase asegura un seguimiento de las iniciativas implementadas y da la oportunidad de ajustar estrategias y planes si fuese necesario. Se trata de un proceso de aprendizaje, sin buscar culpar a nadie, para mejorar la gestión del plan tomando en cuenta factores que no han sido previstos en la planificación. Además se obtienen lecciones aprendidas que pueden ser utilizadas para futuros procesos DEL.

Aunque muchos expertos advierten la importancia del monitoreo y la evaluación, en muchos casos se desatiende dicho componente inclusive desde la planificación del presupuesto, al no facilitar suficientes recursos para su ejecución.

6. ANÁLISIS DE TRES CASOS PRÁCTICOS DEL EN PERÚ Y AMÉRICA LATINA

En este capítulo analizaremos tres experiencias de promoción DEL que fueron acompañadas por la investigadora. Se escogió un caso de Chiapas, México y dos ejemplos de diferentes regiones peruanas. Para entender mejor los factores que facilitaron u obstaculizaron la implementación de las iniciativas DEL, aplicamos el modelo que desarrollamos en el capítulo anterior.

Queremos enfatizar que el análisis se basa en nuestra percepción personal sobre el desarrollo de los proyectos descritos. Es muy probable que otras personas que asistieron tengan opiniones o percepciones que se distingan de las nuestras. La intención del análisis no es criticar comportamientos o buscar culpables. Lo que nos interesa es describir de manera ejemplar cómo las personas pueden comportarse en procesos de cambio y apreciar de qué manera se expresan sus resistencias, dudas y miedos; de esta manera podremos entender mejor los obstáculos que aparecen y encontrar formas viables de enfrentarlos.

6.1 DIAGNÓSTICO PACA EN CHIAPAS, MÉXICO

Contexto

Desde el 2009, una ONG que trabaja a nivel mundial mediante patrocinios para así apoyar a las comunidades más pobres en varios países en vías de desarrollo coopera con la consultora **Mesopartner** para la introducción del concepto DEL y el desarrollo de un programa de competencias en DEL, con el fin de construir conocimiento en la



organización para la planificación, implementación y el monitoreo de eventos e iniciativas DEL a nivel operacional. El programa está dirigido al personal de la ONG para que tengan la oportunidad de especializarse como expertos DEL dentro de la organización, apoyando así sus proyectos y programas de desarrollo para facilitar iniciativas de DEL, diseñar programas y asumir funciones de monitoreo y evaluación. El objetivo es desarrollar competencias en la capacitación formal y la aplicación práctica. En este marco se inició un proceso de aprendizaje en DEL para identificar potencialidades económicas y llegar a propuestas de acción en un municipio de aproximadamente 20,000 habitantes que pertenece al Estado de Chiapas en México. El desarrollo del diagnóstico y la elaboración del plan de acción se fundamentan en la metodología PACA. Debido a que el estudio fue realizado en zonas urbanas y rurales de pobreza, se empleó la adaptación de la metodología PACA a un enfoque de reducción de la pobreza (“PACA Pro-Pobre”).

La ONG contratante funciona de manera descentralizada y tiene oficinas en muchos países industrializados de donde financian sus proyectos y los desarrollan a través de las oficinas locales en los países de donde proceden sus beneficiarios. Para mejorar el ingreso y la actividad económica de las familias patrocinadas en varias comunidades del municipio chiapaneco, la ONG decidió contratar a la consultora para capacitar a su personal -y a otros actores en dichas comunidades- en la metodología PACA. El proyecto fue impulsado por la oficina de un país donante. La oficina de México estuvo encargada de ejecutar el PACA en una de sus áreas de intervención.

Es importante mencionar que la estrategia de intervención de la ONG diferenciaba mucho de la metodología participativa que se usaba para el diagnóstico; tanto para la ONG misma como también para sus beneficiarios, la metodología participativa del PACA y el enfoque DEL, que involucra todo el sistema territorial en el proceso y que busca la cooperación de todos los actores claves en DEL, significaban una novedad respecto a su trabajo anterior. Es por esto que el proyecto implicaba no solo un cambio en el sistema económico del municipio, sino también en la forma de trabajo de la ONG misma. En este contexto cabe mencionar que primero se realizó una misión de orientación para debatir el enfoque DEL con los directivos y el personal de la ONG, así como de capacitación al personal de la oficina nacional y de sus PDA (proyectos de desarrollo del área) en métodos básicos de DEL.

La inclusión del proceso en el ciclo DEL de cambio

En lo siguiente analizaremos las distintas fases del proceso DEL que se realizaron en Chiapas, basándonos en nuestro modelo que interconecta el ciclo DEL con el ciclo de cambio. Así esperamos descubrir paso a paso los factores precisos que llegaron a obstaculizar o fortalecer el proceso y explicar por qué se desarrolló de la manera que se ha dado.

Percepción

Según nuestro modelo partimos de la idea que la primera fase de la sensibilización corresponde a la fase de la percepción en el ciclo de gestión de cambio. En el caso de México, primero se realizó una misión de orientación para despertar el interés en la temática DEL y se aplicó el método del Café DEL que ayuda a debatir temas básicos como el enfoque sistémico de la competitividad y el rol de la organización en el proceso DEL. Contribuye además a que los participantes se conozcan e intercambien ideas. El personal de la organización se interesó y motivó para el proceso, participando en el taller con mucho entusiasmo. Este proceso también tuvo efectos en la siguiente fase del ciclo de cambio: la toma de conciencia y energía.

Sin embargo, desde el principio existieron dudas por parte de la dirección del área DEL de la organización. Se cuestionó el nuevo rol de la organización en DEL, que sería el de operar a un nivel meso como institución de apoyo en coordinación con otros actores locales y regionales. Primero se dudó de la voluntad de los actores para cooperar, y en segundo lugar, no estaba claro quiénes podrían financiar las iniciativas DEL que se iban a desarrollar.

La percepción sobre los beneficios y riesgos de realizar un diagnóstico participativo en la región seleccionada, difería entre los responsables del componente DEL de las oficinas de la organización en México D.F. y en la sede principal del país donante que había contratado los servicios de consultoría.

La sensibilización apuntaba principalmente a la necesidad de una cooperación público-privada para el DEL. En este contexto, se señaló que representantes del sector público y privado deberían formar parte del equipo que iba a realizar el diagnóstico en Chiapas. Se recomendó que la ONG trabajara con una organización local para que asuma un liderazgo en el proceso y opere como socio estratégico.

Toma de conciencia y energía

La realización del diagnóstico PACA, así como la formación de la figura y los objetivos la asignamos a la segunda fase del ciclo: la toma de conciencia y energía.

Para esta fase nos resulta importante mencionar que el equipo PACA encargado del diagnóstico solo estaba conformado por la consultora e integrantes de la ONG, tanto de la oficina del país que financiaba el proyecto como también de la oficina de México. No se logró involucrar a actores del sector público ni del sector privado en el equipo.



Para un mejor análisis de la fase de energía, nos resulta útil aplicar la fórmula de energía que describimos en el punto 4.2.3, para de esta manera entender mejor qué factores facilitaron u obstaculizaron la formulación e implementación de las iniciativas PACA.

$$C = (\underline{a} \ \underline{b} \ \underline{d}) > \underline{x}$$

El factor **a**, que indica el grado del descontento con el status quo, no lo consideramos muy alto por parte de la oficina de la ONG en México. Tanto el director del área DEL como el gerente del PDA no se mostraron convencidos acerca de la necesidad de cambiar la forma de intervención que solían aplicar desde mucho antes. En general, la ONG se mostraba dividida; unos impulsaban el proceso DEL y querían apoyar los cambios. Este grupo se constituía, mayormente, de personas que trabajaban en la oficina extranjera-donante. Los miembros de la oficina de México expresaron, por el contrario, dudas sobre la factibilidad del proceso.

En entrevistas con varios actores DEL, estos expresaron el interés de cambiar su situación económica. Sin embargo, en muchos otros casos, no se evidenciaba la motivación de participar activamente en el proceso. Más bien esperaban que otros, sean las organizaciones estatales o las instituciones de apoyo, las que se responsabilicen de originar un cambio y mejorar su situación económica.

El factor **b**, la *Figurbildung*, resultó problemático debido a que no se logró encontrar una visión compartida, por parte de todos los miembros del equipo, en cuanto a qué se quería lograr con el nuevo proceso, con quiénes se quería trabajar y qué enfoque de intervención se iba a aplicar en las futuras intervenciones. De nuevo se notaba una brecha entre las expectativas de la ONG extranjera y los deseos de la oficina en México.

En cuanto al factor **d**, es decir, a los primeros pasos que ya se habían realizado, cabe mencionar que ya existía experiencia con proyectos DEL de parte de la ONG en México. Sin embargo, los proyectos realizados en el sector productivo que conocimos se dirigían solamente a los productores en los PDA (por ejemplo, plantaciones de pimienta), pero carecían de un enfoque dirigido a toda la economía del territorio. De todos modos, el proceso PACA significaba una novedad tanto para la oficina de México como también para los beneficiarios del proyecto. Al contrario de aquello, las personas de la oficina extranjera ya tenían experiencia con la nueva metodología. Para ellos fue la tercera vez que financiaban y participaban de un proceso PACA.

Los costos, representados por la **x** en la fórmula, constituyen un factor importante para medir el grado de la energía: Si los participantes estiman que los costos esperados

son altos, la energía suele ser baja. Mientras en la oficina extranjera se esperaba del proceso grandes beneficios para la economía de sus zonas de intervención, la oficina en México temía que el proceso fuera a exceder los fondos que disponía el área. Además suponemos que existía preocupación respecto a un posible cuestionamiento de su enfoque DEL y por ende una pérdida de autoridad. El gerente del PDA expresaba su preocupación en cuanto a una sobrecarga de trabajo.

Para los procesos DEL es muy importante que los actores claves trabajen en conjunto para así ser más competitivos con otros territorios. Por esto se propone a los productores, por ejemplo, asociarse para mejorar la venta de sus productos. En el caso de muchos habitantes de los PDA, no se logró convencerles de los beneficios que les iba a traer una asociación. Preferían trabajar individualmente porque no confiaban en los otros y temían menores precios si comercializaban sus productos a través de la asociación de productores.

En el caso de los miembros de la oficina de México y de la mayoría de los productores en los PDA, nuestro análisis se refleja de la forma siguiente en la fórmula de energía: $(a \ b \ d) < x$.

Se puede deducir que la energía del cambio, al principio del proceso, tanto de parte de varios miembros claves de la oficina en México como de los productores entrevistados ha sido limitada porque $(a \ b \ d)$ son más bajos que x .

En el caso de la oficina extranjera, por el contrario, llegamos al resultado: $(a \ b \ d) > x$.

Se puede constatar que para el éxito del proceso DEL en México, el apoyo y seguimiento de la oficina extranjera resultó de suma importancia.

Acción

En la tercera fase del ciclo de cambio, la acción, el equipo PACA que había acompañado el diagnóstico en Chiapas y otros integrantes de la ONG elaboraron propuestas de acción en un taller de procesamiento de resultados que se realizó al final del diagnóstico. El equipo llegó a elaborar varias iniciativas para el DEL en base a las informaciones adquiridas en los días anteriores. En la formulación de estas iniciativas no se contaba con participación del sector privado y algunos representantes del sector público participaron solo de manera esporádica. Esto llevó a que el plan dependiera casi exclusivamente del protagonismo y compromiso de la ONG.

En la formulación de estrategias existieron desacuerdos dentro de la ONG. Algunos pensaban trabajar más a nivel de familias, ya que se había demostrado que los



actores locales eran adversos a asociarse en grupos de productores. Por otro lado había dudas por parte de la oficina en México respecto a si era factible transferir una parte de la responsabilidad a otras instituciones locales del municipio, sobre todo a los programas gubernamentales. Anteriormente la ONG había trabajado bajo el concepto de proyectos que desde la planificación hasta la implementación y el monitoreo dependían de ella misma, sin mucha concertación con las instituciones locales.

Además la ONG tardaba en comprometerse mucho y se negaba a fijar de manera obligatoria el financiamiento y el lapso de tiempo dentro del cual quería realizar las iniciativas. Justamente esta forma de compromiso específico resulta esencial para iniciativas PACA.

Contacto

El proyecto PACA en México fue realizado hace unas semanas así que todavía no se pueden colegir muchas conclusiones sobre la fase de contacto, es decir, la implementación de las iniciativas (normalmente en un proceso PACA se prevé tres meses para la aplicación). Hasta el día de hoy no se ha implementado ninguna de las iniciativas propuestas. Como los directores de la ONG no querían definir de manera específica el lapso de tiempo fijo en el cual se iba a realizar la aplicación, tampoco podemos deducir un incumplimiento de los arreglos. Sin embargo, la aplicación de iniciativas PACA no debería exceder el lapso de tres meses. Las formas de resistencia que se observaron en las otras fases anteriores tienen su efecto también para la fase de contacto. Si se mostraran problemas en la presente fase, las atribuiremos a las distintas formas de resistencia que descubrimos durante todo el proceso y que analizamos según los conceptos de resistencia que se aplican en la teoría de gestión de cambio.

Introyección

Una manera de resistencia, que se subsume bajo el término introyección, se vislumbraba desde el inicio del proceso: como hemos mencionado antes, la decisión de realizar una aplicación PACA fue tomada por una oficina extranjera de un país donante de la ONG. El área DEL de la oficina en México, al principio, aparentemente no se oponía a esta idea, por lo que tanto la oficina extranjera como la consultora misma asumieron que no se iba a contar con problemas en la planificación y aplicación del proyecto. A pesar de que la persona responsable del PDA en Chiapas había invitado a instituciones locales y productores, suponemos que no lo hizo con el énfasis necesario porque habían quedado dudas sobre los resultados que se podían esperar del diagnóstico PACA y sobre cómo motivar a los actores para que participaran en el proceso. El jefe del área DEL, que manifestó

más dudas al proceso, dejó estimar su resistencia cuando remarcó: “Solo quiero complacer a mi jefe.”

La misma manera de resistencia se notaba en otros actores DEL en el municipio, sobre todo los del sector público. Aunque habían comunicado su interés en la participación, no aparecieron en la aplicación del diagnóstico.

Proyección

La proyección como manera de resistencia que se caracteriza por buscar culpas en el actuar de otros en vez de aceptar la necesidad de generar cambios propios, se mostraba en varios lugares. La ONG, por ejemplo, culpaba a los programas sociales asistencialistas del Estado por generar una mentalidad de dependencia y exigencia entre los beneficiarios sin que ellos aprendan a asumir responsabilidades y motivarse para seguir adelante. Sin embargo, algunos proyectos de la misma ONG también tenían características asistencialistas, como por ejemplo: hacer regalos, comprar los insumos para la actividad agrícola, etc. Esto no fue mencionado en sus críticas.

Cuando se conversaba con los actores claves tanto del sector público como también de las instituciones de apoyo, varios criticaban la falta de cooperación de los otros. Nadie asumía la responsabilidad por esta poca cooperación.

De los productores se escuchaban muchas quejas sobre la falta de apoyo del Estado. Sobre la escasa cosecha y su mala calidad se culpaba al Estado, al clima, a los precios del mercado internacional y otros más; pero nunca se cuestionaba la propia manera de trabajar (por ejemplo, la motivación de trabajar, la forma de cultivo, la organización del trabajo, etc.).

Egotismo

También detectamos la forma de resistencia que se entiende bajo el término egotismo. Al formular las propuestas, por ejemplo, algunas ideas resultaron ser algo superficiales, es decir, propuestas de cambios que no costaban mucho dinero y que no iban a tener un impacto significativo. La ONG no se mostraba dispuesta a determinar un tiempo fijo para la aplicación de las iniciativas. Además, algunas propuestas ya existían en la forma anterior de trabajo y solamente pasaron por algunas modificaciones no sustanciales.



Confluencia

La resistencia que entendemos como confluencia se manifestaba de manera ejemplar, sobre todo en un miembro del equipo PACA que pertenecía a la oficina extranjera de la ONG. En contraste con las personas de México que criticaban el proyecto durante todo el proceso, él se mostraba muy entusiasmado por la metodología PACA y se identificaba mucho con la consultora alemana que la había desarrollado. La aplicación PACA en México se había emprendido sobre todo por su intercesión, con el fin de realizarla en varios lugares. En su furor e identificación con la consultora no pudo reflexionar y tomar en cuenta el cambio drástico que exigía esta nueva metodología en la manera de trabajar de su organización, tal como los conflictos y miedos que surgieron de ello.

Deflexión

La deflexión finalmente fue la última forma de resistencia que notamos durante el proceso y que interfiere en la fase de contacto, dificultando así la implementación de las iniciativas.

El ya mencionado director del área DEL no renunciaba a su anterior manera de trabajar; para él no existían razones para cambiar las estrategias. Varias propuestas realizadas, como la sugerencia de buscar la cooperación con otros actores o de fundar y fomentar asociaciones, fueron rechazadas con el argumento de que ya se habían intentado antes sin buenos resultados.

De la misma manera, la mayoría de los productores se negaba vehementemente a la propuesta de organizarse en asociaciones, aún cuando se les intentaba demostrar el gran beneficio que iba a significar para ellos. Los productores se opusieron refiriendo que ya lo habían intentado y que esto provocó fraudes.

Reflexión

La última fase del proceso DEL, el monitoreo y la evaluación, que corresponde a la fase de la reflexión en el ciclo de cambio, todavía no se ha dado debido a que el proyecto se realizó hace pocos meses. Sin embargo, hay que constatar que en la planificación principal no se había previsto fondos para realizar esta última fase. Más bien se decidió que la evaluación la iba a asumir el equipo PACA de la ONG. La realización del monitoreo y de la evaluación todavía no se ha efectuado.

6.2 DESARROLLO DE LA AGENDA COMÚN DE COMPETITIVIDAD EN LA LIBERTAD, PERÚ

Contexto

A los municipios de un valle de la región de La Libertad, en Perú, el tema DEL les resulta relativamente nuevo. La mancomunidad de tres municipios del valle, formada el año 2008, presenta una oportunidad para liderar el fomento de la economía local del territorio. Sin embargo, hasta la fecha no se ha interiorizado suficientemente el concepto de la mancomunidad y su rol en el DEL.

En la medida que están avanzando los esfuerzos para el DEL desde los gobiernos locales, en concertación con la sociedad civil y el sector empresarial-productivo del lugar, es necesario basar las actividades en un diagnóstico participativo que identifique las potencialidades económicas del territorio. De igual manera, es necesario que los actores públicos y privados entren en acción e implementen los planes de acuerdo a un plan operativo.

Una ONG, con sede en Trujillo, y sus aliados buscan fortalecer las áreas DEL de los municipios y el trabajo mancomunado. Asimismo, promueven la gobernabilidad a través de la promoción de espacios de concertación público-privada, fortaleciendo también las capacidades de las organizaciones campesinas.

En este contexto, una fundación internacional que financia proyectos de la ONG ha promovido en los últimos años una iniciativa denominada Conjuntos Integrados de Proyectos (CIP), en tres regiones de América Latina, con el propósito de interrumpir el ciclo de pobreza y desencadenar procesos de desarrollo local sostenible. Como parte de su teoría de cambio, la Fundación opera con una lógica territorial e incide en el uso de estrategias que promueven la participación de los jóvenes y la conformación de alianzas interinstitucionales a nivel local.

Ya existe una serie de diagnósticos y planes de los distritos y ciertas áreas de la mancomunidad del valle, por ello, se vio la necesidad de recopilar la información existente, actualizarla y trabajar con los actores del territorio en la construcción de una visión y motivación común para fortalecer la competitividad de su valle. La ONG nos contrató para elaborar una agenda práctica que permita empezar, con pasos concretos, una concertación público-privada para el DEL con el fin de mejorar los ingresos y la calidad de vida de la población del valle.

La Agenda Común de Desarrollo Económico Competitivo que se elaboró retoma elementos del Diagnóstico de Potencialidades del Valle elaborado por el Conjunto Integrado de Proyectos (CIP) en el año 2007.



La inclusión del proceso en el ciclo DEL de cambio

Percepción

En el marco de la consultoría se realizó primero una capacitación básica que a la vez servía de sensibilización para el tema DEL. Si bien en el primer taller de capacitación participaron, en su mayoría, personal de la ONG contratante así como representantes de los productores con quienes trabajan y un representante de otra ONG importante de la zona, no se pudo lograr la participación de los gobiernos locales. Estos supuestamente iban a asumir el liderazgo en el proceso.

La sensibilización tampoco logró involucrar a todo el equipo de la ONG que trabaja con proyectos productivos aislados. En la ONG no existe una coordinación integral de proyectos vinculados al DEL.

Se realizó una lectura de los diagnósticos y planes existentes en las municipalidades que forman parte de la mancomunidad. Se notó que los planes eran técnicamente bien hechos, sin embargo, parece que no se logró una participación desde las bases para su elaboración. La multitud de planes, además, llevó a una sobrecarga de información que dificultó la deducción de acciones concretas, sobre todo porque parecía que los planes no estaban concertados entre sí.

Por otro lado, existía manifiesta sensibilidad con el término “plan”, ya que en la percepción de los actores locales es el equivalente de un documento engorroso que no se implementa. Por este motivo, se optó por cambiar el nombre del nuevo documento a “agenda” para resaltar la orientación hacia acciones concretas para el mejoramiento de la competitividad territorial del valle.

Toma de conciencia y energía

La toma de conciencia y la fase de la energía las relacionamos con el diagnóstico, el desarrollo de la visión y los objetivos, como describe el modelo en que se basa la presente investigación.

Esta fase no se puede distinguir tan claramente de la anterior porque con frecuencia los procesos se dan de forma paralela y no cronológica. Por este motivo, algunos elementos ya han sido descritos anteriormente.

El diagnóstico para identificar las potencialidades del valle se realizó prácticamente entre dos personas –la consultora y el coordinador técnico de la mancomunidad. Después de la motivación que había sido transmitida en el taller de sensibilización y

capacitación, y las afirmaciones del coordinador técnico acerca de la normalidad en la coordinación del trabajo de campo, este hecho sorprendió.

Para analizar esta situación en la teoría del cambio se utiliza la “fórmula de la energía” que nos ayuda a entender qué factores se deben cumplir para llegar al suficiente grado de energía para hacer un cambio. No se trata de una fórmula en el estricto sentido matemático.

$$C = (\underline{a} \underline{b} \underline{d}) > \underline{x}$$

En el caso del proceso iniciado en la mancomunidad del valle, los siguientes factores fueron importantes:

-El grado del descontento con el status quo, es decir, el factor **a** posiblemente no fue tan alto en la mayoría de los actores locales, incluidos los alcaldes de los tres municipios. Aunque manifestaron que era importante hacer cambios para mejorar la situación económica del territorio, la idea de traer una consultoría (más) para elaborar un plan de acción no nació de los alcaldes u otros actores locales, sino por el proyecto de cooperación internacional (la fundación) y el secretario técnico de la mancomunidad que es contratado por la ONG y no por las municipalidades.

-Todavía no resultaba muy clara la figura o visión a la cual se quería llegar con el desarrollo económico en el valle (factor **b**). Sin embargo, ya existían varios elementos de la visión en los actores locales, solo faltó armar un conjunto de las partes del rompecabezas. En resumen, este factor tendría un valor más alto que el factor **a**, aunque en general sigue siendo relativamente bajo.

-En cuanto al factor **d**, que se refiere a los primeros pasos prácticos hacia la situación deseada, cabe resaltar que ya se habían hecho algunas actividades para promover el DEL, sobre todo, en lo concerniente a la organización de los productores y su vinculación con el mercado. Sin embargo, la mayoría de estos pasos no fueron coordinados y aparecían más como actividades aisladas de algunas ONG.

-Los costos del cambio, el factor **x**, cumplen un rol importante para identificar si existe energía para iniciar realmente un cambio. Aunque en las entrevistas los actores locales, en general, resaltaron los beneficios que tendría una orientación unánime de los tres distritos hacia una visión y objetivos comunes en DEL, algunos deben haber visto posibles costos o riesgos de este cambio para su propia persona o institución. En algunas entrevistas se manifestó, por ejemplo, que el municipio grande de L. podría imponer-



se con sus políticas en el DEL a los pequeños municipios de S. y P. que forman parte de la mancomunidad. Como el municipio grande tiene principalmente áreas urbanas, quizá se temía que la orientación de la agenda DEL resultara ser netamente urbana. Los responsables de las áreas DEL de las municipalidades de la mancomunidad parecían temer que el secretario técnico de la mancomunidad limitara sus poderes y libertades de acción en su área, porque en el futuro habría que coordinar las acciones en DEL a nivel de la mancomunidad.

Este análisis se refleja en la fórmula de energía: $(\underline{a} \ \underline{b} \ \underline{d}) < \mathbf{x}$.

Se puede deducir que la energía del cambio al principio del proceso ha sido limitada porque $(\underline{a} \ \underline{b} \ \underline{d})$ son más bajos que \mathbf{x} .

En ese sentido, se podría también entender la motivación limitada para trabajar en el diagnóstico y formar parte del equipo PACA por parte de los integrantes de la municipalidad y asociaciones de productores, así como de otras ONG.

Solo el secretario técnico de la mancomunidad mostraba incansable motivación y energía para coordinar las entrevistas con los actores locales e incluir al número más grande de personas posible.

Por ende, se realizaron muchas entrevistas durante el diagnóstico en cuya base se pudo elaborar una visión o figura para el valle, esto se presentó el día del evento de presentación a una parte de la población. En este evento algunas personas resaltaron que la visión se refería solamente a las zonas rurales y no se había tomado en cuenta las zonas urbanas de la región. Por otro lado, en la orientación general de la visión parece que hubo consenso. La visión se delineó de la siguiente forma:

“Valle verde, dulce y turístico”, principal centro de productos orgánicos con valor agregado y destino de turismo rural y cultural de la región La Libertad hasta el 2015.

La tendencia de hacer del valle un lugar agradable para el turismo local, y viable para la producción orgánica, chocó con el proyecto de construcción de edificios grandes de vivienda que se está realizando y que iba a restar espacios verdes que podrían utilizarse como espacios recreativos. Algunas personas del valle están invirtiendo en el sector construcción –aprovechando así el *boom* inmobiliario de las familias de sectores sociales A y B que quieren trasladarse desde la ciudad de Trujillo para vivir en la campiña–. Un entrevistado comentó que es consciente del peligro que el valle pueda perder su encanto y, por ende, la zona ya no sería tan atractiva a largo plazo. Comentó además sobre la necesidad de construir edificios que se adapten a la zona y que no resulten monstruos de concreto o condominios exclusivos a los cuales la gente no tiene acceso.

Sin embargo, muchas personas –también de las zonas urbanas– compartían el sueño de un valle verde y tranquilo.

Acción

El procesamiento de la información del diagnóstico consolidó la definición de sectores económicos estratégicos y una planificación de acciones concretas para el DEL, todo en un taller en el cual hubo mucha más participación, inclusive de una persona responsable de un área DEL municipal.

Los principales sectores económicos seleccionados fueron por un lado la denominada “agrotransformación”, es decir la transformación de productos agrícolas y pecuarios, sobre todo las hortalizas, frutas así como la leche y derivados. De otro lado, los integrantes del equipo priorizaron el turismo rural y cultural en base al diagnóstico realizado. Se elaboran propuestas de acción innovadoras para los dos sectores estratégicos.

Los resultados del diagnóstico y las propuestas de acción fueron compartidos con un grupo de aproximadamente 60 personas en uno de los municipios. El debate que surgió fue muy interesante y la mayoría de personas vio reflejada sus ideas en el diagnóstico. Se notó que el grado de energía aumentó entre los participantes del grupo y estaban contentos con la calidad de las propuestas de acción.

Contacto

La fase de contacto se refiere a la implementación de la agenda común con las propuestas de acción.

El secretario técnico de la mancomunidad reportó, después de aproximadamente dos meses, que una de las propuestas más importantes había sido implementada: los pequeños productores del valle lograron firmar contratos para abastecer 20 diferentes tipos de hortalizas de hoja ancha a diferentes supermercados de la zona. Incluso se superó la meta trazada en la agenda común de competitividad que era vender lechuga embolsada a un solo supermercado.

Asimismo se ha financiado la elaboración de un expediente técnico “Construcción e Implementación de un Centro de Acopio de la Central de Productores Agropecuarios del Valle” para que sea presentado al presupuesto participativo.

En el diagnóstico también se había visto que los restaurantes y hoteles de la zona se abastecían con frutas y hortalizas del valle, pero en los mercados grandes de Trujillo. Para que los pequeños productores del valle se beneficien más, ahora se está imple-



mentando el concepto de “canastas delivery” para personas del sector social A en zonas exclusivas de Trujillo y hoteles de alto nivel.

Otra propuesta de acción, la implementación de una planta de pasteurización de leche para el valle ha sido presentada por una red empresarial láctea con apoyo de otra ONG, al Fondo de Competitividad del Ministerio de Agricultura y, adicionalmente, será llevada al presupuesto participativo para asegurar su financiamiento.

El desarrollo de una figura o visión les ha conducido a efectos positivos inesperados. La sensibilización para cuidar el valle, que es la despensa de Trujillo, ha aumentado y el Ministerio del Ambiente (MINAM) empezó a interesarse por la conservación ambiental del valle. La provincia de Trujillo está implementando la Zonificación Económica Ecológica (ZEE) y se está considerando otorgar permiso de construcción de edificios altos, de 10 a 15 pisos, en la ciudad de Trujillo para evitar un movimiento migratorio al valle y la consecuente construcción de condominios grandes. Queda por esperar si estos esfuerzos pueden combatir el boom inmobiliario que se está vislumbrando en el valle.

El secretario técnico informó además que se está sumando la información de la agenda común del valle al plan de desarrollo concertado de la región. Y por último, subraya que por fin la gente del valle está hablando de la mancomunidad que antes del proceso de cambio era, en general, desconocida. Se están realizando los trámites para formalizar la mancomunidad y un área DEL mancomunal.

El otro sector priorizado, el turismo rural, no ha ofrecido tantos avances hasta el momento. Se supone que este hecho se debe a que las ONG que están promoviendo el proceso DEL todavía no habían incorporado este tema en sus agendas y prioridades.

Sin embargo, se han identificado diferentes formas de resistencias que podrían poner en peligro una implementación completa de la agenda común, sobre todo porque la mayor parte del trabajo parece recaer en el secretario técnico.

Introyección

Inicialmente todos confirmaron su participación en el diagnóstico, sobre todo los alcaldes; ellos aseguraron en una reunión con la consultora, y de forma escrita, que los responsables de las áreas DEL iban a estar presentes y comprometidos en el proceso. Sin embargo, no llegaron al taller de capacitación y tampoco participaron como miembros del equipo PACA. El alcalde del municipio donde se organizó el taller de lanzamiento del proceso no llegó a inaugurar el evento, es más, no hubo ningún representante municipal en el evento aunque la municipalidad había incluso prestado su sala de reunión.

Las instituciones de apoyo pretendieron ser amigas y tener buenas relaciones. Se manifestó en varias ocasiones que no hubo conflictos entre ellas; además, se hizo hincapié en los esfuerzos de coordinar proyectos y trabajar juntos. Sin embargo, una ONG importante de la región que está trabajando temas DEL en el valle envió a un practicante sin poder de decisión para que participe en el equipo PACA. Cabe resaltar que esta persona hizo un muy buen trabajo y fue la que más cumplió con los compromisos asumidos. Sin embargo, la ONG no demostró el interés suficiente, sobre todo, porque el practicante estaba por salir de la institución y la metodología no iba a ser implementada en ella. En una entrevista personal con los directores de la ONG se reveló que, en el fondo, los enfoques de las dos organizaciones no eran tan compatibles y preferían distribuir las zonas de intervención de tal manera que no chocaran entre ellos y no causar así confusión en los actores locales.

Fue muy notorio en el valle que todos los actores “eran amigos” y manifestaron en las charlas su buena voluntad para contribuir al cambio y trabajar juntos para el DEL. A pesar de ello, no se lograron acciones concretas que habrían evidenciado su verdadera predisposición para cooperar. Más bien fue evidente que las ONG seguían con su lógica de proyectos que muchas veces son puntuales y aislados.

La introyección se constata en especial cuando los proyectos o cambios son impuestos desde arriba sin participación de todos los involucrados. En este caso, la fundación internacional a través del CIP había empezado con la creación de la mancomunidad, pero la mayoría de los actores locales todavía no se identificaba o no sabía de su existencia. Para realizar proyectos DEL conjuntos a nivel de mancomunidad –lo que se había propuesto el proyecto de la ONG– primero se debe realizar un proceso de sensibilización sobre los beneficios de la mancomunidad.

Proyección

La proyección como manera de resistencia, caracterizada por buscar culpas en el actuar de otros en vez de aceptar la necesidad de generar cambios propios, se mostró también en este trabajo. No obstante, no fue tan evidente como en el caso de México.

Una asociación cultural muy activa en uno de los municipios culpaba al gobierno local de todas las deficiencias y carencias de la localidad. Incluso hubo resistencia de algunos actores locales en participar de los eventos de lanzamiento y presentación de resultados porque se realizaron en el salón del gobierno local.

Los pequeños productores, así como miembros de la sociedad civil, atribuyeron los problemas locales a las grandes empresas de la zona. Existe producción de azúcar



en gran escala, además hay una fábrica de paneles de madera para construcción. Se acusó a las empresas de no tener responsabilidad social ni ambiental aunque la mayoría de las personas no tuvo ningún contacto con éstas, ni lo había intentando.

Retroflexión

Una forma de resistencia es buscar a los culpables dentro de la organización. Las diferentes áreas de la ONG que inició el proceso se culparon mutuamente de no querer coordinar o realizar proyectos aislados. No hubo una planificación integral de sus intervenciones, por ello a veces sucedió que los miembros del equipo PACA llegaron a una localidad para realizar mini-talleres con los productores y se encontraron con la sorpresa de ver que otra área de la misma ONG había citado a una reunión -que supuestamente “no tenía nada que ver con el tema DEL”- en el mismo lugar y con la misma gente. Analizando bien la situación se trataba de un tema vinculado al fomento productivo que debería ser visto como parte integral de cualquier proceso DEL. Estas acciones causaron malestar entre colegas y una tendencia a culparse mutuamente de esta situación, si bien no se manifestó de manera directa y abierta.

Reflexión

Se ha programado una actividad de reflexión y monitoreo de la implementación de las propuestas de acción entre la consultora y la ONG. Se ha realizado una reunión virtual para conversar sobre los avances, problemas y retos en la implementación del plan de acción. Es muy alentador saber que, según los reportes, al parecer, ha habido “contacto”; es decir, se llegó a implementar una parte de las propuestas de acción. Por otro lado, habría que ampliar la reflexión a un grupo mayor de personas porque hasta el momento se ha recogido solo la percepción del secretario técnico sobre los avances del proceso.

6.3 DIAGNÓSTICOS PARTICIPATIVOS PARA PLANES DEL EN HUANCVELICA, PERÚ

Contexto

En la región Huancavelica, el tema DEL es relativamente nuevo para muchos de sus municipios, mientras que otros sí han tenido un avance en el desarrollo de estudios y planes.

Una red de municipalidades y una ONG extranjera, en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la Gobernabilidad y Promoción de la Economía Local [...]”, buscan fortalecer las áreas DEL de los municipios, dotándoles de instrumentos de gestión, por ejemplo, los diagnósticos participativos. Por otro lado, promueven la gobernabilidad con la promoción de espacios de concertación público-privada, fortaleciendo también las capacidades de las organizaciones campesinas.

La investigadora fue contratada como consultora para apoyar al proceso DEL en dos municipios en las zonas de intervención del proyecto mencionado. Las dos localidades se encuentran en el departamento de Huancavelica y para su mejor distinción serán llamadas en adelante el municipio de H. y el municipio de Y. Igual que en los casos anteriormente descritos, se realizó un diagnóstico participativo utilizando la metodología PACA Pro-Pobre.

La inclusión del proceso en el ciclo DEL de cambio

Percepción

La primera reunión en Huancavelica convocó a representantes de cuatro municipios de la zona, diversas ONG y un representante de la red de municipalidades. Los integrantes mostraron mucho interés por la metodología PACA que se presentó y debatió con la consultora. Desde la perspectiva de los organizadores no fue necesario que se invitara a representantes del sector privado, es decir, los productores y sus asociaciones. La percepción de las dos organizaciones contratantes se arraiga en el municipalismo: según este concepto, para el desarrollo económico territorial sería suficiente que el gobierno local tomara un rol promotor, por lo cual habría que fortalecer las capacidades de las gestiones en este sentido. En un capítulo previo hemos debatido los diferentes enfoques conceptuales que se dan en el DEL. Desde nuestra perspectiva, el DEL no se puede hacer sin la participación integral del sector privado desde un principio.

En el marco de la consultoría se realizó después una capacitación básica que a la vez servía de sensibilización para el tema DEL. En el taller de capacitación participó personal de diferentes ONG, así como representantes de las municipalidades del proyecto.

Toma de conciencia y energía

Como se ha descrito en los casos anteriores, la toma de conciencia y energía corresponden a la realización de diagnósticos y a la formulación de una figura o visión con objetivos claros.



La energía se manifiesta también en la disposición de dedicar fondos para el proceso. En este caso se pensó en un aporte de las municipalidades para poder realizar diagnósticos en los cuatro municipios participantes. A pesar del entusiasmo inicial parece que no ha sido tan fácil para algunas municipalidades dedicar tiempo y fondos al proceso. Los representantes de los gobiernos locales resaltaron mucho los procesos engorrosos internos que requieren de mucha anticipación y la falta de fondos.

Por los recursos limitados del proyecto financiado por la ONG extranjera y la red de municipalidades, finalmente solo se escogieron dos municipalidades que, según la óptica de los organizadores, tenían más potencial de hacer cambios y aprovechar el trabajo de un diagnóstico participativo con propuestas de acción. Las dos municipalidades apoyaron con la movilidad local, el local para los eventos y su personal, así como encargándose de otros gastos operativos. Sin embargo, la parte más grande del diagnóstico fue financiada por la red de municipalidades y la ONG extranjera. Se dejó abierta la opción de realizar un diagnóstico en los otros dos municipios en un momento posterior.

Sin embargo, los organizadores no fueron claros cuando seleccionaron las dos municipalidades para la intervención, pues en realidad existía menos motivación de lo manifestado para realizar el proceso.

En ambos casos, el equipo PACA que debería ejecutar el diagnóstico era más pequeño de lo pensado y sobre todo en el municipio de Y. los integrantes del equipo no participaron permanentemente. El responsable del área DEL, por ejemplo, participó solo unos días del proceso y prefirió viajar porque hubo un feriado.

El gerente municipal de Y., quien había iniciado y promovido el proyecto con mucha energía, ya no trabajaba en la municipalidad cuando se inició el diagnóstico. De esta manera se perdió un motivador importante.

No se formuló una visión clara en ninguno de los dos municipios. La formación de la figura no fue fácil, sobre todo porque en los equipos PACA no estuvo representado el sector empresarial, es decir, los productores y comerciantes.

Para analizar esta situación utilizamos de nuevo la “fórmula de la energía” que nos ayuda a entender qué factores se deben cumplir para llegar al suficiente grado de energía para hacer un cambio.

$$C = (\underline{a} \ \underline{b} \ \underline{d}) > \underline{x}$$

El grado del descontento con el status quo, es decir el factor **a**, fue percibido como alto en los dos municipios. Actores importantes de las municipalidades querían hacer las cosas de mejor forma, asumiendo su rol de promotores DEL.

No estaba muy clara la figura o visión a la cual se quería llegar con el desarrollo económico en los municipios (factor **b**). Este factor se evalúa como bajo. Huancavelica es una de las zonas más pobres del país, además sufrió los tiempos de la violencia política de manera muy fuerte y ahora está sumisa a explotaciones mineras. Por estos motivos se supone que la fragmentación de la sociedad y la falta de capacidad para construir una visión común es más alta aquí que en otras regiones del Perú.

En cuanto al factor **d**, los primeros pasos prácticos hacia la situación deseada, cabe resaltar que ya se habían hecho algunas actividades para promover procesos productivos. Sin embargo, no siempre se pueden subsumir bajo el término DEL, sino más bien como apoyo a la producción o a la seguridad alimentaria.

Los costos del cambio, el factor **x**, tienen un rol importante para identificar si había energía para iniciar realmente un cambio. Según nuestra percepción, las municipalidades participantes y los actores locales no estimaron ni percibieron los costos como muy altos.

Este análisis se refleja de la forma siguiente en la fórmula de energía: **(a b d) > x**.

Se puede deducir que la energía del cambio inicialmente fue alta, sobre todo porque se contaba con la motivación y el apoyo de la red de municipalidades que integra socios a nivel local, entre ellos los dos municipios elegidos para el diagnóstico.

Sin embargo, por los cambios de personal –en el municipio de Y. dejó su cargo el gerente municipal cuando se inició el proceso PACA, en H. renunció el sub-gerente del área DEL– se notó una decaída de la energía en el equipo y en la institución en general. Este proceso fue evidente sobre todo en el municipio de Y., mientras que en H. la situación mejoró cuando el gerente municipal se involucró muy activamente en el proceso y aportó a la elaboración de propuestas de acción.

Acción

En cuanto a la fase de la acción, existía el mito de que los problemas solo los tenía que solucionar la municipalidad. El sector público fue visto como único responsable de la promoción DEL y hubo poca participación del sector empresarial o productivo; esto fue sobre todo notorio en el municipio de H. Por otro lado, las ONG apoyan mucho los procesos productivos hasta el punto que a veces asumen roles que la municipalidad debería tomar.



Sin embargo, con el pequeño equipo PACA la realización del diagnóstico y la elaboración de propuestas de acción en el taller de procesamiento de la información fueron buenas porque el equipo trabajó de forma muy motivada. Los resultados del trabajo son muy interesantes y dan lugar a acciones concretas en el futuro. Esto resulta para ambos municipios, no obstante, el involucramiento del gobierno local como responsable del proceso del diagnóstico fue más fuerte en H.

Los principales sectores económicos seleccionados fueron: la fibra de alpaca, productos agrícolas y vacunos en H. En Y. se optó por la artesanía, derivados lácteos y cereales.

Los resultados del diagnóstico fueron compartidos con un grupo de aproximadamente 40 personas en el municipio de H., mientras que la presentación de resultados en Y. fue postergada por motivo de un paro nacional de transportistas y, hasta lo que sabemos, nunca se llegó a realizar. El debate que se realizó en H. después de la presentación del diagnóstico en público fue muy interesante, aunque algunos productores se quejaron de la falta de atención del gobierno local hasta la fecha, no creyendo que esta institución implementase lo prometido.

Contacto

La fase de contacto se refiere a la implementación de la agenda común con las propuestas de acción.

El coordinador técnico de la red de municipalidades comenta que “en H. se ha encaminado el proceso de consolidación en el sector estratégico vacuno/lechero; mientras que en Y. no se notó mucho la implementación, pero desde la municipalidad apoyaron con el proceso de inseminación artificial.” Esta acción está vinculada de alguna forma con el sector priorizado de derivados lácteos en el diagnóstico en Y., pero no corresponde a ninguna propuesta de acción elaborada con el equipo PACA. Las propuestas elaboradas fueron la ampliación del sistema de acopio de la planta procesadora de leche a los productores circundantes de la zona, así como la producción local para el programa Vaso de Leche y la búsqueda de mercados para que los derivados lácteos de Y. puedan llegar a supermercados de alcance regional y nacional.

En H. se ha avanzado con la implementación del botiquín veterinario municipal, lo que se había previsto como una propuesta PACA.

El coordinador además manifiesta que “lo más importante en ambos casos [es que] este estudio se está utilizando como información básica para la elaboración de los Planes DEL, asimismo los ejes priorizados en el estudio serán tomados en cuenta [en este plan]; recién ahora la mayor parte de las autoridades está tomando gran interés so-

bre este estudio, porque se está tomando en cuenta en el Plan DEL.” Cabe mencionar que en Perú se han realizado las elecciones de los gobiernos locales y regionales en el 2010; en la mayoría de casos, ha sucedido un cambio de gobierno y las municipalidades se están preparando para la transferencia municipal.

Si bien es positivo el interés en el estudio por parte de las autoridades municipales, cabe destacar que la metodología PACA apunta a propuestas concretas de acción para que se pueda llegar más fácilmente al “contacto”. Parece que los responsables del proceso PACA lo asumen solo como un diagnóstico, con lo cual corre el peligro que quede como documento teórico en el cajón de algún funcionario municipal. Como mencionamos anteriormente, los gobiernos locales tienden a dedicar mucho tiempo a la elaboración de diagnósticos y estudios que a veces no llegan a concretar estrategias y acciones.

Nos enteramos que después del proceso PACA la red de municipalidades organizó talleres para la elaboración del Plan DEL. No obstante, no se sabe hasta qué punto se ha podido concretar este trabajo.

En el proceso del desarrollo del diagnóstico, se han identificado diferentes formas de resistencias que podrían poner en peligro una implementación completa de los planes de acción.

Introyección

En la primera reunión todos confirmaron su interés y compromiso en la participación del diagnóstico. En el taller de capacitación también hubo una significativa intervención de los cuatro municipios. Sin embargo, cuando se desarrolló el diagnóstico se contó solamente con un equipo PACA muy pequeño en los dos municipios donde se realizó el diagnóstico. No fue prioridad para los municipios, además el proceso mayormente fue financiado por la ONG internacional y la red de municipalidades. La introyección se mostró también en otra oportunidad. El trabajo del diagnóstico PACA fue dificultado por el fin de semana y el feriado que sucedieron en los días previstos para realizar el PACA en Y. Aunque la dificultad con las fechas fue discutida antes de iniciar el proceso y los integrantes del equipo confirmaron que no habría problema en ese sentido, durante el proceso PACA no se contó con un equipo estable y adecuadamente grande y los responsables del área DEL no participaron en el taller de procesamiento de información.

Otra forma de introyección fue corroborar que el municipio de Y. no presentó los resultados del diagnóstico al público a pesar de la importancia que declararon darle al trabajo realizado.



Proyección

La proyección como manera de resistencia que se caracteriza por buscar culpas en el actuar de otros en vez de aceptar la necesidad de generar cambios propios, se mostró también en este caso.

Los productores y la ONG culparon a los intermediarios de ser explotadores y abusar de los productores, por ejemplo, al pagar precios muy bajos por la lana de alpaca. Este caso se vio sobre todo en el municipio de H. Sin embargo, los productores contribuyeron a esta situación porque no se quisieron asociar y cada uno negoció directamente con el intermediario lo que disminuyó su poder de negociación.

Egotismo

En el municipio de Y. detectamos una forma notoria de egotismo en el gerente del área DEL. Se tuvo la impresión de que no quería hacer cambios sustanciales, pues manifestaba en varias ocasiones que el proceso era especialmente para aprender la metodología y debía ser visto como una capacitación para que las personas de la municipalidad en algún momento puedan aplicar las herramientas de diagnóstico aprendidas en una situación real. No obstante, *ese* no había sido el objetivo de la contratación.

Deflexión

Parecido al caso de México, pero quizá de forma no tan vehemente, la mayoría de los productores de alpaca se negaba a organizarse en asociaciones. Los productores se opusieron refiriendo que ya lo habían intentado pero no había funcionado.

Reflexión

No se habían previsto recursos para realizar un proceso de reflexión y monitoreo de la implementación de las propuestas de acción. Sin embargo, se ha tenido contacto esporádico con el coordinador técnico para preguntar sobre los avances en el proceso. Un elemento clave en este contexto parece haber sido que con la consultoría solo se quería llegar a un diagnóstico y en un siguiente paso recién se iba a elaborar un plan operativo y estrategias.

Un tema importante para la reflexión sobre la sostenibilidad del proceso sería el siguiente: se notó que los actores locales están, en su mayoría, desconectados, sobre todo, las instituciones de apoyo que desarrollan sus proyectos de manera independiente, algunas en coordinación con la municipalidad, otras directamente con sus asociaciones de productores. Cuando terminan sus proyectos, en algunos casos podría ponerse en

peligro la sostenibilidad de la planificación porque son planes de las instituciones a nivel meso y no necesariamente son concertados suficientemente con el sector privado.

7. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

Uno de los hallazgos más importantes de la presente investigación es la mucha frecuencia con que los responsables del diseño y la ejecución de intervenciones DEL se concentran en los aspectos técnicos, no tomando en cuenta los elementos a nivel meta del enfoque sistémico. Por ejemplo, se piensa que con la elaboración de un diagnóstico técnico de las potencialidades económicas de un territorio es suficiente. Aspectos como la capacidad de una sociedad para formular visiones de forma conjunta o el análisis de las relaciones informales entre los actores locales se dejan de lado. Hemos visto casos, sobre todo en el análisis y la promoción de cadenas de valor, en que los esfuerzos se concentran solo en el nivel micro: se les compra los insumos como semillas y fertilizantes a los pequeños productores, se les ayuda a transformar sus productos, etc. No obstante, según nuestra mirada sistémica del DEL, una intervención en el sistema tiene efectos complejos, más allá de la intención que la motivó. Por esta razón se debe planificar un proceso DEL de manera integral, anticipando los posibles efectos en otros niveles y en otros actores que no son beneficiarios directos.

El análisis de los procesos DEL más allá de los aspectos técnicos nos lleva a la integración de aspectos de la teoría de cambio, como proponemos en nuestro modelo. Además, en la literatura sobre DEL no hemos encontrado trabajos que analicen con detención las formas de resistencia.

Cabe mencionar que se debe distinguir entre la resistencia y las objeciones justificadas, las cuales deben tomarse en cuenta de todas maneras. Esta distinción requiere de una capacidad de leer entre líneas y entender los procesos más allá de lo que aparenten.

En los siguientes párrafos presentamos las conclusiones y recomendaciones más relevantes del análisis de las diferentes fases del ciclo de cambio.

Primero, se puede evidenciar que en muchos casos se desatiende la fase de sensibilización por la suposición de que los participantes ya conocen el significado de los procesos DEL. Sugerimos que en el diseño de intervenciones para la promoción de la economía local se considere un espacio para crear un lenguaje común con los actores y sensibilizarlos en la temática.



Segundo, según nuestra experiencia, la formación de la figura es central. Sin una visión común (que debe ser la más clara y simple posible) es difícil reunir los esfuerzos de los actores locales, porque todo el mundo va por su lado y se carece así de proyectos de cooperación común. Por ejemplo, en el caso de México el problema principal constaba en no haber encontrado una visión común dentro de la ONG así como entre los diferentes actores locales. Este hecho tuvo efectos negativos en la fase de acción, muy probablemente también en la fase de contacto. Por otro lado, la visión compartida que pudimos desarrollar con los actores locales (por lo menos hasta cierto grado) en La Libertad parece haber contribuido al éxito en la selección de sectores económicos estratégicos, la elaboración de las propuestas de acción y su implementación.

Tercero, en la fase de la energía, los promotores DEL usualmente no suelen analizar en detalle la motivación de las personas para realizar cambios. En la teoría de cambio se habla de los *change agents* (agentes del cambio) que son catalizadores del proceso y quienes ayudan a avanzar con las propuestas DEL. Solo si existe un nivel de energía y motivación suficientemente alto, es decir, si el valor de los factores de descontento con la situación (**a**), la formación de la figura (**b**) y los primeros pasos para llegar al objetivo (**d**) -como están descritos en la fórmula de energía- supera los costos percibidos, se implementarán los proyectos.

La forma como se ha realizado tradicionalmente el fomento productivo con intervenciones del Estado, tiene efectos en las expectativas, la motivación y la actitud de los actores locales; esto, sin duda, puede obstaculizar el proceso. Además, los cambios en las formas de hacer las cosas pueden causar miedos e inseguridad en las personas.

Teniendo en cuenta entonces que nuevas formas de trabajo posiblemente creen incertidumbre y causen temor, es importante que los promotores DEL en los gobiernos locales sean conscientes que no pueden forzar un proyecto de cambio y que deben considerar las posibles implicaciones que puede tener un proceso. Es particularmente importante medir los costos que implica el cambio para los actores involucrados y cómo pueden ser ellos compensados. No solo se trata de aplicar nuevas metodologías desarrolladas desde afuera, sino tomar en cuenta las experiencias obtenidas por los propios actores locales, pues así la motivación crece considerablemente; además, estas experiencias pueden utilizarse de manera creativa para el proceso.

En la fase del contacto –a la cual hemos prestado mayor atención en este trabajo– se analizan las diferentes formas de resistencia. Las formas que hemos observado más frecuentemente en nuestro trabajo práctico son la introyección y la proyección. Referente a la primera, en la realidad no se suele abarcar el tema de las resistencias y los miedos. Sin embargo, es importante que los promotores DEL traten de percibir esta forma de resistencia para poder buscar formas de superarla.

En la proyección, las personas tienden a rechazar la responsabilidad de los déficits y problemas que surgen en un proceso de cambio y buscan culpables. Para superar este tipo de resistencia se debe fomentar la toma de conciencia en los actores locales para que no culpen a otros, sino que el sector público y privado asuma la responsabilidad conjuntamente para llegar a un proceso endógeno de desarrollo de su territorio. De igual manera hemos encontrado con frecuencia el egotismo. En este caso, solo se hacen pequeños cambios y acciones sin llegar a un cambio sustancial del sistema. Es muy difícil detectar el egotismo porque se está presentando algún tipo de activismo en la localidad. No obstante es una forma de resistencia dañina y peligrosa ya que reduce de manera sostenible la motivación de los actores locales porque, a pesar de algunos esfuerzos puntuales, sienten que no se llega a resultados concretos para mejorar la situación económica local.

Para llegar a la fase del contacto también es importante prever de antemano cómo se va a financiar el proceso y quiénes asumirían responsabilidades en este sentido. Finalmente, cabe resaltar que las resistencias ante procesos de cambio significan una fuerza sana que informa sobre las verdaderas necesidades de la gente. Es la fuente de energías que, aunque se orienten a otras direcciones, pueden y deben ser usadas para los procesos de cambio.

Sobre la fase de la reflexión cabe mencionar que muchos proyectos que hemos analizado no han sido terminados y no se prevé fondos para el monitoreo y la evaluación de los proyectos DEL. No se comparten las lecciones aprendidas y en muchos casos se empieza con un nuevo proceso antes de haber terminado el proyecto o programa anterior. Este comportamiento entraña el riesgo de que las personas se frustren y pierdan la confianza; por consiguiente, no tienen mucha motivación para seguir cooperando en el nuevo proceso.

Es muy importante reflexionar sobre qué actores del territorio deben estar involucrados en el DEL. Es imprescindible que los actores locales asuman un liderazgo, desde afuera solo es posible dar algunos impulsos nuevos. En la experiencia hemos visto también que, con frecuencia, no están claros los roles de los actores. También se debe considerar que no todos los actores automáticamente tienen tiempo para participar en un proceso, por ejemplo, en un diagnóstico participativo. De todas maneras se debe tomar en cuenta que la aplicación de métodos participativos –aunque implica mayor esfuerzo, recursos y tiempo– tiene mayor posibilidad de éxito para una transformación del sistema productivo y el desarrollo sostenible de la economía local porque las personas se identifican mucho más con el proceso. DEL tampoco es un proceso mecánico en el que se aplica una metodología, sino que cada territorio debe encontrar su propio camino. No hay una receta única y se debe trabajar en redes flexibles.



Si solo se involucra el sector público en el DEL sobreviene el problema adicional de mucha fluctuación de funcionarios y autoridades. Experiencias importantes para la fase de la reflexión se pierden de esta manera y no están disponibles para futuros procesos.

El tema de la asociatividad surgió en los tres casos analizados –y también más allá de estos casos. Suponemos que la resistencia a asociarse entre los empresarios o productores tiene que ver con la desconfianza y con malas experiencias. No obstante, este hecho no debería llevar a que –como hemos observado en muchos casos– los promotores DEL abandonen este tema por completo. Que sea un tema complejo y difícil de abarcar no le quita la importancia. Por otro lado, no podemos obligar a las personas a que funden una asociación, primero se deben buscar estrategias para la construcción de confianza. Esto implica un largo proceso que se debe desarrollar con paciencia y tiempo.

En vista de los comentarios y observaciones de los capítulos anteriores se recomienda empezar con pequeños pasos concertados hacia un DEL en base a una visión compartida. Según nuestra experiencia, este procedimiento tiene más oportunidades de éxito que una gran planificación estratégica con objetivos demasiado ambiciosos. Por ejemplo, la tendencia a empezar coordinaciones con otras instituciones públicas y empresas privadas en el municipio, ya se debería ver como un logro de un proceso de aprendizaje.



BIBLIOGRAFÍA

1. ALBURQUERQUE, FRANCISCO (2008). *Desarrollo Económico Local y Empleo: Material para Promotores*. ILO, Turin.
2. HARMES-LIEDTKE, ULRICH Y GASSER, MARTIN. *LED-Podcast*, OIT, <http://www.mesopartner.com>
3. HARMES-LIEDTKE ULRICH Y KAULARD, ANKE (2009). *La Brújula de la Competitividad*. Mesopartner, Duisburg/ Buenos Aires.
4. ILPES (1998). *Manual de Desarrollo Local*. Santiago de Chile.
5. INWENT (2007). *La Energía de Grupos Grandes para el Desarrollo Económico Local. Espacio abierto y Café DEL*. Lima.
6. INWENT (2009). *Manual de Conceptos y Herramientas para Procesos de Desarrollo Económico Local*, (Segunda edición), Lima.
7. JALOMO AGUIRRE, FRANCISCO. “Desarrollo local en contextos metropolitanos”, 2009 <http://www.scielo.cl/pdf/polis/v8n22/art06.pdf> .
8. KUBR, MILAN (1996). *Management Consulting – a guide to the profession*. ILO, Ginebra.
9. MESOPARTNER (2007). *El Libro de Conceptos PACA*.
10. MEYER-STAMER, JÖRG (2003) *¿Qué es el Desarrollo Económico Local? ¿Por qué es tan difícil?*, Mesopartner, Duisburg.
11. MEYER-STAMER, JÖRG (2008) “Conclusions: How to launch and sustain LED”, en Idem: *Building Competitive Rural Locations*, Duisburg.

12. PÉREZ PEREYRA, ARTEMIO (2008). *Municipio Emprendedor, Territorio Emprendedor. Diez lecciones para avanzar en Desarrollo Económico Local*. Lima: Apoder.
13. PERLS, FRIEDRICH S. (1974) *Gestalttherapie in Aktion*, Stuttgart.
14. PERLS, FRIEDRICH S. (1976). *Grundlagen der Gestalt-Therapie. Einführung und Sitzungsprotokolle*. München.
15. NOHLEN, DIETER (2007). *Ciencia Política: Teoría Institucional y Relevancia del Contexto*. Universidad del Rosario, Bogotá.
16. ROJAS, LUIS (2006). *Manual para la Gestión Municipal del Desarrollo Económico Local*, OIT, Lima.
17. ROHE, KARL (1994). *Politik – Begriffe und Wirklichkeiten. Eine Einführung in das politische Denken*, Kohlhammer, Stuttgart.
18. STÖHR, WALTER (1990). *Global challenge and local response. Initiatives for economic regeneration in contemporary Europe*. The United Nations University, Mansell.
19. VARGAS, KARIM (2008). *Propuesta del Sistema de Inter Aprendizaje de REMURPE*, Documento de trabajo encargado por REMURPE, Lima.
20. WEBER, MAX (2006). *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
21. WERTHEIMER, MAX (1924). *Über Gestalttheorie*. Vortrag vor der KANT-Gesellschaft, Berlín.



LISTA DE ABREVIATURAS

CEPAL	Comisión Económica para América Latina.
CIP	Conjuntos Integrados de Proyectos.
CONCADEL	Concertación y Capacitación para el Desarrollo Económico Local.
DEL	Desarrollo Económico Local.
DIE	Deutsches Entwicklungsinstitut – Instituto Alemán de Desarrollo.
EURADA	European Association of Development Agencies - Asociación Europea de Agencias de Desarrollo Regional.
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH.
OIT	Organización Internacional de Trabajo.
ONG	Organización No Gubernamental.
ONU	Organización de Naciones Unidas.
PACA	Participación y Acción para la Competitividad Local.
PDA	Proyecto de Desarrollo del Área.
PDC	Plan de Desarrollo Concertado.
PED	Plan Estratégico de Desarrollo.
PMD	Plan Municipal de Desarrollo.
POA	Plan Operativo Anual.
REMURPE	Red de Municipalidades Rurales del Perú.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	9
1. Metodología	10
2. Enfoques y conceptos de DEL	11
2.1 Definición	11
2.2 Origen de un nuevo enfoque	12
2.3 ¿Qué es una iniciativa DEL?	14
2.4 El enfoque económico	16
2.5 Los distintos enfoques para el impulso de procesos DEL	18
2.6 Enfoque sistémico de la competitividad	21
3. El rol del Gobierno Local y Regional en la promoción del DEL	23
3.1 Los actores en procesos DEL	23
3.2 Marco legal en DEL	25
3.3 Excurso: ¿Qué es la política?	26
4. Teoría de la gestión de cambio	27
4.1 Base teórica	27
4.2 El ciclo de cambio	29
5. Modelo de integración del enfoque de cambio a los procesos DEL	37
5.1 Sensibilización	38
5.2 Diagnóstico, visión y objetivos	38
5.3 Estrategias y Plan DEL	39
5.4 Implementación	39
5.5 Monitoreo y evaluación	40
6. Análisis de tres casos prácticos DEL en Perú y América Latina	40
6.1 Diagnóstico PACA en Chiapas, México	40
6.2 Desarrollo de la Agenda Común de Competitividad en La Libertad, Perú	48
6.3 Diagnósticos participativos para planes DEL en Huancavelica, Perú	55
7. Lecciones aprendidas y recomendaciones	62
BIBLIOGRAFÍA	67
LISTA DE ABREVIATURAS	69

