



MÓDULO 5.

ÁREAS DE INTERÉS Y  
FACTORES CRÍTICOS  
EN LOS PROYECTOS DE  
INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

## MÓDULO 5: ÁREAS DE INTERÉS Y FACTORES CRÍTICOS EN LOS PROYECTOS DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

### Unidad 5.A: Áreas de interés en los proyectos de integración productiva

1. Capacidad de los Proyectos de Integración Productiva para la introducción de innovaciones.
2. Capacidad de los Proyectos de Integración Productiva para facilitar el acceso a los mercados.

### Unidad 5.B: Factores críticos y lecciones aprendidas

1. La sostenibilidad de las acciones colectivas.
2. Factores críticos de los proyectos de integración productiva.
3. Lecciones aprendidas.

### Lecturas seleccionadas

5.1: El trabajo asociativo y la disminución de la pobreza. Resumen de dos experiencias en Argentina.

### Herramientas

- 5.1 Las iniciativas *Leader* de desarrollo rural en la Unión Europea
- 5.2 El Programa Chile Emprende

### Bibliografía

## Introducción al Módulo 5

El módulo 5 muestra la capacidad de los proyectos de integración productiva (PIP) para la introducción de innovaciones y para facilitar el acceso a mercados, señalando la importancia de las innovaciones de carácter institucional y la creación de espacios de coordinación para la mejora de la competitividad empresarial y territorial. Se señalan, asimismo, los diferentes aspectos relativos a la sostenibilidad temporal de los proyectos de integración productiva, indicando los factores críticos de los proyectos, así como las principales lecciones aprendidas de la experiencia de los mismos.

La primera conclusión que puede derivarse del análisis de los proyectos de integración productiva es que dichas acciones colectivas logran alcanzar resultados importantes en materia de innovación y acceso a mercados. Asimismo, hay que señalar que estrategias diversas de proyectos (según se trate de fomento de redes empresariales, clusters o proyectos de desarrollo territorial) logran también resultados diferentes tanto en materia de innovaciones como en acceso a mercados.

En segundo término hay que insistir en que los PIP que se centran en la creación de redes empresariales logran vínculos con nuevos clientes y la creación de canales de comercialización con alto nivel de apropiabilidad de los beneficios resultantes, lo cual estimula procesos de innovación de producto y procesos productivos. De otro lado, los PIP que se orientan al desarrollo de clusters y sistemas productivos territoriales alcanzan resultados significativos en relación con la creación de nuevas capacidades productivas o comerciales, incrementando el valor agregado de las cadenas productivas mediante la incorporación de bienes colectivos territoriales.

La tercera conclusión es que las diferencias de estrategia de los PIP no son excluyentes, sino complementarias. Los PIP centrados en la creación de redes empresariales generan beneficios apropiables por un número limitado de empresas, lo cual induce cambios en sus conductas y capacidades competitivas. De otro lado, los proyectos de clusters y sistemas productivos territoriales permiten la generación de bienes colectivos casi públicos, lo que constituye una oportunidad potencial para un número mucho más amplio de empresas, actores e instituciones locales que pueden beneficiarse de ello.

De todo esto cabe inferir la complementariedad de las tres estrategias posibles de PIP, los cuales no quedan adscritos de forma rígida a una estrategia, sino que en cada caso concreto incorporan aspectos diversos en función de las características, necesidades e intereses de los actores e instituciones territoriales respectivos. De esta forma encontramos proyectos con énfasis en uno u otro de los tres lineamientos estratégicos, esto es, según se trate de proyectos centrados en la formación de redes, clusters o proyectos de desarrollo territorial, lo cual, plantea diferencias importantes en las fases de diseño y puesta en marcha de los mismos relativas a las modalidades de coordinación, liderazgo e incentivos.

La cuarta conclusión se refiere a las estrategias adoptadas por los PIP para alcanzar la sostenibilidad de las actividades y resultados de la integración productiva, un objetivo que trata de asegurarse a través de diferentes instrumentos. También aquí es importante la distinción estratégica de los proyectos ya que cuando predomina una lógica de negocio, como es -por lo general- el caso del fomento de redes empresariales, la sostenibilidad depende del logro de resultados económicos; mientras que en los proyectos de clusters y sistemas productivos territoriales prevalece la lógica de desarrollo de capacidades locales, poniéndose el énfasis en la generación de consenso entre los actores y la formación de capital social.

En este sentido, el análisis de la experiencia de los PIP en materia de sostenibilidad permite identificar el diferente papel de los actores público y privado que participan en los proyectos. La principal función de los/as empresarios/as involucrados/as es, naturalmente, la de asegurar el sentido de los negocios y adoptar las decisiones fundamentales relativas a la producción y los mercados; mientras que el sector público o de fomento debe preocuparse principalmente de la generación de nuevas capacidades y servicios que por sus altas externalidades no pueden ser desarrollados desde una lógica de mercado. Se trata, en suma, de la construcción de entornos territoriales favorables a la competitividad empresarial o, dicho de otra manera, la creación de "territorios competitivos".

Finalmente, una quinta conclusión puede anotarse, relacionada con el importante rol de la formación de recursos humanos según las necesidades advertidas en cada proyecto y territorio concretos. Entre los diferentes recursos humanos involucrados en los PIP los responsables del diseño de políticas de fomento (*policy makers*) y los ejecutores de las acciones colectivas son, sin duda, los más relevantes. Esto muestra la importancia de su formación, una cuestión que no es simple, ya que entre los responsables públicos hay que diferenciar, a su vez, el nivel de responsabilidad de gobierno en el que se encuentran, ya sea en el nivel central del Estado o en responsabilidades de gobierno regional o local. Los materiales formativos en uno u otro caso deben incluir matices bien diferentes ya que sus perspectivas y lógicas de funcionamiento no siempre son coincidentes. No hay, pues, itinerarios formativos comunes y todo ello debe, además, combinar las presentaciones de tipo teórico o conceptual con la presentación de, y la visita a, experiencias prácticas en terreno. El desarrollo de materiales pedagógicos específicos y su difusión en talleres y cursos es, pues, una actividad que debe ser promovida de forma decidida por las instituciones públicas o de fomento.



## Objetivos del Módulo 5

- Mostrar la capacidad de los Proyectos de Integración Productiva para la introducción de innovaciones y para facilitar el acceso a mercados.
- Señalar la importancia de las innovaciones de carácter institucional y la creación de espacios de coordinación para la mejora de la competitividad empresarial y territorial.
- Mostrar los diferentes aspectos relativos a la sostenibilidad de los proyectos de integración productiva.
- Mostrar los factores críticos de los proyectos de integración productiva, así como las principales lecciones aprendidas de la experiencia de dichos proyectos.

## UNIDAD 5.A: ÁREAS DE INTERÉS EN LOS PROYECTOS DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

1. Capacidad de los Proyectos de Integración Productiva para la introducción de innovaciones.
2. Capacidad de los Proyectos de Integración Productiva para facilitar el acceso a los mercados.

### OBJETIVOS DE LA UNIDAD 5.A:

- Mostrar la capacidad de los Proyectos de Integración Productiva para la introducción de innovaciones y para facilitar el acceso a mercados.
- Señalar la importancia de las innovaciones de carácter institucional y la creación de espacios de coordinación para la mejora de la competitividad empresarial y territorial.
- Diferenciar las economías de escala y las economías de gama o de variedad.

### CAPACIDADES A LOGRAR:

Al término de esta unidad usted será capaz de:

- Conocer la capacidad de los proyectos de integración productiva para la incorporación de innovaciones en la mentalidad de los actores y en la esfera institucional para la creación de instancias público privadas de coordinación.
- Conocer la capacidad de los proyectos de integración productiva para la innovación de productos y procesos productivos.
- Conocer la capacidad de los proyectos de integración productiva para facilitar el acceso a los mercados.

## UNIDAD 5.A:

# ÁREAS DE INTERÉS EN LOS PROYECTOS DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

Las principales áreas de interés en la evolución de los Proyectos de Integración Productiva (PIP) se refieren a su capacidad para<sup>1</sup>:

- Generar *innovaciones*, es decir, incorporar nuevos conocimientos en los productos, procesos u organización productiva de las empresas e instituciones participantes en las acciones colectivas emprendidas.
- Acceder a *mercados* más exigentes, como pueden ser las grandes cadenas de distribución o los mercados de exportación.
- Mejorar la *sostenibilidad* de los proyectos.
- Mejorar el acceso al *crédito*.

En la práctica no hay proyectos que se orienten exclusivamente a sólo una de estas áreas. Normalmente, las diferentes áreas son parte de estrategias más complejas que poseen matices diversos.

### 1. Capacidad de los Proyectos de Integración Productiva para la introducción de innovaciones

En el contexto de esta Guía de Aprendizaje, denominamos *innovación* a la incorporación de nuevos conocimientos en los productos, procesos productivos u organización de las empresas e instituciones participantes en las acciones colectivas emprendidas por los proyectos de integración productiva. Esto significa que se considera innovación la elaboración de nuevos productos, la introducción de nuevas tecnologías, o la incorporación de nuevas modalidades de organización productiva, de gestión empresarial o de coordinación de los actores locales. La capacidad de captar, introducir y difundir nuevos conocimientos en la base productiva y tejido empresarial de cualquier territorio o país es un factor fundamental de la competitividad del mismo.

>>1 La elaboración de este módulo se basa, en gran medida, en la investigación realizada a mediados de 2006 por Marco Dini, Carlo Ferraro y Carolina Gasaly en el marco de una actividad conjunta entre el FOMIN y la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.

Si bien es cierto que la identificación de los mercados debe guiar siempre la actividad productiva (principio de orientación por la demanda), la identificación de mercados por sí sola no es suficiente para construir una base sólida para el incremento de la productividad y competitividad empresarial, ya que ello conlleva actuaciones de reingeniería asociativa e institucional desde los respectivos ámbitos territoriales donde se localizan las empresas.

En un contexto como el actual, con superiores exigencias competitivas y un cambio de paradigma tecnoeconómico que redefine las formas óptimas de producción, gestión y organización tanto en las empresas como en todo tipo de organizaciones e instituciones, públicas o privadas, la introducción de innovaciones se ha convertido en un tema central en esta sociedad del conocimiento.

La innovación se basa en el despliegue de procesos de aprendizaje en los cuales la interacción entre los diferentes actores es una cuestión clave. Por ello, la existencia de relaciones empresariales y el frecuente encuentro y diálogo entre empresas, clientes y proveedores de un lado, y entre empresas e instituciones territoriales de apoyo, de otro, se ven facilitados a través de la existencia de redes de empresas o el fomento de *clusters*, todo lo cual hace posible la difusión de experiencias, buenas prácticas y, en suma, información estratégica empresarial. Asimismo, la complementación de las capacidades productivas permite alcanzar volúmenes mayores de producción, al posibilitar la incorporación de tecnologías más productivas.

Un **SISTEMA DE INNOVACIÓN** es una red interactiva compuesta por:

- \* Empresas de distintos tamaños integradas en un "cluster" o agrupamiento sectorial de empresas,
- \* Relaciones entre dichas empresas dentro del "cluster",
- \* Instituciones de educación superior e investigación vinculadas al sector productivo,
- \* Laboratorios de I+D (públicos, privados o mixtos) y Agencias de transferencia de tecnología,
- \* Cámaras y Asociaciones Empresariales,
- \* Centros de Formación de Recursos Humanos,
- \* Departamentos y agencias gubernamentales.

Lundvall, B (ed.): *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. London, 1995.

Es importante señalar que la interacción espontánea que caracteriza a muchas concentraciones de empresas no es suficiente para generar una integración plena de capacidades y conocimientos. Para eso se requiere una base de confianza suficientemente sólida, junto a una voluntad explícita de colaboración, y reglas y modalidades de coordinación que permitan el desarrollo de acciones colectivas en este sentido (Schmitz, 1995).

### Ejercicio 5.1

Pensando en su propio territorio, señale usted las organizaciones que –en su opinión– podrían conformar un sistema territorial de innovación. Explique razonadamente su respuesta, por favor.

Entre los resultados alcanzados por los proyectos de integración productiva en materia de innovación hay que destacar la existencia de:

- **Cambios importantes en la mentalidad de los actores.** Se refiere a cambios significativos y permanentes en la visión, opinión y actitud de los actores involucrados, especialmente empresarios, sobre los diferentes aspectos de la articulación productiva e institucional.
- **Innovaciones institucionales y creación de espacios de coordinación.** Se refiere al logro de resultados novedosos en materia de *gobernanza*, esto es, coordinación de los actores de los respectivos sistemas



productivos, lo cual incluye la creación o consolidación de organizaciones colectivas, la creación o fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre instituciones, y la adecuación del marco normativo.

- **Innovación en los procesos productivos.** Se refiere a la incorporación de nuevos conocimientos que mejoran las capacidades instaladas en la elaboración de los productos o la comercialización de los mismos. En su mayoría se trata de innovaciones al interior de las empresas pero incluyen también, en ocasiones, procesos productivos realizados entre empresas, en experiencias incipientes de especialización en determinadas fases de producción.
- **Innovación de producto.** Se refiere a mejoras permanentes en productos, lo que incluye la incorporación de nuevos materiales, mayor contenido en servicios de moda y diseño y la fabricación de nuevos productos.
- **Innovación de las funciones de la cadena productiva.** Se refiere al desarrollo de nuevas funciones o servicios productivos antes no incluidos en la cadena productiva local.

#### Ejercicio 5.2

Lea detenidamente los diferentes resultados alcanzados por los proyectos de integración productiva en materia de innovación y reflexione sobre actividades sustantivas que podrían promoverse en su territorio a fin de incorporar elementos de innovación relacionados con la competitividad empresarial y territorial.

### 1.1 Innovación en la mentalidad de los actores

El cambio en la mentalidad de los actores es uno de los resultados más importantes de los proyectos de integración productiva. Asimismo, la generación de una base de confianza mutua que permita el intercambio de información, de recursos y experiencias, constituye una condición necesaria para cualquier acción colectiva. A ello contribuye, fundamentalmente, el pleno entendimiento o convicción sobre las ventajas de las actuaciones colectivas empresariales.

En relación con lo anterior hay que introducir una nota de prudencia sugerida por algunos de los operadores de los proyectos (en especial, el equipo del PIP de Córdoba) que señalan, por un lado, lo difícil que resulta producir cambios significativos en los paradigmas empresariales y, por otro, la persistencia de conductas oportunistas inclusive entre grupos que han alcanzado un cierto nivel de confianza y ciertos éxitos en las acciones colectivas.

No obstante, muchos actores que han participado en proyectos de integración productiva registran entre sus logros más significativos los cambios que observan en el discurso y en el comportamiento de los actores locales con los cuales han establecido nuevas rutinas de colaboración. A continuación se describen algunos de estos procesos.

Un primer ámbito de innovación en la mentalidad empresarial tiene que ver con la visión estratégica que las empresas tienen de sí mismas y de su sector. En este caso, el cambio principal consiste en el desarrollo de una mentalidad empresarial que incorpora una atención sistemática a la evolución de la demanda del mercado y a la planificación de la actividad productiva, como muestran los PIP de agroindustria de INCAE, la red de confecciones de la República Dominicana, el PIP lácteo de Nicaragua, las cadenas electrónica y olivícola de Córdoba y el PIP del Vino de Uruguay

En proyectos con microempresas se requiere también un esfuerzo orientado a la valoración de la actividad de este tipo de empresarios/as y de su rol como productores, a fin de fortalecer su autoestima y su confianza en una perspectiva de desarrollo tanto individual como colectiva, tal como muestra el PIP de la cadena caprina de Córdoba en Argentina.

También hay que destacar el hecho de que en algunos PIP la visión de los actores no se haya limitado a las características y potencialidades del cluster correspondiente, sino que se haya ampliado al desarrollo del sistema productivo territorial en que dicho cluster se inserta. Este es el caso del PIP de la cadena caprina de Córdoba, al incorporar la atención sobre aspectos sociales y medioambientales de la comunidad local; del PIP de Atuntaqui en Ecuador, al desarrollar una planificación estratégica local involucrando a las distintas áreas sociales y culturales del municipio, y diseñar su feria comercial con la participación de los distintos sectores (comercio, turismo, transporte, etc.); y del APL de Lencería de Nova Friburgo y el PIP de Tijuana en México, al concebir los programas de innovación como un proceso transversal que interesa a toda la comunidad, además de los clusters y sectores productivos locales.

Finalmente, la innovación en la mentalidad de las personas que participan en los PIP incluye también la idea del trabajo asociativo y la importancia de la adquisición de confianza en la dinámica asociativa como instrumento de competitividad, tal como muestran el PIP de confección de Perú, la cadena electrónica de Córdoba y el PIP lácteo de Nicaragua (Dini, Ferraro y Gasaly, 2006b).

#### CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA

En términos metodológicos hay que destacar que la construcción de confianza es un proceso permanente que se desarrolla a lo largo de todas las etapas de los proyectos de integración productiva, evolucionando hacia estadios de creciente complejidad en los cuales los niveles de confianza adquiridos en las etapas anteriores son puestos a prueba en la realización de iniciativas más complejas y de mayor riesgo que los integrantes del proyecto maduran en las fases siguientes del proceso.

### 1.2 Innovación institucional y creación de espacios de coordinación

Un segundo ámbito de innovación se refiere al cambio en el entorno institucional. Este se refiere principalmente a:

- Creación de nuevas organizaciones colectivas;
  - Creación de redes institucionales de apoyo y de instancias de coordinación interinstitucional;
  - Modificación del marco normativo.
- a) **Creación de nuevas organizaciones colectivas.** Las organizaciones creadas en el contexto de los PIP son relativamente heterogéneas, encontrándose: (i) entidades compuestas exclusivamente por empresas orientadas al desarrollo de sus propios negocios (el Cluster del Mueble de Santiago de los Caballeros en la República Dominicana); (ii) asociaciones empresariales orientadas al desarrollo del sector en su conjunto (como, por ejemplo, la Cámara Olivícola de Córdoba, que hoy preside el ámbito nacional de concertación de políticas del sector privado con el sector público (Foro Olivícola Nacional); e (iii) instituciones que agrupan organizaciones colectivas de distintas índole que operan en la misma comunidad con finalidades aún más generales (el cluster de Rivas, ONUDI Nicaragua).

### CREACIÓN DE NUEVAS ORGANIZACIONES

Un ejemplo interesante de lo anterior es dado por las instituciones creadas en un caso, por la red de empresas productoras de muebles del PIP de República Dominicana y, en otro, por las entidades que impulsan el conglomerado de productores de plátanos de Rivas, en el proyecto cluster de ONUDI Nicaragua.

En el primer caso, la entidad, denominada Cluster del Mueble Inc., es una organización sin fines de lucro que reúne a veinte empresas de la ciudad de Santiago de los Caballeros, en la República Dominicana. Su misión se relaciona con la mejora de la competitividad de sus integrantes y sus principales líneas de acción son: gestionar iniciativas comerciales mancomunadas, coordinar la participación de las empresas integrantes en licitaciones, circular información y garantizar los derechos de los diseños para los muebles del catálogo común.

En el caso de Rivas, la institución creada por el PIP de ONUDI es también una entidad sin fines de lucro y también se denomina cluster, pero es de naturaleza completamente distinta. Los integrantes de esta entidad son las asociaciones que agrupan a las empresas productoras de la zona de Rivas y Ometepa. Sus principales finalidades son generar bienes colectivos que apuntan a aprovechar oportunidades o solucionar cuellos de botella que interesan a toda la comunidad productiva de plataneros como, por ejemplo, el transporte, la asistencia técnica y el riego, entre otros.

- b) **Creación de redes institucionales de apoyo y de instancias de coordinación interinstitucional**, a fin de facilitar el acceso de las empresas participantes en el PIP a los recursos y conocimientos disponibles en el entorno institucional.

En algunos casos la construcción de estos nuevos organismos es el producto de una acción reactiva, esto es, constituye una respuesta a las necesidades que las empresas han ido encontrando en el desarrollo de sus estrategias. Tal el caso del Cluster Córdoba Technology (CTC) que promovió la creación de un Instituto de formación de ingenieros (ITC), integrado por seis universidades y el CTC<sup>2</sup>. En otros casos la promoción de redes institucionales de apoyo ha sido fruto de una acción deliberada desde el inicio de la estrategia del PIP, como sucede en los PIP lácteo de Nicaragua, Uva Isabella de Colombia, CENTRIS de Tijuana y Lencería de Nova Friburgo.

En ambos casos, sin embargo, las estrategias de coordinación interinstitucional han permitido cambios significativos y permanentes en el entorno institucional, generando modificaciones reglamentarias para la asignación de fondos a proyectos innovativos de grupos de empresas, en el primer caso, o innovando la legislación ambiental, en el segundo.

### DESARROLLO DE RELACIONES Y CONTACTOS

Mediante una acción sistemática para el desarrollo de contactos y relaciones interinstitucionales, el PIP de Córdoba ha logrado tejer un entramado espeso de relaciones entre los sectores atendidos y aquellas entidades que podrían contribuir a su desarrollo. En una reciente evaluación de este esfuerzo para la construcción de lazos fuertes o débiles, los técnicos del Proyecto han identificado 115 entidades contactadas (de las cuales 44 son reparticiones gubernamentales).

En el contexto de esta estrategia de desarrollo de relaciones interinstitucionales, uno de los efectos logrados por el PIP de Córdoba ha sido la modificación de la política de créditos del Fondo Tecnológico Argentino para incluir como beneficiarios a Cámaras Empresarias que prestan servicios tecnológicos a sus socios.

>>2 Las citas relativas a los proyectos de integración productiva de Córdoba, Argentina, han contado con la colaboración de Martín Dellavedova y Félix Mitnick.

En los casos de acciones explícitamente incluidas en el diseño de los PIP, estas actividades han conducido a la conformación de instancias específicas de coordinación interinstitucional tales como el Comité Asesor del proyecto de Uva Isabella, la red soporte en el PIP de Tijuana, y el Conselho da Moda en el cluster de lencería de Nova Friburgo. Estas instancias de coordinación han surgido con el objetivo de analizar las perspectivas estratégicas de los respectivos clusters, coordinar las distintas instituciones que operan en la zona, y promover proyectos de beneficio colectivo, entre otros aspectos.

#### EL CONSEJO DE LA MODA DE NOVA FRIBURGO

El Conselho da Moda de Nova Friburgo (Brasil) es el organismo constituido por los representantes de los principales actores del cluster local de lencería para elaborar y coordinar la estrategia de desarrollo competitivo de este sector.

En el Conselho participan entidades empresariales (FIRJAN y DINDIVEST), entidades de capacitación y fomento (SEBRAE, SENAI y UERJ), entidades gubernamentales (la Prefectura, MDIC, SEDER/RJ) y entidades de crédito (BNDES y Banco de Brasil).

El Conselho discute los temas estratégicos, acordando entre todas las entidades participantes una línea común de acción. La gestión de las iniciativas es responsabilidad de los Comités Técnicos en que hay una representación directa y mayoritaria de los empresarios. Dichos comités están organizados por funciones (Comité de Comercio Exterior, de Medio Ambiente, de Crédito y Tribuciones, etc.). En todas sus sesiones participa un representante del Conselho que contribuye a garantizar la unidad y coherencia de las acciones con el plan estratégico.

En el PIP de Nicaragua, la actividad realizada se integra con la institucionalidad definida por la política de descentralización del Estado en la que se contempla la constitución de comisiones productivas municipales y Comités Departamentales de Desarrollo. En este caso, las principales contribuciones del proyecto han consistido en estimular la participación activa de los empresarios y formar las competencias teóricas y metodológicas de las personas que integran dichas instancias de coordinación en materia de economía local, clusters y redes empresariales.

#### LA FORMACIÓN DE COMISIONES MIXTAS EN NICARAGUA

Las instituciones que impulsan el desarrollo de los clusters de calzado, cerámica y muebles de Masaya y Los Pueblos, en Nicaragua, han formado comisiones mixtas en las que se han integrado líderes empresariales, representantes de las instituciones de fomento y miembros de entidades de educación técnica o superior. En fases distintas de su proceso de constitución y consolidación, estas instancias de coordinación han sido reconocidas y oficializadas por los respectivos Consejos Municipales como instancias de coordinación y promoción de los sectores productivos representados.

Uno de los proyectos actualmente en discusión entre los promotores de estas iniciativas, es la creación de un programa permanente de formación, denominado Escuela de Desarrollo Local, dirigida a los líderes comarcales, empresarios y técnicos municipales, para estimular un lenguaje común, entregar herramientas de análisis y planificación y estimular una participación más activa y propositiva de los actores locales en la formulación de propuestas y proyectos.

En términos generales, parece que la generación de funciones de alto valor añadido con externalidades significativas ha llevado al desarrollo de instancias de coordinación compuestas por muchos actores, con distintas visiones y lógicas operativas, como es el caso de los comités impulsados por el PIP de ONUDI en Nicaragua, las instancias de coordinación del PIP de Uva Isabella en Colombia, la cadena caprina en Córdoba y el APL de lencería de Nova Friburgo, en Brasil.

#### LA COORDINACIÓN DEL PROYECTO DE UVA ISABELLA, COLOMBIA

Para la ejecución del Proyecto de Uva Isabella se creó una alianza estratégica denominada Consorcio Uva Isabella integrada inicialmente por seis entidades (CorpoGinebra, Corporación Biotec, CeniUva, Cámara de Comercio de Cali, Proexport, Fundación Carvajal), y se seleccionó a la Fundación Carvajal como Unidad Ejecutora del proyecto.

El objetivo central del consorcio ha sido fortalecer la capacidad de auto organización de los productores y apoyar su posicionamiento en la economía de la región.

CorpoGinebra, por ser la asociación que reúne a los productores, es la entidad central de este proceso. Al comienzo del proyecto contaba con 22 integrantes. Al momento de la evaluación final (mediados de 2005), ya sumaba 235 socios, de los cuales 119 individuales, 79 a través de formas asociativas y 37 prestadores de servicios.

##### Misión de CorpoGinebra

Organización de origen comunitario, no gubernamental, sin ánimo de lucro, que contribuye al desarrollo integral, sostenido y participativo de las comunidades rurales del municipio de Ginebra y municipios vecinos.

##### Visión de CorpoGinebra

Empresa líder en el desarrollo económico y social de las comunidades rurales del centro del Valle del Cauca, con identidad corporativa a nivel local, nacional e internacional. Propicia alianzas productivas y sociales y fomenta el liderazgo con visión de empresa social.

También es interesante resaltar el hecho de que algunos PIP que nacieron como proyectos de redes empresariales, sin una clara proyección hacia la generación de iniciativas de desarrollo institucional, hayan incursionado finalmente en este campo, como en el PIP de República Dominicana donde la estrategia de creación de redes institucionales buscó consolidar el posicionamiento del proyecto, ampliar las oportunidades de negocio y solucionar problemas legales relacionados con su forma jurídica.

Asimismo, en el caso de México, las empresas de las redes impulsadas por el PIP, interesadas en el desarrollo de una estrategia competitiva basada en la innovación, se asociaron, con apoyo de la entidad ejecutora del proyecto, COFOCE, con algunas universidades de la zona, un instituto para la innovación de producto y una institución técnica sectorial. La particularidad de esta experiencia es que se promueve una instancia formal de coordinación de las entidades citadas, la cual se encarga de movilizar la financiación para el programa de investigación, siendo titular de las eventuales innovaciones que se logren desarrollar y patentar a través del esfuerzo colectivo.

**c) Modificación del marco normativo.** Las modificaciones principales se refieren a normas ambientales (en los APL de Ubá y San Antonio de Padua, Brasil), y normas de productos, como la denominación de origen de un queso típico en el PIP lácteo de Nicaragua, y el establecimiento de normas técnicas en el PIP de Uva Isabella, Colombia. También se pueden mencionar la participación del PIP de Córdoba en la reglamentación de la ley nacional de software y en la generación de una marca de calidad territorial para el sector forestal industrial, y para otras actividades del territorio en el que se desenvuelve el grupo asociativo.

La elaboración de normas requiere un trabajo participativo importante para la definición de los estándares, ya que debe enfrentar reacciones diversas de los actores implicados, lo cual hace complejo y lento el proceso de construcción de consenso y de participación en las instancias específicas de coordinación de los numerosos actores e instituciones implicados (empresarios, gremios, instituciones locales y nacionales de fomento, centros de investigación, laboratorios, etc.).

Las principales dificultades parecen estar relacionadas, en este caso, con la capacidad de gestión de estos nuevos instrumentos y con la generación de una estrategia colectiva que permita transformar estas normas en herramientas útiles para el desarrollo competitivo de las empresas de estos clusters.

**Ejercicio 5.3**

¿Cuál es su opinión acerca de la importancia de las innovaciones socioinstitucionales orientadas a la creación de instancias de coordinación para el desarrollo de proyectos de redes de empresas, clusters y competitividad territorial? Explique razonadamente su respuesta, por favor.

**1.3 Innovación en los procesos productivos**

Las innovaciones en procesos productivos pueden ordenarse en cinco grupos:

- a) Proyectos que tratan de alcanzar estándares mínimos de producción mediante la introducción de buenas prácticas manufactureras o agrarias. Es el caso de los PIP de agroindustria de INCAE, el de la certificación de producción orgánica, el de normas de calidad del software y de normas de seguridad eléctrica en el PIP de Córdoba, Uva Isabella de Colombia, PIP lácteo de Nicaragua, PIP de confecciones Atuntaqui, PIP de confecciones Perú y PIP de muebles de República Dominicana.

**LA INTRODUCCIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS EN EL PROYECTO DE UVA ISABELLA**

El proceso de ajuste de tecnología tuvo como punto de partida el trabajo desarrollado por Ceniua sobre los problemas de producción identificados y priorizados participativamente con los productores. A partir de ahí se estructuró una oferta tecnológica con especial énfasis en la integración de diez prácticas de producción limpia acordes a las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) y las Buenas Prácticas Manufactureras (BPM).

Otros dos ejes de este componente fueron el sistema de información geo-referencial creado por el proyecto para ayudar a regular la producción y generar registros para la trazabilidad del producto; y la mejora de las capacidades de los técnicos locales en metodologías de extensión y en la integración de las labores técnicas del cultivo con los apoyos en gestión socio empresarial, permitiendo optimizar el proceso de acompañamiento y fortalecimiento de los agricultores y sus organizaciones.

Entre los principales resultados del proceso, destacan los siguientes:

- ✓ Un Sistema de Aseguramiento de la Inocuidad (SAI) diseñado e implementado por el 23% de los socios de CorpoGinebra. El modelo del SAI de la cadena productiva de la Uva Isabella promueve la adopción de un enfoque basado en procesos que buscan obtener productos inocuos y sistemas de producción que no generen riesgos para el medioambiente y para la salud de los trabajadores, unos objetivos que son consistentes con los principios y lineamientos de las BPA que, una vez implantados, evaluados, ajustados y validados, garantizan la inocuidad de la Uva Isabella, el cumplimiento de los criterios de calidad y los requisitos de las normas nacionales e internacionales.
- ✓ Una Norma Técnica Colombiana (NTC 5321) Uva Isabella ratificada por el ICONTEC. Dicha norma fue divulgada a un grupo importante de los actores de los diferentes eslabones de la cadena productiva como son los comercializadores, la industria, proveedores de insumos, representantes de las asociaciones de productores y de las empresas de prestadores de servicios y de técnicos y profesionales de la región.
- ✓ En cultivos establecidos de 3 -5 años la productividad media pasó de 10 toneladas por Ha en el 2001 a 14 toneladas por Ha en el 2005 (lo que equivale a un aumento del 40%); y en cultivos de 5-10 años, la productividad promedio pasó de 22 toneladas por Ha en el 2001 a 28 toneladas por Ha en el 2005 (lo que supone un aumento del 30%).
- ✓ 42 facilitadores (14 profesionales, 5 técnicos locales, 8 líderes locales o Técnicos Agricultores Extensionistas, 10 pasantes) capacitados, con especial énfasis en la educación de adultos, transferencia de tecnología, formulación, gestión y seguimiento a proyectos, entre otras.

*Informe de evaluación elaborado por Ecodesarrollo y Gestión Ltda., 30 agosto 2005.*

#### EL CLUSTER LÁCTEO DE CHONTALES, NICARAGUA

En el caso del cluster lácteo de Chontales, en Nicaragua, la introducción de Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) o Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) en las empresas productoras de leche o en las empresas de acopio y procesamiento ha sido un requisito básico para mantener abierta la posibilidad de exportación de estos productos.

Dos de las instituciones que han desempeñado un rol clave en este ámbito han sido, por un lado, el Instituto de Desarrollo Rural, que ha proporcionado recursos y técnicos para la actividad de capacitación y asistencia técnica; por otro, el equipo ONUDI que ha contribuido a insertar estas actividades en una estrategia más amplia de desarrollo competitivo del sector.

Entre las principales dificultades encontradas, los impulsores de estas iniciativas señalan:

- (i) el bajo nivel de preparación técnica y empresarial de las personas involucradas, especialmente entre los productores del sector primario, para los cuales se han tenido que elaborar métodos específicos de enseñanza;
- (ii) las tendencias estructurales del mercado de la leche que, a causa de un crecimiento significativo de los precios internacionales de la materia prima, tiende a estimular conductas oportunistas que desincentivan la aplicación de buenas prácticas de producción y manufactura. Con respecto a este último punto, los productores del cluster han impulsado una campaña en contra de los productores informales y el mercado negro.

- b) Proyectos que han impulsado la unificación de procedimientos y técnicas productivas para realizar ventas en conjunto de la producción de las empresas asociadas, como en el caso de confecciones Perú, agroindustria de INCAE y planta de envasado conjunto de productores de aromáticas de Córdoba.
- c) Proyectos que promueven la incorporación de nuevas tecnologías, como el CAD de Atuntaqui, la planta de secado solar de aromáticas y el robot de soldadura en el PIP de Córdoba, el sistema de información geográfico en el PIP de Uva Isabella en Colombia, la introducción de nuevos insumos (pastos mejorados en la cadena ganadera del PIP de Córdoba), la mejora de los insumos en las actividades de curtiduría y cerámica en Guanajuato, o la creación de nuevas empresas con mejor tecnología, como los casos del PIP lácteo de Nicaragua y el de confecciones de Perú.

#### LA CREACIÓN DEL CENTRO DE DISEÑO EN ATUNTAQUI, ECUADOR

En el proyecto de promoción del cluster de confecciones de Atuntaqui se puso en marcha un centro de diseño y patronaje. La tecnología de diseño asistido por computador permite reducir el tiempo y aumentar la eficiencia de los procesos de corte reduciendo al mismo tiempo el desperdicio de tela.

Algunas empresas del cluster negociaron con las empresas proveedoras de estos equipos e instalaron estas tecnologías en sus empresas. La negociación conjunta les permitió realizar un ahorro del 37% del valor del equipo, equivalente aproximadamente a unos 12.000 USD, y recibir una licencia gratis del software para fines educativos. Gracias a sus volúmenes de producción, estas empresas lograron un uso eficiente de la tecnología.

La mayoría de las empresas del cluster, sin embargo, tienen volúmenes mucho más reducidos de producción que no justifican la incorporación en cada planta de tecnologías de diseño y patronaje, pues los equipos quedarían ociosos la mayor parte del tiempo.

Para resolver este problema y permitir que estas empresas también accedieran a esta tecnología, la Cámara de Comercio de Atuntaqui, con el apoyo de la Municipalidad y el Proyecto PIP, instaló un Centro CAD que vende servicios de diseño y patronaje a las empresas del cluster. Actualmente el centro está funcionando en un local de la Cámara y entrega servicios a empresas mediante el cobro de una tarifa por servicios.

Colaboración de María del Carmen Burneo, coordinadora del Proyecto cluster de ONUDI en Ecuador.

- d) Desarrollo de habilidades y de relaciones comerciales de las empresas participantes en los PIP, logro de economías de escala y desarrollo de la imagen o marca de productos, aspectos que son tratados en el siguiente epígrafe relativo a las innovaciones de producto.
- e) Por último, también puede señalarse la existencia de cambios en la organización del proceso productivo, como el ocurrido en la red de muebles de la República Dominicana, en la cual se incorporó una innovación en la división de las funciones en la cadena productiva, sobre la base de una especialización de las empresas de la red en las distintas fases de producción.

#### 1.4 Innovación de producto

En la introducción de innovaciones de producto pueden diferenciarse, de un lado, la generación de nuevos productos (como se puede apreciar en el PIP de la cadena caprina de Córdoba o en la producción de vegetales del PIP regional de INCAE Centroamérica) y, de otro, la introducción de nuevas tendencias de la moda, como en el APL de lencería de Nova Friburgo, el PIP del cuero en Guanajuato, los nuevos diseños de muebles, ropa y productos en paja de Caranday en Córdoba y la artesanía en Guatemala.

En este segundo grupo, cabe destacar la importancia de la relación con los clientes para la transmisión de las tendencias y gustos de los consumidores, mediante la entidad ejecutora que opera como intermediaria comercial, como es en el caso del PIP regional de artesanía en América Central. Asimismo, también hay que señalar los efectos que la incorporación del concepto de colección tiene sobre las modalidades de gestión de las empresas, incentivando el desarrollo de capacidades de planificación e impulsando la consolidación de relaciones de colaboración con proveedores de insumos, para garantizar materiales, colores y diseños adecuados con la antelación suficiente, como puede apreciarse en el APL de lencería de Nova Friburgo. Se puede citar, finalmente, el diseño de envases para productores caprinos y productores de plantas aromáticas del PIP de Córdoba.

##### PROYECTO REGIONAL DE ARTESANÍA EN AMÉRICA CENTRAL

Este proyecto apunta a promover el desarrollo de la competitividad de empresas de artesanía de Honduras, Guatemala y Nicaragua, mediante la promoción de relaciones de colaboración entre tres empresas de comercialización que venden productos de artesanía en el mercado de Estados Unidos y artesanos de los tres países mencionados.

Mediante su contacto con la demanda, los intermediarios identifican tendencias y gustos en materia de diseños, técnicas, materiales y empaque. Esta información es traspasada a maestros artesanos de los respectivos países, con los que se adaptan diseños y productos tradicionales, se perfeccionan las técnicas productivas y se mejora el empaque. Con estos insumos, dichos maestros organizan la producción de varias decenas de productores, contribuyendo a la modernización de sus conocimientos empíricos.

De acuerdo con un balance preliminar, los productores que se han beneficiado con estas actividades son alrededor de mil, lográndose hasta la fecha la elaboración de aproximadamente 134 colecciones de nuevos productos y ventas por casi dos millones de dólares.



### 1.5 Innovación en las funciones de la cadena productiva

Varios PIP han puesto en marcha innovaciones relevantes que han contribuido a agregar valor a la cadena productiva local mediante la generación o consolidación de nuevas funciones productivas. En algunos casos, el desarrollo de dichas funciones ha supuesto la creación de nuevos emprendimientos, los cuales han recibido -en ocasiones- aportaciones del sector público, como la compra de una empaedora en el PIP agroindustrial de Guatemala, financiada por el Ministerio de Agricultura; la instalación del Centro CAD en la Cámara de Comercio de Atuntaqui, en el PIP confecciones de Ecuador; y la instalación de una máquina de envasado de aromáticas por una parte y de un robot de soldadura, por la otra, financiadas por el Estado, en el PIP de Córdoba. También son parte de este grupo las empresas de servicios constituidas con el apoyo del PIP de Uva Isabella de Colombia y la Red de Comercio Justo impulsada por la cadena caprina en Córdoba, Argentina. En estos casos, con subsidios públicos o no, las actividades se rigen por criterios de rentabilidad de mercado, con alto grado de apropiabilidad de los beneficios para las empresas participantes.

En otros casos, las empresas impulsoras de los PIP han llevado a cabo inversiones generadoras de bienes públicos locales o externalidades positivas territoriales, como es el caso del Programa de Formación por Competencias impulsado por la cadena de software del PIP de Córdoba, y la dotación de infraestructuras básicas (caminos y electrificación) y la escuela láctea puestos en marcha en el cluster de Chontales, Nicaragua.

#### EL PROGRAMA DE FORMACIÓN POR COMPETENCIAS, CÓRDOBA, ARGENTINA

El Programa de Formación por Competencias (PROFOCO) es en la actualidad una institución independiente que opera con el apoyo del Ministerio de Trabajo de la Nación, el gobierno de la provincia de Córdoba y el sector tecnológico cordobés.

Dicho programa ha empezado a dictar cursos para formar técnicos en el sector informático de la localidad, de acuerdo con los estándares establecidos en la norma de competencia elaborada en la fase de diseño del Programa.

En esta etapa clave del proceso resultaron decisivos, por un lado, la acción de estímulo y coordinación realizada por el Proyecto PIP de Córdoba, ejecutado por la Agencia de Desarrollo Local (ADEC) y, por otro, la colaboración activa de numerosos líderes empresariales que, además de apoyar económicamente las actividades preliminares de investigación, pusieron a disposición sus ingenieros y sus conocimientos personales para la elaboración de las normas de competencia que orientan la estrategia de formación que actualmente se está desarrollando. Se espera que para final de 2007 el PROFOCO haya capacitado a más de 1.200 técnicos.

Igualmente, en otros PIP se ha impulsado la formación de recursos humanos para fortalecer la capacidad de gestión de las estrategias de desarrollo territorial de los actores locales, como la escuela para formar técnicos en desarrollo local impulsada por el PIP lácteo de Nicaragua; o para la adquisición de competencias sectoriales específicas, como el programa de mejora de las Escuelas Técnicas de Atuntaqui, el programa de diseño de la Universidad de Córdoba, o la vinculación con las universidades del APL de Ubá, en Brasil.

**EL PROGRAMA PARA LA CALIFICACIÓN DE LAS ESCUELAS TÉCNICAS DE ATUNTAQUI, ECUADOR**

Una de las debilidades del cluster detectada en los análisis iniciales realizados por el equipo del Proyecto se relacionaba con la falta de operarios y operarias calificadas. En la localidad hay escuelas técnicas y centros artesanales que preparan a los jóvenes en los rudimentos del trabajo de confección. Sin embargo, entre estos centros de capacitación y los empresarios locales existía desconfianza recíproca y nula colaboración. Para romper este círculo vicioso y crear una práctica de diálogo y colaboración entre estos actores que permitiese valorar las capacidades instaladas y generar un proceso paulatino de mejoras continuas en las actividades formativas, el proyecto PIP, con el apoyo de la Municipalidad, elaboró una estrategia articulada en los siguientes puntos:

- ✓ Equipamiento de los centros de formación.
- ✓ Actualización de los conocimientos de los profesores.
- ✓ Actualización del proceso formativo y de los materiales didácticos.
- ✓ Establecimiento de instancias de coordinación entre empresarios y centros de formación.
- ✓ Pasantías a maestros del Centro Artesanal Teodoro Wolf en talleres industriales de confección.
- ✓ Pasantías de estudiantes del Centro Artesanal Teodoro Wolf en empresas afiliadas a la Cámara de Comercio del municipio, como institución piloto en estas innovaciones.

La realización de esta estrategia contó con la participación de varios actores locales. Por ejemplo, la Alcaldía realizó inversiones para equipar uno de los centros de maquinaria de coser para la práctica de los alumnos; la Universidad Católica del Norte realizó cursos de formación de los docentes y la Cámara de Comercio de Atuntaqui coordinó una comisión de educación para tratar los temas de la formación de competencias y las pasantías en las empresas.

**Ejercicio 5.4**

Resuma los argumentos que le parecen más relevantes en relación con la incorporación de innovaciones de producto y de proceso productivo, incluyendo asimismo los cambios en las funciones de la cadena productiva.

**1.6 Síntesis sobre la capacidad de incorporación de innovaciones por parte de los Proyectos de Integración Productiva**

Para concluir este apartado dedicado a la capacidad para incorporar innovaciones por parte de los PIP, hay que resaltar que la diferencia de estrategias en los mismos (esto es, según se trate de fomento de redes empresariales, clusters o proyectos de desarrollo territorial) conlleva, lógicamente, resultados de innovación diversos. En este sentido, la generación de nuevas funciones productivas o servicios, así como las innovaciones institucionales son generadas básicamente por los proyectos de desarrollo territorial o los de fomento de clusters. Por el contrario, las innovaciones de proceso productivo y de producto son más comunes y se registran tanto en los PIP de redes empresariales como en los de cluster y proyectos de desarrollo territorial.

Sin embargo, la lógica de la introducción de innovaciones es diferente en el caso de los proyectos de redes empresariales respecto a los otros dos tipos de PIP (proyectos de clusters y de desarrollo territorial). En el primer caso, el proyecto resulta especialmente eficaz en la identificación y transmisión de señales de mercado para el resto de las empresas de la red. A partir de ello, la red puede apoyar a las empresas participantes a llevar a cabo los ajustes necesarios para adecuar las capacidades productivas individuales a los requerimientos de los mercados identificados.

Sin embargo los proyectos de clusters y los de desarrollo territorial resultan más adecuados para el desarrollo de estrategias de diversificación de la oferta productiva basadas en la identificación y valoración de las diferencias históricas, culturales, étnicas o naturales de los ámbitos territoriales respectivos. En estos casos se trata de estrategias más complejas que tratan de generar bienes colectivos, generalmente relacionados con la imagen del producto local, como es el caso del vino de exportación de Uruguay, las confecciones del PIP de Atuntaqui, Ecuador, o la difusión de la imagen de Córdoba como centro de diseño de muebles, como polo tecnológico y como proveedor de productos campesinos. Llamamos a estos bienes de carácter colectivo ya que no son apropiables individualmente, ni tampoco mediante las redes empresariales, ya que pueden ser potencialmente apropiables por cualquier integrante del cluster o del sistema productivo territorial.

#### LA PROMOCIÓN DE LA IMAGEN DEL CLUSTER DE CONFECCIÓN DE ATUNTAQUI

Uno de los objetivos que se propusieron los actores locales promotores del desarrollo del cluster, consistió en posicionar a nivel nacional la imagen de la ciudad como polo productivo y comercial de confecciones. Con este objetivo, la Cámara de Comercio de Atuntaqui y el Municipio de Antonio Ante pusieron en marcha dos acciones relevantes: por un lado, invirtieron conjuntamente con apoyo de las empresas locales en la realización de campañas de publicidad especialmente en Quito y en las ciudades más grandes del país; por otro, crearon y consolidaron ferias locales de confecciones en carnaval y en el verano.

La Feria de Carnaval 2007 tuvo 100.000 personas en los cinco días de realización. Se presentaron 25 *stands* del sector textil, 40 del sector artesanal, 20 gastronómicos y 10 de servicios varios, todos ellos organizados por pequeños productores. Adicionalmente se presentaron 200 productores de la localidad.

Según datos de la Cámara de Comercio de Antonio Ante, se estima que durante los días de la feria se vendieron productos por un valor aproximado entre 1,5 y dos millones de dólares. Esta feria se realizó en la ciudad, por lo que implicó un gran esfuerzo conjunto para el ordenamiento, organización y desarrollo del evento de parte de varios actores institucionales productivos y sociales de la localidad, entre ellos, el Municipio, las Cámaras de Comercio y Producción, los gremios de producción, muchas empresas del sector turístico y de servicios, la policía y la población de Atuntaqui.

La feria de verano es más pequeña. A ella asistieron, en el año 2007, aproximadamente 40.000 personas durante los cuatro días de feria. Se presentaron 250 expositores de los cuales 60 fueron del área textil.

En la actualidad, Atuntaqui es reconocido como ejemplo de desarrollo local por otros municipios, así como por entidades gremiales de otras localidades, autoridades de gobierno y representantes de instituciones públicas y privadas de fomento.

*Colaboración de María del Carmen Burneo, coordinadora del Proyecto ONUDI de Cluster en Ecuador.*

Así pues, la identificación de estos elementos de diferenciación, y el desarrollo de estrategias competitivas que permitan a la comunidad territorial crear y aprovechar estas ventajas, son procesos participativos que el PIP contribuye a poner en marcha y a administrar, estimulando la participación de los actores locales, apoyando la formación de competencias en estas materias y facilitando la creación de reglas y procedimientos de gestión colectivos.

Siguiendo a Dini, Ferraro y Gasaly (2006b), es posible hacer una síntesis sobre este punto:

- Pese a la heterogeneidad de los PIP, no cabe duda que la mayoría de ellos muestra una intensa actividad de innovación, que incluye desde cambios de mentalidad, actitud y conducta de los actores empresariales, hasta la incorporación de tecnologías de proceso y producto. Las innovaciones en la mentalidad de los actores y en los procesos productivos se presenta en los tres tipos de proyectos (redes, clusters y proyectos de desarrollo territorial).

- Algo menos frecuente pero muy significativo es el hecho de que varios proyectos han impulsado innovaciones que contribuyen al desarrollo de valor agregado de la cadena productiva local, generando funciones productivas nuevas y nuevos servicios, con altas externalidades en algunos casos. Este tipo de innovaciones se concentra casi exclusivamente en los proyectos tipo cluster y de desarrollo territorial.
- Las innovaciones de producto y proceso parecen responder a dos lógicas distintas. De un lado, hay innovaciones que responden a señales claras y explícitas por parte de los mercados y en este caso los proyectos de redes empresariales pueden facilitar la puesta en marcha de las acciones asociativas oportunas sin gran dificultad. De otro lado, hay situaciones en que las señales del mercado no son tan claras ni directas y los proyectos deben impulsar mecanismos de coordinación con entidades e instituciones locales, a fin de fortalecer la competitividad mediante el desarrollo de clusters y sistemas productivos territoriales.
- Finalmente, cuando un proyecto pasa de una modalidad de innovación a otra, modifica su estrategia competitiva, transitando de una visión de promoción de redes empresariales hacia una estrategia de desarrollo de cluster o del territorio en su conjunto. Esto parece mostrar la complementariedad entre los diferentes enfoques estratégicos de los PIP.

## 2. Capacidad de los Proyectos de Integración Productiva para facilitar el acceso a los mercados

La capacidad de acceder a los mercados y de mantener su posicionamiento en ellos es la principal finalidad de las estrategias competitivas de las empresas. Tal como es sabido, las mayores exigencias existentes en los mercados contribuyen a estimular procesos de modernización empresarial (Porter, 1991). De este modo, las iniciativas orientadas a mejorar el acceso de las empresas a los mercados constituyen también un tipo determinado de innovación, la cual se trata de forma separada por la relevancia del tema en la estrategia de las empresas.

Las microempresas y Pymes suelen tener dificultades para acceder a mercados exigentes (como los de las grandes cadenas de distribución o los mercados externos), debido a la demanda de mayores volúmenes de producción que dichas empresas de pequeña dimensión no pueden atender de forma aislada. De ahí que las acciones colectivas que incorporan los proyectos de integración productiva permiten enfrentar estos problemas mediante la complementación de ofertas individuales.

Los resultados alcanzados por los Proyectos de Integración Productiva en relación con el acceso a los mercados pueden clasificarse en cuatro categorías (Dini, Ferraro y Gasaly, 2006b):

- Desarrollo de capacidades comerciales conjuntas.
- Eficiencia en los mercados.
- Logro de economías de escala y economías de gama.
- Acceso a nuevos mercados, nuevos clientes, nuevos diseños y nuevos productos.

## 2.1 Desarrollo de capacidades comerciales conjuntas

El desarrollo de capacidades comerciales conjuntas incluye aspectos tales como la creación de una imagen comercial común, la realización de estudios de mercado, la participación en ferias y misiones comerciales, o el establecimiento de puntos de venta e instituciones comercializadoras de forma conjunta.

En todos estos casos se aprecia una reducción de costos por la realización de actividades de promoción comercial conjunta. Actividades de esta naturaleza pueden apreciarse en los proyectos de la red de muebles y la red de confecciones de la República Dominicana, el PIP de confecciones de Perú, el PIP regional de artesanía en América Central, las cadenas electrónica, caprina, de aromáticas, olivícola y de muebles de Córdoba, el PIP del vino en Uruguay, el PIP de Uva Isabella, Colombia, los APLs de Brasil y el PIP de confecciones de Ecuador.

### LA RED DE EMPRESAS DE MUEBLES DE SANTIAGO DE LOS CABALLEROS, REPÚBLICA DOMINICANA

La red de empresarios del mueble, constituida por el Proyecto de Integración Productiva ejecutado por la Asociación de Industriales de la Región Norte (AIREN), está integrada por 66 empresas. Veintidós de ellas han dado vida a una entidad denominada Cluster del Mueble Inc., que ha sido legalmente reconocida como una entidad colectiva con la facultad de operar a nombre y por cuenta de las empresas integrantes.

Dicha empresa canaliza pedidos de clientes a las empresas, asigna trabajos según un procedimiento consensuado y transparente de gestión de la información, garantiza la autoría de los diseños de las distintas empresas miembro de la entidad, comparte información sobre materiales, y supervisa los estándares de calidad de los productos comercializados de forma colectiva, entre otros.

Entre los principales resultados alcanzados desde 2003 a 2007 se registran los siguientes: reducción de un 33% de los costos de los insumos adquiridos de forma colectiva; 225.000 US\$ de exportación (lo que supone un aumento del 50%); y 15% de crecimiento de la productividad.

Las giras o misiones comerciales y la participación en ferias nacionales e internacionales son actividades centrales en el desarrollo de los negocios, así como la realización de estudios de mercado y consultorías especializadas, que forman parte sustantiva del diseño de las estrategias comerciales involucradas en los proyectos y requieren, al mismo tiempo, la mejora en el acceso a información estratégica sobre las tendencias de los mercados y el comportamiento de los competidores. Todo ello muestra la necesidad de contar con servicios especializados en materia de comercialización de los productos, lo cual puede verse facilitado para las microempresas y Pymes mediante este tipo de acciones conjuntas.

En lo relativo a la creación de una imagen territorial del producto destacan los PIP del vino en Uruguay y de Atuntaqui en Ecuador, los cuales han desplegado un interés especial por dotar a su territorio de una imagen asociada a sus actividades productivas. Igualmente, este interés se advierte en los APLs de Ubá y Nova Friburgo en Brasil, y en el PIP de la cadena electrónica de Córdoba, en Argentina, al colaborar en la consolidación de la imagen de polo tecnológico de la ciudad. En el mismo PIP se está trabajando para consolidar una imagen de muebles de diseño. De otro lado, también la publicación en portada de la revista Times ha supuesto un importante impacto en cuanto a la consolidación de una imagen territorial para el PIP de artesanía de Guatemala (Dini, Ferraro y Gasaly, 2006b).

La generación de espacios colectivos para la comercialización también ha permitido la instalación de puntos de venta en común así como la formación o consolidación de empresas comercializadoras mancomunadas, como en el PIP de curtiduría de Guanajuato en México, el PIP de Uva Isabella en Colombia, la red de confecciones de Perú, y el PIP de INCAE en Guatemala, entre otros. También hay casos de empresas que se asociaron para la compra conjunta de insumos o para presentarse de forma conjunta a licitaciones, como la red de confecciones de Perú y la red de muebles de la República Dominicana.

Todo ello ha permitido la reducción de los costos financieros que se hubieran requerido a nivel individual, así como la complementación de la oferta productiva de las diferentes empresas y el logro de nuevas economías de escala, como el caso de los curtidores de Guanajuato que, con el apoyo del PIP, lograron abrir una central comercializadora en China.

Otras acciones colectivas que también apuntan a fortalecer las capacidades de comercialización mediante actividades mancomunadas, aunque a una escala menor, son la gestión colectiva de pequeños pedidos en la red de muebles de República Dominicana y la venta en común de los productos de las empresas de las redes de confecciones de Perú y Atuntaqui, Ecuador.

También la red de comercio justo utilizada en el proyecto de la cadena caprina en Córdoba demostró ser una experiencia de interés, al tener acceso a otros mercados, facilitando una comercialización directa por parte de los productores, logrando con ello mejores precios e incrementando la capacidad de negociación de los productores con los intermediarios tradicionales. Algo similar puede señalarse en el PIP de Uva Isabella en Colombia, donde la venta a través de la comercializadora común, más allá de los volúmenes comercializados, ha permitido el desarrollo de capacidades de negociación en los mercados de venta del producto y la consolidación de su imagen comercial.

En los proyectos de la red de confecciones de Perú, el PIP de INCAE en Guatemala, los APLs de Sebrae, Brasil, la cadena de caprinos de Córdoba y el PIP lácteo de Nicaragua, la disminución de intermediarios y la capacidad de negociar de manera directa con los clientes ha permitido una mejora de precios y de márgenes de beneficio de los productores.

#### VENTAJAS DE LAS ACCIONES CONJUNTAS DE COMERCIALIZACIÓN

En el caso de la cadena caprina de Córdoba por ejemplo, la actividad conjunta en el área de la comercialización (y en particular la construcción de una red alternativa de comercio justo) ha permitido mejorar la capacidad de negociación con los intermediarios, acrecentando el precio de venta de los cabritos.

Un fenómeno parecido se ha verificado por efecto de la acción conjunta de comercialización realizada por la asociación CorpoGinebra que reúne a más de 200 productores de Uva Isabella. Mediante esa acción conjunta, el precio de la uva con los intermediarios ha experimentado también una subida apreciable.

La posición conjunta permite también una negociación mucho más eficaz para la compra de insumos, como lo muestra el caso de la cadena electrónica de Córdoba, donde se estimó un ahorro aproximado de un millón de dólares anuales por la adquisición de insumos de forma colectiva.

El desarrollo de todas estas mejoras en la comercialización de los productos ha tenido, a su vez, una incidencia favorable en la reorganización de la capacidad productiva de las empresas participantes en los PIP. En algunos proyectos esto se ve reflejado en una significativa disminución de los tiempos de entrega de los pedidos, como en el caso del PIP de INCAE de Guatemala, donde el cumplimiento de las medidas sanitarias les permitió liberarse de la necesidad de realizar las pruebas de laboratorio, contribuyendo de ese modo a una disminución del tiempo requerido para llegar a los puntos de venta en los mercados finales. Asimismo, hay que destacar, en este mismo sentido, la mejora que los sistemas de registros de venta han tenido para ordenar la información manejada por las empresas y aligerar la gestión de las mismas, como ha ocurrido en la red de confecciones de Perú y el PIP de CENTRIS en Tijuana, México.

## 2.2 Eficiencia en los mercados

Los resultados en materia de eficiencia de mercado, según señalan Dini, Ferraro y Gasaly (2006b) pueden verse en las iniciativas de formalización de empresas y negocios. Es el caso del PIP de Uva Isabella, en el que se formalizaron nuevas empresas prestadoras de servicios, facilitando con ello un mayor control de los procesos por parte de los productores. La formalización de los negocios significó también en este mismo proyecto, el establecimiento de tratos formales y contratos escritos entre clientes y proveedores. Todo ello permite situar a productores y empresarios en una posición más fuerte para el establecimiento de negociaciones, como lo muestran, igualmente, el PIP de muebles de la República Dominicana y los APLs de SEBRAE, Brasil.

### EL CANAL DE COMERCIO JUSTO CONSTRUIDO POR LA CADENA CAPRINA DE CÓRDOBA

Una experiencia distinta fue la impulsada por la cadena caprina del PIP de Cadenas Productivas de Córdoba. En este caso, para modificar las relaciones con los intermediarios que tradicionalmente compraban los cabritos en las fincas de los pequeños ganaderos, el Proyecto apoyó el esfuerzo de las asociaciones de productores caprinos de la localidad atendida para la creación de una red de comercio justo.

La Red fue constituida en 2002 por la Asociación de Productores del Noroeste de Córdoba (APENOC) y la Unión de Campesinos de Traslasierra (UCATRAS). Su mercado principal es la ciudad de Córdoba que se encuentra a varias horas de auto de las localidades de producción. Los voluntarios de las asociaciones se encargan de identificar clientes mediante una red informal de contactos, mail y llamadas telefónicas; retirar los cabritos y llevarlos a faenar, envasar y transportar la carne a los clientes, garantizando la conservación en frío del producto. Mediante un fondo rotatorio constituido con el apoyo del Proyecto, la Red de Comercio Justo puede pagar el 70% del costo al momento del retiro del cabrito y el restante 30% al momento de la venta, reduciendo así los problemas de liquidez.

En la actualidad esta cadena logra comercializar un porcentaje bastante reducido de la producción global (se estima un 3%), sin embargo, su presencia ha permitido reequilibrar las relaciones comerciales con los intermediarios a favor de los ganaderos. De acuerdo con un reciente estudio sobre la cadena caprina, entre 2002 y 2006, tanto el precio de venta del cabrito como el precio pagado al productor, se han incrementado en un 100%

*Instituto de Administración, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, 2007.*

La alianza con los clientes es otra estrategia de interés, ya que permite acceder a componentes de información estratégica que orientan procesos de innovación en las empresas, lo cual se advierte tanto en las actividades agroindustriales (PIP de Uva Isabella y Proyecto de agroindustria de Centroamérica), como en las actividades manufactureras (red de confecciones de Perú o de la República Dominicana) o las de artesanía (PIP de Guatemala).

Para alcanzar estos resultados en el área comercial, las empresas participantes en los PIP tuvieron que estandarizar sus procesos productivos, acrecentar sus niveles de calidad, introducir controles sanitarios, reducir los tiempos de entrega, mejorar el control de ventas y potenciar sus capacidades logísticas, entre otros aspectos. Ello ha significado, como se señaló, la incorporación de innovaciones sustantivas, en especial, en los procesos productivos y los productos locales.

### 2.3 Logro de economías de escala y economías de gama

Las *economías de escala* se refieren a la existencia de rendimientos crecientes en la actividad productiva vinculados al incremento de la escala de las operaciones, logrando con ello mayor eficiencia y menores costes unitarios. Estos rendimientos crecientes a escala son posibles cuando el volumen de producción total es grande y se lleva a cabo en series amplias, para lo cual las empresas deben unir esfuerzos y orientarse hacia grandes mercados.

Por su parte, las *economías de gama o de variedad*, se obtienen a partir de apuestas productivas orientadas hacia la diferenciación de los productos, generalmente a través de estrategias empresariales basadas en la calidad productiva y la adecuada identificación de los correspondientes segmentos de mercado.

Las compras conjuntas de mayores volúmenes de insumos, negociados de forma mancomunada, permiten el logro de *economías de escala*, como en los casos de la red de Muebles y la red de Confecciones de la República Dominicana; la cadena electrónica y la cadena caprina de Córdoba; y el PIP del Vino de Uruguay, entre otros. En términos de *economías de gama*, la venta de colecciones realizada en el APL de Nova Friburgo y en los PIP de la República Dominicana y de Ecuador, han implicado transformaciones significativas en los procesos productivos, estimulando a los empresarios a alcanzar mejores niveles de calidad, estandarización del producto y especialización.

#### VENTAJAS DE LAS ECONOMÍAS DE ESCALA

El aumento de la productividad y el descenso de los costes medios que suele lograrse con la ampliación de la escala de producción puede explicarse por dos motivos principales: una mayor especialización de los factores, lo que resulta factible por el progresivo incremento de las cantidades que se emplean de los mismos; y la posibilidad de usar medios de producción mejores y más eficientes.

Un detalle mayor de estas ventajas proporcionadas por las economías de la producción en gran escala pueden señalarse a continuación:

- \* Aprovechamiento de las ventajas de la división y especialización del trabajo.
- \* Empleo de máquinas especiales en operaciones específicas, lo que resulta inalcanzable para empresas pequeñas, ya que el precio del servicio de esas máquinas resulta prohibitivo cuando se trata de un número reducido de unidades del producto.
- \* Aplicación de ciertos dispositivos técnicos sólo utilizables cuando se produce en grandes cantidades o en la cadena de montaje.
- \* Utilización de los residuos y desperdicios convertibles en productos secundarios o subproductos, lo que no resulta rentable en plantas pequeñas.
- \* Uso de medios de producción y empleo de recursos humanos de calidad.
- \* Acceso a servicios de laboratorios de investigación y experimentación, capaces de descubrir instrumentos, métodos de trabajo y nuevos productos.
- \* Reducción de los precios de ciertos recursos productivos (como materias primas o servicios de transporte), que pueden comprarse más baratos si se adquieren en grandes cantidades.

A estas fuentes de ventajas de economías de la producción a gran escala cabe añadir las que origina la integración productiva que es, en definitiva, una de las consecuencias de la producción en gran escala.

Francisco Zamora (1980): *Tratado de Teoría Económica*, FCE, México.



## 2.4 Acceso a nuevos mercados, nuevos clientes, nuevos diseños y nuevos productos

El acceso a nuevos mercados y nuevos clientes o el mejoramiento de las relaciones con mercados y clientes ya establecidos, son resultados que aparecen en gran parte de los PIP aquí considerados. Estos resultados han sido conseguidos mediante iniciativas de marketing o a través de innovaciones de producto. En el PIP del vino en Uruguay se impulsó la generación de una nueva área de negocio relacionada con la creación de una red de turismo ecológico lo que, a su vez, ha abierto un nuevo espacio de desarrollo comercial, diversificando la actividad empresarial.

Igualmente, hay que destacar las acciones conjuntas orientadas a facilitar la penetración en mercados más exigentes, a través de diferentes estrategias como:

- el establecimiento de convenios con clientes que aseguren la venta de productos (PIP de Uva Isabella, red de confecciones de la República Dominicana, red de confecciones de Perú);
- el establecimiento o consolidación de relaciones comerciales con supermercados (PIP de Uva Isabella y PIP lácteo de Nicaragua);
- la realización de subcontratos con clientes exportadores (PIP de Atuntaqui, Ecuador, y PIP de artesanía de Centroamérica, entre otros);
- la apertura a nuevos mercados mediante productos envasados en origen en el grupo de aromáticas de Córdoba;
- el desarrollo de capacidades de exportación directa, cuyos resultados más significativos se perciben en el PIP de Guanajuato, México, en la cadena electrónica de Córdoba, Argentina, la red de bodegueros de Uruguay, el APL de San Antonio de Papua, el PIP lácteo de Nicaragua y el PIP de ONUDI Atuntaqui, Ecuador.

En algunos casos, estas actividades han generado un impacto positivo mediante el establecimiento de relaciones de subcontratación a nivel local, como en la red de confecciones de Perú y la red de muebles de la República Dominicana, entre otros. No obstante, no todos los proyectos muestran buenos resultados, bien por estrategias inicialmente mal encaminadas o bien por encontrarse en una fase preliminar de procesos que conllevan un horizonte mayor de tiempo para su maduración.

Un ejemplo interesante de resultados que se manifestarán en el mediano largo plazo, es el de la fábrica de *pellets* que están estudiando los empresarios de la cadena forestal industrial de Córdoba. Este grupo ha tomado contacto con inversionistas austriacos para realizar dicha planta con los desechos de la producción forestal y de primera transformación. El Programa PIP apoyó la puesta en marcha de este proceso que, de materializarse, se concretará un par de años después del término del Programa mismo. De concluirse con éxito la negociación actualmente en curso, podrían generarse beneficios económicos para la comunidad local que se estima que, por sí solos, cubrirían la totalidad de recursos invertidos en el Programa de Integración Productiva.

## 2.5 Síntesis sobre la capacidad de los Proyectos de Integración Productiva para facilitar el acceso a mercados

Como señalan Dini, Ferraro y Gasaly (2006b), para alcanzar los resultados en materia de acceso a mercados, los PIP han debido enfrentar factores no siempre favorables a dichos procesos. Conviene resaltar los relativos a la cultura empresarial y el liderazgo, así como la existencia de programas e instituciones de apoyo en el territorio.

Entre los factores que facilitan u obstaculizan los resultados que los proyectos de integración productiva son capaces de conseguir en materia de mercados, hay que destacar la presencia de una cultura empresarial local, la actitud favorable a la asociatividad, el perfeccionamiento de las capacidades productivas y comerciales, y la existencia de liderazgo.

La existencia de una mentalidad y cultura empresarial incluye la convicción sobre la importancia de la orientación por los mercados, un tema que en ocasiones requiere incorporar procesos de aprendizaje ya que no siempre está presente desde el principio en los diferentes actores y proyectos. Una mentalidad de negocios también se ve reflejada en la iniciativa para realizar diagnósticos sobre las capacidades de los productores, como se aprecia en el PIP de curtidores de Guanajuato, México.

Asimismo, la existencia de valores favorables a la asociatividad, como el interés para trabajar conjuntamente y la práctica de la comunicación empresarial, es otro ingrediente necesario para conseguir resultados positivos en el acceso a mercados, sobre todo al buscar un posicionamiento competitivo en mercados más exigentes o para establecer contratos con grandes empresas, como se aprecia en el caso del PIP de Uva Isabella, la red de curtidores de Guanajuato y la red de confecciones de la República Dominicana.

De igual modo, son importantes los procesos que posibilitan el control por parte de los productores de las actividades de comercialización, así como los modos de *gobernanza* que facilitan la transparencia, la imparcialidad y la pertinencia técnica en la toma de decisiones lo cual facilita, a su vez, las acciones comerciales conjuntas.

En relación con los procesos de perfeccionamiento de capacidades productivas y comerciales hay que subrayar la importancia de la capacitación técnica sobre la comercialización de productos y, en particular, sobre la promoción de exportaciones. Asimismo, las condiciones de liderazgo y convicción de los responsables de las unidades ejecutoras de los proyectos, así como la experiencia de las entidades comercializadoras, suelen ser elementos clave para el logro de los objetivos asociativos.

Finalmente, cabe señalar que, aunque la variedad de iniciativas relativas al ámbito comercial es grande, es posible identificar ciertas circunstancias relacionadas con los diferentes enfoques estratégicos de los PIP, esto es, según se trate de redes empresariales, proyectos de clusters o proyectos de desarrollo territorial.

La mejora de las relaciones con clientes suele ser un aspecto central en los proyectos de redes empresariales. También puede observarse que las iniciativas que tratan de fortalecer o acrecentar los mecanismos y canales de comercialización poseen modalidades distintas. De un lado, están las iniciativas con alto grado de apropiabilidad desarrolladas por proyectos de redes de empresas; y de otro, las iniciativas que requieren esfuerzos conjuntos de empresas, instituciones de apoyo y autoridades locales, ya que se orientan a modalidades de comercialización con altos niveles de externalidad.

Por otra parte, las iniciativas de promoción de la imagen comercial, así como las que buscan formalizar las relaciones entre empresas, proveedores y clientes, suelen encontrarse entre los proyectos tipo cluster o en los proyectos de

desarrollo territorial, ambos con altos niveles de externalidad, y que precisan de la participación de numerosos actores locales y visiones integradas sobre la dinámica competitiva territorial.

Como síntesis de este apartado relativo a la capacidad de los PIP para facilitar el acceso a los mercados, pueden detectarse ciertas regularidades (Dini, Ferraro y Gasaly, 2006b):

- De un lado, las relaciones con clientes parecen centrales en los proyectos basados en redes empresariales.
- De otro lado, las iniciativas de promoción de una imagen comercial, así como las que tratan de formalizar las relaciones entre empresas y clientes o proveedores, están concentradas en proyectos de clusters o de desarrollo territorial.

También puede observarse que las actividades que tratan de fortalecer los canales o instrumentos de comercialización tienen modalidades diferentes, ya que hay iniciativas altamente apropiables desarrolladas por grupos de empresas organizadas en redes, con un objetivo común claramente determinado; y otras iniciativas que requieren esfuerzos conjuntos de autoridades locales, líderes empresariales, e instituciones de apoyo, ya que apuntan a desarrollar nuevas modalidades de comercialización con alto nivel de externalidad.





## Evaluación de la Unidad 5.A

La incorporación de innovaciones en el acceso a los mercados es, posiblemente, uno de los aspectos más sustantivos para ampliar la capacidad de retener valor agregado por las empresas de una red, un cluster o un territorio. Tras releer detenidamente lo expuesto en esta unidad didáctica, escriba un resumen sobre las principales ideas que esta lectura le sugiere.

## UNIDAD 5.B: FACTORES CRÍTICOS Y LECCIONES APRENDIDAS

1. La sostenibilidad temporal de las acciones colectivas.
2. Factores críticos de los proyectos de integración productiva.
3. Lecciones aprendidas.

### OBJETIVOS DE LA UNIDAD 5.B:

- Mostrar los diferentes aspectos relativos a la sostenibilidad de los proyectos de integración productiva: sostenibilidad de las acciones conjuntas, sostenibilidad del esfuerzo de promoción y sostenibilidad de las ideas y metodología de la integración productiva.
- Mostrar los factores críticos de los proyectos de integración productiva.
- Señalar las principales lecciones aprendidas de la experiencia de los proyectos de integración productiva.

### CAPACIDADES A LOGRAR:

Al término de esta unidad usted será capaz de:

- Comprender los diferentes objetivos relacionados con la sostenibilidad de los proyectos de integración productiva.
- Conocer los factores críticos de los proyectos de integración productiva.
- Comprender la importancia de la formación de recursos humanos en desarrollo económico territorial.

## UNIDAD 5.B:

# FACTORES CRÍTICOS Y LECCIONES APRENDIDAS DE LOS PROYECTOS DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

### 1. La sostenibilidad temporal de las acciones colectivas

La reflexión sobre la sostenibilidad temporal de las acciones colectivas se refiere a las estrategias adoptadas por los proyectos de integración productiva para dar continuidad a sus actividades más allá del periodo de operación de dichos proyectos. Se trata de un tema complejo, que requiere una visión amplia e integrada de los procesos en marcha en la cual, igualmente, la tipología de PIP debe tenerse en cuenta. Las dos cuestiones a considerar se refieren al objetivo de la sostenibilidad temporal de las acciones y a la forma cómo alcanzarla.

Tal como señalan Dini, Ferraro y Gasaly (2006b), de la investigación realizada sobre los PIP cabe distinguir tres objetivos diferentes de la sostenibilidad y tres métodos distintos que ponen el acento en diferentes aspectos de la misma. Los objetivos se refieren a:

- La **sostenibilidad de las acciones conjuntas** impulsadas por los PIP, cualquiera que sea el tipo de estrategia emprendida (redes empresariales, clusters o proyectos de desarrollo territorial).
- La **sostenibilidad del esfuerzo de promoción** desarrollado por la entidad ejecutora y su equipo técnico para que sigan generando nuevas acciones colectivas después del término del proyecto.
- La **sostenibilidad de las ideas y metodología de la integración productiva** impulsada por los proyectos, lo cual está asociado con el desarrollo y difusión de conocimientos y habilidades para la promoción y gestión de acciones asociativas empresariales. Este tercer aspecto destaca el proceso de aprendizaje y difusión generado por los PIP.

Para lograr estos objetivos los PIP han desarrollado varios métodos, entre los cuales cabe distinguir la capacidad de generar recursos económicos, la puesta en marcha de políticas y programas de desarrollo centrados en el fomento de las acciones colectivas, y la sensibilización y formación de competencias profesionales orientadas al desarrollo de acciones colectivas. En la realidad, las líneas divisorias de estos diferentes métodos no son tajantes y, además, dichos métodos no son excluyentes sino complementarios.

De forma esquemática puede señalarse que las acciones colectivas centradas en la promoción de redes empresariales se han preocupado principalmente de la generación de recursos económicos, mediante el desarrollo de negocios colectivos. Por otro lado, los PIP que han adoptado estrategias más complejas, para el desarrollo de clusters o proyectos de desarrollo territorial, han dedicado mayor atención a la creación de instancias y políticas de coordinación institucional. Finalmente, la continuidad de las ideas, metodologías y enfoques de trabajo se ha centrado principalmente en la sensibilización, la formación de recursos humanos y la creación de capacidad institucional.

Conviene también señalar, como muestran las mejores prácticas internacionales, que el creciente grado de comprensión por parte de los diferentes actores acerca del carácter sistémico de la creación de las ventajas competitivas territoriales, lleva a reconocer por parte del sector público (local, nacional e internacional) la importancia de fomentar la construcción de entornos territoriales competitivos, una cuestión que requiere de inversiones financieras concretas, con el fin de facilitar la dotación de los servicios reales de desarrollo de microempresas y Pymes, como parte fundamental del estímulo de los procesos de integración productiva y de cohesión social en los diferentes territorios.

Es ésta una cuestión que precisa de preinversiones en infraestructuras básicas para el desarrollo que, al igual que en el pasado concedió un papel decisivo a las infraestructuras tangibles (carreteras, autopistas, aeropuertos, puertos, telecomunicaciones, etc.), ahora se hace necesario en este otro tipo de infraestructuras intangibles -pero no menos relevantes- en la actual sociedad del conocimiento, para la creación de "territorios competitivos".

a) La **sostenibilidad temporal de las acciones conjuntas** está relacionada con la cobertura de los costos necesarios para diseñar, llevar a la práctica y hacer el seguimiento de las acciones colectivas, en especial, los gastos de la gerencia del proyecto y del funcionamiento de su estructura operativa, incluyendo los gastos de estudios o asesoría necesarios.

En el caso de redes empresariales el principal estímulo para garantizar la continuidad de las acciones colectivas consiste en el logro de beneficios económicos vinculados a los negocios conjuntos emprendidos por dichas redes. En muchos casos, las redes destinan una parte de estos beneficios para el financiamiento de la estructura técnico administrativa que se encarga de concretar los negocios colectivos. Cuando el volumen de dichos negocios alcanza un tamaño suficientemente grande, se generan recursos suficientes para cubrir el 100% de los costos de operación. Algunas de las redes que han adoptado este mecanismo son la cadena electrónica de Córdoba, la red de muebles de la República Dominicana, CorpoGinebra apoyada por el PIP Uva Isabella, y la red de curtidores del PIP de Guanajuato, entre otras.

Por otra parte, en los proyectos de clusters y de desarrollo territorial los resultados se relacionan no solamente con la generación de un beneficio económico, sino también con el logro de un consenso social sobre las acciones emprendidas. Por ello, dichos resultados buscan la mejora de la posición competitiva del conjunto de empresas del sistema productivo mediante:

- La generación de un ambiente de negocio más favorable, como en el PIP del vino de Uruguay y sus resultados en la mejora de la imagen del país; en la Feria de Muebles del APL de Ubá; o en la relevancia adquirida por el Consejo de la Moda y la feria sectorial promovida por el APL de Nova Friburgo para posicionar al sector.
- La formación de capital social a través de la creación o fortalecimiento de instituciones, el desarrollo y consolidación de las relaciones entre los diferentes actores locales, y la constitución de instancias permanentes y representativas de coordinación de dichos actores, como son las iniciativas de desarrollo institucional del PIP de Uva Isabella, la creación o fortalecimiento de tres entidades en el sector olivícola, dos entidades en el sector hortofrutícola, una en el sector de hardware, una en el sector del mueble y cuatro asociaciones de productores caprinos en el PIP de Córdoba y el PIP lácteo de Nicaragua, así como los esfuerzos de planificación estratégica participativa impulsados en el cluster de confecciones de Atuntaqui, Ecuador.

La creación y puesta en marcha de centros de servicios en el caso de los proyectos de clusters o de desarrollo territorial (para formación de recursos humanos, desarrollo tecnológico o servicios de diseño, por ejemplo), poseen una orientación diferente a la de los proyectos de redes empresariales. En los proyectos de clusters o de desarrollo



territorial los centros de servicios no apuntan a la generación de recursos para la sostenibilidad de las acciones conjuntas, sino a la creación de externalidades y capacidades que se consideran esenciales para el desarrollo de la innovación en el cluster o en el territorio. Este es el caso del APL de muebles de Ubá y del Centro de Diseño del APL de Nova Friburgo, en Brasil.

#### LA SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA DE DISEÑO DE CÓRDOBA

El primer factor a destacar es la participación activa y entusiasta de los profesores de la Facultad de Diseño y de importantes líderes empresariales; en segundo lugar, el compromiso de la Universidad Nacional que trasciende las iniciativas individuales y se ha transformado en política institucional, como demuestra el interés del centro académico para ampliar la iniciativa hacia nuevos sectores tales como calzado, textil, plástico y máquinas herramientas.

Al mismo tiempo, se ha registrado un interés creciente de parte de diseñadores y empresarios. A partir de los resultados alcanzados por algunos de los trabajos realizados en las últimas ediciones del DIMU (diseño de muebles), estos últimos han empezado a considerar esta iniciativa como una herramienta real para mejorar la competitividad, mediante la reducción de costos, la diversificación de productos, el acceso a nuevos materiales, etc.

DIMU además ha logrado el apoyo de entidades auspiciadoras y empresas del sector, como la que apoyó la edición del segundo libro; ha despertado el interés de autoridades públicas y privadas de otras provincias y hasta de programas de integración productiva de otros países. Por último, cabe destacar que la Secretaría de Industria del Ministerio de Economía de la Nación ejecuta un Programa Nacional de Diseño dando una clara señal de la importancia del tema para la institución de gobierno.

En estos dos tipos de proyectos la sostenibilidad de la acción colectiva no se basa en un análisis costo beneficio, sino en la creación de un valor social que es tanto mayor cuanto más amplio es el número de beneficiarios y mayor la conciencia que ellos tienen de la relevancia de la misma. En otras palabras, el factor decisivo para la sostenibilidad de este tipo de PIP está relacionado con el consenso y respaldo político territorial que las iniciativas logran.

No obstante, hay que advertir que existe el riesgo de que esta circunstancia se desvincule de la necesaria orientación hacia el logro de los intereses económicos de los actores empresariales, perdiendo así su orientación primordial. Este riesgo es el que aconseja, según señalan las mejores prácticas internacionales, la constitución de entidades de coordinación de las acciones colectivas de carácter mixto, es decir, público privado, a fin de que la presencia de ambos actores permita asegurar en el medio y largo plazo la orientación primordial de las acciones colectivas emprendidas.

De un lado, la presencia del sector privado empresarial en la gerencia de dichas entidades de coordinación, como es obligado en los Grupos de Acción Local de las iniciativas *Leader* para el desarrollo local en el medio rural en la Unión Europea<sup>3</sup>, trata de evitar las tentaciones de utilización partidista de estas entidades que son respaldadas, a su vez, por asociaciones de desarrollo territorial en las que están presentes los diferentes actores de la sociedad local. De otro lado, la presencia del sector público territorial en dichas entidades de coordinación asegura una institucionalidad mayor en las mismas y, a veces, la dimensión estratégica territorial que no siempre está presente en los colectivos empresariales de pequeña dimensión, a veces muy constreñidos por la necesidad de lograr beneficios en el corto plazo.

- b) La **sostenibilidad del esfuerzo de promoción** desarrollado por la entidad ejecutora y su equipo técnico se alcanza básicamente a través de iniciativas que permitan generar recursos suficientes para financiar los equipos profesionales responsables de la ejecución del proyecto. En este sentido, según la experiencia observada en los PIP objeto de estudio impulsados por el FOMIN a lo largo de los últimos años, la continuidad de dichos equipos técnicos parece estar vinculada a su capacidad para conseguir nuevos proyectos una vez que concluye el apoyo del FOMIN (es este, por ejemplo, el caso del PIP de Uva Isabella en Colombia).

>>3 Puede ver en la sección de Herramientas de este módulo, un resumen sobre la metodología de las iniciativas *Leader* para el desarrollo económico local en el medio rural en la Unión Europea.

El riesgo es que los nuevos proyectos tengan una orientación hacia problemas distintos, dispersando o dilapidando en cierto modo la experiencia anterior en materia de articulación productiva acumulada por dichos equipos profesionales. Naturalmente, la incorporación como política pública del enfoque de los proyectos de integración productiva y su avance hacia el fomento de territorios competitivos, constituiría una forma de evitar dicho riesgo, dando sentido pleno a la actividad impulsora de este tipo de proyectos del FOMIN.

Lamentablemente, este hecho es aún poco alentador en América Latina y el Caribe ya que son pocos los casos en los que este enfoque ha sido reconocido y es financiado con recursos de los presupuestos públicos estatales, regionales o locales, como ocurre en los países desarrollados. En términos estrictos, sólo la experiencia de los APLs en Brasil, la del PIP lácteo de Nicaragua, y la del Programa Chile Emprende aparecen con un grado de reconocimiento como programas de Estado<sup>4</sup>. En el caso de Nicaragua la actividad desarrollada por el PIP ha logrado influir la definición de los lineamientos y contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, que incorpora el concepto de conglomerado que el PIP propone, aunque no ha llegado todavía a asignar una cantidad significativa de recursos para financiar las actividades asociativas, limitándose de esta forma sus impactos y su grado de cobertura.

#### EL CASO DE LA AGENCIA DE DESARROLLO DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA

Una experiencia extremadamente significativa en cuanto a la continuidad de las iniciativas de promoción de la articulación productiva es la de la Agencia de Desarrollo de la Ciudad de Córdoba (ADEC): mediante la Ordenanza 11.232, el Concejo Deliberante de esa ciudad ha creado un fondo destinado a financiar el programa de promoción de la economía local y la competitividad de los sectores productivos que lleva adelante la ADEC. Este programa pretende cofinanciar el diseño y la ejecución de iniciativas que apunten al desarrollo de la competitividad de las empresas.

El elemento más original de este programa consiste en que la cobertura financiera de este fondo se logra mediante la aplicación de una tasa a las actividades comerciales e industriales, de carácter adicional a los montos que actualmente abonan las firmas y que, mientras no se derogue la ordenanza que le da sanción, tendrá carácter permanente (esta imposición adicional con destino específico fue aprobada por los representantes de las Cámaras empresariales que participan en la junta directiva de ADEC). Otro elemento distintivo de este fondo es que las firmas muy pequeñas no deben aportar al mismo, mientras que municipalidad realiza el aporte con recursos propios.

c) Finalmente, la **sostenibilidad de las ideas y metodología de la integración productiva** destaca el proceso de aprendizaje y difusión de conocimientos y habilidades para la promoción y gestión de acciones asociativas empresariales generados por el PIP. En otras palabras, más allá de lo que acontezca con el equipo técnico de la entidad coordinadora o promotora, se logra un importante resultado en términos de sostenibilidad de futuro si las ideas y metodología de la integración productiva son finalmente asimiladas y aplicadas por otras entidades. Algo así fue señalado por los productores de cabritos en el PIP de Córdoba así como en el PIP lácteo de Nicaragua, donde el empoderamiento de los proyectos por parte de los productores respectivos facilitó la sostenibilidad de los mismos.

>>4 En la sección Herramientas de este mismo módulo puede leer una referencia más extensa sobre el Programa Chile Emprende.

El **empoderamiento** es el proceso que hace que las personas involucradas en una determinada iniciativa desarrollen voluntad y capacidad para controlarla y dirigirla de forma directa. Este resultado es fruto del esfuerzo realizado en dos direcciones: de un lado, el desarrollo de conocimientos específicos que en el caso de los Proyectos de Integración Productiva atañen a la asociatividad, sus potencialidades y sus límites, entre otros aspectos sustantivos; y de otro, el fomento de valores, estados de ánimo y voluntad.

Esta combinación de elementos suele caracterizar a menudo a los líderes de los proyectos asociativos, sobre todo, en el caso de empresas de pequeña dimensión. La propensión al diálogo, la cooperación empresarial y el trabajo asociativo son actitudes o competencias que no siempre están presentes entre los dirigentes empresariales, lo cual hace necesario su fomento entre los mismos como parte de las tareas de construcción de entornos favorables a la innovación y los emprendimientos asociativos.

El enfoque de la sostenibilidad de los procesos de desarrollo territorial debe considerar, por tanto, las actividades de sensibilización para fomentar entre los actores e instituciones las ventajas de las actividades asociativas empresariales desde el punto de vista del crecimiento económico, el empleo y el ingreso de la población; así como las actividades de formación para crear competencias sobre las metodologías y herramientas útiles para su promoción. Gran parte de los PIP analizados desarrollaron iniciativas de sensibilización, siendo las actividades de formación menos frecuentes, lo cual lo convierte en un factor crítico, como se señala posteriormente.

Estos aspectos y su vinculación con la sostenibilidad son señalados por distintos proyectos de integración productiva, como en el PIP del vino de Uruguay, donde se subraya la contribución a la sostenibilidad brindada por el proceso de aprendizaje y la metodología incorporada en el trabajo grupal de los empresarios; en el PIP lácteo de Nicaragua, donde predominan las formas participativas de trabajo y programación estratégica, que contemplan la realización de foros, talleres y encuentros en los que se elabora una visión sistémica y se debaten los temas productivos; y en el APL de Nova Friburgo, en el que destaca el aprendizaje basado en un sistema de planeamiento estratégico participativo que permite a las empresas del sector el desarrollo de una inteligencia competitiva que les ayuda a mantenerse en mercados de alto valor agregado. Igualmente, en el PIP de la cadena caprina de Córdoba cabe destacar que el proceso de formación impulsado por el proyecto contribuyó a generar capacidades de gestión y organización que los actores locales comenzaron a desplegar en otros ámbitos como el de la salud en esa comunidad rural.

#### Ejercicio 5.5

La reflexión sobre la sostenibilidad temporal de las acciones colectivas es otro de los temas más relevantes en todo proceso de desarrollo. Después de leer los argumentos expuestos en esta unidad didáctica resume aquellos que le parecen más importantes y argumente su opinión de forma razonada.



## 2. Factores críticos de los proyectos de integración productiva

Los factores críticos son aquellos que inciden, positiva o negativamente, en el éxito de los proyectos. Entre ellos el más importante es el factor humano, ya que el éxito de los PIP se encuentra estrechamente relacionado con el nivel de sensibilidad, el grado de preparación y el tipo de orientación que poseen las personas involucradas en las iniciativas.

### IMPORTANCIA DE LA FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

Tanto la promoción de la innovación, como el desarrollo comercial y la búsqueda de estrategias de sostenibilidad requieren de personas calificadas, tanto en la teoría como en la práctica, con una visión clara de los conceptos y metodologías que sustentan los proyectos de integración productiva. Por esta razón, una parte determinante de la actividad de los PIP apunta a sensibilizar, orientar y preparar a dichas personas, mediante metodologías interactivas capaces de garantizar la realización de los acuerdos básicos subyacentes a las acciones colectivas. Este tema plantea nuevos interrogantes para el diseño e implementación de políticas, ya que concierne a la división de funciones entre el sector público y el privado.

Al respecto, se intuye la necesidad de avanzar hacia proyectos compartidos, donde cada actor debe desempeñar un rol activo y relevante. En particular, la falta de incentivos de mercado para el desempeño de funciones tales como el seguimiento y la sistematización de experiencias, la identificación y difusión de buenas prácticas, la actualización de los instrumentos metodológicos y la generación de herramientas didácticas, parece sugerir la necesidad de una presencia más activa del sector público, al menos en calidad de facilitador, articulador y financiador de estas iniciativas orientadas a fortalecer la competitividad empresarial desde los diferentes territorios (Dini, Ferraro y Gasaly, 2006b).

Otros elementos críticos, también indirectamente relacionados con el factor humano, se refieren a la cultura emprendedora local y las diferencias culturales existentes en los distintos ámbitos territoriales. Asimismo, los costos de transacción y la gestión administrativa de los proyectos, junto con el aseguramiento de un horizonte temporal suficiente para los PIP, son también otros factores críticos.

### 2.1 Recursos humanos

Entre las personas que participan en los Proyectos de Integración Productiva cabe diferenciar distintos actores:

- Empresarios y empresarias,
- Técnicos o profesionales de las entidades encargadas de la ejecución de los proyectos,
- Responsables del diseño de políticas ya sea a nivel nacional o territorial (*policy makers*), y
- Consultores, expertos o especialistas que realizan actividades de prestación de servicios a las empresas e instituciones asociadas en los proyectos de integración productiva.

En el caso de los empresarios/as es clave su apertura al diálogo, la capacidad para el trabajo en equipo, la atención o interés para advertir la dinámica de los mercados, y el interés para la mejora continua en los diferentes aspectos del quehacer empresarial.

En los/as técnicos o profesionales de las entidades encargadas de la ejecución de los proyectos es fundamental sus actitudes y competencias para desempeñar las funciones de animación, diálogo e interacción entre los diferentes actores empresariales y organizaciones o instituciones territoriales.

Por su parte, las principales funciones de los/as consultores, expertos o especialistas que realizan actividades de prestación de servicios a las empresas e instituciones asociadas en los proyectos, son las de formación, asistencia técnica y consultoría a las empresas e instituciones territoriales.

El éxito de los proyectos de integración productiva depende en buena medida de la presencia de un liderazgo claro, así como de la capacidad que estas personas tienen para dialogar, tomar decisiones de forma colectiva y actuar de forma concertada. En algunos casos el municipio desempeña un liderazgo importante, no siempre acompañado de una participación activa de la parte empresarial. En otros, sucede a la inversa, siendo el débil involucramiento de los responsables municipales un obstáculo para el desarrollo de los proyectos.

Las áreas priorizadas por los PIP se refieren a la formación de los promotores de los proyectos, por un lado, y de los responsables en el diseño de políticas (*policy makers*). En este último caso, la formación puede plantearse a un nivel más general y conceptual y menos operativo. En el caso de empresarios/as y consultores, los PIP han desarrollado más bien una función de articulación entre la demanda y la oferta existentes.

Entre las actividades de formación cabe destacar el master organizado por SEBRAE y CEPAL-Chile para la formación de los promotores de los APLs; la actividad de capacitación impulsada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia en los años 2004 y 2005 para la formación de promotores de redes; la formación de promotores de redes y clusters realizada por ONUDI en Nicaragua; y el Diplomado teórico práctico para la formación de promotores de articulación productiva llevado a cabo en la Universidad de Azuay, Ecuador.

#### EL DIPLOMADO SOBRE ASOCIATIVIDAD DE LA UNIVERSIDAD DE AZUAY, CUENCA, ECUADOR

El Diplomado apunta a formar técnicos y profesionales para la promoción de acciones colectivas en el sector productivo. El programa de formación de 250 horas se basa en una visión interactiva del proceso de aprendizaje que promueve la valorización de los conocimientos y las experiencias de los participantes. El enfoque didáctico es teórico práctico y contempla actividades prácticas de promoción de la articulación productiva realizadas bajo la supervisión de expertos de ONUDI.

Es interesante observar que la realización de este curso requirió de una alianza estratégica entre la universidad que impulsó la iniciativa y garantizó la excelencia académica de los cursos impartidos, ONUDI que proporcionó la metodología y supervisó la aplicación de la misma, y la Agencia de Desarrollo de la provincia de Azuay (ACUDIR), que facilitó los contactos con las empresas y garantizó el seguimiento de las actividades asociativas emprendidas por los estudiantes durante la actividad práctica.

El curso, que se dictó por primera vez en 2004 con la formación de 18 estudiantes, fue financiado con la colaboración de USAID.

Estas actividades de formación de recursos humanos son parte de una estrategia integral que debe tener en cuenta las diferentes características e intereses de las personas involucradas en los proyectos. Igualmente, cada actividad formativa debe ser pensada en función de las necesidades y posibilidades de cada localidad, dando así importancia al contexto institucional. Y, por supuesto, las actividades de capacitación deben combinar los elementos teóricos y conceptuales con las metodologías y la experiencia de trabajo en terreno, a fin de que las personas involucradas en los procesos de aprendizaje puedan ver la aplicación de los conocimientos transmitidos y aprender haciendo.

Como señalan Dini, Ferraro y Gasaly (2006a), cada vez aparece con mayor fuerza la necesidad de generar una función formativa permanente que, a partir de las experiencias llevadas a cabo en los distintos territorios, contribuya a

identificar y difundir de forma sistemática las metodologías, los elementos conceptuales fundamentales y las buenas prácticas asociativas. Esta Guía de Aprendizaje trata de orientarse por esta necesidad detectada, a fin de ser un instrumento didáctico que puede ser desarrollado por diferentes entidades de educación superior de forma tanto presencial, como virtual.

## 2.2 Cultura emprendedora local

Otro de los factores críticos importantes tiene que ver con los rasgos predominantes de la cultura empresarial local, esto es, la atención e interés prestados por los emprendedores/as locales a la dinámica de los mercados, la orientación por la demanda, el análisis de competidores y la asunción de riesgos empresariales. En muchos casos, aún suele predominar dentro de las empresas de pequeña dimensión una lógica vinculada principalmente a la actividad productiva (se produce lo que se sabe hacer), sin atención o conocimientos suficientes sobre la certeza de la venta de dichos productos en los mercados. Este desconocimiento de la lógica competitiva y de la atención sobre las necesidades de los clientes es un factor crítico fundamental.

Para el fomento de la cultura emprendedora local algunos proyectos han realizado acciones de capacitación y asistencia técnica, pero lo que parece haber contribuido más al cambio de mentalidad de los actores locales ha sido su exposición directa a los beneficios y problemas de la gestión de nuevas oportunidades de negocios de forma mancomunada.

Otro factor crítico está relacionado con las diferencias existentes en los aspectos culturales en los que se sustentan los procesos asociativos. En el PIP de la red de caprino de Córdoba, Argentina, las características histórico-culturales del grupo, las modalidades de organización de la comunidad local y la existencia de una cultura asociativa en el sector, facilitaron el desarrollo de acciones conjuntas en un clima de confianza y solidaridad. La densidad de la comunicación entre los actores y el nivel de desarrollo del capital social marcan diferencias importantes entre los diferentes proyectos y modifican su propensión a la asociatividad (Dini, Ferraro y Gasaly, 2006a).

### Ejercicio 5.6

¿Cuál es su opinión acerca de la incidencia de los factores culturales en los procesos de desarrollo territorial y fortalecimiento de redes empresariales y clusters?

Exponga razonadamente su respuesta, por favor.

## 2.3 Costos de transacción

Algunos de los elementos que inciden en la generación de costos de transacción son la rotación de las empresas y de los actores participantes en las iniciativas colectivas; la credibilidad de la institución promotora; y el marco normativo y legal que determina el grado de dificultad encontrado por los promotores de las acciones colectivas en el momento de crear empresas mancomunadas.

Un elemento importante para generar un ambiente de confianza y participación entre las empresas participantes de los PIP es la elección transparente de los responsables de ejecutar los proyectos, preferiblemente con participación de los beneficiarios en dicho proceso de elección. Este hecho, unido a las capacidades técnicas, de liderazgo y de comunicación de dichos responsables de la ejecución de los proyectos, favorece la sostenibilidad de los PIP.

Por otra parte, los proyectos orientados al fomento de clusters o sistemas productivos territoriales muestran tiempos más largos para la gobernanza de los mismos y un grado mayor de incidencia de los aspectos políticos territoriales. Efectivamente, en presencia de mecanismos de gobernanza colectiva que dependen de la participación de diferentes actores, las dinámicas de decisión son más lentas ya que se suelen basar en la toma de decisiones por consenso. Esto hace que la capacidad de respuesta esté condicionada por estos elementos, debiendo respetar estos tiempos, lo cual puede entrar en colisión con la dinámica de mercado que exige respuestas rápidas. La separación de organismos ejecutivos de gestión de los comités de tipo consultivo o estratégico puede agilizar, sin embargo, estos procesos de decisión, sin perder el espacio necesario para el debate y la discusión de los temas relevantes.

De todos modos, la coordinación institucional entre los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas (nacional, regional y local) y entre los diferentes departamentos sectoriales de las mismas, así como la cooperación entre el sector público y el sector privado son temas críticos, sobre todo, en los proyectos que se orientan al desarrollo de sistemas productivos locales.

Las capacidades para abordar modalidades de trabajo conjuntas maduran, pues, en tiempos diferentes y si bien los temas vinculados con el desarrollo de estas capacidades y la creación de confianza son importantes, deben estar unidos a la obtención de recursos. De igual modo, cuando las modalidades de gobernanza incluyen varias instituciones, suelen surgir temas ligados al protagonismo de las mismas, así como problemas políticos cuando la instancia local no coincide políticamente con las instancias regional o nacional.

#### 2.4 Gestión administrativa de los proyectos

En la gestión administrativa de los proyectos se aprecia, en ocasiones, una rigidez excesiva en la ejecución del esquema de marco lógico<sup>5</sup>, así como otros problemas de carácter administrativo -como los cambios en el personal directivo del proyecto- los cuales suelen retrasar el inicio de actividades, afectando el desarrollo de las capacidades comerciales de las empresas e instituciones involucradas, como sucedió en el proyecto de artesanía de Nicaragua y en la red de confecciones de la República Dominicana.

En el caso del PIP de la República Dominicana, por ejemplo, fue de importancia clave la decisión de flexibilizar el esquema de ejecución planteado en el documento de proyecto que preveía una secuencialidad de etapas entre la fase inicial de sensibilización, la mejora tecnológica y el desarrollo comercial. En particular, la experiencia ha demostrado que la construcción de confianza es un proceso continuo que se tiene que reafirmar en todas las actividades del proceso y el desarrollo comercial es una parte esencial de los incentivos que motiva a las empresas a incorporarse a acciones colectivas desde el comienzo de la actividad mancomunada.

Asimismo, otro tipo de efectos negativos tienen que ver con la debilidad de las instituciones de apoyo, que no siempre logran respaldar y complementar adecuadamente la labor promotora realizada por los consultores contratados con este objetivo, como muestra la experiencia del PIP de Perú.

Por último, acerca del tiempo de las iniciativas impulsadas por los PIP se observa que:

- Las iniciativas maduran en horizontes de mediano y largo plazo, y requieren que las instituciones que las impulsan estén en condiciones de garantizar continuidad y permanencia. Esto cuestiona

>>5 Puede encontrar una explicación detenida sobre el enfoque de marco lógico en el módulo 6

la visión temporalmente limitada de los proyectos y plantea un desafío importante de adaptabilidad institucional que debería incorporarse al diseño de los proyectos.

- En segundo lugar, la investigación registra la existencia de diferentes velocidades de los procesos de maduración de capacidades entre los diferentes actores vinculados en los PIP, lo cual influye en los resultados y los sistemas de verificación.

En este sentido parece necesario incorporar procedimientos de gestión administrativa que se ajusten a las diferentes realidades productivas y dejen márgenes de adaptabilidad a las estrategias y planes de trabajo, en tiempos y formas que resulten adecuadas a los requerimientos de las estrategias competitivas (Dini, Ferraro y Gasaly, 2006b).

### 3. Lecciones aprendidas

La primera conclusión que puede derivarse del análisis de los proyectos de integración productiva es que dichas acciones colectivas logran alcanzar resultados importantes en materia de innovación y acceso a mercados. Asimismo, las estrategias diversas de proyectos (según se trate de fomento de redes empresariales, clusters o proyectos de desarrollo territorial) logran resultados diferentes tanto en materia de innovaciones como en acceso a mercados.

En segundo término hay que señalar que los PIP que se centran en la creación de redes empresariales logran vínculos con nuevos clientes y la creación de canales de comercialización con alto nivel de apropiabilidad de los beneficios resultantes, lo cual estimula procesos de innovación de producto y procesos productivos. De otro lado, los PIP que se orientan al desarrollo de clusters y sistemas productivos territoriales alcanzan resultados significativos en relación con la creación de nuevas capacidades productivas o comerciales, incrementando el valor agregado de las cadenas productivas mediante la incorporación de bienes colectivos territoriales.

La tercera conclusión es que las diferencias de estrategia de los PIP no son excluyentes, sino complementarias. Los PIP centrados en la creación de redes empresariales generan beneficios apropiables por un número limitado de empresas, lo cual induce cambios en sus conductas y capacidades competitivas. De otro lado, los proyectos de clusters y sistemas productivos territoriales permiten la generación de bienes colectivos casi públicos, lo que constituye una oportunidad potencial para un número mucho más amplio de empresas, actores e instituciones locales que pueden beneficiarse de ello.

De todo esto cabe inferir la complementariedad de las tres estrategias posibles de PIP, los cuales no quedan adscritos de forma rígida a una estrategia, sino que en cada caso concreto incorporan aspectos diversos en función de las características, necesidades e intereses de los actores e instituciones territoriales respectivos. De esta forma encontramos proyectos con énfasis en uno u otro de los tres lineamientos estratégicos, esto es, según se trate de proyectos centrados en la formación de redes, clusters o territorios en sentido amplio, lo cual, como se ha señalado, plantea diferencias importantes en las fases de diseño y puesta en marcha de los mismos relativas a las modalidades de coordinación, liderazgo e incentivos.

La cuarta conclusión se refiere a las estrategias adoptadas por los PIP para alcanzar la sostenibilidad de las actividades y resultados de la integración productiva, un objetivo que trata de asegurarse a través de diferentes instrumentos. También aquí es importante la distinción estratégica de los proyectos ya que cuando predomina una lógica de negocio, como es -por lo general- el caso del fomento de redes empresariales, la sostenibilidad depende



del logro de resultados económicos; mientras que en los proyectos de clusters y sistemas productivos territoriales prevalece la lógica de desarrollo de capacidades locales, poniéndose el énfasis en la generación de consenso entre los actores y la formación de capital social.

En este sentido, el análisis de la experiencia de los PIP en materia de sostenibilidad permite identificar el diferente papel de los actores público y privado que participan en los proyectos. La principal función de los empresarios/as involucrados es, naturalmente, la de asegurar el sentido de los negocios y adoptar las decisiones fundamentales relativas a la producción y los mercados; mientras que el sector público o de fomento debe preocuparse principalmente de la generación de nuevas capacidades y servicios que por sus altas externalidades no pueden ser desarrollados desde una lógica de mercado. Se trata, en suma, de la construcción de entornos territoriales favorables a la competitividad empresarial o, dicho de otra manera, la creación de "*territorios competitivos*".

Finalmente, una quinta conclusión puede anotarse, relacionada con el importante rol de la formación de recursos humanos según las necesidades advertidas en cada proyecto y territorio concretos. Entre los diferentes recursos humanos involucrados en los PIP los responsables del diseño de políticas de fomento (*policy makers*) y los ejecutores de las acciones colectivas son, sin duda, los más relevantes. Esto muestra la importancia de su formación, una cuestión que no es simple, ya que entre los responsables públicos hay que diferenciar, a su vez, el nivel de responsabilidad de gobierno en el que se encuentran, ya sea en el nivel central del Estado o en responsabilidades de gobierno regional o local. Los materiales formativos en uno u otro caso deben incluir matices bien diferentes ya que sus perspectivas y lógicas de funcionamiento no siempre son coincidentes. No hay, pues, itinerarios formativos comunes y todo ello debe, además, combinar las presentaciones de tipo teórico o conceptual con la presentación de, y la visita a, experiencias prácticas en terreno. El desarrollo de materiales pedagógicos específicos y su difusión en talleres y cursos es, además, una actividad que debe ser promovida de forma decidida por las instituciones públicas o de fomento.

Como concluyen Dini, Ferraro y Gasaly (2006a), la necesidad de contar con competencias didácticas en este tema y la importancia de vincularlas con el debate teórico que viene desplegándose sobre los procesos de integración productiva, el análisis de clusters y el desarrollo económico territorial, sugiere que las instituciones de educación superior pueden cumplir un papel relevante en este campo, asegurando en todo caso la vinculación con el mundo empresarial y su experiencia directa en la gestión de este tipo de proyectos basados en el fomento de la competitividad territorial.





## Evaluación de la Unidad 5.B

- Resuma los factores críticos que, en su opinión, tienen mayor incidencia en el éxito de los proyectos de integración productiva.
- Tras la lectura de los aprendizajes observados del funcionamiento de los proyectos de integración productiva, ¿Cuáles serían las recomendaciones que, en su opinión, podrían mejorar el diseño de los proyectos de fomento del desarrollo económico territorial?

## LECTURAS SELECCIONADAS

### Lectura 5.1: EL TRABAJO ASOCIATIVO Y LA DISMINUCIÓN DE LA POBREZA. RESUMEN DE DOS EXPERIENCIAS EN ARGENTINA.

#### Las familias campesinas criadoras de cabras en Córdoba

En el Programa del BID/FOMIN sobre Desarrollo de Cadenas Productivas en la Provincia de Córdoba, Argentina, se trabajó con un conjunto importante de familias campesinas cuya actividad principal es la cría de ganado caprino para su comercialización, lo que complementan con otras actividades productivas a fin de incrementar sus ingresos monetarios y atender el autoconsumo.

La principal fortaleza de estos grupos de productores es la existencia de una gran vocación y experiencia asociativa, movilizada y canalizada a través de las organizaciones que los agrupan. Estos productores se caracterizan por una integración importante entre las explotaciones y las condiciones de vida de la familia, ya que en este caso familia y empresa se funden. De hecho, los problemas de los productores no se limitan a cuestiones productivas y de acceso a mercados, sino que se relacionan con la precariedad de las condiciones de vida, con serios problemas de pobreza, alfabetización, sanidad, acceso a agua potable, electricidad, salud y escolarización. De este modo, cualquier intervención que pretenda alcanzar éxito debe contemplar estos hechos de forma integrada.

Al comienzo del programa se advirtió que la tenencia de la tierra era, además, precaria, ya que muchas familias poseían derechos sobre las tierras que habitaban y trabajaban, pero no disponían de los títulos legales de las mismas. Asimismo, las explotaciones eran rudimentarias y se encontraban escasamente capitalizadas, siendo pequeño el tamaño promedio de las majadas, con una mortalidad elevada de los animales, debido a la ausencia de buenas prácticas y la carencia de medicamentos y conocimiento para el tratamiento de los mismos. Igualmente, la alimentación de los animales era deficiente, tanto por la escasez de buenos pastos como por la imposibilidad de los productores de afrontar los costos de la alimentación suplementaria a sus majadas.

La situación se agravaba dado que la principal fuente de ingresos monetarios de los productores era la venta de los cabritos enfrentando desiguales condiciones en su comercialización, ya que casi el único canal de ventas del ganado era a través de los acopiadores ("cabriteros"), los cuales se aprovechaban de las urgencias económicas de los productores y de su posición monopsonica, para ofrecer bajos precios en la compra del producto.

De este modo, la acción colectiva se presentó como uno de los instrumentos para enfrentar esta desigual situación de los productores, apoyándose la intervención del programa en una estructura institucional de la cadena productiva y en un planteamiento de toma de decisiones "de abajo hacia arriba" a partir de los problemas señalados por los productores, esto es, conducido por la demanda existente. Algunas actividades importantes y sus resultados se sintetizan a continuación.

En relación al problema de la tenencia de la tierra, se contrataron los servicios de abogados para las organizaciones de productores, cuyas funciones esenciales eran la formalización de la tenencia de tierras y la defensa de los productores en los procesos judiciales correspondientes. Asimismo, se colaboró en la adquisición de equipos y en la capacitación de los productores para la contratación y utilización del servicio de medición de los terrenos. Los resultados de estas acciones fueron la formalización de más de 50 predios, la medición de otros tantos y la defensa exitosa en varios litigios.

Respecto a los problemas relacionados con los aspectos productivos se realizaron diversas actividades de capacitación

y asistencia técnica en sanidad, alimentación, reproducción y genética caprina. Se organizaron también campañas de compras comunitarias de alimentos para los animales, y se crearon botiquines veterinarios de uso comunitario, actividad que incluyó la capacitación para el uso de los medicamentos. Como consecuencia de todo ello, la mortalidad animal descendió abruptamente, mejorándose la disponibilidad de leche en las cabras madres.

Asimismo, se brindó capacitación para el desarrollo de nuevos productos y se colaboró en la formación de una red de comercio justo, a fin de incrementar la proporción del valor del cabrito que reciben los productores. Las consecuencias más visibles de esta red fueron la subida del precio percibido por los productores que pasó de 10 ó 12 pesos a 25 ó 30. Igualmente, el desarrollo de nuevos productos para su comercialización ha evolucionado, encontrándose en trámite el registro de una marca para la venta de productos que las familias elaboran y que son comercializados en varios puntos de la capital provincial.

Por otra parte, la madurez que alcanzó el proceso asociativo en estos grupos ha permitido a las organizaciones recibir asistencia técnica y financiera de varias fuentes. Si se considera el conjunto de resultados alcanzados, se hace evidente que la acción conjunta es una buena herramienta para aliviar situaciones de pobreza en sectores productivos cuyas condiciones estén deterioradas.

*Con la colaboración de Martín Dellavedova, Félix Mitnik y Eduardo Belelli*

### **La comunidad de productores de aromáticas en La Rioja**

En el norte de la provincia de La Rioja, en el Departamento de Arauco, se encuentra la comunidad de Bañado de los Pantanos, un pequeño poblado de alrededor de 500 habitantes cuya principal actividad es el cultivo de plantas aromáticas, en particular, de comino. La economía de estas explotaciones está estrechamente vinculada a la de las familias, estando las deficiencias de productividad y comercialización en sintonía con las deterioradas condiciones socioeconómicas de los productores.

En este caso, el proceso de construcción de lazos de cooperación entre los productores está mucho menos evolucionado que en el caso del caprino citado anteriormente. Esto se observa en una cantidad menor de actividades conjuntas desarrolladas y resultados más modestos. En general, los problemas relacionados con las condiciones de vida de los productores y sus familias son similares a los descritos en el caso anterior.

En términos productivos, las explotaciones son de baja eficiencia y se sostienen gracias a las excelentes condiciones agroecológicas de la región. Algunas características de las explotaciones son:

- \* Se riega por inundación, cuando el recurso hídrico podría ser mejor aprovechado si se regara por surcos.
- \* Las labores de cultivo son complicadas por la presencia de árboles en las plantaciones.
- \* En la cosecha los productores pierden importantes volúmenes debido a la utilización de técnicas inapropiadas.
- \* El manejo posterior a la cosecha es precario y se pierde la oportunidad de incrementar el valor agregado mediante la incorporación de procesos económicos y sencillos.
- \* El manejo del suelo no es apropiado.

- \* El uso de herbicidas y fertilizantes tampoco es el óptimo y, además, podría abarataarse si se adquirieran de forma colectiva.

La producción es vendida casi en su totalidad a dos empresarios de la Provincia de Catamarca, que luego exportan el producto a Paraguay.

El desarrollo de actividades conjuntas se fortaleció tras la incorporación de un técnico del Programa Federal de Desarrollo Rural. Este ingeniero es originario de Bañado de los Pantanos y goza de la confianza de los productores. El objetivo de la asistencia técnica es el aumento de la productividad y el desarrollo de estrategias de comercialización que permitan mejorar los ingresos de los pequeños productores.

Al comienzo del proyecto el grupo estaba muy desunido y el margen para desarrollar actividades de manera conjunta era limitado. Por ello, la estrategia comenzó con la consolidación de los lazos entre los productores. Después de dos años de trabajo los productores comenzaron a aceptar que el trabajo conjunto les es beneficioso, lo que permitió ir fortaleciendo la asociación que se creó con apoyo del citado técnico. Actualmente son treinta los productores que pertenecen a dicha asociación, que provee de servicios a los comineros a través de un tractor obtenido con recursos del gobierno. El costo del uso del tractor es de 20 pesos por hora para la rastrada, de donde 5 pesos se paga al tractorista y 15 pesos se destinan a un fondo de la asociación de productores para el pago del gasoil. Esto representa un claro beneficio para los productores, ya que anteriormente el costo que debían afrontar era de 40 pesos por hora.

También como parte del proyecto, los productores intercambiaron experiencias con otros productores de la localidad de Andalgalá, de la vecina Provincia de Catamarca. Esta visita fue organizada por el técnico responsable del proyecto, quien acompañó a doce pequeños productores de Bañados de los Pantanos. La transferencia de conocimientos incluyó aspectos de manejo del cultivo, formas de organización, y manejo del comino poscosecha (donde observaron maquinarias para trilla y limpieza del comino y anís), técnicas que el grupo de Bañados de los Pantanos aún no está utilizando. Además, se ha capacitado a los productores en la aplicación de herbicidas, una iniciativa que surgió como resultado de un diagnóstico participativo en el cual la problemática de los productores se centró en el excesivo uso de agua que éstos requieren y el modo de aplicación de los mismos que, a su vez, tienen un bajo impacto en el control de la maleza.

Todas las acciones desarrolladas enfrentaron inicialmente resistencias por parte de los productores, los cuales se encuentran muy aferrados a su tradición. Sin embargo, tras sucesivas experiencias e iniciativas estas resistencias van cediendo y se van consiguiendo lentas pero ostensibles mejoras en la productividad y en la calidad de vida de las familias.

Dentro de las tradiciones del grupo hay que señalar que el día 3 de mayo de cada año todos los productores junto a sus familias se reúnen a orillas del río para realizar la "toma de agua" anual, consistente en la creación, totalmente a mano, de un embalse con tierra y ramas de árboles, desviando el río para llenarlo y disponer de una pequeña represa que permite posteriormente el riego de los predios. Los productores que no participan de la "toma de agua" no pueden posteriormente hacer uso del agua de la represa.

Aunque las acciones desarrolladas y los resultados alcanzados en esta experiencia de Bañados de los Pantanos son más modestas que las de la cadena caprina de Córdoba, también en este caso la acción colectiva constituye un instrumento de sumo valor en el intento por sacar a los productores y sus familias de las condiciones de vida deterioradas en que viven.

*Con la colaboración de Martín Dellavedova y Guillermo Acosta*





## HERRAMIENTAS

### Herramienta 5.1. LAS INICIATIVAS *LEADER* DE DESARROLLO RURAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Los enfoques tradicionales de desarrollo rural se han basado, históricamente, en una concepción sectorial de las políticas, reduciendo lo rural a lo agrario y aplicando planteamientos centralistas y, en gran medida, con un enfoque asistencialista, ofreciendo ayudas a los beneficiarios en lugar de crear condiciones en los diferentes territorios para que los agentes locales puedan ser promotores de proyectos productivos, adquiriendo las competencias necesarias para ser autores de su propio desarrollo.

La necesidad de superar estas limitaciones ha dado lugar al surgimiento de planteamientos innovadores en el desarrollo rural, entre los cuales la iniciativa *Leader* (“Liaisons Entre Actions de Développement de l’Economie Rural”) de la Unión Europea, iniciada en la década de los 90, constituye una de las experiencias de mayor éxito.

La iniciativa *Leader* es un planteamiento original basado en el establecimiento de vínculos entre agentes, actividades, sectores y territorio, y el acercamiento entre responsables de las intervenciones y beneficiarios potenciales, a fin de superar las limitaciones de la gestión centralizada y vertical, con decisiones adoptadas lejos del territorio; una definición estandarizada de las necesidades de los territorios y sus beneficiarios; el tratamiento “documental” de los temas, sin conocimiento directo en el terreno; y la lentitud en la toma de decisiones y presencia de procedimientos burocráticos e inadecuados.

Los aspectos esenciales del planteamiento *Leader* son:

#### a) *Enfoque territorial:*

- Consistente en la definición de la política de desarrollo rural a partir de las características específicas territoriales de cada zona.
- Dicha zona debe constituir una unidad de actuación territorial dotada de determinada homogeneidad ambiental, cohesión interna, historia y tradiciones comunes, sentimiento de identidad compartido, etc.
- El fundamento del enfoque territorial se vincula a la toma de conciencia creciente por parte de los agentes locales del aprovechamiento de los recursos endógenos en la búsqueda de un desarrollo duradero y sostenible.

#### b) *Enfoque ascendente:*

- Tiene por objeto fomentar la toma de decisiones participativas a nivel territorial.
- Se busca la implicación de los agentes locales, esto es, la población local, los agentes económicos y sociales, y las instituciones públicas y privadas existentes.
- Como actividades propias del enfoque ascendente figuran la animación social y la formación de la población local.



*c) Grupo de Acción Local y "partenariado":*

- El Grupo de Acción Local es uno de los elementos estratégicos del planteamiento *Leader*, dotado de un equipo técnico, de poder de decisión y de una dotación presupuestaria adecuada<sup>6</sup>, a fin de influir en la movilización social y la creación de institucionalidad favorable al desarrollo local.
- La búsqueda de alianzas estratégicas ("partenariado") entre actores locales a favor del desarrollo rural es una actividad principal de los Grupos de Acción Local.

*d) Innovación:*

- La iniciativa *Leader* subraya la importancia del carácter innovador de las acciones, lo cual es también un rasgo de su propia concepción y enfoque.
- Son actuaciones innovadoras las destinadas a nuevas formas de valorización de los recursos locales, las que aprovechan recursos endógenos no utilizados o infrautilizados, las que aprovechan oportunidades de dinamismo exógeno existentes, la creación de nuevos productos, nuevos métodos productivos u organizativos, apertura de nuevos mercados, etc.
- La innovación también incluye el carácter demostrativo del Programa *Leader* y su integración en red, a fin de difundir la información entre otros grupos o agentes, o diseñar proyectos en común.

*e) Enfoque integrado:*

- Se trata de superar la fragmentación habitual de los enfoques sectoriales, a partir de un planteamiento territorial en el que las acciones se coordinan en un conjunto coherente.
- Esto exige una importante coordinación institucional entre los diferentes niveles de las administraciones públicas, así como cooperación público privada territorial.

*f) Organización en red y cooperación entre territorios:*

- La creación de un Observatorio sobre las diferentes iniciativas de desarrollo rural trata de superar el aislamiento de los Grupos de Acción Local, facilitando al mismo tiempo, el intercambio y circulación de información, así como la transferencia de innovaciones.
- La cooperación entre territorios puede producirse no sólo entre territorios cercanos sino también entre cualesquiera otros, alcanzando incluso un carácter transnacional.

*g) Gestión de proximidad y cofinanciación:*

- La gestión del plan de acción local desde el propio territorio, con recursos puestos a disposición de los Grupos de Acción Local, con la supervisión de las instancias territoriales (regionales o provinciales) garantiza una flexibilidad y eficiencia distantes de los procedimientos burocráticos habituales en la Administración Pública.

>>6 Colaboran a la financiación de los Grupos de Acción Local los gobiernos regional y central, así como la Unión Europea. Esos recursos permiten el funcionamiento de estos grupos y el diseño de proyectos de desarrollo local en los que se apalancan importantes aportaciones del sector privado.

- No obstante, el grado de autonomía de los Grupos de Acción Local puede variar en función de las modalidades de organización y de los contextos institucionales de los diferentes países.
- La incorporación de sistemas de evaluación y seguimiento de las actuaciones de los Grupos de Acción Local realizados de forma participativa con los actores locales, trata de garantizar la transparencia en la gestión de los programas de desarrollo rural.

Comisión Europea (2001): *Guía Pedagógica Leader*. [www.rural-europe.aeidl.be](http://www.rural-europe.aeidl.be)

### El Programa Chile Emprende

El Programa *Chile Emprende*<sup>5</sup> constituye uno de los primeros casos en América Latina en los que el enfoque de desarrollo económico territorial es incorporado como parte de la política de Estado. El programa promueve procesos colaborativos de desarrollo territorial tomando como criterio la identificación de oportunidades económicas sobre la base de un mejor aprovechamiento del capital del territorio y de sus actores.

El precedente inmediato de este programa lo constituye el Programa *Emprende Chile*, iniciado en el año 2001 a partir del acuerdo voluntario entre los directores nacionales de tres instituciones relacionadas con el fomento productivo (el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS; el Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC y el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP), a las que posteriormente se incorporó el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), tratando de mejorar la eficiencia de sus actuaciones sectoriales mediante una actuación coordinada desde los diferentes territorios.

El Programa *Emprende Chile* comenzó a trabajar como una experiencia piloto en diez territorios, definidos como agrupaciones de municipalidades con cierta coherencia geográfica, social, productiva, histórica y cultural, donde existe una masa crítica de actores capaces de impulsar procesos de desarrollo económico local a partir de una primera apuesta compartida de dinamización de la economía territorial (Lanzarotti, 2005).

#### Territorios de actuación del Programa *Emprende Chile*

- Provincia de Huasco, región de Atacama
- Valle del Limarí, región de Coquimbo
- Provincia de San Antonio, región de Valparaíso
- Santiago Norponiente, Región Metropolitana
- Santiago Sur, Región Metropolitana
- Secano del Libertador, región de O'Higgins
- Maule Sur, región del Maule
- Cluster Forestal de la Araucanía, región de La Araucanía
- Araucanía Andina, región de La Araucanía
- Chiloé, Región de Los Lagos

>>5 Para mayor información del Programa Chile Emprende puede consultarse el sitio: [www.chilemprende.cl](http://www.chilemprende.cl)

Entre los años 2001 y 2004, en estos territorios se constituyeron y comenzaron a funcionar *Consejos de Desarrollo Territorial*, de carácter público privado, integrados por empresarios, responsables municipales y direcciones regionales de servicios sectoriales relacionados con las diferentes apuestas productivas territoriales.

Como apoyo al funcionamiento de estos Consejos de Desarrollo Territorial el Programa *Emprende Chile* aportó a los territorios la figura de un gerente técnico, esto es, un profesional con dedicación plena para gestionar los acuerdos que dichos Consejos fueron alcanzando en el esfuerzo por orientar a las microempresas y pequeñas empresas locales hacia la captura y desarrollo de oportunidades de negocios potencialmente accesibles.

Este conjunto de acuerdos se plasmó en los respectivos Planes Estratégicos de Desarrollo Económico Territorial, a modo de guía para la acción y como instrumento que concreta formalmente los compromisos adquiridos por los actores.

Es importante subrayar que el programa no sigue las metodologías convencionales de planificación basadas en la elaboración inicial de un diagnóstico e identificación de problemas. En su lugar, el énfasis principal del programa busca la elaboración de una visión compartida por un grupo impulsor inicial y la identificación de oportunidades productivas que los propios actores locales pueden llevar a cabo.

El programa se basa, pues, en los desafíos a superar y no descansa en una precisa formulación del diagnóstico o en capacidades y recursos externos, sino en la *calidad de los acuerdos territoriales*. El programa sigue, por tanto, un enfoque ascendente, a partir del territorio y los agentes y actores que lo componen, esto es, a partir de sus recursos, empresas, instituciones, organizaciones y redes (Programa Chile Emprende, 2005).

La estrategia del Programa *Emprende Chile* considera que para desarrollar las oportunidades identificadas es preciso avanzar simultáneamente en cuatro aspectos básicos:

- *Construcción de capital social y movilización de la comunidad*, desplegando relaciones de confianza entre los actores locales;
- *Construcción de identidad territorial*;
- *Acondicionamiento del territorio* para crear condiciones de competitividad;
- *Desarrollo de la competitividad empresarial y laboral*, a fin de introducir las innovaciones de gestión, producción y formación en el tejido territorial de empresas y entre los trabajadores independientes.

La estrategia de desarrollo económico territorial consta de diferentes fases que deben ser cuidadosamente atendidas, a fin de asentar sólidamente el avance de los diferentes procesos. En primer lugar hay que dedicar el tiempo que sea necesario en una primera *fase preparatoria*, a fin de crear en cada territorio una alianza interinstitucional impulsora del proceso, a partir de un acuerdo inicial sobre un esbozo de las áreas de oportunidad, aunque aún no todavía las oportunidades específicas.

Tras dicha fase preparatoria puede avanzarse en una segunda *fase de instalación y funcionamiento de la instancia público privada* respectiva, esto es, el Consejo de Desarrollo Territorial. La tercera fase corresponde a la *formulación del plan estratégico* para lo cual hay que elaborar un mapa de oportunidades accesibles para las empresas que participan en el Consejo de Desarrollo Territorial y sus diferentes *Mesas Temáticas*.

Ello supone, por parte de los implicados, la identificación de dichas oportunidades, su evaluación y selección conforme a sus capacidades y condiciones de aprovecharlas, y hacerse cargo de las “brechas de capital territorial” existentes para poder capturarlas y desarrollarlas. Finalmente, la cuarta fase se refiere a la *realización del plan estratégico*, el cual no se ejecuta en el sentido de la planificación tradicional, sino que constituye una referencia o guía de la actuación colectiva de los actores locales comprometidos.

En todos los territorios del programa existen iniciativas y emprendimientos de micro y pequeñas empresas en pleno desarrollo. En el *Cluster Forestal de la Araucanía* se ha creado una red de pequeños propietarios de bosques, los cuales han reforestado nueve mil hectáreas, generando 500 puestos de trabajo permanente y más de 90.000 jornadas temporales, lo cual constituye un primer paso para generar posteriores eslabonamientos de la cadena de valor del bosque, la madera y el mueble. Asimismo, se han comenzado a comercializar productos locales con mayor valor agregado, como los quesos y uvas del Limarí, la uva de mesa, producción de abejas reina de Huasco, aceitunas y cordero del Secano del Libertador, pasta y mousse de ajo de Chiloé, ají merquén de la Araucanía Andina, cerveza de Santiago Sur, mermelada de cochayuyo y longaniza de jibia de San Antonio, y vinos del Maule Sur y de Limarí, entre otros.

Por su parte, la Red del Mueble de Santiago Norponiente ha creado una plataforma comercial para vender de forma conjunta, apostando por el incremento de la calidad de los productos, orientados a nichos de mercado más exigentes, con lo cual se han incrementado notablemente las ventas de los empresarios de dicha red.

Se ha impulsado también la creación de nuevos destinos turísticos en la Araucanía Andina, Chiloé y Maule Sur, basado fundamentalmente en la belleza de sus parajes, los volcanes, los balnearios termales, las tradiciones de mar y campo y el turismo rural. En la provincia de San Antonio se ha creado un destino turístico vinculado al “Litoral de los poetas”, esto es, Huidobro, Parra y Pablo Neruda. Esta oferta turística incluye una ruta gastronómica nerudiana, en la que participa una red de restaurantes que ofrecen en sus cartas platos basados en odas de Neruda.

De otro lado, se ha formado a 70 profesionales y dirigentes gremiales de micro y pequeñas empresas de los diez territorios, los cuales han participado en diplomados en Desarrollo Económico Territorial, impartidos por un consorcio de universidades. Igualmente, para mejorar las capacidades locales de gestión, se ha instalado en 200 municipios (de un total de 345 que tiene Chile) un *Sistema de Información de Empleo y Emprendimientos*, que recoge la experiencia de *Bidasoa Activa*, una agencia de desarrollo local del País Vasco, que ha venido prestando cooperación técnica al Programa Emprende Chile desde su inicio.

Finalmente, en la *Feria Expo Alimenta*, realizada en el marco de la cumbre del Foro Asia Pacífico 2004, (más conocido por las siglas APEC) celebrado en Santiago de Chile, cincuenta microempresas y pequeñas empresas del sector alimentario, integrantes del Programa Emprende Chile, que representaban a casi 2.000 emprendedores, lograron una cifra de ventas por cuatro millones de dólares, mostrando con ello su capacidad potencial de exportación. En efecto, el Programa Emprende Chile al participar en el Comité de la APEC para la Pequeña y la Microempresa, ha sido capaz de incorporar a las empresas chilenas de pequeña dimensión a la economía global.

Una evaluación tan positiva del funcionamiento del Programa Emprende Chile ha servido para que desde el año 2005 haya sido incorporado por la Presidencia de la República como política pública nacional. En efecto, a partir de este año se incluye, con partida presupuestaria propia, el Programa integrado para las Micro y Pequeñas Empresas *Chile Emprende*, reuniendo el conjunto de instituciones que operan con instrumentos de fomento, con el objetivo de potenciar y fortalecer el tejido de empresas, gestionando con una estrategia común y en forma articulada los instrumentos de fomento productivo que estas instituciones operan a nivel regional.

De este modo, la puesta en marcha del nuevo Programa *Chile Emprende* ha definido 27 territorios para el año 2005, que implica a 145 municipalidades, afectando a 5 millones de personas, esto es, la tercera parte de la población total de Chile. Para ello, en las trece regiones chilenas se han constituido instancias colegiadas únicas de coordinación del fomento productivo y la capacitación de recursos humanos, a través de las cuales se lleva la conducción regional del programa. Próximamente entrará en vigor una nueva Ley de los Gobiernos Regionales, que facilitará el asociativismo público privado y, a partir del año 2006, se contará con una planificación plurianual.

A pesar de las dificultades que deben superar estos procesos territoriales de coordinación institucional de programas sectoriales de actuación y de cooperación público privada de actores, hay que destacar la contribución del Programa *Emprende Chile* a la construcción de sociedad y el avance hacia una mayor integración social. Asimismo, ello supone para micro y pequeños empresarios/as romper el anonimato social a que tan frecuentemente se les condena desde una visión simplificada de la economía y la sociedad.

De otro lado, la experiencia del Programa *Emprende Chile* muestra que pese al indudable éxito en el crecimiento económico en el país durante estos últimos años, las reformas económicas no han tenido el impacto deseado en términos de generación de empleo y equidad. La distribución del ingreso en el año 2005 no ha mejorado la existente en la década de los años sesenta, cuando el país era mucho más pobre. Igualmente, se ha generado más empleo, pero de mala calidad, inestable y con bajos salarios (Ossandon, 2005).

La institucionalización del Programa *Chile Emprende* ha creado, pues, un nuevo escenario para el despliegue del enfoque del desarrollo económico territorial y el trabajo digno. En efecto, este programa se aleja claramente de cualquier espontaneísmo o improvisación voluntarista, adquiriendo una fuerte connotación de política pública de Estado, ya que el desarrollo local no es un problema sólo de los gobiernos locales, sino un problema nacional.



# Bibliografía

Alburquerque, F (2006): *Clusters, territorio y desarrollo territorial: diferentes modelos de organización productiva*. Cuarto Taller de la Red de Proyectos de Integración Productiva. Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), Banco Interamericano de Desarrollo. San José, Costa Rica, 10-12 de junio.

Comisión Europea (2001): *Guía Pedagógica Leader*. [www.rural-europe.aeidl.be](http://www.rural-europe.aeidl.be)

Caporali, Renato: "Desarrollo Económico territorial y sistemas productivos locales en Brasil", en *Programa Emprende Chile*, 2005.

Dini, M; Ferraro, C; Gasaly, C (2006a): *Lecciones aprendidas y buenas prácticas en el desarrollo de los Proyectos de Integración Productiva*, mimeo, FOMIN, Washington DC.

Dini, M; Ferraro, C; Gasaly, C (2006b): *Resultados de los Proyectos de Integración Productiva: Informe de investigación*, mimeo, CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile.

Dini, M; Ferraro, C y Gasaly, C (2007): *Resultados y lecciones de proyectos de integración productiva en América Latina*. División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL, Santiago de Chile.

Dini, M; Mazzonis, D; y Pérez, R (2006): *Acciones colectivas, generación de confianza y cooperación para la competitividad*, mimeo, FOMIN, Washington DC.

Dini, M; Guaipatín, C; Rivas, G (2005): *Fomento de la integración productiva en América Latina y el Caribe. Sugerencias para la formulación de proyectos*. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C.

Lanzarotti, Claudia (2005): "El Programa Territorial Emprende Chile", en *Programa Emprende Chile*.

Lundvall, Bengt-Åke (ed.) (1995): *National systems of innovation*. London.

Olazarán, M y Gómez Uranga, M (eds.) (2001): *Sistemas Regionales de Innovación*, Universidad del País Vasco. Bilbao.

Ossandon, Mario (2005): "El empleo en la estrategia de desarrollo territorial", en *Programa Emprende Chile*.

Pietrobelli, Carlo y Roberta Rabelotti (2005): *Mejora de la competitividad en clusters y cadenas productivas en América Latina*. El papel de las políticas. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C., Estados Unidos.

Porter, Michael (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Vergara, Buenos Aires.



Programa Emprende Chile (2005): *Memoria del Seminario Internacional sobre Desarrollo Económico Territorial y Empleo*, 30 noviembre a 1 de diciembre de 2004, Concepción, Chile, Santiago de Chile.

Schmitz, Hubert (1995): "Collective efficiency: growth path for small-scale industry". *Journal of Development Studies*, vol. 4, London.

Sebrae: *Metodología de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais*. Projeto Promos/Sebrae/BID. Versão 2.0, sin fecha.

Zamora, Francisco (1980): *Tratado de Teoría Económica*, FCE, México.



