

GUIA PRÁCTICA
PARA LA PUESTA EN MARCHA
DE PROYECTOS DE FOMENTO DE CLUSTERS

MARCO DINI
FOMIN
Agosto 2004

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
1. TIPOLOGÍA Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS	4
1. a Ventajas competitivas y características de los proyectos	5
1. b Factores críticos para el éxito del proyecto	11
1. c Características operativas de los proyectos	13
1. d La problemática de la microempresa	15
2. COMPONENTES, ACTIVIDADES E INDICADORES	18
2. a Componente 1: Promoción de las relaciones de cooperación entre las empresas e instituciones participantes	18
2. b Componente 2: Apoyar los procesos de ajustes de las empresas locales involucradas en el proyecto	22
2. c Componente 3: Acciones estratégicas	23
2. d Componente 4: Evaluación, difusión y desarrollo de capacidades institucionales	26
La red de proyectos FOMIN de integración productiva	26
3. MECANISMOS CONCURSABLES DE PROYECTO	28
3. a Funciones y competencias	28
División de funciones	28
Consideraciones acerca de la entidad de coordinación	29
Cómo garantizar la paridad de oportunidades	31
3. b Criterios para la selección de los proyectos	31
Criterios previos	32
Criterios de selección	32
Criterios de priorización	33
CONCLUSIONES	33
BIBLIOGRAFÍA	34
ANEXOS	37
Anexo 1: Resultados esperados y modalidades de asociación entre los actores locales	38
Anexo 2: Principales productos y actividades por tipo de proyecto	41

Anexo 3: Ejemplo de esquema institucional -----	45
Anexo 4: Lista de proyectos aprobados que conforman el Cluster de Clusters -----	49
Anexo 5: Lista de contactos -----	50

INTRODUCCIÓN

La relevancia de los vínculos entre las empresas y su entorno productivo e institucional en los procesos de desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYME), ha sido ampliamente discutida en la literatura económica de los últimos años.

En el presente artículo se utilizan conceptos e ideas planteadas por varios de los autores de este debate: Michael Porter, Patricio Bianchi, Jorg Mayer Stamer, Hubert Schmitz, Carlo Pietrobelli, Roberta Rabellotti, Gianfranco Viesti, Giacomo Becattini, entre otros (referencias a algunos de los artículos más significativos se encuentran en la bibliografía al final del paper). El principal objetivo de estas páginas, sin embargo, no es de tipo teórico sino práctico: se pretende sistematizar las principales lecciones aprendidas acerca del proceso de diseño y puesta en marcha de proyectos de fomento de clusters y programas asociativos y sugerir distinciones que pueden resultar útiles a los técnicos y profesionales que trabajan en esta línea de intervención.

Esta reflexión metodológica se basa en las experiencias impulsadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) que a mediados de 2002, decidió crear una nueva línea de financiamiento para proyectos productivos orientados al desarrollo de la competitividad de los clusters latinoamericanos. Hasta la fecha (julio de 2004), se han diseñado 15 proyectos, 11 de los cuales han sido aprobados y 2 están en proceso de aprobación, mientras que para los 2 restantes aún debe ser decidida la elegibilidad.

En términos generales, los proyectos contenidos en esta cartera responden a dos modalidades de ejecuciones distintas: en una, que en el presente documento se denomina de primer piso, las iniciativas son presentadas y ejecutadas por una institución local, que recibe los recursos directamente del BID-FOMIN y responde al Banco por el cumplimiento de los compromisos asumidos por la contraparte local y por la ejecución de los planes de trabajo especificados en el documento de proyecto; en la otra, denominada de segundo piso, interviene una institución intermedia que se encarga de sensibilizar instituciones y empresas de los distintos clusters potenciales, seleccionar las propuestas más adecuadas e interesantes y administrar los fondos de fomento de BID-FOMIN. Es este el caso del proyecto con la Universidad de los Andes en Colombia, el de INCAE en Centro América y, en cierta medida, el del Servicio Brasileiro de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) sobre distritos industriales en Brasil.

El artículo está estructurado de la siguiente manera:

En la primera parte se describen las principales tipologías de proyectos, se analizan sus características operativas comunes y se profundizan los factores críticos de éxito. Se mencionan también algunos aspectos particulares de los proyectos que se orientan hacia sistemas productivos de microempresas.

En la segunda parte se analizan los principales componentes de los proyectos, a saber: la promoción de la cooperación entre las empresas, el desarrollo de su competitividad y productividad, las acciones estratégicas y las actividades de difusión de los resultados y los sistemas de evaluación.

En la última parte se analiza el entramado institucional necesario para la conformación de aquellos proyectos de segundo piso que, además de apoyar a un cierto número de clusters determinados, apuntan a crear un mecanismo de apoyo que, una vez terminado el proyecto, puede ser utilizado por otros organismos de fomento (nacionales o internacionales) para orientar recursos hacia el desarrollo del sector productivo.

Cabe anotar que las posibilidades de acción tomadas en cuenta en el presente artículo se ajustan a las modalidades de operación del FOMIN y que por lo tanto contemplan proyectos cofinanciados mediante donaciones, cuyos presupuestos total puede alcanzar aproximadamente el millón y medio de dólares por cluster atendido y cuya duración máxima es de aproximadamente tres a cuatro años.

1. TIPOLOGÍA Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS

Los proyectos FOMIN que se consideran en las siguientes páginas están orientados a la promoción de la competitividad de los clusters:

- Por “cluster” se entiende una concentración espacial de empresas, especializadas en una determinada actividad productiva.
- Por “competitividad del cluster” se entiende el conjunto de ventajas competitivas que las empresas alcanzan por ser parte de este sistema productivo y por actuar de manera asociativa con los demás miembros (tanto empresas como instituciones) de dicho sistema.

Si estas dos condiciones se verifican, es decir, si un sistema productivo local se caracteriza efectivamente por una concentración de empresas de un mismo sector, es posible que se generen nuevas ventajas competitivas en beneficio de estas mismas empresas. Sin embargo, el desarrollo de tales ventajas no es seguro ni inmediato¹ debido a que, para ello se requiere que las empresas y las instituciones locales que conforman al cluster, desarrollen relaciones de confianza suficientemente sólidas y aprendan a trabajar junto, modificando sus rutinas y asimilando habilidades y conocimientos acerca de cómo llevar a cabo proyectos productivos de tipo colectivo.

¹ En verdad, una parte de estas ventajas (que la teoría económica define Marshallianas) surgen efectivamente de modo espontáneo como producto de la cercanía geográfica que facilita la interacción entre los actores locales y de la concentración productiva que atrae a clientes, proveedores y mano de obra especializada, mejorando el acceso de las empresas a estos mercados. No obstante, las ventajas competitivas más importantes están relacionadas con la capacidad de dichos actores de actuar conjuntamente.

Un proyecto cluster es precisamente una iniciativa que, reconociendo las potencialidades de un determinado sistema productivo con características de cluster, se propone estimular el desarrollo de sus ventajas competitivas, apoyando la consolidación de relaciones de confianza e impulsando la realización de actividades asociativas. Por esta razón, en el presente artículo la denominación de proyecto cluster será utilizada como sinónimo de proyecto de articulación productiva.

1. a Ventajas competitivas y características de los proyectos

Los proyectos de cluster pueden contemplar acciones que apuntan a estimular la competitividad de las empresas de un determinado sistema productivo, mediante la conformación de distintos modelos de alianzas entre firmas y entre éstas y las instituciones locales.

Las distintas modalidades de asociación pueden ser agrupadas en dos categorías generales:

- Por un lado, están las redes o grupos empresariales, compuestos por conjuntos limitados de firmas que se asocian para alcanzar metas comunes y cuyos beneficios son apropiados casi completamente por las mismas empresas que conforman estos grupos;
- Por otro, están amplias agrupaciones de empresas e instituciones que se asocian para mejorar la competitividad de su respectivo sistema productivo. En estos casos, la apropiabilidad de los resultados es mucho más limitada, generándose externalidades que benefician numerosas empresas que no han participado activamente en la puesta en marcha de las iniciativas comunes (baja apropiabilidad de los beneficios).

Desde el punto de vista del diseño de los proyectos cluster, la distinción principal a considerar está relacionada con el nivel de apropiabilidad de los resultados de las acciones conjuntas, porque eso determina las características de las instancias de coordinación entre los actores locales que el proyecto se propone impulsar.

Ambas categorías de asociación además, pueden ser distintas en horizontales o verticales, según el tipo de relación existente entre las empresas participantes. Si predominan relaciones entre empresas de un mismo rubro, se hablará de asociaciones horizontales; mientras que si predominan asociaciones entre empresas de distintos eslabones de la cadena del valor, se hablará de asociaciones verticales.

De acuerdo con esta clasificación es posible identificar (esquemáticamente) cuatro categorías de asociación empresarial:

Tipología de articulación considerada por los proyectos FOMIN

Modalidad de apropiación de los beneficios	Grupo de empresas		Sistema productivo	
	<i>Redes horizontales</i>	<i>Redes verticales</i>	<i>Asociación para el desarrollo de la cadena del valor</i>	<i>Asociación para el desarrollo del sistema productivo territorial</i>

En los puntos siguientes y en el Cuadro 1 que se presenta a continuación se describen sintéticamente las principales características de dichas modalidades de articulación. Una descripción sintética de los principales resultados esperados, en distintos ámbitos del quehacer empresarial, diferenciados por modalidad de asociación, se encuentra en el Anexo 1:

- **Redes horizontales²:** es un conjunto reducido de empresas (usualmente entre 5 y 20) que operan en el mismo ámbito productivo y que generalmente están ubicadas en la misma localidad. Dichas empresas se reúnen para alcanzar economías de escala que les permiten reducir el costo de los insumos, justificar la incorporación de tecnologías más productivas o atacar mercados de grandes volúmenes. La modalidad de coordinación en estos casos, va desde la unión informal entre las empresas que conforman al grupo, hasta la constitución de una empresa común que se encarga de coordinar los negocios asociativos.³
- **Redes verticales:** se refiere a los programas de encadenamiento entre grandes empresas clientes y pequeños proveedores, o entre grandes productores y pequeños clientes/distribuidores. En términos generales, el desarrollo de relaciones de cooperación entre eslabones adyacentes de la cadena del valor, apunta a acrecentar la eficiencia de los mecanismos de proveeduría o distribución.

La modalidad de coordinación varía, dependiendo de quién impulsa el proyecto. Los dos casos más frecuentes son el de una gran empresa cliente (productora) que selecciona sus proveedores (clientes/distribuidores) y los invita a participar en un plan de mejora para integrarse con mayor eficacia en su red de producción (distribución); o

² Entre los proyectos de articulación de FOMIN, el que pone más énfasis en estos modelos de organización es el de INCAE en Centro América.

³ En América Latina, el programa de fomento de redes horizontales más antiguo y de mayor cobertura es el impulsado por la Corporación de Fomento de la Producción de Chile. De acuerdo con los resultados de la evaluación de impacto del programa realizada por la Universidad de Chile, las empresas que han participado en estas redes han mostrado un desempeño significativamente superior a empresas similares que no lo han hecho (Universidad de Chile 2003). Comparándolas con el grupo de control, las empresas que han participado en el programa PROFO muestran un aumento anual del 7,4% en las ventas y de 4,9% en las remuneraciones. Así mismo presentan una probabilidad más alta de incorporar técnicas de planificación (30,1%), introducir modalidades de control de calidad (15,7%), introducir normas de control ambiental (12,2%), aumentar la cobertura del negocio (10%) y acrecentar los contactos comerciales (20%), entre otros.

el de un conjunto organizado de pequeños proveedores (clientes/distribuidores) que se asocian para proponer una nueva relación de proveeduría (distribución) a la empresa cliente (productora). En el primer caso, aunque se definan instancias de diálogo entre gran empresa cliente (productora) y pequeños proveedores (clientes/distribuidores), la responsabilidad de la coordinación es principalmente de la primera. Si se asocian varias empresas clientes (productoras) grandes puede justificarse la creación de un centro especializado en desarrollo de proveedores⁴. En la segunda modalidad de articulación, la coordinación del proyecto está desempeñada por la instancia elegida por los proveedores (clientes/distribuidores).

En estos proyectos, el número de empresas participantes puede variar de cuatro o cinco en los sectores manufactureros, hasta varias decenas, en el sector agroindustrial.

- Cadena productiva⁵: los proyectos de cluster pueden también contemplar acciones que apuntan a potenciar la competitividad de una determinada cadena productiva mediante una más eficiente coordinación de los actores que la conforman. El objetivo, en estos casos, es la identificación y superación, mediante esfuerzos conjuntos, de los cuellos de botellas que afectan al desarrollo de la cadena considerada⁶. Los beneficiarios de estas acciones son todas las empresas del sector de la localidad considerada. La instancia de coordinación más común en estos casos, es una cámara o una institución representativa de dicho sector (podría ser una universidad, un centro de investigación o una entidad de promoción).
- Sistema productivo territorial: Finalmente, los proyectos cluster pueden impulsar instancias de coordinación que abarcan al conjunto del sistema productivo local considerado. Mediante una coordinación más eficiente de los distintos actores locales (tanto públicos como privados), se espera crear ventajas competitivas que diferencien el sistema productivo territorial de otras localidades, potenciando su vocación productiva original, solucionando cuellos de botellas y creando servicios públicos para los actores locales⁷.

Es importante destacar que las diferencias entre las cuatro categorías observadas son, a menudo, menos nítidas de lo que resulta de la descripción: los grupos que conforman redes horizontales, por ejemplo, están compuestos a menudo no sólo por empresas de un mismo rubro productivo, sino también por firmas proveedoras. Así mismo, un proyecto con un claro enfoque sectorial, como por ejemplo la constitución de una escuela técnica

⁴ Como en el caso de los centros de desarrollo de proveedores impulsados por el Programa Integración Industrial del PNUD de México: el CADELEC con las empresas electrónica de exportación en Jalisco y el CEDEP con las empresas maquiladoras de Chihuahua.

⁵ En el presente artículo el concepto de cadena productiva se utilizará como sinónimo de cadena del valor.

⁶ El proyecto de desarrollo del cluster de las empresas de calzado de Cali (Universidad de Los Andes – FOMIN), por ejemplo, se basa en una visión global de la cadena cuero y calzado y se plantea (entre otras cosas) mejorar las relaciones entre curtiembres, productores de zapatos, productores de accesorios, empresas de servicios y distribuidores.

⁷ En esta categoría entran por ejemplos las acciones impulsadas por las empresas de confecciones de Gamarra (Lima) para mejorar la seguridad del barrio en que se ubica el cluster o la inversión para mejorar la electrificación y los caminos de una zona rural del cluster lácteo de Chontales (Nicaragua).

especializada, puede requerir de instancias de coordinación más amplias que incluyan las autoridades territoriales que se encargan de las políticas formativas en la localidad y, al mismo tiempo, tener efectos que trascienden el sector interesado y benefician a toda la comunidad productiva local.

Para asegurar que un proyecto cluster considere todas las posibilidades de desarrollo del sistema productivo que se ha escogido, es oportuno que en la fase de diseño, se tomen en consideración las cuatro modalidades de organización de las empresas e instituciones locales, aunque se decida finalmente centrar la estrategia en tan sólo una de ellas.

En el Cuadro 1 se sintetizan las principales características de estas iniciativas y en particular se precisa: quién desempeña la función de promoción, cuáles son las empresas beneficiarias; cuáles son las características de los resultados esperados; cuáles son los principales ítems de costos; cuál es el plazo; cuál es el eje estratégico principal y cuáles son los pasos más importantes.

Cabe destacar que en todos los casos los elementos descritos los parámetros son indicativos, basados en resultados prácticos confirmados en numerosos proyectos.

Cuadro 1
Características principales de los distintos tipos de actividad

	Red horizontal	Red vertical	Cadena productiva	Sistema productivo territorial
Características de los resultados esperados	Profundos: para ajustarse a los requerimientos de las estrategias colectivas, las empresas emprenden un proceso profundo de transformación de su tecnología y organización		Intermedio entre los otros dos	Amplios: la generación de externalidades territoriales beneficia a todas las empresas de una determinada localidad (En la literatura: up-grading funcional e intersectorial)
Principales ítems de costos	<ul style="list-style-type: none"> • Articulador del grupo • Estudios de factibilidad económica de los proyectos colectivos • Cofinanciamiento de las actividades mancomunadas definidas por el grupo 	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de clientes y proveedores • Talleres cliente proveedores (productora y distribuidores) para analizar los resultados del diagnóstico y consensuar un plan de mejora • Asistencia técnicas a las empresas proveedoras/distribuidoras (y eventualmente cliente/productora) 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de inversiones • Entrenamientos de profesionales especializados en determinados servicios productivos • Equipamiento de un centro de servicio común • Contratación de expertos para asesorar las instituciones del sector (cámaras o gremios) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejercicios de planificación estratégica participativa • Puesta en marcha de servicios comunes
Elementos críticos	La rentabilidad del negocio colectivo	Tipo de governance de la cadena	<ul style="list-style-type: none"> • Visión compartida de las potencialidades y límites en el desarrollo de la cadena productiva local • Tipo de governance de la cadena 	Visión territorial compartida por los principales actores productivos locales (tanto empresas como instituciones que operan en apoyo del desarrollo competitivo de la localidad) ⁸

⁸ El enfoque territorial es clave en los proyectos que se centran en el desarrollo de un determinado sistema productivo territorial. Al contrario puede no estar presente en los proyectos de redes (tanto horizontales como verticales). En estricto rigor, las redes empresariales pueden no estar concentradas en una misma localidad y, aún en aquellos casos en que esta condición se cumple, sus estrategias competitivas están diseñadas sin considerar la problemática de desarrollo del sistema local en que se insertan. En las actividades que apuntan a promover una cadena productiva, el enfoque predominante es sectorial y la visión territorial está presente en la medida en que se tomen en consideración las necesidades de las empresas localizadas en un territorio determinado.

	Red horizontal	Red vertical	Cadena productiva	Sistema productivo territorial
Pasos principales	<ul style="list-style-type: none"> • Líderes empresariales fijan objetivos de negocio • Con el apoyo de las entidades de fomento, se convocan a otras empresas con la que existe un cierto nivel de cercanía • Se realizan diagnósticos a las empresas del grupo y se comparte el resultado del diagnóstico • Se validan objetivos y metodología de trabajo colectivo • Se elabora y acuerda un plan de acción con costos y beneficios compartidos entre los participantes • Se ejecuta el plan 	<p>Modalidad grande empresa cliente (productora) y pequeño proveedores (distribuidores):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificación de áreas críticas y de proveedores (distribuidores clave) • Diagnóstico proveedores (distribuidores) y eventualmente de la empresa cliente (productora) • Análisis en conjunto de los resultados del diagnóstico y definición de objetivos comunes consensuados • Diseño de un plan de mejora • Ejecución del plan <p>Modalidad proveedores asociados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conformación del grupo (ver esquema redes horizontales) • Análisis complementariedad de las respectivas capacidades productiva • Definición una modalidad de coordinación • Promoción de la capacidad productiva del grupo y negociación con la empresa cliente 	<ul style="list-style-type: none"> • Los líderes del sector o de la comunidad apoyan el desarrollo de un diagnóstico del cluster • Se discuten los resultados y se concerta una visión futura compartida • Se diseña una estrategia en la que se garantiza un rol activo de de las empresas e instituciones participantes • Se coordina el apoyo de otras instituciones externas • Se ejecutan las acciones de apoyo previstas en la estrategia 	

1. b Factores críticos para el éxito del proyecto

El éxito de los proyectos de fomento de los clusters depende de un conjunto muy articulado de factores. Algunos de éstos son necesarios (aunque no suficientes), para asegurar el éxito de las iniciativas.

Dichos factores están relacionados con las características de la institución que propone el proyecto, con las características de las empresas, del sector productivo y de las instituciones que conforman el cluster y con el contenido del proyecto que se desea poner en marcha.

A continuación se sintetizan las principales:

Factores críticos relacionados con la institución promotora del proyecto:

- a. La imagen de la institución promotora en la localidad no debe estar afectada por elementos que podrían perjudicar seriamente la credibilidad de la institución, tales como: orientación política, excesiva cercanía con intereses económicos específicos, comportamientos contrarios a la ética, etc.**
- b. Debe estar compenetrada con el cluster y poseer contactos y relación fluidas con las principales empresas e institución que ahí operan;
- c. La institución promotora tiene que tener personal capacitado y con experiencia en desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y en la promoción de actividades asociativas;
- d. Debe tener capacidad para cumplir con los requerimientos administrativos y contables de la organización financiadora BID-FOMIN;
- e. Debe poseer recursos propios suficientes para garantizar su sostenibilidad, independientemente de los recursos del proyecto
- f. El desarrollo del cluster debe estar al centro de las preocupaciones y de los intereses de la institución promotora⁹;

Factores críticos relacionados con el contexto institucional y las características del sector y de las empresas involucradas

- a. Que exista una concentración geográfica mínima de empresas del mismo sector, cuya estructura sea compatible con las condiciones FOMIN, es decir, que el cluster considerado no esté formado exclusivamente por empresas grandes o empresas**

⁹ Este compromiso puede ser declarado explícitamente en la misión de dicha institución pero, más allá de su adhesión formal al enfoque de cluster, es importante garantizar que estas actividades estén al centro del plan de trabajo de la instancia promotora lo cual se consigue en la medida en que sus clientes (las empresas afiliadas) participan directamente en estas actividades y contribuyen a su realización. De cumplirse esta condición, serán las mismas empresas que garantizarán el compromiso de la institución y que velarán sobre la ejecución de los planes de trabajos consensuados.

micro¹⁰, sino que haya una presencia significativa de empresas pequeñas y medianas¹¹.

- b. Que exista una problemática común entre las empresas, que puede ser atacada mediante actividad asociativa.
- c. Que haya liderazgo empresarial: Es decir que haya un grupo de empresas que esté comprometido con el proyecto, participe en su diseño y contribuya a su puesta en marcha;
- d. Que el sector sea económicamente viable, es decir que se pueda descartar la presencia de factores que obstaculizan su desarrollo competitivo y que, en el contexto del proyecto, resulten infranqueables, tales como: existencias de barreras legales, falta de infraestructuras esenciales, etc.;
- e. Que un análisis de las condiciones de competitividad en que opera el sector demuestre (aunque sea de manera preliminar) que las empresas del sector tienen posibilidad de competir¹²;
- f. Que exista una base de confianza mínima entre empresas¹³ que les permita, desde el comienzo del proyecto, dialogar de forma constructiva, intercambiar información, definir áreas de interés común, etc.¹⁴
- g. Que existan capacidades mínimas tanto a nivel de empresas como de instituciones¹⁵. Es importante considerar que los proyectos de articulación son generadores de demandas de apoyo en los distintos ámbitos del quehacer empresarial (en particular: asistencia técnica, exportaciones, crédito, capacitación e innovación). Los proyectos de articulación no pueden hacerse cargo eficientemente de todos estos aspectos, por lo tanto, su resultado final depende también de la eficiencia del sistema de fomento que opera en el país.

Factores críticos relacionados con el proyecto de articulación:

- a. Que las ideas de negocio asociativas que se incluyen en el proyecto, tengan viabilidad económica, por lo menos en términos generales;

¹⁰ El proyecto de Córdoba está interviniendo en distintos clusters. Uno de ellos está caracterizado por la presencia casi exclusiva de micro empresas. En el contexto de los proyectos de articulación productiva impulsados por el FOMIN, se trata, sin embargo, de una excepción. La experiencia de articulación productiva con microempresas ha inspirado a varios PES. Un estudio al respecto se está desarrollando por el BID.

¹¹ La cantidad de empresas que conforman esta concentración “mínima” puede variar de sector a sector y de país a país. Se puede considerar mínima una concentración que destaca en el sector del país considerado y que permite a las empresas que la conforman alcanzar economías de escala significativas.

¹² Para realizar este análisis se puede utilizar el método de las 5 fuerzas sugerido por Michael Porter.

¹³ El origen de estas relaciones de confianza no es relevante. En algunos casos, puede ser el producto de la evolución espontánea de los sistemas productivos locales, como en el caso del cluster de confección de Atuntaqui en Ecuador o del de calzado en el barrio Restrepo de Bogotá, en que las experiencias asociativas previas fueron impulsadas por las respectivas cámaras empresariales. En otros, puede ser el resultado de la acción de fomento de una institución de apoyo, como en el caso del proyecto de microproductores rurales en Perú. Aquí hubo un trabajo preparatorio de PROMPYME que por más de un año se dedicó a explorar las posibilidades de implementación de las redes empresariales en las zonas rurales escogidas para el proyecto.

¹⁴ Debido a la complejidad de los procesos de generación de confianza entre las empresas, si esta condición no se cumple, en los dos o tres años previstos por estos proyectos no se podrían alcanzar resultados significativos en cuanto a la modernización de las empresas.

¹⁵ Por ejemplo, es difícil que un proyecto logre resultados en términos de exportaciones si las empresas del cluster nunca han exportado antes; es imposible impulsar mejoras tecnológicas significativas si el cluster no cuenta (o no puede acceder fácilmente) a instituciones, consultores, etc. especializados en el desarrollo tecnológico.

- b. Que apunte a mejorar la competitividad mediante acciones colectivas;
- c. Que la propuesta se base en una visión integral del cluster y del territorio;
- d. Adicionalidad: Que la contribución del proyecto se diferencie claramente de las acciones de apoyo realizadas por otras organizaciones. Más que apuntar hacia temas completamente nuevos, los proyectos cluster del FOMIN deberían generar sinergias que permitiesen acrecentar los impactos esperados, complementar los ámbitos de acción o acelerar los procesos impulsados por dichas instituciones.

El orden de los factores refleja sus distintos niveles de importancia para el éxito de los proyectos de articulación (siendo, en cada categoría, los primeros los más relevantes). Sobre esta base, en el Capítulo 3 del presente artículo, se elaborará un sistema de selección de los proyectos¹⁶.

1. c Características operativas de los proyectos

La especificidad de la metodología de promoción de cluster y actividades asociativa, sugiere que se ponga especial atención a ciertas características de operación de estos proyectos que se sintetizan a continuación:

Núcleo promotor y liderazgo empresarial: La participación de empresarios en todas las fases de los proyectos es una condición imprescindible para garantizar la pertinencia de las iniciativas desarrolladas y asegurar que las competencias así generadas se sedimenten en la localidad. Para garantizar estos resultados, la institución promotora tiene que establecer un vínculo con empresas líderes locales: en los proyectos de redes, se relacionará principalmente con las empresas que están interesadas en la puesta en marcha de un determinado negocio colectivo, y en los proyectos que apuntan al desarrollo de la competitividad de los sistemas productivos, establecerá una relación de colaboración con núcleos de empresas que estén interesadas en las distintas iniciativas a desarrollar. Por otro lado, es importante que la institución promotora se asegure que estos vínculos no se transformen en relaciones exclusivas y privilegiadas, garantizando una apertura hacia otras empresas de la zona y preocupándose constantemente de difundir los programas de actividades y resultados alcanzados.

Orientación a resultados: para estimular el interés de los empresarios en las prácticas asociativas y para asegurar su sostenibilidad es necesario poner énfasis en los beneficios tangibles que dichas prácticas pueden lograr en tiempos relativamente cortos. Hay beneficios de tipo económico que pueden ser alcanzados en tiempos reducidos, como por ejemplo la venta de productos mediante la participación en una feria o la reducción de costo a través de la compra mancomunada de materia prima. No obstante los resultados más significativos y que perduran en el tiempo están relacionados con los cambios de las prácticas, organizaciones y tecnologías productivas que las distintas empresas tienen que introducir para ajustarse a los requerimientos del grupo, como por ejemplo la introducción de sistemas de control de la calidad, la estandarización de procesos, la incorporación o eliminación de algunas fases del proceso.

¹⁶ Los factores escritos en letra negrita corresponden a los criterios de elegibilidad. Los otros corresponden a los criterios de elección. Véanse Capítulo 3.

Acción por objetivos: la construcción de los vínculos de confianza se logra mediante un proceso paulatino en que los empresarios experimentan prácticamente y de manera progresiva (paso a paso), la realización de acciones mancomunadas. Para garantizar el aprendizaje y reafirmar el compromiso con el grupo, es oportuno que, por cada paso, los empresarios expliciten y verifiquen los resultados logrados, mediante indicadores objetivos que permitan medir avances y retrocesos en la estrategia colectiva.

Al respecto cabe destacar la modalidad de administración de recursos orientada a resultados, implementada por la representación de Perú y presentada en el seminario sobre Integración Productiva realizado en Buenos Aires en octubre de 2003. De acuerdo con esta modalidad de trabajo, los desembolsos de los recursos del proyecto se efectúan tras verificar el cumplimiento de un calendario de metas (“hitos gatilladores”), especificadas en el documento de proyecto y acordadas con los empresarios participantes.

Horizonte de planificación: Debido a la complejidad de los procesos de construcción de las relaciones de confianza y de los conocimientos necesarios para emprender el trabajo asociativo¹⁷, se considera generalmente que la puesta en marcha y consolidación de las estrategias de desarrollo requieren de un horizonte de planificación de entre tres y cinco años. Más que en cálculos objetivos, la definición de estos parámetros se basa en experiencias previas como las de ONUDI en Centro América, la de CORFO en Chile, la de PNUD en México, la de CONAMYPE en El Salvador, la del Banco del Nordeste de Brasil, etc. y contribuye a enfatizar la importancia de que, como se mencionó anteriormente, el proyecto cuente desde un principio, con una base de confianza consolidada entre el grupo de actores locales (especialmente empresas) que lidera la fase de diseño y puesta en marcha de la iniciativa.

Sostenibilidad: es clave para el éxito de la acción del FOMIN, pero la estrategia que se decide adoptar para alcanzar este resultado, puede variar de proyecto a proyecto. Por esta razón, es importante aclarar que hay distintos niveles de sostenibilidad:

- Un primer nivel tiene que ver con la sostenibilidad de las conductas y estrategias asociativas entre las empresas involucradas en el proyecto, una vez que éste termina. En muchos casos se ha considerado que la formalización de los acuerdos y alianzas entre las empresas constituye una garantía en esta dirección y por eso, se ha impulsado la constitución de entidades económicas mancomunadas con su propia figura jurídica, como por ejemplo centrales de abastecimiento o comercializadoras común, etc. No obstante, la experiencia parece indicar que no es oportuno forzar estos procesos más allá de lo que exija la estrategia competitiva de cada grupo y que la formalización de alianzas tiene sentido exclusivamente cuando la confianza entre las empresas que se han asociado para realizar negocios mancomunados ha alcanzado un nivel suficiente de consolidación.

¹⁷ De acuerdo con varios estudios (por ejemplo el realizado por la Universidad de Chile sobre los Proyectos Asociativos de Fomento), para que se observe algún cambio significativos en las prácticas productivas de las empresas que participan en estos Proyectos, se requiere en promedio, de un año y medio de participación en el proyecto.

- Un segundo nivel, está relacionado con la capacidad de la institución promotora de seguir la actividad de promoción del cluster después de que se haya terminado el proyecto. Eso requiere, por un lado, que el aprendizaje de la institución interesada haya alcanzado un nivel suficiente que le permita reducir sus costos de operación; y que, por otro, haya crecido la demanda para servicios de apoyo a cluster, ya sea desde abajo, es decir, desde clusters potenciales que desean imitar la experiencia del cluster apoyado con el proyecto; o desde arriba, es decir, desde algún organismo de gobierno, del sector privado o de donantes internacionales que desean contratar a la entidad promotora para replicar la experiencia en otra institución del país.
- Un tercer nivel de sostenibilidad se alcanza si la experiencia del proyecto es adoptada por otras instituciones públicas o privadas que emprenden el camino de la institución promotora, imitando su experiencia en otros clusters del país, aun cuando dicha institución haya decidido no seguir con la promoción de cluster.

1. d La problemática de la microempresa

¿Qué ocurre si la localidad en la que se quiere elaborar un proyecto de cluster se caracteriza por la presencia de un número importante de empresas micro?

Las actividades que apuntan a promover redes empresariales de tipo horizontal tendrán que considerar un incremento significativo de los costos de transacción asociados con la conformación de los grupos. Tanto más pequeña es la capacidad productiva de las empresas, tanto más numerosas serán las empresas que tendrán que asociarse para alcanzar los mismos volúmenes productivos y las mismas economías de escala, lo cual acrecienta el gasto de coordinación¹⁸. Dicha dificultad tiende a acentuarse a causa de la reducida capacidad empresarial que generalmente se observa en estos pequeños emprendimientos.

Debido a lo anterior, los proyectos de articulación productiva que apuntan a microempresas tendrán que prestar especial importancia a la coordinación y a la capacitación a las empresas involucradas.

Aunque no sea posible establecer divisiones netas respecto a las realidades en que predominan las pequeñas y medianas empresas, en los clusters de microempresas se observan, en general, los siguientes aspectos:

- Las instancias de coordinación son constituidas por instituciones de apoyo ya que por sus altos costos no son autosostenibles. En muchos casos, no hay una separación clara entre instancias de coordinación empresarial e instancias de coordinación de la comunidad local, ya que el número de empresas involucradas en los proyectos comunes tiende a ser muy alto.
- La capacitación es una herramienta clave para uniformar los conocimientos y corregir prácticas productivas incorrectas o ineficientes, especialmente en las problemáticas de

¹⁸ En estos casos, la labor previa de instituciones locales que promuevan la asociatividad y estimulen experiencias de trabajo mancomunado resulta especialmente importante.

gestión y de organización productiva y en la definición de estándares y mecanismos de control de la calidad. Al mismo tiempo, estas actividades resultan muy útiles para motivar a los empresarios y consolidar vínculos de confianza entre ellos. Desde el punto de vista metodológico se prefieren herramientas de enseñanzas teórico prácticas, basadas en el intercambio y valoración de las experiencias de los mismos empresarios participantes y en actividades colectivas.

- Las estrategias de mercado, en general, apuntan a la identificación de nichos. Especialmente interesantes son aquellos casos en que la localidad ya posee una imagen como productora de alguna especialidad, como por ejemplo la cerámica de San Juan de Oriente, en Nicaragua o la miel de San Marco, en la Provincia de Córdoba (Argentina). Para aprovechar la ventaja comercial asociada a estas imágenes que operan como marcas colectivas, es imprescindible:
 - Fijar estándares de calidad y un proceso de monitoreo. Dada la dimensión colectiva de este proceso que hace más difícil excluir a los *free rider*, es importante que la definición y aplicación de los estándares resulte de un proceso participativo.
 - Crear servicios colectivos de acopio y distribución. Debido a la limitada capacidad de las empresas, especialmente en la etapa temprana del proyecto es necesario contar con instituciones capacitadas y reconocidas localmente, para impulsar el diseño y puesta en marcha de planes conjuntos de comercialización.
- En la definición de estrategias de mercadeo, un punto crítico es representado por el limitado poder de negociación de estas empresas y la asimetría de posición en comparación con clientes y proveedores. Este desequilibrio resulta especialmente significativo para aquellos clusters que se insertan en cadenas productivas cuyos canales de distribución están concentrados en pocas empresas de grandes dimensiones. En el caso de proyectos que impulsan la generación de redes verticales con micro emprendimientos, esta asimetría debe ser tomada en cuenta para evitar el riesgo de potenciar el poder monopsónico de las empresas clientes en desmedro de los pequeños proveedores. En Chile, en los proyectos de desarrollo de los pequeños productores que abastecen grandes empresas agroindustriales, el problema ha sido resuelto encargando un diagnóstico inicial de las empresas participantes a expertos externos y delegando la validación del mismo a la institución de gobierno responsable del financiamiento de la iniciativa. Además, tanto en el PdP de Chile como en la metodología de desarrollo de proveedores elaborada por Naciones Unidas, se pone un énfasis especial en la búsqueda del consenso de los proveedores sobre el plan de mejora diseñado por la empresa cliente y sus resultados esperados.
- Otro aspecto a considerar es que los resultados esperados justifican montos de recursos invertidos por FOMIN, relativamente pequeños (en los proyectos de redes de microempresas de Perú, se financia un máximo de 100.000 US\$)¹⁹.

¹⁹ Como se está experimentando en el caso de Perú, proyectos de estos montos se justifican si se utiliza una operatoria ad hoc, ágil y con limitados gastos de administración y monitoreo.

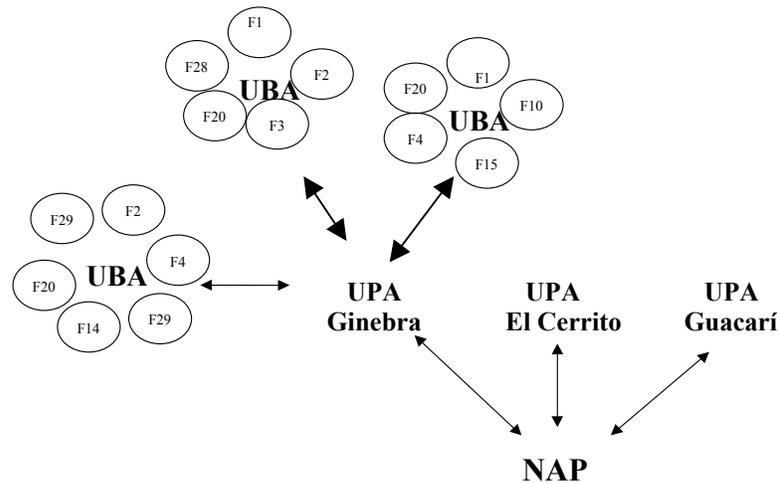
El Proyecto de Uva Isabella de Colombia

Un proyecto que ha enfatizado mucho la coordinación de pequeños productores locales ha sido el Proyecto de Uva Isabella en Colombia.

Dicho proyecto atiende a aproximadamente 351 viticultores, 86% de los cuales poseen predios de menos de 2 Has de Uva Isabella. El objetivo central consiste en insertar dichos productores en la cadena productiva de la uva mediante la creación de un centro de acopio desarrollado por la Corporación local Corpo Ginebra.

Para garantizar la calidad de la producción y monitorear el desempeño de los productores afiliados, el proyecto ha creado un complejo sistema de coordinación basado en:

- *Grupos empresariales denominados Unidad Básica de Atención (UBA) conformadas 10-15 familias viviendo en un radio de 3 a 5 kilómetros, asistidas por un joven de la localidad adecuadamente calificado por Corpo Ginebra*
- *Unidad Primaria de Atención (UPA) compuesta por un tecnólogo calificado y un operador social. Cada UPA apoya entre 2 y 8 UBA*
- *Un Núcleo de Atención Primaria (NAP), compuesto por un ingeniero agrónomo o agrícola, un trabajador social y un administrador de empresas.*



Esta estructura de atención y coordinación de las empresas ha posibilitado el desarrollo de una amplia actividad de capacitación y asistencia técnica sobre la problemática de la gestión pre y post cosecha y a permitido a Corpo Ginebra comercializar aproximadamente el 14,4% de la producción mensual de sus afiliados, por un volumen total de 1.520 toneladas por semestre.

2. COMPONENTES, ACTIVIDADES E INDICADORES

El capítulo anterior da cuenta de la variedad de proyectos de cluster. También hay variaciones significativas con relación a los plazos de ejecución y a la cantidad de recursos disponibles. No obstante, la mayoría de estas iniciativas se articula alrededor de cuatro ejes estratégicos que se reflejan en los cuatro componentes principales:

1. Promover y consolidar relaciones de cooperación entre las empresas e instituciones participantes y generar una visión común y una estrategia compartida;
2. Apoyar las empresas locales involucradas en el proyecto mediante actividades de asistencia técnica y capacitación, para adecuar su organización, tecnología, administración, etc. a los requerimientos establecidos por la estrategia mancomunada definida en el punto anterior
3. Definir y poner en marcha acciones estratégicas que caractericen el desarrollo de mediano o largo plazo del cluster²⁰.
4. Realizar actividades de sistematización y difusión de los aprendizajes metodológicos y de las buenas prácticas en la puesta en marcha y gestión de proyectos de cluster.

Cabe destacar que los cuatro componentes no están en orden cronológico. Generalmente, los proyectos empiezan con acciones de sensibilización (del primer componente) pero a menudo, desde muy temprano, contemplan también actividades de asistencia técnica o de comercialización (que pueden ser parte del segundo y tercer componentes). Estas acciones, si desarrolladas de manera colectiva, contribuyen a consolidar los lazos de confianza entre las empresas y, por esta vía, estimulan la generación de una visión compartida y la elaboración de una estrategia mancomunada (componente 1).

2. a Componente 1: Promoción de las relaciones de cooperación entre las empresas e instituciones participantes

Para desarrollar acciones colectivas complejas que implican riesgos económicos significativos y que requieren el intercambio de información estratégica, la relación de confianza entre los participantes debe profundizarse. Es este el objetivo central del presente componente, que engloba el conjunto de actividades destinadas a fortalecer los vínculos de cooperación y a enseñar a los participantes a trabajar de manera asociativa.

²⁰ En algunos casos este componente, tiene que ver con la apertura de mercados: por ejemplo, el proyecto del cluster del vino de Uruguay. En otros con la estructuración o reestructuración de la cadena productiva, como en el cluster del ñandú de Uruguay o del calzado en Cali respectivamente. También hay proyectos cuyo propósito central es el acceso a tecnologías altamente productivas como en la cadena electrónica de Córdoba, o la complementación de las capacidades productivas de las empresas asociadas para acceder a mercados de mayores volúmenes, como en el caso de la cadena informática del mismo proyecto. Por último hay proyectos en que este enfoque aún no ha sido especificado, como en los clusters de República Dominicana o los de Brasil, o proyectos en que no es posible identificar un eje estratégico predominante como en el Salud Capital de Colombia. Aquí, por ejemplo, la estrategia de desarrollo del cluster se articula alrededor de tres líneas convergentes y complementarias: la creación de valor agregado mediante investigación y desarrollo y servicios comunes; la generación de economías de escala y garantías de calidad y la comercialización y exportación.

Consideraciones generales

Numerosas experiencias latinoamericanas (la de los PROFO de CORFO en Chile, CONAMYPE en El Salvador, los proyectos de articulación productiva de ONUDI, en Centro América y en los países andinos, los programas de cluster de los Consejos de Competitividad de Nicaragua, Ecuador, etc.), indican que para la creación y consolidación de relaciones de confianza entre un conjunto de actores productivos e institucionales es necesario potenciar las oportunidades de diálogo e interacción.

La elaboración de un diagnóstico de las empresas y de las oportunidades del grupo, el análisis de sus resultados y la elaboración de una visión estratégica compartida acerca del futuro²¹ son un primer paso en esta dirección.

El diagnóstico

Por lo que concierne al diagnóstico, tanto los que apuntan a analizar las potencialidades y debilidades de las empresas, como los que estudian el sector o el sistema local en su conjunto, deberían ser necesarios, participativos y graduales:

- *Necesarios, quiere decir que deberían realizarse exclusivamente si la información que estos estudios brindan es imprescindible y si no existe otra alternativa para recopilarla. Una alternativa comúnmente viable es la de aprovechar (y eventualmente complementar) estudios ya hechos que, en la mayoría de los casos, proporcionan información suficiente para arrancar la promoción de la actividad asociativa y son de fácil acceso. Repetir estudios e investigaciones innecesarias, no sólo representa una pérdida de tiempo y recursos, sino que además produce malestar en los empresarios interesados.*
- *Participativo, se refiere a que estos estudios, más que alcanzar un nivel muy profundo de conocimiento de la realidad, tienen que constituir una base objetiva (lo más objetiva posible) que facilite el desarrollo de una visión compartida acerca del futuro del grupo, sector o sistema local considerado.*
- *Graduales, en el sentido de que hay que tener en cuenta que el acceso a mucha información, especialmente la que concierne las capacidades y estrategias competitivas de las empresas es posible tan sólo después de que la confianza entre los participantes se ha consolidado. En este sentido, la acción de diagnóstico debe ser concebida como un proceso gradual orientado a la acción. En la medida en que las acciones colectivas tienen éxito, se consolida la relación de confianza entre los promotores del proyecto y, gracias a eso, es posible perfeccionar el conocimiento recíproco, afinar la visión compartida y perfeccionar la estrategia común.*

Otras actividades que contribuyen a desarrollar la confianza entre las empresas e instituciones que participan en el proyecto son:

- a. Encuentros con empresarios o instituciones que hayan desarrollado exitosamente acciones de promoción de redes empresariales. La transmisión de experiencia mediante el testimonio directo de personas que pertenecen al mismo medio (empresarios con empresarios, profesionales con profesionales, etc.) ha demostrado ser particularmente efectiva, por la capacidad que tienen dichas personas de utilizar el lenguaje de los interesados.

²¹ Para alcanzar estos resultados, se realizan a menudo talleres participativos en los que se adoptan técnicas de discusión orientadas a objetivos, tales como la metodología ZOPP elaborada por GTZ.

- b. Viajes: más allá del objetivo del viaje que puede ser comercial o tecnológico, el hecho de que los empresarios y/o representantes de instituciones locales compartan la experiencia de explorar entornos nuevos y no familiares, rutinas diarias, decisiones y problemas de la vida cotidiana etc. facilita el conocimiento recíproco y el diálogo.
- c. Convivencias: Ocasiones de convivencia en las que participen las respectivas familias, se han demostrado herramientas útiles para estimular la confianza porque permiten dar a conocer otros aspectos de la personalidad de los empresarios involucrados en los proyectos asociativos.
- d. Visitas a las demás empresas: La visita que los distintos empresarios realizan a las otras empresas que participan en el proyecto es un test ácido acerca de la efectiva disponibilidad a mostrar sus “secretos” y a compartir con el resto de los socios. También es útil para comprobar la coincidencia de intereses y para transmitir conocimientos.
- e. Acciones piloto: Se trata de iniciativas de bajo costo y de riesgos limitados que apuntan a resultados tangibles de corto plazo en las que los empresarios experimenten concretamente beneficios y costos de la acción colectiva²². Acciones que generalmente responden a estas características son la compra en conjunto de insumos o la exploración de un nuevo mercado. Esta última tiene la ventaja de generar costos de transacción bajos ya que el nuevo mercado representa un espacio en el cual las empresas miembros de la red o del sistema productivo colaboran en lugar de competir. Durante estas actividades, cada participante experimenta en la práctica el proceso de división de responsabilidad, análisis de resultados, punición de incumplimiento que caracteriza todo trabajo colectivo. Siendo limitada la puesta en juego, es posible emprender estas actividades aunque el nivel de confianza inicial entre los participantes no sea muy profundo. El logro de los objetivos permite consolidar la confianza recíproca y en la idea de actividad cooperativa y permite prepararse para actividades más complejas y de mayor riesgo.

Otro elemento relevante de este componente, es la contratación de profesionales especializados que apoyan la realización de estas actividades. Su función es la de romper el temor a la cooperación, demostrando las ventajas del trabajo colectivo y de ayudar los participantes a superar los conflictos que se presentan a lo largo del proceso, por la aparición de dificultades imprevistas, el incumplimiento de algún participante, el cambio en las expectativas, la diferente interpretación de los planes y propuestas, etc. Su presencia permite arbitrar los conflictos más graves y capitalizar todas experiencias para acelerar el proceso de aprendizaje de los grupos.

Profesionales con esta función tienen que tener un perfil particular, pues, además de conocer la problemática de las PYME deben tener experiencia en manejo de grupos, elaboración de proyectos, realización de diagnósticos empresariales, análisis de cluster, negociación, etc. Dado que generalmente las personas con este conjunto de competencias son extremadamente escasas, algunas instituciones han optado por desarrollar programas de capacitación y entrenamiento. Dichos programas contemplan por un lado, clases teóricas y

²² Aunque se trate de iniciativas acotadas y sencillas, es preferible que se estructuren sobre la base de un enfoque de proyecto que permita evidenciar claramente costos, beneficios, tiempos y responsabilidades.

ejercicios prácticos para aprender el uso de metodologías de trabajo; por otro, actividades en terreno supervisadas por expertos y reflexión sistemática sobre la experiencia desarrollada por los estudiantes. La más amplia iniciativa en este sentido ha sido realizada por ONUDI en Centro América y Ecuador. Recientemente una actividad parecida ha sido emprendida por instituciones de fomento en Colombia, mientras que SEBRAE y CEPAL están en la actualidad diseñando un programa de formación para operadores de Arranjo Productivos Locais en Brasil.

Durante la fase de arranque de los proyectos puede ser útil realizar acciones de capacitación destinadas al grupo promotor, en las que participen estos profesionales que se encargan de la coordinación técnica. Entre las habilidades a desarrollar se sugiere considerar:

- Negociación
- Trabajo en equipo
- Gestión de proyectos

Por sus características, este componente se desarrolla durante todo el proyecto aunque es posible identificar etapas y resultados intermedios. Utilizando un cronograma puramente referencial se podrían esperar que:

Cuadro 2
Proceso de consolidación de las relaciones de confianza

	Grupos empresariales (especialmente horizontales)	Proyecto sectorial o territorial
Después de seis meses	Se ha consensuado y formalizado un reglamento interno	Se ha creado una instancia de análisis y validación de la propuesta, representativa del sector o de la comunidad
Después de un año y medio	Se ha consolidado una rutina de trabajo asociativa y contratado un gerente responsable del grupo	La instancia promotora ha sido validada a nivel del sector o territorio
A final del período (tres años)	De ser el caso, se ha formalizado el grupo	El proceso de formulación de propuestas para el desarrollo del sector o territorio ha sido institucionalizado

Herramientas de trabajo

Los instrumentos de trabajo y formación que pueden ser utilizados para cubrir las distintas necesidades descritas en los capítulos anteriores son numerosos. A continuación se mencionan tan sólo algunos de lo que han sido diseñados y testeado en América Latina.

En cuanto a las herramientas para realizar diagnóstico a las empresas, muchas instituciones de América Latina han elaborado sus propios instrumentos. Entre otros, se pueden mencionar:

- El autodiagnóstico elaborado por SERCAL Chile (www.sercal.cl);
- El formato de diagnóstico elaborado por FUNDES Internacional (www.fundes.org);
- La metodología elaborada por INTEC Chile (www.intec.cl)

El desarrollo de habilidades de negociación es uno de los objetos del curso dictado por INCAE (Costa Rica) sobre “Competitividad y Clima Empresarial”. Dicho curso enfrenta además los siguientes temas: (i) Proceso de fomento de los clusters; (ii) Microeconomía y competitividad (iii) Diagnóstico; (iv) Sostenibilidad; (v) Benchmarking y (vi) Análisis político. Para información más detallada es posible visitar el sito de INCAE/CLACDS: http://www.incae.ac.cr/ES/clacds/proyectos/competitividad/capac_clusters.shtml

Por lo que concierne a la promoción de redes empresariales, el método más estructurado y testeado en la región es el de ONUDI. Antecedentes importantes sobre esta metodología se encuentran en una publicación de PNUD de México del año 2000. Más recientemente, CEPAL y MINKA han publicado un trabajo en que se describe la experiencia de aplicación de esta metodología a redes empresariales en cuatro países andinos (López 2003).

En relación al análisis de las cadenas, uno de los estudios metodológico más completo es el Handbook de cadenas productivas de Kaplinsky y Morris (2000).

Para el desarrollo de relaciones de proveeduría entre grandes empresas y pequeños proveedores, se puede recordar la metodología de NAFIN PNUD desarrollada en México y después adaptada por ONUDI a los países centroamericanos.

Para acciones de desarrollo territorial hay una metodología elaborada por J-M. Stamer denominada PACA (www.mesopartner.com). Cabe señalar también la Metodología para la Elaboración de Estrategias de Desarrollo Local desarrollada por Ivan Silva del Instituto Latinoamericano de Planificación Social (ILPES): www.ilpes.org.

2. b Componente 2: Apoyar los procesos de ajustes de las empresas locales involucradas en el proyecto

Este componente incluye todas las actividades de asistencia técnica y capacitación destinadas a las empresas que participan en el proyecto. El desarrollo de iniciativas conjuntas obliga a las empresas a adecuar sus productos y procesos a los estándares definidos por la estrategia colectiva. Dichos estándares pueden ser necesarios para uniformar la producción o para alcanzar los requisitos impuestos por un nuevo mercado. En ambos casos, pueden implicar el desarrollo de sistemas de control de la calidad en las empresas participantes, la modificación de los procesos productivos, la introducción de nuevas tecnología, la modificación de las materias primas e insumos, etc. El proceso de uniformación de las capacidades empresariales puede referirse también a las modalidades de administración financiera, planificación estratégica y organización de los recursos humanos que cada empresa utiliza. Cada uno de estos cambios puede requerir de conocimientos que la empresa no posee, resultando necesaria la realización de actividades de capacitación o asistencia técnica.

En términos generales, el diseño de estas actividades tiene que considerar lo siguiente:

- Es útil identificar todos los programas e iniciativas de apoyo que operan en el país y en la zona y que pueden ser utilizados para cofinanciar la actividad de asistencia técnica y capacitación²³;

²³ El conocimiento de estas iniciativas además, proporciona información relevante para analizar la adicionalidad del proyecto propuesto y evitar traslapes o duplicaciones innecesarias.

- Por lo que concierne la capacitación, es oportuno estructurar la enseñanza sobre la base de los elementos prácticos y los problemas concretos que enfrentan las empresas; en la medida de lo posible es útil alternar actividades de clase con asistencia técnica en las empresas que permitan apoyar la incorporación de los nuevos conocimientos en los procesos y rutinas productivas.
- Por lo que concierne a la asistencia técnica, se sugiere cofinanciar con los recursos del proyecto aquellas actividades que apunten a solucionar problemas comunes. También es útil que el programa de cada asistencia técnica considere acciones colectivas, como por ejemplo que la empresa asistida reciba en su planta la visita de las demás empresas del proyecto para compartir el apoyo de los expertos.

2. c Componente 3: Acciones estratégicas

Como mencionado anteriormente, no todos los proyectos han definido un eje estratégico claramente predominante. Donde eso sí ocurre es posible caracterizar con mayor precisión su contenido. Algunos ejemplos se sintetizan y comentan a continuación

Estrategia que apunta a abrir nuevos mercados

Por lo que concierne a las estrategias comerciales conjuntas cabe observar lo siguiente:

1. Las empresas participantes en un proyecto de cluster pueden apoyar la promoción y comercialización conjunta pero es desaconsejable que intervengan en la política de precio de cada firma;
2. La comercialización conjunta puede basarse en la generación de una oferta cuantitativamente más importante o en la ampliación de la gama de productos ofrecidos. El primer caso corresponde a un grupo de empresas productoras de los mismos bienes que suman las respectivas capacidades productivas para satisfacer a la demanda de clientes grandes, como por ejemplo las 45 empresas de calzado que abastecen a la Tienda Escolar, en Colombia o las 26 empresas metalmecánica que abastecían CODELCO-El Teniente (Chile), de estructuras metálicas livianas. El segundo caso, corresponde a un grupo de empresas que produce bienes complementarios que conforman un catálogo de productos más amplio y variado, como por ejemplo las empresas de muebles de Temuco que habían alquilado y acondicionado una casa para realizar una muestra permanente de muebles para la casa, aprovechando las distintas especializaciones de las empresas participantes (muebles para la cocina, muebles para niños, etc.).
3. En ambos casos uno de los elementos más importantes es la definición de estándares consensuados y la puesta en marcha de un mecanismo de control de calidad.
4. Entre proyectos basados en articulación de proveedores destacan dos modelos:
 - a. El primero que se basa en una modalidad de coordinación liviana en que las empresas se asocian para mejorar su visibilidad, pero cada una contrata individualmente y responde personalmente al cliente de la entrega de los productos;

- b. El segundo se basa en una modalidad de articulación más estricta en que las empresas asociadas crean una entidad común de representación que negocia con los clientes y responde por los compromisos adquiridos en nombre de las empresas afiliadas.
5. Entre los proyectos de cadenas productivas o de desarrollo territorial, destacan las actividades promocionales que apuntan a posicionar productos típicos: las artesanías de Masaya o el vino fino de Uruguay, etc. Por su definición genérica, dichas iniciativas tienen un alto grado de externalidad que justifica mecanismos de coordinación amplios, como por ejemplo comités territoriales o asociaciones sectoriales.

Proyecto del cluster del vino en Uruguay
<p><i>Los principales componentes del proyectos son:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>Mejoramiento de la cooperación entre empresas: apunta a fortalecer las relaciones de cooperación productiva entre viticultores y bodegueros, mejorando el conocimientos de sus respectivas exigencias técnicas y comerciales</i> <i>Organización de la producción y especialización de la cadena: apunta a mejorar las capacidades productivas y los aspectos de organización y de gestión de las empresas de la cadena del vino, mediante la estandarización de la producción vitícola; la introducción de nuevas tecnologías; la identificación y aplicación de metodologías de monitoreo, entre otros</i> <i>Acceso competitivo a los mercados internacionales: apunta a desarrollar relaciones comerciales tanto al interior de la cadena como con nuevos clientes y mercados.</i> <p><i>Esta última meta será alcanzada mediante un conjunto de actividades, entre las que destacan las siguientes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>Uniformizar criterios en todos los aspectos relativos al comercio exterior de vino;</i> <i>Producir información dirigida a los bodegueros, para estar actualizados acerca de los diferentes mercados y tecnología</i> <i>Capacitar en temas de negociación y comercio exterior</i>

Estrategia que apunta a desarrollar relaciones de proveeduría

Por lo que concierne a las estrategias orientadas al desarrollo de relaciones de proveeduría cabe observar lo siguiente:

- En general, los programas de desarrollo de proveedores que cuentan con el compromiso de las empresas cliente²⁴ resultan más efectivos de los que arrancan de la organización de los proveedores. De hecho, en estos casos la actividad de apoyo se orienta hacia proveedores que, por haber sido seleccionados por la empresa cliente, tienen mayor probabilidad de recibir contratos y ampliar sus negocios. Por otro lado, gracias a esta posibilidad concreta, dichos proveedores están mucho más motivados para emprender los programas necesarios para su modernización y adecuación a los requerimientos fijados por la empresa cliente.

²⁴ Éstas participan en la selección de los proveedores (o por lo menos en la definición de los criterios que se utilizan para elegirlos), en el diseño de la metodología de evaluación, en las actividades de asistencia técnica y en el monitoreo de las iniciativas.

2. A pesar de lo anterior, la coordinación de los proveedores puede ser una estrategia válida en aquellas realidades en las que no se cuenta con el compromiso previo de las empresas clientes. En este caso, es clave contar con una institución de apoyo que conozca profundamente al sector de las empresas proveedoras, su capacidad tecnológica y empresarial, su nivel de cumplimiento con los clientes y su modalidad de relación con otras instancias locales. Sobre esta base, dicha institución puede apoyar a los pequeños proveedores a estandarizar su producción y coordinar su oferta, facilitando la participación en licitación de grandes empresas clientes.
3. En los proyectos que cuentan con el apoyo de varias empresas clientes puede resultar conveniente que éstas apoyen la constitución de una entidad técnica común, especializada en desarrollo de proveedores que preste sus servicios a todas las empresas clientes afiliadas. Dicha entidad puede encargarse de coordinar la demanda de las empresas clientes y buscar soluciones de proveeduría más eficientes. En estos casos, el proyecto adquiere una valencia territorial más evidente, lo cual se refleja en una participación activa de los representantes del gobierno local²⁵.

Estrategia que apunta a desarrollar de conocimiento y a la innovación

Por lo que concierne a las estrategias orientadas al desarrollo de nuevos conocimientos y la innovación, cabe observar lo siguiente:

En un sistema productivo local, la generación y difusión de nuevos conocimientos se basa en la existencia de agentes innovadores y en los vínculos que éstos establecen con su entorno local. La estrategia de desarrollo tecnológico, por lo tanto, debe apuntar, por un lado, a la generación de dichos agentes y, por otro, a potenciar sus vínculos con las empresas locales.

Es importante aclarar que las entidades innovadoras no son exclusivamente las universidades y centros de investigación, sino todos aquellos organismos que contribuyen a generar localmente conocimientos nuevos. Una aportación significativa en esta dirección puede ser brindada por ejemplo, por empresas dinámicas o intermediarios comerciales.

²⁵ El Programa de Integración Industrial impulsado por PNUD y CONCAMIN de México, creó un Centro de Desarrollo de Proveedores de la industria electrónica de Jalisco con esta características: a través de la labor de un pequeño equipo profesional y con la colaboración de los gerentes de las principales empresas electrónicas afiliadas al Centro, el Centro cuantificaba y consolidaba la demanda local de insumos genéricos. Dicha información se utilizaba para negociar con proveedores internacionales (especialmente asiáticos) que abastecían a las distintas empresas clientes de la zona, para estimular su traslado en la localidad, ya sea con la apertura de plantas productivas o de bodegas de insumos. En esta negociación participaban también los representantes del gobierno local que se encargaban de proporcionar información sobre las ventajas del territorio y de elaborar estímulos para la inversión directa. En 3 o 4 años, esta estrategia facilitó la instalación de más de una decena de nuevas plantas en la provincia de Guadalajara.

Proyectos cluster centrados en desarrollo tecnológico

En la actualidad no hay un proyecto que haya decidido focalizar su estrategia competitiva hacia el desarrollo de nuevos conocimientos o la incorporación de nuevas tecnologías. No obstante, en varios casos se han planificado iniciativas grupales con este enfoque. Es este por ejemplo el caso del centro de servicios CAD que se está estudiando en el cluster de confecciones de Santiago de los Caballeros (Dominicana) o el programa de certificación de productos informáticos, impulsado por la cadena de informática de Córdoba (argentiana).

2. d Componente 4: Evaluación, difusión y desarrollo de capacidades institucionales

A pesar de que en la actualidad son numerosos los países que han puesto en marcha programas de promoción de la articulación empresarial, aún son escasos los que han emprendido acciones sistemáticas de monitoreo y evaluación.

En vista de que este tópico será abordado en otros documentos, a continuación se hará referencias exclusivamente a las principales contribuciones que se esperan del intercambio sistemático de experiencias entre los proyectos cluster del FOMIN.

La red de proyectos FOMIN de integración productiva

Cabe destacar que la primera razón de ser de la red de proyectos de fomento de los clusters impulsada por el FOMIN (lo que en el lenguaje del Fondo se denomina “cluster de cluster”) es precisamente la de identificar y circular las buenas prácticas en el diseño, puesta en marcha, gestión y evaluación de los proyectos.

Para garantizar este resultado y acelerar el proceso de aprendizaje de los profesionales e instituciones participantes en estos proyectos, los coordinadores de este conjunto de proyectos han impulsado las siguientes actividades:

1. Talleres periódicos de los proyectos:
 - a. El primer taller, centrado en la problemática del diseño de los proyectos se ha desarrollado en Buenos Aires a principio de octubre de 2003. En él han participado profesionales de las instituciones promotoras, de las representaciones, de las divisiones del BID y del FOMIN, consultores y representantes de las empresas líderes de proyectos.
 - b. El segundo que se desarrollará en Cartagena (Colombia) a principio de septiembre de 2004 se centrará en el análisis de las metodologías de diagnóstico y monitoreo y de la problemática de arranque de los proyectos.
2. Contratación de expertos que apoyan el diseño y la puesta en práctica de un sistema de monitoreo (línea de base, sistema de recopilación de datos, indicadores, etc.) para uniformar, en el límite del posible, las metodologías de monitoreo y evaluación de los proyectos.

3. Contratación de consultores que colaboran en la identificación, diseño, puesta en marcha de los proyectos.
4. Creación de una página Web que permita circular de manera fluida la información disponible sobre los distintos proyectos en curso, con énfasis en los aprendizajes metodológicos, los resultados alcanzados y en la información útil (materiales bibliográficos, herramientas de gestión, etc.)

3. MECANISMOS CONCURSABLES DE PROYECTO

Como mencionado anteriormente, hay proyectos que además de impulsar actividades asociativas para el desarrollo de clusters individuales, han generado un mecanismo de selección y administración de los proyectos que en el futuro puede ser empleado para la gestión de otras políticas de fomento.

3. a Funciones y competencias

La generación de este modelo de organización y las competencias necesarias para su gestión plantea una serie de interrogantes acerca de su diseño y gestión. A continuación se sintetizan los más significativos:

1. ¿Cuáles son las funciones más importantes que desempeñan las entidades participantes?
2. ¿Es mejor que las desempeñen entidades públicas, privadas o mixtas?
3. ¿Qué competencias tienen que tener dichas entidades?
4. ¿Cómo se garantiza la continuidad, la transparencia y la capacidad de aprendizaje?
5. ¿Cómo se asignan los recursos a las empresas participantes?
6. ¿Cómo se garantiza una paridad de oportunidad para las localidades menos desarrolladas?
7. ¿Cómo se elige la entidad coordinadora?

Algunas indicaciones preliminares se sintetizan a continuación.

División de funciones

En los proyectos cluster de segundo piso, las principales funciones son tres:

1. Responsabilidad estratégica: Capta y asigna recursos, define criterios de operación (por ejemplo, los criterios para la elección de los proyectos, las modalidades de subsidios y cofinanciamiento empresarial, etc.), elige y supervisa a la entidad coordinadora, se encarga de la evaluación de impacto del programa; apoya la creación de capacidades locales de promoción de la articulación productiva;
2. Coordinación: Identifica las oportunidades de proyecto de articulación productiva en las distintas localidades del territorio considerado; realiza un llamado público, dirigido a los actores locales, para la elaboración de propuestas; evalúa las propuestas recibidas y asigna los subsidios; monitorea su desarrollo; identifica y difunde buenas prácticas;

3. Ejecución: Contacta a las empresas; facilita el desarrollo de relaciones de confianza y la construcción de consenso alrededor de un proyecto de desarrollo; facilita el contacto con otras entidades de fomento; apoya su puesta en marcha y ayuda a superar los conflictos que se puedan generar en los grupos.

Las principales características de las entidades que desempeñan dichas funciones se sintetizan a continuación:

Cuadro 3

Características principales de las entidades que participan en los proyectos

Entidad	Características principales
Responsable estratégica	Continuidad, transparencia y capacidad de aprendizaje
Coordinadora	Capacidad de operar descentralizadamente, conocimiento de las instituciones privadas y contactos con las empresas
Ejecutora	Credibilidad técnica, conocimiento de las empresas, de sus potencialidades competitivas, nivel de desarrollo empresarial y tecnológico, conocimiento de las dinámicas de los mercados, contacto con intermediarios y proveedores, conocimiento de las instituciones de fomento

La ejecución de las propuestas se atribuye generalmente al sector privado, por su cercanía con las empresas y por su mayor flexibilidad en las operaciones. En términos concreto, estas funciones son desempeñadas, en cooperación con un conjunto de empresarios líderes de la zona considerada, por una entidad de apoyo (empresa consultora, cámara de industrias, universidad, centro de investigación, etc.) que se denominará entidad promotora de primer piso.

Las responsabilidades estratégicas son generalmente atribuidas al sector público, considerándose necesaria una capacidad de coordinación con (o de) las instancias encargadas del diseño y gestión de las políticas de fomento.

Las principales dudas se refieren a la función de coordinación que puede ser desempeñada por instancias privadas, mixtas o públicas. A continuación se realizará un análisis preliminar de las desventajas de cada una de estas soluciones.

Consideraciones acerca de la entidad de coordinación

Función desempeñada por una entidad pública

Tradicionalmente los programas de fomento han sido impulsados por instituciones públicas. Sin embargo, esta posibilidad presenta serios inconvenientes que tienen a que ver con los siguientes elementos:

1. La entidad pública está expuesta a las fluctuaciones políticas que afectan a los equilibrios de gobierno. Dada su complejidad, los proyectos de promoción de cluster requieren estabilidad y continuidad de acción para período relativamente largo y son especialmente sensibles a las fluctuaciones de estrategia y de equipo directivo;

2. La desconfianza del sector privado hacia la labor del sector público, introduce costos adicionales en la fase inicial de puesta en marcha y validación del programa;
3. En la eventualidad en que la responsabilidad de monitoreo y evaluación perteneciera a la misma entidad encargada de la ejecución, resultaría difícil garantizar una eficiente función de control;
4. Las leyes laborales que se aplican al sector público en la mayoría de los países de la región, no permiten contratos por desempeño y el establecimiento de mecanismos de incentivos y puniciones para sus funcionarios.

Ejecución desempeñada por una entidad mixta

Los principales límites de esta solución tienen a que ver con lo siguiente:

1. Generalmente la entidad mixta no existe y debe ser creada a propósito mediante un acuerdo entre el sector público y el privado, lo cual supone:
 - a. tiempo para diseñar y desarrollar una figura jurídica apropiada que permita conciliar estabilidad y autonomía de operación;
 - b. tiempo, recursos y grande capacidad de negociación para validar la nueva institución frente a las demás instituciones de fomento existentes y establecer mecanismos de coordinación y complementación;
2. El traslape de las funciones de ejecución y evaluación evidenciada en el caso anterior, se podría volver a presentar porque el sector público participa en la constitución de la institución mixta.

Licitación a entidades privadas

La función de coordinación es delegada a una entidad privada, por un período limitado (2-3 años), sobre la base de un proceso de licitación.

El principal problema de esta solución tiene a que ver con el riesgo de dispersión de los conocimientos en el momento de la renovación del contrato de la entidad técnica. Para limitar este problema, se sugiere adoptar las siguientes medidas:

1. introducir en las bases de licitación un puntaje adicional relevante para aquellas entidades que se asocian con instituciones nacionales;
2. delegar las funciones de monitoreo, sistematización de las experiencias y difusión de las buenas prácticas a una institución pública de fomento, que disponga de recursos y personal especializados que se dedique de tiempo completo a estas tareas. Dicha institución puede también ser encargada de la evaluación periódica de los resultados y del análisis de los impactos.

Un mecanismo contractual interesante pero hasta el momento escasamente utilizado en América Latina, consiste en estipular remuneraciones por objetivos.

Cómo garantizar la paridad de oportunidades

Si el sistema de asignación de fondos se basa en mecanismos competitivos (como sugerido anteriormente), es oportuno estudiar instrumentos que garanticen una efectiva igualdad de acceso para los sujetos más débiles, especialmente en aquellos países caracterizados por una fuerte heterogeneidad de la estructura productiva y desprovistos de un entramado institucional eficiente y homogéneo.

En estas realidades puede ser conveniente constituir un fondo *ad hoc* para apoyar las instituciones de primer piso en la labor de crear relaciones de confianza entre los actores locales, identificar estrategias comunes de desarrollo, formular y presentar propuestas.

Dicho apoyo podría cubrir tanto los costos asociados con la actividades de los profesionales de la institución de apoyo (honorarios, viajes, viáticos, etc.), como los gastos generados para financiar las acciones asociativas desarrolladas con los empresarios atendidos (por ejemplo: misiones conjuntas, estudios de prefactibilidad, catálogos, envíos de muestras, etc.).

Este apoyo puede ser limitado en número de veces por localidad, concentrándose en los primeros años de actividad del proyecto cluster, bajo el supuesto que después de un cierto tiempo se habrán desarrollado/consolidado las capacidades locales.

Los criterios de preferencia para elegir las localidades en que es mejor realizar acciones de apoyo técnico son:

- Ausencia de alternativas institucionales
- Relevancia del proyecto asociativo que puede ser impulsado gracias a la asistencia técnica

3. b Criterios para la selección de los proyectos

Otro tema crítico en los proyectos de segundo piso concierne la selección de las propuestas formuladas por los ejecutores locales. Los criterios de selección utilizados para eso tienen que reflejar los factores críticos de éxito descritos en el primer capítulo. En el presente acápite se sugiere cómo utilizar dichos criterios para estructurar un proceso de selección²⁶.

Dicho proceso se estructura en tres fases:

- La primera consiste en la definición de criterios previos que orientan la formulación de los perfiles de proyectos.
- En la segunda la entidad encargada de la selección selecciona los perfiles de proyectos viables
- En la tercera, dicha entidad prioriza los perfiles de los proyecto a desarrollar.

²⁶ Eso es válido especialmente para aquellos proyectos que realizan licitaciones o convocatorias abiertas para recoger propuestas de proyectos de cluster y que tienen que seleccionar las mejores.

Criterios previos

Dichos criterios definen las orientaciones estratégicas que se quieren dar al programa. En el caso de aquellos proyectos que contemplan una estructura institucional de dos pisos, estos criterios se explicitan en las indicaciones para la formulación de proyectos, contenidas en el llamado realizado por la entidad responsable. A continuación se identifican algunos de estos criterios:

1. Se privilegiarán a las propuestas que apuntan al desarrollo de PYME
2. La cofinanciación deberá ser de por lo menos el X% del valor de la propuesta (normalmente se considera un 50%)
3. No se aprobarán más de X propuestas por entidad promotora (generalmente 2)
4. ...

Criterios de selección

Los criterios de selección permiten identificar a las propuestas que cumplen con los factores críticos de éxitos, es decir los perfiles que son considerados viables en el marco del presente enfoque metodológico.

Para acrecentar la eficiencia del proceso de selección se sugiere dividir estos criterios en dos categorías:

- Los criterios de la primera categoría son criterios de elegibilidad que pueden ser verificados de manera relativamente sencilla y que identifican condiciones que no pueden ser corregidas en el corto o mediano plazo, como por ejemplo:
 - Que la institución promotora no tenga una imagen desprestigiada y que posea experiencia en la promoción de actividades empresariales de tipo asociativo
 - Que exista una concentración mínima de empresa
 - Que no existan obstáculos infranqueables al desarrollo del cluster
 - Que exista una problemática que puede ser solucionada mediante una actividad asociativa
 - Que existan capacidades mínimas a nivel institucional y de empresa
- Los criterios de la segunda categoría se aplican exclusivamente a las propuestas consideradas elegibles. Sobre esta base, la entidad responsable profundiza el análisis de los proyectos y formula recomendaciones y sugerencias de ajustes de las que se hace cargo la entidad promotora. Son criterios de esta categoría todos aquellos factores críticos que no han sido incluidos en el punto anterior.

Una atención especial debe ser puesta a la existencia de un núcleo empresarial comprometido con la propuesta y de una base de confianza mínima entre dichas empresas. Dada la criticidad de estos factores y considerada la complejidad de los procesos de empoderamiento y de construcción de confianza, son a menudo considerados en primera categoría, aunque su detección y evaluación no resulte siempre muy sencilla.

Criterios de priorización

Una vez seleccionados los perfiles técnicamente viables, la entidad responsable elige a las propuestas que considera mejores para que sean apoyadas por el proyecto.

Entre los criterios de priorización se pueden considerar, por ejemplo:

- Que la propuesta represente una innovación en el conocimiento de las instituciones de fomento
- Replicabilidad de la propuesta
- Impacto medioambiental
- Preferencias para un determinado sector o región
- Amplitud de los resultados esperados

Aunque se haya avanzado hacia la estructuración de procesos de identificación y selección de los proyectos, la decisión final se basa siempre a la opinión subjetiva de la entidad responsable. Lo más importante en este proceso es, por lo tanto, garantizar la transparencia de los mecanismos de toma de decisión y apuntar pragmáticamente a soluciones buenas, sin pretender necesariamente identificar al proyecto mejor.

CONCLUSIONES

El presente trabajo representa una sistematización de las experiencias desarrolladas en los proyectos de fomento de la competitividad de los clusters, especialmente en sus etapas de diseño y puesta en marcha.

Para acentuar la orientación de herramienta de trabajo, el paper no toca temas conceptuales y se concentra en el análisis de los principales problemas metodológicos que enfrentan los profesionales que trabajan en el diseño, gestión y evaluación de los proyectos cluster.

Por su naturaleza, los resultados aquí sintetizados no deben ser considerados definitivos, sino como un primer paso de un proceso de aprendizaje colectivo.

Como todas las reflexiones metodológicas, las ideas contenidas en este artículo, no proporcionan respuestas a los casos particulares, sino estimulan la reflexión de los participantes y protagonistas de los proyectos. Sus conclusiones, así como el aprendizaje y las experiencias que se desarrollarán en las siguientes etapas de la iniciativa deberán ser incorporadas en la sistematización que se desarrollen en los próximos meses.

BIBLIOGRAFÍA

- Altenburg, Tilman y Jörg Meyer-Stamer (1999), "How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America, *World Development*, Vol 27 n. 9 special, Washington DC.
- Becattini, Giacomo (2000) *Il distretto industriale*, Rosenberg y Sellier, Torino, Italia
- Bianchi, Patrizio y Lee Miller (2000) "Innovación, acción colectiva y crecimiento endógeno: un ensayo sobre las instituciones y el cambio estructural", en Boscherini y Poma ed. (2000), Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, Argentina
- Boscherini, Fabio y Lucio Poma (2000) "Más allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economía global", en Boscherini y Poma ed. (2000), Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, Argentinian
- Buitelaar, Rudolf (2001) "Conceptos, inquietudes y aglomeraciones en torno a la minería", en Buitelaar ed. (2001), CEPAL, Santiago de Chile
- Camagni, Roberto (1989) "Cambiamento tecnologico, "milieu" locale e reti di imprese: verso una teoria dinamica dello spazio economico", *Economia e politica industriale* N° 54, Milano, Italia
- Dini, Marco (2003) "Programas de fomento de la articulación productiva", de próxima publicación en Dini y Stumpo (2003), CEPAL, Santiago de Chile.
- Dirven, Martine ed. (2001) *Apertura económica y (des) encadenamientos productivos: Reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile
- Di Tommaso, Marco y Roberta Rabellotti (1999) *Efficienza collettiva e sistemi di imprese*, il Mulino, Bolonia, Italia
- Humphrey, John y Hubert Schmitz (2000) "Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research", Working Paper N°120, Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido
- Kaplinsky, Rápale y Mike Morris (2000) *A Handbook for Value Chain Research*, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID)
- López Cerdán, Carlos (2003) *Redes Empresariales*, MINKA, Trujillo, Perú

- Maggi, Claudio (2003) "El cluster del cultivo y procesamiento del salmon en la región sur austral de Chile" mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC
- Marshall, Alfred (1957), *Principios de Economía*, Aguilar, Madrid
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, ONUDI (2003) "Desarrollo de conglomerados y redes de PYME" Subdivisión de Pequeñas y Medianas Empresas, División de Desarrollo de Programas y Cooperación Técnica, Viena
- Peres, Wilson y Giovanni Stumpo ed. (2001), *Pequeñas y Medianas Empresas Industriales en América Latina y el Caribe*, CEPAL Siglo XXI, Ciudad de México
- Pietrobelli, Carlo y Roberta Rabelotti (2003) "Up-grading in Clusters and Value Chains in Latina America: The Role of Policies", mimeo Banco Interamericano del Desarrollo, Washington DC.
- PNUD (2001) *Introducción a la Integración Productiva*, PNUD, México DF.
- Porter, Michael (1991) *La ventaja competitiva de las naciones*, Vergara, Buenos Aires, Argentina
- (1998) "Cluster and the new economics of competition", Harvard Business Review, noviembre-diciembre, Boston, Massachusetts
- Rullani, Enzo (2000a) "Sistema locali e produzione di conoscenza", artículo presentado al seminario internacional de la OECD "Enhancing the Competitiveness of SMEs in the Global Economy: Strategy and Policies, 14-15 de junio de 2000, Bolonia, Italia
- Sammarra, Alessia (2003) *Lo sviluppo dei distretti industriali*, Carocci, Roma
- Schmitz, Hubert (1995), "Collective Efficiency: Growth Path for Small-Scale Industry", en *The Journal of Development Studies*, Vol. N° 4, Londres
- (2000) "¿Tiene Importancia la cooperación local? Experiencias de Clusters Industriales en el Sur de Asia y América Latina", en *El Mercado de Valores*, mes de septiembre, México
- Schmitz, Hubert y Khalid Nadvi (1999) Clustering and Industrialization: Introduction, *World Development* Volumen 27 número 9, Washington DC
- Silva, Ivan Lira (2003) Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, Serie Gestión Pública N° 42, CEPAL, Santiago de Chile

Universidad de Chile, Departamento de Economía (2003) Evaluación de Impacto de los Proyectos Asociativos de Fomento, Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile

Viesti, Gianfranco (2000), *Come nascono I distretti industriali*, Editori Laterza, Roma

Williamson, Oliver E. (1991a), *Mercados y jerarquías; su análisis y sus implicaciones antitrust*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

ANEXOS

Anexo 1: Resultados esperados y modalidades de asociación entre los actores locales

	Modalidades de asociación entre actores locales			
Resultados esperados	Redes horizontales	Redes verticales (desarrollo de proveedores)	Cadena productiva	Sistema productivo territorial
Reducción de costos	Compra en conjunto de grandes volúmenes de insumos, por ejemplo: comercializadora de insumo de las empresas asociada en STAR Group, en el cluster Calzado, de Cali, Colombia, FOMIN	Reducción de inventarios de las empresas clientes	Reducción de costo para el acceso a información especializada, mediante sistema de información sobre tecnología, ferias, insumos, nuevos materiales, etc.	Reducción de los costos administrativos de las empresas de una localidad, mediante la simplificación de trámites o la creación de una ventanilla única; por ejemplo, programa de simplificación de trámites de SERCOTEC, Chile.
Acceso a tecnología e información	Contratación de técnicos para el grupo o compra asociativa de equipos más productivos de uso mancomunado; por ejemplo, Programa Asociativo de Fomento entre empresas vitivinícola del Valle Central de Chile, impulsado por CORFO	Programa de asistencia a proveedores apoyado por las grandes empresas clientes (lo mismo con grandes clientes y pequeños distribuidores); por ejemplo, el programa de desarrollo de proveedores de NAFIN-PNUD de México	<ol style="list-style-type: none"> 1. Generación de nuevos servicios productivo o de apoyo a la producción, como por ejemplo, centro CAD, laboratorio de testing, centro de formación para el sector; por ejemplo, centro CAD para trazado y escalado impulsado por la Cámara de Comercio de Atuntaqui, cluster confecciones, Atuntaqui, Ecuador, ONUDI 2. Promoción de inversión directa o creación de nuevas empresas que se dedican a una fase del proceso productivo que no está presente en la cadena; por ejemplo, cluster electrónica, 	Programa de mejoramiento de la calidad del enseñanza técnica en el cluster

	Modalidades de asociación entre actores locales			
Resultados esperados	Redes horizontales	Redes verticales (desarrollo de proveedores)	Cadena productiva	Sistema productivo territorial
			Jalisco, México, PNUD 3. Acceso a nuevos conocimientos, mediante programas de investigación de base o aplicada; por ejemplo: programa de investigación de la biomasa del Embalse del Cerrón Grande (propuesta en el proyecto cluster de pesca artesanal, Embalse Cerrón Grande, El Salvador, PNUD)	
Acceso a mercados ²⁷	Acciones de promoción comercial conjunta (por ejemplo realización de un catálogo o participación en ferias, entrenamiento de responsables de ventas, etc.); por ejemplo cluster Vino de Uruguay, FOMIN ²⁸ .	Acceso a las compras de grandes empresas, mediante la creación de instancias de coordinación de pequeños proveedores; por ejemplo, Proyecto FOMIN de Compra Estatales en Colombia	Organización de una feria local especializada; por ejemplo: feria de textil y confecciones impulsada por la Cámara de Comercio de Atuntaqui (cluster confecciones, Atuntaqui, Ecuador, ONUDI)	Acceso a nuevos mercados y/o up-grading de los mercados atendidos, mediante programas de promoción de la imagen del territorio local; por ejemplo: programa promoción de la artesanía de Masaya ²⁹ Clusters calzado y mueble, Masaya, Nicaragua, ONUDI

²⁷ Por acceso a mercado (o, para usar un concepto más amplio, por “inteligencia de mercado”) se entiende un conjunto de actividades que apuntan a apoyar el desempeño comercial de las empresas, como por ejemplo: (i) el análisis de tendencias económicas; (ii) el establecimiento de contactos con potenciales clientes o distribuidores; (iii) el estudio de las normas comerciales de los países potencialmente importadores; y (iv) acciones de orientación mediante las cuales los clientes o distribuidores transmiten a las empresas las reacciones de los clientes a sus productos.

²⁸ La comercialización conjunta generalmente requiere la adopción de estándares productivos y mecanismos de control de la calidad que permitan garantizar una producción igual y constante entre las distintas empresas del grupo. Un ejemplo de estas actividades de estandarización es el sistema de control de la calidad de la producción de sillas mecedoras elaboradas por el grupo de empresas COIRAMM, cluster mueble, Masaya, Nicaragua, ONUDI

²⁹ Dicho programa ha apoyado la realización de un mapa de los talleres, su rotulación y el desarrollo de acciones de apoyo a la calidad para las empresas participantes.

	Modalidades de asociación entre actores locales			
Resultados esperados	Redes horizontales	Redes verticales (desarrollo de proveedores)	Cadena productiva	Sistema productivo territorial
Acceso al crédito	Negociación conjunta con bancos locales	Mecanismos de financiamiento apoyado por la grande empresa, por ej. Triple A de NAFIN en México	Negociación con Banco con el apoyo de la Cámara empresarial o instituciones públicas locales; por ejemplo el programa de análisis de los proyectos de crédito impulsado por la Cámara de Guayaquil con el Banco de Pichincha, en Ecuador	

Anexo 2: Principales productos y actividades por tipo de proyecto

Componente 1: Promoción de las relaciones de cooperación entre las empresas e instituciones participantes

Productos principales	Red empresarial horizontal	Red empresarial vertical	Cadena productiva	Sistema productivo territorial
<ul style="list-style-type: none"> • Relaciones de confianza consolidadas entre los actores que conforman al grupo promotor • Estrategia mancomunada consensuada entre los actores que conforman al grupo promotor • Modalidades de coordinación del grupo promotor y de los grupos empresariales establecidas y consensuadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de las empresas • Análisis FODA de los grupos potenciales 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición consensuada de la metodología de diagnóstico de proveedores • Diagnóstico de los proveedores • Diagnóstico de la empresa cliente • Explicitación de estándares/condiciones... 	<p>Análisis de la cadena productiva</p> <p>Análisis de Entorno</p>	<p>Análisis del sistema productivo local</p> <p>Análisis de Entorno</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de un proyecto colectivo • Análisis de factibilidad técnico económica de los proyectos asociativos 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de un plan para el desarrollo de los proveedores 	<ul style="list-style-type: none"> • Talleres participativos de planificación estratégica sectorial • Diseño de una estrategia de desarrollo de la cadena productiva • Apoyo para la elaboración de planes de negocios para la realización de servicios colectivos para el sector 	<ul style="list-style-type: none"> • Talleres participativos de planificación estratégica local • Diseño de una estrategia de desarrollo del cluster
	Contratación de un gerente para el grupo			Creación o consolidación de instancias de coordinación sectorial

Productos principales	Red empresarial horizontal	Red empresarial vertical	Cadena productiva	Sistema productivo territorial
	Formación de promotores de redes	Formación de técnicos especializados en desarrollo de proveedores	Formación de técnicos especializados en análisis de cadenas productivas	Formación de técnicos especializados en desarrollo productivo local
	Realización de iniciativas piloto: por ejemplo, compra en conjunto de insumos			
	Eventual formalización del grupo			

Componente 2: Apoyar los procesos de ajustes de las empresas locales involucradas en el proyecto

Productos principales	Red empresarial horizontal	Red empresarial vertical	Cadena productiva	Sistema productivo territorial
Capacidades productivas y empresariales de las empresas participantes ajustadas a los requerimientos de la respectiva estrategia mancomunada	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia técnica y capacitación para las empresas que conforman las redes empresariales Definición de estándares y puesta en marcha de sistemas de control de la calidad 	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia técnica y capacitación para las empresas proveedoras, con el apoyo de los técnicos de la empresa cliente Asistencia técnica (no subsidiada) para las empresas clientes Cumplimiento de estándares y puesta en marcha de sistemas de control de la calidad 	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia técnica y capacitación para las empresas que participan en las actividades de desarrollo sectorial o territorial, con especial énfasis para las empresas del grupo promotor Adecuación de la oferta de las empresas consultoras que operan en la localidad Formación de consultores Establecimiento o consolidación de relaciones de colaboración entre empresas e instituciones de formación técnicas y profesionales 	

Componente 3: Realización de acciones estratégicas

Productos principales	Red empresarial horizontal	Red empresarial vertical	Cadena productiva	Sistema productivo territorial
Estrategia comercial consensuada e implementada	Realizar estudios de mercados			
	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de catálogo asociativos • Realización de eventos asociativos de promoción (catálogos, participación a ferias, etc.) • Creación de entidad de representación comercial en el extranjero • Diseño e implementación de un sistema de control de la calidad de la producción de las empresas asociadas 	<p>Análisis de la demanda de la empresa cliente... dependerá de la governance</p> <p>Certificación de estándares</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de las tendencias internacionales en los sectores más importantes del cluster • Campaña de posicionamiento del sector local 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de las ventajas competitivas de los productos producidos por el sistema local • Campaña de posicionamiento de la localidad
Estrategia de desarrollo tecnológico consensuada e implementadas	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis en profundidad de las debilidades del grupo (en función de la estrategia competitiva acordada) 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de gaps de las empresas proveedores de la empresa cliente 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la cadena, con énfasis en la identificación de puntos críticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis del sistema local con especial atención para los servicios productivos
	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de investigación mancomunado 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de inversiones directas o creación de nuevas empresas en eslabones faltantes en la cadena productiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Laboratorio común para el testeado de productos o insumos • Programa de investigación sectorial • Profundizar relación escuela empresas • Promoción de inversiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de los programas educacionales

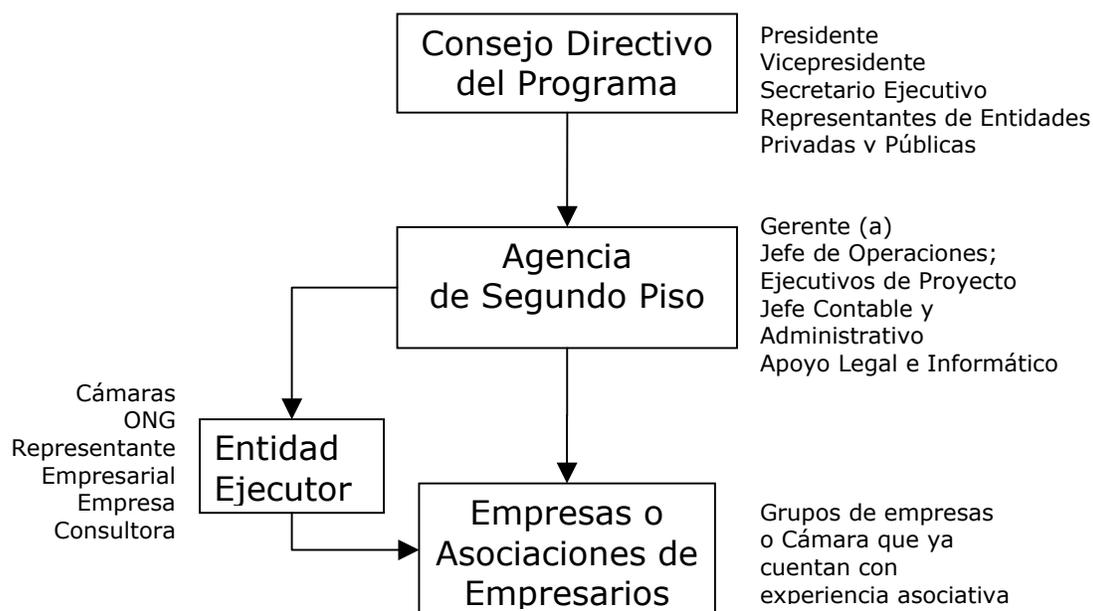
• Etc.	
--------	--

Componente 4: Evaluación y difusión de buenas práctica

Productos principales	Red empresarial horizontal	Red empresarial vertical	Cadena productiva	Sistema productivo territorial
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de monitoreo y evaluación definido y consensado con los actores locales • Personal del proyecto motivado y entrenado para llevar a cabo el monitoreo y la evaluación de las actividades desarrolladas 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de una línea de base • Monitoreo actividades, identificación de buenas práctica y diseño de metodologías • Entrenamiento del personal encargado • Difusión de buenas prácticas 			

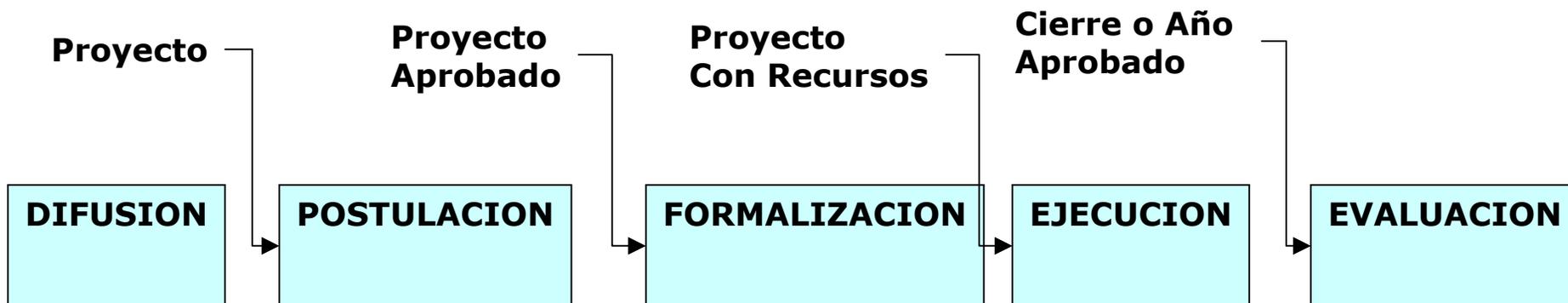
Anexo 3: Ejemplo de esquema institucional

Un ejemplo de esquema institucional para la asignación de fondos de fomento mediante una entidad de segundo piso se muestra a continuación³⁰:



Con referencia al Proyecto Clusters de Colombia, a continuación se presenta la matriz del flujo operación y un aspecto del proceso de toma de decisión para la selección de los proyectos:

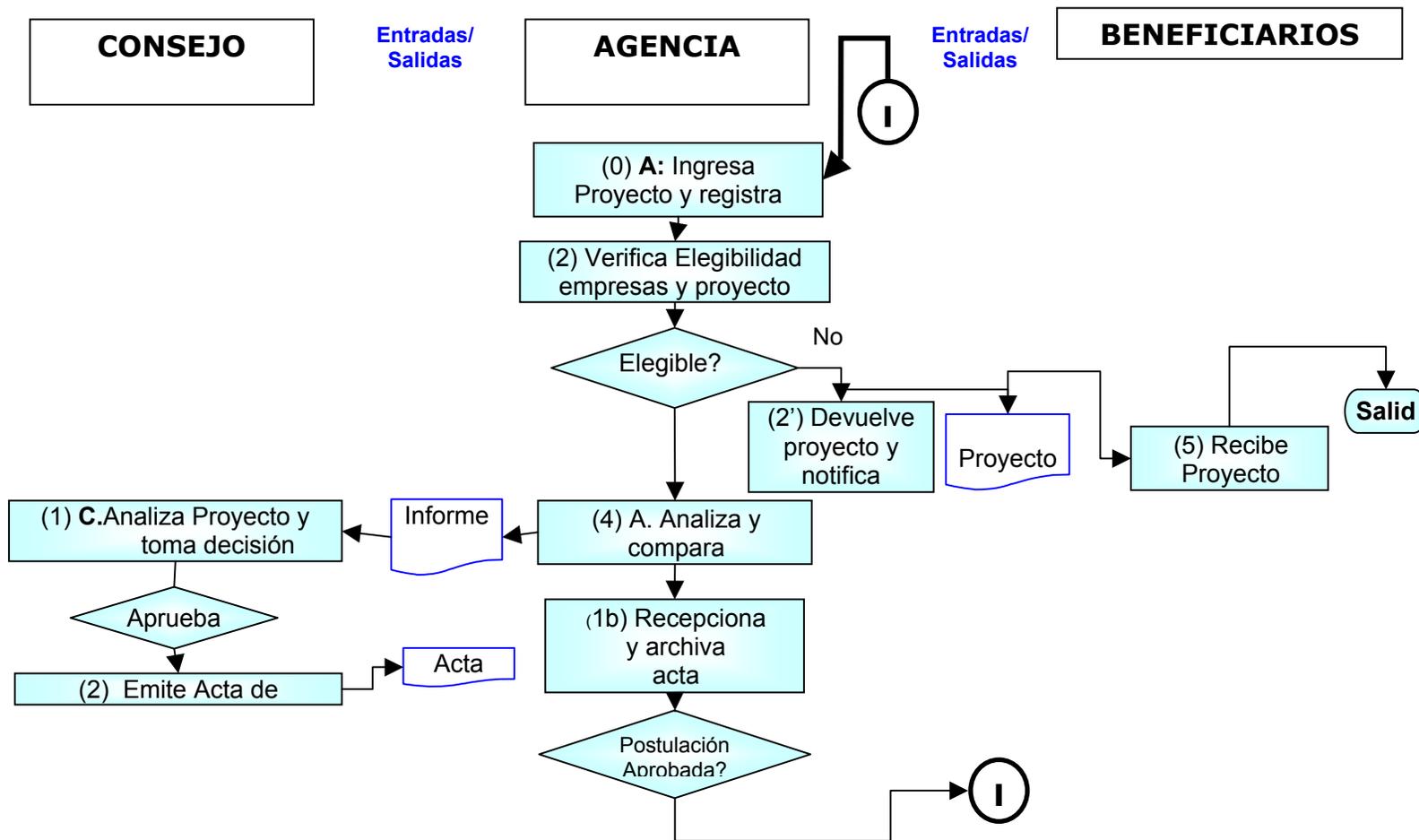
³⁰ Del informe de misión de María Angelica Vega, febrero de 2004.



Entidades participantes



PROCESO DE POSTULACION



Tiempos: Comprobación de Elegibilidad: 4 días
 Evaluación de Proyectos: 3 semanas
 Evaluación y resolución de Consejo: 1 semana

Anexo 4: Lista de proyectos aprobados que conforman el Cluster de Clusters

a. Proyectos aprobados:

País	Nombre del proyecto	Fecha de aprobación	Fecha del primer desembolso
1. Colombia	Development of the Productive Chain of Isabella Grape	Oct 17/00	May 29/01
2. Chile	Productive chain integration for micro enterprises	Jun 27/01	Oct 15/01
3. Brazil	Development of industrial districts	Jun 26/02	Aug 15/03
4. Argentina	Productive clusters for Cordoba	Nov 20/02	Oct 16/03
5. Regional	Central American Competitiveness Program	Apr 30/03	Oct 16/03
6. Mexico	Development of productive chains to promote exporting SMEs in Guanajuato	Sep 10/03	May 27/04
7. Rep. Dominicana	Competitiveness of micro, small, medium enterprises in Santiago de los Caballeros	Oct 01/03	Feb 06/04
8. Peru	Supply chain for garment industry in Gamarra and Tourism in Cuzco	Jan 21/2004	N/A
9. Uruguay	Support for the development of the Wine productive chain	Dec 2003	Jan 21/04
10. Uruguay	Development of the productive chain linked to the Ñandú	Jan 2004	N/A
11. Colombia	Cluster promotion in Colombia	August 2004	

b. Proyecto en proceso:

País	Nombre del proyecto	Fecha esperada de aprobación
Eligible- Under preparation		
12. Venezuela	Promotion of productive integration for SMEs in the plastics and metalmechanic industry.	Septiembre 2004
13. Ecuador	Support to garment Industry to increase productivity through cluster development	Forth quarter 2004
Pending eligibility		
14. Brazil	ABC Sao Paulo	Third quarter 2004
15. Perú		First quarter 2005

Anexo 5: Lista de contactos

Nombre del proyecto	Sector - Ciudad	País	Institución ejecutora	Coordinador contacto
Programa de competitividad Centroamericana	<ul style="list-style-type: none"> • Agro alimentario • Turismo • Textil • Información y comunicación 	Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Dominicana	INCAE/CLACDS	Arturo Condo Luís Figueroa figueroal@mail.incae.ac.cr
Programa Cadenas productivas	<ul style="list-style-type: none"> • Olivícola • Electrónica e informática • Muebles • Productos orgánicos • Ganadería caprina 	Provincia de Córdoba, Argentina	Agencia para el Desarrollo de Córdoba, ADEC	Felix Mitnik fmitnik@setlink.com
Desarrollo de Distritos Industriales	<ul style="list-style-type: none"> • Confecciones en Nova Friburgo • Calzado en Campina Grande • Muebles en Paragomina 	Brasil	SEBRAE	Renato Caporali caporali@sebrae.com.br Luciana Botafogo lbrito@sebrae.com.br
Proyecto de Competitividad de las MOPYMES de Santiago de los Caballeros	<ul style="list-style-type: none"> • Muebles • Confecciones <p>En Santiago de los Caballeros</p>	Dominicana	AIREN	Agustín Gonzáles Asociad.norte@codetel.com.do
Desarrollo de la Cadena Productiva de la Uva Isabella	Viticultores del Valle del Cauca	Colombia	Fundación Carvajal	
Desarrollo de los Conglomerados	<ul style="list-style-type: none"> • Confecciones en Gamarra • Turismo en Cuzco 	Perú	PROMPYME	
Desarrollo de la Cadena Productiva del Ñandú	Ganadería y procesamiento Ñandú	Uruguay	AUCRIÑA	
Desarrollo de la Cadena Productiva del Vino	Cadena Vitivinícola	Uruguay	Asociación de Bodegas de Exportación de Vinos Finos del Uruguay	
Integración Productiva hacia Microempresas		Chile	Fundación SERCAL	Hernán Reyes hreyes@sercal.cl
Desarrollo de Cadenas Productivas para la Promoción de MIPYME Exportadoras	Guanajuato	México	Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior (COFOCE)	Gerardo Guapo gguapoca@cofoce.gob.mx