



La coordinación institucional y la colaboración entre los sectores público y privado

**Uruguay: estudio de caso
sobre la cooperación de
actores múltiples**

Andrés Rius

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

**Instituciones para el
Desarrollo**

**División de
Competitividad
e Innovación**

**NOTA TÉCNICA
IDB-TN-703**

Septiembre 2014

La coordinación institucional y la colaboración entre los sectores público y privado

**Uruguay: estudio de caso sobre la cooperación de
actores múltiples**

Andrés Rius



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Rius, Andrés.

La coordinación institucional y la colaboración entre los sectores público y privado: Uruguay: estudio de caso sobre la cooperación de actores múltiples / Andrés Rius.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 703)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Industrial clusters—Uruguay. 2. Industrial policy—Uruguay. 3. Public-private sector cooperation—Uruguay. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Competitividad e Innovación. II. Título. III. Serie.

IDB-TN-703

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Contacto: Gabriel Casaburi, gabrielca@iadb.org

Resumen

En 2005, el Gobierno del Uruguay y el Banco Interamericano de Desarrollo pusieron en marcha el Programa de Apoyo a la Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC). La finalidad del programa era permitir a las empresas y conglomerados crecer e innovar a través de una mejor inserción internacional, y para ello se focalizó en promover respuestas a las fallas de coordinación, la producción de bienes club y/o el acceso a mercados ampliados, siguiendo estrategias de colaboración público-privada. El documento describe los mecanismos del programa, señalando permanencias y ajustes durante su período de actividad. Sobre la base de entrevistas a informantes calificados y de revisión documental, se identifican logros y fracasos respecto de los objetivos iniciales. Se estudian dos conglomerados (arándanos y turismo en Colonia del Sacramento), seleccionados por haber seguido trayectorias desiguales asociadas a factores de interés para las políticas. Se concluye destacando el efecto positivo de las buenas decisiones de diseño, la adaptabilidad de la política, el mantenimiento de la claridad sobre el foco y los objetivos, y la construcción colaborativa de canales de comunicación entre actores. Se aprecia la capacidad de las unidades ejecutoras de evitar el desvío respecto al mandato, y se observan posibles limitaciones del modelo de programa para llevar la cooperación a iniciativas más ambiciosas (en particular las ligadas al desarrollo tecnológico).

Códigos JEL: D04, O12, O25

Palabras clave: desarrollo, competitividad, conglomerados, clústers, política industrial, instituciones

LISTA DE SIGLAS

ANPAU	Asociación Nacional de Productores de Arándanos del Uruguay
APHIS	Animal and Plant Health Inspection Services of the US
APT	Área de Políticas Territoriales de la OPP
ATC	Asociación Turística Departamental de Colonia
CH	Cámara Hotelera de Colonia
COP	Conglomerados Productivos
CUDELAR	Cámara Uruguaya del Arándano
DGSA	Dirección General de Servicios Agropecuarios (del MGAP)
DINAPYME	Dirección Nacional de Artesanías, Pequeña y Mediana Empresa
DIPRODE	Dirección de Proyectos de Desarrollo
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas
GGC	Grupo Gestor del Conglomerado
IMC	Intendencia Municipal de Colonia
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
IRC	Iniciativas para el Refuerzo de la Competitividad
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MINTURD	Ministerio de Turismo y Deportes
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PACC	Programa de Apoyo a la Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas
PACPYME	Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa
PRC	Plan de Refuerzo de la Competitividad
UCP	Unidad de Coordinación del Programa PACC
UNPROA	Unión de Productores de Arándanos
UPEFRUY	Unión de Productores y Exportadores Frutihortícolas del Uruguay
USDA	United States Department of Agriculture

1. Descripción del programa nacional de apoyo a los conglomerados

1.1. Contexto inicial

El gobierno que asumió funciones en marzo de 2005 encontró una economía en su segundo año de recuperación luego de una de las más severas crisis de la historia. La crisis tuvo su epicentro en el sistema financiero pero sus impactos alcanzaron duramente al entramado productivo, con repercusiones sociales extendidas y profundas. La estrategia de desarrollo del gobierno entrante priorizaba políticas fiscales y monetarias prudentes, la libre flotación del tipo de cambio, incentivos a la inversión y políticas de mejora de la competitividad. En este último aspecto, el punto de partida reflejaba la trayectoria de las políticas industriales de los años noventa.

En BID (2006a) y, particularmente, en Hausmann et al. (2005) se describe esta situación de partida en que las políticas industriales predominantes eran políticas horizontales con escaso poder de focalización y un cierto énfasis en la promoción de exportaciones, mientras que las políticas verticales existentes reflejaban más bien circunstancias históricas particulares y *path dependence*.¹ En cuanto al gobierno entrante, si bien no era evidente que como tal tuviera estrategias detalladas y activas de fomento de la competitividad en 2005 o principios de 2006, parecía partir de un diagnóstico de falta de coordinación entre los programas públicos y la necesidad de remover cuellos de botella de diversa índole.² En particular, un asesor del gobierno identificaba 68 programas de apoyo a la competitividad (43 públicos y 25 privados), y colocaba al Programa de Apoyo a la Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC) entre los vinculados a generar ventajas de relacionamiento (Porto, 2007). En la misma categoría se mencionaba al Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa (PACPYMES), implementado con el apoyo de la Unión Europea desde la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM). En el mapeo de programas existentes, Porto identificaba los beneficios esperados de los programas PACC y PACPYMES en la forma de

¹ La política de promoción de inversiones basada en la Ley 16.906 de 1998 tal como era aplicada hasta 2006 es un ejemplo de política horizontal con escaso poder de focalización (Hausmann et al., 2005: 19-20); la política agrícola es un ejemplo de políticas verticales cuya configuración a mediados de 2000 reflejaba “la historia” y “el azar” en mayor medida que una estrategia focalizada y actualizada (Hausmann et al., 2005: 24).

² La estrategia de competitividad parecía consistir en lineamientos muy generales (BID, 2006); Hausmann et al. (2005) hablan de falta de visión y liderazgo claros dentro de la institucionalidad pública.

mejoras de gestión e introducción de sistemas, financiamiento de activos, inserción en cadenas productivas e internacionalización. Interesa mencionar que las ventajas de relacionamiento a las que alude se refieren a las que surgen de los encadenamientos de las firmas con sus clientes, proveedores, competidores, etcétera, y no se hace referencia a la relación público-privada o pública-pública, que posiblemente hayan adquirido mayor prominencia en el contexto de la cooperación con el BID.³ Esto revelaría una dimensión posiblemente “innovadora” del programa PACC en el contexto de las políticas para la competitividad de Uruguay.⁴

1.2 Marco conceptual

En ese contexto, el gobierno y el BID acordaron los términos de un Programa de Apoyo al Sector Productivo Uruguayo. En los documentos del Banco se describe un *marco conceptual* de la estrategia basado en la idea de que la competitividad de las empresas depende de las acciones de otras empresas e instituciones, y que las fallas de coordinación entre actores de una aglomeración geográfica (conglomerado) o una cadena productiva (cadena) son un factor limitante. Se reconoce que el país ya cuenta con conglomerados identificables, tanto en actividades tradicionales como emergentes.⁵ Los principales problemas serían la sub-inversión en actividades o procesos que mejoran la competitividad colectiva pero que no son totalmente apropiables por quien decida invertir en ellos; la falta de cooperación entre los actores del conglomerado reflejada en la ausencia de estrategias colectivas; y la escala del mercado doméstico y las barreras a la entrada en mercados externos. Por lo tanto, el enfoque del programa consistía en promover respuestas a las fallas de coordinación, la producción de bienes club y/o el acceso a mercados ampliados (BID, 2006a) (Las ventajas de relacionamiento destacadas por Porto [2007] podrían abarcar estos objetivos, si bien no se expresan en el mismo lenguaje.)

El gobierno daría a entender que visualiza que desde el Estado se puede favorecer el desarrollo económico promoviendo la articulación entre empresas, instituciones de investigación

³ Un documento posterior de una agencia de gobierno del ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas (UNASEP, 2008) reitera esa forma de ver el apoyo a conglomerados en el contexto de las políticas de desarrollo productivo y competitividad, sin mencionar ventajas de articulación público-privado o público-público.

⁴ Una afirmación más contundente en este sentido requeriría un conocimiento de la historia de las políticas de desarrollo productivo que el autor no posee, o un análisis sistemático que trasciende el alcance de este estudio.

⁵ Entre los “tradicionales” se mencionaban el complejo ganadero bovino (con carnes, cueros y lácteos), el ovino (carne y lanas), sectores revitalizados de la agricultura (arroz y frutas), y servicios (turismo). Entre los “emergentes” se identificaban el forestal, el del software, la biotecnología y los servicios de logística y *call centers*.

e instituciones del sector público y privado. Esta articulación potenciaría las ventajas que pueden surgir de un ambiente de negocios adecuado, la dotación de recursos naturales, o las trayectorias de desarrollo empresarial específico. Las agrupaciones/conglomerados eran concebidos como adecuadas unidades estratégicas de intervención para la política pública, y no como fines en sí mismos (PACC, 2009).

1.3 Objetivos

La cooperación entre actores múltiples tiene como última finalidad permitir a las empresas crecer e innovar a través de una mejor inserción internacional, y no restringir la competencia en un sector ni promover la capacidad de *lobby*, tal como lo estipula el documento de proyecto: “El fin del Programa es contribuir al desarrollo sustentable de los conglomerados productivos uruguayos. El propósito es aumentar la competitividad de los conglomerados seleccionados” (BID, 2006a: numeral 3.1)

A tal efecto, el programa se estructuró en tres componentes que a su vez expresan *objetivos específicos*:

- 1) llevar adelante las acciones necesarias para lograr que cada conglomerado productivo (COP) desarrolle un Plan de Refuerzo de la Competitividad (PRC) mediante un proceso participativo (*preparación de los PRC*). Según establecía el documento de proyecto, el objetivo de este componente es dinamizar la acción colectiva de los COP y apoyarlos en el diseño de los PRC. Con este componente: (i) se convocará a los COP y se diseminará información del programa; (ii) se seleccionará a los COP participantes y se los capacitará; (iii) se dinamizarán los COP seleccionados con nueva información y datos, y (iv) se elaborarán los PRC y las Iniciativas para el Refuerzo de la Competitividad (IRC) (BID, 2006b).
- 2) co-financiar las IRC derivadas de los PRC (*implementación de los PRC*). Según el documento de proyecto, el objetivo de este componente es cofinanciar la ejecución de proyectos que los PRC identifican como prioritarios para la competitividad de los COP. Se cofinanciarán tres tipos de proyectos: (i) estructurantes: conllevan acciones con beneficios para todo el COP y con bajo grado de apropiabilidad para las empresas individuales; por ejemplo, centros

tecnológicos o de diseño o la creación de imagen de una marca colectiva; (ii) abiertos: conllevan acciones disponibles para todas las empresas del COP, cuyas ventajas guardan relación con la participación efectiva de las empresas, como certificaciones de calidad o capacitación, y (iii) cerrados: conllevan acciones con beneficios de alto grado de apropiabilidad para grupos determinados de empresas, como consorcios de exportación o el montaje de una empresa distribuidora para un conjunto de empresas del COP (BID, 2006b).

- 3) fortalecer la institucionalidad de apoyo al sector empresarial y favorecer su articulación con el programa. Según BID (2006b), el objetivo de este componente es favorecer el fortalecimiento institucional para la mejor ejecución de este programa y optimizar la articulación con otros programas de apoyo al sector productivo ya existentes. Con este componente se financiarán actividades que fomentarán la articulación entre instituciones y la conformación de estructuras de vinculación entre actores de apoyo al sector empresarial, favoreciendo su coordinación y el aprendizaje mutuo. Adicionalmente, se apoyará el fortalecimiento de la capacidad de ejecución de agencias de apoyo empresarial, incluidas acciones de seguimiento y monitoreo que retroalimentarán al programa y que facilitarán su sintonía con las necesidades del sector privado.

Queda claro entonces que, el programa apuntó a desarrollar mecanismos de cooperación en los *espacios existentes entre los actores clave* de un conglomerado, más que a la mera provisión de bienes o servicios por parte del Estado u organizaciones sectoriales, o al apoyo a empresas individuales.

1.4 Actividades y productos

Las actividades previstas por el programa incluían:

(a-1) En primer lugar, la identificación de conglomerados a incluir en el programa. En Uruguay, la selección se realizó a partir de las respuestas de los interesados a convocatorias competitivas. Los agrupamientos de empresas que querían postularse para recibir el apoyo técnico y financiero del PAC debían contar con un socio/referente público (una Intendencia Municipal o Ministerio) de relevancia. Esta modalidad, que difiere de las que se aplican en programas similares de la región, revela aspectos de la concepción inicial de la política industrial del país, y podría haber tenido efectos en el desempeño posterior del programa, como se discute más adelante.

(a-2) El desarrollo de Planes de Refuerzo de la Competitividad mediante un proceso participativo. A tal efecto, se realizarían al menos las siguientes actividades pactadas con el BID: (i) sensibilización sobre los beneficios de la colaboración entre actores múltiples; (ii) acciones concertadas a fin de mejorar la calidad de la colaboración entre empresas; (iii) diseño e implementación de una metodología para el desarrollo participativo de los PRC; (iv) asistencia en el diseño de estructuras de organización y gobierno del conglomerado (a través de facilitadores, y más tarde de eventuales gerentes), y (v) fomento de la creación de grupos de apoyo de actores múltiples. En el caso uruguayo, el apoyo técnico para el desarrollo de los PRC se obtuvo de consultores individuales, reclutados mediante llamados abiertos y seleccionados conjuntamente por el Grupo Gestor, los referentes públicos y la coordinación del PACC.

(a-3) Para la implementación de los PRC se asignaba el mayor componente presupuestario, destinado a cofinanciar acciones que mejoraran la competitividad del COP. Las acciones serían principalmente de tipo horizontal y de grupos de empresas dentro de cada COP. Específicamente, estaba previsto cofinanciar la asistencia técnica especializada, las actividades de promoción de buenas prácticas productivas, las acciones dirigidas a mejorar el manejo ambiental, la creación de marcas colectivas, la facilitación de procesos de certificación, inteligencia y acceso a mercados, el desarrollo de canales de distribución, y las actividades de

organización o institucionalización del conglomerado. Los requerimientos de aporte al sector privado ascendían con el grado de apropiabilidad de los beneficios de cada iniciativa, pudiendo ser nulos para las actividades menos apropiables como la constitución de la institucionalidad y la gerencia del conglomerado.

(a-4) Para el fortalecimiento de la institucionalidad del apoyo empresarial, se anticipaba la realización de talleres con representantes del sector privado e instituciones de apoyo a las empresas, el montaje de un sistema de información sobre el conjunto de programas de apoyo existentes, la puesta en marcha de un sistema de información, monitoreo y evaluación del programa, y la difusión periódica de las actividades y lecciones aprendidas entre los actores relevantes.

Los productos previstos por el programa incluían:

(p-1) la identificación de conglomerados de empresas que contaran con conexiones con la institucionalidad pública de diversa índole y con potencial para mejorar su competitividad a través de la colaboración de actores múltiples.

(p-2) un diagnóstico FODA de cada conglomerado, líneas de acción para el conglomerado que permitieran alcanzar los objetivos estratégicos del PRC, y presupuestos financieros del PRC y las IRC.

(p-3) aquellos derivados de la implementación de los PRC, que variarían de COP en COP, dirigidos a remover cuellos de botella específicos o mejorar la competitividad de las empresas a través de la cooperación y/o coordinación con otros actores (véanse las actividades en a-3).

(p-4) una institucionalidad empresarial más sólida y mejor articulada con el programa, la conformación de estructuras de apoyo al sector empresarial, y mecanismos de monitoreo y evaluación que permitieran la revisión y el ajuste de las estrategias seguidas.

1.5 Modelo de apoyo a los conglomerados

En Uruguay, se optó por poner la ejecución del programa en manos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), a la que se visualizaba como una agencia nacional de tipo horizontal (BID, 2006a). La OPP es un organismo de rango ministerial creado por la Constitución de 1967, a la que la normativa le ha conferido un conjunto amplio y complejo de funciones.⁶ Más allá de las definiciones legales, sus cometidos efectivos y áreas de actuación han evolucionado a lo largo de los años, reflejando la forma de concebir la política económica de los sucesivos gobiernos e incluso las improntas personales de presidentes y directores de la Oficina. Se entendía que esta localización del programa en la estructura estatal permitiría coordinar políticas que se ejecutaran desde los ministerios funcionales (agricultura, industria, turismo). Dentro de la OPP, la ejecución se le asignó a la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE), que contaba con una extensa experiencia en la ejecución de programas con el BID, en particular varios que involucraban a los gobiernos locales (departamentales).

Se procuró, asimismo, una articulación temprana con el PACPYMES que se ejecutaría en paralelo desde el MIEM. Se acordó que el MIEM tuviera representación en el Comité Estratégico del PACC, en tanto la OPP tendría representación en la dirección de PACPYMES. En general, el MIEM participaría en el apoyo a los conglomerados de su ámbito (es decir, del sector manufacturero), integrando los Grupos de Apoyo respectivos (véase el gráfico 2).

En el marco de la preparación conjunta del programa entre el BID y el Gobierno de Uruguay, se realizó una fase piloto. Como punto de partida se contó con estudios que habían identificado como posibles conglomerados a apoyar a un total de 38, pertenecientes a 24 subsectores que representaban más del 40% del PIB (16 conglomerados del sector industrial/servicios, con un promedio de 100 empresas cada uno, y los restantes del sector

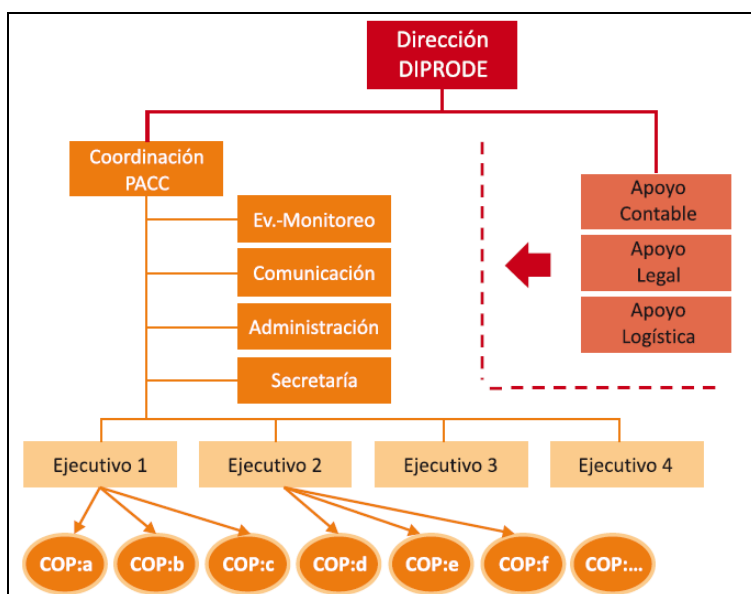
6 Según consta en la página principal de su sitio web, “La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) asesora al Poder Ejecutivo

- en la definición de la estrategia económica y social del Gobierno y en la formulación de los planes, programas y políticas nacionales y departamentales consistentes con ella
- en la elaboración y evaluación sobre la base de indicadores de desempeño, de los proyectos de Presupuesto Nacional y Rendición de Cuentas
- en el análisis y evaluación de los presupuestos, planes de inversión y tarifas de los organismos del artículo 221 de la Constitución de la República
- en la conducción de los procesos de modernización y reforma del Estado y
- en la planificación de las políticas de descentralización”

<http://www2.opp.gub.uy/principal.php#>, consultado el 20 de agosto de 2011.

primario, con un promedio de 1000 empresas cada uno). En la fase piloto se comenzó a trabajar con cuatro conglomerados seleccionados a través de un llamado abierto, con criterios de evaluación y selección basados en las características de la región de impacto (desempleo e índice de desarrollo humano), las oportunidades de mercado (dinamismo de las exportaciones del conglomerado y de las exportaciones de los productos relevantes a nivel mundial) y la concentración geográfica de las empresas. Los conglomerados incluidos en la fase piloto fueron la industria de calzado y prendas de cuero, vestimenta, piedras preciosas, y el sector vitivinícola. La fase piloto generó algunas lecciones que sirvieron para mejorar los procedimientos de selección posteriores, pero aparentemente las lecciones no fueron documentadas. En la sección siguiente se revisan aprendizajes y cambios. El gráfico que figura a continuación muestra la estructura funcional del programa tal como se configuró en Uruguay (PACC, 2009).

Gráfico 1. Estructura y ubicación de la Unidad de Coordinación del Programa

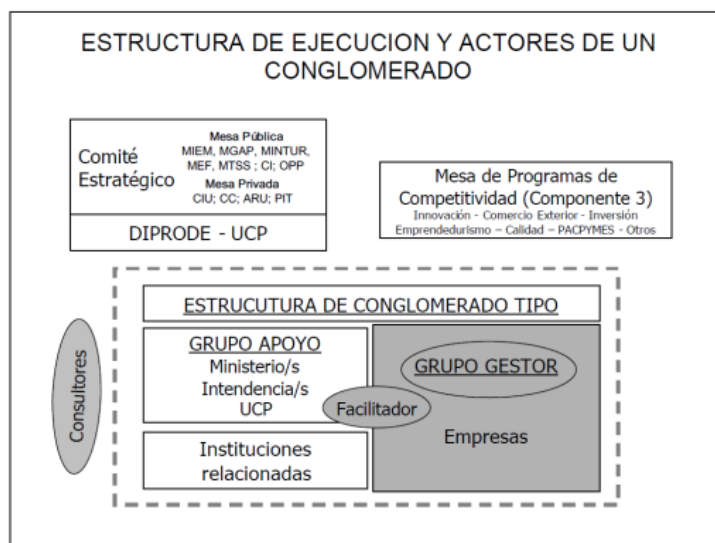


Fuente: DIPRODE (2009).

El gráfico ilustra claramente la ubicación jerárquica de la Unidad de Coordinación del Programa. La coordinación del PACC (sigla que específicamente adoptó el programa en Uruguay) se ubicó jerárquicamente por debajo de la DIPRODE, que suministró el apoyo contable, legal y logístico generales. A su vez, la coordinación estructuró funciones centrales de evaluación y monitoreo, comunicación, administración y secretaría, que brindarán apoyo a los

ejecutivos del programa, encargados de la relación directa con cada COP.⁷ Cabe destacar que, en este diseño inicial, el PACC contaba con apoyo administrativo específico, separado de la gestión general de la OPP. A su vez, el siguiente gráfico (OPP, 2006) ilustra los órganos que interactúan en la colaboración de actores múltiples.

Gráfico 2. Estructura de ejecución y actores de un conglomerado



Fuente: OPP (2006).

La función que se le asigna al sector privado es central en la concepción del programa. Con el PACC se buscó alcanzar formas de articulación público-privada poco habituales en el país: los planes de refuerzo de la competitividad se desarrollan participativamente, de donde derivan las prioridades para el financiamiento que es compartido con los beneficiarios, y los servicios ofrecidos a las empresas son en general suministrados por proveedores privados.⁸ Además, el sector privado está representado en la estructura de gobierno del conglomerado con un importante margen de iniciativa y maniobra (es decir, ocupa todos los asientos en el Grupo Gestor del Conglomerado [GGC], que es normalmente propulsor o aval de las IRC a financiar).

⁷ “Cada ejecutivo del programa coordina y supervisa el apoyo a 3-4 conglomerados. El equipo técnico está integrado por profesionales de diversas disciplinas como la Agronomía, Economía, Sociología y Comunicación. La conformación de un equipo pequeño, especializado, dinámico y motivado permitió una gestión eficiente con buen retorno por parte de los actores privados y públicos de cada conglomerado” (PACC, 2009: 13).

⁸ Entrevista con [JT]. Las iniciales de todos los entrevistados, junto a su nombre y cargo/función en el programa o conglomerado, se presentan en el Anexo.

Una característica distintiva del programa desarrollado en Uruguay fue la selección competitiva de los conglomerados a apoyar. Esto implica que, de algún modo, el programa interviene a demanda y espera señales de dinamismo y compromiso de los actores privados que solicitan apoyo. Asimismo, se esperaba que esta forma de selección de los COP preservara una saludable presión competitiva al persistir la posibilidad de reasignación de recursos hacia otros interesados no seleccionados inicialmente (PACC, 2009).

A grandes rasgos, los ingredientes del modelo de intervención consistieron en:

- 1) *el mapeo y la sensibilización*, a cargo del personal del programa y dirigido a un rango amplio de posibles beneficiarios;
- 2) *la selección* de los COP a apoyar entre postulantes a un llamado competitivo, mediante una matriz de criterios múltiples acordada con el BID y derivada del conocimiento (tácito o codificado) sobre factores de éxito en programas similares;
- 3) las acciones dirigidas a la *dinamización* de los COP, orientadas a la estructuración de una gobernanza en manos de múltiples actores y una coordinación eficaz;
- 4) la *planificación estratégica participativa*, respaldada y facilitada desde el programa y con recursos humanos especialmente asignados, apoyada fundamentalmente en la participación privada;
- 5) la *ejecución de acciones cofinanciadas* de distinto grado de participación y apropiabilidad privada, pero con compromiso financiero creciente respecto del último factor, y
- 6) el *fortalecimiento de la institucionalidad* asociada al COP, a fin de lograr la representatividad privada, la función de apoyo de los agentes públicos y la gestión del conglomerado.

En síntesis, podría decirse que el modelo de apoyo inicial en el marco del programa se basaba en la movilización del sector privado para la producción de bienes club (ambiente cooperativo, institucionalidad del conglomerado, visión estratégica y coordinación) o para dar respuesta a otras fallas de mercado o de coordinación (apropiabilidad incompleta o externalidades) a fin de potenciar las iniciativas privadas y mejorar la competitividad. En un nivel mayor de abstracción, se trataba de movilizar, facilitar y acompañar al sector privado

desde el Estado; es decir, de una visión de Estado facilitador. Implícitamente, se visualizaba que existirían ganancias de competitividad inherentes al sector privado que no se alcanzarían de otro modo debido a problemas de acción colectiva.

1.6 Evolución del modelo de apoyo

De las entrevistas con técnicos del PAC que han estado vinculados al programa desde sus comienzos, no parecen surgir cambios sistemáticos o de fondo en la trayectoria del modelo que acaba de ser reseñado.⁹ En cambio, la reflexión retrospectiva sugiere un afinamiento de estrategias y criterios en la selección competitiva de conglomerados, algunas líneas de evolución gradual y no deliberada en prácticas concretas, y un replanteo de criterios y ubicación del programa respecto de otras políticas públicas a partir del cambio de gobierno en marzo de 2010.

Una primera adaptación se verifica en torno a la fase piloto y, más en general, en relación con las estrategias de movilización de interés y selección de los conglomerados a apoyar. Como ya se mencionó, en la fase piloto ingresaron al programa los conglomerados de la vestimenta, calzado y marroquinería, piedras preciosas y vitivinicultura. Los ejecutivos que participaron en el segundo y tercer llamado comentan que respecto del primer llamado y los primeros pasos de los conglomerados elegidos, se aprendió sobre la necesidad de movilizar proactivamente a potenciales postulantes, de indagar y tomar en cuenta la motivación y cohesión previa del sector privado involucrado, así como de analizar desde el programa la situación competitiva de los sectores respectivos y sistematizar información de contexto que pudiera ser valorada por el Comité Estratégico al realizar la selección. La selección de los cuatro pilotos aparentemente surge de tres criterios objetivos, con un pequeño conjunto de indicadores y ponderadores discutibles pero esencialmente alineados a los objetivos del programa. Llama la atención que los criterios privilegian una visión estricta del concepto de conglomerado que enfatiza la co-localización, alejándose de la idea más general de conglomerado y de la noción de “conglomerados en red” (Felzensztein et al., 2011), que no se limita a la localización en espacios geográficos reducidos.¹⁰

⁹ Entrevistas con [JT], [MS] y [AB].

¹⁰ Algunas fuentes sugieren que en la elección de los cuatro pilotos influyó la existencia de una relación previa por algún mecanismo de diálogo sectorial con el Estado, que se habría querido reencausar mediante el ingreso al PACC. En la medida que tal consideración es ajena a los criterios de selección explicitados, eso hubiera requerido alguna

Los ejecutivos del PACC consultados observan que los criterios e indicadores utilizados podrían no reflejar adecuadamente la trayectoria (estancada o declinante) de ciertos sectores y el potencial competitivo o su pérdida.¹¹ También señalan que el mecanismo de selección sobrestimó la capacidad del Comité Estratégico (en particular los ministerios funcionales) de establecer prioridades sectoriales claras.¹² Ello habría llevado a que en posteriores llamados se enfatizaran actividades de información y movilización previas y paralelas a la apertura de la convocatoria y la realización de diagnósticos sectoriales a cargo de la unidad de coordinación para facilitarle al Comité Estratégico.

Para el segundo llamado, los ejecutivos de la Unidad de Coordinación del Programa PACC (UCP) realizaron una promoción activa entre los sectores de interés, identificados a partir de la postulación anterior o de expresiones de interés de ministerios y gobiernos locales. Asimismo, se revisaron los criterios de evaluación y selección, reservando un 10% del puntaje asignado para un indicador cualitativo de priorización por parte de los ministerios participantes en el Comité Estratégico.¹³ A continuación figuran criterios, indicadores y ponderaciones relativos a la selección:

Cuadro 1. Criterios de selección de conglomerados a apoyar, segundo llamado PACC

Criterio	Indicadores	Ponderación (%)
<i>Características de la región de impacto</i>	Tasa de desempleo (0-1)	10
	1 - Ind.de Desarr.Humano (0-1)	10
<i>Competitividad</i>	Tasa de crec. de las export de UY (0-1)	30
	Tasa de crec. de las impo Mundo (0-1)	30
<i>Aglomeración</i>	Emprs región sobre tot emprs sector (0-1)	10
<i>Grado de importancia estratégica</i>	indicador cualit fijado por Cte Estrat (1-10)	10

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por el PACC.

manipulación de los criterios, indicadores o ponderadores a fin de obtener resultados deseados, de la que no se tiene evidencia.

¹¹ Para el criterio de “competitividad” se promedia “la tasa de crecimiento de las exportaciones del negocio principal del conglomerado y el crecimiento de las exportaciones de dicho negocio a nivel mundial (potencial)”. Nótese que este criterio podría dar un puntaje relativamente elevado a sectores donde el comercio mundial crece rápidamente pero en los que el país esté perdiendo ventajas comparativas, en comparación a otros donde las exportaciones del país y el mundo crecen de manera moderada en la actualidad, o sectores incipientes en el país orientados totalmente a la exportación a mercados dinámicos.

¹² Debe asumirse que prioridades estratégicas claras hubieran podido incidir en la selección de criterios e indicadores, ya que una vez fijadas las matrices de evaluación no pueden alterarse fácilmente por basarse en información públicamente disponible y de fuentes independientes.

¹³ Cabe mencionar que, debido a la elección de indicadores y las fórmulas de agregación, la priorización de los ministerios tuvo un efecto más significativo que lo que su ponderación aislada sugeriría.

Según informantes clave, la UCP desempeñó una función activa, proporcionando información complementaria y facilitando la toma de decisiones a cargo del Comité Estratégico. Cabe destacar que en el tercer llamado se aplicó una matriz semejante a la del segundo.

Respecto a la evolución de las prácticas, JT menciona un gradual relajamiento relativo de las pautas con que se decide sobre el apoyo a actividades puntuales, especialmente en conglomerados dinámicos. El relajamiento se manifestaría en la aceptación tácita de la justificación de actividades específicas, especialmente en el caso de actividades que ya habrían sido justificadas y financiadas previamente. A modo de ejemplo, se cita la participación de empresarios en ferias internacionales para la promoción de las exportaciones del conglomerado y concreción de negocios. En instancias tempranas del conglomerado dicha actividad puede considerarse como un bien club –con beneficios para todo el conglomerado– que plantearía problemas de coordinación para su concreción. Sin embargo, con el afianzamiento de la institucionalidad del conglomerado, y si se consideran los beneficios directos obtenidos por los participantes, puede pensarse que el subsidio público sea hasta cierto punto redundante. Dada la imposibilidad de cuantificar los derrames positivos para todo el conglomerado (ya que desde el programa se los consideraría declinantes mientras que desde el sector privado, significativos), la exigencia de su reiterada justificación podría provocar una tensión de las relaciones personales entre ejecutivos del programa y empresarios, y chocar contra el antecedente de su financiamiento inicial. JT atribuye el relajamiento a una dinámica propia de los programas y proyectos de articulación, ya que se basan en una colaboración personal estrecha que se procura preservar para alcanzar metas más significativas.

Esta visión aparece parcialmente confirmada por MS y AB, quienes agregan que desde fines de 2010 se trabaja para lograr criterios de mayor focalización y priorización de las actividades apoyadas (presumiblemente reconfirmando de manera regular la lógica PACC de las actividades a financiar), y que cada conglomerado de empresas pase a tener como contraparte del programa un equipo de ejecutivos en lugar de uno solo (lo que evitaría tanto el relajamiento de criterios como la personalización de los desacuerdos programa-empresarios). Los dos técnicos, vinculados al programa en forma continua desde la fase inmediatamente posterior al piloto, destacan el desarrollo reciente de una reglamentación de salida para conglomerados que no alcanzan metas de desempeño (JT, quien dejó el programa a principios de 2011, menciona que la

discontinuidad de conglomerados poco dinámicos se consideraba desde 2009). Asimismo, los técnicos perciben que los criterios y procedimientos de selección se mejoraron considerablemente después del primer llamado piloto, lo que se traduciría en el mejor desempeño de los conglomerados apoyados a partir del segundo y tercer llamado (actualmente, los cuatro conglomerados más tradicionales del llamado piloto son candidatos a ser discontinuados).

Los cambios se dieron junto con: (i) una re-localización de la coordinación, que pasó a ser parte de la nueva Área de Políticas Territoriales (APT) de la OPP; (ii) una re-orientación del PAC, que no solo brinda co-financiamiento para proyectos de conglomerado sino que también orienta al sector privado hacia otras ventanillas u órganos de promoción, dentro y fuera del APT, y (iii) una revaloración de subproductos del PACC, que, por ejemplo, reconoce como un logro la introducción de perspectivas estratégicas en la colaboración entre privados, o la difusión de capacidades para la formulación de proyectos que involucren actores múltiples (Entrevistas con [MS] y [AB]). Como se podrá comprobar más adelante, los actores de los dos conglomerados analizados resienten los cambios de las áreas responsables del programa y la incertidumbre generada por las revisiones de la orientación general del programa, de las que reportaron desconocer su fundamento.

2. Arándanos

2.1. Descripción de la dinámica del contexto y el papel de los actores clave

Las primeras plantaciones de arándanos en Uruguay datan de 1988, pero su explotación comercial se acelera desde principios de 2000. La producción se distribuye en dos zonas geográficas: el litoral del Río Uruguay (donde se expandió primero, con plantaciones mayores, vinculadas a la producción de otras frutas frescas, como los cítricos) y la zona Sur. Además de la presencia de inversores argentinos, en 2006 se mencionaba la presencia de empresas multinacionales chilenas con acceso a canales de comercialización y oferta de material de plantación y tecnología de cultivo (Vilaró y Soria, 2006). En todo caso, como ocurre en general con el rubro frutícola de exportación, se trata de inversores que mayormente provienen de áreas ajenas a las actividades agrícolas u hortícolas tradicionales (salvo los empresarios extranjeros y los vinculados originariamente a la citricultura). Contribuye con este perfil el alto requerimiento

de inversión (en promedio US\$30.000 por hectárea entre el primer y segundo año), el elevado requerimiento de mano de obra en la producción (dos personas cada cinco hectáreas de manera permanente, pero hasta 20 por hectárea durante 45 días en cosecha), y la demanda de habilidades no convencionales en el agro uruguayo.

En 2007, 73 productores realizaban la producción primaria, y ocupaban unas 600 en total (Cayota, 2007). Casi el 60% de los productores explotaban menos de 5 hectáreas, y un 22% adicional entre 5 y 10 hectáreas. El diagnóstico realizado para el PRC estimaba que para una escala de 5 hectáreas plantadas, se requería contar con un capital del orden de los US\$300.000 en los dos primeros años, a fin de alcanzar una tasa de retorno del 18% en un horizonte de 12 años (Cayota, 2007). La producción es intensiva en cuanto al conocimiento técnico, dada la sensibilidad de las plantas a las plagas y a las condiciones climáticas y de suelos. En conjunto, los parámetros caracterizan una producción primaria con altos requerimientos de capital y conocimiento especializado, y en la que cabría esperar, por lo tanto, una alta presencia de productores modernos y bien informados.

Las plantas utilizadas en Uruguay consisten en variedades libres y protegidas del grupo Southern Highbush, que en 2007 eran provistas por un pequeño grupo de empresas (Cayota, 2007, identifica cinco viveros y presenta información parcial de las ventas de solo tres empresas). Al desarrollarse el PRC, no se visualizaban problemas de acceso al material biológico de buena calidad, pero se estimaba fundamental desarrollar un sistema de certificación para evitar la aparición de problemas sanitarios (Cayota, 2007). El Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) registraba esfuerzos de investigación desde fines de los noventa, en particular relacionados con la multiplicación *in vitro*, pruebas de adaptación de variedades a las condiciones de suelo del país, y la evaluación de la viabilidad de reproducción (véase INIA y FORBEL, 2005). Vilaró y Soria (2006) sintetizan:

El INIA desarrolló el Sistema de AR-VITRO para asegurar la identidad genética y sanitaria y la calidad del material de plantación producido localmente. Se ajustaron los protocolos para la micropropagación y posterior aclimatación de las variedades con adaptación probada. Esta tecnología y material genético se transfirió mediante franquicias a empresas privadas. También se desarrolló un convenio con una empresa particular en el Litoral para validar prácticas de instalación y manejo del cultivo a nivel comercial.

Sin perjuicio de ello, el PRC señala que “no hay un Programa Nacional de Investigación en Arándanos ni una concertación sistemática que articule esfuerzos privados y públicos en esa área” (Cayota, 2007: 23). Este punto se elaborará en secciones subsiguientes.¹⁴

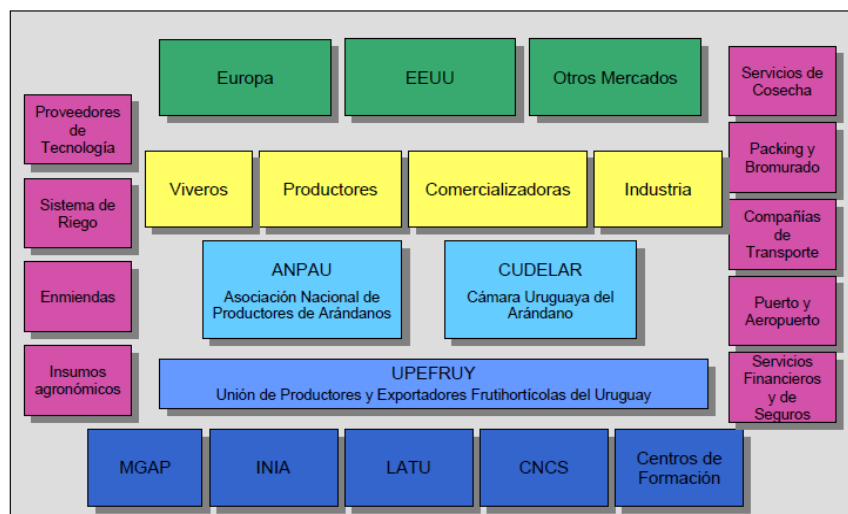
La temporada 2006-07 fue la primera de exportaciones significativas, y las ventas al exterior (países europeos en su totalidad) ascendieron a US\$800.000. Cuatro empresas comercializadoras que se encontraban en su primer, segundo, o tercer año (dos empresas) de actividad exportadora realizaban el 90% de las exportaciones. Las exportaciones a Estados Unidos, el destino más atractivo, aguardaban las autorizaciones y condicionamientos sanitarios. Uno de los desafíos tempranos del sector empresarial fue la conformación de una entidad responsable de los planes de pre-embarque requeridos por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA por sus siglas en inglés). Este desafío posee las características del tipo de bienes club que el PACC podría impulsar. En general, los procesos para posibilitar el ingreso a los mercados de Estados Unidos (a través de varios proyectos estructurantes y co-financiados; Bendelman, 2010) constituyen la principal iniciativa del conglomerado, que se examinará en la sección 5. El siguiente gráfico elaborado por el PACC y que incluye varias simplificaciones, permite visualizar las distintas categorías de actores involucrados, tal como eran visualizadas al comienzo de la participación en el programa.¹⁵

¹⁴ También en 2007 existían tres plantas de envasado, todas en el Sur del país que se estimaba serían insuficientes para la producción proyectada para 2010. No existían, además, plantas específicas de procesamiento y congelado, fundamentando la inclusión del “desarrollo de un sistema de manejo posterior a la cosecha que sea eficaz y eficiente” como uno de los objetivos estratégicos del conglomerado.

¹⁵ El gráfico, así como otros “mapas de conglomerados”, fue elaborado por los técnicos del PACC en etapas tempranas, y como tal refleja expectativas que no siempre se concretan.

Gráfico 3. Mapa del conglomerado arándanos

MAPA DEL CONGLOMERADO ARÁNDANOS



Fuente: PACC

(http://www.diprode.opp.gub.uy/pacc/Conglomerado_arandanos/Mapa_Arandanos.htm; consultado el 2 de noviembre de 2011).

El gráfico muestra (en los cuatro recuadros de segundo nivel, debajo de los mercados, y en los dos laterales) a los actores nucleares del conglomerado (desde la producción de plantas en los viveros hasta la comercialización e industrialización), y las actividades e industrias de apoyo a ese núcleo. Arriba de los cinco casilleros inferiores, que identifican principalmente a las instituciones públicas involucradas (incluida la Cámara Nacional de Comercio y Servicios, que en una etapa temprana era un actor interesado), figuran las organizaciones del sector privado. Se destaca la existencia de dos gremiales de productores: la Cámara Uruguaya del Arándano (CUDELAR), de alcance nacional pero con peso sustancial de los mayores productores del litoral Oeste, y la Asociación Nacional de Productores de Arándanos del Uruguay (ANPAU), principalmente conformada por productores con áreas más pequeñas plantadas en el Sur.

Como revela sugestivamente su exclusión del gráfico, en este conglomerado los gobiernos locales (intendencias municipales) no juegan un papel relevante, si bien formalmente se les ha reconocido representación en la institucionalidad del conglomerado.¹⁶ Los otros

¹⁶ En la postulación competitiva al programa, y en diversas referencias posteriores, las intendencias de Canelones, San José, Paysandú y Salto figuran como integrantes del conglomerado, pero su actividad parece haber sido limitada.

organismos estatales (incluidos los vinculados al desarrollo tecnológico, tales como el INIA o el Laboratorio Tecnológico del Uruguay [LATU]) podrían desempeñar un papel de mayor importancia, aunque fueron más bien seguidores del sector privado respecto de las iniciativas de culturización. Las instituciones de gobernanza del conglomerado desarrolladas en el marco del PACC se discuten en mayor detalle en la sección 2.3.

2.2. Descripción de la evolución del conglomerado

El conglomerado del arándano comenzó a operar en el régimen PACC en la segunda mitad de 2006, cuando fue seleccionado entre los postulantes al segundo llamado del mecanismo competitivo (el primero después de la fase piloto). La postulación fue promovida por los actores privados (viveros, productores y comercializadores que en algunos casos coinciden en una misma empresa), y fundamentalmente por los productores con producción exportable, que eran mayormente los del litoral Oeste y los vinculados a CUDELAR. Incluso antes del lanzamiento del PACC estos actores venían considerando la creación de una institución facilitadora del comercio exterior y representativa de la fruticultura exportadora (que incluiría eventualmente a la producción citrícola y otras frutas de exportación). Dicha aspiración se concretó en 2007 con la conformación de la Unión de Productores y Exportadores Frutihortícolas del Uruguay (UPEFRUY). El liderazgo privado otorgaba a la iniciativa de *clusterización* una alta representatividad y legitimidad, pero ocasionalmente el hecho mismo de que las empresas se involucraran a través de sus representantes de mayor nivel podía generar conflictos de interés, reales o percibidos, al cubrir varias funciones en el conglomerado.¹⁷

El conglomerado se había postulado para la primera convocatoria del PACC, en la fase piloto, y obtuvo una puntuación global de los evaluadores apenas inferior al cuarto conglomerado seleccionado. En esa ocasión, si bien puntuaba por encima de los cuatro elegidos en el indicador de competitividad (que se basa en el crecimiento de las exportaciones del sector tanto en Uruguay como a nivel mundial), se le asignó un puntaje mínimo en el indicador de aglomeración, e incluso se lo señalaba como una de las postulaciones no seleccionadas porque presentaba alta dispersión geográfica. En cambio, en el segundo llamado, la postulación resultó seleccionada con el mayor puntaje. En este caso, el comité de selección no discriminó por

¹⁷ Bendelman (2010) e informantes del sector público y privado.

consideraciones de aglomeración y relacionamiento, debido a asimetrías en la información disponible (presumiblemente entre los distintos conglomerados postulados), y, por lo tanto, el conglomerado del arándano logró altos valores debido a su destacada puntuación en competitividad. Como ya se mencionó, en este segundo llamado se incluyó un rubro de evaluación basado en la valoración estratégica de los ministerios y organismos representados en el órgano de conducción del programa. Cabe mencionar que si bien el conglomerado del arándano recibió la puntuación máxima del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), su puntaje final en el rubro (influido por las valoraciones de los demás organismos y ministerios) fue el tercero más bajo de once evaluados, por lo que su ubicación final se explica esencialmente por el dinamismo del comercio.¹⁸

Desde su conformación, desde el sector público integraron el conglomerado el MGAP y las intendencias municipales de Salto, Paysandú, San José y Canelones, señaladas como representantes de todas las intendencias del país en virtud de la dispersión geográfica de la producción.¹⁹ Como se elabora en la sección siguiente, el grado de involucramiento de las intendencias fue relativamente bajo. También se registra en este conglomerado una integración trabajosa o débil con los organismos técnicos y de investigación del sector público. Si bien el INIA realizó estudios en colaboración con empresas privadas (véase la sección anterior), incluso antes de la puesta en marcha del PACC, los técnicos y empresarios consultados observan que aún en 2011 el conglomerado se asentaba en un *paquete tecnológico* basado en conocimiento técnico proveniente principalmente de Argentina, y que el país no cuenta con un programa de investigación de alto nivel que articule los sectores público y privado en el largo plazo.²⁰

En 2007, se llevó a cabo el desarrollo participativo del PRC. En el mismo se identifican seis objetivos estratégicos del conglomerado: (1) posicionar a Uruguay en el mercado mundial como exportador de arándanos de contraestación hacia el Hemisferio Norte; (2) desarrollar

¹⁸ Uno de los informantes expresa que la inclusión del arándano en el PACC fue trabajosa, dando a entender que la competencia entre postulaciones va más allá de una asignación mecánica de puntajes según criterios objetivos y completamente preestablecidos.

¹⁹ Presidencia de la República, 13 de diciembre de 2006, http://diprode.opp.gub.uy/pacc/Conglomerado_arandanos/Prensa_arandanos/PLAN%20ESTRAT%C3%89GICO%20PARA%20LA%20PLANTACI%C3%93N%20DE%20AR%C3%81NDANOS.htm (consultado el 13 de noviembre de 2011).

²⁰ Esta visión es aportada, por ejemplo, por [IA]: “Este fue un rubro que fue el espejo de Argentina pero sin investigación nacional, y se empiezan a pagar los precios de no saber”. Bendelman (2010) identifica dos estudios específicos realizados por el INIA, que se desarrollaron por fuera de la institucionalidad de conglomerado, en 2008. Informantes de INIA detallan en 2011 acciones iniciadas o planeadas en y para el sector, aunque no invalidarían la observación de que no formarían parte de una estrategia general acordada entre actores.

agrotecnologías que se adapten a las condiciones del país; (3) desarrollar un sistema de manejo posterior a la cosecha que sea eficaz y eficiente; (4) asegurar la disponibilidad de los recursos humanos necesarios en todas las etapas; (5) consolidar la organización institucional del conglomerado y sus integrantes, y (6) generar un marco favorable de políticas sectoriales. En el marco del PRC se asigna una calificación de importancia de 5 puntos al primer objetivo, 4 puntos a segundo y tercero, y 3 puntos a los demás. Es de interés mencionar que los objetivos 5 y 6 recién aparecen en una segunda instancia de discusiones, reflejando la prioridad que los actores principales le asignan a los anteriores (Cayota, 2007). El siguiente cuadro resume los proyectos apoyados en el marco del PRC desde 2007 hasta la fecha.

Cuadro 2. Proyectos co-financiados: Arándanos

	MONTO (US\$)	TIPO	FINANC.PACC (%)	ESTADO	PROPONENTE
Curso de manejo de arándanos para docentes UTU	3.460	ABIERTO	60	EJECUTADO	2 EMPR. Y UTU
Segundo Congreso del Arándano	11.953	ABIERTO	13	EJECUTADO	ANPAU
Jornada técnica sobre poda en verde y fisiología	5.410	ABIERTO	60	EJECUTADO	CUDELAR
Inserción de UPEFRUY en el medio comercial internacional (4)	188.019	ABIERTO	60	EJECUTADO	UPEFRUY
Fortalecimiento institucional de UPEFRUY (2011)	100.800	ABIERTO	60	EN EJECUCIÓN	UPEFRUY
Fruit Logística 2011	79.500	ABIERTO	60	EN EJECUCIÓN	UPEFRUY
Certificación en buenas prácticas agrícolas de pequeñas empresas	26.751	CERRADO	60	EJECUTADO	3 EMPRESAS
Certificación GlobalGap de empresas	14.456	CERRADO	60	EJECUTADO	3 EMPRESAS
Certificación en buenas prácticas agrícolas 2009 (Global Gap)	40.106	CERRADO	60	EJECUTADO	3 EMPRESAS
Industrialización de descarte de exportación	52.647	CERRADO	60	EJECUTADO	4 EMPRESAS
Plan piloto y programas de pre-embarque a EE.UU.	160.552	ESTRUCTURANTE	80	EJECUTADO	GGC
Fortalecimiento institucional de UPEFRUY (gerencia y funcionamiento)	59.750	ESTRUCTURANTE	80	EJECUTADO	UPEFRUY
Inserción de UPEFRUY en el medio comercial internacional (1, 2 y 3)	117.301	ESTRUCTURANTE	60-80	EJECUTADO	UPEFRUY
Apertura y mantenimiento de mercados	68.170	ESTRUCTURANTE	80	EJECUTADO	UPEFRUY
Vigilancia de mosca de la fruta y certificación fitosanitaria en origen	128.490	ESTRUCTURANTE	80	EN EJECUCIÓN	UPEFRUY
Total	1.057.365				

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por PACC.

El cuadro muestra que la mayor cantidad de recursos (más de 50% de los recursos totales involucrados) fue destinada a proyectos estructurantes, que generan beneficios sustanciales para la totalidad del conglomerado y de baja apropiabilidad por parte de las empresas individuales. Dichos proyectos fueron inicialmente propuestos por el GGC, constituido por empresarios (véanse el gráfico 2 y próxima sección), pero no se tardó en reconocer directamente a UPEFRUY por la iniciativa.²¹ Los proyectos están orientados al acceso a los mercados, el cumplimiento con los estándares sanitarios y el diligenciamiento de certificaciones, y el fortalecimiento de la propia UPEFRUY como agente internacional del conglomerado. Dichos proyectos apuntarían a bases

²¹ Esta evolución podría estar detrás de las ocasionales confusiones de roles mencionadas por informantes, si se tiene en cuenta que UPEFRUY estaría operando al mismo tiempo como proponente en nombre del gobierno del conglomerado; sin embargo, es a su vez la organización ejecutante y beneficiaria más inmediata de las acciones promovidas.

fundamentales para alcanzar el objetivo estratégico (1), y habrían estado en el horizonte de los privados desde antes del inicio del PACC. La predominancia de este tipo de iniciativas orientadas a la institucionalidad para la exportación se incrementa aún más si se considera que recientemente se incluyeron iniciativas similares en la categoría de proyectos abiertos. La cuarta fase del proyecto “Inserción de UPEFRUY en el medio comercial internacional”, y el proyecto “Fortalecimiento institucional de UPEFRUY” de 2011, se podrían sumar a los proyectos estructurantes, lo que daría cuenta de casi el 80% de todos los recursos asignados desde 2007. La categorización reciente de estos dos proyectos como abiertos implica, de algún modo, reconocer la resolución previa de problemas básicos de coordinación, por lo que el programa contribuye una proporción menor de los costos totales y el aporte proporcional del sector privado se amplía. En el caso del conglomerado del arándano, parece claro que la producción de bienes club vinculados al acceso a mercados externos (y en particular, las acciones de posicionamiento de la marca país y de respuesta a los estándares sanitarios exigidos) fue la clara prioridad de los actores, y encontró en el programa la respuesta requerida redundando en su buena valoración por el sector privado.

2.3. Análisis de la institucionalidad del conglomerado

El sector privado se organizaba originariamente en dos gremiales, ANPAU y CUDELAR. En el transcurso del programa, surgió una gremial de segundo nivel, la Unión de Productores de Arándanos (UNPROA), liderada por representantes de las dos anteriores. Asimismo, se conformó UPEFRUY, un ente gestionado por los privados que se especializa en la representación internacional del conglomerado y a su vez asume parte de la representación global del conglomerado en la operativa del programa. Dicha asunción de roles y la aceptación por parte de los privados se asientan en que la conducción de la entidad ha mantenido el foco de su mandato esencial, y dejado al margen eventuales diferencias comerciales entre los empresarios y otras cuestiones fuera del ámbito específico de acción (entrevista con [GA]). En el GGC, constituido en 2007 de acuerdo con el lineamiento del PACC de que los órganos se integren únicamente con representantes del sector privado, participan miembros clave de las gremiales existentes, lo que garantiza la representatividad privada más amplia.

En ese mismo año se verificó también la conformación del Grupo de Apoyo (GA) de entidades públicas vinculadas, pero su aporte a la trayectoria del conglomerado fue limitado. En

el caso de las intendencias, son pocas las políticas o instrumentos con los que cuentan para poder lograr efectos potencialmente significativos sobre la competitividad de las empresas. Asimismo, es probable que sea baja o inexistente la disponibilidad de recursos humanos con el perfil apropiado para representar a ese nivel de gobierno en instancias como las del PACC. En el caso del MGAP, informantes clave han observado que no cuenta con marcos institucionales apropiados o una sólida tradición de relacionarse con conglomerados incipientes volcados netamente a la exportación ([GA]). A su vez, se observa que se ha desmontado la Comisión Honoraria del Plan Citrícola, en un rubro de larga tradición, y que la institucionalidad de atención a los problemas de la granja no se muestra receptiva a los requerimientos de la fruticultura de exportación. El mismo informante destaca la integración de los organismos coparticipados existentes con representantes de organizaciones de rubros tradicionales y en algunos casos en declive, como así también la inexistencia de representación de los nuevos exportadores dinámicos ([GA]).

El principal aporte esperado tiene que ver con las responsabilidades reconocidas a la Dirección General de Servicios Agropecuarios (DGSA) de dicho Ministerio, que se ocupa de cuestiones de sanidad animal y vegetal, y es la Organización Nacional de Protección Fitosanitaria para todos los efectos de los acuerdos internacionales en la materia. La colaboración entre la DGSA y el conglomerado parece haber sido funcional a las metas establecidas. En 2010 se aprueba un proyecto estructurante (Vigilancia de Mosca de la fruta y Certificación Fitosanitaria en Origen) que aporta recursos para consolidar la cooperación entre la DGSA, UPEFRUY y el Servicio de Inspección Sanitaria de Animales y Plantas (APHIS, por sus siglas en inglés) del USDA, de modo de garantizar el seguimiento de la plaga más significativa, su tratamiento (plantas de bromurado en el Sur), y la fluidez de la certificación de exportaciones en el principal punto de salida (aeropuerto de Carrasco). Cabe notar que la cooperación entre la DGSA y el conglomerado se dio casi paralelamente a la representación formal del MGAP en el Grupo de Apoyo, y creó relaciones directas entre la Dirección y los actores privados, que fueron en gran medida independientes de las orientaciones que pudiera haber adoptado dicha representación formal ([IA]).

Respecto de los organismos técnicos y de investigación, representantes del sector privado señalan que el INIA no ha priorizado al arándano, lo que en principio no debería sorprender dada su virtual inexistencia como cultivo relevante antes de 2000, y su rápido desarrollo posterior pero

dentro de escalas todavía muy reducidas con respecto a otros rubros agropecuarios. Eso ha implicado que la investigación quedara aparentemente rezagada respecto de las expectativas del sector privado, ya que desde el INIA se contraponen la necesidad de orientar recursos según la significación productiva global de los sectores.

Más allá de las entendibles divergencias entre la parte privada y pública sobre las prioridades y la forma de asignación de recursos para investigación, el caso del arándano plantea algunas tensiones que pueden surgir con sectores incipientes, poco habituados a interactuar con las instituciones de investigación. Un informante clave del sector privado reporta que algunas necesidades del sector estarían quedando desatendidas debido a que el INIA exige financiamiento específico para atenderlas. En el caso de la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República –universidad estatal–, los empresarios, al tener probablemente un conocimiento limitado de su funcionamiento, resienten el hecho de que demanden cofinanciamiento para los proyectos de investigación ya que sus presupuestos se financian con recursos del erario público (en el caso del INIA, con un adicional al Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios, que grava en particular, aunque no solamente, las exportaciones de dichos bienes). Ocurre algo similar con respecto al LATU, que se financia con impuestos a las exportaciones y tasas por servicios que los empresarios entienden que no siempre se ofrecen como contrapartida.²² Así, el financiamiento de estos órganos técnicos es particularmente visible para un sector exportador de escala aún reducida, y algunos empresarios cuestionan la magnitud de recursos orientados a investigar sobre otros sectores de la producción agropecuaria que consideran protegidos de la competencia internacional, y orientados principalmente al mercado interno.

Este relativo cortocircuito entre el conglomerado y los órganos de investigación queda de manifiesto en el hecho de que a fines de 2010 se había concretado un solo proyecto de tipo I+D+i en el ámbito del PACC (de un total de 10 aprobados en el conglomerado), y de que dicho proyecto era del tipo “cerrado” que genera beneficios de total apropiabilidad por parte de un subconjunto de empresas (en este caso, cuatro empresas interesadas en analizar con el LATU las condiciones para el procesamiento y comercialización del descarte de exportación) (Bendelman, 2010: 11). La memoria 2009 del PACC ya destacaba como uno de los dos problemas enfrentados

²² Datos sobre forma de financiamiento provenientes de la Ley de Creación del INIA (Ley N° 16.065 del 6 de octubre de 1989) y de Stadt et al. (2008).

que “no se han encontrado mecanismos adecuados para el cofinanciamiento de proyectos dirigidos a la mejora de la tecnología de producción”, y como uno de los próximos pasos por dar la “formulación de proyectos en áreas estratégicas pendientes (trazabilidad, ajuste del paquete tecnológico).” Los proyectos aprobados desde entonces no parecen mostrar avances sustanciales en esta línea. Los desafíos del conglomerado requerirían un acercamiento mayor entre el sector privado y las instituciones de investigación, y si bien recientemente se habrían dado pasos para abordarlos, se aprecia una maduración lenta respecto de la gestación y evolución del conglomerado.

Como en otros casos, el programa PACC posibilitó la contratación de consultores para el desarrollo del plan estratégico de refuerzo de la competitividad, y de un facilitador que eventualmente pudiera convertirse en gerente del conglomerado. En este sentido, cabe mencionar la buena evaluación que realizaron los privados de la consultoría ya que en el caso del conglomerado del arándano se asignó a un consultor independiente. Los informantes destacan el hecho de que el consultor contratado compartiera el enfoque del PACC, pues fue sumamente receptivo a las iniciativas del empresariado y un organizador eficaz de las mismas. Incluso comparan este enfoque con el del PACPYME, que tendría aparentemente un enfoque mucho más directivo que receptivo (de hecho mencionan iniciativas que habrían fracasado precisamente por no partir del sector privado sino del análisis de agentes externos y de la conducción del conglomerado).

Respecto del facilitador y eventual gerente, el conglomerado del arándano registra una trayectoria de interés. Luego de haber participado en la selección y contratación del primer facilitador, al momento de ratificarlo como gerente del conglomerado mediante un nuevo contrato financiado por el sector privado, los actores privados optaron por no extender el contrato y resolvieron contratar a un gerente proveniente de la actividad privada del sector, lo que revela simultáneamente el compromiso e interés en la estructura de gestión.

Desde el sector privado se valora como muy positivo el aporte del PACC para facilitar acciones centrales para la competitividad. Se destaca la modalidad de consulta y respuesta que claramente caracterizó al programa entre 2007 y 2010, ya que permite que las iniciativas emprendidas sean la prioridad para el sector privado. Aunque los privados puedan tener reparos, se entiende que la pre-financiación privada al 100% de los proyectos (el PACC reembolsa a

posteriori la porción de su aporte) refuerza el sentimiento de propiedad sobre las iniciativas, y de compromiso con ellas. Uno de los informantes comenta:

El PACC ha ayudado mucho, especialmente porque no impone la demanda de lo que necesita el empresario, sino que deja que el empresario le indique. Esto obliga a que los productores estén organizados y seguros de que les interesa, porque tienen que adelantar el pago. Esto es fundamental, porque deja de ser un “curro” para transformarse en un programa de apoyo. En el marco de este programa, las empresas tienen que poner el 100% y una vez que se presentan todos los papeles y se establecen las metas, recién se realizan los reembolsos.

Además, se presume que el PACC ha generado ámbitos de articulación con el sector privado que no existían anteriormente. Si bien no se ha modificado lo que se percibe como una relación distante del MGAP con los exportadores dinámicos, se habrían generado contactos positivos con la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y con Uruguay XXI, la agencia estatal de promoción de exportaciones, entre otros.

Los informantes plantean que desde 2010 se visualiza menos claridad sobre la orientación que la OPP quiere darle al programa, lo que genera incertidumbre en el sector privado sobre la posibilidad de seguir contando con un ámbito valioso de gestión de iniciativas de conglomerados.²³ Si bien se confía en la capacidad del sector privado de mantener la dinámica de cooperación para la competitividad, se observa que todavía existe un trayecto por recorrer hasta que los bienes club puedan producirse y mantenerse sin apoyo público.²⁴ Los empresarios entienden que el PACC dejaría de financiar la participación en ferias; asimismo, plantean preocupación por ciertas interrupciones en el flujo regular de los recursos, que asocian con cambios de autoridades y alteraciones de los procedimientos administrativos.

2.4. Análisis de una iniciativa

La principal iniciativa del conglomerado del arándano desde su integración al PACC fue la creación de la infraestructura institucional necesaria a fin de sortear las exigencias sanitarias y

²³ [GA] menciona que en los últimos 12 meses habrían tenido como contraparte a cuatro personas, con costos en cuanto a la relación ya que se trata de personas con conocimiento muy limitado de los antecedentes del conglomerado. Todos los empresarios entrevistados (cuatro) señalan las complicaciones en los procedimientos administrativos y las demoras en los desembolsos, así como la incertidumbre sobre la continuidad de los criterios de financiación.

²⁴ Por ejemplo, [GA] menciona que los costos de sistemas de control y certificación sanitaria tienden a diluirse al aumentar los volúmenes exportados, pero son todavía significativos respecto de los niveles de exportación actuales.

lograr el acceso al mercado de los Estados Unidos. Se trata de una iniciativa perseguida desde el inicio, que se encuentra alineada con el objetivo estratégico prioritario y con un significado económico y simbólico particular. Puede decirse que desde el origen de las plantaciones de arándanos en el país la perspectiva está presente como requisito para alcanzar niveles de rentabilidad deseados, y como evaluación de la madurez del conglomerado en su capacidad de acceder a los mercados más exigentes. La iniciativa en sí cristaliza la visión compartida de los empresarios privados de un sector nuevo, cuya viabilidad y crecimiento dependen directamente de la exportación.

Los actores privados –especialmente las empresas más grandes y con mayor experiencia exportadora– tenían plena conciencia de la necesidad y conocimiento de los requisitos para obtener acceso.²⁵ Por un lado, el USDA exige que se involucre a una única organización representativa del sector privado en la institucionalidad de certificación sanitaria, función que los empresarios asignaban a UPEFRUY. Mantener esa institución, que claramente es un bien club, involucra un costo que no es menor en los actuales niveles de exportaciones del sector. A su vez, se le solicitaba al sector público la cooperación activa de la organización nacional de protección fitosanitaria, la DGSA del MGAP.

El acceso al mercado estadounidense determina la necesidad de mantener bajo control el efecto de la “mosca de la fruta”, y esto requiere inversiones privadas en plantas de tratamiento así como el monitoreo de la presencia de la plaga en el territorio nacional. En este sentido, la DGSA carece de presencia geográfica en el territorio nacional, lo que condujo al armado de un sistema mixto de monitoreo donde participan los propios productores. Asimismo, la DGSA debe certificar el cumplimiento de los requisitos sanitarios respecto de la mercadería que sale rumbo a los Estados Unidos. Si bien el sector no contaba con una amplia experiencia de colaboración con ese organismo (había contactos a nivel local en el litoral Oeste pero no en el Sur), los actores/informantes reportan buenas relaciones, que no se vieron afectadas por la integración más distante de la representación política del MGAP en el conglomerado. Los técnicos de la DGSA incluso mencionan haberse capacitado para prestar servicios al sector, lo que revela la capacidad de respuesta y el profesionalismo de los actores públicos, pero también el rezago relativo al dinamismo del sector ([IA]).

²⁵ [IA] observa elogiosamente la visión de los primeros empresarios y su capacidad de liderazgo en el conglomerado.

Desde el sector privado se valora particularmente la contribución financiera del Estado a través del PACC para solventar los costos de montaje de la institucionalidad, los recursos humanos, y la implementación de los mecanismos tripartitos de gestión de las exigencias sanitarias ([AP]). Si bien el aporte privado es significativo y pre-financia las actividades, el aporte del PACC de hasta 80% de los costos absorbidos inicialmente por UPEFRUY se considera particularmente valioso en las fases tempranas de desarrollo del rubro ([AP]).

Hasta el momento puede considerarse que la iniciativa de acceso al mercado de los Estados Unidos ha sido exitosa gracias a los aportes complementarios del sector público, el programa y los empresarios. Los logros se concretan en (i) el establecimiento de un sistema colaborativo de monitoreo de la incidencia de la plaga; (ii) el sistema de preparación y emisión de los planes de pre-embarque, y (iii) la certificación en el punto de salida (Aeropuerto Internacional de Carrasco). La claridad de los pasos a seguir –determinados en buena medida por las regulaciones sanitarias del mercado de destino por todos codiciado– hace que en el caso de esta iniciativa sean relativamente poco relevantes los procesos de circulación de información y de construcción de consensos. Es de esperar que se vuelvan más significativos a medida que el conglomerado enfrente desafíos más complejos en cuanto a la mejora de la competitividad. Respecto del liderazgo, el alcance del presente trabajo sólo permite afirmar que, cuando se trata de las iniciativas consideradas, se encontraba claramente localizado en el sector privado, y es probable que las empresas o personas más proactivas contaran con una legitimidad relativamente alta dada la prioridad que se le asignó a la iniciativa.

El siguiente cuadro sintetiza los elementos específicos y de contexto y la institucionalidad de la iniciativa que podrían dar cuenta del resultado, si bien es el análisis comparativo el que puede arrojar más luz sobre las posibles relaciones causales. (El cuadro debe leerse como listado de factores bajo cada encabezado y no como cuadro de doble entrada.)

Cuadro 3. Síntesis de los rasgos salientes de la experiencia del conglomerado Arándanos

Contexto	Programa e institucionalidad creada	Iniciativa analizada
Empresarios modernos, tempranamente organizados	Modelo de intervención con capacidad de respuesta, funcional al sector privado líder	Crucial para la viabilidad económica del sector
Rubro emergente, orientado genéticamente a la exportación	Foco en bienes club y clara necesidad de algunos esenciales	Claridad en las metas intermedias y sus implicaciones
Pocas organizaciones gremiales, inclusivas	Sector público e instituciones tecnológicas pasivas o rezagadas pero que no bloquean	Capaz de generar dinámica autosustentada (mayores export. licúan costo)
Alta legitimidad de las iniciativas, confianza entre empresarios	Agencia pública clave (DGSA) con capacidad de respuesta autónoma	Exige articulación público-privada, pero no impone demandas de innovación importante en el corto plazo
	Representación privada en el gobierno del conglomerado no presenta problemas	

Fuente: Elaboración propia.

3. Turismo en Colonia

3.1. Descripción de la dinámica del contexto y el papel de los actores clave

El puerto de Colonia de Sacramento es el principal punto de ingreso de turistas a Uruguay, y tanto la ciudad como el departamento son destinos de principal interés (ya que se destaca el casco antiguo de la ciudad, primer centro poblado del actual territorio nacional y reconocido como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1995). En 2010 ingresaron por el puerto de Colonia 670.000 turistas, mientras que en 2006, año en que se organizaron los actores locales para participar en el programa PACC, ingresaban casi 450.000 (en 2004, la población de todo el departamento se estimaba en 119.000 habitantes, 21% de los cuales residían en Colonia del Sacramento).²⁶

El departamento y su ciudad capital cuentan con numerosos activos para consolidar y profundizar su papel protagónico en la oferta turística del país, pues se encuentran a solo una hora de ferry del centro de Buenos Aires (importante ciudad y polo turístico regional), y a 180 kilómetros de Montevideo. Además, cuentan con playas de río de alta calidad ambiental, establecimientos agrícolas y artesanales diversos, colonias de inmigrantes europeos que

²⁶ Las cifras de esta sección provienen del Ministerio de Turismo y Deporte (2011).

preservan sus tradiciones y una infraestructura hotelera y residencial en pleno desarrollo.. Antes de que se iniciara el proceso PACC en Colonia, el departamento ya registraba una participación en el PIB de servicios vinculados al turismo (comercio, restaurantes y hoteles) que era similar o algo superior a la media nacional (12,8% vs. 12,6%); cifras que adquieren aún más valor si se considera la tradicional y altamente significativa presencia de esa jurisdicción en el PIB agropecuario y manufacturero.

Colonia representa el cuarto destino turístico del país, con 236.000 visitantes en 2010 (99.000 en 2006) que la identificaron como su destino principal (mientras que en 2010 Montevideo tuvo 816.000 visitantes; Punta del Este, 572.000; y el Litoral Termal, 291.000, y han ocupado históricamente los tres primeros lugares). Estas cifras seguramente subestiman el volumen total de visitantes que recibe Colonia, debido a que numerosos visitantes la incluyen como destino secundario, de paso hacia el destino principal o visitándola durante su estadía en los principales destinos. Se distingue entre los destinos del Uruguay por la baja estacionalidad del flujo de visitantes, lo que guarda relación con el carácter de sus atractivos, aunque también con la baja presencia entre los destinos preferidos del turismo interno (Fernández, 2007).

En 2006, Colonia de Sacramento recibía aproximadamente el 60% de los visitantes del departamento, seguida por Carmelo y Nueva Helvecia, respectivamente. En el departamento se reconocen cuatro regiones y cada una se vincula a sistemas urbanos interdependientes, con dinámicas y tendencias de mediano plazo diferentes, y desigual relación entre el turismo y el resto de las actividades productivas (Fernández, 2007). La región Sur se define como el entorno de Colonia del Sacramento, cuyo casco histórico constituye el principal atractivo internacional del departamento, y uno de los más importantes del país. Mientras que la región Norte es esencialmente una zona de paso para el turismo argentino que cruza el Río Uruguay a través de los puentes más al Norte, la región Oeste ha venido creciendo en dinamismo de la mano de propiedades y turismo argentinos, y la región Este ha venido perdiendo importancia, aunque mantiene atractivos culturales (colonias inmigrantes europeas) y paisajísticos.

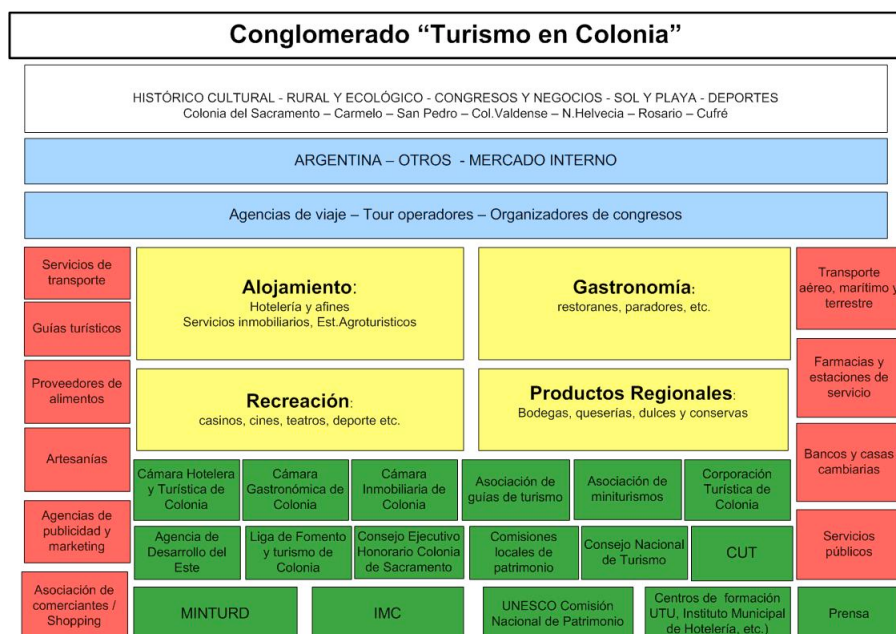
La infraestructura de servicios cuando Colonia ingresó al programa de conglomerados era generalmente satisfactoria, aunque evidenciaba déficits puntuales y se encontraba en proceso de transformación. Como en otras partes del país, la hotelería tradicional en manos de empresas familiares nacionales estaba cediendo paso a la hotelería de cadenas internacionales. En 2006-07 la Cámara Hotelera (CH) contaba con 50 socios de 66 establecimientos, que conformaban una

oferta de cerca de 1400 habitaciones y 3200 plazas (Fernández, 2007). Las cadenas internacionales Sheraton, Four Seasons, Kempisky, Radisson y Days Inn estaban facilitando el acceso y aumentando la presencia relativa de visitantes provenientes de Estados Unidos y Europa, y modificando el perfil de visitantes. El rango de calidad y precio de los alojamientos era amplio, si bien era posible que los segmentos específicos experimentaran congestionamientos puntuales si el número de visitantes crecía aceleradamente. En la gastronomía se observaba en general un buen dinamismo de la oferta, y buenas relaciones calidad-precio. Similares evaluaciones globales tuvieron resultados positivos en cuanto a la disponibilidad del transporte, aunque en 200-07 era incierto el avance en la reforma de la terminal de pasajeros del puerto, principal acceso al destino.

Como polo turístico tradicional y relativamente afianzado, existía en Colonia una institucionalidad pre-existente relativamente compleja y condicionante de cualquier nueva intervención. En el departamento operaba la Corporación Coloniense de Turismo, que expresaba las propuestas y planteos de un grupo heterogéneo de Ligas de Turismo locales, pero cuya representatividad era cuestionada por algunos actores influyentes (por ejemplo, la CH, que representa a un segmento de actores con importante presencia de inversores extranjeros). Asimismo, existían visiones ocasionalmente divergentes, o desconfianzas difusas, en el grupo más amplio de actores, que incluye entre otros al mayor operador transportista (la empresa de ómnibus y ferries Buquebús), a la Cámara Inmobiliaria, y a los empresarios gastronómicos. La diversidad de actores relevantes y la heterogeneidad de capacidades empresariales son distintivos del conglomerado.

Debido a las características del conglomerado, la Intendencia Municipal de Colonia (IMC) está forzosamente llamada a ser un actor clave. Tradicionalmente, la Dirección de Turismo se consideraba un cargo de confianza política, y era ocupada por alguien políticamente afin al Intendente pero no necesariamente con competencia técnica específica en política pública sectorial. Esa tradición se quebró hacia 2006, lo que fue determinante en los logros del conglomerado. El gráfico que figura a continuación presenta el mapa de actores vinculados al turismo en Colonia, antes de la conformación de la institucionalidad promovida por el PACC.

Gráfico 4. Conglomerado Turismo en Colonia



Fuente: PACC

(http://www.dipode.opp.gub.uy/pacc/Conglomerado_turismo_colonia/Mapacolonia.jpg; consultado el 17 de noviembre de 2011).

Al comparar, por ejemplo, con el conglomerado del arándano, llama la atención la cantidad de cuadros que representan a las organizaciones gremiales y otros organismos con cometidos relevantes, lo que habla de una institucionalidad compleja y de actores con misiones superpuestas.

3.2. Descripción de la evolución del conglomerado

El conglomerado Turismo Colonia ocupó el quinto lugar en el ranking de postulantes al segundo llamado competitivo (el primero después de la fase piloto, a la cual no se había postulado). Obtuvo un puntaje apenas por encima de Turismo Rocha, que fue el de mayor puntaje entre los postulantes no seleccionados. En la selección fueron decisivas las calificaciones máximas que obtuvo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la OPP y el Ministerio de Turismo y Deporte (MINTURD). En los tres casos, se le asignó a Colonia puntajes significativamente más altos que los de Turismo Rocha, lo que revela una desigual apreciación estratégica entre conglomerados volcados a actividades similares.

La postulación de Turismo Colonia al programa PACC fue originariamente planteada e instrumentada por la Dirección de Turismo de la IMC. Desde varias fuentes se identifica a la Directora Andrea Schunk [AS] como la principal promotora de la idea.²⁷ Andrea Schunk cuenta con estudios certificados como Técnica en Turismo, y pasó a ocupar el cargo de directora después de haber ingresado a la Intendencia por concurso de méritos, para ocupar otro cargo de menor jerarquía. Su designación rompe con la práctica habitual de designación política para cargos como el que ocupó, al promover a alguien con competencia técnica demostrada.

El sector privado fue, en este caso, seguidor de la iniciativa pública a nivel local. Sin perjuicio de ello, tanto Andrea Schunk como otros actores consultados coinciden en señalar el liderazgo ejercido tradicionalmente por la CH, que operaba hasta 2006 como representante de un grupo diverso de actores empresariales vinculados al sector. Según la visión de su Presidente, la CH, a la fecha de postulación al PACC y como aliado clave de la IMC, había desarrollado desde 2004 una suerte de metodología de conglomerado y elaborado su propio plan estratégico. Lo anterior es una de las manifestaciones de que en el ámbito de los servicios turísticos son muy visibles las complementariedades entre eslabones de la cadena de valor, y de que es natural la transversalidad como enfoque de respuesta a problemas de coordinación (si bien no siempre como práctica efectiva). El estudio preparatorio del plan estratégico identifica una serie de iniciativas privadas y público-privadas previas al proceso de conglomerado, que demostraría la existencia de una cooperación anterior digna de destacar –aunque quizás fragmentaria, irregular o carente de metas compartidas de mediano plazo. Un informante menciona que incluso la terminología del PACC les resulta familiar a los empresarios del sector, dado que los más dinámicos suelen verse a sí mismos como un grupo gestor ([MC]).

La Directora de Turismo de entonces reconoce que el enfoque de conglomerado no solo era apropiado para lo que se buscaba desde la IMC, sino también que el acceso a recursos financieros resultaba atractivo para áreas de la labor municipal que no siempre cuentan con respaldo suficiente más allá del discurso:

Desde el inicio, la Dirección de Turismo de la IMC tomó a esta propuesta como una herramienta fundamental, entendiendo lo conceptual de un conglomerado, los beneficios de trabajar de esa forma, vinculándolo con las políticas que se estaban intentando implementar desde la intendencia pero con pocas herramientas para llevarlas adelante. Por ejemplo, se carecía de personal técnico en la propia

²⁷ [MC] manifiesta que “tuvo un liderazgo muy claro y fue la primera que entendió el potencial de presentarse como candidato para obtener el apoyo del programa PACC”.

dirección, de fondos para financiar las líneas, etc. El conglomerado aportaba apoyo técnico, una metodología de trabajo y fondos para llevarlo adelante (entrevista con [AS]).

Se ha observado que la CH tenía cierto liderazgo a nivel privado, coordinando a otros segmentos.²⁸ Su apoyo a la iniciativa de la IMC fue clave. Sin embargo, el esfuerzo movilizador de la IMC fue esencial y no se agotó en obtener apoyos estratégicos sino que aparentemente indujo, a lo largo del proceso, a la organización o movilización de otros segmentos menos o más débilmente organizados o inadecuadamente representados (por ejemplo, artesanías y turismo rural). Entre los previamente organizados y vocales cabe destacar a la Cámara Gastronómica, con la que se registraron diferencias en momentos del proceso, debido (según actores consultados) a un déficit de representatividad de sus directivos, diferencias personales, e incomprensión de la lógica de los aportes financieros privados.

La ex Directora observa una complicación contra-intuitiva pero totalmente razonable: como sugieren algunos de los indicadores citados en la sección 3.1, el proceso del conglomerado se dio paralelamente a una fase de rápido crecimiento del turismo receptivo del país en general y de Colonia en particular. A modo de paradoja, también observa que en épocas de bonanza se hacen menos visibles los problemas del sector, y eso puede conspirar contra el compromiso y las contribuciones para financiar bienes club que apuntan a metas y logros de mediano y largo plazo ([AS]). En parte vincula este factor a la decisión inicial de la Cámara Gastronómica de mantenerse al margen de la estructura de conglomerado.

Una actitud también distante, aunque quizás por otros motivos, es la que ha mantenido el principal operador de transporte: la firma que controla los ferries entre Colonia/Montevideo y Buenos Aires y parte del transporte carretero de pasajeros. Se especula con que se ha observado que la firma posee canales directos de comunicación con las autoridades nacionales (sin embargo, no fue posible evaluar qué tipo de relación mantiene con la IMC).

En el sector turismo es preciso reconocer otros actores públicos clave: en particular, el MINTURD, que ha desarrollado en paralelo numerosas iniciativas que complementan o coinciden con las que promueve el PACC. Los actores consultados no se mostraron preocupados por la relación que el Ministerio mantiene con las actividades del PACC; de hecho, ha participado en la mesa turística promovida por la Dirección de Turismo de la IMC, y el diálogo y

²⁸ [MC]. Según [AS] y [CC], la Cámara Hotelera admite socios “adherentes” de otros sectores. Si bien los directivos son todos hoteleros, la representatividad de la Cámara es algo mayor.

la coordinación a lo largo del proceso de conglomerado (2007-2011) parecen haberse mantenido fluidos.

El PRC del conglomerado fue desarrollado mediante el mecanismo participativo característico del PACC durante 2007, a partir de un estudio pormenorizado de la situación presente, las perspectivas y las áreas clave de actuación estratégica para cuatro segmentos de mercado y otros tantos sectores o actividades. Dicho plan permitió identificar nueve lineamientos estratégicos del destino turístico, a saber: (1) fortalecimiento del sistema de gestión turística del destino; (2) planificación y desarrollo territorial y sectorial; (3) mejora de las infraestructuras turísticas; (4) desarrollo del tejido empresarial; (5) desarrollo de la formación y capacitación profesional del sector turístico; (6) creación de producto turístico; (7) promoción y comercialización del destino turístico y sus productos; (8) mejora de la calidad de la oferta turística, y (9) impulso de las tecnologías de la información en el sector turístico. Desde 2007, el conglomerado ha aprobado los siguientes proyectos:

Cuadro 4. Proyectos co-financiados: Turismo en Colonia

	MONTO (US\$)	TIPO	FINANC.PACC (%)	ESTADO	PROPONENTE
Acciones de <i>benchmarking</i> internacional	30.750	ABIERTO	60	EJECUTADO	GGC
Diseño de sitios web para empresas de turismo	2.270	ABIERTO	60	EJECUTADO	ASOC. TURÍSTICA
Folletería redes empresariales	1.600	ABIERTO	60	EJECUTADO	GGC
Capacitación en idiomas	33.640	ABIERTO	60	EN EJECUCIÓN	ASOC. TURÍSTICA
Folletería redes empresariales (Fase 2)	15.669	ABIERTO	60	EN EJECUCIÓN	ASOC. TURÍSTICA
Página web	665	CORTO PLAZO	80	EJECUTADO	GGC
Participación de bodegas en Seminario Turismo enológico - España	15.240	CORTO PLAZO	80	EJECUTADO	GGC
Creación y fortalec. del ente de gestión mixta "Turismo en Colonia"	88.500	ESTRUCTURANTE	80	EJECUTADO	GGC
Marca turística del Departamento de Colonia	110.568	ESTRUCTURANTE	80	EJECUTADO	ASOC. TURÍSTICA
Circuito turístico Museo arte mural de Rosario	16.420	ESTRUCTURANTE	80	EN EJECUCIÓN	ASOC. TURÍSTICA
Ente "Turismo en Colonia" (Fase 2)	161.000	ESTRUCTURANTE	60	EN EJECUCIÓN	ASOC. TURÍSTICA
Materiales para promoción de la marca COLONIA ENCUENTRO MÁGICO	46.714	ESTRUCTURANTE	80	EN EJECUCIÓN	ASOC. TURÍSTICA
Total	523.036				

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por PACC.

Como puede apreciarse, la mayor parte de los recursos asignados (si se computan conjuntamente el aporte no reembolsable del PACC y las contrapartes privadas) corresponde a proyectos estructurantes, que generan beneficios para la totalidad del conglomerado y de baja apropiabilidad por parte de las empresas individuales. En particular, dos fases de financiamiento para la conformación del organismo conductor del conglomerado, la Asociación Turística Departamental de Colonia (ATC), dan cuenta de poco menos de la mitad del financiamiento asignado en el período, y la cifra asciende a casi 70% si se suman los recursos asignados al proyecto de creación de la marca del destino. A modo de comparación, el conglomerado en cuestión ha asignado relativamente pocos recursos (mientras que el conglomerado de arándanos asignó recursos que ascendieron a US\$1.000.000 aproximadamente), y no ha aprobado ningún proyecto cerrado, lo que revelaría obstáculos para visualizar o concretar iniciativas de conglomerado más allá de los bienes club más básicos.

Fuera de las acciones estructurantes, se destacan las actividades de comunicación y propaganda. En conjunto, la asignación de recursos habría atendido a no más de la mitad de los lineamientos estratégicos, sin que se aprecie aún la inversión dirigida a los siguientes: planificación y desarrollo territorial y sectorial, mejora de las infraestructuras turísticas, mejora de la calidad de la oferta turística, o impulso de las tecnologías de la información en el sector turístico (salvo las inversiones dirigidas a mejorar la presencia web, que podrían considerarse más relacionadas con marketing y comunicación que con la introducción de las TICs en la gestión).

En la evolución del conglomerado se destacan dos clases de hitos: la rápida evolución desde la institucionalidad del conglomerado estándar del PACC (véase el gráfico 2) hacia una gobernanza específica centrada en la ATC (y los reemplazos y cambios de funciones de personal clave), y algunos episodios conflictivos de los que tanto la ATC como el conglomerado como un todo parecen haber emergido fortalecidos. En el primer caso, se destaca la sustitución temprana de un facilitador que no habría concitado respaldo general del sector privado (o al menos de algunos actores clave), su reemplazo por un técnico de la órbita de la Dirección de Turismo de la IMC –quien eventualmente se convertiría en Secretario Ejecutivo de la ATC–, la renuncia por motivos personales de la Directora de Turismo, el impasse posterior a su partida, y la estabilización más reciente bajo una nueva dirección. Esta trayectoria estuvo acompañada de un gradual fortalecimiento de la ATC y del acrecentamiento de su legitimidad. En el plano de los

conflictos con actores clave, se mencionan al menos dos: los alejamientos temporarios de la órbita de la ATC tanto de la Cámara Gastronómica, como de la CH. Los observadores atribuyen estos movimientos a una comprensión incompleta de los cometidos de la ATC, así como al desborde hacia ese ámbito de diferencias personales o políticas. Cabe señalar que los propios involucrados han resuelto no dañar irreparablemente la institucionalidad del conglomerado, lo cual se ha visto a su vez favorecido por la postura firme de defensa en su favor asumida por la IMC.

3.3. Análisis de la institucionalidad del conglomerado

La conformación del gobierno del conglomerado partió inicialmente de la estructura estándar del PACC, pero evolucionó bastante rápido hacia una institucionalidad propia. Además de un GGC (11 miembros, todos empresarios privados), se conformó una Mesa Turística de oficinas o divisiones de la IMC y otros agentes públicos (principalmente el Ministerio de Turismo y Deporte), lo que representa la versión local de los grupos de apoy previstos formalmente en la metodología PACC (en este caso, el GA propiamente dicho se integra con el MINTURD, la IMC y DIPRODE).

A fines de 2007, el conglomerado creó la ATC, un ente mixto de conducción y articulación de la cooperación privada-privada y público-privada del conglomerado. La ATC se integra con los sectores empresariales organizados del Departamento de Colonia, la Dirección de Turismo de la IMC, y el MINTURD. Se contrató a Martín Cuadrado [MC], técnico de la IMC, como reemplazo del primer Facilitador, que permaneció en funciones por menos de un año. Al constituirse la ATC se lo designa Secretario Ejecutivo. La ex Directora de Turismo considera que el hecho de que Martín Cuadrado se haya unido al proceso desde un principio facilitó considerablemente la focalización de los esfuerzos en iniciativas de conglomerado, dada su cabal comprensión del enfoque y de los actores relevantes y sus intereses. De alguna manera, en su persona se materializan procesos de *learning by doing* que, al mantenerse dentro del conglomerado, lo fortalecen. Martín Cuadrado es mencionado también como ejemplo del enfoque profesional del personal clave, destacándose sus aportes a la conformación del Observatorio Turístico de Colonia: “una unidad de investigación creada por la Dirección de Turismo de la Intendencia de Colonia en 2006”, y “una herramienta de gestión estratégica que

busca conocer el estado de situación y la evolución del Sistema Turístico del Departamento de Colonia.”²⁹

La ATC es conducida por una Comisión Directiva donde se definen y toman las decisiones, y estructura su trabajo en siete Comisiones integradas por actores clave en cada problemática que persiguen las directrices estratégicas del plan. Esta institucionalidad formaliza y confiere mayor legitimidad a la modalidad previa de gestión de esfuerzos colectivos, asentada en el liderazgo de la CH. Tal legitimidad es reforzada adicionalmente por la intención manifiesta y los esfuerzos dirigidos a integrar a sectores menos organizados del complejo turístico colonense. En el plano de la representatividad, permanece pendiente la integración del principal transportista fluvial y terrestre, la que no puede atribuirse a una falla de gestión del gobierno del conglomerado. El financiamiento a través de proyectos estructurantes ha aportado los recursos necesarios para el montaje de una pequeña oficina, la contratación del Secretario Ejecutivo y una secretaria, gastos de funcionamiento y de misiones al exterior y recursos para servicios que la ATC presta al conglomerado como un todo.

La creación y relativa estabilidad de esta entidad es vista por varios actores/informantes como un logro del conglomerado. Se requirió un manejo cuidadoso del equilibrio delicado entre acercarse demasiado al sector público (esencialmente la IMC) y volcarse a ser vocero de los planteos privados. Estos dilemas se agudizan ante conflictos entre la autoridad política y los segmentos del sector privado, y no se limitan a los conflictos más álgidos o visibles, sino también a diferencias naturales en cuanto al enfoque. En este sentido, el PRC opera como una suerte de guía y respaldo, dado su carácter de creador de consenso.³⁰ En todo caso, la legitimidad de la ATC parece sólida:

Se ha avanzado mucho. Hoy nadie discute que todas las decisiones sobre el desarrollo turístico del departamento pasan por la ATC. Lo tiene claro el Intendente, ya que a quien le lleve un proyecto le dice que pase por la ATC; lo tiene claro la Dirección de Turismo, que trabaja mancomunadamente con el Secretario Ejecutivo de la ATC (entrevista con [CC]).

La ex Directora visualiza el enfoque como muy positivo, así como la forma de implementarlo por parte del primer Coordinador y los ejecutivos del PACC. Entre los aportes destacados se

²⁹ <http://coloniaturismo.com/index.php/ver/informacion/informacion>, consultado el 4 de enero de 2012.

³⁰ [MC] afirma: “El desafío es que los actores comprendan cada uno cual es ese equilibrio, como utilizar la ATC para el conglomerado (...) ¿Hasta dónde estar más cerca del sector privado y hasta dónde del público? Lo que se toma como base para las decisiones es la mejora continua de la competitividad, porque la ATC muchas veces tiene que ir para un lado o para el otro.”

mencionan: la solidaridad y apoyo mutuo con la Directora de Turismo; la promoción de una visión clara sobre la herramienta conglomerado (ocasionalmente a un nivel de análisis relativamente elevado para las capacidades analíticas de los actores, pero que contribuyen a elevar la mira); la colaboración puntual en torno a iniciativas concretas, particularmente en la gestión de la cooperación (véanse los comentarios sobre la iniciativa de desarrollo de marca), y la articulación con otros actores públicos (MINTURD). También se considera muy acertada la elección del consultor que coordinó el desarrollo de la estrategia. No solo resultó de un proceso de selección avalado por los privados, sino que el consultor Joxean Fernández combinaba conocimiento de la realidad local con experiencia internacional (ciudadano español cuya presencia en Uruguay era casi accidental). Los informantes valoran su conocimiento técnico del tema, su buena llegada con los empresarios privados y su cumplimiento en la entrega de productos (la evaluación es compartida por informantes del sector privado, que aprecian su apertura a las contribuciones de los actores económicos locales).

Tanto actores privados como la ex Directora de Turismo señalan el importante aporte realizado por Melina Pais, Licenciada en Ciencias de la Comunicación, desde el cargo de Encargada de Comunicaciones de la ATC, donde se desempeña desde mediados de 2009 ([AS] y [CC]). Es interesante notar que su llegada no solo profesionalizó la política de comunicaciones de la ATC hacia afuera del conglomerado, sino que también a través de boletines mensuales se lograron mejorar los niveles generales de información de los actores sobre la realidad del conglomerado y las iniciativas promovidas desde la ATC. Ello cumple, en opinión de Andrea Schunk, una función de transparencia y rendición de cuentas dignas de destacar en un conglomerado complejo con actores de capacidad y acceso a información desiguales.³¹

El conglomerado parece haber resistido varias pruebas importantes como las divergencias de la Cámara Gastronómica con el proceso, la decisión de la Directora de Turismo de la IMC de abandonar el cargo, o la imposición por parte de la Intendencia de establecer un impuesto —tasa turística— que fue vehementemente resistido por la CH por haberse creado sin consultar a los privados. Asimismo, ante los cambios en el PACC y la salida de la Directora durante el período comprendido entre 2010-11, el gobierno del conglomerado parece haber retenido la capacidad de actuar como memoria de las políticas, permitiendo la continuidad de iniciativas a pesar de los

³¹ El papel positivo del staff técnico vinculado al surgimiento y operativa de la ATC contrasta con el panorama observado en general en las direcciones de turismo locales, en las que suelen ser escasos los funcionarios con formación técnica específica, según observa [AS].

relevos de personal clave. Hacia delante, la institucionalidad podría requerir una mejor especificación del estatuto legal de la ATC y de la representatividad de sus directivos ([MC] señala que de los ocho sectores representados en la dirección, solo tres tienen personería jurídica, lo que transforma a los otros integrantes en representaciones informales o a título personal).

3.4. Análisis de una iniciativa

La iniciativa de desarrollo de una marca turística del Departamento de Colonia surgió del proceso participativo de desarrollo del Plan Estratégico (o PRC); sin embargo, según algunos observadores, tuvo mucha incidencia el impulso del consultor contratado a tal efecto. Se trató de uno de los primeros proyectos del conglomerado, y contó con un buen respaldo de los actores privados de todos los sectores, aunque estuvo motorizado principalmente por la representación del gobierno local y el coordinador del PRC ([MC] y [CC]).

Durante el desarrollo del proyecto, se menciona el importante papel del ejecutivo PACC, la Directora y el asesor técnico de la Dirección de Turismo, quien posteriormente ocuparía el cargo de Secretario Ejecutivo de la Asociación Turística. El apoyo del ejecutivo PACC y el asesor técnico son observados como fundamentales para un desarrollo más ágil y eficaz que el del típico proyecto de una unidad de gobierno local, sin los posibles problemas de una ejecución puramente privada. Específicamente, la ex Directora menciona que el equipo facilitó la toma de decisiones colectivas sobre acciones tales como establecer los términos de referencia, detallar acciones, realizar el seguimiento de los proyectos y velar por la calidad de la selección, aportando experiencias de otros conglomerados, y dotando de competitividad al proceso sin hacerlo excesivamente trabajoso. De ese modo, se evitó contratar simplemente al oferente más barato (práctica usual del sector público), u optar directamente por aquellos más conocidos o cercanos (lo que se da usualmente en ciertas prácticas privadas). El resultado parece haber sido obtener de manera eficiente el producto con la calidad buscada.

Por lo tanto, la iniciativa de generación de marca turística del destino no es valorada solamente por su producto sino también por el proceso de toma de decisiones colectivas que logró promover. Al reconocer el consenso que la iniciativa había generado en la fase de desarrollo del PRC, y al desarrollarla en comunicación permanente con los actores privados, se consiguió generar un sentido de pertenencia de la misma; es así como su conclusión pudo ser

valorada por las partes como un logro del conglomerado como un todo (se señala como fundamental la fuerte inversión en relaciones personales por parte de la ex Directora). Sobre las razones que permiten explicar la participación activa y constructiva del sector privado, se destaca el carácter de producto tangible de la iniciativa de marca, que lo posiciona en una situación de ventaja respecto de otros proyectos de beneficio más difuso. Algunos actores también vinculan este esfuerzo a la elaboración de un nuevo concepto del producto turismo en Colonia, que procura trascender el turismo de interés cultural o el determinado por su ubicación geográfica y medios de transporte, y apunta a ensanchar la oferta incluyendo segmentos sub-explotados como el turismo rural o los circuitos vitivinícolas ([AS]).

Como resultado de la iniciativa, se dispone actualmente de una estrategia de comunicación corporativa del destino, que cuenta con componentes esenciales (iconografía, logotipos, etc.); implementación para distintos formatos (prensa, folletería, medios electrónicos, etc.); y protocolos sobre su utilización y permisos recíprocos requeridos, que permiten garantizar la integridad de los elementos visuales y su apropiada aplicación. Estos productos, que tienen un valor comercial pero también una importancia clave para la comercialización del producto turístico, pertenecen en partes iguales a la ATC y la IMC, ya que regulan la comunicación con el exterior en distintos soportes –folletería, web, pauta publicitaria, publicidad en vía pública. En suma, en la trayectoria del conglomerado, la iniciativa de “creación de marca” parece haber sido funcional a la elevación de los niveles de confianza, la difusión de un sentido de pertenencia y logro, además de los resultados concretos útiles y requeridos para la estrategia comunicacional y de marketing.

El cuadro que figura a continuación sintetiza los factores promotores del éxito y las dificultades desde la perspectiva de afianzamiento del gobierno del conglomerado y el logro de metas de la iniciativa estudiada. (El cuadro debe leerse como listado de factores bajo cada encabezado y no como cuadro de doble entrada.)

Cuadro 5. Síntesis de los rasgos salientes de la experiencia del conglomerado Turismo Colonia

Contexto	Programa e institucionalidad creada	Iniciativa analizada
Heterogeneidad de empresarios (modernos y tradicionales, nacionales y extranjeros, grandes y pequeños)	Modelo de intervención convenientemente alineado con necesidades del actor público líder (IMC)	Entendible aún por los privados menos sofisticados, tangible y de beneficio compartido
Organizaciones empresariales de variada representatividad y carácter democrático	Fuerte iniciativa pública, con impronta técnica (Dirección de Turismo de IMC)	Sencilla visualización de logro
Rubro con larga trayectoria, en fase de crecimiento rápido (no percibe urgencia de innovación en mecanismos)	Buen diálogo y coordinación con otro actor público significativo	Valor reconocible que no es catalizador de esfuerzos ulteriores
Alta legitimidad del actor público convocante, junto a recelos entre empresarios	Desarrollo paralelo de la base de RRHH para políticas de conglomerado	Exige articulación público-privada, pero no impone demandas de innovación adicionales en el corto plazo
	Representación privada ha trasladado conflictos al ente co-participado, pero ha evitado dañarlo seriamente	

Fuente: Elaboración propia.

4. Conclusiones: lecciones aprendidas

Cualquier intento de sintetizar las conclusiones de este estudio debe ser consciente de las limitaciones de la base empírica disponible. En primer lugar, los casos analizados fueron diseñados con el objetivo de contribuir a un proceso de aprendizaje regional a través del análisis comparativo, por lo que su consideración independiente de los demás estudios nacionales podría ser sugerente pero jamás conclusiva en cuanto a las potencialidades y limitaciones de los programas de apoyo a conglomerados productivos tal como han sido implementados en el Cono Sur. En segundo lugar, por acuerdos previos, se decidió focalizar los dos estudios de caso en experiencias relativamente exitosas, ambas originadas en el segundo llamado a conglomerados realizado por el programa PACC. En tercer lugar, si bien se dieron aprendizajes y ajustes en el modelo de intervención PACC casi desde el principio, un período de poco más de cuatro años puede resultar extenso para un proyecto de cooperación internacional, pero es un plazo exiguo

para construir o modificar instituciones (en sentido amplio y corriente, por ejemplo, en la Nueva Economía Institucional).

Hechas estas salvedades, parece factible extraer algunas conclusiones con la expectativa de que sean transferibles a realidades semejantes, o a próximos procesos similares en el país. De forma concisa, podrían plantearse e ilustrarse de la siguiente manera:

- 1) La capacidad de aprendizaje y ajuste de estrategias desde la coordinación del programa, dentro de parámetros básicos, contribuye a sus logros (por ejemplo, la decisión de movilizar interés proactivamente y reajustar criterios de selección una vez experimentada la estrategia más pasiva del primer llamado explica en buena medida el ingreso al programa de Turismo Colonia, su rápido alineamiento con estrategias tipo PACC y el desencadenamiento de dinámicas virtuosas).
- 2) El modelo de intervención del PACC (en particular, la oferta proactiva de servicios de *facilitación* y el enfoque “receptivo” de técnicos y consultores contratados) es funcional a los pasos iniciales de un conglomerado que cuente con un sector privado dinámico y con una nítida visión de futuro (Arándanos), así como a los de otro que cuente con un sector privado heterogéneo y con relaciones internas complejas, pero en una actividad que hace evidentes los beneficios de competitividad de las sinergias (Turismo Colonia).
- 3) La facilitación de un proceso participativo para el desarrollo de planes estratégicos (por contraposición a un estilo más directivo, más cercano a la modalidad de trabajo de grandes consultoras internacionales) no necesariamente promueve agendas reivindicativas o buscadoras de rentas, y tiene beneficios observables en términos de sentido de propiedad y compromiso de los actores privados involucrados (por ejemplo, [1] ante la rotación de personal clave, los actores de Turismo Colonia retornaron periódicamente a lo consensuado en el Plan Estratégico por sentirlo una base válida de acuerdo para la competitividad; [2] ambos planes estratégicos identifican agendas exigentes, si bien como es de esperar en el período estudiado atacan primero metas tangibles y urgentes).
- 4) La capacidad técnica con autonomía política relativa –tanto en la coordinación del programa, como en el referente público, y eventualmente en los órganos mixtos de

gobierno del conglomerado– posibilita logros en iniciativas tangibles aún dentro de contextos difíciles (Turismo Colonia).

- 5) Un conglomerado con un sector privado de visión clara y sólida, y líderes empresariales hábiles puede alcanzar logros significativos de construcción institucional, aún con referentes públicos relativamente pasivos, y si cuenta con un programa facilitador a demanda (Arándano).
- 6) En ese mismo tipo de conglomerado y contexto, el financiamiento de iniciativas típicamente club representa un considerable aporte del programa. No debería subestimarse la necesidad de financiamiento para bienes club esenciales (por ejemplo, los costos de entrada) en actividades exportadoras incipientes.
- 7) La capacidad de respuesta (y el profesionalismo) de las agencias públicas insustituibles (por ejemplo, DGSA en Arándano) parece necesaria para el éxito del esfuerzo de construcción que la involucra.
- 8) Logros tempranos y tangibles favorecen el interés y compromiso del sector privado, y posiblemente generan cohesión entre múltiples actores, pero no desencadenan por sí solos demandas o iniciativas más ambiciosas o complejas.
- 9) Programas como el PACC generan relaciones de confianza entre los actores del sector público y privado, y acumulación de conocimiento (mayormente tácito y originado en la práctica) que convendría preservar para hacer viables futuras políticas industriales innovadoras.

REFERENCIAS

- Bendelman, A. 2010. “La asociatividad en las políticas públicas de mejora de la competitividad: Tres estudios de caso en conglomerados del programa PACC”. Monografía final para la obtención del título de Licenciado en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo: Universidad de la República.
- BID. 2006a. “Programa de apoyo al sector productivo uruguayo”. Documento conceptual de proyecto UR-L1020, 13 de enero. Washington, DC: BID.
- , 2006b. “Programa de competitividad de conglomerados y cadenas productivas”. Propuesta de préstamo, UR-L1020. Washington, DC: BID.
- Cayota, S. 2007. “Arándanos: plan de refuerzo de la competitividad”. Montevideo: DIPRODE, OPP.
- DIPRODE. 2006. “Reglamento operativo del PACC”. Montevideo: OPP.
- Felzensztein, C. y J. Olavarría (coord.). 2011. *Innovación regional y clústers: lecciones para Chile y Latinoamérica*. Santiago: Ed. Andrés Bello.
- Fernández, J. 2007. “Turismo en Colonia: Plan de refuerzo de la competitividad”. Montevideo: DIPRODE, OPP.
- Hausmann, R., A. Rodríguez-Clare y D. Rodrik. 2005. “Towards a Strategy for Economic Growth in Uruguay.” Economic and Social Study Series. RE-1-05-003. Washington, DC: BID.
- INIA y FORBEL. 2005. “Segunda Jornada de Difusión del Cultivo del Arándano, Convenio INIA-FORBEL S.A.”. Paysandú: INIA.
- MINTURD. 2011. *Anuario estadístico 2011*. Montevideo: MINTURD.
- OPP. 2006. “Reglamento operativo. Programa de competitividad de conglomerados y cadenas productivas”. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República.
- PACC. 2007. *Turismo en Colonia: Plan de refuerzo de la competitividad*. PACC-Uruguay. Montevideo: DIPRODE, OPP.
- , 2009. *Insumos para políticas de competitividad y conglomerados: lecciones aprendidas*. PACC-Uruguay. Montevideo: DIPRODE, OPP.
- Porto, L. 2007. “La formación de clústeres en Uruguay: retos, instrumentos y estrategias”. Presentación sin datos de publicación.
- Stadt, G.J., B. Cotro y M. Allegri. 2008. “Indicadores de ciencia y tecnología agrícola: Uruguay”. ASTI, Cuaderno de País No. 43. Washington, DC: IFPRI.
- UNASEP. 2008. “La agenda de competitividad del Uruguay”. Montevideo: Ministerio de Economía y Finanzas.

Anexo I: Informantes Calificados entrevistados

- [AB] Lic. Soc. Adrián Béndelman – Ejecutivo del Programa 2006 a 2013
- [AP] Alberto Peverelli – Empresario, Arándanos, integró el Grupo Gestor del Conglomerado
- [AS] Lic. Andrea Schunk – Direct. de Turismo, Intendencia Municipal de Colonia 2005-2010
- [CC] Carlos Camarotti – Empresario Hotelero, Turismo en Colonia, fue Presidente de la ATC
- [GA] Ing. Agr. Gonzalo Arocena – Técnico, sector privado, Arándanos
- [IA] Ing. Agr. Inés Ares – Dirección General de Servicios Agrícolas, MGAP
- [JT] Ing. Agr. Juan P. Terra – Ejecutivo del Programa 2006 a 2010
- [MC] T.U.T. Martín Cuadrado – Técnico, Director Ejecutivo de la ATC hasta 2010
- [MS] Lic. Econ. Mariana Sienra – Ejecutiva del Programa 2006 a 2013