

Lecciones aprendidas y buenas prácticas en el desarrollo de los Proyectos de Integración Productiva

Marco Dini¹
Carlo Ferraro²
Carolina Gasaly³

Marzo de 2007

¹ Consultor FOMIN

² Funcionario de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL en Santiago de Chile.

³ Socióloga y consultora.

INDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
1.1 ANTECEDENTES GENERALES	3
1.2 LOS PROYECTOS ANALIZADOS.....	3
1.3 METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN Y LÍMITES DEL ESTUDIO	5
2. TRES ENFOQUES COMPLEMENTARIOS: REDES, CLUSTERS Y DESARROLLO TERRITORIAL.....	7
2.1 UNA BASE COMÚN Y ESTRATEGIAS DIFERENCIADAS	7
2.2 RELACIONES ENTRE LAS ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA.....	11
3. PRINCIPALES RESULTADOS EN MATERIA DE INNOVACIÓN.....	14
3.1 ACCIONES COLECTIVAS E INNOVACIÓN	15
3.2 DIFERENCIA EN LOS RESULTADOS DE INNOVACIÓN SEGÚN LA ESTRATEGIA DEL PIP	20
4. ACCESO A MERCADO	22
4.1 ACCIONES COLECTIVAS Y ACCESO AL MERCADO.....	22
4.2 DIFERENCIA EN LOS RESULTADOS DE ACCESO AL MERCADO SEGÚN LA ESTRATEGIA DE LOS PIP ...	24
5 OTROS RESULTADOS	25
5.1 SOSTENIBILIDAD	25
5.2 ACCESO AL CRÉDITO	30
6. FACTORES CRÍTICOS	31
6.1 LOS RECURSOS HUMANOS	31
6.2 OTROS FACTORES CRÍTICOS	32
CONCLUSIONES.....	35
BIBLIOGRAFIA.....	38

1. Introducción

1.1 Antecedentes generales

El artículo sintetiza los resultados de una investigación realizada a mediados de 2006 en el marco de una actividad conjunta entre el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la División de Desarrollo Productivo y Empresarial (DDPE) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El objetivo del trabajo es el análisis de los resultados de los Proyectos de Integración Productiva (PIP) impulsados por el FOMIN en los últimos años.

Es importante precisar que no se trata de una evaluación de los impactos alcanzados por los proyectos, sino de un intento por extraer, a partir de los logros y de las dificultades experimentados por los PIP, lecciones aprendidas que puedan ser transmitidas a instituciones de fomento, policy makers y funcionarios del Banco o de otros organismos internacionales que se interesan en el diseño y puesta en marcha de iniciativas similares de proyectos de integración y articulación productiva.

Para focalizar la investigación, se seleccionaron cuatro áreas de interés que se relacionan con la capacidad de los PIP para:

- **Generar innovación**, entendida como la incorporación de nuevos conocimientos en los productos, en los procesos o en la organización productiva de las empresas y las instituciones que participan en las iniciativas;
- **Alcanzar mercados más exigentes**, como por ejemplo pueden ser las grandes cadenas de distribución o los mercados de exportación;
- **Generar mecanismos que garanticen la sostenibilidad** de los proyectos y las iniciativas colectivas emprendidas por ellos;
- Enfrentar problemas relacionados con el **acceso al crédito**.

1.2 Los proyectos analizados

Las experiencias analizadas abarcan 12 proyectos que, a su vez, incluyen 18 subproyectos implementados en 11 países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay). Estas experiencias tienen características bien distintas relacionadas con los diversos sectores de actividad que abarcan la producción primaria (cadena de caprinos en Córdoba, Argentina, y uva isabella en Colombia), cadenas agroindustriales (lácteos en Nicaragua y agronegocios en Costa Rica), sectores manufactureros tradicionales (confecciones y muebles en Brasil, Ecuador y República Dominicana), industrias extractivas, curtiembres, artesanía e inclusive tecnologías de información y comunicación.

El cuadro siguiente ilustra sobre la diversidad y las principales características de los proyectos analizados.

Cuadro1: Los proyectos analizados

	Proyecto	Sub proyecto	Agencia Ejecutora	Fecha aprobación
1	Proyecto cadenas productivas de Córdoba	Cadena tecnología de información y comunicación	Agencia para el Desarrollo Económico de la ciudad de Córdoba, ADEC	20 Nov, 2002
		Cadena Caprinos		
2	Proyecto vino Uruguay	Empresas vitivinícola de exportación	ABE	Dic, 2003
3	Proyecto Uva Isabella Colombia	Cluster de productores de uva Isabella	Fundación Carvajal	17 Oct, 2000
4	Proyecto redes PYME Guanajuato	Curtiembres	COFOCE	10 Sept, 2003
		Cerámica		
5	Proyecto Nicaragua	Cluster lácteos	Equipo contratado por ONUDI en colaboración con la CPC	Enero 2005
6	Proyecto Atuntaqui, Ecuador	Cluster confecciones	Equipo contratado por ONUDI en colaboración con Ministerio de Economía	Enero 2004
7	Proyecto de redes empresariales Perú	Redes de empresas de Confecciones	PROMPYME	21 Ene, 2004
8	Proyectos APLs Brasil	Nova Friburgo (Moda íntima)	SEBRAE	26 Jun, 2002
		Ubá (Muebles)		
		San Antonio de Padoa (Rocas y piedras ornamentales)		
9	Proyecto INCAE Guatemala	Agronegocios	INCAE	
10	Proyecto regional artesanía Guatemala, Honduras y Nicaragua	Artesanía	OYANCA	
		Artesanía	La Casa	
11	Proyecto redes República Dominicana	Red Muebles	Asociación de Industriales de la Región Norte, AIREN	1 Oct, 2003
		Red Confecciones		
12	Proyecto CENTRIS, Tijuana, México.	Varios	CENTRIS	

Como consecuencia de la diversidad de experiencias analizadas, los distintos sectores de actividad y las características propias de cada proyecto en los diferentes países, las iniciativas analizadas presentan un importante nivel de heterogeneidad que se manifiesta en los aspectos operativos, económicos y estratégicos que se precisan a continuación.

Por lo que concierne los **aspectos operativos**, cabe destacar las siguientes diferencias:

- La entidad ejecutora, en tres proyectos, es una institución pública⁴, mientras que en los demás es una entidad privada⁵.
- La antigüedad de las iniciativas varía de un mínimo de 20 meses⁶ hasta un máximo de 56⁷, aunque la mayoría de los casos se encuentra en un rango de entre 30 y 38 meses;
- En tres casos, los proyectos han tomado en consideración un sistema productivo local⁸; en todos los demás, han trabajado en distintas realidades productivas,

⁴ En los PIP de México, Brasil y Perú.

⁵ Se trata de corporaciones de desarrollo, asociaciones empresariales o empresas privadas.

⁶ Proyecto ONUDI de Ecuador.

⁷ Proyecto Uva Isabella de Colombia.

estructurándose en subproyectos paralelos y parcialmente independientes⁹. En estos casos, la unidad de análisis utilizada en el contexto de este estudio, no ha sido el Proyecto en su conjunto sino los distintos subproyectos.

- El presupuesto destinado a cada sistema productivo considerado, varía de aproximadamente 150.000Us\$¹⁰ a casi diez veces más¹¹.

Por lo que concierne las **características económicas** de las realidades consideradas, las principales diferencias se aprecian en:

- Los sectores productivos involucrados, ya que los PIP se han implementado tanto en sectores maduros como en sectores dinámicos;
- El tamaño de las empresas involucradas: hay subproyectos como el de la ganadería caprina de Córdoba, centrado en micro empresas de subsistencia y otros como los de curtiembre de México o de electrónica y software de Córdoba que han sido desarrollados con empresas más bien medianas.

Por último cabe destacar las **diferencias de orden estratégico** que se profundizarán en el próximo capítulo:

- Algunos proyectos se han orientado exclusivamente a la formación de redes empresariales;
- Otros han puesto en marcha estrategias más complejas que apuntan al desarrollo de todo el cluster o, en algunos casos, del sistema productivo en su conjunto.

1.3 Metodología de investigación y límites del estudio

El propósito de la investigación fue identificar y analizar buenas prácticas desarrolladas por los PIP en las áreas que se identificaron como prioritarias: innovación, acceso a mercado, acceso a crédito y sostenibilidad.

La metodología utilizada se centra en la realización de entrevistas telefónicas semiestructuradas con los directores de los PIP y los profesionales encargados de la promoción de las actividades asociativas impulsadas por estos proyectos. En total se realizaron 24 entrevistas entre marzo y junio de 2006.

La identificación de buenas prácticas se basa en información de contenido cualitativo, aunque, cuando ha sido posible, se ha considerado también información cuantitativa¹². Las principales fuentes de información utilizadas en el estudio son:

⁸ Proyecto vino de Uruguay, Uva Isabella de Colombia, Proyecto de Tijuana

⁹ Es este el caso de los distintos APL impulsados por el PIP de Brasil, de las redes empresariales de Cuzco y de Gamarra en el PIP de Perú, de las actividades de encadenamiento de los artesanos de Guatemala, Honduras y Nicaragua, en el PIP regional de artesanía, etc.

¹⁰ Proyecto ONUDI de Nicaragua.

¹¹ Por ejemplo el PIP de Uva Isabella.

¹² Un mayor grado de detalle en la descripción de la metodología utilizada se encuentra en el documento “Resultados de los Proyectos de Integración Productiva: Informe de Investigación”, mimeo FOMIN Washington DC.

- (A) informes y documentos relativos a los proyectos,
- (B) la desgrabación y el procesamiento de las entrevistas,
- (C) un análisis comparativo de las diversas categorías identificadas.

La principal dificultad metodológica planteada por el estudio consiste en que los fenómenos analizados (la innovación, el acceso a mercados más exigentes, el acceso al crédito, y la sostenibilidad) son parte de estrategias más complejas. Esto quiere decir que, en la práctica, no hay proyectos que se dedican exclusivamente a uno de estos temas. Además, los proyectos son expresión de fenómenos complejos que en cada realidad asumen matices diferentes, dado que, como señalado anteriormente, se trata de iniciativas heterogéneas tanto en términos sectoriales, como de sus horizontes temporales, de dinámicas económicas (mercados y tecnologías), de contextos normativos y evolución histórica. En este sentido, uno de los resultados esperados por la investigación fue precisamente la identificación de estas particularidades, según la orientación general de cada proyecto. Ello se ve reflejado también, en el carácter abierto y flexible que tomaron las entrevistas a pesar de contar con un diseño previo semiestructurado. Bajo esta perspectiva resulta imposible establecer si el esfuerzo, por ejemplo, para innovar un producto o explorar un nuevo mercado, y los resultados obtenidos en estos ámbitos en una localidad determinada son más importantes o más profundos que en otra.

Considerando lo anterior, el estudio busca analizar y comparar cómo los temas elegidos como foco de la investigación –innovación, acceso a mercado, crédito y sostenibilidad– se manifiestan en proyectos que se han desarrollado bajo diferentes condiciones. Por lo tanto, no se trata de una comparación que parte de bases equivalentes, sino de la identificación y análisis de buenas (y malas) prácticas.

Al hacer esto y plasmar los resultados en este informe, se produce un “efecto nebulosa”, que puede dar la impresión de que existe una densidad altísima de resultados, debido a que se han ido aunando los resultados de los 12 proyectos estudiados. Si los analizáramos separadamente, constataríamos que efectivamente hay algunos con una alta densidad de resultados positivos y otros que distan de tenerla.

Por último es válido señalar que la investigación realizada fue bastante amplia basándose en la recopilación de las opiniones de los directores y técnicos de los proyectos; sin embargo sólo en algunos casos estas opiniones han podido ser cotejadas con estudios más profundos (como por ejemplo evaluaciones finales) o con visitas, conocimientos directos de las realidades locales de parte los investigadores y entrevistas a beneficiarios de los proyectos.

El artículo se estructura en seis capítulos, más las conclusiones. En el próximo, se analizan los resultados analíticos de la investigación y, en particular, la relación conceptual y operativa que existe entre los distintos enfoques estratégicos adoptados por los proyectos PIP, los que en algunos casos se han centrado en la promoción de redes empresariales, mientras que en otros han elaborado estrategias más complejas de desarrollo de los sistemas productivos locales o de los clusters.

El tercer capítulo precisa el significado de innovación y analiza los resultados alcanzados en estos ámbitos; en el cuarto se comentan los resultados logrados en materia de acceso a mercados y en el quinto, los avances en materia de sostenibilidad y acceso al crédito. El último analiza los elementos que inciden de forma significativa en el éxito de los proyectos.

2. Tres enfoques complementarios: redes, clusters y desarrollo territorial

2.1 Una base común y estrategias diferenciadas

Un primer resultado del estudio está orientado a generar una contribución analítica para la comprensión del fenómeno de la integración o articulación productiva. A pesar de la variedad de casos y de la heterogeneidad señalada en el punto anterior, todos los proyectos comparten el siguiente concepto:

una parte considerable de la competitividad de las empresas depende de las formas y características de las relaciones que dichas empresas establecen con su entorno, tanto productivo como empresarial.

En este sentido, la capacidad de permanecer en el mercado¹³ no depende exclusivamente de los recursos internos a las empresas, sino también de las modalidades de comunicación, relacionamiento e intercambio que éstas establecen con otras empresas o instituciones del sistema productivo en el que actúan. De esta forma, sus capacidades y competencias pueden potenciarse, al sumarse y complementarse con las de otras firmas e instituciones.

Los principales objetivos de los Proyectos de Integración Productiva se orientan justamente hacia por la búsqueda y desarrollo de procesos de intercambio y complementación de recursos y conocimientos individuales; el desarrollo de una base de confianza que facilite las actividades conjuntas; el desarrollo de habilidades y conocimientos relacionados con el trabajo asociativo; y la construcción de instancias de encuentro y diálogo entre los actores que conforman las comunidades consideradas.

En este proceso, los proyectos enfrentan problemas y obstáculos similares que se refieren, por un lado, a la desconfianza que las personas experimentan cuando tienen que relacionarse y vincularse con otras personas y, por otro, con la resistencia al cambio de rutinas y conductas y a la introducción de nuevas prácticas. En términos generales, por lo tanto, los Proyectos de Integración Productiva persiguen objetivos comunes y enfrentan dificultades muy similares. Sin embargo, como ya hemos señalado, las estrategias adoptadas por cada proyecto, son distintas.

A nuestra manera de ver, es posible identificar tres tipos de estrategias:

¹³ Mediante un esfuerzo continuo de innovación y mejora de los productos, tecnologías productivas y capacidades de comprensión de las necesidades y demandas de los consumidores.

- Las que se centran en el desarrollo de redes empresariales;
- Las que apuntan a la promoción de la competitividad de los clusters;
- Las que consideran aspectos de la competitividad del sistema productivo territorial en que las redes y los cluster están insertos.

Recuadro N° 1: Redes, Clusters y Sistemas Productivos Locales

Red empresarial

Sobre la base de la definición propuesta por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, podemos definir “red” un conjunto de empresas independientes de un mismo sector y de una misma localidad que deciden colaborar de forma voluntaria, sin perder su independencia, para alcanzar objetivos comunes que no podrían lograr actuando de manera aislada (ONUDI 2002)¹⁴.

Cluster productivo

En la literatura no hay una definición consensuada del concepto de cluster. No obstante, muchos autores coinciden en una definición básica que considera el cluster como una masa crítica de empresas, generalmente pequeñas y medianas, especializadas en un mismo sector o en actividades productivas relacionadas, localizadas en un área geográfica determinada y relativamente reducida¹⁵.

Otros estiman que el cluster, además de los elementos indicados, debe considerar también las instituciones que interactúan con las empresas e inciden en su desempeño competitivo. Por último, hay autores que mencionan explícitamente en la definición la existencia de relaciones de colaboración entre todos estos actores¹⁶ y destacan la importancia de factores sociales, históricos, políticos o culturales que estimulan u obstaculizan la propensión de las personas a dialogar o colaborar.

Sistema productivo local

Se define como el conjunto de los actores productivos e instituciones que pertenecen a una determinada localidad histórica y geográficamente determinada y que participan en los procesos de desarrollo económico de la misma. A diferencia del cluster, la dimensión sectorial no es relevante y la característica esencial que determina la pertenencia de un sujeto al sistema es su localización geográfica y su adhesión al sistema de tradiciones, valores y normas que conforman la comunidad consideradas. Aunque el énfasis esté puesto en los actores productivos, también resultan de extrema importancia los elementos sociales, culturales y políticos que determinan la capacidad de los miembros de la comunidad para dialogar y actuar de forma mancomunada¹⁷.

¹⁴ En la literatura económica, generalmente no se considera el arraigo territorial entre las características de las redes. No obstante, las redes impulsadas por los Proyectos de Integración Productiva considera exclusivamente redes localizadas en territorios determinados y geográficamente concentrados.

¹⁵ Entre los autores que utilizan una definición similar a la propuesta véanse, por ejemplo, Nadvi y Schmitz 1999.

¹⁶ Sobre la base de esta definición, lo que se entiende por “metodología de desarrollo del cluster” es un conjunto de acciones que apuntan no tanto a la creación del cluster en sí (es decir a la creación de una masa crítica de empresas geográficamente concentradas y sectorialmente especializadas), cuanto a la creación o consolidación de relaciones entre los actores que conforman este sistema productivo.

¹⁷ En un reciente artículo, Francisco Alburquerque sugiere utilizar la definición canónica de los distritos industriales de la escuela de Becattini, como sinónimo de Proyecto Territorial: El distrito es una entidad socio-territorial caracterizada por la presencia simultánea activa, en un área territorial delimitada desde el punto de vista natural e históricamente determinada, de una comunidad de personas y de una población de empresas que tienden a interrelacionarse mutuamente.

Redes empresariales

En los PIP que se centran en la generación y consolidación de redes empresariales, los principales protagonistas son conjuntos de empresas de un mismo sector (o de actividades relacionadas) y de una misma localidad que se asocian de manera más o menos formal, para lograr un objetivo compartido.

Las actividades conjuntas más comunes son:

- La compra en conjunto de insumos para reducir costos o mejorar las condiciones de abastecimiento (modalidades de entrega, variedad, calidad, formas de pago, etc.);
- La contratación de consultorías especializadas, para acceder a conocimientos que individualmente las empresas no podrían costear;
- La venta de productos iguales, para alcanzar economías de escala y acceder a mercados de grandes volúmenes (como supermercados o exportaciones); o la ventas de productos complementarios para alcanzar economías de variedad;
- La instalación de nuevas maquinarias de alto costo y alta productividad que pueden ser costeadas y, sobre todo, utilizadas de manera eficiente por grupos de empresas pequeñas y sobretodo medianas.

Los aspectos más relevantes de este tipo de acción colectiva son los siguientes:

- La pertenencia a una red empresarial está definida según las reglas establecidas por la propia red.
- Las acciones colectivas emprendidas por estas organizaciones son diseñadas y llevadas a cabo para generar ventajas competitivas en beneficio exclusivo de las empresas que, según las reglas de pertenencia, son reconocidas como miembros de la red.
- El organismo de gestión está constituido por las empresas beneficiarias o sus representantes.

Normalmente las redes tienden a ser pequeñas¹⁸, con pocos integrantes porque si el número de sus integrantes es alto, puede generar un aumento más que proporcional en los costos de transacción que las empresas deben enfrentar para crear confianza y administrar la labor colectiva. No obstante, pueden existir grupos relativamente grandes¹⁹, especialmente en los sectores agrícolas y agroindustriales²⁰.

Clusters productivos

Los PIP que se proponen desarrollar la competitividad de clusters en general enfrentan problemáticas que son de interés común a las empresas del sector o de la cadena productiva

¹⁸ Es el caso del grupo Mexleather compuesto por 7 empresas de curtiembre de Guanajuato, México.

¹⁹ Como en el PIP de Uva Isabella de Colombia que reúne a 212 productores de esa uva, de la zona de Ginebra, Cali Colombia.

²⁰ En una situación extrema, la red podría asociar al 100% de las empresas del cluster o del sistema productivo de pertenencia (un caso que se acerca a esta condición es el de la red de empresas de cabriteros de Córdoba y otro es el de Uva Isabella en Cali, Colombia). Aún así, si es que se cumplen las condiciones descritas en el texto, la entidad asociativa debería ser considerada una red y no un cluster o un sistema productivo.

que caracteriza el cluster considerado. Las acciones colectivas emprendidas en estos casos tienen externalidades significativas y pueden estar relacionadas, por ejemplo, con:

- La generación de servicios tecnológicos especializados²¹;
- La creación de laboratorios de prueba o medición²²;
- La creación de centros de formación especializada²³;
- Investigación aplicada;
- Establecimiento de normas de producto²⁴;
- Promoción de un determinado producto típico del cluster²⁵;

Los beneficiarios de estas acciones son, sin discriminación, todas las empresas e instituciones que pertenecen al cluster. Es importante destacar que esta condición de pertenencia no está sujeta a las decisiones de los promotores de la iniciativa, sino que está determinada exclusivamente por la ubicación de los actores considerados y por su actividad productiva. En otras palabras, si una empresa o institución está ubicada en la localidad considerada y trabaja en ámbitos relacionados con las actividades del cluster, es por eso mismo parte del cluster y beneficiaria de las acciones de desarrollo emprendidas por este tipo de PIP.

Debido a la escasa apropiabilidad de los resultados, estas iniciativas son impulsadas por entidades locales de tipo colectivo, generalmente relacionadas con el sector principal que define el cluster²⁶. A menudo participan en estas entidades tanto a actores públicos como privados.

Proyectos Territoriales

Algunos PIP han ampliado su ámbito de acción hacia actividades que benefician no tan sólo las empresas de una u otra red o de uno u otro cluster, sino a todos los miembros de una determinada comunidad (sin distinción sectorial). En estos casos, las actividades emprendidas tienen un contenido de bien público aún mayor y se refieren, en general, a la creación o consolidación de factores competitivos genéricos que interesan a todas las actividades económicas de la localidad considerada. Son ejemplo de estas actividades las siguientes acciones:

- Programas de planificación del uso del territorio;
- Desarrollo de escuelas y programas de educación básica;

²¹ Como el centro de diseño y patronaje CAD constituido por el PIP de ONUDI en Atuntaqui, Ecuador o el centro de soldadura constituido por la cadena electrónica de Córdoba.

²² El sistema de información creado por CORPOGINEBRA en el PIP Uva Isabella de Cali, Colombia, tiene estas características.

²³ Por ejemplo: la escuela láctea diseñada por los actores del cluster lácteo de Chontales, Nicaragua.

²⁴ Como en el caso de la denominación de origen del queso chontaleño emprendida por los actores del cluster lácteo apoyado por el PIP ONUDI de Nicaragua o la norma técnica de la Uva Isabella, elaborada con el apoyo del PIP de Colombia.

²⁵ Es este el caso de la actividad de promoción del vino fino de exportación de Uruguay.

²⁶ La alianza de las cooperativas lácteas en el PIP del cluster lácteo de Nicaragua, la asociación de bodegueros de exportación en el caso del PIP del vino de Uruguay, las asociaciones de productores de software y electrónica en los subproyectos respectivos del PIP de Córdoba, entre otros.

- Construcción o mejoramiento de la infraestructura básica;
- Mejora de los procedimientos administrativos y reducción de los trámites municipales.

En estos casos, las actividades del proyecto son desarrolladas con la participación de numerosos actores locales, procedentes a menudo de distintas ramas productivas y de distintas instituciones de apoyo. Debido al alto contenido de bien público de las actividades desarrolladas, el liderazgo está generalmente en las manos de las instituciones públicas.

2.2 Las relaciones entre las estrategias de integración productiva

Sobre la base de las distinciones descritas en el punto anterior, en el trabajo de investigación se procedió a una clasificación preliminar de los PIP analizados. Es importante destacar dos elementos que surgen de este análisis:

En primer lugar, las diferencias de estrategias competitivas, es decir, el hecho de que algunos proyectos apuntaran exclusivamente hacia el desarrollo de redes empresariales²⁷, mientras otros contemplaran también acciones de desarrollo del cluster²⁸ y/o del sistema productivo territorial respectivo²⁹, genera diferencias significativas tanto en la fase de diseño y puesta en marcha del proyecto, como en la de evaluación, especialmente si se quiere intentar comparaciones entre las distintas experiencias.

En segundo lugar, se constató que dichas diferencias marcan una complementariedad más que una contraposición entre los procesos de fomento impulsados por los distintos PIP.

En lo que concierne el primer punto, se puede observar que:

- En la fase de diseño y puesta en marcha, el desarrollo de una u otra estrategia implica diferencias significativas en cuanto a las modalidades de coordinación del proyecto, al liderazgo empresarial y las motivaciones de los impulsores de la iniciativas (ver Cuadro 2).
- En la fase de evaluación, las diferencias más importantes entre proyectos centrados en la promoción de redes versus los que apuntan al desarrollo del cluster o del sistema productivo en su conjunto, están vinculadas con los tiempos de maduración de los resultados³⁰ y la sostenibilidad de los mismos³¹.

²⁷ Es este el caso de los PIP de COFOCE, México; PROMPYME, Perú; AIREN, República Dominicana y del PIP regional de artesanía de Centro América.

²⁸ Cadena TIC del PIP de Córdoba, PIP vino de Uruguay, PIP agroindustrial de INCAE en Guatemala.

²⁹ Cadena caprina del PIP de Córdoba, PIP ONUDI de Nicaragua, PIP de ONUDI de Ecuador, PIP del CENTRIS de Tijuana, México.

³⁰ Al respecto véanse el artículo de Caporali y Volver.

³¹ Véanse el Capítulo 5 del presente artículo

Cuadro 2

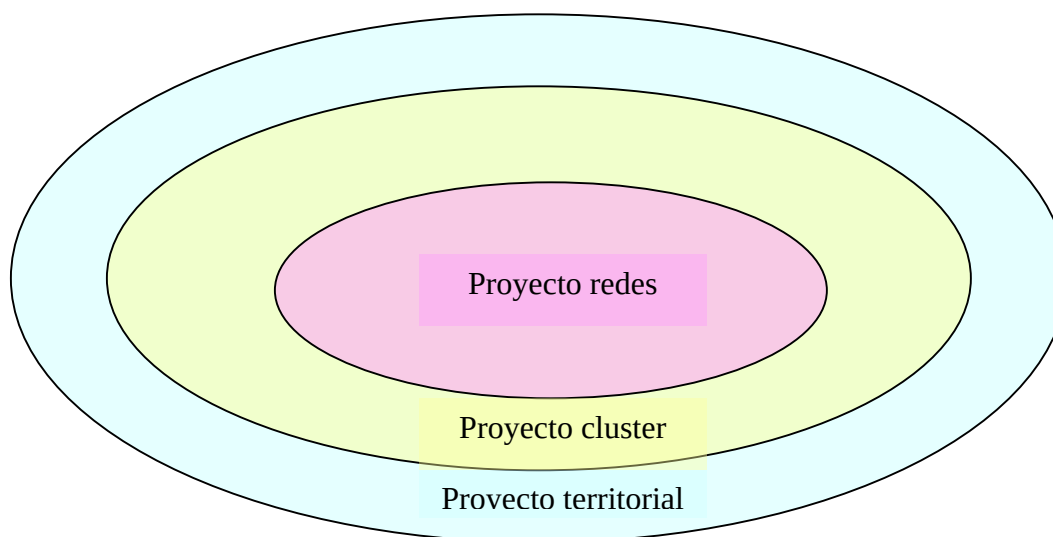
Tipo de estrategias de los PIP y principales diferencias en diseño y puesta en marcha

Estrategia PIP		
	Desarrollo de redes empresariales	Desarrollo de clusters y sistemas productivos territoriales
Modalidades de coordinación entre los actores	Relativamente simple. Generalmente consiste en una entidad que reúne a los empresarios participantes y beneficiarios de la actividad colectiva	Una o más instancias de encuentro entre una multiplicidad muy amplia de actores, tanto públicos como privados
Liderazgo	Generalmente ejercido por los empresarios beneficiarios que constituyen las redes	Generalmente ejercido por entidades colectivas, a menudo instituciones de fomento
Motivación de los impulsores de las iniciativas	Beneficios comerciales	Creación de bienes colectivos con altas externalidades

En relación con el segundo punto, nuestra interpretación es que las tres estrategias no son excluyentes sino complementarias. El siguiente dibujo representa gráficamente esta relación:

Dibujo 1

Relación entre PIP de Redes Empresariales, PIP de Cluster y PIP de Desarrollo Territorial



Para precisar esta relación que hace complementarias las estrategias basadas en redes, clusters y proyectos de desarrollo territorial, cabe destacar lo siguiente:

En primer lugar, pudimos observar que la mayoría de los proyectos que han desarrollado una estrategia para el desarrollo del cluster, han impulsado también la conformación de redes empresariales al interior del mismo. Así mismo, la mayoría de los PIP que han emprendido acciones a favor del desarrollo del sistema productivo territorial, han desarrollado también acciones para fomentar el cluster y las redes productivas.

Nuestra interpretación es que las redes empresariales y las iniciativas para el desarrollo de la competitividad del cluster o del territorio permiten desarrollar factores competitivos distintos y complementarios: las redes generan beneficios apropiables por un número limitado de empresas; las actividades asociativas impulsadas por los proyectos cluster o territoriales, apuntan a generar bienes colectivos casi públicos. Las primeras, en la medida en que las estrategias se concreten, generan una modificación significativa en las actitudes y comportamientos de las empresas que las han impulsado. Un cambio real y profundo, entonces, pero de alcance limitado. Las segundas, al contrario, generan resultados que benefician a una cantidad mucho mayor de empresas, pero sólo de forma potencial; los bienes generados en estos casos, son una oportunidad importante para el desarrollo competitivo de las empresas, pero esa oportunidad se vuelve efectiva tan sólo cuando las empresas hacen uso efectivo de estos bienes introduciéndolos en sus estrategias competitivas³².

Sobre la base de estos argumentos, consideramos que un proyecto PIP resulta más eficaz si contempla actividades en las tres direcciones señaladas. Una verificación empírica de este punto requeriría de una cantidad de casos más numerosa que la disponible en este trabajo. No obstante, una confirmación indirecta se obtiene observando la dinámica de algunos proyectos, tal como se propone a continuación.

Cuando se observa la evolución de los proyectos que tienden a ampliar sus estrategias, incorporando los distintos ejes estratégicos, se destaca que:

- En por lo menos tres casos, los PIP han transitado desde estrategias centradas exclusivamente en el desarrollo de redes, hacia estrategias más complejas³³. En los tres casos, esta decisión ha sido impulsada por la necesidad de enfrentar problemas de interés general, cuya solución requería de una dimensión colectiva más amplia que la red³⁴. En los tres casos, el paso de una estrategia de red hacia una estrategia más compleja, implica la generación de instancias de coordinación con otros actores

³² Se piense por ejemplo a la creación de un centro tecnológico o a la elaboración de la norma de un producto: para que estos recursos incidan efectivamente en la competitividad de las empresas, éstas deben tomar la decisión de contratar los servicios del centro o elaborar una estrategia comercial que valore la norma recién creada.

³³ Es este el caso del PIP de Dominicana, del PIP de Guanajuato y del PIP ONUDI de Nicaragua.

³⁴ Por ejemplo: la generación de proyectos de investigación aplicada para cerámica y calzado (PIP Guanajuato, México); la búsqueda de apoyo institucional para enfrentar problemáticas tributarias (PIP Dominicana) y el desarrollo de infraestructura básica de pavimentación y electrificación (PIP Chontales, Nicaragua).

productivos e institucionales. Este proceso ha sido impulsado por la entidad ejecutora del PIP.

- El caso opuesto, de PIP que han surgido centrándose en el desarrollo del cluster y que han decidido emprender acciones para el desarrollo de las redes, es menos frecuente. El caso más significativo parecería ser el de los APL de SEBRAE. Dichos proyectos nacen con una mirada fuertemente puesta en la generación de bienes públicos, pero con el andar del tiempo deciden incorporar en su estrategia la creación y consolidación de redes empresariales. Esta decisión se produce porque las entidades impulsoras de los programas de desarrollo de los APL se dan cuenta de la relevancia de las redes para dinamizar el proceso de desarrollo local. Por un lado, las redes producen un importante efecto demostración y, mediante su ejemplo, estimulan las demás empresas para que se interesen en el fenómeno de la asociatividad. Por otro, la consolidación de grupos empresariales asociados se convierte en un factor dinamizador del diálogo con las instituciones de fomento y con las entidades del gobierno local. De hecho, a partir de las necesidades que van detectando en el proceso de ejecución de sus estrategias competitivas mancomunadas, las redes van descubriendo nuevas necesidades que las llevan a cuestionar las políticas y acciones de apoyo planteadas por los actores locales y a pedir nuevas intervenciones. De esta dinámica puede surgir un diálogo que contribuye a mejorar la pertinencia de las políticas de fomento local.

3. Principales resultados en materia de innovación

En el presente artículo se define la innovación como la generación e incorporación de nuevos conocimientos en los procesos productivos de los sistemas empresariales considerados. En términos concretos esto significa que se considera innovación la elaboración de un nuevo producto o la introducción de una nueva tecnología, una nueva modalidad de organización de los procesos productivos o una nueva modalidad de coordinación de los actores locales (que denominaremos “nueva institución”), aunque estas prácticas sean nuevas sólo en términos relativos³⁵.

Muchos economistas consideran que la capacidad de captar, introducir y difundir nuevos conocimientos es fundamental para garantizar la competitividad de las empresas en el escenario competitivo actual que se caracteriza por altas tasa de variedad y variabilidad de los productos, insumos y tecnologías productivas. Desde este punto de vista, las preguntas claves para esta parte del trabajo son las siguientes:

- La participación en acciones colectivas, como las que impulsan los PIP, otorga a las empresas que las realizan ventajas significativas en comparación con otras empresas que compiten de forma aislada?
- Cuáles, de las distintas modalidades de actividad asociativa impulsadas por los PIP, son más eficaces en cuanto al desarrollo de la innovación?

³⁵ Es decir, son nuevas para el sistema productivo considerado y ya conocidas y aplicadas en otros sistemas productivos.

3.1 Acciones colectivas e innovación

La respuesta a la primera pregunta se basa en las contribuciones teóricas de varios economistas, más que en las evidencias empíricas proporcionadas por la investigación realizada para este estudio. Estas últimas son más bien escasas, pues, si por un lado se constata una intensa actividad de innovación en los PIP analizados (como se verá más adelante), por otro, no existen puntos de comparación con empresas de un grupo de control que permitan comparar estos resultados con los alcanzados por empresas que operan de forma individual.

En cuanto a la teoría, varios estudios señalan la importancia de la interrelación entre actores económicos independientes para la generación de nuevos conocimientos:

- En primer lugar, la teoría indica que la innovación se basa en un proceso de aprendizaje y dado que todo proceso de aprendizaje es un fenómeno interactivo³⁶, se considera que un ambiente rico y denso de relaciones resulta más propenso a la generación de innovaciones. El frecuente encuentro y diálogo entre empresarios, entre clientes y proveedores, entre empresarios e instituciones de apoyo, facilita la difusión de las experiencias y de las buenas prácticas³⁷; por otro lado, la complementación de las capacidades productivas permite alcanzar volúmenes más grandes que permiten la incorporación y uso eficiente de tecnologías más productivas.
- En segundo lugar, se demuestra que la interacción espontánea que caracteriza a muchas concentraciones de empresas, no es suficiente para generar una real integración de capacidades y conocimientos. Para eso se requiere de una base de confianza suficientemente sólida, de una voluntad explícita de colaboración y de reglas y modalidades de coordinación que permitan el desarrollo de acciones colectivas³⁸.

Sobre la base de los dos puntos anteriores, se establece que los entornos más proclives a la innovación son los que se caracterizan por la existencia de una multiplicidad de sujetos independientes, propensos al diálogo y cuya relaciones se basan en la confianza recíproca³⁹.

Como fue mencionado más arriba, estas afirmaciones resultan coherentes con los resultados de los PIP en materia de innovación. Aunque exista una disparidad importante entre los proyectos, es innegable que estas iniciativas han alcanzado resultados muy significativos en cuanto al desarrollo y la difusión de nuevos conocimientos. La amplia gama de resultados alcanzados en este ámbito ha sido clasificada en cinco categorías que se presentan a continuación:

³⁶ Lundvall 2000.

³⁷ Al respecto cabe recordar el concepto de “industrial atmosphere” acuñado por Alfred Marshall en sus descripciones de los distritos industriales (Marshall 1959).

³⁸ Schmitz 1995.

³⁹ Nonaka en Rullani (2000).

- A. **Innovación en la mentalidad de los actores:** se refiere a cambios significativos y (supuestamente) permanentes en la visión, discurso, opinión o actitud de los actores interesados, especialmente empresarios, acerca de distintos aspectos de la articulación productiva y/o institucional⁴⁰.
- B. **Innovación institucional y espacios de coordinación:** considera los resultados novedosos alcanzados por varios proyectos en materia de governance de los respectivos sistemas productivos considerados. Eso incluye: generación o consolidación de organizaciones colectivas, creación o fortalecimiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional, elaboración de normas.
- C. **Innovación en los procesos productivos:** se refiere a la incorporación de nuevos conocimientos que permiten mejorar las capacidades instaladas en las fases de elaboración de los productos o de comercialización de los mismos. En su mayoría estas innovaciones se refieren a los cambios incorporados en los procedimientos internos a las empresas, pero en algunos casos, modifican también las relaciones entre empresas, generándose experiencias incipientes de especialización por fases de producción;
- D. **Innovación de producto:** en esta categoría se consideran aquellos fenómenos que dan cuenta de resultados (no episódicos) en mejoras de productos, incluyéndose la adopción de nuevos materiales, la incorporación de un mayor contenido de moda o diseño y la elaboración de nuevos productos.
- E. **Innovación de las funciones de la cadena productiva:** considera el desarrollo de nuevas funciones o servicios productivos antes no contemplados en la cadena productiva local.

A continuación se comentan los resultados en las cinco categorías:

A. Innovación en la mentalidad de los actores

Este es uno de los resultados que ha sido más valorado por los actores entrevistados. En la mayoría de los casos, la impresión de las personas encargadas de la ejecución de los proyectos es que la ruptura de la desconfianza existente entre los potenciales miembros de una red o de un cluster, la generación de una base de confianza recíproca que permita el intercambio de recursos y experiencias, la generación de una aceptación y un real entendimiento del concepto de acción colectiva, ha sido el resultado más importante alcanzado por los PIP.

En nuestra opinión, el hecho de que los gestores de los PIP valoren tanto estos cambios de mentalidad se debe a dos razones principales: primero, que estos logros son una condición necesaria para alcanzar cualquier otro resultado en materia de estrategias colectivas; segundo, que de la profundidad que han alcanzado las convicciones de los actores locales, depende en buena medida la sostenibilidad de los resultados del PIP⁴¹.

⁴⁰ Cambios de mentalidad pueden ser deducidos en casi todos los proyectos debido a que prácticamente en todos los PIP se alcanzan resultados que suponen una nueva valoración de parte de los actores locales de fenómenos como las redes empresariales o la actividad asociativa. Sin embargo, en esta categoría se han considerados exclusivamente respuestas que mencionan explícitamente el cambio de discurso, visión, actitud u opinión de los actores locales.

⁴¹ Entendida como la capacidad de los actores locales de continuar con las iniciativas colectivas más allá del término del PIP. Véanse al respecto el capítulo acerca de la sostenibilidad.

Lamentablemente, a través de la metodología utilizada no fue posible profundizar este aspecto, debido a que las restricciones de tiempo y recursos no permitieron contrastar las opiniones de los entrevistados con las de los beneficiarios y las de otros actores locales.

B. Innovación institucional y espacios de coordinación

Los principales resultados alcanzados en esta materia conciernen los siguientes aspectos:

- Creación de nuevas organizaciones colectivas que han sido constituidas con el apoyo directo de los PIP respectivos⁴². Se trata de asociaciones que representan los intereses colectivos de las empresas que conforman el cluster apoyado por el PIP.

En los casos identificados, dichas asociaciones han emprendido acciones colectivas orientadas a la búsqueda de nuevas ventajas competitivas⁴³. El tipo de acción colectiva emprendida ha sido tanto de alta apropiabilidad, como en el caso de compra o venta de insumos o la creación de servicios especializados⁴⁴, así como de alta externalidad como en el caso de la creación de infraestructuras de base o la generación de servicios genéricos⁴⁵.

- Creación de redes institucionales de apoyo y de instancias de coordinación interinstitucional. Estos esfuerzos ha apuntado básicamente a crear entidades locales responsables de la gestión de las iniciativas de integración productiva y de facilitar el acceso de las empresas participantes en los PIP, a los recursos y conocimientos disponibles en el entorno institucional.

En algunos casos esta acción ha sido reactiva⁴⁶, en el sentido que ha sido desarrollada en respuesta a las necesidades que los PIP han ido encontrando en el desarrollo de sus estrategias⁴⁷. En otros, ha sido el fruto de una acción deliberada⁴⁸ que desde el comienzo del proyecto ha sido parte integrante de la estrategia competitiva impulsada por el PIP. En estos últimos casos, esta actividad ha

⁴² En el informe de investigación se hace referencia a los ejemplos citados en el trabajo de Felix Mitnik (2006). Se trata de ejemplos que no son parte de la muestra considerada en este estudio. Sin embargo, en consideración de la relevancia del tema se estima oportuno mencionarlos: la “Associação Paraense das Indústrias de Móveis, Artefatos de Madeira e Afins – APIMÓVEIS”, la “Associação dos Reflorestadores de Paragominas – Paragoflor” en Brasil y la “Asociación de productores olivícolas de la Provincia de Córdoba”, Argentina. A los anteriores se puede añadir el caso del PIP lácteo de Chontales, Nicaragua y del PIP Uva Isabella en Colombia.

⁴³ Es significativo observar para dichas asociaciones, esta actividad de tipo técnico ha sido más importante que la actividad gremial tradicional.

⁴⁴ Es el caso del centro de información creado por CORPOGINEBRA.

⁴⁵ Por ejemplo la gestión del centro informático en el caso de APIMOVEIS en el APL de Paragominas, Brasil.

⁴⁶ Es el caso de la cadena de software y electrónica del PIP de Córdoba y de los APL de Ubá y San Antonio de Padua en Brasil.

⁴⁷ No obstante, en ambos casos, las estrategias de coordinación interinstitucional han permitido cambios significativos y permanentes en el entorno institucional, generando modificaciones en la reglamentación del FONTAR para la asignación de fondos a proyectos innovativos de grupos de empresas, en el primer caso e innovando la legislación ambiental, en el segundo.

⁴⁸ PIP lácteos de Nicaragua, Uva Isabella de Colombia, CENTRIS de Tijuana, México y Lencería de Nova Friburgo, Brasil.

conducido a la conformación de instancias específicas de coordinación interinstitucional⁴⁹ con el objetivo de analizar las perspectivas estratégicas de los respectivos clusters, coordinar las distintas instituciones que operan en la zona, promover proyectos de beneficio colectivo, etc.⁵⁰

- Modificación del marco normativo. Dichas modificaciones se refieren a las normas ambientales en un par de casos⁵¹ y a la generación de normas de productos en otros dos⁵².

Aunque no haya sido posible llegar a conclusiones definitivas acerca de los efectos de estas modificaciones del marco normativo, de la experiencia de los PIP ha sido posible extraer algunas importantes enseñanzas acerca del proceso de generación de estas normas:

- En primer lugar, la elaboración de la norma ha requerido de un trabajo participativo para la definición de los estándares. Este proceso comporta generalmente reacciones negativas de parte de los actores que quedan excluidos o penalizados por la nueva regla del juego y eso ha hecho complejo y lento el proceso de construcción de consenso y la recomposición de las principales diferencias de opinión entre los actores locales.
- En segundo lugar, la gestión de estas iniciativas ha implicado la conformación de una instancia compleja de coordinación en la que participan numerosos actores locales y nacionales, públicos y privados (tales como: empresarios, representantes de gremios, funcionarios de instituciones locales y nacionales de fomento, centros de investigación, entre otros).
- En tercer lugar, las principales dificultades registradas en las experiencias de los PIP parecen estar relacionadas con la capacidad de gestión de estos nuevos instrumentos y con la generación de una estrategia colectiva que permita transformar estas normas en herramientas útiles para el desarrollo competitivo de las empresas de los dos clusters

C - Innovación en los procesos productivos

Uno de los ámbitos en que se registran frecuencias más altas de innovaciones, concierne los procesos productivos. Estas experiencias pueden ser ordenadas en cuatro grupos:

⁴⁹ Tales como el Comité de Asesor del proyecto Uva Isabella, la red de soporte en Tijuana, el Conselho da Moda en el cluster lencería Nova Friburgo.

⁵⁰ En uno de estos casos (el PIP de Nicaragua), el esfuerzo realizado por el PIP se basa y se integra con la institucionalidad definida por la política de descentralización del estado que prevé la constitución de Comités locales de desarrollo. Aquí, las principales contribuciones del proyecto consisten en: (i) estimular la participación activa de los empresarios y (ii) formar las competencias teóricas y metodológicas de las personas que integran estas instancias, en materia de economía local, clusters y redes empresariales. Dichas instituciones han alcanzado distintos niveles de consolidación.

⁵¹ Los casos ya citados de los APL de Ubá y San Antonio de Padua.

⁵² Denominación de origen de un queso típico en el PIP lácteo de Nicaragua y norma técnica de la Uva Isabella en el PIP homónimo de Colombia.

- En primer lugar, hay proyectos que realizan esfuerzos para alcanzar estándares mínimos de producción mediante la introducción de buenas prácticas manufactureras o agrícolas⁵³;
- En segundo lugar, hay proyectos que, por dedicarse a la venta en conjunto de la producción de las empresas asociadas, han impulsado la unificación de los procedimientos y técnicas productivas⁵⁴.
- En tercer lugar, hay proyectos en que se promueve: (i) la incorporación de nuevas tecnologías⁵⁵, (ii) la introducción de nuevos insumos⁵⁶ o (iii) la creación de empresas nuevas con tecnología mejorada⁵⁷.
- Como una cuarta categoría podría considerarse el desarrollo de las habilidades y de relaciones comerciales de las empresas participantes en los proyectos PIP, el logro de economías de escala y el desarrollo de la imagen de productos. Por su relevancia, dichas experiencias serán tratadas de forma específica en el siguiente capítulo.

En algunos casos, estos procesos responden a una estrategia predeterminada⁵⁸. En otros, los pasos del proceso de modernización productiva parecen ser el resultado de ajustes paulatinos, producto de compromisos entre los recursos disponibles y las necesidades planteadas por el mercado⁵⁹.

Por último, cabe mencionar que tan sólo en un caso se mencionan cambios en la organización del proceso productivo entre las empresas de la red, mediante una innovación en las modalidades de división de las funciones, sobre la base de una especialización de las empresas de la red en las distintas fases de producción⁶⁰.

D - Innovación de producto

Tal como plantea la literatura sobre los procesos de innovación en cluster (ver Pietrobelli, Kaplinsky, Schmitz entre otros), la innovación de producto es menos frecuente que la innovación de proceso descrita en el punto anterior. Hay dos grandes grupos de innovaciones de producto:

- La generación de nuevos productos, correspondiente principalmente a PIP agroindustriales y ganaderos⁶¹
- La introducción de nuevas tendencias de la moda, en los productos manufactureros⁶². En este segundo grupo, cabe destacar dos elementos

⁵³ Agroindustria INCAE, certificación CMM de las empresas de software de Córdoba, uva Isabella Colombia, lácteos Nicaragua, confecciones Atuntaqui, confecciones Perú, muebles Dominicana.

⁵⁴ Confecciones Perú, agroindustria INCAE.

⁵⁵ El CAD en Atuntaqui, el robot de soldadura en la cadena electrónica de Córdoba, el sistema georreferencial de uva Isabella en Colombia.

⁵⁶ Pastos mejorados en la cadena ganadera de Córdoba, mejora de los insumos en los grupos de curtidores y ceramistas de Guanajuato.

⁵⁷ Lácteos Nicaragua, confecciones Perú.

⁵⁸ Es el caso de la introducción de la producción integrada en las empresas vitivinícolas del PIP de Uruguay o de los procesos de migración tecnológica de las empresas electrónicas de Córdoba.

⁵⁹ Lácteos Nicaragua.

⁶⁰ Red de muebles de la República Dominicana.

⁶¹ Caprino de Córdoba, vegetales de INCAE.

⁶² Lencería de Nova Friburgo, cuero Guanajuato, muebles de Córdoba, artesanía de Guatemala.

significativos que se desprenden de dos PIP: por un lado, el rol que puede jugar la relación con los clientes para la transmisión de las tendencias y gustos de los consumidores, mediante la entidad ejecutora que opera como intermediario comercial⁶³; por otro, los efectos que la incorporación del concepto de colección produce sobre las modalidades de gestión de las empresas, incentivando el desarrollo de capacidades de planificación e impulsando la consolidación de relaciones de colaboración con proveedores de insumos, para garantizar materiales, colores y diseños adecuados con la antelación suficiente⁶⁴.

E - Innovación en las funciones de la cadena productiva

Varios PIP han puesto en marcha innovaciones relevantes que han contribuido a agregar valor a la cadena productiva local, mediante la generación y/o consolidación de **nuevas funciones productivas**. En algunos casos, el desarrollo de dichas funciones ha significado la creación de nuevos emprendimientos que, aunque hayan recibido aportes del sector público⁶⁵, operarán según criterios de rentabilidad de mercado⁶⁶.

En otros casos, aunque hayan participado las empresas impulsoras del PIP, se ha tratado de inversiones orientadas a la generación de bienes públicos caracterizados por altas externalidades⁶⁷, en particular: el desarrollo de infraestructuras básicas y la generación o consolidación de las capacidades de formación de las instituciones educacionales existentes en las respectivas comunidades locales o hacia la mejora de los vínculos entre dichas instituciones y las empresas del cluster⁶⁸.

3.2 Diferencia en los resultados de innovación según la estrategia del PIP

Una vez comprobada y analizada la capacidad innovativa producto de las acciones colectivas impulsadas por los PIP, podemos regresar a la segunda pregunta planteada a comienzo del capítulo 2, acerca de las diferencias registradas entre los PIP centrados en redes empresariales, cluster y desarrollo territorial. La investigación permite observar por lo menos dos diferencias importantes:

⁶³ PIP regional de artesanía.

⁶⁴ Es este el caso de lencería de Nova Friburgo.

⁶⁵ Es este el caso de la empaedora subsidiada por el ministerio de agricultura e impulsada por el PIP agroindustrial de Guatemala o la instalación del centro CAD en la Cámara de Comercio de Atuntaqui en el PIP confecciones de Ecuador.

⁶⁶ Son parte de este grupo, las empresas de servicios constituidas con el apoyo del PIP de uva Isabella de Colombia y las impulsadas por la cadena caprina de Córdoba.

⁶⁷ Se enmarcan en esta categoría los siguientes resultados: El Programa de Formación por Competencia impulsado por la cadena de software del PIP de Córdoba, la realización de infraestructura básica (camino y electrificación) y la escuela láctea que se están poniendo en marcha en el cluster de Chontales, Nicaragua.

⁶⁸ En algunos PIP (el conglomerado lácteo de Nicaragua, Uva Isabella, cabriteros de Córdoba) el esfuerzo formativo, ha apuntado a fortalecer la capacidad de gestión de las estrategias de desarrollo local de los actores locales (como en el caso de la escuela para formar técnicos en desarrollo local impulsada por el PIP de Nicaragua). En otros ha apuntado al fortalecimiento de competencias sectoriales más específicas (programa de mejora de las escuelas técnicas de Atuntaqui, programa de diseño de la Universidad de Córdoba, vinculación con las universidades del APL de Ubá).

- En primer lugar, se observa que la generación de nuevas funciones productivas o servicios, que según la literatura corresponde a la innovación más significativa en término de valor añadido, son relativamente menos frecuentes. Estas innovaciones, así como las innovaciones en materia institucional, son generadas de forma casi exclusiva por los proyectos que tienen una estrategia centrada en la promoción de la competitividad del cluster y/o del sistema territorial.
- Un segundo elemento relevante concierne la innovación de proceso y de producto. Dicha innovación es relativamente más común y se registra tanto en los PIP de redes empresariales como en los PIP de cluster y desarrollo territorial. No obstante, las lógicas de las innovaciones en estos últimos dos casos es distinta de la del primero:
 - En el caso de los PIP centrados en la promoción de redes, el proyecto parece especialmente eficaz en la captura y transmisión de señales directas y explícitas del mercado hacia las empresas participantes. La red, que en muchos casos está liderada por una empresa privada con una clara orientación comercial, se dedica a identificar mercados con demandas explícitas no satisfechas, en ámbitos cercanos al potencial productivo de las empresas afiliadas.

Una vez identificadas estas oportunidades y establecidos contactos con los operadores de estos mercados, capta y trasmite a los miembros de la red sus requerimientos y condiciones y además apoya las empresas participantes a elaborar y llevar a cabo los ajustes necesarios para adecuar las capacidades productivas individuales a los requerimientos del mercado identificado.

- Los PIP que se centran en el desarrollo de cluster o sistemas productivos parecen más adecuados para el desarrollo de estrategias de diversificación de la oferta productiva, basadas en la identificación y valoración de las diversidades históricas y culturales, étnicas o naturales de las localidades consideradas. Se trata, en estos casos, de estrategias complejas que apuntan a generar bienes colectivos –generalmente relacionados con la imagen del producto elaborado localmente⁶⁹– no apropiables individualmente (ni mediante las redes) sino a través de un esfuerzo conjunto de todos los actores que conforman el cluster o el sistema productivo local. Tanto la identificación de estos elementos de diferenciación, como el desarrollo de estrategias competitivas que permitan a la comunidad explotar estas ventajas, son procesos participativos que el PIP contribuye a poner en marcha y a administrar, estimulando la participación de los actores locales, apoyando la formación de sus competencias en estas materias y facilitando la creación de reglas y procedimientos de gestión colectivos.

⁶⁹ Como el vino fino de exportación de Uruguay, las confecciones de Atuntaqui en Ecuador, la imagen de Córdoba como polo tecnológico, etc.

4. Resultados en acceso a mercados

La capacidad de penetrar y permanecer en el mercado es la principal finalidad de las estrategias competitivas de las empresas. Algunos autores⁷⁰ han enfatizado que cuanto más exigente es el mercado al que se apunta, tanto más intenso es el estímulo que éste ejerce sobre los procesos de modernización de las empresas⁷¹.

Muchos mercados exigentes, como los de exportación o de las grandes cadenas de distribución, están fuera del alcance de la micro, pequeña y mediana empresa, porque ésta, debido a su reducida capacidad productiva, no está en condición de satisfacer los volúmenes demandados por estos potenciales clientes. La experiencia de los PIP demuestra que la actividad asociativa permite enfrentar este problema y, mediante la complementación y coordinación de las ofertas individuales, generar propuestas atractivas para los mercados más grandes⁷².

4.1 Acciones colectivas y acceso al mercado

Las acciones conjuntas desarrolladas por los Proyectos de Integración Productiva registran un amplio abanico de resultados que se describen sintéticamente a continuación:

- Descuentos por la compra de grandes volúmenes de insumos, negociados en forma mancomunada por grupos de empresas⁷³. Cabe destacar que las iniciativas han tenido impactos y magnitudes distintas, pero en todos los casos han generados beneficios tangibles para las empresas involucradas, medido en términos de reducción de los precios de los insumos adquiridos⁷⁴. En por lo menos un caso⁷⁵, la organización de estos procesos ha alcanzado niveles de complejidad muy grandes debido al alto número de participantes. Eso ha generado un costo de coordinación muy significativo que ha sido superado mediante la contratación, con aportes del PIP, de un técnico especializado que se ha dedicado a impulsar las acciones colectivas y a asesorar las empresas individuales.
- Reducción de costos para la realización de iniciativas de promoción comercial conjuntas, tales como giras, participación en ferias, estudios de mercado, promoción

⁷⁰ Porter (1989).

⁷¹ En este sentido, la mayor parte de las iniciativas orientadas a mejorar el acceso de las empresas a los mercados podría incluirse en el capítulo anterior en cuanto representa una innovación. Se analiza por separado por la relevancia del tema en la estrategia de las empresas.

⁷² Hay que recordar que la metodología utilizada no ha sido diseñada para realizar una evaluación cuantitativa sino para identificar y analizar las experiencias de los equipos de proyectos y de los actores con los que han trabajado. En dos casos, sin embargo se han registrado además resultados cuantitativos: (i) aumento del 70% en las ventas en las empresas del proyecto (Ecuador) y (ii) crecimiento del 50% de los retornos de los productores, respecto al promedio tradicional (INCAE Guatemala).

⁷³ Red Muebles y Red Confecciones República Dominicana, TIC Córdoba, Uruguay, Caprinos Córdoba, Ecuador.

⁷⁴ El caso que ha registrado los resultados más llamativos ha sido el pool de compra de la cadena electrónica de Córdoba que registra un ahorro de aproximadamente un millón de dólares anuales por la compra de insumos de forma colectiva.

⁷⁵ Cadena caprina de Córdoba.

de la imagen de los productos locales, producción de catálogos y folletos, entre otras⁷⁶.

- Creación de nuevas capacidades comerciales e inversiones mancomunadas para potenciar la capacidad comercial existente. En términos concretos, eso ha significado, por ejemplo, la instalación de puntos de venta en común y la formación o consolidación de empresas comercializadoras mancomunadas⁷⁷. También hubo casos de empresas que se han asociados para la compra conjunta de insumos y/o para presentarse de forma conjunta a licitaciones⁷⁸.

Estas iniciativas han generado dos resultados significativos:

- Por un lado, la reducción de los costos financieros requeridos a nivel individual, para la realización de las inversiones⁷⁹;
 - Por otro, la complementación de la oferta productiva de las distintas empresas y el logro de nuevas economías de gama.
- Penetración en mercados más exigentes que los tradicionales. Eso se ha logrado mediante las siguientes estrategias:
 - El establecimiento de convenios con clientes industriales que aseguren parte de la venta de la producción⁸⁰;
 - El establecimiento o consolidación de relaciones comerciales con supermercados⁸¹;
 - La realización de subcontratos con clientes exportadores⁸²;
 - El desarrollo de capacidades de exportación directa⁸³.

En algunos casos, estos resultados han generado un impacto positivo sobre otras empresas del mismo sistema productivo, a través de la generación de relaciones de subcontratación⁸⁴. No obstante, no todos los proyectos han tenido buenos resultados en este sentido, ya sea por estrategias inicialmente mal encaminadas o bien porque aún se encuentran en las fases preliminares de este proceso.

⁷⁶ Proyectos República Dominicana Red Muebles y Red Confecciones, PIP de confecciones de Perú, PIP Regional de Artesanía, Cadena TIC Córdoba, Vino Uruguay, Uva Isabella Colombia, APLs Brasil, PIP confecciones de Ecuador.

⁷⁷ Curtidores Guanajuato, Uva Isabella, Confecciones Perú, INCAE Guatemala, Ecuador.

⁷⁸ Confecciones Perú, Red Muebles Rep. Dominicana.

⁷⁹ La experiencia más notable en este ámbito ha sido la de los curtidores de Guanajuato que con el apoyo del PIP respectivo han logrado abrir una central de comercialización en el Guandong en China.

⁸⁰ Uva Isabella, Red Confecciones Rep. Dominicana, Confecciones Perú.

⁸¹ Uva Isabella y Lácteos de Nicaragua.

⁸² Atuntaqui, Rural Perú, PIP cadenas artesanales de Centro América.

⁸³ Resultados significativos en este ámbito han sido logrados por lo menos por seis PIP: PIP redes de Guanajuato; TIC de Córdoba; red de bodegueros de Uruguay; APL San Antonio de Papua, Lácteos Nicaragua y, de manera más incipiente por el PIP de Atuntaqui.

⁸⁴ Confecciones Perú, Muebles Rep. Dominicana, Ecuador.

- Mejora en las condiciones de comercialización a través de la formalización del trato con los clientes y de la reducción en el número de intermediarios⁸⁵.

En algunos casos, la disminución de intermediarios y la capacidad de negociar de manera directa ha significado una mejora en los precios y en los márgenes de utilidad de los productores⁸⁶.

La alianza con los clientes a su vez, combina la transferencia de conocimiento e información que estimulan el proceso de innovación técnica de las empresas, con la consolidación de su mercado y sus resultados comerciales. Es interesante observar que estas estrategias han sido desarrolladas tanto en los sectores agroindustriales⁸⁷, como en sectores manufactureros y de artesanía⁸⁸.

Para alcanzar estos resultados en el área comercial, las empresas que participan en los PIP han tenido que estandarizar sus procesos productivos, acrecentar sus estándares de calidad, introducir controles sanitarios, reducir los tiempos de entrega, mejorar el control de las ventas, potenciar sus capacidades logísticas, entre otros. Eso ha significado, como se señala en el capítulo anterior, importantes innovaciones, especialmente en los procesos y en los productos elaborados por los PIP.

4.2 Diferencia en los resultados de acceso al mercado según la estrategia de los PIP

La variedad de iniciativas relacionadas con el ámbito comercial y acceso a nuevos mercados resulta ser extremadamente grande. No obstante, es posible detectar ciertos comportamientos recurrentes relacionados con los diferentes enfoques estratégicos de los PIP:

1. Por un lado, las iniciativas de promoción de la imagen comercial así como las que apuntan a formalizar las relaciones entre empresas y clientes o proveedores están concentradas en proyectos tipo cluster o desarrollo territorial. Es posible que esto responda al hecho que dichas iniciativas se caracterizan por altos niveles de externalidad. A causa de eso, las acciones colectivas que se precisan para ponerlas en marcha, requieren de la participación de numerosos actores locales y de visiones integrales de las dinámicas competitivas (aspectos que como se precisó en el segundo capítulo, corresponden precisamente a los proyectos cluster y desarrollo territorial).
2. Por otro lado, las relaciones con clientes parece haber sido centrales en los proyectos de redes. En dichos proyectos predomina una visión de negocio que es la que se requiere para determinar y orientar las relaciones con los clientes.

⁸⁵ Dos ejemplos significativos son el de la comercializadora creada por el PIP de Uva Isabella de Colombia y la red de comercio justo de la cadena caprina, impulsada por el PIP de Córdoba, Argentina.

⁸⁶ Confecciones Perú, INCAE Guatemala, APLs Brasil, Caprinos Córdoba, Lácteos Nicaragua.

⁸⁷ Proyectos Uva Isabella y Proyecto Agroindustria Centroamericano.

⁸⁸ Artesanía Guatemala, Confecciones Rep. Dominicana, Confecciones Perú

3. También podemos observar que actividades que apuntan a acrecentar o fortalecer los canales o instrumentos de comercialización, tienen modalidades distintas de realización: hay iniciativas focalizadas y altamente apropiables que han sido desarrolladas por grupos de empresas organizadas en redes, con un objetivo común claramente determinado; otras, son iniciativas que han requerido de esfuerzos conjuntos de líderes empresariales, autoridades locales, instituciones de apoyo, porque apuntan a desarrollar nuevas modalidades de comercialización con altos niveles de externalidades.

5 Otros resultados

5.1 Sostenibilidad

La reflexión acerca de la sostenibilidad de las acciones colectivas se centra en el análisis de las estrategias adoptadas por los proyectos PIP para dar continuidad a las actividades de articulación productiva impulsadas en el marco de sus planes de acción, más allá del periodo de operación de los respectivos proyectos.

Las dos preguntas a tener en cuenta en este análisis son:

- Cuál es el objetivo de las estrategias de sostenibilidad, es decir, qué se espera que continúe en el tiempo?
- De qué forma se espera alcanzar este resultado?

El resultado tal vez más interesante de esta parte de la investigación es que pone en evidencia la complejidad del tema y demuestra que la sostenibilidad de estas iniciativas requiere de una visión amplia y articulada de los procesos de integración productiva. Entre las respuestas obtenidas se han identificado tres tipos de objetivos y tres tipos de métodos distintos que ponen el acento en diferentes aspectos de la sostenibilidad.

Los objetivos son:

- La sostenibilidad de las acciones conjuntas impulsadas por los PIP, ya sea se trate de redes empresariales o proyectos asociativos sectoriales o territoriales. Se espera que las estrategias colectivas emprendidas por redes empresariales o las iniciativas asociativas impulsadas a nivel de cluster o territorio continúen operando después de que termine el proyecto que ha contribuido a ponerlas en marcha.
- La sostenibilidad del esfuerzo de promoción desarrollado por la institución ejecutora y su cuerpo técnico: se refiere a la posibilidad de que estos últimos sigan ejerciendo una función de estímulo, sensibilización y apoyo a la organización de los actores de las localidades consideradas, para que sigan generando nuevas acciones colectivas después de que termine el proyecto PIP;
- La sostenibilidad de la idea de integración productiva impulsada por los PIP y de los métodos que éstos han desarrollado para impulsarla: está relacionada con el

desarrollo y difusión de conocimientos y habilidades para la promoción y gestión de actividades asociativas. En este caso, destaca el proceso de aprendizaje y difusión generado por los proyectos.

Para alcanzar estos objetivos los PIP han desarrollado una combinación de distintos métodos. Los principales son:

- La generación de recursos económicos;
- La puesta en marcha de políticas de desarrollo centradas en la ideas de la acción colectiva;
- La sensibilización y formación de competencias profesionales orientadas al desarrollo de acciones colectivas.

Esta identificación por tipos de sostenibilidad surge de la clasificación de las respuestas a las entrevistas y resulta útil para el análisis, sin embargo, en la realidad las divisorias de aguas no son nítidas ni tajantes. Es más, estos enfoques sobre cómo abordar la sostenibilidad no son excluyentes entre sí, sino complementarios.

De forma esquemática, se podría decir que las acciones colectivas centradas en la promoción de redes empresariales se han preocupado principalmente de la generación de recursos económicos, mediante el desarrollo de negocios colectivos.

Por otro lado, los PIP que han adoptado una estrategia más articulada, que ha apuntado al desarrollo del cluster o del sistema productivo territorial, han dedicado mayor atención al desarrollo de instancias de coordinación interinstitucionales y de políticas.

Por último, la continuidad de las ideas, metodologías y enfoques de trabajo se ha centrado principalmente en la sensibilización de otras instituciones y en la formación de sus recursos humanos y capacidades institucionales.

A continuación se analizarán estos resultados en las experiencias cuyos logros resultan más significativos.

A - Sostenibilidad de las acciones conjuntas

En las entrevistas, las referencias a la sostenibilidad de las acciones conjuntas impulsadas por los proyectos fueron las que aparecieron con mayor frecuencia. En este tipo de respuesta, la sostenibilidad está relacionada con la cobertura de los costos que se generan para diseñar, llevar a la práctica y monitorear las acciones colectivas (especialmente la contratación de un gerente, de una estructura operativa, de estudios o asesorías puntuales, etc.)⁸⁹. Los entrevistados relacionan esta meta con el logro de resultados.

Aquí aparece una diferenciación significativa según el tipo de estrategia desarrollada por los PIP:

⁸⁹ En algunos proyectos los resultados económicos colectivos estuvieron orientados no exclusivamente al financiamiento de la actividad sino a la constitución de un fondo rotatorio (INCAE Guatemala).

- En el caso de las redes empresariales el principal estímulo para garantizar la continuidad de las acciones colectivas consiste en la generación de resultados económicos vinculados a los negocios colectivos emprendidos por las redes mismas. Se trata de un porcentaje de las utilidades generadas mediante las acciones colectivas⁹⁰ o de las ventas de los servicios prestados por la entidad/empresa colectiva creada con el apoyo del PIP⁹¹.
- La sostenibilidad de las acciones de fomento de los clusters o territorios se centra en la generación de consenso sobre el valor (no sólo económico sino también social) de las acciones emprendidas

Los resultados de estos PIP se relacionan con la mejora de la posición competitiva del conjunto de empresas del sistema productivo considerado, mediante la generación de un ambiente de negocio más favorable⁹² y la creación de capital social a través de la creación o fortalecimiento de instituciones, el desarrollo y consolidación de las relaciones entre los distintos actores locales y la constitución de instancias permanentes y representativas de coordinación de los actores locales⁹³.

En este último enfoque, la sostenibilidad de la acción colectiva no se basa en un análisis de costo beneficio sino en la generación de un valor social que es tanto más grande cuanto más amplio es el número de beneficiarios y cuanto más profunda es la conciencia que ellos tienen de su relevancia. No es mediante un cálculo de rentabilidad social que se garantiza la sostenibilidad de una de estas iniciativas⁹⁴. Aquí el factor decisivo, que garantiza la continuidad de las acciones colectivas en el tiempo, está relacionado con el consenso y con el respaldo político que las iniciativas alcanzan. Esto, a su vez, parecería estar vinculado (por lo menos en el corto y mediano plazo), no sólo con los resultados tangibles alcanzados por las acciones colectivas, sino con las expectativas y opiniones de los interesados y potenciales beneficiarios. Eso hace que estas iniciativas puedan ser puestas en marcha aún cuando no alcancen tasas comprobadas de rentabilidad, permitiendo el desarrollo de acciones experimentales y de innovación. No obstante, por esta misma razón, se exponen al riesgo de perder su orientación primordial y desvincularse excesivamente de los intereses económicos de los potenciales beneficiarios.

⁹⁰ Cadena electrónica de Córdoba, PIP de Dominicana.

⁹¹ PIP Uva Isabella, Curtidores Guanajuato, PIP confecciones Ecuador.

⁹² Este es el caso del proyecto de Vinos de Uruguay y de sus resultados en materia de mejora de la imagen país; también es el caso de la Feria de Muebles en el APL de Ubá que pasó a realizarse regularmente y sirve para mostrar la importancia del sector en la economía de la región o, de manera parecida, de la relevancia que ha ido adquiriendo la actividad del Consejo de la Moda y la feria sectorial en el APL de Nova Friburgo para posicionar al sector.

⁹³ También pertenecen a esta categoría los esfuerzos de planificación estratégica participativa impulsados por ONUDI y CEPAL en el cluster de confecciones de Atuntaqui, las iniciativas de desarrollo institucional del PIP Uva Isabella, del PIP de Córdoba (especialmente de la cadena caprina) y del proyecto ONUDI en el cluster lácteo de Nicaragua

⁹⁴ Aunque dichos cálculos pueden ser realizados y aunque arrojen resultados positivos, como demuestra el estudio desarrollado por la ADEC de Córdoba, en el caso de la cadena de cabriteros y agroindustria

También el diseño y la puesta en marcha de centros de servicios⁹⁵ adquieren, en este contexto, una orientación distinta de la que se ha mencionado anteriormente para los proyectos enfocados al desarrollo de redes. Aquí los centros de servicios no apuntan a la generación de recursos para la sostenibilidad de las acciones conjuntas, sino a la creación de externalidades y capacidades que se consideran esenciales para el desarrollo de la innovación y la incorporación de valor a los productos⁹⁶.

No obstante, es necesario señalar que los centros que nacen con estas características si bien no tienen que sustentarse mediante la venta de servicios a precios de mercado, deben, de todas formas, enfrentar en algún momento de su desarrollo el tema de su financiamiento y eso deriva en la problemática de la sostenibilidad de la decisión política que sustenta esta iniciativa.

B - Sostenibilidad del esfuerzo de promoción

La **sostenibilidad del esfuerzo de promoción** desarrollado por la institución ejecutora se alcanza básicamente a través de iniciativas que permitan generar recursos suficientes para financiar los equipos profesionales responsables de la ejecución del PIP.

En la experiencia de los PIP, parecería que la continuidad de los equipos técnicos de las instituciones ejecutoras está vinculada a la capacidad que éstos tienen para conseguir nuevos proyectos una vez que se termina el financiamiento del FOMIN⁹⁷. El riesgo, sin embargo, es que las nuevas iniciativas orienten el tiempo y la atención de los equipos hacia problemas de distinta índole, dispersando o no aprovechando completamente la experiencia en materia de articulación productiva, acumulada por estas personas.

Una modalidad para garantizar la sostenibilidad del esfuerzo sin incurrir en este problema consiste en transformar el proyecto en una política de estado financiada con presupuesto público. La investigación arroja al respecto resultados no demasiado alentadores: después de tres y, en algunos casos, cuatro años de trabajo, los casos de políticas públicas que hayan transformado los PIP en una iniciativa permanente para el desarrollo de las PYME, son a pena dos y dos más están en diseño⁹⁸.

C - Sostenibilidad de las ideas de articulación productiva

Más allá de lo que acontezca con el equipo técnico de la entidad promotora, se logra un importante resultado en términos de sostenibilidad, si los principios y métodos que dicha unidad ha utilizado en el contexto del PIP son asimilados y aplicados por otras entidades.

⁹⁵ Lo que se han creado están enfocados a la incorporación de diseño, desarrollo tecnológico o capacitación entre otros.

⁹⁶ Muebles en Ubá y Centro de Diseño en Nova Friburgo.

⁹⁷ Es el caso del PIP Uva Isabella y del PIP de Córdoba.

⁹⁸ En términos estrictos, la experiencia de los APLs es la única que ha logrado impulsar la puesta en marcha de una verdadera política de desarrollo país, basadas en la articulación productiva y oportunamente financiada. Distinto es el caso de Nicaragua, pues la actividad desarrollada por el PIP ha sí tenido efectos en la definición de los lineamientos y contenidos del Plan Nacional de Desarrollo (que recoge el concepto de conglomerado que el PIP propone), pero nunca se ha llegado a una asignación significativa (y constante) de recursos para financiar las actividades asociativas, limitándose de esta manera tanto sus impactos como su cobertura.

En otras palabras, en la medida en que los actores locales involucrados en los PIP entienden a cabalidad las potencialidades de la asociatividad y descubren las distintas modalidades para ejecutarla en su propia localidad, es más fácil y probable que se genere un compromiso duradero para con la labor de promoción de la misma, que trasciende la labor realizada por el PIP y el apoyo que éste proporciona durante su ejecución.

Es decir: si saben y están convencidos, seguirán desarrollando la integración productiva aún después del término del PIP⁹⁹.

El concepto que, a nuestra manera de ver, refleja con mayor precisión este fenómeno, es el de empoderamiento. El empoderamiento es el proceso que hace que las personas involucradas en una determinada iniciativa desarrollan voluntad y capacidad para controlarla y dirigirla de forma directa. En términos esquemáticos ese resultado es el fruto de esfuerzo en dos direcciones: por un lado, el desarrollo de conocimientos específicos que en el caso de los PIP, atañen a la asociatividad, sus potencialidades, sus límites, etc. Por otro, el fomento de valores, estados de ánimos y voluntades¹⁰⁰.

Este enfoque de la sostenibilidad, debe considerar ambos elementos y contemplar tanto actividades de sensibilización que apunten a estimular la conciencia de los actores acerca de los beneficios de la actividad asociativa; como acciones de formación para crear competencias acerca de las metodologías y herramientas que se pueden adoptar para su promoción¹⁰¹. Los resultados de la investigación sugieren que la mayoría de los proyectos han desarrollado iniciativas de sensibilización mientras que las actividades de formación aún no son muy numerosas (este tema se retoma en el capítulo correspondiente a los factores críticos).

⁹⁹ Esto fue señalado en el caso de los productores de Cabritos de Córdoba y del PIP de Nicaragua donde el empowerment de los productores facilitó la sostenibilidad de los dos proyectos.

¹⁰⁰ Es interesante destacar que esta combinación de elementos caracteriza a menudo a los líderes de estos proyectos asociativos. Al contrario, no siempre es sinónimo de empresas más profesionalizadas. Éstas poseen una clara base cognitiva (en particular en el área de la planificación estratégica, monitoreo de procesos, sistemas de controles de los estándares de calidad, entre otros) que les permite adquirir con mayor facilidad nuevos conocimientos acerca del funcionamiento de los proyectos asociativos. Pero no siempre tienen una clara propensión al diálogo y al trabajo asociativo. Esos, al contrario, son elementos que a menudo se encuentran en empresas de tamaño muy pequeño, normalmente informales, escasamente organizadas y frecuentemente con tecnología obsoleta, que pertenecen a comunidades rurales, a veces, de muy escasos recursos. Es como si, en esos casos, la búsqueda de partners o de respuestas colectivas fuese un resultado de una estrategia de sobrevivencia, antes que una elección estratégica para el desarrollo de la competitividad. A pesar de las debilidades en los aspectos tecnológicos, administrativos y organizacionales, estas empresas pueden demostrarse más receptivas a los principios de la asociatividad.

¹⁰¹ Estos aspectos y su vinculación con la sostenibilidad fueron señalados por distintos proyectos: En el caso de Vinos Uruguay se subraya la contribución a la sostenibilidad brindada por el proceso de aprendizaje y la metodología incorporada en el trabajo grupal de los empresarios. En el caso de Lácteos de Nicaragua predominan las formas participativas de trabajo y programación estratégica, que contemplan la realización de foros, talleres y encuentros, en los que se elabora una visión sistémica y se debaten los temas productivos coyunturales más urgentes. En el APL de Nova Friburgo se destacó el aprendizaje basado en un sistema de planeamiento estratégico participativo que permite a las empresas del sector desarrollar un sistema de inteligencia competitiva que les permita mantenerse en mercados con valor agregado.

Por último cabe señalar que en por lo menos un caso, el proceso de formación impulsado por los PIP ha contribuido a generar capacidades de gestión y organización que los actores locales han empezado a aplicar con éxito a otros ámbitos de su gestión estratégica colectiva¹⁰².

5.2 Acceso al crédito

A pesar de que facilitar el acceso al crédito no fue considerado entre los objetivos de los componentes de los proyectos PIP, existió un pedido del FOMIN para que el trabajo de investigación indagara sobre este tema. Por lo tanto, la investigación se limitó a analizar dos preguntas específicas:

- Por un lado, se quiso verificar si es que hubo restricciones en el acceso al crédito que hayan perjudicado el logro de las acciones colectivas
- Por otro, cuáles medidas habían sido impulsadas por los PIP, en esta eventualidad.

En relación con la primera pregunta la mayoría de las personas que contestaron al cuestionario sobre este tema¹⁰³ afirmaron que efectivamente las estrategias colectivas habían sido afectadas por la falta de acceso al crédito. A causa de eso, se redujo la adquisición de maquinarias o la ampliación del volumen de producción¹⁰⁴. Especialmente afectadas resultaron ser las empresas de menor tamaño.

Para enfrentar estos problemas, las estrategias adoptadas por los PIP contemplan las siguientes acciones:

- Programas nacionales de fomento¹⁰⁵, fondos municipales¹⁰⁶ o cooperación internacional¹⁰⁷. No obstante, en su mayoría, los entrevistados consideraron que las políticas de apoyo, diseñadas para resolver estos problemas fueron deficientes o ineficaces¹⁰⁸.

Para mejorar el acceso a los fondos de fomento que las instituciones de apoyo destinan al tema crédito, en un caso¹⁰⁹ la entidad ejecutora ha desempeñado una función de intermediación entre las empresas participantes en el PIP y las instituciones crediticias.

¹⁰² En el caso de Caprinos de Córdoba destacaron que el aprendizaje adquirido contribuyó a generar capacidades en materia de toma de decisiones en grupos asociativos que están siendo aplicados a otras áreas, para enfrentar problemas como el de la salud en esa comunidad rural.

¹⁰³ Para el análisis del acceso al crédito, durante el encuentro en Costa Rica se suministró un cuestionario a diez representantes de PIP.

¹⁰⁴ Es el caso de los PIP de Perú, Uva Isabella, Córdoba, ceramistas de Guanajuato y confecciones de Ecuador.

¹⁰⁵ Cadena Carina de Córdoba)

¹⁰⁶ San Antonio de Papua, PIP Brasil.

¹⁰⁷ Cadena caprinos de Córdoba

¹⁰⁸ Se registran tan sólo dos excepciones: la de Uruguay y la de Brasil. Esta última parece especialmente interesante pues se inserta en un programa de financiamiento que las instituciones crediticias de este país han diseñado específicamente para clusters.

¹⁰⁹ PIP Nicaragua.

- Acceso a fondos rotatorios generados con aportes de los socios¹¹⁰ o de fondos de fomento¹¹¹.
- En un par de casos se señalaron medidas todavía en fase de diseño para la implementación de nuevos instrumentos financieros, específicamente factoring¹¹²

6. Factores críticos

La investigación permitió identificar algunos elementos que denominamos factores críticos, que inciden positiva o negativamente en el éxito de los proyectos. El factor crítico más importante es el factor humano. El éxito del PIP está muy estrechamente relacionado con el nivel de sensibilidad, el grado de preparación y el tipo de orientación que poseen y expresan las personas involucradas en la iniciativa. Por esta razón una parte determinante de la actividad de los PIP apunta a sensibilizar, orientar y preparar las personas, mediante metodologías interactivas que además garanticen una sintonía de intentos y de lenguajes. Otros elementos (indirectamente relacionados con el factor humano) están vinculados con la cultura empresarial, las diferencias culturales que existen entre los actores locales, la existencia de costos de transacción y la gestión administrativa de los proyectos.

6.1 Los recursos humanos

Las figuras relevantes en un proyecto PIP recubren roles y responsabilidades distintas:

- En primer lugar, están los **empresarios** de las firmas y asociaciones que conforman las redes, clusters o tejidos productivos territoriales. Especialmente en el caso de los líderes, es importante su apertura al diálogo y al trabajo en equipo, su atención para las dinámicas de mercado y su interés para la mejora continua en los distintos aspectos del quehacer empresarial.
- En segundo lugar, deben considerarse **los técnicos o profesionales de las instituciones encargadas de la ejecución del PIP** que desempeñan la función de promover el encuentro, el diálogo y la interacción entre los distintos actores locales.
- En tercer lugar, hay que considerar los **hacedores de políticas**, ya sea los que operan en programas o instituciones nacionales, o los que son parte de las instituciones que operan localmente.
- Por último debe ser considerada la función de los **profesionales que se desempeñan como expertos y especialistas** en las distintas áreas cognitivas vinculadas a la actividad económica que está en el centro del proyecto de integración. Sus principales funciones son la formación y la asistencia técnica y consultoría orientada a las empresas e instituciones de las localidades consideradas.

El éxito final del PIP depende en buena medida de la capacidad que estas personas tienen para dialogar, tomar decisiones de manera colectiva y actuar de forma concertada y de la

¹¹⁰ PIP Uva Isabella y PIP Perú.

¹¹¹ PIP INCAE Guatemala.

¹¹² PIP Dominicana y redes de confecciones del PIP Perú.

presencia de un liderazgo claro¹¹³. Las áreas priorizadas por los PIP se refieren a la formación por un lado, de los promotores de las redes, clusters o proyectos territoriales y por otro la de los policy makers generalmente a un nivel más general/conceptual y menos operativo. En los restantes ámbitos (empresarios y consultores) los PIP han desarrollado más bien una función de articulación entre demanda y oferta existentes.

La investigación realizada confirma la centralidad de estos temas, aunque no proporciona indicaciones específicas acerca de cómo estructurar un plan de acción en estos ámbitos. No obstante, a partir de una revisión preliminar de las experiencias de formación desarrolladas en América Latina¹¹⁴, es posible evidenciar algunos elementos relevantes para su diseño y puesta en marcha:

- Las actividades de formación de los recursos humanos son parte de una estrategia integral que debería tomar en cuenta las distintas facetas e intereses de todas las personas y roles involucrados en los proyectos;
- Cada actividad debe ser pensada en función de las necesidades y posibilidades de cada localidad;
- Las actividades mezclan tanto teoría, como metodología y práctica en terreno (la participación en las actividades de terreno implica que la actividad formativa se ajuste a los tiempos de las acciones impulsadas por los proyectos);
- Importancia del contexto institucional. Este punto se refiere a que la actividad de formación resulta eficaz si es que las personas involucradas tienen la garantía de poder aplicar estos conocimientos en su propio trabajo;
- Con cada vez mayor fuerza aparece la necesidad de generar una función formativa permanente que a partir de las experiencias desarrolladas en las distintas localidades, contribuya a perfeccionar las metodologías, identificar y difundir sistemáticamente nuevas prácticas, aportar al desarrollo teórico. Esta función de alto contenido de bien público debería ser desarrollada por entidades de educación superior, pero los casos donde esto ocurre son aún muy escasos.

6.2 Otros factores críticos

La investigación contribuye a precisar otros factores críticos que se sintetizan a continuación:

La cultura empresarial

¹¹³ En este plano se destaca el papel que juegan actores claves en estos procesos, como en el caso de Atuntaqui donde el municipio juega un papel muy importante con un liderazgo bien marcado en la figura del Alcalde. En forma complementaria, este liderazgo del sector público debe ser acompañado por la dinámica del sector privado, mediante una mayor participación de la gremial empresaria. En el caso de muebles de Ubá se señaló que el involucramiento del municipio es débil y que la falta de comprensión del gobierno local sobre la importancia del sector del mueble para la localidad, es un obstáculo para el desarrollo del proyecto.

¹¹⁴ Al respecto, cabe destacar el master organizado por SEBRAE y CEPAL para la formación de los promotores de los APL; la actividad de capacitación impulsada por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo de Colombia en los años 2004 y 2005 para la formación de promotores de redes; la actividad de formación de promotores de redes y clusters realizadas por el equipo de proyecto ONUDI en Nicaragua; el diplomado teórico práctico para la formación de promotores de articulación productiva, en la Universidad de Azuay en Ecuador, entre otros.

Este aspecto se refiere a la atención prestada por los actores locales a las dinámicas del mercado, sus demandas y sus características competitivas. Aunque parezca extraño, muchos entrevistados reconocieron que las empresas involucradas, sobre todo las más pequeñas, actuaban sobre la base de una lógica productiva, más que competitiva y que la atención para las necesidades de los clientes y para las evoluciones del escenario competitivo en el que estaban insertas, ha sido el fruto de un lento y complejo proceso de aprendizaje, no exento de dificultades, avances y retrocesos.

Para el desarrollo o profundización de la cultura empresarial algunos proyectos han realizado acciones de capacitación y asistencia técnica, pero lo que parece haber contribuido más al cambio de mentalidad de los actores locales ha sido su exposición directa a los beneficios y problemas de la gestión de nuevas oportunidades de negocios mancomunados. Desde este punto de vista, ha resultado determinante el rol promotor y organizador desempeñado por los técnicos encargados de impulsar las acciones colectivas.

Estos procesos resultaron influenciados significativamente por el ambiente de negocio en el que se desarrollaban. El contexto nacional e internacional de negocios es percibido tanto como una oportunidad así como una amenaza. Quienes lo visualizan positivamente, mencionan que la alta competitividad de varios mercados externos influye en la necesidad de buscar mejoras que permitan sostener los negocios y de ajustarse a nuevos estándares de calidad. Observan también, que en el mercado externo hay mejores o nuevas oportunidades de negocios, como es el caso del mercado asiático o las posibilidades que acompañan los TLC con EEUU. Al mismo tiempo, contar con grandes pedidos de producción incide favorablemente en el contexto de negocios de las localidades consideradas.

Los contextos desfavorables que se mencionaron están relacionados con la informalidad de los mercados internos o del estilo de negociación de los productores, el aumento de la competencia de productos externos, contextos de crisis económica nacional, la estacionalidad del mercado.

Las diferencias culturales

Otro elemento que resulta del análisis de las entrevistas está relacionado con las diferencias en los aspectos culturales en los que se sustentan los procesos asociativos. En el caso de los integrantes de la red de caprino cultura de Córdoba, las características histórico-culturales del grupo, las modalidades de organización de la comunidad y la existencia de una cultura asociativa en el sector, facilitaron el desarrollo de acciones conjuntas en un clima de confianza y solidaridad. La densidad de la comunicación entre los actores y de la red de cooperación en capital social marca importantes diferencias entre los diferentes proyectos. Este tipo de factores culturales son bien diferentes por ejemplo de la cultura predominante entre los empresarios de software en la misma provincia argentina.

Costos de transacción

Algunos elementos que incidieron sensiblemente en la generación de los costos de transacción, son:

- La rotación de las empresas y de los actores participantes en las iniciativas colectivas;
- La credibilidad de la institución promotora
- El marco normativo y legal que determina el grado de dificultad encontrado por los promotores de las acciones colectivas, en el momento de crear empresas mancomunadas.

Otro elemento que fue señalado como importante para generar un ambiente de confianza y participación es la elección de los articuladores. Cuando estos son elegidos en forma transparente a partir de modalidades tipo concurso, y los beneficiarios participan en la decisión de esa elección, se generan vínculos de confianza que, apoyados en las capacidades técnicas y en el liderazgo y la capacidad de escucha de los articuladores favorecen la sostenibilidad de los proyectos.

Los PIP que han impulsado proyectos centrados propiamente en clusters o territorios productivos, han evidenciado:

- Tiempos largos
- Mayor incidencia de la política

Cuando estamos en presencia de mecanismos de governance colectiva que están vinculados con la participación de distintos actores, las dinámicas de decisión son más lentas, están basadas generalmente en métodos democráticos de toma de decisiones por consenso. Esto hace que la capacidad de respuesta esté condicionada por estos elementos y deba respetar estos tiempos lo cual puede entrar en colisión con algunas dinámicas de mercado que precisan de respuestas rápidas. La separación entre organismos ejecutivo de gestión, de los comités de tipo consultivo o estratégico agilizan los procesos de decisión sin perder el espacio necesario para la discusión y el debate.

La coordinación al interior del sector público ya sea entre los ámbitos nacional-regional-local como entre sectores (educación e innovación por ejemplo) y la articulación entre el sector público y el sector privado son temas importantes en los proyectos que apuntan al desarrollo de sistemas productivos. Es necesario subrayar que las capacidades para abordar modalidades de trabajo conjuntas maduran en tiempos diferentes y que si bien los temas de vinculados con el desarrollo de estas capacidades y la creación de confianza son importantes deben estar unidos a la obtención de recursos. Cuando las modalidades de governance incluyen diferentes y variadas instituciones aparecen temas ligados al protagonismo de las instituciones así como problemas políticos cuando la instancia local no coincide políticamente con la regional o nacional.

La gestión administrativa de los proyectos

Entre los aspectos administrativos, han sido relevados ciertos límites en el diseño de los PIP y una rigidez excesiva en la ejecución del marco lógico¹¹⁵.

¹¹⁵ Proyecto Artesanía Nicaragua, Red Muebles Rep. Dominicana, Uruguay.

Se mencionaron también problemas administrativos (por ejemplo, cambios en el personal directivo del proyecto) que retrasaron el inicio de actividades afectando el desarrollo de las capacidades comerciales de las empresas e instituciones involucradas¹¹⁶ y se señalaron los efectos negativos de la debilidad de las instituciones de apoyo que en algunos casos no ha logrado respaldar y complementar adecuadamente la labor promotora realizada por los consultores contratados con este objetivo¹¹⁷.

Conclusiones

La primera conclusión importante de la investigación es que, más allá del “efecto nebulosa” mencionado al principio del artículo, resulta evidente que los PIP logran alcanzar resultados importantes en materia de innovación y de acceso a mercado:

- En lo que respecta a la innovación, se han identificado resultados relevantes en distintos ámbitos y en particular con: (a) la innovación institucional y la generación de instancias de coordinación; (b) los procesos productivos; (c) los productos; y (d) la creación de nuevas funciones en la cadena productiva.
- En cuanto al mercado, el trabajo ha identificado iniciativas especialmente emblemáticas, como las de alta apropiabilidad que han permitido generar economías de escala o de gama u otras caracterizadas por fuertes externalidades que apuntan a potenciar la capacidad de negociación de los pequeños o micro productores y formalizar las relaciones con clientes e intermediarios y acceder a mercados más exigentes.

La segunda conclusión es que PIP con estrategias diversas logran resultados diversos, tanto en innovación como en mercado. Es así que, por ejemplo, los PIP que se centran en la creación de redes han logrado vínculos con nuevos clientes y la creación de canales de comercialización altamente apropiables, lo cual ha estimulado un proceso de innovación significativo centrado en un intenso proceso de innovación de productos y procesos. Por su parte, los PIP que apuntan al desarrollo de clusters o sistemas territoriales han logrado resultados significativos en materia de creación de nuevas capacidades, tanto a nivel productivo como comercial, aumentando el valor agregado de las respectivas cadenas, mediante la incorporación de bienes colectivos.

La tercera conclusión es que estas diferencias de estrategia no son excluyentes sino complementarias. Observando los resultados mencionados en el punto anterior, resulta claro que una estrategia que apunte al desarrollo de la competitividad de las empresas mediante la integración productiva, debería tener siempre presente las tres dimensiones estratégicas (red, cluster y territorio), porque cada una permite alcanzar resultados distintos. En particular, nuestra interpretación es que las redes empresariales generan beneficios

¹¹⁶ Proyecto Artesanía Nicaragua y Red Confecciones Rep. Dominicana.

¹¹⁷ PIP Perú

apropiables por un número limitado de empresas las cuales, alcanzándolos, experimentan una transformación efectiva de sus conductas y capacidades competitivas; por otro lado, los proyectos de desarrollo de clusters y sistemas territoriales permiten la generación de bienes colectivos casi públicos que constituyen una mejora que interesa a un número mucho más grande de empresas, pero de forma potencial (lo cual significa que sus efectos modernizadores se verifican tan sólo en el momento en que los bienes públicos son incorporados en la estrategia competitiva de las empresas beneficiarias).

De lo anterior deriva un corolario importante: la complementariedad de las tres dimensiones no significa que los proyectos tienen que responder a patrones rígidos o ser todos iguales, sino, al contrario, que en cada caso estos tres elementos estratégicos deben ser considerados, balanceados y desarrollados en función de las necesidades e intereses de los actores de las localidades consideradas. Es a partir de estas diferencias que surgen proyectos con énfasis en uno u otro lineamiento estratégico y tal como se menciona en el segundo capítulo, según si el énfasis está puesto en el desarrollo redes, clusters o territorios, emergen diferencias importantes, en las fases de diseño y puesta en marcha, relativas a las modalidades de coordinación, liderazgo e incentivos.

Una cuarta conclusión se desprende del análisis de las estrategias adoptadas por los PIP para alcanzar la sostenibilidad de las actividades y resultados de integración productiva. La experiencia de los proyectos estudiados indica que la sostenibilidad no es un objetivo único sino un resultado compuesto que se articula en distintos planos y se persigue utilizando diferentes instrumentos. Aquí también resulta interesante la distinción según la estrategia dominante en los PIP, pues es evidente que donde predomina una lógica de negocio (y generalmente este es el caso de las redes empresariales) se adopta una estrategia de sostenibilidad centrada en los resultados económicos, mientras que si prevalece la lógica del desarrollo de las capacidades locales, se enfatiza mayormente la creación del consenso y del capital social.

A partir de las experiencias de los PIP en materia de sostenibilidad, el estudio permite formular interpretaciones sobre el rol de los distintos actores que participan en los proyectos, diferenciando la función pública de la privada. En particular nuestra opinión es que la principal responsabilidad de los empresarios involucrados consiste en proporcionar el sentido del negocio a las actividades colectivas que lo requieran (qué producir, cuanto, a qué precio, dónde vender, a quién, etc.); por otro lado, el sector público o de fomento tiene que preocuparse principalmente por la generación de nuevas capacidades y servicios que por su altas externalidades no pueden ser desarrollados sobre la base de una lógica de mercado.

Un aspecto muy importante de la función pública o de fomento está relacionado con el tema de la formación del factor humano y eso introduce la quinta y última conclusión. Los recursos humanos involucrados en los proyectos de integración productivas son numerosos y muy variados. Entre todos los señalados en el texto, los policy makers y los articuladores de las acciones colectivas son los más relevantes. Su formación es crítica y extremadamente compleja, debido a que no hay itinerarios formativos formales ya constituidos. Además, por no existir un mercado que garantice esta función, su desarrollo es una responsabilidad de las instituciones públicas o de fomento. El análisis de las

experiencias indica que se requiere de una formación tanto teórica como práctica; que la metodología y el contenido de la formación debe actualizarse constantemente sobre la base del análisis sistemático de las experiencias empíricas; y que el esfuerzo de identificación y difusión de las buenas prácticas debe ser permanente. La necesidad de contar con competencias didácticas en estas materia y la importancia de entrelazar este proceso con el debate teórico que se desarrolla internacionalmente sobre los temas de la integración productiva sugiere que las instituciones de educación superior podrían cumplir un rol relevante en estos ámbitos, aunque, la necesidad de una vinculación con el mundo empresarial hace pensar en la importancia de un vínculo de cooperación con entidades de fomento que tengan experiencia directa en la gestión de estos proyectos.

BIBLIOGRAFIA

Albuquerque Francisco (2000) Desarrollo Económico Local, ILPES CEPAL Santiago Chile

-- (2006) Consideraciones sobre la distinción clusters y distritos, mimeo FOMIN Washington

Bellandi M.(2003), Sistemas productivos locales y bienes públicos específicos in Economiaz n. 53 2º cuatrimestre 2003. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria – Gasteiz. N. pag: 12

Bellandi M., Di Tommaso M.R., Rubini L. (2004), Learning from the international debate on clusters and districts: relevant variables for empirical investigation in China, mimeo

Bettiol, Marco y Stefano Micelli (2005) Competitività dei distretti e design: rinnovare le basi della creatività di M. Bettiol e S. Micelli, Venezia Italia

Cimoli, Mario y Annalisa Primi (2004) El diseño y la implementación de las políticas tecnológicas en América Latina: Un (lento) procesos de aprendizaje, CEPAL Santiago de Chile

Cimoli, Mario, Giovanni Dosi, Richard Nelson y Joseph Stiglitz (2006) Institutions and Policies Shaping Industrial Development: An Introductory Note, LEM, Pisa Italia

Corò G., Volpe M. (2004), “Nuove forme di integrazione internazionale della produzione: un’analisi economico-industriale per le filiere del Made in Italy”, in AA.vv., La governance dell’internazionalizzazione produttiva. L’osservatorio, Quaderni Formez n. 28 (versione aggiornata presentato alla conferenza SASE di Budapest, 30 giugno-2 luglio 2005)

Dei Ottati, Gabi (2005) Desarrollo local y competencia global: Reflexiones sobre la confianza en un distrito industrial, en Desarrollo Local Vol X, Nº 23-24, España

Dini, Marco, Danielle Mazzonisy Roxana Pérez (2006) Acciones colectivas, generación de confianza y cooperación para la competitividad, mimeo, FOMIN Washington

Kaplinsky, Rápale y Mike Morris (2000) A Handbook for Value Chain Research, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID)

Lundvall, Bengt-Åke (1992), National Systems of Innovation, Printer Publishers, Londres.

Mitnik, Felix (2006) Memorias del IV encuentro PIP, mimeo, FOMIN Washington

Pietrobelli, Carlo y Roberta Rabellotti (2003) “Up-grading in Clusters and Value Chains in Latin America: The Role of Policies”, mimeo Banco Interamericano del Desarrollo, Washington DC.

Porter, Michael (1991) La ventaja competitiva de las naciones, Vergara, Buenos Aires, Argentina

Rullani, Enzo (2000a) “Sistema locali e produzione di conoscenza”, artículo presentado al seminario internacional de la OECD “Enhancing the Competitiveness of SMEs in the Global Economy: Strategy and Policies, 14-15 de junio de 2000, Bolonia, Italia

Rullani, Enzo (2000b) “El valor del conocimiento”, en Boscherini y Poma ed. (2000), Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, Argentina

Schmitz, Hubert (1995), “Collective Efficiency: Growth Path for Small-Scale Industry”, en The Journal of Development Studies, Vol. Nº 4, Londres

Tattara G., Volpe M. (2003), “Las redes en los distritos industriales italianos”, in Boscherini F., Novick M., Yoguel G. (eds.), Nuevas tecnologías de información y comunicación, Universidad Nacional de General Sarmiento.