



Capítulo 7

Desarrollo empresarial y encadenamientos productivos

Un factor decisivo en el desarrollo económico y productivo de un país o región es la disponibilidad, capacidad y calidad de sus agentes económicos. Ha sido históricamente un falso punto de partida suponer que la mera existencia de personas asegura una satisfactoria dotación de recursos humanos empresariales. Un sinnúmero de elementos vinculados con la trayectoria histórica de una sociedad, factores sociales, educativos, culturales y económicos están presentes en la “empresarialidad” (espíritu, vocación, creación, consolidación y calidad) de un país, territorio o región. En los últimos años se ha puesto de relieve, además, la importancia de sinergias, producto del tejido empresarial y la articulación entre agentes, que son determinantes para las trayectorias de aprendizaje y el ritmo de aumento de productividad del conjunto.

Para analizar el papel de la política pública en el fortalecimiento y la articulación empresarial conviene distinguir, al menos, tres grandes ámbitos o situaciones distintas. En una sociedad, el indispensable liderazgo empresarial proviene de las empresas más grandes y los grupos económicos consolidados. Su disposición para invertir en proyectos de envergadura o de vanguardia y para abrir nuevos mercados incide significativamente en la trayectoria de productividad del conjunto. En este mismo ámbito, tienen un papel importante las empresas transnacionales, a través de su vinculación con el tejido empresarial local y los gobiernos, que promueven grandes inversiones y crean las condiciones para que las empresas líderes se transformen en jugadores globales.

Un ámbito distinto es el relacionado con la dinámica de creación de pequeñas empresas y la modernización de las existentes, con arreglo a parámetros de competitividad internacional. Hasta hace pocos años se prestaba poca importancia al fenómeno de la empresariedad en contextos económicos modernos, tanto en lo que respecta a los problemas vinculados con las etapas iniciales, referidos a la vocación empresarial, como en lo atinente a las diferentes etapas del proceso emprendedor.¹ El creciente interés, académico y técnico-político, en la problemática de la empresariedad se basa en una serie de argumentos y evidencias que plantean la relación positiva entre el desarrollo empresarial y el crecimiento económico (OCDE, 2001a), su importancia en términos del rejuvenecimiento del tejido socioproductivo, el enriquecimiento del proceso innovador y la creación de nuevos puestos de trabajo (BID, 2001b).

Un tercer ámbito es el de la empresariedad analizada desde la perspectiva de la informalidad, componente usual de las estrategias de supervivencia de los grupos más vulnerables. Los gobiernos han asumido, en este caso, funciones tendientes a su inclusión en la economía formal y a la creación de condiciones para que estos emprendimientos tengan capacidad de acumulación.

Por último, el desafío mayor es cómo estimular la sinergia y las externalidades positivas en este conjunto heterogéneo de empresas. A partir de la década de 1990 se asiste en la región a un sinnúmero de iniciativas, no sólo de organismos públicos, sino también de empresas individuales, asociaciones empresariales, universidades, proyectos de cooperación internacional y consultores privados, que buscan estimular la interacción y la asociatividad entre empresas, con el objeto de estimular la visión estratégica de conjunto y hacer posible la obtención de aumentos colectivos de eficiencia y productividad.

Las plataformas de política productiva y de competitividad —muchas veces expresadas con otras denominaciones— de los países de la región han ido recogiendo, aunque con diferente énfasis, esta preocupación, especialmente por la importancia crítica que el factor “empresarial” (estructura, disponibilidad, capacidad y calidad) tiene en aspectos centrales del desenvolvimiento de la economía de los países: consolidación de cadenas productivas, articulación con empresas grandes, a fin de ampliar los efectos secundarios, inserción internacional, dinámica tecnológica, etc.

Si bien la clave del desarrollo económico general tiene relación con el nivel y la velocidad del ritmo de aumento de la productividad, esta depende en gran medida del comportamiento de los agentes económicos en un ambiente macroeconómico determinado, de su predisposición a asumir riesgos, innovar e invertir, de la presión que ejercen sus competidores y sus clientes, de su preocupación por reducir costos y mejorar su eficiencia, de su constante búsqueda de nuevas oportunidades y áreas de mercado, de las ventajas de complementariedad y sinergia que se generan entre las empresas, posibilitando la aparición de economías externas, entre otros factores.

Los determinantes del aprendizaje colectivo, aún poco comprendidos, incluyen la intensidad y la calidad de la interacción entre actores y su entorno. Una empresa aprende mediante su interacción con clientes o consumidores, competidores y proveedores, y organizaciones e instituciones afines. Esa interacción está condicionada por las características y la dinámica del mercado, el escenario regulatorio, el clima de negocios, las señales públicas (precios relativos e incentivos), el contexto institucional y el grado de vinculación e inserción en la economía internacional.

La naturaleza y la velocidad de los cambios comerciales y tecnológicos implican no sólo aumentos de la presión competitiva de corto plazo (la mayoría de los mercados nacionales son “disputables”) sino además una latente y persistente tensión futura. Esto impacta sobre las

¹ Desarrollo de iniciativas e ideas de negocios, identificación y evaluación de proyectos de negocios, nucleamiento de factores económicos y no económicos, nacimiento efectivo de los nuevos agentes económicos, demandas y requerimientos de apoyo en las diferentes etapas del proceso, tamaños óptimos y niveles tecnológicos al inicio de la actividad, crecimiento y expansión empresarial, ganancias de productividad y competitividad, construcción de redes y aglomeraciones de firmas, consolidación en los mercados y en el tiempo, transferencias y venta, sucesiones en firmas familiares, etc.

condiciones generales de incertidumbre, característica de las inversiones (achicando sus períodos de maduración y retorno), así como sobre el desarrollo de estrategias productivas (a nivel macroeconómico) y empresariales (a nivel meso y microeconómico) de anticipación, de seguimiento de información, de inteligencia (de mercado y tecnológica), de participación activa en foros e instituciones internacionales regulatorias y de implementación de acciones de carácter preventivo.

Esta inestabilidad estructural no sólo deviene de los progresivos aumentos en los niveles de apertura de las economías y la incorporación de nuevos “jugadores” internacionales de gran envergadura, sino también de los rápidos cambios tecnológicos de amplia difusión, que se insertan en todas las actividades productivas, abriendo nuevas oportunidades de negocios, facilitando una mayor y creciente diferenciación de productos, poniendo en marcha nuevos procesos productivos y descalificando rápidamente (por razones de eficiencia en función de los costos y medidas sanitarias, bromatológicas, de seguridad, etc.) bienes primarios, productos elaborados e incluso modelos productivos.

Tomando en cuenta la magnitud y la trascendencia de estos nuevos desafíos productivos, los gobiernos asumen la responsabilidad de enfrentarlos, con diversas posiciones y estrategias, resultantes de los propios intereses de su aparato productivo y de su visión sobre el futuro. Estas diferencias, sumadas a la ausencia de un sendero de aprendizaje y experimentación que permita acumular conocimientos sobre los éxitos y fracasos de las acciones impulsadas y extraer lecciones sobre las fallas en el funcionamiento de políticas, impiden identificar patrones comunes de abordaje o prototipos de soluciones.

En el presente capítulo se intenta reseñar brevemente algunas áreas de actuación, identificando orientaciones de las políticas productivas —especialmente vinculadas con el desarrollo empresarial—, individualizando algunos obstáculos al desarrollo de nuevos tipos de acciones e intervenciones y planteando algunas enseñanzas ya obtenidas en este camino exploratorio. El capítulo consta de dos secciones principales: una dedicada a examinar el concepto de proceso empresarial implícito en acciones y políticas de creación de firmas y las principales orientaciones de las políticas de fortalecimiento y una segunda sección que se concentra en las acciones de estímulo a la articulación empresarial.

I. Políticas de creación de empresas y fortalecimiento empresarial

Esta sección está organizada a partir de los tres ámbitos empresariales mencionados en la introducción. El primer acápite se refiere a políticas orientadas sobre todo a la empresa moderna de gran escala, aunque desde luego tiene relevancia para todas las empresas formales; en el segundo se abordan políticas para empresas formales, de pequeña escala, con dos temas específicos: la pequeña empresa agrícola y las políticas específicamente orientadas a la mujer empresaria, y en el tercero se analiza la temática de las empresas informales.

1. Modernización del marco jurídico e incentivos fiscales para la actividad productiva y la inversión

El fortalecimiento de la acción privada en economías abiertas e insertas en mercados globales supone la adecuación y la modernización del marco jurídico en que se desenvuelve la actividad empresarial. Por tal razón los países han debido actualizar sus legislaciones y procedimientos administrativos y burocráticos, a fin de facilitar el funcionamiento competitivo de sus empresas.

Un área de actuación ha sido la puesta al día de los códigos de comercio, especialmente en relación con figuras legales, instrumentos y nuevas modalidades comerciales y financieras, tales

como las empresas conjuntas (*joint-ventures*), contratos de franquicia, uniones transitorias de empresas, regímenes de importación temporaria, zonas francas, agrupaciones de colaboración, el arriendo con opción de compra (*leasing*), facturas conformadas, consorcios de exportación, cheques de pago diferido, operaciones en moneda local y extranjera y otros. Además, ha sido necesario modernizar la legislación sobre quiebras y disolución de empresas y sobre registros y calificaciones de deudores. Los resultados de cada uno de estos instrumentos o modificaciones deben considerarse desde una perspectiva sistémica, de coherencia y consistencia entre sí y con las pautas regulatorias más generales de la economía.

También fue necesario llevar adelante iniciativas de política pública destinadas a promover la inversión, tanto privada como extranjera. Un ámbito de actuación ha sido la adecuación de la estructura tributaria y de los incentivos fiscales, no sólo para fortalecer las finanzas públicas sino también para que el sector empresarial tuviera más confianza en la estabilidad y la transparencia del régimen tributario (CEPAL, 1998a). En este sentido, la reducción de la corrupción y de la evasión fiscal continúa siendo un objetivo clave para afianzar la confianza empresarial y permitir la planificación de largo plazo de las inversiones privadas.

Además, los gobiernos han desplegado una activa labor de promoción de oportunidades de inversión y de intermediación directa entre potenciales inversionistas privados y proyectos de desarrollo. Este esfuerzo, que en algunos casos implicó el ofrecimiento de incentivos superpuestos e incluso excesivos, tenía dos ejes: la atracción de inversión extranjera directa, en muchos países orientada hacia zonas francas de exportación, y la privatización de empresas estatales. Los instrumentos “duros” utilizados para la atracción de inversión extranjera directa fueron principalmente incentivos fiscales, creación de zonas francas de exportación y equivalentes, y mecanismos de conversión de deuda externa.

Recuadro 7.1

PRINCIPALES MECANISMOS FISCALES DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN AMÉRICA LATINA

- Se están aplicando incentivos fiscales genéricos a la inversión en forma de exenciones para utilidades no distribuidas, créditos fiscales, depreciación acelerada y distribución de pérdidas en varios ejercicios tributarios, entre otros.
- Se han ido consolidando y homogeneizando los incentivos fiscales a la inversión extranjera, mediante exenciones y períodos de gracia tributarios, garantías de estabilidad tributaria y acuerdos especiales para grandes proyectos.
- Se han hecho esfuerzos para simplificar regímenes tributarios y dar facilidades especiales a las micro y pequeñas empresas, a la vez que se han adoptado mecanismos de gestión tributaria especial para grandes contribuyentes.
- Se han mantenido o creado regímenes fiscales para sectores específicos, como el minero, el forestal o el turístico, entre otros (mecanismos que, aunque muchas veces sean exagerados en los beneficios que otorgan y en su duración, resultan muy difíciles de modificar, una vez establecidos); han proliferado, además, las zonas francas de exportación y regímenes fiscales especiales para regiones de menor desarrollo relativo.
- En los países grandes y federativos, las autoridades subnacionales han puesto en práctica, frecuentemente, exenciones y estímulos fiscales a partir de impuestos locales, generando, en algunos casos, disputas intergubernamentales.

Con el transcurso del tiempo, las tareas gubernamentales de promoción de inversiones se fueron adecuando a los regímenes internacionales de comercio e inversión, adquiriendo mayor relevancia el establecimiento de tratados internacionales para garantizar inversiones y evitar la doble tributación, ocasionalmente en el marco de acuerdos comerciales internacionales. La casi totalidad de países de la región participa en el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), así como en un gran número de tratados bilaterales sobre inversiones.

A partir de comienzos de la década de 1990, los organismos gubernamentales de promoción de inversiones fueron tendiendo a constituirse como entidades mixtas, con diferentes arreglos institucionales en cuanto a la participación de los sectores público y privado en su gestión. Por otro

lado, mientras unas ampliaron sus actividades, incluidas la promoción de exportaciones y la prestación de servicios de asistencia empresarial y crédito a inversionistas nacionales, otras se concentraron en una labor genérica de promoción de su país y de vinculación entre inversionistas y organizaciones de apoyo, especializándose en determinadas áreas de asistencia. De un modo general, puede decirse que los organismos evolucionaron, pasando de un enfoque tradicional, concentrado en pocos sectores y proyectos específicos, a una perspectiva multisectorial y multirregional.² Aunque se preservó la especificidad sectorial y local en la promoción, aumentó el número de sectores y localidades a los que se dirige.

La revisión de los diferentes casos nacionales y subnacionales (más de un centenar de organismos) muestra la diversidad de arreglos institucionales y enfoques operativos, así como la aparición y actual predominio de instituciones que atienden tanto a inversionistas nacionales como extranjeros. Una institución que ofrece una completa gama de servicios de promoción de inversión, incentivos para la exportación, asistencia empresarial y crédito no es necesariamente mejor que otra que se concentra en las actividades de promoción de la inversión. Cada modelo puede ser eficiente por sí mismo, aunque las instituciones que sólo promueven la inversión deben articularse con las instituciones que ofrecen apoyo al exportador, asistencia técnica y crédito.

Pese a que en casi todos los países de la región se han introducido modificaciones regulatorias y se ha intentado tener una política activa en materia de promoción de inversiones, existe poca convergencia y los beneficios de la integración comercial a escala regional o continental disminuyen (y hasta tienden a desaparecer en algunos casos), sobre todo para empresas de países pequeños y de menor desarrollo. Por su naturaleza, estos instrumentos de promoción benefician sobre todo a las empresas modernas y de gran tamaño y los efectos derivados hacia empresas más rezagadas y de menor tamaño son limitados. Esto ha llevado a la mayoría de los países a adoptar políticas específicas dirigidas a pequeñas y medianas empresas manufactureras, rurales y urbanas.

2. El proceso empresarial, principales áreas de focalización de la acción pública y privada

a) La creación de empresas

En las últimas investigaciones (BID, 2001b) realizadas sobre América Latina se adopta un enfoque metodológico secuencial sobre el proceso emprendedor, diferenciando tres fases principales: a) la gestación del proyecto, b) la puesta en marcha de la actividad y c) el desarrollo inicial de la firma.

La primera fase agrupa factores y eventos previos a la formalización de la actividad: i) las motivaciones (económicas y no económicas) para ser empresario, ii) los ámbitos (familia, sistema educativo, tejido empresarial, instituciones empresariales) que contribuyen a la formación de agentes empresarios, iii) las fuentes de oportunidades de negocios, iv) las redes personales y redes de captación de oportunidades y v) la disponibilidad y acceso a información relevante.

La segunda fase corresponde a la toma de decisión y la creación misma de la empresa: a) la decisión de emprender, b) el acceso a los factores productivos y la movilización de los recursos necesarios y c) las fuentes de financiamiento. La última fase se concentra en la etapa crítica de los

² La definición de qué actividades estatales son pertinentes para el fortalecimiento empresarial es dinámica y ha tendido a volverse más amplia en la región. Así, por ejemplo, las directrices de política industrial, tecnológica y de comercio exterior de Brasil de marzo de 2004 extienden el alcance de esas actividades hasta incluir objetivos tales como el apoyo a las empresas nacionales para que aumenten la escala de sus actividades productivas. A partir del reconocimiento de que la capacidad exportadora y de innovación está positivamente correlacionada con el tamaño de la empresa o de grupos de empresas y de que las firmas brasileñas son pequeñas para los patrones internacionales, se indica que el Estado puede actuar sobre el particular: i) aprobando instrumentos jurídicos que faciliten la obtención de financiamiento a consorcios de empresas y ii) estimulando la fusión de empresas o su acción conjunta para posibilitar el desarrollo tecnológico y la innovación competitiva o una inserción más activa en el comercio internacional (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2003, pp. 15-16).

primeros años de vida de la firma, período en el cual gran parte de las nuevas empresas fracasa y muere el emprendimiento, destacándose: i) la captura e instalación en el mercado, ii) el financiamiento de la operatoria corriente y iii) la formación del equipo de trabajo, reclutamiento y contratación de personal idóneo (técnico, profesional y obrero).

Los estudios encarados con este enfoque pusieron de manifiesto rasgos específicos del proceso emprendedor en América Latina, que tienen fuertes implicancias sobre el diseño y la implementación de las políticas públicas, además de identificar los distintos tipos de problemas característicos de las diversas fases, las diferentes estrategias adoptadas por los emprendedores en la búsqueda de soluciones y los disímiles grados de dificultad-prioridad en los obstáculos detectados.³

Otra conclusión relevante destaca las amplias diferencias que surgen en el plano motivacional y en la concreción de los emprendimientos entre nuevos agentes económicos nacidos de estructuras sociales con dispar nivel de segmentación interna y movilidad social. En los países y regiones con niveles educativos y culturales más homogéneos, estructuras sociales más articuladas y menos fragmentadas o estratificadas rígidamente, las posibilidades de desenvolver una carrera empresarial son mayores, ya que tanto las experiencias laborales como las redes de contactos personales juegan un rol crítico en las primeras fases.

Varias lecciones se derivan de estos estudios y de las experiencias de políticas implementadas en la región, que pueden ser útiles para atender a este desafío estratégico de desarrollo y retroalimentación permanente de una base empresarial competitiva. Tres implicancias merecen resaltarse: en primer lugar, las políticas más exitosas tienen una orientación clara en el sentido de estimular la creación de firmas que operan en mercados competitivos y abiertos, inmersos en presiones y tensiones competitivas complejas desde el inicio, si bien los instrumentos están dirigidos a morigerar las dificultades de ambientes hostiles de negocios.⁴

En segundo lugar, el desarrollo de la empresarialidad y el estímulo a la concreción de nuevos emprendedores exitosos deben concebirse como una inversión estratégica, a nivel nacional o local, y de enorme trascendencia social, económica y política. Si bien en la mayoría de los casos los nacimientos de empresas son un fenómeno espontáneo, basado en consideraciones personales e inscrito en contextos socioculturales locales de difícil transformación en el corto plazo, la intervención pública y privada (especialmente a través de fundaciones e instituciones empresariales) para fomentar este proceso y para “contener activamente” a los potenciales emprendedores puede emitir señales y generar efectos de demostración de gran trascendencia sobre el perfil del tejido social y productivo.

En tercer lugar, la experiencia analizada da cuenta de un conjunto amplio de políticas específicas vinculadas con cuestiones tales como la eliminación de barreras (simplificación de trámites), la reducción de los plazos de gestación (promoviendo el asesoramiento y el financiamiento), la adecuación de los incentivos a las fases del proceso emprendedor, el establecimiento de una infraestructura de financiamiento, el acceso a servicios de consultoría, así como a asesorías y tutorías entre nuevas empresas y emprendedores “veteranos” y, fundamentalmente, el fomento de la construcción de un amplio tejido institucional, de fuerte raíz privada y técnica, que trabaje bajo el concepto de cadena institucional de valor.

³ Por ejemplo, las nuevas empresas de sectores como informática y comunicaciones —que sobreviven su etapa de desarrollo inicial— son fundadas por más de una persona. Se trata, en general, de grupos de personas con diferentes competencias y responsabilidades en la firma emergente, lo que se contrapone con la imagen del héroe solitario o la microempresa individual.

⁴ En ese sentido, debe establecerse una diferencia nítida con las políticas públicas basadas en otro tipo de preocupación social, bajos niveles de ingreso, extrema pobreza, subocupación y desocupación. Las estrategias de políticas de microemprendimientos de orientación social enfrentan otro tipo de problemática y están condicionadas por otros factores. Obviamente, este argumento no implica un juicio de valor sobre la importancia relativa de unos y otros sino simplemente señala que, para el éxito y la eficiencia de las acciones y de los emprendimientos mismos, estos deben concebirse, implementarse y financiarse por andariveles separados. Un claro ejemplo al respecto se vincula con el nivel de subsidio no reembolsable con el que deben promoverse ambos casos y los momentos críticos de financiamiento.

b) Apoyo a las pequeñas y medianas empresas

Las políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, diseñadas en los países de la región en la década de 1990, muestran un panorama complejo. Pese a las diversidades nacionales, es una característica común que las políticas se ubiquen en una posición subordinada respecto de los objetivos de la política macroeconómica y de competitividad. Las estrategias seguidas han tendido, en general, a dejar de lado a las empresas medianas, para concentrarse en las empresas pequeñas y crecientemente en las microempresas, fundamentalmente por su peso relativo en la generación de empleo.

Las instituciones que diseñan las políticas tienen en común su poco peso en las estructuras gubernamentales y una significativa carencia de instrumentos de política eficaces y/o de recursos financieros significativos. Si bien a lo largo del decenio se dieron cambios institucionales que elevaron a rango ministerial o de viceministerio a las oficinas públicas encargadas de la problemática de las empresas de menor tamaño relativo en diversos países, la nueva ubicación no ha significado más poder de ejecución. No obstante, a mediados de la década de 1990 se presenció un claro resurgimiento del interés en políticas activas de fomento a las pequeñas y medianas empresas y, hacia el final del decenio, surgieron instrumentos de apoyo novedosos, cuya eficacia es generalmente reconocida, aunque tienen poco impacto y su alcance, en términos del universo de pequeñas empresas, es aún reducido (Peres y Stumpo, 2002).

Esas iniciativas, entre las que destacan por su dinamismo y recursos el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) en Chile, se complementan con actividades de entidades privadas o mixtas. Algunos ejemplos de estas últimas han sido los centros regionales de competitividad empresarial (CRECE) en México, los centros de desarrollo empresarial en Argentina y la Red Nacional de Centros de Productividad, en Colombia. En los países del Caribe, se destaca el proyecto apoyado por la Organización Internacional del Trabajo para conformar unidades de apoyo al desarrollo de pequeñas empresas (*small enterprise development units*).

Los contenidos de las políticas de apoyo a las pequeñas empresas han tendido a uniformarse e incluyen, por lo general, la promoción de exportaciones, la difusión de tecnología y la capacitación de recursos humanos, en particular para la gestión. Aparte de estos tres temas, las instituciones gubernamentales que apoyan a las pymes incluyen servicios de información, asesoría y consultoría; instrumentos de fomento a la gestión empresarial, en ocasiones con financiamiento o incentivos a la contratación de consultoría para asistencia técnica a empresas individuales, y crecientemente con mecanismos de apoyo a la articulación empresarial, tanto en materia de desarrollo de proveedores como de asociatividad de grupos de empresas (Dini y Stumpo, 2004).⁵

Sin perjuicio de que las iniciativas puedan ser de buena calidad y resistir análisis de costo-beneficio, la cobertura de los instrumentos de apoyo a las pequeñas y medianas empresas está lejos de los niveles necesarios para tener un impacto apreciable en la economía en conjunto. Tanto en los países grandes como en los pequeños, el número de empresas que se pueden atender de esta forma representa sólo un bajo porcentaje del universo empresarial. Por este motivo, se han explorado cada vez más formas de atender a grupos de empresas en lugar de a unidades aisladas.⁶

⁵ Entre los servicios de información empresarial, se destaca el Servicio de Información Económica Mexicano (SIEM), probablemente el más avanzado, replicado en numerosos países. En materia de asesoría y consultoría se cubren temas como registro de empresas, situación legal y tributaria, información sobre oportunidades de mercado, apoyo tecnológico y facilitación de contactos empresariales. El apoyo a la gestión se hace en algunos países de forma directa, por ejemplo mediante la difusión de la “caja de herramientas de gestión empresarial” de la GTZ, sobre todo en los países pequeños de la región; en otros se usan incentivos fiscales y financiamiento para la contratación de asesorías privadas con certificación del ente estatal.

⁶ A partir de 2003, la mayoría de los instrumentos de apoyo utilizados por el SEBRAE debían canalizarse mediante los llamados “arreglos productivos locales” o grupos empresariales especializados y localizados. Sin embargo, en el sector agrícola chileno, la experiencia del INDAPE, que también limitó sus instrumentos de fomento a iniciativas colectivas o asociativas a principios de los

En muchos países pequeños, la capacidad institucional y financiera de los gobiernos para administrar este tipo de servicios es insuficiente para prestar servicios de buena calidad. En esas circunstancias, el apoyo público a las pequeñas y medianas empresas ha pasado a depender en buena medida de la cooperación internacional. Si bien los servicios de cooperación externa pueden ser de excelente calidad, el tema queda al arbitrio de donantes externos, lo que puede presentar serios inconvenientes cuando, como ocurre muchas veces, los esfuerzos no son sostenidos y las iniciativas se abandonan al finalizar los proyectos que las financian. Por otra parte, la concepción de los proyectos puede obedecer más a las prioridades de la cooperación externa que a las necesidades del país receptor.

c) Apoyo a la mujer empresaria

La inequidad de género se manifiesta, en el ámbito de las empresas, en aspectos económicos que limitan el ahorro y la acumulación de riqueza por parte de las mujeres, pero también en factores culturales que hacen al dictado de leyes y normas (escritas o no) que dificultan el acceso de la mujer a la tierra, el capital o la educación. Si bien en los últimos tiempos se ha avanzado en cierta medida, en especial en materia educativa, son escasos los progresos en relación con los factores productivos.⁷

Sin perjuicio de lo expresado en el párrafo anterior, en muchos países de la región hay una larga tradición de mujeres al frente de empresas (especialmente microempresas) dedicadas a rubros tales como alimentación, artesanía, comercio y otros, cuya expansión, sin embargo, enfrenta a menudo serias restricciones de acceso al crédito, así como a nuevas tecnologías y al conocimiento.

Recuadro 7.2

INCLUSIÓN DE LA DIMENSIÓN DE GÉNERO EN PROGRAMAS DE APOYO EMPRESARIAL

Las experiencias de apoyo a las capacidades competitivas de las micro y pequeñas empresas se orientan al desarrollo de la capacitación, la productividad, la calidad y el acceso a la información. Pese a la amplitud de los objetivos de esos programas, suele pasarse por alto la especificidad de género de la población, debido en parte a la falta de información. Si bien en algunas propuestas de políticas se presentan datos estadísticos sobre la participación de las mujeres en las microempresas, comúnmente no se hace un diagnóstico de tipo cualitativo que permita identificar las especificidades y diferencias entre empresas de hombres y de mujeres. Aunque algunos programas incluyen en su población objetivo a las mujeres, en general se limitan a mencionarlas (GTZ, 1999). Muchos programas contienen proyectos dirigidos a mujeres más en razón de su vulnerabilidad que por su aporte económico.

Tradicionalmente se incorpora a las mujeres en los programas para segmentos de población de bajos recursos (segmento de subsistencia, mujeres e indígenas), con escaso acceso a servicios financieros y reales (no financieros). Muchos de esos programas promueven la asociatividad como una estrategia para mejorar su actividad económica (MINEC CONAMYPE, 2000).

Aunque de manera insuficiente, en la década de 1990 todos los países de la región adoptaron planes nacionales que incluyen objetivos e impulsan programas relacionados con los derechos económicos y laborales de las mujeres. Con diferentes enfoques en la elaboración y puesta en marcha de programas y políticas, los gobiernos paulatinamente trazan metas que apuntan a una mayor valorización de las mujeres como actores económicos, buscando un mayor reconocimiento de su aporte y otorgándoles beneficios tendientes a eliminar prácticas discriminatorias y de exclusión, que afectan su calidad de trabajo y vida y, por ende, de la sociedad en su conjunto (Daeren, 2001).

Los programas más exitosos tienen una característica común: son iniciativas en colaboración que con frecuencia abarcan tres grupos clave (organizaciones de negocios de mujeres, organizaciones no gubernamentales y dependencias de gobierno) (Week y Seiler, 2001). Incorporar la perspectiva de género en las propuestas de desarrollo productivo destinadas a mejorar la productividad y reducir la heterogeneidad no significa “hacer proyectos para mujeres” sino aplicar explícitamente medidas e instrumentos que, partiendo del reconocimiento de las diferencias, creen condiciones generales para igualar oportunidades.

Si en las políticas de fomento del desarrollo empresarial no se toman en cuenta estas desigualdades y las causas que les dan origen, se corre el peligro de profundizarlas por el propio

años noventa, muestra que las asociaciones forzadas o fuertemente inducidas no produjeron los resultados esperados, por lo que actualmente está flexibilizando tal exigencia.

⁷ Sobre la dimensión económica de la equidad de género, véase Gálvez (2001).

éxito de las iniciativas. Es por esta razón que en los programas de desarrollo de pequeñas y microempresas de la región se ha reconocido cada vez más la necesidad de incluir la dimensión de género (véase el recuadro 7.2), aunque todavía queda mucho por hacer. El cuadro 7.1 contiene un listado de los proyectos de fortalecimiento empresarial que explícitamente buscan la inclusión de mujeres en actividades productivas, sobre todo de empresas pequeñas y del sector informal.

Cuadro 7.1

PROGRAMAS Y PROYECTOS GUBERNAMENTALES RELACIONADOS CON LA EQUIDAD DE GÉNERO EN EL DESARROLLO EMPRESARIAL Y COMERCIAL, SEGÚN INSTITUCIÓN EJECUTORA, EN LOS AÑOS NOVENTA

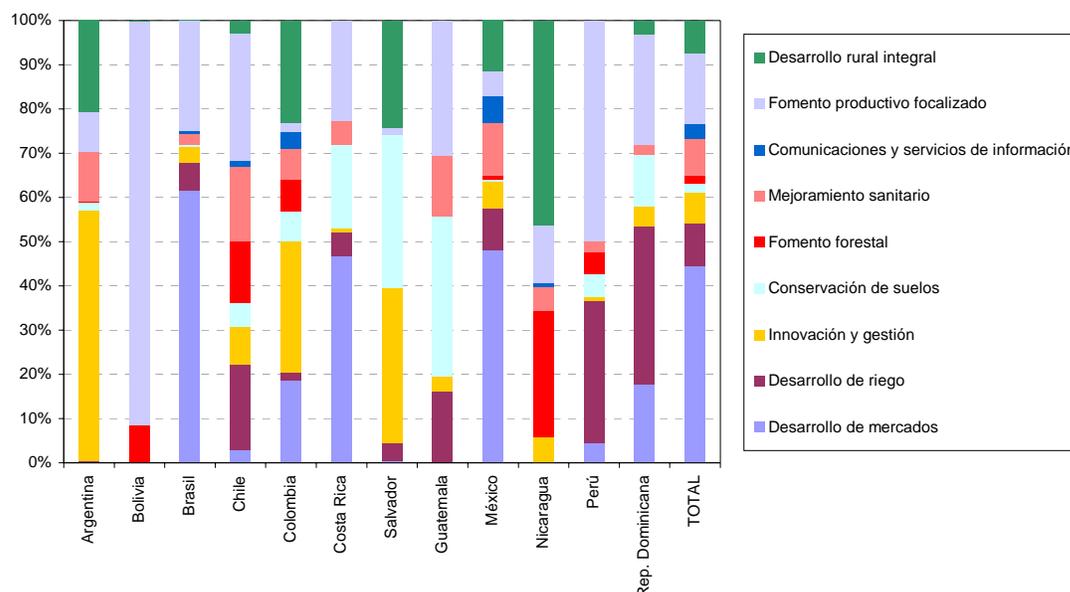
Ministerio de desarrollo económico, industria o comercio	
Bolivia	Viceministerio de Industria y Comercio Interno: Programa de Acción para las Mujeres de la Pequeña y Micro Empresa Productiva (2000)
Guatemala	Ministerio de Economía: Programa Nacional para el Fomento de la Micro y Pequeña Empresa
Honduras	Secretaría de Industria y Comercio: Rehabilitación de 40 pymes de uno de los mercados de la capital donde un 30% de los propietarios son mujeres Secretaría de Industria y Comercio: Reconstrucción de las casetas donde están instalados puestos de comida pertenecientes a mujeres Secretaría de Industria y Comercio: Proyecto Promoción del Comercio Exterior, formulado con perspectiva de género y concertado con ONG de mujeres que desarrollan actividades productivas con potencial de exportación
Paraguay	Ministerio de Industria y Comercio (en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Justicia y la Secretaría de la Mujer): Sistema de Bonos de Capacitación para la Microempresa Ministerio de Industria y Comercio: Servicio de Promoción Artesanal (80% de los artesanos en Paraguay son mujeres)
Perú	Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales: Conjunto de programas de apoyo al sector empresarial en los que se promueve una política de género
Mecanismo nacional para el adelanto de las mujeres	
Argentina	Programa Global de Crédito para la Micro y Pequeña Empresa: programa de capacitación (1994 – 1997)
Cuba	Proyecto local dirigido a la pequeña industria del mármol
Dominica	Programa del Sistema de Estabilización de los Ingresos de Exportación (STABEX) de la Unión Europea: Capacitación para la formulación de proyectos y microempresas (1995 a la fecha): destinado a elevar las condiciones socioeconómicas de las mujeres rurales
Haití	Proyecto de Crédito para las mujeres de los barrios populares de la capital
Paraguay	Proyecto Mujer y Producción: Fábrica de Escobas Proyecto Fortalecimiento de Huertas Caseras
Otra institución ejecutora	
Brasil	Programa de Generación de Empleo y Renta (1995): Acceso a créditos a pequeños productores <i>Programa Carta de Crédito</i> : Mujeres beneficiarias de tercera parte de los financiamientos otorgados entre 1996 y 1998
Cuba	Programas Productivos en Pinar del Río, Ciudad Habana y Granma
Dominica	Programas de crédito: préstamos en condiciones favorables disponibles para las mujeres a través de organismos de financiación (crecientes números de mujeres acceden a fondos para actividades económicas) Programa de alivio de la pobreza: empoderamiento para las más vulnerables
México	Nacional Financiera: Programa Mujeres Empresarias – Mujeres Productoras, parte del Programa Global para el Desarrollo de la Microempresa (2000)
Perú	Fondo de Desarrollo de la Microempresa (FONDEMI): 40% de los beneficiarios han sido mujeres MIBANCO: Institución de microfinanzas: Cartera de 22.456 mujeres (30/06/1999) Comisión de la Formalización de la Propiedad (COFOPRI) – Ámbito urbano: reconoce principio de igualdad en otorgamiento de los títulos. Proyecto Manejo de los Recursos Naturales de Alivio a la Pobreza en la Sierra: dirigido a las iniciativas empresariales de mujeres INIA: Proyecto sobre riego tecnificado para la producción sostenida de hortalizas, dirigido a 8 clubes de madres en el departamento de Ayacucho

Fuente: Lieve Daeren, “Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 29 (LC/L.1500-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero de 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.44.

d) El apoyo a los pequeños productores agropecuarios

Aunque en varios países de la región se mantiene la intervención pública directa en los mercados de granos básicos por el gran número de productores involucrados, se ha asistido a una progresiva sustitución por instrumentos de fomento de naturaleza horizontal y programas de fomento productivo focalizados en la pequeña agricultura familiar. Las prioridades varían sensiblemente de un país a otro, como se muestra en el gráfico 7.1.

Gráfico 7.1
COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO DESTINADO AL DESARROLLO AGRÍCOLA Y EL APOYO A LAS ÁREAS RURALES, AÑO 2000



Fuente: George Kerrigan, "Gasto público hacia el sector agrícola y desarrollo de las áreas rurales: tablas por países", documento presentado en el Seminario gestión del gasto público para el desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 28 al 31 de agosto), 2001.

En Brasil, Colombia, Costa Rica y México, una parte significativa de los recursos se ha concentrado en políticas de apoyo a la comercialización. En Colombia y Costa Rica existen programas nacionales de apoyo al mercadeo en subsectores seleccionados (por ejemplo, leche y flores en Colombia y producción hortofrutícola en Costa Rica). En México y en Brasil, la intervención se concentra en programas de apoyo a la comercialización de granos básicos.⁸

Entre los países que han orientado sus programas de fomento productivo hacia el apoyo a los pequeños productores se destaca Bolivia, con recursos que provienen en casi su totalidad de la cooperación externa, esencialmente a través del Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria y el Programa de Desarrollo Alternativo, cuyo objetivo principal es la lucha contra el narcotráfico (Navajas, 2001). En esta misma categoría pueden mencionarse los programas de titulación y compra de tierras para asentamientos campesinos (Costa Rica, México y Perú), de crédito en especie, incluidos maquinaria y insumos (Nicaragua y Perú) y los programas de asistencia técnica, capacitación y crédito para el fortalecimiento de la pequeña agricultura, como los desarrollados por

⁸ En Brasil, la creciente utilización de instrumentos como el *Prêmio de Escoamento da Produção* (Premio a la Distribución de la Producción) y contratos de opción de venta han permitido ahorros sustanciales en la aplicación de la política de garantía de precios mínimos del trigo y del maíz (Gasques, 2001a). Por su parte, en México, la utilización de mecanismos de sustentación de precios se redujo significativamente a favor del programa de apoyos directos al ingreso (PROCAMPO) (Salcedo, 1999).

el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) en Brasil y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en Chile.

En cuanto a la prestación de servicios de apoyo a la producción, en la última década se registraron notables avances en la mayoría de los países, aunque con distinta intensidad. Por ejemplo, Argentina, Chile, México y Nicaragua han destinado una proporción importante de los gastos públicos en programas de fomento agropecuario al mejoramiento de las condiciones sanitarias del sector (Kerrigan, 2001), con resultados significativos en la eliminación de enfermedades animales y vegetales.⁹

Algunos países se han destacado por concentrar los esfuerzos en materia de apoyo al sector agrícola en la transferencia de tecnología, especialmente hacia los pequeños productores. En Argentina, por ejemplo, disminuyó la asignación de recursos para investigación en favor del incremento de los servicios de extensión agrícola (Paulino, 2001). En México, en 1996 se crearon dos programas públicos de extensión agrícola: el Sistema Nacional de Capacitación y Extensión (SINDER) y el Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT).¹⁰ En la misma línea puede citarse el caso de Nicaragua, donde se ha implementado un programa que, además de la provisión de semillas mejoradas a los productores de granos básicos, incluye un componente de asistencia técnica.¹¹

Finalmente, algunos países invirtieron una proporción significativa de recursos en programas de apoyo a la conservación de recursos naturales privados, como por ejemplo los programas de recuperación de suelos degradados (Colombia y El Salvador) y los programas de incentivos a actividades de manejo de bosques en Costa Rica y más recientemente en Guatemala.¹²

Pese a estos esfuerzos, la cobertura y calidad de los servicios de apoyo a la producción son deficientes en comparación con los países desarrollados (IICA, 2003). Esto explica la participación creciente del sector privado, por ejemplo, en la transferencia de tecnología y en la provisión de asistencia técnica a los productores, sobre todo en los subsectores más dinámicos.¹³ El papel del sector privado es particularmente importante en el caso de tecnologías patentadas (*proprietary technologies*), como es el caso de las semillas transgénicas (Portilla, 2000).

3. La política hacia las empresas informales

Pese a que las empresas informales tienen un estatus no reconocido y no están sujetas a regulaciones adecuadas en materia de producción y empleo, producen y distribuyen bienes en los mercados y tienen numerosas interdependencias con la economía formal. Alrededor de dos tercios de los nuevos puestos de trabajo creados en la región en los años noventa se generaron en el sector informal.

⁹ Véase, para el caso argentino, Ghezán, Mateos y Elverdín (2001); para el caso chileno; Niño, Echávarri y Godoy (1999), para el caso mexicano, OIE (2001), y para el caso nicaragüense, Rodríguez (2001).

¹⁰ El SINDER se focaliza en pequeños y medianos productores tradicionales, incluidos los de granos básicos, café, oleaginosas y leche. El PEAT se concentra en los productores de granos básicos, especialmente maíz y frijol. También en la segunda mitad de la década, el gobierno mexicano creó el programa “kilo por kilo”, que permite a los agricultores cambiar sus semillas convencionales por semillas mejoradas (Salcedo, 1999).

¹¹ Véase Ministerio Agropecuario y Forestal de Nicaragua (2002).

¹² En el caso de Colombia, véase Perry (2000). En el de El Salvador, véanse FAO (2001a) y Acevedo, Barry y Rosa (1995). Costa Rica tiene dos programas de incentivos públicos a la conservación de recursos privados, el Pago de Servicios Ambientales (PSA), mediante el cual los propietarios de bosques reciben un subsidio a los servicios ambientales producidos en su propiedad, como la protección del agua y de la biodiversidad y la mitigación de gases de efecto invernadero, y los Certificados de Abono Forestal (CAF), utilizados para el financiamiento de la reforestación y el subsidio a las actividades de protección y manejo de bosques (Arce, 2001 y Barrantes, 2002). En Guatemala se está ejecutando, aunque de forma experimental, un programa muy semejante al Programa de Servicios Ambientales costarricense, el Programa Piloto de Apoyos Forestales Directos, con financiamiento del BID (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala, s/f).

¹³ Como el avícola en México (Salcedo, 1999), frutas y frambuesas en Chile (Murray, 1999; Guaipatín, 2004b) y hortalizas en Guatemala (Dirven y Ortega, 1996).

La apreciación de estas empresas desde la perspectiva de la política pública muestra cierta ambigüedad dado que, por una parte, constituyen formas apreciadas de sustento para grupos vulnerables y son un semillero de capacidad empresarial pero, por otra, configuran ámbitos de la economía en los que, muchas veces, la falta de normatividad y regulación atenta contra el bien común y la rentabilidad de empresas formales.

Una de las principales causas de la informalidad son las dificultades institucionales y jurídicas. El costo de registrar una empresa es alto, tanto en función del tiempo como del dinero. Además, una vez registrada la empresa, su titular tiene que cumplir con numerosos requisitos en materia de impuestos, normas laborales, protección del medio ambiente y permisos para operar, que representan barreras a la entrada a la economía formal y obstruyen el acceso a mecanismos formales de promoción. Algunos países han hecho esfuerzos para reducir la complejidad de los trámites y costos que supone el registro de empresas y se han logrado, en algunos casos, avances significativos aunque, como muestra el cuadro 7.2, todavía queda un largo trecho por delante.

Cuadro 7.2
**TRÁMITES PARA REGISTRAR UNA EMPRESA, POR PAÍSES SELECCIONADOS
Y POR REGIÓN**

País/Región	Número de trámites	Tiempo (días hábiles)
Argentina	12,0	71,0
Bolivia	20,0	82,0
Chile	12,0	78,0
Colombia	17,0	55,0
Ecuador	12,0	141,0
México	15,0	112,0
Uruguay	9,0	105,0
Venezuela	15,0	124,0
América Latina	13,5	92,7
África	12,0	83,0
Europa	9,3	59,5
Asia	10,0	71,1
Estados Unidos	4,0	7,0

La problemática principal abordada por los países de la región, de forma directa o indirecta, es la financiera. La inexistencia de registros contables, que dificulta la evaluación económica y financiera del cliente, y los problemas de escala, derivados del hecho de que los préstamos de montos pequeños son de escasa o nula rentabilidad para un banco, impiden que este grupo de personas u organizaciones acceda al sistema financiero convencional.

Se han creado en la región instituciones (organizaciones no gubernamentales, cooperativas y asociaciones de ahorro y crédito, y organizaciones informales) que ofrecen servicios financieros para sectores que enfrentan barreras para el acceso al financiamiento tradicional. También ha sido positivo el apoyo de organismos de cooperación externa que, además de permitir el acceso a fondos rotativos y fuentes adicionales para gastos de inversión y operación, han aportado programas crediticios sobre la base de experiencias similares de otros países, utilizando metodologías innovadoras.

Las instituciones de microfinanciamiento han progresado en la última década, aumentando los recursos provenientes de instituciones comerciales y captando ahorro del público. Sin embargo, enfrentan un serio problema derivado de la falta de mecanismos de información confiables que permitan atraer al capital comercial a sus actividades y, aunque se registran avances en áreas claves,

el microfinanciamiento no ha conseguido, hasta el momento, alcanzar un volumen acorde a las necesidades de este estrato de empresas.¹⁴

La principal causa de los problemas que sufren los microemprendimientos es su aislamiento, respecto de las instituciones y de los mercados, tanto reales como financieros. Este aislamiento, que las aleja de la información relevante para sus negocios y del conocimiento tecnológico, dimana, a su vez, del hecho de que es habitual que estas firmas operen fuera de las leyes y las regulaciones. De esta forma, la informalidad no debe verse meramente como una manera de evadir impuestos o cargas laborales, sino como la traba fundamental para el desarrollo de este tipo de empresas.

En consecuencia, las estrategias de apoyo a los microemprendimientos pueden incluir medidas para aumentar la oferta de recursos disponible para el financiamiento de su actividad y/o instrumentos que ayuden a estas empresas a acceder a la información relevante para sus negocios o al conocimiento de las tecnologías más adecuadas para sus procesos productivos, pero deben centrarse en el establecimiento de mecanismos que faciliten e incentiven el acceso a la formalidad. Por cierto, la formalización de las microempresas no es suficiente para garantizar que estas aprovechen todo su potencial, pero es un primer paso necesario en esa dirección.

II. Articulación empresarial

Las políticas de fortalecimiento empresarial reseñadas en el acápite anterior cubren un amplio espectro de objetivos e instrumentos. En todos los casos su implementación efectiva ha requerido tiempo y flexibilidad para adecuarlas, conforme se avanzaba en la curva de aprendizaje en materia de diseño y ejecución de políticas. Sin embargo, la propia experiencia latinoamericana, así como la praxis de países más desarrollados y las nociones teóricas surgidas de ella, han puesto de relieve que las políticas orientadas a empresas individuales no son suficientes.

El trabajo seminal de Porter acuñó el término “*cluster*” para designar concentraciones geográficas de empresas especializadas, cuya dinámica de interacción explica el aumento de la productividad y la eficiencia, la reducción de costos de transacción, la aceleración del aprendizaje y la difusión del conocimiento. Este enfoque, sin embargo, no fue del todo novedoso, ya que en Europa (especialmente en Italia) había una vasta experiencia de investigación sobre distritos industriales, que indicaba similares externalidades derivadas de la aglomeración.

El ámbito geográfico, la estructura empresarial, el tipo y la amplitud de especialización productiva y el contexto institucional son variables inmersas en un largo proceso de evolución cuasinnatural.¹⁵ El reconocimiento de la existencia de estas configuraciones empresariales y de las estrategias implícitas en sus procesos evolutivos generó la inquietud acerca de cómo intervenir, desde la política económica, a fin de acelerar o mejorar dichos procesos. Se desarrollaron otros tantos conceptos (“cadenas productivas”, “sistemas productivos locales”, “redes”, “filiéres”, “arrajos”, “sistemas locales de innovación”), muchas veces para captar mejor ciertos fenómenos inherentes en casos prácticos, otras tantas para sugerir formas de intervención particulares.¹⁶

Una pregunta pertinente es si las aglomeraciones empresariales especializadas, presentes en América Latina, muestran características propias que las diferencian de ejemplos de otras latitudes.

¹⁴ Cabe destacar el desarrollo de sistemas informáticos adecuados a las necesidades del sector, de sistemas de control interno y externo con información para el público, referenciamiento competitivo (*benchmarking*) respecto de los estándares de instituciones similares y de sistemas de calificación y desempeño por parte de organismos especializados. Estos sistemas ya tienen un desarrollo institucional, como es el caso de la facilidad financiera para efectuar tales evaluaciones mediante un fondo del Banco Interamericano de Desarrollo que ha financiado la producción de informes para unas 100 instituciones de microcrédito (*Microfinance Rating and Assessment Fund*). Véase *The Microfinance Gateway* <www.microfinancegateway.org/highlight_donordependency.htm>. En México, por ejemplo, el porcentaje de microemprendimientos urbanos que accedió a algún tipo de crédito se mantuvo estable, en alrededor del 13% desde 1992, a pesar del surgimiento de algunas exitosas instituciones de microfinanzas.

¹⁵ Véase Enright (2001).

¹⁶ Por otro lado, las políticas de apoyo a *clusters*, cadenas, redes o distritos han dado lugar al surgimiento de una cantidad no despreciable de empresas de consultoría especializadas en su diseño e implementación.

La CEPAL ha estudiado docenas de estas configuraciones empresariales y ha podido conocer cientos de estudios de otras instituciones, dentro y fuera de América Latina. El recuadro 7.3, que figura a continuación, señala dos de estos estudios de caso.

Recuadro 7.3
UN SIGLO DE AZÚCAR EN EL VALLE

A lo largo de un siglo surgió un conglomerado productivo en torno a la caña de azúcar en el Valle del Cauca. El conglomerado, compuesto por cientos de empresas dedicadas a gran variedad de productos y servicios, constituye la columna vertebral del desarrollo económico y social de Cali y la región. El complejo productivo azucarero está conformado por cerca de 1.200 proveedores de caña, sembrada en 200.000 hectáreas; 13 ingenios; más de 40 empresas procesadoras de alimentos, bebidas y licores; dos cogeneradores de energía eléctrica; un productor de papel; tres industrias sucroquímicas; más de 50 grandes proveedores especializados; 88 empresas asociativas de trabajo y una cooperativa de trabajadores. Al *cluster* también pertenecen los organismos de apoyo propios del sector azucarero así como una amplia red de instituciones públicas y privadas que le brindan soporte. Solamente la base del conjunto, conformado por los cultivos de caña, los ingenios y las empresas de valor agregado, representó en el año 2000 el 1,4% del PIB nacional de Colombia, equivalente a 1.138 millones de dólares. En la zona, contribuye con cerca del 10% del PIB regional y 42% del PIB agrícola.

El conglomerado abastece la totalidad del mercado colombiano de azúcar y ha venido exportando una proporción creciente de su producción, sobre todo a países de la Comunidad Andina, Sri Lanka, Chile y el Caribe. Entre azúcar, papel, sucroquímicos y confitería se exportaron 316 millones de dólares en el año 2000. La evolución del *cluster* abarca todo el siglo XX y muestra cuatro fases de desarrollo: inicio, crecimiento, integración e internacionalización. En las distintas fases se pueden observar sendas estrategias de competitividad que se dieron en forma acumulativa, a partir de las iniciativas de empresas líderes y las políticas públicas que se fueron articulando en torno a ellas. El cuadro que figura a continuación resume las fases de desarrollo, los hechos externos e internos que marcaron cada etapa, las políticas públicas asociadas y las estrategias empresariales que las caracterizan.

ETAPAS DEL DESARROLLO DEL CONGLOMERADO AZUCARERO

Períodos	Hechos externos e internos	Políticas públicas	Estrategias
Etapa de inicio 1900-1925	<ul style="list-style-type: none"> - Apertura del Canal de Panamá - Primera Guerra Mundial - Alza del precio internacional del azúcar 	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción del ferrocarril Cali-Buenaventura - Desarrollo del puerto de Buenaventura - Creación del Departamento del Valle del Cauca - Carreteras Cali Bogotá, Medellín 	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción del negocio medular - Integración de cadenas de valor independientes
Etapa de crecimiento 1926-1958	<ul style="list-style-type: none"> - Emergencia económica nacional, 1925 a 1930 - Gran depresión, 1930 	<ul style="list-style-type: none"> - Adopción del modelo de sustitución de importaciones - Integración de la infraestructura de conectividad nacional - Creación de instituciones de apoyo 	<ul style="list-style-type: none"> - Progreso tecnológico - Diferenciación del negocio medular - Consolidación del poder de negociación
Etapa de integración del conglomerado 1959-1990	<ul style="list-style-type: none"> - Revolución cubana, 1959 - Asignación de cuota de exportación a los Estados Unidos - Alza del precio internacional del azúcar 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma agraria, 1966 - Adopción del modelo de sustitución de importaciones con promoción de exportaciones. - Proyecto Salvajina, 1984 	<ul style="list-style-type: none"> - Vinculación de nuevos cultivadores - Estrategia de cooperación - Integración y diversificación productiva
Etapa de apertura e internacionalización 1991 a hoy	<ul style="list-style-type: none"> - Proceso de integración andina - Ley de Preferencias Arancelarias Andinas - Sobreproducción mundial de azúcar - Crisis económica y aguda recesión en 1999 	<ul style="list-style-type: none"> - Adopción del modelo de desarrollo de economía abierta - Mecanismos de estabilización de los precios internos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de las exportaciones - Inversión en el exterior - Compromiso con el medio ambiente - Cambio del negocio medular

Fuente: Centro Nacional de Productividad (CNP), "El conglomerado del azúcar del Valle del Cauca, Colombia", *serie Desarrollo productivo*, N° 134 (LC/L.1815-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.129, 2002.

El estudio de estas realidades y trayectorias empresariales permite destacar algunos rasgos centrales de las estructuras más típicas en la región. Las características que diferencian a las configuraciones latinoamericanas de las propias de regiones más desarrolladas se encuentran, sobre todo, en la estructura de los componentes y el tipo de producto o función.

- Estructuras heterogéneas: Muchas configuraciones en América Latina tienen una estructura empresarial multipolar: coexisten empresas de varios tamaños (de micro a grande) y tipos de propiedad (privado nacional, público, subsidiarias de transnacionales).
- Productos y funciones básicos: Predominan configuraciones orientadas a productos y funciones relativamente simples o en las que se tiene una ventaja natural o heredada: recursos naturales, servicios y productos de consumo masivo en el mercado interno, procesos de ensamble dependientes de cadenas globales de producción.

Las configuraciones tienen una dinámica evolutiva propia, a partir de la cual se gestan, nacen y crecen, se enfrentan a problemas, contradicciones y conflictos, que llevan muchas veces a transformaciones y reorientaciones, y pueden madurar, estancarse y colapsar. Una lectura de los casos estudiados y conocidos permite resaltar algunas tendencias típicas de la dinámica de las configuraciones en América Latina.

- Las configuraciones características de la región son relativamente jóvenes, sobre todo en comparación con ejemplos europeos. Se encuentra muchas veces una evolución sorprendentemente rápida. En 10 o 20 años cambia —no siempre para bien— de manera radical la estructura, el tipo de especialización, los canales y formas de comercialización, el dinamismo y el mercado.
- En su génesis con frecuencia son determinantes algunos hechos fortuitos que significan la ruptura de equilibrios preexistentes en el mercado. Guerras, alguna iniciativa de política local o internacional, una inversión de gran magnitud, la desventura de algún productor dominante, la irrupción de una nueva tecnología u otro evento similar provocan la aparición de una repentina oportunidad comercial. Su aprovechamiento requiere la presencia de capacidad empresarial así como la flexibilidad del marco jurídico e institucional que permita la incursión en actividades productivas nuevas.
- Los casos estudiados en primera instancia muestran una evolución positiva y exitosa; de los posiblemente más numerosos casos “fracasados” queda, por definición, poco rastro. El primer momento de éxito es, con frecuencia, de alto dinamismo, impulsado por inversiones privadas y estrategias individuales de empresas pioneras, una clara ventaja “comparativa” o “heredada” en el mercado y un entorno político que acompaña con inversiones públicas en la creación de una infraestructura “dura” necesaria para el aumento de las escalas de producción.
- Al momento de auge le sigue la maduración, caracterizada en ocasiones por la presencia de pequeñas empresas que siguen el ejemplo de los pioneros; la instalación de empresas proveedoras de bienes y servicios; la disminución del dinamismo y de los márgenes de ganancia y, por consiguiente, la búsqueda de mayor eficiencia productiva. Pueden sobrevenir momentos de crisis por sobreinversión y saturación del mercado. En consecuencia, se adoptan estrategias de diversificación o reorientación a otros mercados o productos. Los desafíos para la política pública se multiplican; el éxito requiere de la creación de ventajas competitivas nuevas, a través de la inversión en recursos humanos, investigación y desarrollo tecnológico.
- En pocos casos logran transitar a etapas superiores en las que llegan a ocupar lugares de vanguardia a nivel mundial. Para ello, es indispensable incursionar en actividades de logística y distribución internacional; efectuar inversiones fuera de los mercados originales; invertir en la generación de conocimiento nuevo; manejar adecuadamente las complejas interrelaciones con el medio ambiente y el entorno social en que se desenvuelven.

En América Latina las configuraciones productivas muchas veces exhiben un patrón de evolución poco satisfactorio. Tienen dificultades para incorporar eslabones de mayor valor agregado y se especializan en actividades de baja productividad. Son muy pocos los que logran construir las bases que permiten sustentar ventajas competitivas superiores, para hablar en términos de Porter; son contadísimos los que se erigen en fuerzas de consideración en el concierto mundial.

Recuadro 7.4
EL CLUSTER CHILENO DEL SALMÓN^a

Etapa del cluster	Aprendizaje inicial 1978-85 de 50 ton. a 900 ton. precio: 9-10 dólar/kg.	Maduración 1986-1995 de 1350 t. a 143000 t. precio: 4-5 dólar/kg.	Globalización 1996-2003 de 150000 t. a 400000 t. precio: 2,9-4,5 dólar/kg.
Principal objetivo	Supervivencia del pez	Aumento del volumen de producción	Aumento de la productividad
Mercado de destino	Producto fresco para mercados de elite	Producto congelado principalmente a Japón	Filetes y porciones a Estados Unidos Diversificación de mercados: Japón, Estados Unidos, nichos en Europa y mercados emergentes
Canales de comercialización	Venta directa y cooperativas	Brokers, Salmoexport (emprendimiento asociativo)	Mayoristas (supermercados) Alianzas estratégicas o integración con puntos de venta minoristas
Desafío tecnológico	Piscicultura experimental, técnicas de engorde	Encadenamientos hacia atrás (piscicultura) Certificación de calidad Aumento de la escala de producción	Producción local de huevos, Encadenamientos hacia delante (procesamiento), Sistemas automatizados de control de agua, luz, etc., Vacunas y alimentación, Sustentabilidad del complejo
Políticas públicas	Regulación Transferencia de tecnología Inversión e investigación precompetitiva	Infraestructura Promoción y marketing (misiones comerciales) Innovación y desarrollo tecnológico de proveedores (jaulas, redes, alimentos)	Manejo del medio ambiente Aumento de la productividad y transferencia de tecnología (misiones tecnológicas) Biotecnología (enfermedades y manejo genético)
Tipo de firma en el cluster	Pymes	Pymes con presencia de grupos extranjeros	Empresas grandes (integración y concentración) Algunas corporaciones transnacionales
Tipo de firma proveedora	Pocas y precarias - Las firmas del cluster procuran ser autosuficientes	Tercerización (<i>outsourcing</i>) - Las firmas del cluster aumentan su profesionalidad	Pymes locales especializadas - Importante presencia de corporaciones transnacionales altamente especializadas
Externalidades	Efecto de demostración	Acceso a proveedores Alcance de masa crítica	Diseminación de buenas prácticas
Capital social	Esfuerzos públicos y privados pioneros	Asociatividad entre productores	Sistema productivo inserto en una cadena global de producción y comercialización

^a Con apenas 25 años de existencia, el cluster chileno del salmón concentra cerca del 98% de la producción nacional y del 25% de la mundial y genera más de 40.000 empleos directos e indirectos. En la actualidad el núcleo del cluster está compuesto por más de 500 centros de cultivo, 34 empresas procesadoras y cerca de 150 empresas proveedoras directas, además de alrededor de 100 empresas de bienes y servicios localizadas en la zona, cuya oferta se dirige minoritaria u ocasionalmente al cluster. Véase Montero (2004).

En cuanto al interrogante acerca de por qué las configuraciones en América Latina no exhiben con frecuencia un patrón de evolución satisfactoria, la respuesta debe buscarse, en línea con la argumentación anterior, en la insuficiente calidad e intensidad de la interacción entre las firmas. La formación de un sistema de interrelaciones entre las empresas y entre estas y su entorno económico e institucional genera ventajas competitivas que ninguna empresa podría alcanzar aisladamente (Bianchi 1997; Schmitz 1995).

Entre las ventajas que la colaboración económica con otras empresas independientes ofrece, se pueden mencionar la reducción de costos por la compra de insumos en grandes cantidades, el

acceso a mercados con grandes volúmenes de demanda (como por ejemplo exportaciones o grandes cadenas comerciales), la incorporación de tecnologías, la aceleración del proceso de aprendizaje a través del intercambio sistemático de las experiencias, de la ampliación de la red de contactos y de la especialización de los procesos productivos, entre otras.

El mercado, por otra parte, no garantiza el surgimiento espontáneo de estos sistemas de relaciones entre empresas, ya que la suma de los costos de información y de coordinación (Bianchi, 1997) y la habitual desconfianza con que los empresarios miran la posibilidad de encarar proyectos conjuntos con sus pares limitan la posibilidad de valorar los potenciales beneficios derivados de los esquemas asociativos y los costos de aprendizaje que las empresas tendrían que enfrentar para ajustar sus rutinas establecidas a los requerimientos del trabajo asociativo.

Es así como se han ido gestando diversos mecanismos de apoyo a la articulación empresarial, tanto entre grupos de empresas pequeñas y medianas (“redes horizontales”) como entre grandes empresas clientes y un conjunto de pequeños o medianos proveedores (“redes verticales”) (Dini y Stumpo, 2004). Del mismo modo, se ha impulsado la gestación y el crecimiento de las llamadas “redes territoriales”, término que designa a las actividades fomentadas por un grupo de actores económicos e institucionales de una misma localidad, orientadas al desarrollo de ventajas competitivas apropiables por parte de sus miembros (Schmitz 1995), así como la creciente participación de estos *clusters* en cadenas de valor (Pietrobelli y Rabellotti, 2004). A continuación se reseñan algunas experiencias.

1. Asociatividad entre pequeñas empresas: articulación horizontal

Los programas que se aplicaron en la región para estimular la asociatividad de las pymes comprenden un conjunto de objetivos, entre los que cabe mencionar el desarrollo de las exportaciones (PREX de Argentina, Comité de Exportaciones de PROCHILE), la modernización tecnológica (PAIDEC y PCT de CONACYT de México y FONTEC de Chile) y la mejora de la gestión empresarial (FAT, PROFO de Chile, Programa de Integración Industrial y Empresas Integradoras de México y Programas de la ONUDI en Centroamérica).

Las restricciones financieras que sufrió la política pública en los años noventa impulsaron la creciente incorporación de esquemas asociativos en los programas de fomento, como una manera de responder a la necesidad de reducir los costos operativos de los programas, al distribuir el costo fijo de las actividades de apoyo entre un número más alto de beneficiarios, aumentando su eficiencia administrativa.

Al mismo tiempo, como ya se señaló, este enfoque posibilita la generación de efectos secundarios que tienden a incrementar la eficacia de los instrumentos de política. Por un lado, las iniciativas adquieren mayor visibilidad, reduciendo los problemas de dispersión que afectan a los programas orientados a universos muy numerosos de empresas. Por otro lado, la creación de espacios de cooperación entre firmas estimula la generación de ventajas competitivas y externalidades que contribuyen a consolidar y acelerar el proceso de modernización de las empresas, y por ende agiliza la obtención de resultados de los programas (Dini, 2002).

La mayor parte de estos programas combina dos elementos: a) el otorgamiento de un subsidio no financiero —generalmente parcial y con un destino sujeto a condiciones— a fin de disminuir los costos operativos de los proyectos; b) la asistencia técnica para la articulación, mediante la contratación de profesionales cuya labor se orienta a proporcionar información y apoyo técnico para la coordinación de las actividades asociativas, con el objeto de reducir los riesgos y la desconfianza entre los participantes y, de esa forma, generar y consolidar los proyectos colectivos.

2. Pequeñas y grandes empresas: articulación vertical

En relación con las políticas de estímulo a la articulación vertical se destaca el desarrollo de programas de promoción de proveedores locales para grandes empresas, orientados a establecer relaciones de suministro de largo plazo entre empresas que van más allá de simples compras de productos estandarizados en el mercado. Pueden ser relaciones contractuales entre fabricantes y proveedores de insumos o relaciones de subcontratación de productos finales o intermedios (UNCTAD, 2001a).

Los beneficios esperados de este tipo de vinculación incluyen mayor productividad, acceso a nuevas tecnologías y prácticas organizativas, capacitación de la mano de obra no calificada y técnica, y diversificación de mercados, entre otros. Entre los instrumentos más importantes para la articulación se encuentran la creación y difusión de información comercial y la promoción de encuentros entre empresarios. Ambos instrumentos buscan superar fallas de información sobre las oportunidades disponibles en el mercado.

Cuando las grandes empresas son filiales de empresas transnacionales, los esfuerzos buscan vincular proveedores locales a programas de financiamiento de los países de origen de esas filiales o a organizaciones financieras internacionales como, por ejemplo, la Organización de Comercio Internacional de Japón (JETRO) y el BID, respectivamente.¹⁷

Muchos programas de capacitación de recursos humanos buscan facilitar la articulación entre grandes empresas y sus proveedores. Las iniciativas más avanzadas en este campo incluyen el financiamiento gubernamental para la capacitación dirigido a asociaciones de proveedores, programas de capacitación a través de grandes empresas, financiados parcialmente por el gobierno, y asistencia técnica de instituciones especializadas, como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Instituto Interamericano de Cooperación Agropecuaria (IICA) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).¹⁸

Dado que la capacidad tecnológica de los proveedores determina en gran medida su posibilidad de cumplir con las calificaciones necesarias para postular a contratos de las grandes empresas, especialmente de filiales de empresas transnacionales, algunos gobiernos han puesto en marcha políticas de escalamiento tecnológico. Los instrumentos varían desde incentivos para promover la certificación, la innovación o el desarrollo de proveedores locales hasta políticas directas para financiar la estadía de gerentes de las filiales en organizaciones del Estado para ayudar a que los proveedores mejoren su capacidad tecnológica e implementen programas de capacitación y de transferencia de tecnología como requisito de desempeño.¹⁹

3. Fomento de la articulación territorial

En el marco de la estrategia orientada a incentivar la generación de interrelaciones entre empresas, varios países de América Latina comenzaron a incorporar un enfoque de corte territorial en sus políticas de desarrollo productivo y de fomento a las pymes, con participación del sector público y del sector privado, a fin de estimular el desarrollo de capacidades competitivas en los sistemas productivos locales, que contribuyeran a disminuir las brechas socioeconómicas regionales subnacionales.

¹⁷ La JETRO aplica programas para crear y desarrollar industrias de apoyo que forman la base de cadenas productivas en varios países de América Latina. Por ejemplo, en México hay programas relacionados con las industrias automotriz y electrónica. A partir de 1993, el BID aplica un amplio programa de apoyo llamado Fondo Multilateral de Inversión. Este fondo de 1.300 millones de dólares tiene numerosos componentes, siendo uno de ellos el desarrollo de cadenas productivas (Castello, 2003).

¹⁸ La ONUDI tiene dos programas relevantes en este tema: el Programa de Subcontratación Industrial y Manejo de la Cadena de Abastecimiento y el Programa de Esfuerzos Conjuntos (*Partnership Programme*).

¹⁹ Algunas nuevas reglas internacionales multilaterales y bilaterales han limitado las opciones de política para promover encadenamientos mediante el establecimiento de condiciones para las filiales de empresas extranjeras. Al respecto, véase el capítulo 1 de este documento.

Un ejemplo de esta tendencia hacia el diseño y la ejecución locales de políticas de desarrollo productivo es la experiencia de los centros de desarrollo empresarial, creados a partir de un proyecto conjunto del BID y la Unión Industrial Argentina, con apoyo de los gobiernos locales, en 1998. Esta experiencia ha alcanzado niveles de funcionamiento muy satisfactorios, tal como surge de la evaluación realizada en CEPAL (2001a), que se incluye en el recuadro.

Recuadro 7.5

ARGENTINA: LOS CENTROS DE DESARROLLO EMPRESARIAL

La CEPAL llevó a cabo un análisis de algunas experiencias recientes de apoyo a pymes llevadas a la práctica en la Argentina, como forma de referenciamiento competitivo (benchmarking) y a fin de aportar elementos para una discusión sobre buenas prácticas y asignación de recursos. Los sujetos de análisis del trabajo de investigación fueron los centros de desarrollo empresarial (CDE) del proyecto BID-UIA con sus sedes en Mar del Plata, Rafaela y San Rafael, los que fueron comparados con otros proyectos implementados en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza.

La evaluación se realizó a partir de diez ejes de análisis: a) Misión, pertinencia y coherencia, en que se consideran aspectos de correspondencia y consistencia entre la misión, los objetivos institucionales, los instrumentos y los recursos previstos; b) Demandas y necesidades, en referencia a los mecanismos utilizados para determinar las actividades institucionales, su relación con la misión y su vinculación con los requerimientos de los potenciales usuarios; c) Cobertura de los usuarios; d) Efectividad, en referencia a los resultados logrados por los programas y las actividades puestas en marcha; e) Posicionamiento estratégico, en relación con la individualización del “espacio de actuación”, tanto desde el lado de los usuarios como en relación con las instituciones con las cuales tiene interacción política y funcional a partir de la definición de misiones y objetivos; f) Prácticas de trabajo y desarrollo y consolidación institucional; g) Credibilidad; h) Eficiencia de la operatoria, en relación con la implementación de las actividades y al manejo de recursos; i) Vocación de sustentabilidad, en la medida en que la permanencia en el tiempo esté planteada como uno de los propósitos de la misión, y j) Asistencia técnica externa.

El desempeño de los CDE resultó favorable en relación con las demás experiencias analizadas en la mayoría de los criterios de buenas prácticas utilizados, ya que en ocho de los diez ejes analizados en la metodología, los CDE tienen mejor desempeño. Las diferencias a favor más importantes correspondieron a los ejes vinculados con la asistencia técnica externa, la definición de la misión y coherencia, la vocación de autosustentabilidad y la credibilidad. Los otros ejes en que se advirtió una diferencia a favor de los CDE —aunque menor que las anteriores— fueron la institucionalidad y las prácticas de trabajo, la orientación a la demanda y las necesidades, la eficiencia en la operatoria y el nivel de cobertura. En cambio, los CDE registraron desempeños inferiores a la media de las otras experiencias en dos ejes, vinculados con la efectividad y el posicionamiento estratégico.

De manera general, surge que, entre las razones que explican el mejor desempeño relativo de los CDE, se encuentran las siguientes: 1) el puntaje es más elevado en los programas donde se registra mayor participación y actuación del sector privado empresarial en las instancias de dirección estratégica de la experiencia y donde la dirección técnica y administrativa está profesionalizada, menos expuesta y presionada por elementos políticos externos a la misma actividad de servicios; 2) los programas y las instituciones más circunscriptas respecto de su misión y especializadas en relación con el tipo de firmas atendidas tienden a tener promedios más altos que el resto; 3) la mayor especialización (o descentralización geográfica operativa) pareciera incidir positivamente en la instrumentación de buenas prácticas y en el logro de mejores resultados de desempeño, y 4) aquellos programas que han contado con financiamiento y supervisión internacional exhiben resultados promedios globales más altos, muy posiblemente por las propias exigencias y condicionantes que van unidos al financiamiento.

En México, se destaca el Programa de Integración Industrial, a partir de un esquema mixto que combina políticas orientadas al desarrollo de una región determinada, pero en el marco del incentivo a la integración de las empresas locales en cadenas productivas, tema sobre el que volveremos más adelante. Con arreglo a este programa, cuyo financiamiento es público y privado, se han constituido cuatro proyectos de integración: el Centro de Desarrollo de Proveedores de la Industria Maquiladora de Chihuahua (CEDEP), el Centro de Desarrollo de Proveedores de la Industria Electrónica de Jalisco (CADELEC), el Centro de Apoyo al sector cuero y calzado de León (INMODA) y el centro de apoyo al sector de tejido de punto de Moroleón (MODITEC).²⁰

Otras experiencias de promoción del desarrollo económico a nivel subnacional, también puestas en práctica en México, son las de los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua y Querétaro, que promovieron el desarrollo de infraestructura para las actividades industriales e

²⁰ El financiamiento del programa se integra con recursos que provienen por partes iguales de los empresarios beneficiarios, los gobiernos locales y el programa PNUD/CONCAMIN.

instrumentaron una agresiva estrategia de atracción de inversiones mediante incentivos fiscales, oferta de terrenos a precios por debajo de los de mercado, reducción o eliminación de costos de servicios públicos, capacitación de personal y facilitación de negociaciones con organizaciones sindicales (Woo, 2003). Esta estrategia generó ventajas que, en parte, explican el crecimiento económico experimentado por esos estados.²¹

En Bolivia, desde 1998, todas las prefecturas departamentales cuentan con una dirección responsable de la promoción y el apoyo al desarrollo productivo en cada departamento. Las prefecturas departamentales tienen un servicio agropecuario (SEDAG), cuya misión es mejorar la producción y la productividad agropecuaria y forestal. Se han asignado recursos financieros a los gobiernos municipales para proyectos productivos y se han precisado y ampliado sus competencias en temas de promoción económica municipal.²²

En Ecuador, cabe mencionar el rol de las agencias para el desarrollo empresarial (ADES) que, mediante instrumentos de apoyo y ventanillas únicas, generan fuentes alternativas de financiamiento y de soporte al emprendedor de nuevos negocios, en acciones tales como constitución de sociedades, obtención de registros, capacitación, acceso a capital de riesgo y microcréditos, y un sistema de apoyo y asesoría permanente por parte del gobierno y de las universidades. Su promoción se inscribe en la Agenda Nacional de Competitividad del Ecuador, que pone énfasis en el trabajo con las micro, pequeñas y medianas empresas, como alternativas para generar empleo.²³

Un balance del mosaico de iniciativas locales en América Latina indica que:

- i) Hay una creciente incorporación de las variables territoriales y locales en los temas de fomento productivo, en parte impulsada por los propios gobiernos locales, debido al convencimiento de que, territorialmente, se puede lograr mejor coordinación, efectividad y orientación estratégica y sistémica de los instrumentos y programas. Sin embargo, subsiste una gran dispersión y muchas veces superposición de iniciativas, lo cual es demostrativo de las dificultades que prevalecen en el ámbito de la coordinación de las políticas.
- ii) Este proceso ha tenido lugar a pesar de las deficiencias de las capacidades institucionales locales y su falta de experiencia sobre temas del desarrollo productivo. En la década pasada se crearon muchas instituciones, programas e instrumentos de fomento productivo local, que, probablemente, vayan reestructurándose y fusionándose en los años próximos en busca de mayor profesionalidad y calidad en los servicios. La falta de evaluación de los resultados obtenidos dificulta un análisis más exhaustivo del balance entre acciones e iniciativas locales e instrumentos de índole nacional.
- iii) Los programas e instrumentos no siempre cuentan con los recursos necesarios para su operación. En algunos países parece haber más intenciones que acciones; si bien el desarrollo productivo local está presente en los planes de gobierno, se refleja poco en los presupuestos. Una forma de eludir este problema, al menos parcialmente, es sumar al sector privado y a los organismos internacionales de crédito como fuentes de recursos financieros, enfoque utilizado en algunos casos con bastante éxito.

²¹ En 2000, las secretarías de desarrollo económico de nueve estados mexicanos formaron el Grupo Económico de la Región Centro Occidente (GERCO). Al año siguiente acordaron promover el Programa de Fortalecimiento de Encadenamientos Productivos, cuyo objetivo es mejorar la competitividad de los encadenamientos productivos de esa región, promoviendo el desarrollo local y el desarrollo de una economía más articulada entre esos estados.

²² Ley del Diálogo Nacional, del 31 de julio de 2001.

²³ Algunas provincias, como Pichincha, han desarrollado una Agenda Provincial de Producción y Competitividad, en cuyo marco se ha promovido un programa integral de competitividad para los sectores agropecuario, industrial y de comercialización, apoyado en un programa especial de financiamiento. Las instituciones más importantes para la aplicación de esta iniciativa son los centros de gestión empresarial y el Banco Provincial de Desarrollo. En enero de 2002 se inauguró el proyecto piloto "Loja competitiva", que se ha extendido a siete provincias fronterizas (Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Napo, Morona Santiago y El Oro).

- iv) El fomento productivo en el ámbito local tiene creciente legitimidad pública pero aún es limitado el compromiso de los gobiernos con los procesos de descentralización. Sin un compromiso político duradero, los esfuerzos aislados desde los territorios no serán suficientes para implementar estrategias con impacto nacional.

La estrategia de inducir la conformación de complejos productivos no es exclusiva de regiones de alto desarrollo tecnológico, tecnologías de la información o sofisticados productos electrónicos. En las regiones más retrasadas, esta estrategia puede poner en movimiento un conjunto de elementos, como la movilización y utilización de recursos locales de baja productividad, tanto naturales como humanos y financieros y la disminución de las barreras a la entrada originadas en los niveles de inversión en vista de los riesgos, que no podrían ponerse en marcha sobre la base de intentos aislados y no sistémicos. Un ejemplo interesante, en este sentido, es el del *cluster* peruano de la alpaca, que se describe en el recuadro 7.6.

Recuadro 7.6
EL CLUSTER PERUANO DE LA ALPACA

El éxito de este *cluster* se asienta en una serie de factores que incluyen el hecho de que se basa en una cultura productiva de la actividad preexistente, dispone de un mercado exigente, tiene gran impacto social, está integrado verticalmente y horizontalmente, tiene más de un subproducto y existe voluntad política gubernamental para impulsar la actividad. El *cluster* de la alpaca se concentra en los departamentos de Puno, Cusco y Arequipa. Mientras que las dos primeras localidades se dedican básicamente a la cría, en Arequipa se encuentra el centro principal de la industria de hilados y textiles de alpaca.

La cadena productiva principal está compuesta por las siguientes fases: a) Ganadería, caracterizada por un gran número de pequeños y medianos productores, dedicados a la crianza de forma pastoril. La esquila de las alpacas se hace artesanalmente en las mismas unidades agropecuarias por los pequeños criadores, que esquilan y mezclan las diferentes fibras sin considerar grosor y calidad; b) Hilandería, en la que intervienen las grandes y medianas empresas dedicadas a la elaboración de hilados de tipo industrial e hilos semiprocesados (*tops*) para el consumo interno y para exportación; c) Tejidos y prendas, compuesta por varias empresas (grandes y medianas) dedicadas a la elaboración de prendas tejidas de forma industrial para la exportación. Las mayores exportadoras de prendas de alpaca son los grupos industriales de hilados y tops. Existen varias pequeñas empresas artesanales que fabrican tejidos y prendas de vestir para uso local y para el turismo. Otras actividades económicas de importancia secundaria dentro del *cluster* y derivadas de la cadena principal son las relacionadas con el consumo de carne de alpaca, las pieles de alpaca y la exportación de camélidos en pie.

Entre los servicios de apoyo públicos y privados a las empresas centrales del *cluster*, se encuentran: a) algunas iniciativas de investigación enfocadas hacia el desarrollo genético de los camélidos, que buscan principalmente la producción de una fibra de mejor calidad, cuyos resultados no han sido muy difundidos; b) infraestructura vial pública en la zona sur del Perú, donde se concentra la crianza de camélidos y la industrialización de su fibra, en particular orientada a mejorar el acceso a puertos y aeropuertos en esta zona, y c) crédito rural, que ha sido muy reducido después del cierre de la Banca de Fomento, aun a pesar del surgimiento de otras instituciones financieras orientadas a los pequeños productores agrícolas.

Cerca de un 85% de la producción de alpacas proviene de pequeños productores, algunos con parcelas menores de 5 ha, en las que crían hatos de 50 animales o menos, y otros organizados en comunidades campesinas. Los pequeños productores enfrentan una seria limitación de escala, habida cuenta que, de acuerdo con la Asociación Internacional de la Alpaca (AIA), el número mínimo de un hato para que la crianza sea rentable en términos empresariales es de 2000 cabezas. Los medianos productores generan cerca del 10% de la producción. Hay también algunas empresas privadas dedicadas a la cría de alpacas en forma pastoril; son pocas y su producción no supera el 5% del total nacional.

En relación con el procesamiento de fibra de camélidos, la industria arequipeña es la que está más avanzada, gracias a las ventajas comparativas de su ubicación geográfica y la amplia experiencia desarrollada en los últimos 50 años. Muestra de su competitividad es que algunos pequeños productores de fibra de alpaca de los Estados Unidos traen su fibra hasta Arequipa para procesarla en sus plantas textiles, porque de esa forma evitan los inconvenientes derivados de la adecuación del proceso productivo a las especificaciones propias de la fibra de alpaca en las industrias que procesan lana de ovino en su país.

Existe una considerable cantidad de instituciones públicas y de organizaciones privadas que apoyan alguna de las etapas de la cadena agroindustrial de la fibra de Alpaca. Entre las instituciones públicas que brindan apoyos más directos al *cluster* de alpaca, la mayoría de las cuales se ha concentrado principalmente en la asistencia a los pequeños criadores, se encuentran: el Consejo Nacional de Camélidos, organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura encargado de promover, asesorar y supervisar el desarrollo, la conservación, el manejo y el mejoramiento de los camélidos y sus híbridos, y el Centro de Innovación Tecnológica especializado en la alpaca, instituto de innovación tecnológica y de formación especializada que busca contribuir a elevar la competitividad de las actividades basadas en la cría de la alpaca y el aprovechamiento de sus productos mediante la diferenciación de productos, la mejora de los diseños,

la calidad de la fibra, el tejido y la confección. Cabe señalar que la dispersión geográfica de los productores ha dificultado la labor de esas organizaciones y ha limitado el impacto de sus resultados.

Entre las organizaciones privadas que promueven el *cluster* de la alpaca se encuentran las asociaciones de productores, como la AIA, que agrupa a las industrias y a algunos criadores dedicados a la producción, el procesamiento y la comercialización de la fibra de alpaca, llama y otros camélidos, y la Sociedad Peruana de Alpacas Registradas, la Sociedad Nacional de Criadores de Vicuña, asociación civil sin fines de lucro, creada para representar a las comunidades campesinas en cuyos territorios habita la vicuña y cuyo fin es proteger, conservar, manejar y aprovechar organizada y racionalmente los recursos de la vicuña y el guanaco, el Grupo Especialista en Camélidos Sudamericanos, orientado a la investigación, la protección y el aprovechamiento sustentable de los camélidos silvestres, y el Refuerzo Institucional de Organizaciones de Productores y Organizaciones Intermedias de la Cooperación Canadiense, dedicado a apoyar organizaciones no gubernamentales que promueven el desarrollo de las actividades de pequeños y medianos productores de alpaca.

Fuente: Esteban R. Brenes y otros, *El cluster de los camélidos en Perú: diagnóstico competitivo y recomendaciones estratégicas*.

4. Fomento de la gestión estratégica en *clusters* o conglomerados productivos

Desde la perspectiva de la política pública, en las publicaciones sobre la materia no sólo se reconoce un desplazamiento del eje de atención de las firmas individuales a conjuntos de empresas o *clusters*, sino que se identifica una serie de ventajas en la eficiencia de la implementación de acciones basadas en recursos públicos cuando se atiende a las demandas de agrupamientos y complejos productivos.

Por un lado, estos sistemas productivos brindan un mejor marco para diseñar y organizar la prestación de servicios y canalizar instrumentos de apoyo, dado que se dirigen a necesidades colectivas y se concentran en requerimientos interdependientes. Por otro lado, la atención de las necesidades de un complejo productivo indirectamente implica operar sobre las ventajas territoriales, dado que en el funcionamiento del *cluster* ambas dimensiones (sector-territorio) actúan sistémica e interrelacionadamente.²⁴

La promoción de la articulación empresarial y productiva constituye el desafío central de una política de tramas, aglomeraciones o *clusters*. Esta política no pertenece, por lo tanto, a un ámbito diferente e independiente de las otras (financiamiento, capacitación o innovación); por el contrario, la política de *cluster* es la articulación de todas ellas entre sí y con las estrategias competitivas privadas.

El cuadro 7.3 es ilustrativo de la multiplicidad de iniciativas, proyectos y programas que se inscriben en la exploración de formas de intervención en la gestión estratégica de conglomerados productivos. Los ejemplos se han escogido prácticamente al azar y su mención no implica un juicio de valor por parte de la CEPAL. Como estos, existen sin duda centenares de proyectos en América Latina.

Además, la Secretaría de la CEPAL tiene alguna experiencia propia en el diseño y la ejecución de este tipo de proyectos. En efecto, con apoyo de organismos internacionales como el IDRC de Canadá y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, se trabajó en apoyo del diseño de los programas territoriales integrados en Chile, en particular en relación con el *cluster* minero en la región de Antofagasta y el *cluster* turístico en la región de Aysén. A su vez, se colaboró con el Gobierno de Colombia en la concepción de su política nacional de productividad y competitividad, en especial con referencia a la política de *clusters*.

²⁴ Un ejemplo típico en este sentido son los programas de recalificación laboral que, al tiempo que atienden los nuevos requerimientos de mano de obra, representan una mejora del conjunto de los recursos humanos y de la interacción con las instituciones involucradas.

Cuadro 7.3
**EJEMPLOS DE POLÍTICAS DE GESTIÓN ESTRATÉGICA
 EN CONGLOMERADOS PRODUCTIVOS**

Origen de la iniciativa	Nombre del proyecto	Institución
Institución Financiera Internacional	Programa Andino de Competitividad	Corporación Andina de Fomento
Organismo Internacional	CADIAC	IICA
Gobierno Nacional	Foro de Competitividad y Red Colombia Compite	Distintos organismos Presidente de la República
Gobierno Local	Programa Territorial Integrado	CORFO, Chile
Asociación Empresarial	Consejos Estatales de Competitividad	Varios Gobiernos Estatales en México
Alianzas público-privadas	Cresce Minas	Federación de Industrias de Minas Gerais
Universidad	Fondo para la Investigación y el Mejoramiento de la Competitividad	FIM-Competitividad, Venezuela
Comercial	Pesquisa en Cadeias Produtivas	Universidad Federal de Rio de Janeiro
	Geranegocio	Geranegocio, Brasil

5. Hacia un balance de las iniciativas de articulación

El conjunto de iniciativas que buscan crear una capacidad de articulación estratégica entre agentes interesados en mejorar la productividad de determinada actividad económica en determinado lugar geográfico abarca fácilmente más de 100 experiencias en los últimos seis años en América Latina. Aun cuando, en general, éstas han sido poco estudiadas, es posible realizar las siguientes consideraciones:

- i) Las iniciativas funcionan mejor en la medida en que se enfocan hacia un problema u oportunidad percibida por muchos interesados y que no puede enfrentarse con la iniciativa aislada de una persona, empresa u organización. Las iniciativas tienden a estancarse cuando nacen de una posición apenas normativa o esperan los resultados de un diagnóstico detallado.
- ii) La solución al problema percibido es resultado de procesos de planificación participativa; las iniciativas que nacen con una proposición preconcebida suelen quedarse en soluciones puntuales de corto plazo.
- iii) Más importante que la calidad de la solución o de la iniciativa es la calidad del proceso. En la medida en que el proceso sea abierto, no excluyente y transparente, se convierte en fuente de aprendizaje que permitirá mejorar las proposiciones o iniciativas adoptadas.
- iv) Las iniciativas tienen que ser “propiedad” de los interesados y desarrollarse bajo su liderazgo. Las iniciativas que son impulsadas principalmente por consultores o instituciones externas de financiamiento suelen no ser sostenibles en el tiempo.
- v) Invariablemente en los proyectos exitosos se reconoce que los actores tienen intereses y objetivos dependientes unos de otros. Los proyectos bien logrados producen una visión estratégica compartida y una identidad colectiva.
- vi) Los procesos suponen un alto nivel de gestión y los modelos no son fácilmente replicables. Conducir procesos de planificación estratégica participativa parece ser un arte aún no totalmente comprendido en el plano racional, que depende inclusive de cuestiones subjetivas que afectan los procesos de interacción (“química”) entre individuos, principalmente líderes de iniciativas compartidas.

III. La visión de conjunto

En el pasado reciente los países de América Latina y el Caribe han experimentado una gran variedad de políticas de fortalecimiento empresarial cuyos alcances, resultados e impactos no han sido aún suficientemente estudiados y cuyas características han dependido, en general, del nivel de desarrollo y la capacidad de liderazgo público-privado en cada país o territorio. Aunque el universo de esas políticas es vasto y el marco conceptual y la visión estratégica de los modelos de intervención no están del todo definidos, las iniciativas llevadas a la práctica pueden enmarcarse dentro del concepto clave de la articulación.²⁵

Las experiencias de articulación encuentran su principal justificación, no siempre explícita, en el argumento de que la interacción entre empresas estimula el aprendizaje, disminuye costos de transacción y, por ende, acelera el crecimiento de la productividad. Similar justificación tienen los programas orientados a mejorar la articulación entre empresas y organizaciones de apoyo, notablemente en los ámbitos de formación de recursos humanos y de investigación y desarrollo tecnológico, así como las políticas de articulación de empresas con el mercado, como pueden ser las de promoción de exportaciones y otras orientadas a mercados internos.

La articulación de las políticas y sus instrumentos entre sí constituye un desafío de coordinación y eficiente asignación de recursos, al considerar la gran cantidad de organismos potencialmente involucrados, la diversidad de temas incluidos y las restricciones financieras que enfrentan los presupuestos públicos. Es necesaria la articulación entre los niveles local, intermedio (es decir, de estados en los países federales o provincias, regiones y departamentos en países unitarios) y nacional, así como entre dependencias de los gobiernos (economía, ciencia y tecnología, educación, trabajo, etc.) y entre estos y los organismos internacionales, que frecuentemente son una fuente importante de financiamiento y asistencia técnica.

Finalmente, en todos los casos se requiere, además, de una alta coordinación y complementariedad entre las esferas pública y la privada. Se trata, en definitiva, de una forma distinta de concebir, diseñar e implementar políticas, que se distingue no sólo por su orientación a mercados abiertos, sino también porque son concebidas en el marco de la institucionalidad democrática.

²⁵ Todos los países experimentan con estrategias y programas. Así, el Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior de Brasil ha identificado al menos 200 programas y fondos de apoyo al sector productivo existentes en ministerios y organismos especializados a nivel federal, al tiempo que existe un número similar a nivel de estados. En Chile, el número de programas y proyectos de fomento encarados por organismos gubernamentales bordea los 100, mientras en México se han identificado más de 150 programas orientados a esos fines (MDIC, 2001; Silva y Sandoval, 2003; Villagómez, 2003).