

Coordinador
Félix Mitnik

Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Herramientas para el desarrollo territorial.



Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales

Herramientas para el desarrollo territorial

MITNIK, F.: Coordinador

Políticas y programas de desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Heterogeneidad de demandas. Diversidad de respuestas. 2011.
313 páginas

ISBN: 978-987-28714-0-6

Este libro se imprimió en los talleres gráficos de Editorial Copiar en Octubre de 2012.

Se permite la reproducción total o parcial citando la fuente.

Cadenas productivas / Clusters / Redes empresariales / Competitividad / Acción colectiva / Economías externas locales / Eficiencia colectiva / Evaluación / Monitoreo

ÍNDICE

Reconocimientos	7
De qué trata esta obra	9
PRIMERA PARTE: ASPECTOS CONCEPTUALES	15
1 El contexto global y nacional	17
Cambios en el contexto global	17
El contexto nacional	29
2 Acordando significados	39
Cadena productiva y cadena de valor	39
Clusters	49
3 Competitividad y mejora competitiva	57
Competitividad de empresas individuales	57
Competitividad de clusters	62
Competitividad de cadenas de valor	70
Competitividad sistémica	74
4 Políticas de estímulo a la competitividad	79
Utilizando el pasado para comprender el presente	79
Las principales destinatarias de las políticas	85
Justificación y resultados de las políticas	93
¿Políticas públicas de mayor impacto?	99
Las empresas en el marco de los territorios	104
SEGUNDA PARTE: LA EXPERIENCIA	109
5 Diagnóstico, diseño y principios de ejecución	115
Diagnóstico	115
El diseño conceptual	119
El diseño operativo	123

6	La ejecución en sectores urbanos	143
	Un entorno comparativamente favorable para la industria	143
	Cluster de fabricantes de hardware	147
	Cluster de fabricantes de software	155
	Cluster de la madera	164
7	La ejecución en sectores rurales	175
	Sector fruti hortícola: red de productores de aromáticas	176
	Sector fruti hortícola: red de productores orgánicos	180
	Cadena olivícola	184
	Cadena caprina	189
8	Monitoreo y evaluación de impacto	199
	Monitoreo y evaluación: dos conceptos diferentes	199
	Un sistema común a una familia de proyectos piloto	201
	Fortalezas y debilidades del SCM	205
	¿Tuvo impacto económico la inversión realizada?	211
9	¿Una metodología sostenible y transferible?	219
	Sostenibilidad	220
	Transferencia a otros sectores	224
	Transferencia a otros contextos	229
	La transferencia a las políticas públicas	235
TERCERA PARTE: APRENDIENDO A APRENDER		237
10	Reconstruyendo la trama asociativa	239
	Breves aspectos conceptuales	240
	La extensión de las relaciones entre las empresas	244
	Alcance y profundidad de las relaciones entre las empresas	252
	Sostenibilidad: el futuro de las redes de cooperación	267
	Síntesis y reflexiones finales	277
Comentario final. Pensamiento divergente y desarrollo territorial		287

Anexo I: Externalidades y economías externas: una distinción sutil	290
Anexo II: Cálculo de los beneficios de cada actividad	291
Consideraciones generales	291
Formalización de la tenencia de la tierra en la cadena caprina	292
Asistencia técnica en la cadena olivícola	294
Conformación de la Red de Comercio Justo de la cadena caprina	295
Participación en ferias y rondas de negocios en el cluster de software	296
Anexo III: Cálculo de la inversión por actividad	297
Apropiación de costos del coordinador	297
Apropiación de costos de la unidad coordinadora	299
Anexo IV: Algunas variables del ARS	300
Bibliografía citada	303

RECONOCIMIENTOS

En este libro, destinado a diseñadores, ejecutores y evaluadores de políticas y programas de desarrollo de clusters, cadenas productivas y redes empresariales integradas por micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs), se efectúa una revisión de los aprendizajes realizados como resultado de la ejecución del “Programa de Desarrollo de Cadenas Productivas en la Provincia de Córdoba”.

El Programa fue financiado parcialmente por una donación del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) que administra el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Formó parte de una familia de Proyectos de Integración Productiva (PIP) que se ejecutaron en diversos países de Latinoamérica.

También fue financiado por contrapartes locales entre las que se destacan la Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC), la Agencia Córdoba Ciencia (ACC), la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba (CACEC), el Ministerio de Producción y Trabajo de la Provincia de Córdoba y la Subsecretaría de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Córdoba. La ejecución fue responsabilidad de ADEC.

El diagnóstico y diseño fue coordinado por Danielle Mazzonis y Paolo Rosso. En la fase de diagnóstico cooperaron con el trabajo de campo y con la discusión de aspectos estratégicos Mónica Oliber, Sonia Roiter, Félix Mitnik, Martín Dellavedova y Nora Lis Cavuoto. Tanto en la etapa previa como en la fase de diseño conceptual y operativo participaron Pablo Angelelli, Bibiana Vazquez, Carlos Sampaio-Costa, Karen Pienknagura, Juan Antonio Buzio, Haydemar Cova y Héctor Castello.

La supervisión de la ejecución estuvo a cargo de Héctor Castello, especialista sectorial FOMIN en Argentina, quien, consustanciado con las implicancias de una prueba piloto, acompañó el análisis de diversos ajustes operativos originados en los continuos aprendizajes que se generaban como consecuencia de la implementación del Programa. La coordinación de la familia PIP estuvo a cargo de Claudio Cortellese, del FOMIN, quien, entre otras acciones, implementó una estrategia de intercambio de experiencias entre proyectos que contribuyó de manera significativa al aprendizaje. Sin estos dos apoyos la experiencia no habría llegado a feliz término y esta obra no se hubiese producido.

Tampoco hubiese sido posible llevar adelante una ejecución acorde a las demandas estratégicas de Córdoba sin la cooperación de los miembros del Comité Directivo, integra-

do por Carlos Peludero (ADEC), Carlos Debandi (ACC) y Ercole Felippa (CACEC). En el plano operativo, central para concretar los objetivos y alcanzar las metas de un proyecto, es necesario reconocer la constante tarea del Comité de Control de Gestión que supervisó la ejecución y que, en muchas ocasiones, se involucró directamente en la misma. En ese Comité participaron Ricardo Orchansky durante los cuatro años que duró el Programa, Ricardo Gambero y Daniel Salum durante los dos primeros años de ejecución, Tarcisio Ducoin en el primer año y, en los dos últimos años Jorge Pellicci y Andrés Laso. El vicepresidente primero de ADEC durante la mayor parte de la ejecución, Hugo Paladini, apoyó la actividad del Programa y participó de diversas actividades. Lo mismo ocurrió con Omar Pellisa, quién ejerció la vicepresidencia de la entidad durante la última fase de ejecución.

También son acreedores a un importante reconocimiento los consultores externos Danielle Mazzonis, Marco Dini, Mariangélica Vega y Enrique Román, que brindaron asesoramiento durante la ejecución.

El Programa no se habría podido llevar adelante si no fuese por el compromiso con la tarea y por los permanentes aportes al esfuerzo colectivo de generación de conocimiento del equipo de consultores del Programa. El mismo estuvo integrado, en diferentes épocas y por diferentes períodos, por Eduardo Beelli, Martín Dellavedova, Eduardo Di Leonardo, Luciano Donadi, Lorena Gasser, Manuel Hocsman, Cecilia Magnano, César Martinelli, Mariangela Petruzzi, David Rubin, Juan Saffe, Javier Scheibengraff, Lidia Strasorier, César Torres, Ramiro Gálvez y Andrea Vera. El director del Programa fue Félix Mitnik.

Los autores de los diferentes capítulos de esta obra - que recoge los aprendizajes realizados - han sido Andrés Matta, Cecilia Magnano, Félix Mitnik, Juan Saffe y César Torres. Realizaron revisiones parciales o totales que desembocaron en diversos aportes conceptuales Juan Manuel Andrés, Francisco Albuquerque y Pablo Costamagna.

Se señala, finalmente, la influencia que han tenido sobre el marco teórico que se resume en los cuatro capítulos introductorios las publicaciones en la temática de Francisco Albuquerque y Marco Dini, que se mencionan en la bibliografía.

La responsabilidad por los conceptos vertidos es exclusivamente de los autores.

DE QUÉ TRATA ESTA OBRA

En esta obra se analiza el “Programa de Desarrollo de Cadenas Productivas en la Provincia de Córdoba”, un proyecto piloto cuyo objetivo fue contribuir a mejorar la competitividad de micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) de la Provincia de Córdoba, Argentina. La estrategia de intervención se basó en el apoyo a la consolidación o modernización operativa y estratégica de empresas pertenecientes a cadenas productivas, clusters y redes empresariales seleccionadas por su relevancia regional y por la existencia de vocación asociativa por parte de las firmas que los integraban. Esa estrategia forma parte actualmente de programas de desarrollo territorial de naturaleza integral (en los que, entre otros factores, el empleo de calidad y la sostenibilidad ambiental ocupan un lugar de similar o mayor importancia que el desarrollo económico).

El Programa que se analiza se ejecutó desde julio de 2003 hasta octubre de 2007. Formó parte de una familia de Proyectos de Integración Productiva (PIP) que se desarrollaron en diversos países de Latinoamérica con el objetivo de promover la competitividad de las firmas pequeñas. El elemento distintivo de estos proyectos fue que se basaron en esquemas de cooperación entre empresas, y entre éstas e instituciones públicas y privadas. En el caso que se analiza, el objetivo fue contribuir a mejorar la competitividad de MiPyMEs de la provincia de Córdoba pertenecientes a cadenas productivas, clusters o redes empresariales de los sectores de tecnologías de información y comunicaciones (hardware y software), muebles y otros productos de madera y productos regionales (sectores caprino, olivícola y frutihortícola). La metodología de intervención prevista fue la promoción de acciones colectivas como herramienta para mejorar la competitividad sectorial. Durante la ejecución se definieron y ejecutaron alrededor de 200 actividades que habían sido identificadas por los destinatarios como relevantes en la búsqueda de un incremento de competitividad.

El financiamiento se integró parcialmente mediante una donación del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) que administra el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y parcialmente por contrapartes locales entre las que se destaca, por su rol de responsable de la ejecución, la Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC). En su rol de ejecutora fue apoyada por la Agencia Córdoba Ciencia (ACC), la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba (CACEC), el Ministerio de Producción y Trabajo de la Provincia de Córdoba y la Subsecretaría de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Córdoba. Durante la operación del Programa se fue conformando, además, una red institucional densa integrada por 17 entidades académicas, 9 organismos de cooperación internacional, 8 instituciones educativas, 17 instituciones empresa-

rias, 20 organizaciones de la sociedad civil, 44 entidades gubernamentales y 3 entidades profesionales.

La entidad ejecutora es el resultado del inicio, a principios de los años '90 en Argentina, de un movimiento orientado a que los gobiernos municipales estuvieran presentes en la generación de estrategias e instrumentos de apoyo al crecimiento del sector productivo local. A partir de esa fecha se fueron gestando también un número todavía acotado de alianzas locales que se basaron en una estrategia de trabajo conjunto entre sectores productivos y gobiernos locales. Se fue logrando paulatinamente, mediante este mecanismo, la definición y ejecución de políticas de desarrollo a nivel local y regional en las que cooperaban el sector público, el sector privado, el sistema científico tecnológico y el de formación profesional. En el clima dado por el surgimiento de esta nueva estrategia nace la ADEC, cuyo objetivo es promover el desarrollo económico y social de la micro región del Gran Córdoba articulando el accionar privado con el del sector público.

Las entidades socias de ADEC representan la mayor parte del producto bruto geográfico de la provincia (está integrada por 20 cámaras empresarias, la Bolsa de Comercio, el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Córdoba y la Municipalidad de Córdoba). Coherente con su origen, la estrategia de ADEC es la de mantener abierto un ámbito de diálogo permanente y de coordinación de acciones entre el sector privado y el sector público.

Tanto el FOMIN como la ADEC consideraron que podría ser de utilidad hacer conocer los aprendizajes que la experiencia del Programa de Desarrollo de Cadenas Productivas ha generado. La idea no es realizar una difusión orientada a promover la adopción de las mismas estrategias, tal como se utilizaron, sino la de realizar una modesta contribución a la discusión acerca de factores que podrían maximizar las probabilidades de éxito de intervenciones similares. El énfasis está centrado, en consecuencia, en la ejecución de un programa. Es por ello que en la revisión de la teoría que se realiza en los primeros capítulos tiene preponderancia la simplicidad propia de un texto introductorio. Esa simplificación determina que sólo se examinen con mayor detalle aspectos conceptuales de interés para el análisis de la experiencia.

El factor distintivo del enfoque de este libro es que considera a la ejecución como un trabajo experimental que debe producir conocimiento local sobre la base de un análisis multidisciplinario de resultados, avances y retrocesos (sustentado, a su vez, en información cuantitativa y cualitativa de calidad). Dicha ejecución se basó en catorce principios cuya adaptación a otros contextos sería interesante intentar. Se reitera que esa potencial transferencia debería ser motivo de análisis y experimentación ya que, como se señala en la obra, "no hay reglas suficientemente poderosas en la vida de los países y las sociedades que garanticen que una determinada acción producirá siempre el mismo efecto". El reduccionismo cartesiano para el que el conocimiento completo de las causas implica un conocimiento completo de las consecuencias, pese a que ha permitido avances teóricos de importancia tanto en las ciencias duras como en las ciencias sociales, es aplicable de manera muy limitada a la realidad con la que deben convivir estas últimas (ya que ope-

ran con fenómenos complejos, en los que intervienen múltiples variables y el control sobre las consecuencias de las acciones es reducido). La decisión acerca de si alguna de las estrategias que se presentan puede ser transferida debería basarse en el conocimiento de la realidad del territorio. Entre los aspectos a considerar podrían estar su historia, la densidad y complejidad de la trama institucional, el contexto socioeconómico, el liderazgo local, la escala de la intervención, la motivación de los actores, los objetivos propuestos y la vocación de los actores por conformar alianzas.

Los destinatarios

Como resultado de lo expuesto el libro no está pensado para quienes tengan intereses académicos en la temática sino para quienes, sobre la base de elementos básicos de la teoría, desean conocer una alternativa de organización, ejecución y evaluación de programas de desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales entre Mi-PyMEs que conduzca a la progresiva generación de conocimiento desde lo local. Sus destinatarios son quienes, desde la esfera pública, privada o de organizaciones sociales desean obtener una visión de la metodología de intervención, la estrategia de gestión del conocimiento, la sostenibilidad y la transferencia de resultados de un programa de desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Entre los potenciales destinatarios se incluyen diseñadores, ejecutores y evaluadores de políticas y programas de desarrollo empresarial, empresarios, sindicalistas, docentes especializados en educación para el trabajo y la formación profesional y ciudadanos interesados en contribuir al desarrollo económico y social del territorio en el que habitan.

Se trata, en suma de una obra destinada, fundamentalmente, a quienes conciben al desarrollo empresarial como un proceso intrínsecamente vinculado a una estrategia de desarrollo territorial (que trabaja sobre los factores productivos locales y en particular sobre las MiPyMEs, a fin de que éstas logren niveles de productividad que les permitan ser competitivas). En ese esquema la competitividad de las pequeñas empresas se podría lograr con mayor facilidad si éstas trabajan de manera asociativa (cooperando sin dejar de competir), si existe un entorno innovador, si se cuenta con un contexto en el que el capital social y las instituciones sirvan de base al proceso de desarrollo y en el que la actividad emprendedora tenga una elevada valoración social.

La capacidad para la innovación y el liderazgo (que puede ser suministrada parcialmente por la educación y parcialmente depende de la personalidad y de las condiciones del contexto) es, desde la perspectiva de este libro, una de las claves para lograr, en un adecuado entorno macroeconómico, el desarrollo territorial. El rol del sistema educativo en el logro de los objetivos expuestos es central.

La organización

A fin de que esta obra de divulgación sea útil para una aproximación al tema de políticas y programas de desarrollo de cadenas, clusters y redes empresariales se la ha dividido en tres partes: “aspectos conceptuales”, “la experiencia” y “aprendiendo a aprender”.

En “aspectos conceptuales”, que consta de cuatro capítulos, se presentan de manera sintética los principales conceptos que se utilizaron durante la ejecución. En “la experiencia”, que abarca cinco capítulos, se presenta el diagnóstico, el diseño, los principios que guiaron a la ejecución, las actividades realizadas durante dicha ejecución, el monitoreo, el impacto, la reconstrucción de la trama asociativa, la sostenibilidad y la transferibilidad de la estrategia de intervención. En “aprendiendo a aprender” se analizan los resultados alcanzados al desarrollar una metodología de análisis del capital social y su evolución a lo largo del Programa. La referida metodología formó parte de una tesis doctoral que, por un convenio establecido con la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, utilizó dos de los clusters que participaron en el Programa como sujeto de estudio.

El primer capítulo analiza el contexto global en el que se desarrolló el Programa y las consecuencias sobre aspectos tales como la aparición de barreras a la entrada en los sectores modernos de la economía (dadas por la mayor o menor incorporación de las empresas a la sociedad del conocimiento y la información), la importancia asignada a las competencias transversales del personal y la creciente relevancia que adquieren tanto el trabajo en red (en el interior de las firmas y en los vínculos de las mismas con otras firmas) como la cooepetencia entre empresas (cooperar sin dejar de competir). También se realiza una breve descripción del contexto nacional en lo que hace a la industria, las economías regionales, el entorno político institucional y las alianzas público privadas.

En el segundo capítulo se definen, en apretada síntesis, las cadenas productivas, una forma habitual de representar la manera en que se organiza la producción agropecuaria e industrial. Se analiza también la cadena de valor haciendo referencia a los dos ámbitos diferentes en que se usa el concepto: las actividades que, dentro de los límites de una firma, agregan valor al producto final y el valor generado en cada uno de los eslabones de una cadena productiva. Se analiza luego cómo pueden aprovechar las ventajas de la mutua vecindad -denominadas economías de aglomeración- las firmas que pertenecen a un mismo sector y están concentradas en un área geográfica relativamente reducida. El capítulo incluye, finalmente, referencias a las redes de empresas y a las cadenas de valor de naturaleza global.

En el tercer capítulo se precisa el significado con el que se utiliza el término competitividad aplicado a empresas, clusters y cadenas productivas y su vínculo con el concepto de mejora competitiva. Se analiza también la competitividad sistémica, concepto que toma en consideración que la capacidad de las empresas para competir no es independiente del entorno en el que las mismas se crean y crecen sino que involucra a la sociedad en su conjunto.

En el cuarto capítulo se pasa revista a hitos de la historia de las políticas de apoyo a pequeñas empresas sobre la base de algunas experiencias en el mundo. Se muestra la dificultad para realizar comparaciones entre países, dadas fundamentalmente por las diferencias de criterios para la definición del “sujeto de estudio”. Se presentan también argumentos de defensores y detractores de las políticas activas destinadas al sector.

Se hace particular énfasis en el pasaje de intervenciones focalizadas en las pequeñas y medianas empresas de manera individual hacia el apoyo a grupos asociativos, cadenas productivas, clusters, distritos industriales y otras formas de cooperación empresarial. Se introducen, finalmente, dos perspectivas acerca del rol del Estado en este tipo de intervenciones.

El quinto capítulo incluye tanto el diagnóstico como el diseño conceptual. Se hace particular énfasis en los cuatro componentes del Programa y en los catorce principios operativos que se aplicaron durante la ejecución. Algunos de estos principios – que podrían ser considerados innovadores - habrían sido factores centrales en la obtención de los logros que se reseñan. En consecuencia este capítulo reviste particular importancia ya que describe las normas que guiaron al Programa para obtener los resultados que se exponen. Similar importancia reviste, según se verá, el capítulo noveno, que indica las limitaciones para la transferencia de dichos principios a otros contextos y la consecuente necesidad de realizar experiencias ajustadas a las diferentes realidades locales.

En el sexto capítulo se analizan los clusters urbanos que participaron en el Programa (hardware, informática, muebles y otros productos de madera). Se parte de una descripción del ámbito industrial de Córdoba y del rol de la Universidad en su consolidación como polo de desarrollo. Se describen luego las actividades promovidas, en cada uno de ellos, por los comités técnicos que constituían el pilar de la gobernanza del Programa. Esa descripción se hace, en todos los casos, utilizando idénticas dimensiones de análisis.

En el séptimo capítulo se realiza un análisis similar para los sectores rurales. Se describe con mayor detalle el caso caprino, en el que la intervención adquirió, por la propia demanda de los participantes, características típicas de un programa de desarrollo territorial integral.

En el octavo capítulo se presenta el sistema de monitoreo y evaluación que utilizó el Programa de manera común con los proyectos de la familia PIP y el sistema complementario que se adoptó. Se discuten las debilidades y fortalezas de los indicadores basados en percepciones y se analizan las relaciones de causalidad entre los resultados obtenidos y las actividades realizadas (“adicionalidad”).

En el noveno capítulo, de similar importancia que el quinto, se presentan argumentos que corroboran, desde la perspectiva de la sostenibilidad, que los resultados obtenidos pueden ser atribuidos a la intervención. Se identifican para ello las acciones colectivas que, luego de finalizado el Programa, continúan realizando las cadenas, clusters y redes empresariales, las que estaría en condiciones de efectuar la entidad ejecutora y las que, a través de una ley, ha previsto realizar el gobierno provincial. Se profundiza, además, en el análisis del contexto en el que se ejecutó el Programa y se identifican aspectos que se deberían considerar en una potencial réplica.

En el décimo capítulo se analiza la evolución del capital social en dos de los sectores con los que trabajó el Programa. Se describe como se aplicó, entre otros modelos, el “análisis

de redes sociales” para reconstruir la trama de relaciones que vincula a las firmas de estos sectores (se utilizan diversas dimensiones y niveles de exploración). Se presentan también una serie de variables e indicadores que pueden ser integrados a la matriz de análisis que habitualmente se utiliza en el monitoreo y evaluación de programas que tienen entre sus componentes el desarrollo del capital social.

Cada capítulo contiene diversos apartados y cada apartado diversas secciones. Las secciones incluyen cuadros en los que se amplía la información suministrada o se reproducen testimonios empresarios. Al finalizar un apartado se ha incluido un resumen breve de lo tratado. No es imprescindible una lectura secuencial ya que cada capítulo contiene una cantidad muy limitada de referencias a los anteriores. Este comentario es particularmente válido para los capítulos cinco y nueve cuya lectura podría realizarse de manera independiente.

El material que se generó durante el aprendizaje colectivo que se refleja en el texto ha sido condensado además en un conjunto de videos que documentan lo actuado y que se encuentra en el sitio:

www.adec.org.ar/biblioteca/videos.html

En el mismo sitio web se encuentran además, diversas publicaciones realizadas por el Programa, documentos e informes, artículos publicados por la prensa y el material de difusión utilizado.

El esfuerzo realizado para ejecutar el Programa y preparar este libro se verá recompensado si las ideas presentadas disparan aportes críticos basados en experiencias que “falsean”¹ las conclusiones que se han extraído. Será útil también si logra mostrar la potencialidad de una perspectiva multidisciplinar para el diseño de políticas y programas, que se enriquece si durante la ejecución se realiza una estrategia de aprendizaje continuo y de mejora sistemática de las acciones que se emprenden. El proceso descrito, que se puede sintetizar como el de una contribución continua a la producción de conocimiento local y a la formación de capacidades endógenas para la conceptualización, el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas y programas es el que, a criterio de los autores, debería acompañar a cualquier programa piloto que aspire a cumplir acabadamente sus objetivos.

Félix Mitnik

1 Se utiliza el concepto de “falsear” en el sentido en que lo hace el filósofo Karl Popper.

Primera parte

ASPECTOS CONCEPTUALES

Al momento de identificar un problema y diseñar respuestas para su solución, toda política pública parte de ciertas ideas acerca de la realidad, las necesidades de los destinatarios de sus acciones y la eficacia de los instrumentos que se utilizarán durante la ejecución. “Esas ideas suelen configurar verdaderos paradigmas, como telón de fondo siempre presente y raras veces cuestionado. Las decisiones de los diseñadores de política (policy makers) pueden surgir de la confrontación de puntos de vista distantes, pero siempre tienen lugar “al interior” de modelos que incluyen imágenes de una sociedad a la cual se espera beneficiar y de un estado de cosas que se pretende lograr” (Matta y Bologna, 2006).

En el programa piloto que se analiza en este libro, que constituía un ensayo en escala reducida de una potencial política pública, se han puesto en juego diversos modelos y conceptos provenientes de la economía, la sociología y otras áreas del saber. La revisión crítica de los resultados que se iban obteniendo al ejecutar el Programa y el análisis de la muy amplia bibliografía acerca del desarrollo territorial y de formas de articulación entre empresas permitieron la construcción de respuestas consensuadas a las preguntas: ¿Cuáles son las condiciones de contexto global y nacional que podrían influir en el diseño, la gestión y la evaluación de un programa destinado a incrementar la competitividad de pequeñas empresas? ¿Sobre cuáles de esas condiciones se tiene “margen de manobra” y cuáles constituyen una condición de contorno de difícil modificación en el marco de una intervención acotada temporalmente y con recursos limitados? ¿Qué definición de cadena productiva representa más adecuadamente a los sujetos de la intervención? ¿Qué definición de competitividad debe ser utilizada en este caso? ¿Cómo se establece la condición “empresa pequeña”? ¿Son transferibles de manera lineal las mejores prácticas internacionales? ¿Qué nos enseña la historia de las políticas activas destinadas a las pequeñas empresas acerca de las características que deberían tener intervenciones orientadas a lograr un elevado impacto? ¿Cuáles son los marcos conceptuales que han surgido como consecuencia de ese desarrollo histórico?

En esta primera parte se presentan las respuestas que se dieron a esas y otras preguntas similares. Se trata de respuestas construidas con la intención de que constituyan guías para la acción. Quienes consideren innecesaria una revisión conceptual de estos aspectos y sólo estén interesados en conocer la experiencia pueden iniciar la lectura en la segunda parte. Quienes deseen profundizar los conceptos que se presentarán a continuación pueden recurrir a la literatura incluida en la bibliografía.²

2 Se recomienda, en particular, la “Guía de aprendizaje FOMIN sobre proyectos de integración productiva y desarrollo económico territorial” (Alburquerque, Dini y Pérez, 2008).

El contexto global y nacional

Félix Mitnik
Cecilia Magnano

El marco de análisis debe ser interdisciplinario, multidisciplinar y contextual ya que los problemas son demasiado complejos para ser reducidos a una sola disciplina y el mundo es demasiado heterogéneo para utilizar un único modelo teórico.

Asian Drivers Team

El Programa de Desarrollo de Cadenas Productivas se insertó en un contexto global y nacional de gran complejidad y de una dinámica de cambio acelerada. Resultaría un intento vano realizar, en el breve espacio de un capítulo, un examen exhaustivo de ese contexto. Sólo se analizarán algunos factores que podrían influir en el diseño, la gestión y la evaluación de un programa destinado a incrementar la competitividad de pequeñas empresas que trabajan asociativamente. Subyace en ese análisis la idea de que dicho incremento se produciría en el marco de una estrategia de crecimiento económico con equidad social, sostenibilidad ambiental y respeto por la identidad cultural de los territorios en que están insertas las firmas.

Cambios en el contexto global

En la primera sección de este apartado se analizan aspectos del nuevo contexto en el que, como consecuencia de la globalización, se desenvuelven las empresas. En la segunda se identifican impactos concretos del nuevo contexto sobre la productividad, los perfiles laborales demandados y las formas de organización de las actividades productivas y de servicios. En la tercera se analizan algunas limitaciones de las firmas pequeñas para detectar y capitalizar las oportunidades que la globalización les presenta. Finalmente, se evalúa si lograr un perfil exportador constituye necesariamente un camino virtuoso. Se exponen tres alertas que sugieren la necesidad de un análisis más amplio del problema como paso previo a la implementación de políticas que impliquen subsidios estatales.

Globalización: algunas posibilidades y restricciones

La globalización, un fenómeno sobre el que se han escrito millones de páginas en todos los idiomas³, tiene fervientes partidarios y ardientes críticos. “No es de asombrarse, en

3 Más de 19 millones de sitios web en los que Google identifica la palabra y más de 700.000 trabajos de investigación y análisis relevados por el Google Académico.

consecuencia, que no exista una definición que cuente con un amplio consenso y que el concepto globalización sea usado como un *portmanteau*⁴, como una licencia para describir, analizar, aprobar y vituperar. Como resultado, la bibliografía es, en el mejor de los casos, multidisciplinaria y en el peor de ellos, confusa” (Das, 2002).

Para la Real Academia Española, la globalización es la “tendencia de los mercados y las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión global” (DRAE, 2003). Esta definición -que responde a una perspectiva económica y deja de lado aspectos tales como el flujo de valores, ideas y personas, la evolución de la ciencia y la técnica, el impacto de las comunicaciones o consideraciones ideológicas y políticas- se origina, probablemente, en que es en el área económica en la que se registran los impactos más fácilmente cuantificables. Avala esta afirmación el hecho de que a fines del siglo XX, el crecimiento de las empresas globalizadas había conducido a la existencia de, aproximadamente, 70.000 firmas operando en alrededor de 186 países y que “participan en más del 80% del comercio internacional (un 25% del cual corresponde a ventas intracorporativas)” (Ramos, 1995).

La expansión de la globalización está estrechamente vinculada con los cambios tecnológicos y organizativos que se describirán en la próxima sección. A ello debe sumarse, como factor de incremento de la velocidad de expansión, la profunda crisis de una forma de organización política y económica, los Estados burocráticos centralizados y los consecuentes cambios en los criterios de conducción económica de dos países, China e India, que con diferente profundidad y desde distinto régimen político habían asignado a la conducción estatal un rol monopólico en el manejo de su economía. Esos cambios han coadyuvado para que los países de Asia, que reúnen a más de la mitad de la población del mundo, desempeñen un rol de importancia creciente como productores globales. El rol no está limitado a Japón (que fue el iniciador de la recuperación de Asia) o a China e India (que crecen a tasas de más del 7% anual) sino que abarca a un conjunto de países a los que se reconoce como los “motores del crecimiento de Asia”. Ese crecimiento ha incidido en una reducción de la pobreza en esos países que les podría permitir acercarse, en el 2015, a uno de los “objetivos de desarrollo del milenio”⁵: erradicar la pobreza extrema y el hambre. Esa meta no se alcanzaría en los países africanos y latinoamericanos para los cuales lograr que la globalización les permita iniciar el camino de la inclusión social sigue siendo un desafío (Cuadro 1.1).

4 Sobre el uso de la palabra portmanteau se encuentra en la web esta cita literaria de Lewis Carroll en “A través del espejo y lo que Alicia encontró al otro lado”: “Está lleno de palabras difíciles, dijo Humpty Dumpty. Calentoreaba significa que eran las cuatro de la tarde, cuando empiezas a calentar las cosas para la comida. Eso está muy bien, dijo Alicia. Y ¿viscotivas? Bueno, viscotiva quiere decir viscosa y activa.

Como ves, se trata de un portmanteau: hay dos significados juntos en una palabra.”. El término se utiliza para referirse a palabras que fusionan dos o más funciones gramaticales. Según la perspectiva de quien habla, la globalización tiene también significados muy diferentes.

5 Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día (www.un.org/spanish/millenniumgoals/poverty).

Cuadro 1.1

Globalización, exportaciones y reducción de la pobreza

En el marco del proceso de globalización un grupo de países en vías de desarrollo logró, en un período de 35 años entre 1965 y 2000, reducir la participación del sector primario de su economía (fundamentalmente agricultura y minería) en sus exportaciones e incrementar la de las manufacturas industriales de menos del 20% a más del 80% (Stern, Collier y Dollar, 2001). Simultáneamente, un grupo de países globalizados incrementaron sus exportaciones relativas al PBI “a un nivel que no se había visto con anterioridad” (Collier, 2001).

En los países en desarrollo que han experimentado el rápido crecimiento al que se ha hecho referencia en el texto principal la pobreza ha tendido simultáneamente a disminuir (Stern, Collier y Dollar, 2001). Sin embargo no ocurrió lo mismo en los países africanos y latinoamericanos en los que han existido restricciones intrínsecas y extrínsecas para incorporarse al proceso de internacionalización que determinan que no existan cambios positivos en la calidad de vida de la mayor parte de la población. Lograr que la globalización se convierta en un proceso de inclusión social sigue siendo un desafío para muchos países.⁶

La globalización ha sido caracterizada también como una “creciente gravitación de procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial que afectan en los niveles regional, nacional y local” (CEPAL, 2002). Esta definición incluye una variedad de aspectos, que son igualmente importantes al momento de valorar los alcances de la globalización y las posibilidades que ofrece a personas, empresas y países.

Según la definición de la que se parta, pueden subrayarse diferentes facetas, tanto positivas como negativas. Este hecho no es de sorprender si se tiene en cuenta que “en cualquier proceso que se inició hace mucho tiempo y que no finalizará jamás de manera completa algunas características que reflejan aspectos más o menos avanzados pueden ser identificadas y resaltadas dependiendo de qué es lo que cada uno ha sido entrenado para buscar” (Sturgeon, 2000).

Dentro de los aspectos positivos se mencionan, entre otros elementos, el aumento de eficiencia económica (asociado a la ampliación de mercados, la liberalización de los flujos financieros y de las inversiones en los países en desarrollo y el surgimiento de sistemas de producción integrados), la rapidez en la divulgación de los avances de la ciencia y de las innovaciones, la reducción virtual de las distancias por la generalización de nuevos

6 El lector interesado en tener un panorama actualizado de la situación de las diferentes naciones en estos aspectos puede visitar el sitio www.gapminder.org.

medios de transporte y de comunicaciones (que han atenuado las consecuencias prácticas de las barreras geográficas), el incremento del turismo, la mayor disponibilidad de bienes para el consumo, la posibilidad de una mayor integración de las culturas o el reconocimiento a nivel mundial de valores vinculados a derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Dentro de los aspectos negativos se señalan la amenaza a las culturas locales, la transferencia de parte del control de los Estados a las firmas multinacionales, la concentración de la riqueza, la pérdida de derechos sociales o laborales, las crisis financieras o la destrucción de ecosistemas. Entre los efectos negativos debe mencionarse también lo paradójico que resulta que entre los “perdedores” en el proceso se encuentran países que han adoptado una actitud proactiva en lo que hace a su incorporación al flujo internacional de bienes y servicios (Kaplinsky, 2004).

La CEPAL (2002) ha identificado tres tipos de riesgos asociados al proceso de globalización. El primero se origina en nuevas fuentes de inestabilidad comercial y financiera. El segundo tiene que ver con la exclusión de los países que no están preparados para las demandas de competitividad del mundo globalizado (no pueden superar las barreras de entrada que impone la sociedad del conocimiento y la información). El tercero se vincula con la acentuación de la heterogeneidad estructural entre sectores sociales y regiones dentro de los países que se integran, de manera segmentada y marginal, a la economía mundial. Estos riesgos obedecerían a dos características del proceso de globalización: la libre movilidad de capitales, bienes y servicios que contrasta con fuertes restricciones a la libre movilidad de la mano de obra y la ausencia de una gobernanza adecuada para esta nueva realidad global.

Además de los balances positivos y negativos, existe una tercera posición que acepta que los beneficios existirán -siendo posible simultáneamente minimizar los efectos negativos- si se dan ciertas condiciones, tales como un elevado capital social traducido en instituciones de la sociedad civil de carácter nacional y local o regional, en condiciones de negociar políticas de Estado que permitan que los beneficios se distribuyan equitativamente.⁷

Avala esta postura evidencia reciente de que los países en los que la globalización habría tenido impacto positivo serían aquellos que han sabido diseñar e implementar una estrategia a mediano y largo plazo orientada a impulsar una transformación productiva acelerada en el marco de alianzas público privadas construidas mediante un proceso social adaptado a las circunstancias locales (Devlin y Moguilansky, 2009).

Desde el punto de vista del programa que se analiza en esta obra, la globalización constituía un dato de la realidad de gran importancia estratégica, sobre el que, en el marco

7 Este tercer grupo podría estar integrado, entre otros, por quienes como Alain Touraine (1997) afirman que la globalización en sí misma “no existe”. Lo que existe son fenómenos conexos con distintas consecuencias lo cual no habilita a pensar que hay que “tomarla o dejarla” sino aprovechar las oportunidades y amortiguar los impactos negativos.

de una intervención acotada temporalmente y con recursos restringidos, el “margen de maniobra” parecía más limitado de lo que finalmente fue.

Globalización, tecnología y nuevos paradigmas

Los procesos de cambio que tienen lugar como consecuencia de la globalización se han desarrollado con tal rapidez y amplitud que han afectado las más diversas facetas de la vida humana, desde el trabajo a desempeñar (que quizás no se ha inventado todavía para muchos de los que inician su educación), la forma en que se recibe la formación, los roles asignados al género, los hábitos de consumo o la naturaleza de las relaciones laborales.

En estos cambios tienen una decisiva influencia un conjunto de innovaciones,⁸ de las cuales una de las más importantes – pero no la única – es la que ha ocurrido en el manejo de datos e información. Algunos hitos son la aparición de la primera computadora de propósito general en 1946, la primera computadora industrial en 1953, el primer procesador de textos en 1978, la primera planilla de cálculo en 1979, la computadora personal en 1981 y los sistemas operativos “amigables para el usuario” en la misma época.

La profundidad de esos cambios queda reflejada en estimaciones, quizás algo optimistas, que consideran que decenas de millones de personas se transformaron en programadores de computadoras (Friedman, 2005). El objetivo de estos programadores es lograr la realización de actividades con un mínimo de participación humana (desde controlar y corregir de manera continua el porcentaje de azúcar en un proceso de fabricación de golosinas que se comercializan globalmente hasta supervisar el flujo de fondos entre los centros financieros del mundo y desde comandar un robot de soldadura hasta controlar los parámetros de vuelo de un avión).

En Argentina, tal como se describe con mayor detalle en el sexto capítulo, la demanda de personal formado en programación y procesamiento de datos por parte de firmas de gran porte comienza a ser significativa alrededor de 1965 (es, en consecuencia, anterior al procesador de textos). Es muy probable que las empresas de menor tamaño hayan comenzado a incorporar sistemas informatizados de producción con tasa reducida pero creciente a partir de la década del '80. La tasa de incorporación habría sido mucho mayor en las firmas que formaban parte de la red de proveedores de una multinacional (por ejemplo, la industria automotriz) y menor en el caso de las industrias que utilizan tecnologías maduras para producción en baja serie (como ocurre en la industria del mueble de alta gama).

8 Entendidas, tal como lo hace el Manual de Oslo de la OCDE, como la introducción de un nuevo o significativamente mejorado producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores (se entiende como innovación en relaciones exteriores a los cambios en las formas de vinculación con otras empresas, con proveedores, con clientes, con organismos e instituciones).

El desarrollo de las comunicaciones, unido a la tecnología de la información, le facilitó a muchas empresas un drástico incremento de productividad en niveles inimaginables hasta entonces. La generalización del uso de Internet, la aparición de motores de búsqueda muy sofisticados y el desarrollo de metodologías para conectar diversos programas informáticos entre sí potenciaron el proceso. Lo potenciaron también una red global de comunicaciones que alcanza la mayor parte de los centros urbanos (a costos que, por la competencia y la sobreinversión, son cada vez menores), los programas de código abierto y las innovaciones en las que trabajan muchas personas desde lugares diferentes (con lo que el proceso de innovación ha dejado de estar asociado a una persona física y está ligado a una red virtual). Sobre este último aspecto, central para el programa que se analiza, se ha afirmado que “la escala de la comunidad global que estará en condiciones de participar en el futuro cercano en todo tipo de descubrimiento e innovaciones es algo que el mundo no ha visto nunca con anterioridad” (Friedman, 2005).

Uno de los impactos del proceso innovador es que, entre muchos otros cambios, ha permitido:

- Generar sistemas de administración, producción, distribución y atención post venta más eficaces y eficientes.
- Manejar procesos a distancias de miles de kilómetros.⁹
- Incrementar la cantidad de personas que pueden vender sus servicios por la web (aún trabajando desde las antípodas geográficas de sus clientes).
- Aumentar la eficiencia de quienes trabajan o prestan servicios en ámbitos locales o globales utilizando la telefonía celular (cambio que, gracias a la tarjeta pre paga, ha llegado hasta a los sectores más pobres y ha facilitado significativamente el contacto con sus clientes a los sectores con mayores dificultades de inserción en el mercado).
- Universalizar estándares de calidad.
- Utilizar materiales hasta muy poco tiempo atrás inexistentes (en muchos casos como consecuencia indirecta de la carrera espacial).
- Recuperar un modelo de producción que permite personalizar productos de los que, hasta hace poco tiempo, sólo se proveían un número limitado de versiones masivas (autos, ropa, muebles).

Como consecuencia de lo expuesto el escenario que deben enfrentar las empresas que se ven compelidas a integrarse a este proceso es cada vez más complejo. Afrontar esa complejidad requiere, principalmente, de capital humano de muy alta calificación, capaz de operar en un marco de cambios constantes en las funciones a desempeñar. Esa calificación no puede ser obtenida mediante la capacitación laboral (que, en el modelo de producción fordista, era específica para un puesto de trabajo e incluso para una actividad

9 Un ejemplo lo constituye el control del tráfico de buques de la rada de Hong Kong que se realiza desde Escocia. Otro, el manejo del riego y los nutrientes de plantaciones de manzanas de Argentina que se realiza desde Italia. El tercer ejemplo, más conocido, está dado por la posibilidad de comprar mercadería en negocios situados en los lugares más diversos del mundo desde cualquier lugar en el que se tenga acceso a Internet.

dentro de un puesto) sino de una amplia formación en la que las competencias generales (lectura, escritura, aritmética y álgebra, razonamiento verbal y matemático, alfabetización científica, manejo informático) y el espíritu crítico y la imaginación creadora ocupan un rol central. También se han modificado los requerimientos de habilidades y actitudes.

Los plazos para que los sistemas educativos latinoamericanos, integrados por instituciones de elevada inercia, se adapten a esos cambios, son elevados. Sólo un país de Latinoamérica, Uruguay, adoptó muy rápidamente medidas enérgicas para encarar uno de los aspectos mencionados, el de la formación digital para todos.¹⁰

En la formación para empresas la dirección de los cambios está ilustrada por el hecho de que en los países desarrollados se haya planteado la reingeniería de la formación empresarial y la modificación en el rol de los profesionales de la capacitación (Haskell, 1998). En ambos casos se enfatiza la necesidad de desarrollar las capacidades de las personas para integrarse a redes internas de trabajo y se reduce el rol que se le asignaba a la formación específica para un puesto.

El proceso de innovación tecnológica trajo aparejado una creciente especialización de firmas en ciertas áreas y la necesidad de asociarse para resolver en conjunto problemas que requieren la combinación de diversos saberes productivos. A los efectos de este libro es central señalar que ha surgido una nueva perspectiva del capital humano como herramienta de competitividad y una nueva valoración de las redes de empresas y del trabajo asociativo - entendido como la capacidad de cooperar sin dejar de competir o “cooperencia” (Brandenburger y Nalebuff, 1996) - como factor central de competitividad.

Lo expuesto es parte de los procesos de “destrucción creadora” de que hablaba Schumpeter (1952). Al cambiar el tejido productivo, la consecuencia es la destrucción neta de empleos, la generación casi simultánea de puestos de trabajo que no pueden ser cubiertos si no existen mecanismos que permitan la formación continua de los recursos humanos (en conocimientos, habilidades y actitudes) y nuevas formas de organización de la producción basadas en el trabajo en red en el marco de la cooperencia.

Se han generado, como resultado de lo descripto, transformaciones socio económicas de tal profundidad, con impactos tan significativos en el largo plazo y con implicancias en una gama tan amplia de actividades que se los debe incluir en la categoría de “cambios estructurales”. Se ha alertado, sin embargo, acerca de que el cambio estructural y la globalización están vinculados pero son dos conceptos diferentes. Los cambios estructurales apuntan “esencialmente a la esfera de la producción (y a retos relativos al logro de mayor eficiencia en productividad), mientras que la globalización se refiere esencialmente a la esfera de la circulación en los mercados internacionales (y a exigencias relativas a la competitividad en ellos)” (Alburquerque, 1999).

10 Se señala al respecto que es el primer país del mundo que ha entregado, sin cargo, una computadora a cada escolar y financiado a dos años la compra de una computadora portátil por cada docente.

Globalización y pequeñas empresas

Desde la perspectiva de un programa orientado a facilitar la captura por parte de micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) de las oportunidades que ofrece lo descrito en la sección anterior, la formación de redes de cooepetencia entre empresas constituye una opción de importancia. Para implementar esa opción es necesario enfrentar, entre otras, las dificultades vinculadas al cambio de paradigma por parte de los propietarios o gerentes, y las asociadas a la transferencia al personal de las nuevas competencias que requieren los mercados. Superada esa barrera, el “margen de maniobra” para contribuir a generar, desde el plano local, respuestas de empresas y productores frente a las mayores demandas competitivas asociadas a la globalización es importante, como se verá a lo largo de la obra. Se dispone para ello de diversas herramientas entre las que están, siempre en el marco de la cooepetencia, la integración productiva entre competidores (que permite generar economías de escala mediante la especialización), la incorporación de competencias laborales y el fomento de innovaciones (entendidas como mejoras que permiten brindar una respuesta dinámica frente a requerimientos de los mercados y que, en consecuencia, agregan valor a la producción).

Desde un punto de vista instrumental se contaba, al inicio del Programa, con recursos técnicos de reciente data que permiten diseñar un nuevo modelo de negocios, entre los que se pueden mencionar, a título de ejemplo, medios de pago como Pay Pal o Google check (que atraviesan, sin mayores controles, las fronteras entre países), redes sociales como Twitter o Facebook (que permiten focalizar la publicidad al segmento de mercado al que está destinado el producto), soportes para medios visuales, como el You Tube (para entrenar a los usuarios de un nuevo equipo en cómo operarlo), blogs (en los que se pueden prestar asistencia técnica sobre productos), el Google Adwords (que permite, a un costo muy reducido, que la publicidad de un negocio aparezca como parte de una búsqueda en la web de productos que la firma puede proveer) y sitios de ventas web globales como eBay o Amazon o sus similares nacionales. Mediante recursos como los mencionados, firmas pequeñas o grandes pueden vender desde Argentina, Bolivia, Brasil o Guatemala a clientes directos situados en cualquier lugar del mundo artículos producidos de acuerdo a los requisitos de mercados masivos o a nichos a los que se puede focalizar la publicidad sin salir físicamente del territorio en el que se produce.

Es una hipótesis plausible afirmar que las respuestas frente al proceso descrito serían diferentes acorde a la envergadura de las firmas y al capital humano de los gerentes. En el caso de las grandes empresas el proceso se traduciría en la conformación de redes para producir avances tecnológicos destinados al mercado global o en una forma de organización de la producción en la que los países del sudeste asiático han sido particularmente exitosos (el trabajo en redes y la innovación serían la fuente de sus ventajas competitivas). El resultado ha sido - dejando a un lado potenciales diferencias entre casos - la conformación de una tipología de empresas de “clase mundial” con cobertura global, política de innovación continua y en condiciones de satisfacer las más estrictas normas de calidad globales (incluyendo las normas ambientales y los criterios que hacen al “trabajo decente”).

La adaptación al proceso descrito requiere habilidad para el cambio rápido de rumbo, para el que el menor tamaño de las MiPyMEs podría presentar ventajas y desventajas. Entre las ventajas está el hecho de que las estructuras son más flexibles y el propietario-gerente, cumpliendo el rol tácito de capacitador que ocupa gran parte de su tiempo, puede introducir personalmente los cambios. Tiene la desventaja de que algunos de los cambios podrían superar las competencias del personal y, en muchos sectores, las de los propios gerentes.

Debe tenerse en cuenta que, por otra parte, las MiPyMEs reciben tardíamente las señales de alerta acerca de los cambios que se avecinan. Tienen, en consecuencia, una perspectiva de menor alcance que las firmas de mayor porte y, si no generan las condiciones para estar informados, demoran en detectar oportunidades de negocios como las descriptas. Esas oportunidades suelen tener como requisito de acceso la introducción de pequeñas innovaciones que requieren, para su adopción, de flexibilidad en la conducción. En muchas ocasiones implican la adopción de prácticas que no son habituales en las firmas pequeñas tales como la utilización de servicios de consultoría externa, la contratación de tareas con terceros o la formación continua de sus recursos humanos. En algunos casos pueden conducir a un cambio radical en el modelo de negocio.

Lo expuesto en esta sección sugiere algunos de los caminos que pueden permitir a las pequeñas empresas incrementar su competitividad. Se han identificado también algunas de las restricciones que hacen que las firmas pequeñas tengan serias dificultades para realizar individualmente dichos cambios. El propósito del Programa fue, frente a esa realidad, experimentar en ámbitos urbanos y rurales estrategias asociativas que permitiesen reducir las restricciones que impedían a las firmas pequeñas beneficiarse del nuevo paradigma tecno productivo y de las potenciales ventajas que a cada sector le brinda la globalización.

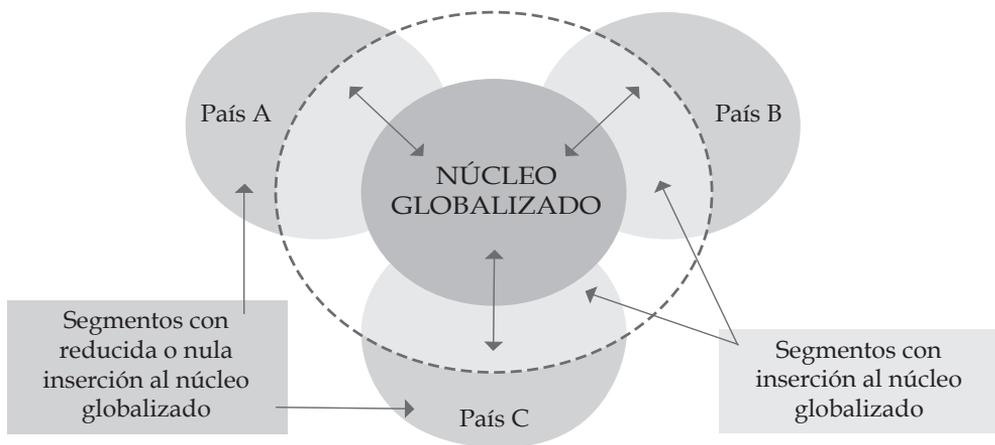
Exportaciones ¿un camino virtuoso?

Cuando se habla de mejorar la competitividad de las empresas en el marco de la globalización, las exportaciones aparecen como un camino virtuoso para alcanzarla, ya que, si están asociadas a la innovación, permiten incrementar el tamaño de los mercados atendidos y obtener economías de escala, además de la captura de la importante rentabilidad asociada a una innovación exitosa. Lo expuesto es coherente con el hecho de que durante las últimas décadas, diversos países de América Latina han seguido estrategias de desarrollo basadas en la apertura de los mercados, la promoción de las exportaciones, la atracción de las inversiones extranjeras y el subsidio a la innovación. Se pueden formular, sin embargo, objeciones acerca del carácter “virtuoso” de la exportación como meta para todas las pequeñas empresas y, en consecuencia, como eje de las políticas públicas destinadas a las MiPyMEs.

La primera objeción surge como consecuencia de la existencia, en todos los países, de un núcleo de actividades productivas que se realizan necesariamente en el mercado interno.

Esta situación es consecuencia de que el porcentaje de firmas que se podrían incorporar al mercado global es limitado (a pesar de las simplificaciones que se suelen realizar, el sistema económico mundial está lejos de constituir un mercado globalizado). Tal como se muestra en la Figura 1.1, en todos los países existe “un núcleo globalizado de actividades dinámicas cuya lógica de funcionamiento es el mercado mundial, junto al cual existe también un grupo mayoritario de actividades productivas que se desenvuelven en mercados locales o nacionales y que también deberían ser sujetos de política. Según cifras del Banco Mundial, las exportaciones de bienes y servicios suponían en el año 2005 el 26% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial. Esto quiere decir que la parte del producto mundial que no es objeto de exportaciones es casi equivalente a las tres cuartas partes del PIB mundial” (Albuquerque, Dini y Pérez, 2008).¹¹ La producción interna es, por tanto, un componente central en todos los países, y está concentrada mayoritariamente en las pequeñas empresas, lo que conduce a reflexionar sobre la necesidad de orientar parte de las políticas hacia el fomento del desarrollo productivo territorial (lo que podría tener una incidencia significativa sobre el problema central del empleo).

Figura 1.1
Heterogeneidad del sistema económico mundial



Fuente: Albuquerque, Dini y Pérez (2008).

La segunda objeción a las políticas orientadas a lograr la internacionalización de Mi-PyMES surge cuando se considera que no hay datos concluyentes acerca de la existencia de un “premio” en el empleo como resultado de una política de conquista de mercados.

11 Estas cifras constituyen “una aproximación a la producción real, ya que dejan fuera las actividades de producción para el autoconsumo, trueque y economía informal, las cuales tienen una presencia importante, en especial, en los países en desarrollo” (Albuquerque, Dini y Pérez, 2008).

Un análisis de datos estadísticos correspondientes a siete de los países de mayor desarrollo ha concluido que la hipótesis de la existencia del “gran premio” constituido por un aumento de la ocupación en los sectores exportadores (los que se han “globalizado”) podría ser falsa. Los datos indican que sólo un pequeño porcentaje de la fuerza de trabajo opera en dichos sectores (Crouch, Finegold y Sako, 1999). Este hallazgo es coherente, por otra parte, con la tendencia hacia la mayor productividad -asociada a las innovaciones tecnológicas- cuya consecuencia es una reducción en la mano de obra necesaria para obtener un mismo volumen de producción. Se precisaría un incremento de ventas muy importante para lograr un incremento en la producción que condujera a requerir más trabajadores por parte de las empresas exportadoras. Lo irónico de esta situación es que a medida que el comercio internacional se extienda, existe la posibilidad de que disminuya la proporción de la fuerza de trabajo vinculada con los sectores exportadores. Los sectores que demandan empleo y los que proveen ventajas internacionales no son idénticos (Crouch, 1997).¹²

La tercera objeción se vincula con las alternativas que escojan las empresas que intenten globalizarse. La primera es la de la “senda alta” del desarrollo (high road). Este camino conduce a las empresas a incrementar el valor agregado de sus productos y consecuentemente sus ganancias, mediante prácticas ambientalmente sostenibles, que respetan los niveles salariales y de un nivel de transparencia tal que permiten una correcta rendición de cuentas por sus resultados. Existe también una segunda alternativa, la de la “senda baja” del desarrollo (low road). Este camino, a diferencia del anterior, sustenta las ganancias que puedan obtener las empresas en la reducción de salarios, la precarización de las condiciones laborales, el mantenimiento de prácticas que agreden al medio ambiente y la distorsión de la información sobre el funcionamiento de las firmas (lo que obstaculiza una rendición de cuentas transparente).¹³

La segunda opción estaría muy generalizada entre los países en desarrollo. Como consecuencia de la sobre oferta de productos destinados a mercados globales, disminuyen los ingresos de los factores no escasos, principalmente el trabajo (Kaplinsky, 2000). Las consecuencias de este proceso podrían ser la desaparición de muchas MiPyMEs que no puedan competir con la producción destinada al mercado global, o su reconversión por vía de la senda baja del desarrollo lo que trae aparejado el incremento de la desigualdad y la reducción del nivel de vida en muchos países.

Desde la perspectiva de las políticas públicas la acción estratégica de mediano plazo para las MiPyMEs de Latinoamérica no puede soslayar las dificultades mencionadas. La

12 Se ha señalado, por otra parte, que en los países exportadores tanto desarrollados como en desarrollo, se estaría produciendo una disminución en las reenumeraciones de la fuerza laboral (calificada y no calificada). Esta situación se presenta incluso en Estados Unidos, ya que estadísticas oficiales así lo indican (aparentemente los ingresos familiares se habrían logrado mantener mediante un incremento en las horas trabajadas y en la cantidad de personas de la familia que trabajan).

13 Adaptación de definiciones del High Road Service Center.
Sitio web: www.highroadnow.org

fortaleza del mercado interno, el impacto en el empleo de las exportaciones y las condiciones de trabajo como variable de ajuste de la oferta de productos globalizados son desafíos de política, tanto para el Estado como para otras instituciones de la sociedad civil vinculadas con el desarrollo productivo territorial.

La consecuencia de lo expuesto es, desde la perspectiva de esta obra, que el Programa debía experimentar mecanismos para reducir las restricciones que impedían a las firmas pequeñas beneficiarse del nuevo paradigma tecno productivo y de las potenciales ventajas que a cada sector le brinda la globalización y a su vez promover un incremento de competitividad de las empresas, en el propio territorio, de manera armónica con el desarrollo del mismo (lo que no excluía la exportación pero sugería analizar cada caso de manera detallada).

En resumen, el contexto global constituyó para el Programa un dato de la realidad del que había que maximizar la captación de posibilidades y minimizar los impactos negativos. Entre esas posibilidades estaban las generadas por la tecnología de la información y las comunicaciones que produjeron un drástico incremento de productividad asociado a una creciente importancia de perfiles laborales con competencias adecuadas para diversas funciones (que están vinculadas a un mayor nivel educativo). Entre las competencias requeridas se encuentran aquellas que son patrimonio de equipos de trabajo en red. El proceso señalado trajo aparejada una creciente especialización de firmas en ciertas áreas y la necesidad de asociarse sin dejar de competir -cooperencia- para resolver en conjunto problemas que requerían la combinación de diversos saberes productivos y comerciales. La capacidad de incorporarse al proceso descrito habría sido mayor para las grandes empresas (que pudieron reconvertirse en firmas “clase mundial” por sus innovaciones y su perfil exportador) pero, comparativamente, un gran desafío para las MiPyMEs. La innovación y las exportaciones aparecen, en consecuencia, como un camino virtuoso para la competitividad. Pese a lo expuesto no resultaría conveniente centrar las políticas de desarrollo exclusivamente en la promoción de las empresas exportadoras por tres razones. La primera es la existencia, en todos los países, de un núcleo de actividades productivas que se realizan en el mercado interno y cuya competitividad también sería necesario incrementar. La segunda, que no existiría necesariamente “un premio cuantitativo en el empleo” dado por el incremento de las exportaciones, por lo que aquello que es beneficioso para las empresas podría no serlo para el territorio en el que están localizadas. La tercera es que, si ese premio se logra, el mismo podría realizarse por la “senda baja del desarrollo” que está asociada a empleos de baja calidad.

El contexto nacional

Existe un creciente acuerdo acerca de la importancia del marco histórico como dimensión de análisis de toda política pública (afirmación que es válida también para un proyecto piloto). En el caso que nos ocupa resulta conveniente, desde dicha perspectiva, analizar hitos de interés para establecer el escenario de la historia argentina reciente en el que se desarrollaron las políticas de apoyo a MiPyMEs. Se pondrán en evidencia de esa manera algunas de las oportunidades y limitaciones vigentes durante el diseño y la ejecución del Programa. La primera sección de este apartado estará dedicada a analizar brevemente algunos datos de la evolución del sector industrial y la segunda, al sector de producción regional. En la tercera se describirá el entorno político institucional. En la cuarta sección, una de las reacciones frente a las sucesivas crisis (y a los efectos que las mismas tuvieron sobre los empresarios): la gestación de una cantidad todavía pequeña pero creciente de alianzas público privadas para el desarrollo territorial. Finalmente, la última sección abordará la densidad y calidad de las instituciones del territorio.

El sector industrial: marchas y contramarchas de política pública

Al igual que la mayoría de los países de Latinoamérica, Argentina utilizó como eje de su política industrial desde principios de la década del '30 hasta fines de los '70, una estrategia de sustitución de importaciones y elevadas barreras arancelarias a la importación. Como resultado de ese modelo, el crecimiento de los establecimientos industriales fue superior al 300% entre 1937 y 1974 (Dorfman, 1983). El sector se vio fortalecido y evolucionó desde una participación en el Producto Bruto Interno del 24,2% en el período 1940-1949 al 28,2% entre 1960-1969. Las actividades industriales fueron, a partir de 1958 y hasta mediados de la década del '70, "el motor del crecimiento de la economía, creadoras de empleos y la base de la acumulación del capital" (Kosacoff, 1993). Potenciaron ese proceso la existencia de un Banco Nacional de Desarrollo que desempeñó un rol central en el proceso de crecimiento del sector industrial y de un sistema nacional de educación técnica que constituyó un importante factor de movilidad social (Gallart, 1987).

Desde la perspectiva de esta obra, algunas características del sector industrial en el período analizado son de particular interés. La primera es que las empresas del sector presentaban una "deficiencia estructural" caracterizada por: i) reducido tamaño de la planta comparada con similares internacionales; ii) alto grado de diversificación del "mix" de producción; iii) bajo empleo de subcontratistas especializados (Katz, 1983 citado por Nochteff, 1984). Asociada a esa deficiencia habría existido, en el grupo mayoritario de microempresas¹⁴ industriales, un nivel tecnológico al que se podría denominar "artesanía extendida" (característico de una actividad fabril destinada a atender un mercado local reducido y cautivo). La segunda característica de interés es que pese a las limitaciones señaladas este esquema fue, seguramente, el que permitió la absorción por el sector in-

14 Es importante recordar que, tal como se verá en el cuarto capítulo, este concepto tiene diferentes significados para diferentes países.

dustrial de la mano de obra expulsada por un proceso de mecanización creciente del agro que alcanzó - a partir de la década del '70 - niveles importantes de tecnificación con la generación de nuevas variedades de cereales y oleaginosas y la introducción de la doble cosecha (trigo-soja)¹⁵ (Giarraca y Teubal, 2005).

El proceso de mejora tecnológica que estaba experimentando el agro demoró, muy probablemente, en llegar a un elevado porcentaje de las empresas industriales más pequeñas. Estas firmas, por diversos motivos, no realizaron las incorporaciones de estrategia y de tecnologías requeridas para competir con los nuevos productos que se introducían en los mercados globales (de mejores prestaciones, mejor diseño y calidad y menor precio).

Como consecuencia habrían existido, a mediados de la década del '70, dos situaciones muy disímiles en el espectro productivo argentino. Por una parte, la del sector agro exportador, integrado por grandes empresas, que ya había incorporado mejoras en la mecanización y comenzaban con el estadio más avanzado de tecnificación. Por la otra un conjunto de pequeñas y medianas empresas industriales a las que, desde la perspectiva de los actores del sector agropecuario, se le trasladaban por la vía de las protecciones arancelarias recursos generados por el sector primario. La aparición de tensiones era, en consecuencia, inevitable.¹⁶ "Viejos prejuicios anti industriales se engarzaron y reforzaron en el ámbito del diagnóstico político-militar, que asigna a la industrialización protegida la paternidad de todos los males argentinos" (Alberti, Castiglioni y Munini, 1985).

Una fuerte capacidad de lobby del sector primario sumada a la percepción, por parte de quienes tenían acceso a productos de otros países, de que la industria argentina era de calidad limitada condujo, luego del golpe militar de 1976, a una brusca reducción de barreras arancelarias destinada a incrementar la competencia de los productos nacionales con los extranjeros. La estrategia adoptada fue la aplicación de medidas de "shock" que constituyeron el primer eslabón del proceso de desindustrialización que produjo, en el período 1975-1990, una disminución de la participación de la industria en el PBI del 28,3% al 20,7% (Kosacoff, 1993). Dos hechos ilustran el reducido interés por el sector industrial. El primero es la eliminación en 1980 - caso prácticamente único en Latinoamérica - del gravamen sobre la nómina salarial destinado a la educación técnica (que existe en la gran mayoría de los países del continente). El otro es la desaparición, en 1993, del Banco Nacional de Desarrollo (que había sido, como se mencionó, un elemento de importancia para apuntalar el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas del sector fabril argentino).

El resultado del proceso descrito fue que los empresarios industriales nacionales - que actuaron en un marco de limitada demanda y nulos incentivos para la mejora - ingresa-

15 En los '90, el giro tecnológico se intensifica con la implantación de la semilla transgénica de soja y la utilización del consiguiente "paquete tecnológico" (combinación de semilla transgénica y agroquímicos a los cuales ésta es resistente) (Giarraca y Teubal, 2005).

16 La apreciación del sector agropecuario no tenía en cuenta que las fábricas de máquinas agrícolas, que se instalaron como parte del proceso de industrialización, facilitaron el crecimiento del sector, al proveer los equipos necesarios para la mecanización y tecnificación de la producción rural.

ron al período de apertura de los '90 asociado con la profundización de la globalización, siendo eficaces (producían bienes similares en prestación a los que se podía encontrar en los países desarrollados) pero sin lograr en muchos casos eficiencia productiva (cumplir con estándares internacionales y, simultáneamente, lograr precios competitivos en mercados externos).

Pese a ese proceso, según datos del Censo Industrial, en 1994 continuaban desarrollando actividades industriales 93.156 establecimientos de los cuales el 69% eran microempresas con un promedio de personal de menos de seis empleados. En el año 2004, la misma fuente indicaba que la cantidad de empresas era de 102.408 (un crecimiento neto de 10% en 10 años). La "cúpula industrial", por su parte, logró incrementar su participación en la producción manufacturera del 25,1% en el lapso 1966-1969 al 47,1% en 1998 (Schorr, 2004).

Desde la perspectiva de esta obra interesa señalar que el sector cuantitativamente mayoritario de MiPyMEs tuvo grandes dificultades para adaptarse a los cambios descriptos. Dichas dificultades fueron tanto de carácter estratégico (tales como las de un "dueño" al frente de las mismas con reducidas competencias empresariales¹⁷) como operativo (dificultades para acceder al crédito, entre otras).¹⁸

Lo expuesto se desarrolló en un escenario de inestabilidad institucional del que es evidencia el hecho de que en los 30 años que van desde 1970 hasta el inicio del diseño del Programa el país tuvo algo más de 30 ministros de economía. La conducción económica del país sufrió, en promedio, algo más de un cambio por año. No era el mejor escenario para una apuesta al futuro como la que realizaría un programa dirigido a MiPyMEs (con un límite superior de 50 empleados por empresa y una importante participación de firmas de tamaño mucho menor). Esta situación permitía prever que surgirían, por parte de las firmas industriales más pequeñas, demandas de servicios del Programa (en tecnología y acceso a mercados) que les permitiesen disminuir la brecha de productividad con las de mayor porte.

Economías regionales: el abandono de las políticas activas

Contextualizar lo ocurrido con los diversos sectores de producción regional de la Argentina, a partir de mediados de la década del '70 - período en el que comienza la tecnificación de las explotaciones de oleaginosas y cereales que constituirían la prioridad del complejo agro exportador - presenta tres dificultades.

La primera es la definición de lo que se considera como una región. Los estudios sobre la temática toman en consideración diferentes aspectos, tales como la jurisdicción polí-

17 Reflexiones en torno a la diferencia entre "empresarios" y "dueños de empresas" pueden consultarse en Reyes González y Díaz Cuevas (2004).

18 Estas últimas se manifestaban tanto desde la oferta, dado que los bancos, a idéntico costo de transacción, tienden a priorizar a las firmas de mayor tamaño, como desde la demanda, que en muchos casos no estaba en condiciones de satisfacer los requisitos formales del sistema financiero.

tica (sub o supra nacional), el circuito definido por un producto particular o similitudes físicas.¹⁹

La segunda se refiere a la complejidad de la relación entre la región y el territorio más extenso del cual forma parte. Por un lado, este vínculo hace imposible aislar los procesos económicos que se producen en las diferentes regiones de aquellos que tienen lugar en el conjunto del territorio (Rofman, 1999). Por otro lado, los procesos vinculados con el desarrollo son fenómenos locales, que no se producen de manera homogénea en el territorio. El desarrollo de cada región dependerá, en consecuencia, de las características económicas, técnicas, sociales y culturales de ese lugar (Boisier, 2005).

La tercera dificultad radica en la heterogeneidad de agentes económicos que operan en un determinado contexto regional, y en las desigualdades originadas por la apropiación dispar de beneficios (Rofman, 1999).

En el marco de estas dificultades analíticas, se reseñarán de manera sintética algunos de los vaivenes que afectaron a los pequeños productores regionales como consecuencia de la inestabilidad de las políticas macroeconómicas del país.

Como plantea Rofman (1999), la discusión pública sobre las economías regionales quedó relegada durante las décadas del '80 y '90. En la última dictadura militar se reafirmaron los beneficios otorgados a algunas provincias con el propósito de atraer inversiones que equilibren el desarrollo regional del país, pese a que "no se planteara una política explícita y, peor aún, cuando la política económica gubernamental dañaba a la mayoría de los productores pequeños y medianos de las diferentes regiones menos desarrolladas del país" (Rofman, 1999). Este proceso se profundizó en la década del '90, período en el que el Estado se retira de cualquier iniciativa que implicase la reparación de situaciones de desequilibrio social generadas por un accionar orientado hacia la eficiencia.²⁰ Coherente con esa postura el Decreto 2284/91 de desregulación económica eliminó varios organismos que normaban la actividad agropecuaria, con lo cual se desprotegió, bruscamente y sin medidas que apoyasen su transformación, a un sector tradicionalmente protegido (Teubal, Domínguez y Sabatino, 2005).

La devaluación del peso argentino en el año 2002, que estuvo destinada a reactivar la economía, potenció un nuevo dinamismo de las economías regionales. Sin embargo, la apropiación de los beneficios de este proceso por parte de diferentes agentes económi-

19 En relación con esta diversidad de definiciones no pueden dejar de mencionarse los aportes de Boisier en la conceptualización de la región y su definición de las mismas como espacios socialmente construidos (Boisier, 1988).

20 En algunos casos, como en el sur patagónico con el petróleo y el carbón, la privatización - justificada en su reducida productividad - de las empresas que explotaban dichos productos se realizó sin adoptar, como se hizo en otros países, medidas que evitasen el serio impacto social de la misma (desempleo por falta de alternativas regionales o relaciones laborales precarias con las propias empresas privatizadas).

cos no fue homogénea (García, 2007). Esta afirmación está avalada principalmente por lo sucedido con el sector agrícola-ganadero localizado tradicionalmente en la Pampa Húmeda en el que la devaluación posibilitó el crecimiento de un importante sector agro exportador centrado en el monocultivo de soja transgénica. En el período 2002-2007, el crecimiento de la superficie sembrada con soja en el país experimentó una tendencia creciente, mientras que la superficie destinada a otros cultivos (maíz, girasol o sorgo) no mostró modificaciones significativas. Este proceso fue paralelo al de concentración de la propiedad de la tierra en detrimento de las pequeñas explotaciones rurales, que venía manifestándose en el período intercensal 1988-2002 en el que la cantidad de explotaciones agropecuarias se redujo en un 21%, disminución que se dio fundamentalmente en superficies menores a 500 hectáreas (las de mayor tamaño incrementaron su presencia en el total de explotaciones del país) (Teubal, Domínguez y Sabatino, 2005).²¹

La importante expansión geográfica de la soja en el territorio argentino, inclusive más allá de los límites de la Pampa Húmeda, tuvo un impacto muy significativo en las economías regionales. “El auge de la soja transgénica se dio a expensas de una serie de actividades agropecuarias tradicionales, tales como la tampera, la ganadera, los cultivos industriales, la fruticultura, etc. También se dio por ampliación de la frontera agropecuaria, avanzando sobre montes nativos y las “yungas”, en especial en las provincias del Chaco, Santiago del Estero y Salta” (Teubal, Domínguez y Sabatino, 2005). Las tierras ganadas se utilizaron, en aquellos lugares en los que la calidad del suelo lo permitía, para el monocultivo. Si la calidad no era la adecuada, se utilizaron para la cría de ganado vacuno, al que se trasladaba desde otras tierras que sí se podían dedicar a la siembra de soja.

La concentración de la propiedad agraria –que pasó en muchos casos a manos extranjeras – alcanzó también a circuitos productivos regionales tales como el del tabaco, la fruticultura, el algodón, la vitivinicultura, el limón y el azúcar (García, 2007).

La consecuencia fue la división de los agentes económicos rurales en dos categorías: la de los que podían integrarse la economía mundial, ya que accedían a tecnología de avanzada y contaban con grandes superficies, y la de los excluidos del sistema mundial, mayoritariamente pequeños productores que habían sufrido, una importante descapitalización y no accedían al crédito (García, 2007). Esta segunda categoría es de particular interés para esta obra. Se trata de unidades económicas que se sustentan en economías de producción familiar y cuya principal fuente de ingresos proviene, de acuerdo a la región en que se ubiquen, del desarrollo de agricultura en pequeñas parcelas, la agroindustria artesanal, la producción extensiva del ganado, la explotación forestal y la producción de carbón. Las dificultades de este grupo se ven agravadas debido a que un elevado porcentaje tiene dificultades para formalizar la tenencia de tierra que, de acuerdo a la legislación argentina, les pertenece. Lo expuesto permitía prever que surgirían, por parte de los productores más pequeños, demandas de servicios del Programa (en tecnología

21 Según datos del Censo Nacional Agropecuario 2008, en el período 2002-2008 la cantidad de explotaciones agropecuarias disminuyó un 18%.

y acceso a mercados) para producciones agropecuarias que no se alineaban dentro del paradigma del complejo agroexportador.

El entorno político institucional reciente

Desde el punto de vista político, el entorno institucional durante el período 1973 - 2003 fue de una continua acumulación de crisis de diversa índole entre las que se destacan la interrupción sistemática de gobiernos elegidos democráticamente, el terrorismo de Estado, la guerra por la soberanía de las islas Malvinas, uno de los mayores procesos inflacionarios de la historia de la economía mundial, un endeudamiento externo que condujo al default, privatizaciones de empresas públicas sin generación de adecuados mecanismos de supervisión del sector privado, un crecimiento del desempleo a cifras cercanas al 20% con un pico de 35% en el caso de los jóvenes,²² la incautación de los depósitos bancarios de la población en el año 2001, la eliminación del sistema de crédito cooperativo, una crisis social cuya manifestación más visible, en los medios de difusión mundiales, fueron personas buscando comida en los desperdicios y, finalmente, una inevitable profundización de la crisis política que condujo al país a tener cinco presidentes en doce días. Desde el punto de vista macroeconómico, en el lustro 1998 - 2002 se había acumulado una caída del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita del 18%, la inversión total sufrió una reducción cercana al 56%, y el desempleo se incrementó en un 10%. Resulta obvio que la inestabilidad política y la situación económica no podían favorecer, sin la presencia de una política activa, la modernización de sectores productivos sometidos a la competencia externa (modernización que el Programa podía apoyar).

La aparición de alianzas público privadas

Los cambios expuestos generaron en el país dos tipos de consecuencias que son importantes desde el punto de vista de esta obra. La primera es el "daño moral" infligido a una empresariedad rural y urbana argentina que debió moverse en un devenir permanente de cambios de política que no siempre estaban destinados a salvaguardar los intereses de los más débiles. Ante esta situación la respuesta "natural" de los empresarios fue la postura individualista del "sálvese quién pueda", aprovechando lo máximo posible los momentos favorables y resistiendo de cualquier manera las épocas de recesión. La segunda consecuencia fue la pérdida de integración social, en cuya generación influyeron dos factores. Por un lado, la desaparición del lazo fundamental que une al individuo con la sociedad en que vive: el trabajo (originada por el crecimiento durante un largo período de las tasas de desocupación y de los empleos en relación de dependencia que no cubrían los requerimientos del "trabajo decente"). Por otro lado, la pérdida de las redes de seguridad social (que estaban asentadas sobre la seguridad laboral, la contención del Estado, y la acción colectiva inspirada en la solidaridad) (Feijoo, 2001).

22 Las elevadas tasas de desempleo se originaron en cesantías masivas asociadas a las privatizaciones, la incorporación de tecnología por las firmas de mayor porte, el incremento de la tasa de actividad femenina y un baby boom argentino en la década del '70 (que determinó un significativo aumento del número de jóvenes que se incorporaban al mercado laboral en la década del '90).

Se pasó, como consecuencia, de una estructura social “integrada” hacia un modelo dual que funciona con una lógica de tipo excluyente.²³ Para quienes ocupan los lugares más rezagados en ese modelo, la ruptura de los anclajes al mundo productivo y la pérdida de protección por parte del Estado generan la dificultad de definir la propia pertenencia a la sociedad. Se trata de un proceso de “centrifugación de los sentidos” que ya no permite mantener una articulación con el lugar ocupado en la misma (Feijoo, 2001).

Brindar respuesta a esta nueva situación forma parte de las nuevas funciones que debe asumir el Estado en todos sus niveles. Esas funciones incluyen no sólo la promoción del empleo sino también una participación activa en el desarrollo sustentable de la estructura productiva (con particular énfasis en las pequeñas y medianas empresas).

Para un cumplimiento más eficaz de esas funciones el Estado puede trabajar en conjunto con otras organizaciones de la sociedad civil en alianzas público privadas (APP) que han probado ser mecanismos idóneos para trazar el rumbo del desarrollo y lograr ajustes en los instrumentos de política frente a cambios en las condiciones de contorno. Estas alianzas constituyen una red de cooperación inter organizacional en la que actores del sector público y privado -con o sin fines de lucro- se articulan para desarrollar actividades conjuntas.

La participación del Estado en dichas instancias difícilmente se pueda cumplir si éste mantiene sus mecanismos actuales de gerenciamiento (de lo que da sobrada muestra la insatisfacción de los ciudadanos de diversas jurisdicciones con sus prestaciones). Se requiere un nuevo tipo de conducción que se ocupe más de la dirección estratégica de los procesos y menos de su ejecución. Lo expuesto fue planteado a principios de los '90 por aquellos que, como Gaebler y Osborne (1993), propusieron la transformación de los organismos estatales basados en normas en entidades en las que primase el logro de los objetivos como principal eje de su accionar (en términos coloquiales que “conduzcan en vez de remar”). Dichas ideas han evolucionado de la mano de quienes, como Denhardt y Denhardt (2000) han señalado el riesgo de que al poner énfasis en “conducir” se olvide que el Estado pertenece a los ciudadanos (“los dueños del bote”) y que, en consecuencia, el rol de los administradores públicos es servirlos. Consecuentes con esta concepción han enfatizado que el rol de dichos administradores es generar las condiciones para que los ciudadanos se articulen y definan sus intereses comunes. De allí surgirán los consensos que permitirán identificar las líneas de acción. Señalan también que quienes asumen la responsabilidad de la conducción estatal con la premisa del servicio tienen como principal responsabilidad construir instituciones caracterizadas por su integridad y capacidad de brindar respuesta a los problemas planteados (en lugar de centrar su reflexión en la opción “conducir o remar”).

23 La concentración del ingreso es característica de este modelo. Las cifras indican que en la última década del siglo pasado la brecha entre el 10% más rico y el más pobre de los perceptores de ingreso creció más que el PBI: un 57% (Iriarte, 2005).

Existen numerosas experiencias que dan cuenta de la potencialidad de esta metodología de trabajo. Dos de las experiencias iniciales de APP para el desarrollo económico son, en la Argentina, la de Rafaela, de mediados de los '90, y la de Córdoba de fines de esa década. Estas dos iniciativas tienen en común el hecho de que fueron promovidas por los municipios y que han evolucionado hacia una visión del desarrollo de naturaleza integral. Difieren en que en la conducción estratégica de la experiencia de Rafaela tienen actualmente un rol central las Secretarías de Desarrollo e Innovación y de Gestión y Participación del municipio y espacios de articulación pública privada, mientras que, en la de Córdoba, dicha conducción corresponde a una federación de entidades empresarias, profesionales y el municipio, denominada Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC). Esta segunda institucionalidad presenta la ventaja de una potencial mayor continuidad de políticas y programas pero ha enfrentado, hasta la fecha, mayores limitaciones presupuestarias. Luego de transcurrido una década el modelo de gestión de estas APP se podría haber consolidado y se habría incrementado el número de actores participantes.

Desde la perspectiva de un programa orientado a facilitar la inserción de las MiPyMEs en las nuevas condiciones de contexto global, lo expuesto conduce a potenciar las iniciativas empresarias orientadas a la generación de alianzas entre los sectores productivos y el Estado. El Programa que se analiza en esta obra adoptó esta forma de articulación como metodología de trabajo, entre las empresas y productores y entre éstos con otras instituciones públicas y privadas. Implementarla representó, en un contexto de desintegración e individualismo generalizado, un enorme desafío.

La densidad y calidad institucional en el territorio

A los efectos del Programa el contexto institucional territorial que se consideró incluía a entidades del Estado Nacional, Provincial y Municipal, a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y a las Universidades y Centros de Investigación.

El Estado Nacional estaba presente en el territorio a través de diversas entidades de interés para el Programa. Entre las mismas se encuentran varias sucursales del Banco de la Nación Argentina, un Centro del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), un Centro Regional, dos estaciones experimentales y 27 Unidades de Extensión Rural del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), una sede del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo de la Nación (GECAL). Se establecieron importantes vínculos con Unidades del INTA y con la GECAL (que pusieron a disposición de las empresas y productores participantes diversos recursos).

El Estado Provincial, por su parte, estaba presente a través de los tres Ministerios que integran su gabinete productivo (Industria, Comercio y Trabajo; Ciencia y Tecnología; Agricultura, Ganadería y Alimentos) y del Ministerio de Educación. El Programa operó de manera coordinada con los tres primeros (en particular con la Agencia Córdoba Ciencia, hoy Ministerio). Esa coordinación se tradujo en una orientación de las acciones

que estaba en sintonía con las políticas provinciales en la materia (sin que ello afectase el principio de conducción por la demanda). En lo que hace al Ministerio de Educación, se generaron vínculos con centros de formación profesional del mismo.

El Estado Municipal de la ciudad de Córdoba estaba presente en el territorio local mediante un mecanismo de desconcentración administrativa a través de 11 Centros de Participación Comunal (CPC), que funcionan como sede de la Municipalidad en diferentes barrios de la ciudad. Dado que el Municipio integra la entidad ejecutora, la sintonía de políticas fue muy fácil de establecer.

En lo que respecta a las OSC, en la provincia existe una densidad institucional muy elevada ya que, según un estudio de PNUD, Córdoba es la provincia de la Argentina con más organizaciones de la sociedad civil en relación al número de habitantes. El total superaba, en 1994, las 12.000 entidades (con la salvedad de que la mayor parte de los recursos económicos de las organizaciones están concentrados en un porcentaje reducido de ese total). Datos parciales de ese censo en toda la provincia, correspondientes aproximadamente al 50% del total contabilizado, han permitido identificar entre otras, 179 asociaciones profesionales, 177 cámaras empresarias, 212 sindicatos obreros, 797 organizaciones de apoyo y 177 centros vecinales. Se estima que la mitad de estas organizaciones está localizada en la ciudad de Córdoba²⁴ (PNUD/BID. 1998).

En lo que hace a la educación superior, existen en la Ciudad de Córdoba seis universidades, de las cuales tres son públicas y tres privadas. El total de alumnos es del orden de los 120.000. Esta cifra no incluye la educación virtual (que es brindada por varias universidades cordobesas y tiene alumnos de todo el país). La relación alumnos/población de la ciudad estaría, en comparación con otros países de Latinoamérica, dentro de las más elevadas. Si bien lo expuesto es significativo desde el punto de vista cuantitativo dice poco acerca de la eficiencia interna, la eficiencia externa y de la pertinencia de la formación, dimensiones en las que existen, en un número significativo de unidades académicas, limitaciones. Se debe señalar sin embargo que, independientemente de dichas limitaciones, la destacada presencia de la educación superior le ha valido a la Ciudad el sobrenombre de “la docta” con el que se la conoce en Argentina.

24 El estudio del PNUD identificó además 67 redes integradas por organizaciones del territorio. Esa cantidad se ha incrementado, con certeza, de manera muy significativa ya que: i) en los últimos quince años hubo una política municipal de trabajo en red (que se puso de manifiesto, en particular, en la convocatoria de actores sociales a efectos de construir el Plan Estratégico de la Ciudad de Córdoba); ii) la Agencia Córdoba Ciencia (hoy Ministerio Provincial) generó significativos incentivos orientados a promover el trabajo en red en el ámbito de las universidades y de éstas con los sectores productivos.

En resumen, el Programa debió diseñarse en el marco de un entorno nacional de gran turbulencia. En lo que hace al sector industrial, la política de sustitución de importaciones que tuvo vigencia hasta fines de los '70 y convirtió a dicho sector en el motor del crecimiento de la economía y creador de empleos fue reemplazada, en los '90, por una política de shock que incluyó la apertura irrestricta. La capacidad de adaptación a este proceso fue menor en las MiPyMEs, tanto por razones estratégicas como operativas. Lo expuesto permitía prever que surgirían, por parte de las firmas industriales más pequeñas, demandas de servicios tecnológicos y de asistencia para facilitar el acceso a mercados que les permitiesen disminuir la brecha de productividad con las de mayor porte. En lo que hace a los sectores de producción regional, a partir de 1976 una serie de vaivenes en las políticas para el sector desembocan, en la década del '90, en la desprotección de la mayor parte de economías tradicionalmente protegidas. Pese a que la devaluación del peso argentino en 2002 permitió mejorar el precio de los productos agropecuarios, la apropiación de los beneficios por parte de diferentes agentes económicos fue dispar. Esta afirmación está avalada principalmente por lo sucedido con el sector agrícola-ganadero localizado tradicionalmente en la Pampa Húmeda en el que la devaluación posibilitó el crecimiento de un importante sector agro exportador centrado en el monocultivo de soja transgénica, que amplió incluso la frontera agropecuaria, a expensas de una serie de actividades tradicionales, tales como la tampera, la ganadera, los cultivos industriales y la fruticultura. La consecuencia fue la división de los agentes económicos rurales en dos categorías: la de los que podían integrarse a la economía mundial y la de los excluidos del sistema mundial, mayoritariamente pequeños productores que habían sufrido, debido a las sucesivas crisis, una importante descapitalización. Lo expuesto permitía prever que surgirían, por parte de los productores más pequeños, demandas de servicios del Programa en tecnología y acceso a mercados para producciones agropecuarias que no se alineaban dentro del paradigma del complejo agroexportador. El diseño del Programa debía también atender, dentro de los aspectos metodológicos, la importancia creciente de las alianzas público privadas como mecanismo de gestión del desarrollo.

Acordando significados

Félix Mitnik
Cecilia Magnano

*La ventaja competitiva no se hereda sino que se construye
adoptando las estrategias adecuadas.*

Michael Porter

*Si inicialmente una idea no parece absurda,
entonces no hay esperanza para ella.*

Albert Einstein

Los términos utilizados para definir los objetivos, destinatarios y metodología del Programa (cadena productiva, cadena de valor, cluster, competitividad, pequeña empresa o capital social) son empleados habitualmente por empresarios, sindicalistas, políticos, periodistas, profesionales y académicos de diversas especialidades y por otros actores. Cada uno de estos actores utiliza una definición propia – y en muchos casos tácita – de los conceptos. Esta discrepancia en las definiciones puede dar origen al “efecto torre de Babel”.²⁵ Para minimizar el problema fue necesario, durante la ejecución, construir un lenguaje común.²⁶ Ese lenguaje común es indispensable, desde el punto de vista de esta obra, para socializar entre autores y lectores, que provienen en ambos casos de diversas disciplinas, los objetivos, diseño, ejecución y resultados del Programa.

El primer apartado de este capítulo se centrará en cadena productiva, cadena de valor y cadena global de valor. El segundo apartado se centrará en clusters, distritos industriales y redes empresariales.

Cadena productiva y cadena de valor

Los términos cadena productiva y cadena de valor son utilizados por la ingeniería de procesos, la administración de empresas y la economía con sentidos diferentes. Este hecho suele dar lugar a confusiones semánticas, que se agudizan si dentro de una misma área del conocimiento los conceptos son utilizados de diferente manera por distintos autores. Tal circunstancia hace que sea importante adoptar “definiciones favoritas” que

25 Entendido, en este caso, como el carácter difuso de conceptos a los que diferentes actores asignan diferente significado según el área profesional o académica de la que provienen o según el contexto en el que se desenvuelven.

26 Que incluyó también a los conceptos de asociatividad, innovación y a otros que se irán mencionando más adelante.

faciliten la comunicación con los lectores (Sturgeon, 2000). Tal lo que se hará en las próximas dos secciones.

Cadena productiva

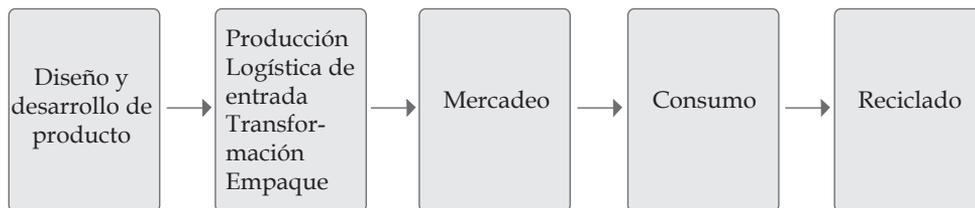
El término cadena productiva es muy utilizado en la ingeniería agronómica y en la ingeniería de procesos para describir la secuencia de actividades requeridas para elaborar un producto (que puede ser un bien o un servicio). Cada una de esas actividades o etapas constituye un eslabón en el proceso de fabricación o en el de prestación de dicho servicio. En el interior de la mayoría de los eslabones se puede identificar a un grupo de firmas de un dado sector (en la cadena panificadora participan, entre otros, el sector agrícola, los molinos harineros, los proveedores de insumos varios, la industria panificadora y las empresas comercializadoras; en los respectivos eslabones se insertan un conjunto de agricultores, un conjunto de molinos harineros y así sucesivamente). En algunos casos los eslabones contienen un número reducido de empresas, en otros un número relativamente elevado y en otras una única firma. Existen también cadenas en las que una firma participa de varios eslabones. Desde el punto de vista geográfico las cadenas pueden estar en un único territorio, abarcar varios territorios o ser de naturaleza global. Al realizar un análisis de una cadena productiva se identifica a todas las empresas que contribuyen a la producción de un bien o servicio. Se pueden determinar, además, las acciones que se podrían realizar para apoyar a estas empresas.

Lo que pone en evidencia el concepto de cadena productiva es la existencia de una forma de organizar todos los procesos vinculados con un producto o servicio. La aplicación de la definición a un caso concreto, como el de la cadena del cuero, puede dar lugar a diferentes esquemas (ya que no hay reglas únicas al respecto de cómo realizar estas representaciones). Se ilustran, como ejemplo, dos formas de representar la cadena del cuero (Figura 2.1).

En el esquema anterior se han puesto en evidencia los sectores a los que pertenecen los actores que participan en la cadena (que han sido identificados como producción ganadera, frigoríficos, industria del curtido e industria del calzado, manufactura y comercialización), las etapas del proceso en las que intervienen y las principales actividades que se realizan en cada etapa.

Tal como se anticipó, en cada una de las actividades participan, en principio, un conjunto de firmas. El esquema de una cadena sería más complejo si se decidiese considerar además los múltiples vínculos que pueden tener las empresas que están en cada eslabón. Puede ocurrir que empresas o productores primarios asuman roles en varios eslabones dentro de una misma cadena. Esta situación es común en la actividad industrial argentina (y se manifestó en la mayoría de las cadenas que participaron de las actividades del Programa). Existen incluso casos de integración en los que un único grupo empresario de gran envergadura ocupa, con varias empresas que le pertenecen, cada uno de los principales eslabones.

Figura 2.1
Un esquema simple de la cadena del cuero



Detalle de la Cadena del cuero

Sector	Industria del Calzado y Manufacturas						
	Sector primario		Industria del Curtido		y Manufacturas		Comercialización
Etapa	Producción Ganadera	Frigorífico	Ribera y Curtido - Wet Blue/Wet White	Recurtido Teñido, Engrase y Acabado	Diseño y Producción <small>Calzado Otras Manufacturas</small>		Comercialización
Principales Actividades	Producción de Bovinos	Faena Producción de Cuero crudo fresco	Depilado y eliminación de grasa y otras sustancias Dividido en dos capas: · Cuero Flor · Descarne Desencalado, purga y piquelado Curtido con cromo, vegetal o sintéticos	Escurreido, teñido, secado y ablandado Pintura, planchado y grabado, aplicación de lacas, resinas, etc. Acabados especiales: · Gamuzados · Charolados · Nobuk · Otros	Diseño Corte y preparación Aparado Producción de suelas Armado Terminado	Productos: · Artículos de · Talabartería · Indumentaria · Bolsos, carteras y valijas · Tapizados (sillones e interiores de autos)	

Fuente Unión Industrial Argentina (2005)

También se presenta el caso en que una empresa participa en el mismo eslabón de diferentes cadenas. A título de ejemplo se menciona que los fabricantes de envases pueden

integrar cadenas tan distintas como la de productos de cuero, medicamentos, juguetes o repuestos de automóviles. Un dibujo que abarque todas las relaciones sería un laberinto difícil de seguir (y que no aportaría información significativa a la descripción).

En la mayoría de los casos las cadenas productivas son un resultado espontáneo de la necesidad de lograr eficacia²⁷ y eficiencia²⁸ en la producción de un bien. En este libro se considerará al concepto como una herramienta de valor descriptivo. El instrumento analítico adecuado para definir los puntos críticos en los que es posible incrementar esa eficiencia es el análisis del valor generado a lo largo de la cadena.

Cadena de valor

La denominación cadena de valor, se utiliza en dos sentidos distintos. Por una parte se lo emplea para el análisis de las actividades que, dentro de los límites de una firma, agregan valor al producto final (concepto introducido por Porter en la última década del siglo pasado).

Por la otra, se la utiliza para identificar una poderosa herramienta de investigación de la que se utilizará una de las posibilidades que el concepto brinda al análisis económico: el estudio del valor agregado en cada uno de los eslabones de una cadena productiva (Figura 2.2).

El primer uso del término cadena de valor ha sido y es de interés central para los especialistas en administración de empresas ya que identifica todas las actividades internas de una firma que crean valor para un cliente. El conocimiento de esa cadena interna permite gestionar los enlaces entre actividades, reduciendo costos de transacción y permitiendo una mejor información a efectos del control (Porter, 1991). El esquema que se utiliza para representar la cadena de valor interna a la empresa es diferente al utilizado para una cadena productiva (Cuadro 2.1).

El segundo uso del término es de interés para los economistas, como herramienta analítica que permite comprender cómo se organiza la producción de bienes y servicios y para analizar los vínculos dinámicos que existen entre actividades productivas que están más allá de las fronteras de un sector (y puede abarcar tanto a las actividades formales como a las informales). Es, a esos efectos, más poderosa que el análisis sectorial ya que al concentrarse en los vínculos permite establecer las relaciones económicas y organizativas entre productores de diferentes sectores que pueden estar en ámbitos locales o globales (Kaplinsky, 2000). Para esta obra tiene mayor importancia este uso del término, ya que es el que se emplea cuando se analizan la generación de mejoras competitivas.

27 Hacer lo que se debe hacer con la calidad comprometida.

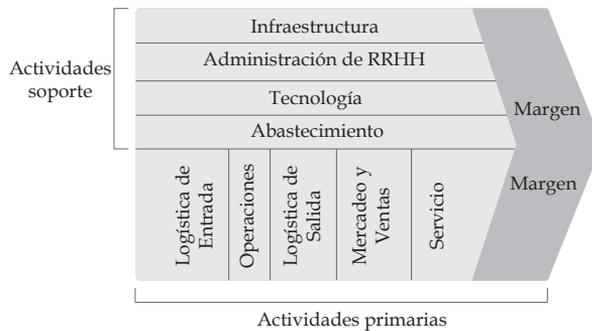
28 Efectuarlo al menor costo posible.

Cuadro 2.1

El esquema de Porter para el análisis de la cadena de valor de una empresa

En este esquema se divide a las actividades de una empresa en primarias y de soporte (Porter, 1991). Las actividades primarias son las cinco categorías que integran el esquema competitivo de cualquier negocio: logística de entrada, operaciones, logística de salida, mercadeo y ventas y servicio.

La cadena genérica de valor (Porter)



- Las actividades primarias incluyen a la logística de entrada, que corresponde a la provisión de insumos. Las operaciones están relacionadas con la transformación de materia prima o recursos en el producto o servicio final. La logística de salida involucra actividades de entrega del producto a los compradores y de procedimientos administrativos. El mercadeo y ventas comprende los procesos de planificación, análisis comercial y captación de clientes. Las actividades de servicio tienen por objetivo acrecentar o mantener el valor del producto luego de que éste haya sido adquirido por el comprador.
- Las actividades soporte, por su parte, “son aquellas que proporcionan recursos humanos, tecnología e insumos comprados o funciones generales de infraestructura para apoyar a las otras actividades” (Porter, 1991). La infraestructura comprende actividades relacionadas con los procesos administrativos y de dirección y gestión (incluyendo los medios físicos). La administración de los recursos humanos se refiere a la gestión de aspectos que hacen al personal. La tecnología comprende la sistematización de conocimientos y prácticas aplicables a la actividad de la empresa. El abastecimiento representa la función de incorporar los recursos e insumos que se utilizan en la cadena de valor.

Para analizar la competitividad de una empresa se debe analizar la de cada uno de los eslabones que componen su cadena de valor. Para incrementarla, se debe trabajar sobre el eslabón más débil (ya que ninguna cadena puede ser más fuerte que su eslabón endeble).

Las respectivas indagaciones, que en este libro se mencionan de manera sintética, abarcan aspectos del contexto, conceptos abstractos, metodología de análisis y aspectos políticos relevantes y tienen, además, implicancias metodológicas importantes ya que es necesario definir qué información se requiere para el análisis, cómo se generará esa información y cómo se identificarán los instrumentos de política (Kaplinsky y Morris, 2001).

A fin de evitar confusiones, si se realiza una referencia al primer uso del término se debe tener en cuenta que se está hablando de la cadena de valor de una empresa. Si la referencia es al segundo uso, se debe entender que se está hablando de la generación de valor en una cadena productiva (en cuyos eslabones participan diversas empresas).

El esquema de Porter para analizar la cadena de valor de una empresa, parte de la idea de que todas las actividades de una firma deben crear valor para los compradores (Cuadro 2.1). Dicho valor se mide “por el precio que están dispuestos a pagar por el servicio”. Se afirma al respecto que “para conseguir ventaja competitiva respecto a sus rivales una empresa ha de ofrecer un valor comparable al comprador pero llevar a cabo las actividades de forma más eficiente que sus competidores” (Porter, 1991). Alternativamente se pueden obtener ventajas competitivas mediante una diferenciación del producto que permita cobrar un precio mayor (las dos formas diferentes de generar valor identificadas por Porter son analizadas en detalle en el próximo capítulo).

Para describir gráficamente la cadena de valor de un producto o servicio en la que participan varias empresas, se utiliza un esquema similar al empleado para una cadena productiva. La diferencia reside en que, al analizar la renta que se genera en cada etapa del proceso se pone en evidencia que la creación de valor de un producto es el resultado del conjunto de actividades llevadas a cabo en cada uno de los eslabones de la cadena y que cada uno de estos eslabones se apropia de un porcentaje del precio final (Figura 2.2).

Figura 2.2
La cadena de valor de un producto derivado del cuero
Cadena de Valor en Mocasin Masculino

	Cuero Fresco	Cuero Wet Blue	Cuero Terminado	Corte, aparado, armado, solado y terminado	Comercialización	Precio de VENTA (Sin IVA)
Valor incorporado por etapa	4.4%	9.5%		31.7%	54.4%	100%
	\$6	\$11		%38	%65	\$120
Principal insumo utilizado	5% del cuero de bovino de 420 kg.	2.4kg. de cuero fresco	1.8 kg. de cuero Wet Blue	0.3 m ² de cuero terminado (capellada) / Suela / Partes e Insumos	Par de Mocasines de Hombre	
Precios de Referencia	US\$ 1 - 1.1 por kg. Cuero Fresco	Cuero Tipo Calera: US\$ 16-20 / m ²		Costo Mano de Obra: \$ 6 - 8 / HH	Precio de Venta: (con IVA) \$145	

Fuente: Unión Industrial Argentina (2005)

Nota de los autores: el impuesto al Valor Agregado (IVA) es, en Argentina, del 21%

El estudio de cada una de las actividades que agregan valor y de los enlaces entre eslabones puede servir de base para definir líneas de acción destinadas a incrementar la competitividad de las cadenas.

Existen varios aspectos a destacar del análisis completo de una cadena de valor que se analizarán en los párrafos siguientes.

En primer lugar, constituye el punto de partida para identificar las razones por las cuales se observa una determinada distribución de la renta entre los distintos eslabones de la cadena. Se constata, en algunos casos que una única firma, que opera en uno o dos eslabones, captura la mayor parte del valor final del producto o servicio. Dicha situación se presenta, de manera frecuente, en el caso de las innovaciones tecnológicas que se caracterizan por brindar, durante un período acotado de tiempo, rentas extraordinarias (en comparación con promedios de rentabilidad para el sector). Se ha señalado que la propiedad de una patente asegura derechos por muchos años en casi todos los países (en Estados Unidos, por setenta años) (Kaplinsky, 2004).²⁹ Otros intangibles que agregan valor son las marcas cuyo derecho de propiedad es, en algunas legislaciones, ilimitado (sólo está sujeto a la renovación sistemática de los derechos de pertenencia). Quienes operen en los eslabones mencionados en este párrafo suelen percibir un importante porcentaje del valor final del bien.

En segundo lugar, el análisis de la cadena de valor permite profundizar en el estudio de las relaciones entre eslabones (es decir los lazos de interrelación) que ponen en evidencia formas de coordinación e integración y reglas de participación (tanto de naturaleza explícita como implícita). Este estudio sirve de sustento para fundamentar la introducción de conceptos y el desarrollo de modelos teóricos útiles para comprender diversos fenómenos tales como la gobernanza de la cadena, las estrategias más adecuadas de mejora competitiva³⁰ o los mecanismos de aprendizaje sectoriales.

Tal como se indicó en el capítulo anterior, a medida que las operaciones de las firmas de gran porte adquieren carácter global, también lo hace la forma en que se organiza la producción, lo que conduce a la aparición de cadenas de valor globales. De manera creciente las firmas de diferentes países participan de cadenas de valor que tienen un alcance global.

También existe, como se anticipó, un grupo mayoritario de actividades productivas que se desenvuelven en mercados locales o nacionales. Las actividades que se desarrollan exclusivamente en mercados internos (o que tienen un vínculo débil e indirecto con mercados globales) son realizadas mayoritariamente por cadenas productivas cuyos eslabones están integrados, como ocurrió en el caso del Programa, por micro y pequeñas empresas.

29 Dado que la permanencia en los mercados de muchas innovaciones es muy breve la pérdida de valor no se dará, probablemente, por el plazo temporal de validez jurídica de los derechos sobre la innovación sino por obsolescencia de la misma.

30 El significado que se asigna a este concepto se precisa en el capítulo 3.

El área geográfica cubierta por esas firmas es muy variada. El análisis de las cadenas de valor debería incluir, al menos en estos casos, la escala espacial de operación de las mismas, lo que conduce a clasificarlas tal como se ilustra (Tabla 2.1).

En el Programa participaron cadenas de valor que, desde la perspectiva del alcance espacial eran provinciales (caprina), nacionales (muebles y otros productos de madera), internacionales (olivícola) y regionales (hardware y software). Sólo tenían posibilidades de integrarse, en el corto o mediano plazo a cadenas globales de valor algunas empresas del sector de software.³¹

Tabla 2.1
Tipología de cadenas de valor según alcance geográfico

Denominación de la cadena	Escala espacial de operación
Local	Urbana o metropolitana acorde a definiciones políticas o estadísticas de cada país
Provincial	Acorde a las definiciones políticas o estadísticas de cada país
Nacional	Un país
Internacional	Más de un país
Regional	Países incluidos en tratados de libre comercio o integración.
Global	Comprende, como mínimo, Estados Unidos y los principales países de Europa y Asia.

Adaptado de Sturgeon (2000).

Dado que el mundo de la producción y el intercambio es actualmente complejo y heterogéneo y que no sólo difieren las cadenas de valor (tanto al interior de las mismas como entre dos sectores), sino que también difieren los contextos locales y nacionales no es posible aplicar mecánicamente una dada metodología de análisis de cadenas de valor. Cada cadena tendrá características particulares cuyos elementos distintivos y la importancia de los mismos sólo pueden ser capturados y analizados a través de la comprensión de aspectos relevantes más generales que están en juego (Kaplinsky y Morris, 2001).

Una eventual intervención del Estado en lo que hace a estas cadenas debería ser, como se analiza en el próximo capítulo, la de contribuir a mejorar los marcos regulatorios, los

31 Sin embargo en el área de intervención existían algunas firmas que participaban de cadenas globales de valor tales como los fabricantes de conjuntos completos para la industria del automóvil (sector que por su nivel de desarrollo no requería del apoyo del Programa, o firmas que exportan software y que por su tamaño tampoco requerían apoyo).

mecanismos de acceso a los mercados de factores y de bienes y servicios y a fortalecer las competencias empresarias.

Las cadenas globales de valor

La forma de organización de la producción de mayor alcance espacial es la Cadena Global de Valor (CGV). Por su alcance y trascendencia económica se ha convertido en un área de importancia creciente para los países. Resulta evidente, por otra parte, que pese que el Programa que se analiza no incluyó sectores que participasen de manera directa en las CGV, la existencia de las mismas influye de muchas maneras en los grados de libertad de que disponen las cadenas de menor escala espacial cuando intentan definir su estrategia de desarrollo (Cuadro 2.2).

El análisis de las CGV constituye un punto de partida para identificar las razones por las cuales existe una determinada distribución de la renta entre los distintos eslabones. Facilita también la identificación de las razones por las cuales la participación en mercados globales no conduce a quienes se van integrando al proceso globalizador a recibir los beneficios económicos a los que, supuestamente, deberían ser acreedores. Constituye, en consecuencia, una herramienta para analizar si existe un vínculo entre iniquidad social y globalización y evaluar las políticas adecuadas para que no se amplíe la brecha de ingresos entre los países emergentes y los desarrollados. Desde esa perspectiva el análisis de la cadena de valor, que se centra en la dinámica de las relaciones que existen dentro del sector productivo, especialmente la forma en que las empresas y los países están integrados globalmente, va mucho más allá que los modos tradicionales de análisis económico y social (Kaplinsky, 2000). En consecuencia constituyen una forma muy estudiada de organización de las relaciones entre las empresas. Su análisis fue obra de autores tales como Gereffi (2001), Gereffi, Humphrey y Sturgeon (2005), Schmitz (2004), Kaplinsky y Morris (2001), Nadvi y Halder (2002) y Pietrobelli y Rabellotti (2006). Esta literatura analiza, entre otros aspectos, los lazos internacionales entre empresas que forman parte de sistemas globales de producción de bienes y servicios.³²

El sujeto de estudio, la CGV, surge de la fragmentación entre diferentes países y empresas de las actividades productivas, asociada a la globalización. Este proceso es comparable, por su trascendencia, a la ruptura en el modo de producción tradicional que se produjo al pasar de la artesanía a la empresa industrial. En este caso la consecuencia es que el proceso productivo de bienes que se comercializan internacionalmente se aleja cada vez más de la figura piramidal, en la que el poder se concentra en la sede de una empresa transnacional, para transformarse, desde el punto de vista organizativo, en una telaraña de empresas independientes pero interconectadas, que están situadas en diferentes partes del mundo (y entre las que aparecen nuevas relaciones de poder). Esa estructura, además de la denominación de CGV, suele llamarse “redes económicas internacionales”.

32 En el caso de los bienes, el carácter global puede abarcar el diseño, producción, distribución, servicio posventa y el reciclado cuando termina la vida útil (práctica que está extendida en el caso de equipos con componentes electrónicos que afectan el medio ambiente).

Cuadro 2.2

Las CGV y las pequeñas empresas de países emergentes

Los sectores que intenten participar de una CGV (o que compitan con ella desde un país emergente) deberían obtener una visión integral de la misma. Esta perspectiva surge de un análisis realizado desde la mayor cantidad de perspectivas posible (entre las que están las dimensiones geográfica, organizacional o estructural, política y económica). En ese análisis se deberían considerar todos los eslabones de la cadena (y no solamente la producción) con el objeto de identificar cuáles son las actividades que brindan mayores ingresos y cuáles las áreas en las que estos ingresos son crecientes o decrecientes en el tiempo. Esta información es de utilidad para empresarios y decisores de política. En el primer caso, el de los empresarios, ya que pueden identificar los eslabones de mayor rentabilidad o analizar si el modo con el que se están vinculando con la economía global es, dentro de los grados de libertad de que disponen, el más adecuado. Se podría encontrar, por ejemplo, que la participación en mercados globales no está asociada a un crecimiento constante de los ingresos. En el segundo caso, el de los decisores gubernamentales, porque permite definir eventuales acciones de política pública con mayor certeza. Estas acciones podrían ser, por ejemplo, proteger algunos eslabones (en los que se emplea a personas pertenecientes a segmentos en situación de pobreza y en los que el empleo es informal) (Kaplinsky y Morris, 2001; Kaplinsky, 2004) o facilitar la mejora competitiva en otros eslabones con el objetivo de generar mayores tasas de retorno de la inversión.

Gereffi identificó dos modelos de cadenas: conducidas por los productores o conducidas por los compradores. En el modelo tradicional de “cadena conducida por los productores” (producer-driven chain), grandes fabricantes mayormente transnacionales, controlan la producción, incluyendo los vínculos hacia atrás (diseño, suministro) y hacia adelante (distribución, comercialización). La integración es vertical y las ganancias derivan de la escala, el volumen o los avances tecnológicos aplicados a la producción. “La industria automotriz constituye un ejemplo de una cadena di rígida al productor, con sistemas de producción multilaterales que involucran a miles de empresas (incluyendo subsidiarias y subcontratistas)” (Gereffi, 2001). En el modelo de “cadena conducida por los compradores” (buyer-driven chain) las especificaciones del producto son suministradas por los grandes mayoristas o comerciantes. Estos compradores, en general “empresas líderes”, son quienes tienen un rol decisivo en la estructura organizativa de la cadena global. “Las ganancias de las cadenas destinadas al comprador no se derivan de la escala, volumen o avances tecnológicos, como sucede en las cadenas destinadas al productor, sino más bien de combinaciones únicas de investigación de alto valor, diseño, ventas y comercialización y servicios financieros, que permiten a los detallistas, diseñadores y comercializadores actuar como agentes estratégicos al vincular fábricas y comercializadores en el extranjero con nichos de productos en evolución en sus principales mercados

de consumo” (Gereffi, 2001). Un ejemplo de ese tipo de cadenas lo brindan empresas de artículos para consumidores finales tales como Wal-Mart, Nike, Reebok o Gucci, que diseñan o comercializan productos que compran, pero no fabrican (y por esa razón suelen denominarse “fabricantes sin fábricas”).

En el análisis de las cadenas globales de valor se pone particular énfasis en i) identificar las relaciones de poder entre diferentes empresas en cada una de las etapas de la cadena; ii) analizar como elemento clave para definir las ventajas competitivas el proceso de coordinación; iii) considerar que el aprendizaje organizativo es fundamental para que las empresas puedan mejorar su posición en la cadena (Gereffi, 2001).

Las posibilidades que se le podrían presentar a algunos de los sectores con los que trabajó el Programa para integrarse a una CGV requieren de un análisis en profundidad de las mismas (Cuadro 2.2). Es de particular relevancia, a efectos de esa eventual integración, analizar los mecanismos de gobernanza – que por el momento se asimilará a coordinación – de esas cadenas (tema del próximo capítulo).

En resumen, es necesario distinguir a los fines del análisis del Programa los conceptos de cadena productiva y cadena de valor. Cadena productiva es un concepto utilizado en la ingeniería agronómica y de procesos para describir la secuencia de actividades requeridas para elaborar un bien o un servicio. Cada una de esas actividades o etapas constituye un eslabón. En el interior de un eslabón actúan, generalmente, diversas firmas del mismo sector. Lo que pone en evidencia esa definición es una forma de organizar los procesos de producción que se presenta habitualmente mediante esquemas gráficos. El concepto cadena de valor se emplea para referirse a dos ámbitos distintos. Por una parte se lo utiliza para identificar al análisis de las actividades que, dentro de los límites de una firma, agregan valor al producto final (para efectuar ese análisis es necesario identificar todas las actividades internas que crean valor para un cliente). Por otra parte se lo utiliza para identificar al análisis del valor generado en cada uno de los eslabones de una cadena productiva (en los cuales participan diversas empresas). Permite además identificar las posibilidades y limitaciones que tienen las pequeñas empresas que intentan ingresar a los mercados globales y sirve de sustento para fundamentar el desarrollo de nuevos conceptos y modelos teóricos. La forma de organización de la producción de mayor alcance espacial y que ha sido estudiada con particular profundidad es la Cadena Global de Valor.

Clusters

En el apartado anterior se analizaron las interrelaciones entre diferentes eslabones de una cadena de valor. En este apartado se analizarán las relaciones que pueden existir al interior de alguno o algunos de los eslabones si las firmas que los integran se encuentran

localizadas en un área geográfica reducida. Los conceptos que se presentarán son los de economías de aglomeración, distritos industriales y clusters. Todos ellos están asociados a líneas de investigación en las cuales los primeros aportes fueron los de Marshall (a fines del siglo XIX y principios del XX) y de Porter y Becattini (en las postrimerías del siglo XX).

Economías de aglomeración

Las economías de aglomeración, que datan probablemente de la época en la que se construyeron las primeras grandes ciudades y centros de excelencia en el mundo, fueron estudiadas formalmente por primera vez a fines del siglo XIX por Alfred Marshall, quien identificó los beneficios que se generaban a partir de la concentración geográfica de una determinada actividad económica. Para Marshall (1957) existen ventajas que “los que se dedican a igual industria derivan de la mutua vecindad”.

Marshall señaló cuatro razones a favor de la concentración de una industria en un determinado lugar: i) la creación de una “habilidad profesional hereditaria”, originada en que la información fluye con facilidad en un ámbito territorial reducido pudiendo ser compartida por todos los actores que operan en el mismo; ii) la instalación en las proximidades de un gran número de industrias subsidiarias que proporcionan materiales y permiten economizar en insumos; iii) la generación de un mercado de mano de obra especializada que beneficia tanto a los trabajadores como a las empresas; iv) la utilización de maquinaria altamente especializada. Estas economías de aglomeración permiten a las empresas incrementar su competitividad en el marco de una estrategia orientada a competir sin dejar de cooperar. Sobre la base de estas razones se podría suponer que, en el caso de las firmas pequeñas, las economías de aglomeración podrían reducir las limitaciones para lograr una productividad similar o cercana a la de aquellas de mayor tamaño. En la mayoría de los contextos, y en buena parte de la literatura, los conceptos de economía externa y externalidad son utilizados indistintamente. Sin embargo existe una diferencia sutil (Anexo I).

Los clusters: un fenómeno global

Michael Porter fue también pionero en el análisis de una estructura que representa los beneficios que, en lo que hace a la competitividad, brindan las economías de aglomeración: los clusters.³³

Desde la perspectiva de Porter, los clusters son “concentraciones geográficas de empresas interconectadas, proveedores especializados, proveedores de servicios, empresas en sectores próximos e instituciones asociadas (universidades, agencias gubernamentales,

33 El trabajo realizado por Porter, que se inicia con indagaciones realizadas en diez países desde mediados de la década del '80 y se extiende hasta 2002, se refleja en cuatro libros y artículos de este autor: “Ventajas competitivas” (1985), “La ventaja competitiva de las naciones” (1991), “Ser competitivo” (1998) y “Estrategia Competitiva” (1997).

asociaciones empresariales, etc.) en ámbitos particulares y que compiten pero que también cooperan". La mayoría de los autores que han analizado a los cluster coincidirían en que su existencia depende de tres condiciones: i) masa crítica de empresas; ii) concentración espacial; iii) especialización productiva (Pietrobelli, 2009).

Entre los diversos sectores estudiados por Porter se encuentran el de las máquinas para imprenta de Alemania, el de los azulejos de Italia, el de los equipos de cuidados intensivos de pacientes de Estados Unidos y el de los robots en Japón. Los numerosos trabajos académicos sobre cadenas y clusters abarcan, en Latinoamérica, sectores tan diversos como el calzado en el valle de Sinos en Brasil, el salmón en el sur de Chile, la leche en Boaco y Chontales, Nicaragua, la industria textil en Medellín, Colombia, los melones en Río Grande, Brasil o el hardware en Jalisco, México (Pietrobelli y Rabellotti, 2006). Según se observa, los ejemplos incluyen al agro, la industria y los servicios y tanto a sectores maduros como dinámicos.

Las ventajas que surgen del agrupamiento de empresas, el hecho de que los clusters se generen, en un elevado porcentaje de casos, "espontáneamente" y que en ocasiones no sean fáciles de identificar como tales, ha determinado que las indagaciones acerca de los mismos abarquen a diversas regiones del planeta. Por ejemplo, una investigación realizada desde Japón ha permitido identificar en Wenzhou³⁴ y Shaoxing³⁵ (dos ciudades de la provincia china de Zejiang) 153 clusters en la primera y 78 en la segunda. Esta cantidad de clusters resulta particularmente elevada si se toma en cuenta que: i) se adoptó una definición restrictiva (firmas de más de 15 empleados y una cantidad de empresas superior al 5% del total de la zona considerada); ii) existiría una importante cantidad de empresas que, acorde a la definición, conforman un cluster y no operan en la economía formal (por lo que no habrían sido capturados por la investigación); ii) el límite inferior de 15 empleados y la subdivisión en áreas geográficamente pequeñas podrían ser consideradas, para otras latitudes, como una restricción injustificada (Marukawa, 2006).

El análisis de clusters de diferentes sectores situados en distintos ámbitos geográficos sugiere que "el éxito competitivo de un conjunto de firmas que son exitosas y que están próximas geográficamente no depende sólo de las capacidades gerenciales sino del entorno en el que están operando" (Porter, 2000).

Casi al finalizar la década del '90, las indagaciones realizadas por Porter le permitían precisar las principales características de los clusters: i) dominan el mapa industrial del mundo; ii) están definidos por relaciones, no por membresía y sus límites espaciales son variables y porosos; iii) representan una forma organizacional robusta que ofrece ventajas en eficiencia, eficacia y flexibilidad; iv) encarnan una situación paradójica al mostrar que la ventaja competitiva duradera reside, en una economía global, en aspectos locales

34 Wenzhou es una ciudad con 7,4 millones de habitantes y 40.686 empresas que fueron organizadas, a los fines de la indagación, en 281 zonas de 43 km² promedio (sobre un área total de 11.784 km²).

35 Shaoxing es una ciudad con 4,3 millones de habitantes y 18.580 empresas que fueron organizadas, a los fines de la indagación, en 107 zonas.

(conocimiento, relaciones, motivación) que los rivales no pueden igualar; v) desafían la sabiduría tradicional acerca de cómo debe configurarse una empresa, cómo pueden contribuir instituciones tales como las universidades a su éxito competitivo y cómo pueden los gobiernos promover el desarrollo económico y la prosperidad; vi) mitigan los problemas ocasionados por las relaciones de mercado sin imponer relaciones jerárquicas o desafíos gerenciales para crear o mantener relaciones formales tales como redes, alianzas o sociedades; vii) son habitualmente interdependientes y tienen superposiciones entre las empresas que los integran. Esas características serían la base de una mayor competitividad de las empresas que operan en el marco de un cluster frente a las que lo hacen de manera aislada.

La presentación realizada en esta sección tiene un carácter estilizado y en alguna medida ideal ya que se está considerando información de clusters pertenecientes a diversos sectores que, en la práctica, presentan significativas heterogeneidades en lo que hace a las estrategias que despliegan para aprovechar las economías de aglomeración. Un análisis desagregado se encontrará en la literatura sobre las experiencias de diferentes clusters, pertenecientes a diferentes sectores y situados en diferentes países. Las políticas para facilitar el desarrollo de clusters serán tema del próximo capítulo.

Un caso particular de cluster: los distritos industriales

Los planteos de Marshall fueron retomados, desde otra perspectiva, en estudios empíricos de Becattini acerca de una experiencia de desarrollo de clusters que presenta aristas diferentes y tiene elementos que le son propios: los distritos industriales italianos.

Los estudios mencionados precedentemente se realizaron en circunstancias de fuerte crecimiento económico de los distritos en los que las pequeñas empresas constituían el porcentaje mayor de las firmas. Prueba de ese crecimiento es que en el período 1971-1981 “la industria pesada perdió, en todo el territorio italiano, más de 150.000 empleados mientras que el empleo en las pequeñas empresas (10-49 empleados) creció en más de 400.000” (Tattara y Volpe, 2003).

Becattini define al distrito industrial italiano como “una entidad socio-territorial caracterizada por la presencia activa de una comunidad de personas y una población de firmas en un área definida natural e históricamente” (Becattini, 1990). Las respectivas aglomeraciones abarcan sectores diversos (se encuentran, por ejemplo, localidades especializadas en muebles, calzado, instrumentos musicales o cerámicos) y lo que es muy importante, a los respectivos proveedores del equipamiento productivo.

Los elementos que fabrican pueden ser bienes de consumo, de producción simple o compleja o, en muchas ocasiones, bienes de capital tecnológicamente sofisticados. Los productos que venden en el mercado final son casi totalmente producidos dentro del distrito por diferentes fábricas. El proceso de fabricación está dividido en etapas de manera tal que lo puedan llevar adelante múltiples firmas (Whitford, 2001).

A lo indicado en la definición se suma un alto grado de especialización de las empresas que integran los distritos (lo que genera una gran capacidad para obtener economías de escala) y una gran flexibilidad (que permite capturar y aprovechar los cambios que se producen en la demanda). Se suma, fundamentalmente, un conjunto de instrumentos de política pública y un sistema institucional de apoyo a las empresas que están entre los principales factores que han determinado las ventajas competitivas de regiones de Italia. En los distritos exitosos esa ventaja se traduce en un fabricante típico (el epítome de las especialización flexible) que para obtener algunos componentes o parte del proceso se apoya en proveedores especializados, los que a su vez requieren de insumos y equipos provenientes de terceros (Schmitz, 1997). Se trata de un proceso de especialización que no se podría dar si no existiese una gran escala de producción.

Comparando la definición de cluster de Porter con la de distrito elaborada por Becattini, el elemento común es la existencia de cooperación y competencia entre las empresas y la vinculación con las entidades del territorio. Existen, sin embargo, diferencias entre ambos planteos. Para Becattini (1990) los distritos tienen como característica particular el hecho de estar integrados mayoritariamente por firmas pequeñas. Además, en su concepción el territorio está definido no sólo por las condiciones de los factores (recursos humanos, conocimiento, capital, infraestructura, etc.) sino, principalmente, por elementos tales como la historia y la cultura, aspectos que han sido determinantes en la eficiencia económica y, por ende, en la ventaja competitiva italiana. Porter (1991), si bien acuerda en que “la historia y los valores sociopolíticos influyen en el éxito competitivo”, interpreta la experiencia italiana como “un accidente histórico más que una verdadera ventaja nacional”. Para Pietrobelli (2009), el distrito es una forma de organización más compleja y completa que el cluster ya que en ambos casos las empresas generan acciones orientadas al desarrollo competitivo pero en el distrito basan su visión estratégica en una integración profunda entre la dimensión económica y la dimensión social de la comunidad.

En el Cuadro 2.3, que se ha construido sobre la base de una presentación de Albuquerque (2006) se resumen algunas de las diferencias.

Un elemento importante en el distrito -y una de sus más importantes fuentes de ventaja competitiva- es la presencia de una cultura local que aglutina a las pequeñas empresas y las vincula con las instituciones del distrito (el mercado, las familias, la iglesia, las escuelas, las autoridades locales y los partidos políticos). La solidez de ese vínculo podría explicar la supervivencia del distrito a lo largo del tiempo. El conocimiento entre los actores y el hecho de compartir un sustrato de valores comunes facilitan la creación de un clima de lealtad en el que las formalidades jurídicas no son siempre indispensables: se coopera, sin dejar de competir, sobre la base de la confianza y la reciprocidad. La relación entre estos componentes sociales y culturales y el estrictamente económico (tanto dentro del distrito como en la relación con el resto del mundo) es lo que ha permitido, hasta el inicio del siglo XXI, que el modelo pueda evolucionar y adaptarse a circunstancias tales como la creciente competencia con empresas extranjeras.

Cuadro 2.3
Distritos y clusters: algunas diferencias

Distritos	Clusters
El distrito es una entidad socio-territorial integrada por una comunidad de personas y una población de empresas que tienden a interrelacionarse (Becattini).	Los clusters son concentraciones geográficas de empresas, proveedores, prestadores de servicios, universidades, cámaras empresarias y otras (Porter).
Enfatizan el desarrollo local en el que la población, las empresas y la comunidad tienen un papel estratégico.	Buscan ventajas competitivas para empresas de un sector en un territorio.
Se centran en el territorio, como un “lugar de vida” y de desarrollo de la capacidad de producción y trabajo de una comunidad.	Se centran en la conformación y organización de redes de empresas e instituciones en un ámbito geográfico.
Integran el desarrollo económico y social actuando sobre una trama inseparable entre la comunidad y las empresas.	El protagonista es el componente económico. El componente social aparece como contexto o telón de fondo.
Se considera como unidad de análisis al proceso socio - productivo culturalmente definido en el territorio.	Se considera como unidad de análisis el agrupamiento geográfico de empresas.
Se analiza la dinámica de las relaciones de empresas, instituciones y comunidad local de manera multidisciplinaria.	Se realizan estudios de caso que proporcionan información para una mejor estrategia competitiva.
Las redes sociales y la confianza entre los actores permiten la construcción social de un equilibrio entre reglas de la competencia y de la colaboración.	La “coopetencia” favorece la innovación y mejora el rendimiento global del cluster.
Lo local, el “lugar de vida”, es definido por los vínculos entre las empresas, la comunidad y las instituciones locales.	Lo local constituye un recurso estratégico, un factor clave de la estrategia competitiva.

El análisis de Becattini acerca de las razones por las que la aglomeración de empresas en los distritos industriales italianos ha sido la fuente de su éxito competitivo es de particular interés para esta obra por cuatro razones. En primer lugar, debido a que el tejido industrial en la Provincia en la que se ejecutó el Programa incluye, al igual que en los distritos italianos, un elevado porcentaje de micro y pequeñas empresas. En segundo lugar por la significativa influencia de los distritos industriales en el ingreso de Italia al grupo de los países de mayor producto bruto per cápita del mundo. En tercer lugar,

por el hecho de que esa posición de privilegio se basó en la capacidad para evolucionar desde una economía basada en el bajo costo de mano de obra a otra en la que la ventaja competitiva se centró en un incremento constante de la capacidad de innovación. En cuarto lugar, porque la forma de organización de empresas pequeñas de un territorio alrededor de un sector industrial podría ser una alternativa para enfrentar con éxito los retos de la globalización.

La descripción que se ha suministrado en esta sección tiene, al igual que en el caso de los cluster, un carácter estilizado y en alguna medida ideal ya que se concentra casi exclusivamente en aspectos exitosos de los distritos. En la actualidad se ponen en evidencia cambios importantes iniciados hace una década y que abarcan la localización geográfica de las actividades, la preeminencia de las firmas pequeñas, la propiedad del capital de las empresas (que en algunos casos habrían pasado a manos extranjeras) y el vínculo entre firmas e instituciones de apoyo (Whitford, 2001).

Otras formas de integración productiva: las redes empresariales

Se han visto hasta aquí tres formas de integración productiva: cadenas, clusters y distritos. En este apartado se analizará una cuarta forma de integración, denominada “red empresarial” a la que se definirá como “conjunto de empresas independientes que se asocian de manera voluntaria y sin perder su autonomía, para alcanzar un objetivo que no podrían lograr actuando en forma individual” (Dini, 2010).

Siguiendo a Dini (2010), las redes comparten con otras modalidades de cooperación empresarial tres características: i) el grupo de empresas participantes asume una identidad colectiva, que les permite su reconocimiento como miembros de un grupo; ii) implican un acuerdo básico sobre un conjunto de metas generales hacia las cuales las empresas orientarán sus esfuerzos colectivos; iii) adoptan mecanismos de toma de decisiones que deben ser explícitos y compartidos por todos los miembros.

Sin embargo, las redes se diferencian de otras formas de cooperación empresarial en dos aspectos. Por un lado, tienen un horizonte de actuación de mediano o largo plazo, es decir, que no se trata de uniones temporarias para objetivos específicos. Por otro lado, los resultados de las acciones que desarrollan son altamente apropiables por sus miembros, que han realizado las inversiones correspondientes.

Las redes empresariales pueden ser horizontales o verticales. Las primeras son formas de cooperación entre empresas que producen bienes o servicios similares dentro de una misma rama de actividad. Permiten alcanzar economías de escala, incrementando la rentabilidad de sus acciones. Las redes verticales implican relaciones de cooperación entre empresas ubicadas en eslabones diferentes, pero consecutivos, de una cadena productiva, tales como proveedores, productores y distribuidores. Permiten alcanzar ventajas competitivas a las que no accederían de manera individual (Albuquerque, Dini y Pérez, 2008). En ambos casos, son las empresas beneficiarias o sus representantes los que deciden sobre los aspectos más relevantes de su desarrollo. Por esta razón, además, las redes

empresariales tienden a ser pequeñas en cantidad de integrantes. Si son numerosas, los costos de transacción de crear confianza y tomar las decisiones relativas a las acciones colectivas pueden ser demasiado elevados (Dini, Ferraro y Gasaly, 2007).

Se destaca finalmente que un grupo de empresas perteneciente a un cluster puede realizar actividades conjuntas que benefician exclusivamente a la red empresarial que ellas conforman sin que esa circunstancia afecte su pertenencia al cluster ni genere, en principio, ningún tipo de conflicto con el mismo (ya que el cluster es una estructura abierta).

En el Programa que se ejecutó en Córdoba las relaciones intrasectoriales en los diferentes eslabones respondían a la forma de organización de cluster. Las intersectoriales entre eslabones, a la de cadena de valor. Ambas lecturas de la realidad se utilizaron de manera complementaria, aunque primaron las actividades de promoción orientadas a mejorar las relaciones intrasectoriales, es decir una intervención sobre clusters.

En resumen, cuando un grupo de firmas que pertenecen a un mismo sector están concentradas en un área geográfica relativamente reducida pueden aprovechar ventajas que se derivan de la mutua vecindad y a las que se denomina “economías de aglomeración”. Existen dos casos particulares de economías de aglomeración, de interés para el Programa. Uno es el de los clusters, concentraciones geográficas de empresas interconectadas, proveedores e instituciones asociadas que compiten pero que también cooperan, que se presentan en lugares y sectores diversos. Las ventajas de esta forma de organizar la producción se evidencian en numerosos casos de éxito, en los que el mismo ha dependido del vínculo con el entorno (la forma en la que los gobiernos inciden en las condiciones de los factores, la demanda, la rivalidad de las empresas y los sectores conexos, entre otros aspectos) más que de las capacidades gerenciales. Otro caso de economías de aglomeración son los distritos industriales, que se caracterizan además por un significativo vínculo con los atributos naturales, culturales y sociales de un territorio. El éxito de los distritos (de significativa influencia en el ingreso de Italia al grupo de los países de mayor desarrollo) se basó en la capacidad para evolucionar desde una economía basada en el bajo costo de mano de obra a otra en la que la ventaja competitiva se centró en la capacidad de innovación. Otra forma de integración productiva son las redes empresariales, tanto verticales como horizontales, que permiten a sus miembros apropiarse de la mayor parte de los beneficios generados por las actividades conjuntas que desarrollan.

Competitividad y mejora competitiva

Félix Mitnik
Cecilia Magnano

*El egoísmo universal como realidad puede ser falso
pero el egoísmo universal como requisito de la racionalidad
es evidentemente absurdo.*

Amartya Sen

Lo presentado en el capítulo anterior ha sido objeto de una importante producción académica que, tanto desde la economía como desde la sociología, está permitiendo mejorar continuamente el conocimiento que se tiene acerca de cadenas productivas, cadenas de valor, clusters, distritos industriales y redes de empresas. En este capítulo se presentarán conceptos sobre competitividad de empresas, clusters, cadenas y territorios que son de utilidad para el análisis de la experiencia que se describe en la segunda parte del libro.

En el primer apartado se define competitividad y se analizan algunas alternativas para incrementarla en las empresas. En el segundo apartado se mostrará cómo la competitividad de las firmas se potencia si las mismas forman parte de un cluster, ya que las economías externas que se generan como consecuencia de la proximidad geográfica y la realización de acciones colectivas generan eficiencia colectiva. Se analizará también la importancia del capital social para que las firmas puedan realizar acciones colectivas y aprovechar sus beneficios. En el tercero, se analizan acciones orientadas a la mejora de la competitividad de cadenas productivas. Se adoptará una definición de mejora competitiva y se mostrará el vínculo que existe en la mejora competitiva continua y la competitividad. Se señalará que la mejora competitiva es el camino adoptado por las cadenas globales de valor que son las de mayor alcance espacial. En el cuarto apartado se analizarán las relaciones entre la capacidad de las empresas para competir y el entorno en el que se desenvuelven.

Competitividad de empresas individuales

La noción de competitividad carece de un único sujeto ya que se utiliza indistintamente para empresas, cadenas, clusters, distritos, redes de empresas, ciudades, territorios, regiones, países, sectores de la economía o alianzas entre países. La amplitud de aplicaciones del concepto está tan extendida que “suele ser utilizado con diferentes sentidos en diversos pasajes de un mismo artículo o informe” (Hatzichronoglou, 1996).³⁶

36 En un trabajo académico sobre competitividad nacional se listan 14 definiciones diferentes (Chudnovsky y Porta, 1990).

Desde el punto de vista de su estudio, cuanto mayor sea la escala, mayor es la cantidad de variables a considerar. En el caso que se analiza en este apartado, el de una empresa, la dificultad de dicha medición es comparativamente reducida. Aumenta cuando se intenta medir la competitividad de clusters o cadenas y se complica significativamente cuando se intenta cuantificar la competitividad nacional, tanto por su definición como - una vez acordada la misma - por la selección de los indicadores y de la metodología a aplicar para medirlos (Bianco, 2007).

Existe un elemento común en las definiciones de competitividad para diferentes sujetos y escalas que es el carácter relativo del concepto. Un territorio - que podría ser el de un país, el de una zona con características culturales o económicas similares o el de un área que surja de una definición política - es competitivo en comparación con otros. Una empresa es competitiva respecto a otra u otras de su sector que tienen similares características (en aspectos tales como antigüedad, formalidad jurídica, ubicación geográfica, tamaño y competencias del personal y la gerencia).

Una primera definición

Tomando en consideración el carácter relativo del concepto se definirá como competitividad de una empresa a la capacidad de la misma para mantener sistemáticamente ventajas comparativas - con respecto a otra firma comparable - que le permitan conservar o incrementar su presencia en el mercado o abrir nuevos mercados. Un criterio de medición del aumento de competitividad es, en consecuencia, la variación en la facturación en ámbitos nacionales e internacionales en un dado período de tiempo (contrastado con el que ha experimentado una empresa similar en el mismo período).

La posibilidad para las empresas de lograr un incremento de competitividad depende tanto de factores internos como externos. Entre los factores internos están las competencias en el campo cognitivo, actitudinal y operativo de cada integrante (es decir el saber, saber ser y saber hacer de cada uno de ellos). Sobre esa base se construye la aptitud para planificar estratégicamente las actividades de las firmas, la flexibilidad para reaccionar proactivamente frente a hechos emergentes, la capacidad para trabajar asociativamente y la imaginación creadora necesaria para innovar. Entre los factores externos existen aspectos del entorno de negocios tales como el funcionamiento estable de la economía, la eficiencia con que opera la estructura institucional estatal, los activos territoriales y los mecanismos de articulación público privada para el desarrollo.

Tal como se indicó en el capítulo anterior, para conseguir ventaja competitiva respecto a sus rivales una empresa ha de ofrecer un valor comparable al comprador pero llevar a cabo las actividades de forma más eficiente que sus competidores. Alternativamente puede obtener ventajas competitivas mediante una diferenciación del producto que permita cobrar un precio mayor por el mismo. En el primer caso la firma obtiene competitividad por costos. En el segundo competitividad por diferenciación. Las dos alternativas se analizarán por separado en los apartados siguientes.

Competitividad por costos

Una empresa obtiene competitividad por costos frente a otra del mismo sector que elabora un producto básicamente idéntico movilizandoo activos similares (por ejemplo bienes de capital y capital humano promedio), si el valor generado por unidad de trabajo es mayor. "Dicho de otra manera, para una economía con reducida actividad exportadora competitividad (...) resulta otra forma de decir productividad" (Krugman, 1994).³⁷

La competitividad por costos requiere que la productividad de todos los factores de la producción sea más elevada que la de los competidores (se logra, de tal manera, una mejor tasa de retorno de la inversión que la de firmas rivales).

Desde el punto de vista operativo, esta estrategia se alcanza en las empresas de gran porte mediante un volumen de ventas que permita obtener economías de escala. La amenaza para las firmas que elijan esta vía está dada por la competencia global que "crea para cada sector un estándar absoluto de productividad necesario para hacer frente a competidores extranjeros" (Porter, 1991).

Para las MiPyMEs latinoamericanas la mejora de la competitividad por medio de la disminución de costos implica, en muchas ocasiones, el ajuste vía la reducción de las remuneraciones al factor trabajo ya que la alternativa de proceder por la vía de las inversiones es acotada (operan con capitales reducidos, sin un margen que permita capitalizar utilidades y con escaso acceso al crédito). Dado que los ajustes por la vía de las remuneraciones suelen ser insuficientes para enfrentar a las empresas de mayor porte y ante la amenaza de crecientes pérdidas de competitividad suelen optar, para continuar en actividad, por dos caminos de muy difícil control estatal. El primero es el de ocultar su presencia jurídica y fiscal, camuflar su existencia física trabajando en lugares no identificables fácilmente y reclutar personal en el mercado laboral de baja calidad (en el que los costos son menores ya que no se ofrecen prestaciones sociales de ningún tipo). El segundo camino, muy extendido en algunos de los países de menor desarrollo, es el de la "economía ambigua" (firmas que jurídicamente integran el mercado formal pero tienen parte de su operación en el mercado paralelo).

La extensión del fenómeno de "economía ambigua" obliga a tomarlo en consideración como referencia para el diseño y la evaluación de programas de competitividad de MiPyMEs latinoamericanas ya que podría constituir un factor de autoexclusión del grupo probablemente mayoritario de las potenciales destinatarias de este tipo de programas. Los integrantes de este grupo son empresas que en su afán por ocultar su carácter de integrante de la "economía ambigua" no participan de actividades propuestas por un programa al que perciben como una amenaza por su eventual acceso a información sobre una gestión empresaria que se desarrolla parcialmente al margen de normas vigentes. El problema radica, además, en que existe la percepción social de que dichas normas son,

37 Esta afirmación se inscribe en el marco de un agudo debate que mantuvo en 1994, en sucesivos números de la revista "Foreign Affairs", el hoy premio Nobel Paul Krugman con sus colegas Pres-towitz, Thurow y Cohen.

por su complejidad, inadecuadas para las firmas pequeñas lo que valida socialmente a la operación en el marco de la “economía ambigua”.³⁸

Competitividad por diferenciación

La competitividad por diferenciación está asociada a la habilidad para introducir mejoras competitivas mediante la fabricación de mejores productos, más eficiencia en la producción, el desplazamiento hacia actividades que requieren mayores competencias y, en general, para identificar las innovaciones que incrementan el valor agregado (Pietrobelli y Rabellotti, 2006).³⁹ Dichas innovaciones pueden ser la implementación de un producto (bien o servicio), un proceso nuevo o con un alto grado de mejora, o un método de comercialización u organización nuevo aplicado a las prácticas de negocio, al lugar de trabajo o a las relaciones externas (OCDE, 2005). También constituyen una innovación, tal como se verá al analizar las cadenas globales de valor, los cambios de naturaleza funcional que se logran cuando se asumen nuevas funciones en la cadena que implican el ascenso de un eslabón a otro o los de naturaleza intersectorial, que se producen cuando el conocimiento adquirido en un sector permite desplazarse hacia otro (Humphrey y Schmitz, 2004).

La competitividad por diferenciación requiere el desarrollo de la habilidad para colocar, en el segmento de mercado en el que se decide competir, productos con prestaciones - objetivas o simbólicas - que se ajusten mejor a las expectativas de la demanda. Esta estrategia de innovación implica la inversión en desarrollo, controles más rigurosos de calidad, nuevos servicios de atención al cliente o el sacrificio de la parte del mercado que opta por productos de menor costo. Tiene como contrapartida rentas extraordinarias para el capital invertido que es, en muchas ocasiones, de una importancia significativa por lo que podría resultar un camino más fácil de recorrer para firmas de gran tamaño.⁴⁰

La innovación está vinculada con la capacidad de la firma para generar conocimiento, tanto tácito como explícito, y por su habilidad para insertarse en el sistema de innovación local o nacional. Kaplinsky y Morris (2001) han señalado, sin embargo, que la innovación por sí sola es insuficiente para obtener rentabilidad. Lo que interesa, desde el punto de vista de este objetivo, es que se innove a una tasa mayor que la de los competidores.

Una vía para la mejora competitiva a través de la innovación, de mucho interés en Latinoamérica, es la introducción de una metodología de trabajo o una tecnología que es conocida en países más integrados al intercambio global pero que es novedosa para uno o algunos mercados locales o regionales (estos mercados representan, como se ha vis-

38 La extensión de la economía ambigua debe atribuirse además, parcialmente, a la reducida capacidad para ejercer el poder de policía fiscal de muchos de los Estados de la región.

39 En inglés se utiliza el término *upgrading*.

40 Es la estrategia utilizada por firmas globales muy conocidas entre las que están Apple o Microsoft. También la pueden desarrollar, en algunos casos, por firmas pequeñas tales como la que se describe en el Cuadro 3.1.

to en el primer capítulo, un porcentaje significativo de la actividad económica y de la generación de empleo). La adopción de esa tecnología puede ser directa o requerir la adaptación a condiciones locales. Tanto la adopción como la adaptación pueden ser de productos, procesos,⁴¹ organización o comercialización. Esas opciones podrían constituir un primer paso en el proceso hacia innovaciones competitivas en mercados globales.

Cuadro 3.1

Obstáculos y oportunidades para la competitividad por diferenciación

La competitividad por diferenciación es un camino difícil de recorrer para las Mi-PyMEs latinoamericanas en los casos en que está relacionada con el valor simbólico de ciertas marcas (por la cual los compradores pagan un sobreprecio, frente a productos de igual prestación y calidad, a fin de usufructuar el valor emblemático de un logotipo o de un nombre asociado con poder económico). La construcción del intangible comercial “marca” requiere de inversiones que, en el caso de mercados masivos, no están dentro de lo posible para empresas pequeñas. Ese vínculo con elementos simbólicos se encuentra también en el pago de sobreprecio por objetos de última generación (cuyas prestaciones no son significativas para el usuario medio pero cuya posesión está asociada al valor que se le asigna a contar con la tecnología más novedosa).

Sin embargo el mayor valor está vinculado además, y de manera creciente, a aspectos no funcionales del producto (el respeto por el ambiente, la no utilización de trabajo infantil o las previsiones para la disposición del bien una vez que se ha cumplido el ciclo de vida). La capacidad para responder a los segmentos de la demanda que consideran a esos aspectos como centrales podría ser accesible para las pequeñas empresas de Latinoamérica y puede ser una fuente de rentas extraordinarias.

Como ejemplo de lo anterior se puede mencionar el caso de una pequeña empresa de Bolivia que vende exclusivamente por la web artículos de pieles exóticas de diseño renovado de manera programada, de producción limitada a una cantidad máxima comprometida con los clientes y cuya materia prima proviene de un volumen de faena que no afecta la cantidad de animales con que cuenta la especie. La diferenciación se produce al nivel del diseño, la exclusividad en la posesión del bien y la preservación de la especie que se faena para obtener la piel (que es garantizada por auditorías externas). Lo reducido de las series está compensado, desde la perspectiva de la renta, por lo elevado del precio de cada pieza, de fabricación artesanal, que se coloca en segmentos de alto poder adquisitivo del mercado global.

41 Se incluyen las adaptaciones tecnológicas destinadas a incrementar la ecoeficiencia.

La elección del camino estratégico más adecuado, dentro de los dos propuestos, dependerá, por otra parte, de la estructura del sector (obviamente es diferente competir en tecnología informática que en tecnología textil) y del posicionamiento de la firma dentro del mismo (dado por características del mercado al que se atiende y por los objetivos que la firma haya establecido en lo que respecta a su porcentaje de participación en el mismo).⁴² Existen en este terreno alternativas de reducida viabilidad y oportunidades frente a las que estar alertas (Cuadro 3.1).

Para un programa como el que se analiza, apoyar la competitividad por diferenciación implica considerar como sujetos de subsidio a la adopción o adaptación de productos, procesos, métodos de comercialización, sistemas organizativos y cualquier otra acción que agregue valor a las firmas como consecuencia de actividades que antes no realizaban.

En resumen, la noción de competitividad se usa para distintos sujetos. Tiene, en consecuencia diferentes definiciones. El elemento común a esas definiciones es el carácter relativo del concepto. En el caso de una empresa se define a la competitividad como la capacidad para mantener sistemáticamente ventajas - en relación a una firma equivalente - que le permitan conservar o incrementar su presencia en los mercados. La competitividad se puede lograr por costos o por diferenciación. La competitividad por costos requiere que la productividad de los factores de producción sea más elevada que la de los competidores. Para las MiPyMEs latinoamericanas la competitividad por costos suele implicar la reducción de las remuneraciones, el pasaje a la informalidad o la operación en la "economía ambigua". La competitividad por diferenciación está asociada a la habilidad para introducir innovaciones y requiere el desarrollo de las competencias necesarias para colocar productos con prestaciones - objetivas o simbólicas - que se ajusten mejor a las expectativas de la demanda. El camino que se recorre para obtener ventajas competitivas mediante la introducción de innovaciones se denomina "mejora competitiva" y esta asociado a elevadas tasas de rentabilidad.

Competitividad de clusters

Hasta aquí se ha hablado de dos formas de incrementar la competitividad por las que podrían optar las empresas de manera individual. Una es por la vía del incremento de la productividad, disminuyendo los costos. Otra es por la vía de la mejora competitiva.

42 Un porcentaje de firmas muy pequeñas son creadas, en Latinoamérica, como una alternativa frente al empleo en relación de dependencia. Los propietarios de esas firmas que "no se sienten cómodos con el rol" que se han visto obligados a asumir, tienen expectativas limitadas de ingresos y crecimiento y abandonarían la actividad si se les ofrece un trabajo asalariado con remuneración equivalente (Mitnik et al, 2005). No correr los riesgos asociados a la innovación forma parte de sus estrategias de supervivencia.

La competitividad de las firmas se potencia si las mismas forman parte de un cluster, es decir, si son del mismo sector y están concentradas geográficamente. Esa concentración genera, tal como se vio en el capítulo anterior, economías externas que inciden significativamente en la rentabilidad de las empresas. Facilita, por otra parte, el trabajo en red al que se conoce también como cooperación con competencia (cooperencia) o asociatividad. La asociatividad es lo que posibilita la realización de acciones colectivas orientadas a mejorar la competitividad.

Las acciones colectivas, sumadas a las economías externas locales, se traducen, como se verá en la primera sección de este apartado, en eficiencia colectiva. En la segunda sección se analizará el capital social como factor determinante de la posibilidad de una firma para integrarse con otras y realizar acciones colectivas que implican cooperar sin dejar de competir (lo que trae aparejado importantes beneficios). En la tercera se analizará la relación entre la competitividad de los clusters y el mecanismo de gobernanza que se adopte.

Eficiencia colectiva

Uno de los aportes importantes de las indagaciones acerca de los clusters ha sido la identificación de las causas por las cuales tanto los de tecnología avanzada como los de tecnología madura y tanto los de países desarrollados como los de naciones en vías de desarrollo lograrían, para las empresas que los integran, ventajas competitivas que raramente podrían obtener las empresas operando individualmente. Existe al respecto una importante relación entre la evidencia y la teoría que da sustento a los conceptos que se introducirán en esta sección.

La primera de las razones que explicaría los logros competitivos de las empresas que forman un cluster es, tal como se ha anticipado, la presencia de economías de aglomeración, es decir del efecto “automático” que se origina como consecuencia de la aparición de los múltiples beneficios dados por la concentración geográfica de empresas de un sector. Entre dichos beneficios se encuentran la existencia en una dada localización, de una masa crítica de mano obra especializada a disposición de las firmas, la oferta de bienes y servicios que genera una demanda concentrada y el derrame tecnológico que surge como un resultado “del ambiente” en que están inmersas las empresas y su personal.

A dicho conjunto de beneficios Marshall los denominó economías externas, para distinguirlos de las economías internas que generan factores tales como la capacidad empresarial, la escala en la que opera una firma o sus estrategias competitivas. Las economías externas no constituyen un objetivo deliberado sino que surgen de manera incidental, como consecuencia de la presencia de una concentración de firmas en un territorio. Esas economías generan un importante activo intangible del que sólo se benefician las firmas locales (empresas de otras localizaciones tienen dificultades para “capturar” parte de ese activo).

La segunda de las razones por las que las firmas que forman parte activa de un cluster pueden obtener importantes ventajas competitivas es la decisión de realizar acciones co-

lectivas. Para el Programa que se analiza constituían acciones colectivas las actividades desarrolladas por las firmas de un cluster (o por la institucionalidad que lo representaba) para introducir mejoras competitivas orientadas a diferenciar al conjunto de empresas - o a grupos dentro de él - de sus competidores. Esas acciones colectivas podían estar orientadas al incremento en la capacidad estratégica, la apertura de nuevos mercados, el mantenimiento o incremento de la presencia en mercados ya atendidos, la oferta de un producto o un servicio de calidad, la provisión de un producto diferente, el menor consumo de energía por unidad de producto, la mejora de las condiciones de trabajo, la reducción del impacto ambiental, la obtención de economías de escala en las compras, la respuesta a demandas específicas de segmentos de mercados, la reducción de las barreras de entrada en el establecimiento de un esquema de cooperación con la Universidad, la conformación de alianzas con el Estado y la introducción de cualquier otra innovación que incremente el valor agregado percibido por el consumidor.

La realización de acciones colectivas, tal como fue utilizado el concepto en el Programa, no genera otras obligaciones entre las partes que las que surgen de los compromisos que esa acción genera. No obligan en consecuencia a realizar otras acciones futuras. Dado que muchas acciones colectivas son de bajo monto (la participación conjunta en una feria, la generación de un proyecto de decreto reglamentario de una ley, la impresión conjunta de folletería sectorial, un sitio web común y similares) requieren de pocas formalidades y, lo que es más importante, no obligan a continuar participando en otras acciones colectivas.

El concepto de acción colectiva señala que una parte relevante de la competitividad de las empresas depende de las características de los vínculos que éstas logran establecer con su entorno productivo e institucional lo cual, a su vez, está en función del esfuerzo que despliegan para concretar relaciones de colaboración con otros agentes económicos. Las acciones colectivas permiten a las empresas beneficios importantes al potenciar las capacidades de aprendizaje, reducir la incertidumbre en la toma de decisiones empresariales, alcanzar mayores economías de escala e incrementar su poder de negociación (Albuquerque, Dini y Pérez, 2008).

La condición necesaria para realizar acciones colectivas es la confianza, definida como la expectativa de un comportamiento cooperativo basada en la experiencia, o al menos mecanismos que eviten comportamientos oportunistas (Halder, 2004).

Si las acciones colectivas apuntan a generar un resultado que puede ser apropiado por todas las empresas del cluster es usual considerar que las mismas tienen un carácter "cuasi público"⁴³ ya que benefician a todo el universo de firmas (independientemente de

43 Se denomina bienes públicos a aquellos que pueden ser consumidos por toda la sociedad sin necesidad de pagar ningún precio por él. Los bienes públicos se caracterizan por la no exclusión (no es posible exceptuar a nadie de su consumo) y la no rivalidad (el consumo de dicho bien por una persona no limita el consumo del mismo por otra persona). Con el término cuasi público se identifica a bienes que presentan no rivalidad y no exclusión para un determinado grupo (en este caso de empresas).

si contribuyeron o no a financiar esa acción). Ejemplos de ese tipo de bienes son la instalación de un laboratorio de calibración de patrones de medición, la implementación de un sistema de compra conjunta de insumos de carácter sectorial o la compra de un bien de capital por una entidad, de la que participan la mayor parte de las firmas del cluster, si ese bien es puesto a disposición del sector.⁴⁴ Si son ejecutadas por un grupo asociativo de firmas dentro del cluster, que se apropian de los resultados, el bien generado tiene carácter privado (la gestión de venta conjunta por un grupo de empresas en un nuevo mercado, la apertura de un salón de exposición conjunta por parte de algunas firmas, un curso de capacitación que era de interés de un conjunto acotado de subespecialidades dentro de un cluster y similares).

El reconocimiento del valor económico de la cooperación entre agentes había sido conceptualizado en la década del '30 por la economía institucional. Desde dicha perspectiva se interpretaba a la acción colectiva realizada por un conjunto de personas como "la ampliación de la voluntad del individuo más allá de lo que puede lograr por acciones individuales" (Commons, 1931). Las motivaciones hacia la acción colectiva, fueron analizadas cuatro décadas más tarde por el economista y sociólogo estadounidense Mancur Olson (1971). Olson parte del concepto de *homo economicus* propio de la escuela clásica de la economía. Sobre la base de esta concepción plantea que la lógica con la cual un individuo decide participar en un grupo social o contribuir a un bien público o colectivo es utilitarista, basada en un cálculo racional: las personas participan en la medida en que advierten que el grupo les ofrece alguna posibilidad de beneficio para sus intereses individuales. La negativa a participar se relaciona con el denominado "problema del polizón" ("*free-rider*")⁴⁵. La situación desalienta a quienes participan activamente, lo que limita la posibilidad de concretar acciones colectivas.

Los desarrollos de Commons y Olson y sus múltiples derivaciones, pertenecen a la llamada "primera generación de teorías de la acción colectiva", cuyo elemento en común fue tomar como punto de partida una concepción de individuo egoísta y totalmente racional. En consecuencia, el planteo suponía una crítica a la creencia de que individuos con intereses comunes actuarían voluntariamente para satisfacerlos. Para superar esta dificultad se requería, en estas teorías, la intervención de una autoridad externa como árbitro de la actividad colectiva y la provisión de incentivos selectivos (ya sean positivos o negativos) o la privatización de los beneficios de modo de minimizar el riesgo de los "*free riders*" o polizones (Ostrom y Ahn, 2003).

Existe una "segunda generación" de teorías que, siempre en relación con los individuos, no reducen los comportamientos a la racionalidad egoísta. Reconocen por el contrario la existencia de otras formas de motivación social y se centran en los problemas vinculados

44 Aún en el caso de que esa puesta a disposición sea a precios diferenciados.

45 Se denomina polizones a los individuos o entes que consumen más que una parte equitativa de un recurso, o no afrontan una parte equitativa del costo de producción. El problema del polizón (del inglés *free rider problem*) es, en el marco de este libro la presencia de empresas que se benefician de una acción colectiva sin participar activamente de la misma.

con las preferencias endógenas, la calidad de la ciudadanía y la confianza (Ostrom y Ahn, 2003).

En el caso de las pequeñas empresas, de especial interés en esta obra, la participación en acciones colectivas está relacionada de manera significativa con la personalidad del propietario de la firma. Algunos de ellos responden a la tipología descrita por la segunda generación de teorías, perciben fácilmente las ventajas de la acción colectiva y son capaces de superar las barreras para su puesta en práctica. En tales casos la acción colectiva entre empresas surge de la existencia voluntaria y deliberada de cooperación. Para que ello ocurra debe estar presente “una dimensión clave de la dinámica económica, que es la capacidad de interacción entre los actores, más allá de las ventajas que cada uno de ellos puede llegar a obtener en los intercambios” (Albuquerque, Dini y Pérez, 2008).

Ambas ideas, economías externas y acción colectiva, fueron reunidas en el concepto de eficiencia colectiva “al que se define como la ventaja competitiva que se deriva de economías externas locales y de la acción colectiva” (Schmitz, 1997).

Desde el punto de vista de los programas de desarrollo de clusters resulta conveniente promover acciones colectivas que, con el objeto de facilitar el ajuste a las condiciones de contexto descritas en el primer capítulo, potencien la capacidad de las empresas para articularse con otras firmas. Esas prestaciones se deben brindar como respuesta a demandas colectivas del cluster o de redes de empresas dentro del mismo. Tanto para promover como para concretar acciones colectivas se requiere de un facilitador o coordinador del trabajo grupal cuyo perfil y rol se discutirán en próximos capítulos. Dado que las acciones colectivas no son una práctica común en sociedades que han sobrevalorado al egoísmo como fuerza moral positiva y subvalorado el rol de las instituciones, es necesario contar con un especialista en el trabajo con grupos asociativos y con incentivos económicos destinados a promover el “cambio cultural” necesario para que las firmas perciban los beneficios de realizar actividades conjuntas. Esos incentivos pueden ser subsidios parciales a dichas acciones (el monto del subsidio podría ser mayor cuanto mayor sea el riesgo de la existencia de “polizones”). La facilitación del trabajo grupal y el subsidio revisten, a la hora de iniciar el proceso, similar importancia. Se debe considerar, sin embargo, que el tiempo que se requiere para que los incentivos económicos y la presencia de un facilitador logren producir el cambio de paradigmas que se requiere para fortalecer el capital social no surge como una respuesta lineal frente a los incentivos sino de un complejo proceso psicosocial que requiere de plazos de maduración que son distintos para cada grupo de actores (en el sexto capítulo se analiza el caso de un sector en el que, luego de cuatro años de trabajo, no se registraron cambios significativos en lo que hace a su conceptualización de la acción colectiva y, en consecuencia, a la utilización que hicieron de los subsidios ofrecidos por el Programa).

Capital social

Desde una perspectiva sociológica, el análisis de las múltiples formas en las cuales las empresas pueden cooperar y de los resultados de dichas relaciones puede realizarse a

partir de la vinculación de la acción colectiva con el capital social, un concepto que, en su vínculo con la actividad económica, se remonta a los desarrollos de Max Weber. Sin embargo, el redescubrimiento del término y su plena utilización en relación con el funcionamiento del mercado del trabajo y las formas de organización de la economía recién comienza en la década del '70. Su desarrollo permitió considerar factores que no son tenidos en cuenta por las teorías económicas neoclásicas o por las teorías de elección racional. Dichos aportes pueden agruparse en dos grandes corrientes: la relacional y la tradicional.

La primera corriente de teorías sobre el capital social - relacional - lo entiende como la red de vínculos que una persona posee y que le permiten acceder a distinto tipo de recursos (tal como el acceso a una buena oportunidad de empleo).

En esta corriente se inscriben autores tales como Granovetter, Bourdieu y Portes, quienes intentaron explicar las formas en que un fenómeno social puede condicionar las actividades económicas. En su aplicación al campo económico, y en particular a experiencias asociativas tales como los clusters, esta perspectiva permitiría analizar las interacciones actuales o potenciales entre empresarios u otros agentes económicos, institucionalizadas o no, y la medida en que dichas relaciones contribuyen a incrementar la eficiencia colectiva del grupo. Desde el punto de vista empírico, el capital social se mediría, entre otros aspectos, por los recursos a los que pueden acceder los agentes a partir de su red de relaciones o por la cantidad y el tipo de relaciones que tienen entre sí.⁴⁶ Este concepto será profundizado y aplicado al análisis de clusters en el décimo capítulo.

Granovetter analizó las redes de contactos que se generan entre los individuos, caracterizándolas como "lazos fuertes" y "lazos débiles". Los primeros son los vínculos estrechos de las personas con su red de contactos más cercana. Los segundos son los vínculos más laxos que las personas establecen con una red de contactos más distante (Granovetter, 1973). Ambos tipos de lazos se encuentran presentes en los clusters. Los lazos fuertes son los que permiten -a través del intercambio entre sus miembros- acceder a recursos disponibles dentro del cluster. Posibilitan, por otra parte, transacciones más "riesgosas" ya que funcionan como una "red de defensa" cuyo principal recurso es la confianza mutua. Como ejemplo se podría mencionar la administración de una red de comercio justo como la de la cadena caprina del Programa (ver el séptimo capítulo). Los lazos débiles, por otro lado, permiten activar vínculos con instituciones que actúan fuera de un cluster, funcionando como "redes de ataque" que permiten acceder a recursos no disponibles en el cluster y que contribuyen a mejorar la participación de las firmas en el mercado. Como ejemplo se podría mencionar el acceso al equipamiento de un laboratorio estatal para verificar la calidad de los productos de las firmas. En este último caso los lazos débiles de un cluster con una institución podrían estar mediados por un lazo fuerte (un miembro del grupo tiene un vínculo estrecho con el jefe del laboratorio).⁴⁷

46 Por ejemplo si se siguiera a Bourdieu importan los recursos que tiene cada "nodo". En el caso de Granovetter la estructura de los vínculos.

47 Se están haciendo extensivos los conceptos de lazos fuertes y lazos débiles que Granovetter constru-

Desde un enfoque similar, Bourdieu definió al capital social como “conjunto de recursos actuales o potenciales que están ligados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento y de inter-reconocimiento; o, en otros términos, a la pertenencia a un grupo, como conjunto de agentes que no están solamente dotados de propiedades comunes (susceptibles de ser percibidas por el observador, por los otros o por ellos mismos) sino que están también unidos por lazos permanentes y útiles” (Bourdieu, 1980). Constituye, para las firmas que integran un cluster, un capital tan valioso como el económico, en la medida que sus “lazos útiles” le permitan movilizar una diversidad de recursos tangibles (espacio físico, máquinas, equipos de medición o, inclusive, dinero) o intangibles (acceso a información sobre mercados o a estrategias de venta).

La segunda corriente de teorías sobre el capital social, lo analiza como una cualidad colectiva de un grupo social. Se manifiesta en la pertenencia a asociaciones comunitarias, la cultura cívica, el respeto por las normas y la existencia de confianza mutua, que, al igual que otras formas de capital, contribuyen a incrementar la productividad de bienes o de acciones colectivas (Farr, 2004).

El principal exponente de dicha línea es Robert Putnam quien comparó dos regiones de Italia con el objeto de indagar sobre el vínculo entre el capital social y los diferentes grados de desarrollo económico en cada una de ellas. Este estudio fue extendido a posteriori a Estados Unidos. Sobre la base de estas indagaciones Putnam definió al capital social como las “características de la organización social tales como redes, normas y confianza social que facilitan la coordinación y cooperación para el beneficio mutuo” (Putnam, 1995). En el plano empírico, este concepto se podría medir, en el caso de los clusters, por la cantidad de participantes en las acciones colectivas (tanto en valor absoluto como relativo a la cantidad total de firmas) y por el grado de formalización institucional del grupo.

Desde el punto de vista de los programas de desarrollo de clusters lo expuesto indica que, tal como se verá en el décimo capítulo, resulta central incrementar la densidad de las redes lo que consolida el capital social relacional entre las empresas.

Coordinación y relaciones de poder: gobernanza

El término gobernanza se utiliza de diferente manera en diferentes contextos. En el ámbito de la política pública, su acepción más común, describe una forma de integración entre el gobierno y los ciudadanos en la que se busca un equilibrio entre los mercados, la eficiencia pública y una interacción democrática que incluye al Estado, a la sociedad y a las empresas en la búsqueda de optimizar decisiones de política. La gobernanza sería mayor si las relaciones que se establecen entre estos actores se realizan en “redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global” (Prats, 2005).

yó para las relaciones entre individuos a las que pueden existir entre instituciones.

En lo que respecta al uso en otros contextos, en la literatura sobre el tema se encuentran referencias a aspectos tan diversos como:

- I) la gobernanza corporativa (relaciones entre los diferentes actores de una empresa)
- II) la gobernanza global (relaciones entre Estados independientes)
- III) la gobernanza urbana (relaciones entre diferentes actores de un proceso participativo de planificación estratégica de una ciudad).

Desde la perspectiva del programa que da origen a esta obra, el término se aplica a la integración y coordinación de las actividades entre los actores participantes (entre los que están las empresas y productores, las instituciones estatales, las entidades empresarias y de la sociedad civil, los centros de investigación, las fuentes de financiamiento y las agencias u organismos ejecutoras de proyectos de desarrollo de clusters).

El análisis de la gobernanza adquiere mayor utilidad para el diseño de políticas cuando se la vincula con las posibilidades de mejora competitiva de las empresas. El problema puede ser analizado desde las diferentes hipótesis que se han utilizado en un espectro de análisis rigurosos y profundos sobre este vínculo (cuyos resultados, por su amplitud, escapan a los límites que se ha impuesto esta obra).

Sólo se mencionará la conclusión de un extenso estudio que tuvo entre sus objetivos el análisis de las relaciones entre mejora competitiva y gobernanza. Dicho estudio se realizó, como es habitual en la literatura actual, para cadenas globales de valor encontrándose, en la gran mayoría de los casos analizados, que las posibilidades de mejora competitiva dependían de los siguientes factores que están interrelacionados (Pietrobelli y Rabellotti, 2006):

- I) la eficiencia colectiva del cluster;
- II) la estructura de gobernanza de la cadena de valor a la que pertenece el cluster;
- III) la forma particular en que se construye el conocimiento en el sector de que se trate.

Consecuente con lo expuesto se ha advertido acerca de la necesidad de que las políticas destinadas a la mejora competitiva incluyan:

- I) un análisis riguroso de la gobernanza de clusters y cadenas en las que participan las firmas o sectores a los que se debe brindar apoyo;
- II) una evaluación de la forma en la que se construye el conocimiento en los mismos.

Lo expuesto tiene serias implicancias en las competencias que deben tener los equipos de ejecución de un programa ya que deberían contar con una capacidad de análisis mayor que la requerida para la ejecución de acciones susceptibles de normalización (como las que están asociadas a los servicios de desarrollo empresarial para firmas individuales).

En resumen, los clusters logran, en un elevado porcentaje de casos, ventajas competitivas que raramente podrían obtener las empresas que operan de manera individual. Esta ventaja se obtiene como consecuencia de las economías externas asociadas a la concentración geográfica y de la realización de acciones colectivas por parte de las firmas. También pueden obtener ventajas competitivas las empresas que, sobre la base de análisis estratégicos orientados a ingresar a nichos de mercado de alta rentabilidad, innovan a una tasa mayor que la de sus competidores. En lo que hace al capital social la aplicación del concepto a experiencias asociativas tales como los clusters o los distritos, permite analizar las interacciones actuales o potenciales entre empresarios u otros agentes económicos, institucionalizadas o no, y la medida en que dichas relaciones contribuyen a incrementar la eficiencia colectiva del grupo. Desde la perspectiva de las políticas y programas, se deben promover acciones colectivas que mejoren la capacidad de interacción entre actores, contribuyan a incrementar la densidad de las redes entre los mismos y permitan concretar actividades demandadas por las firmas. La gobernanza - coordinación de las actividades - influye junto con la eficiencia colectiva del cluster y con la forma particular en que se construye el conocimiento en el sector de que se trate, en las posibilidades de mejora competitiva de las empresas que lo integran.

Competitividad de cadenas de valor

La generación de ventajas competitivas

La competitividad de las cadenas se puede lograr generando, al igual que en los clusters, ventajas competitivas de manera asociativa. En este caso los actores que se reúnen para discutir la estrategia sectorial suelen ser las entidades que representan los intereses de las empresas que participan en un dado eslabón (y no los representantes de las firmas como ocurre en un cluster). La definición de los factores críticos de los que depende la competitividad de una cadena requiere, dada la heterogeneidad de los casos, de un estudio detallado de los diferentes eslabones que permita identificar aquellos que generan mayor valor y son relativamente más débiles y definir las acciones a realizar para incrementar su competitividad y por ende la del conjunto. Entre las acciones que podrían surgir están la certificación de productos, la incorporación de denominaciones de origen, la producción orgánica, el seguimiento y control de calidad a lo largo de la cadena o la identificación de puntos de control críticos (Albuquerque, Dini y Pérez, 2008).

El primer beneficio que puede lograr una cadena que mejora la articulación entre eslabones es el de reunir a los responsables de las distintas etapas de producción para generar un diálogo orientado a lograr competitividad de manera colectiva. Uno de los efectos de ese diálogo podría ser la reducción de costos de transacción (no es necesario recurrir al mercado para cada uno de los intercambios ya que los mismos pueden tener un carácter sistemático).

Alcanzado ese umbral se pueden planificar incrementos graduales de competitividad, (actividad a la que se denominará “desarrollo de la cadena”) que tienen en común el objetivo de lograr una mejor integración vertical. Esa integración incide, entre otros factores, en un mejor “desplazamiento del producto”, en una mejor transferencia de conocimiento a lo largo de la cadena⁴⁸, en el incremento en la capacidad de negociación de firmas situadas en un mismo nivel con las situadas en niveles superiores de la cadena, en una mejor coordinación entre los ciclos de producción o en la generación de nuevos servicios que incidan en la competitividad (tales como el acceso a la información, la reducción de los costos de transacción en el trabajo conjunto con Universidades o la inversión en capital humano).

A las actividades de mejora de la integración vertical se deben sumar las destinadas a lograr una mejor integración horizontal (que han sido analizados en los apartados destinados a la competitividad de clusters).

Desde la perspectiva territorial, el fortalecimiento de las cadenas productivas locales tendrá, en general, un impacto significativo sobre el desarrollo económico y el empleo en el territorio. Si en esas cadenas participan productores de reducidos ingresos el impacto social será también muy importante. Pueden existir, además, impactos sobre la sustentabilidad ambiental.

Entre los estudios realizados desde esta última perspectiva se encuentran los de Humphrey y Schmitz (2004) que han identificado cuatro tipos de mejora competitiva a los que podrían acceder las cadenas globales. Esta tipología, que se describirá de manera sucinta en los próximos párrafos, resultó, pese a que en su origen tiene aplicación global, de utilidad para las cadenas que participaron en las actividades del Programa (que eran de limitado alcance espacial).

El primer tipo de mejora, de proceso, se produce dentro del eslabón de producción de la cadena y es consecuencia de una transformación más eficiente de los insumos o de la introducción de tecnología avanzada. El segundo se produce en el eslabón diseño y es consecuencia de la demanda por productos con prestaciones reales o simbólicas diferentes⁴⁹. El tercero, de naturaleza funcional, se logra cuando las firmas asumen nuevas funciones en la cadena que implican el ascenso de un eslabón a otro (por ejemplo de producción a diseño mediante el incremento de las capacidades de la firma en la nueva área). El cuarto, de naturaleza intersectorial, se produce cuando el conocimiento adquirido en un sector permite desplazarse hacia otro (un fabricante de televisores puede aplicar sus competencias a la fabricación de monitores de computadora) (Humphrey y Schmitz, 2004).

48 Podría también presentarse el caso inverso, es decir, la facilitación de negociaciones acerca de aspectos tales como la adopción de estándares y el cumplimiento de normas por parte de las firmas situadas en un nivel superior con eslabones inferiores de la cadena.

49 Es importante enfatizar que el diseño constituye una mejora competitiva si genera negocios más rentables, no sólo si constituye una innovación estética o funcional.

Diversas indagaciones sobre mejora competitiva sugirieron que la innovación orientada a incrementar la rentabilidad podía realizarse siguiendo un camino ascendente en la cadena de valor dado por sucesivos desplazamientos hacia actividades más calificadas dentro de la misma. La incorporación de empresas de Asia a ese camino se ha realizado progresivamente. Comenzó por el ensamblado de equipos para un tercero (que lo diseñaba y proveía los componentes necesarios para armarlo). Continuó por la fabricación completa de un equipo para ese cliente. Incluyó posteriormente el diseño y la fabricación con la marca de dicho cliente. Terminó, en muchos casos, produciendo y comercializando con marca propia. Estas sucesivas estrategias se identifican en la literatura como OEA, OEM, ODM y OBM⁵⁰. (Humphrey y Schmitz, 2004). En las cadenas de menor alcance espacial, como las que participaron del Programa, los casos de ascenso más exitosos se registraron, como se verá más adelante, en el pasaje desde el eslabón producción al de comercialización.

Considerar como virtuosa la trayectoria que se describió tiene asociada la hipótesis de que dicho ascenso da origen a una mayor rentabilidad relativa del capital invertido. Si bien esta hipótesis fue ratificada por diversos análisis de casos, existen al menos dos advertencias que deben ser tenidas en cuenta al momento de valorar su validez.

En primer lugar, la mejora competitiva en el sentido de “ascenso” en la cadena de valor (de proceso, de diseño, funcional e intersectorial) no siempre es la única opción para una mayor rentabilidad. Por ejemplo, al estudiar el distrito industrial del calzado de Brenta, Rabellotti (2004) encontró que el “descenso” dado por la eliminación del eslabón diseño y la concentración en el eslabón producción bajo requerimientos de terceros, incrementaba significativamente los beneficios empresarios de ese sector (en el marco de condiciones particulares surgidas del vínculo del mismo con los poseedores de las grandes marcas de la moda). La hipótesis de que la mejora competitiva implica un ascenso en el eslabón ocupado en la cadena global de valor debería ser analizada cuidadosamente en cada contexto.

En segundo lugar, la mejora competitiva originada en la innovación debería formar parte de un análisis estratégico (sectorial o, al menos, en el ámbito de una firma). Al respecto, Meyer-Stamer (2004) retomó un argumento de Porter, quien había señalado que el incremento en la rentabilidad mediante la mejora competitiva es resultado de una definición estratégica de las firmas, que eligen “desarrollar actividades diferentes o las mismas actividades de manera diferente a los rivales”. Dicha definición estratégica debería conducir al ingreso a nichos de mercado de alta rentabilidad (que suelen tener barreras importantes a la entrada pero generan grandes beneficios). Lo expuesto conduce a enfatizar que al hablar de mejora competitiva no se está comparando la situación actual de una empresa o cluster con respecto a su situación anterior sino en relación con sus competidores.

50 Las siglas significan, respectivamente, “Original Equipment Assembling”, “Original Equipment Manufacturing”, “Own Design Manufacturer” y “Own Brand Manufacturer”.

Desde el punto de vista del Programa que se analiza, existía un amplio campo de acción para apoyar mejoras competitivas que permitiesen a las cadenas y clusters con los que se trabajaría ubicarse en una mejor posición dentro de los mercados que atendían y, en algunos casos, incrementar su alcance insertándose en mercados globales competitivos.

Gobernanza de cadenas globales de valor

Pese a que las cadenas con las que trabajó el Programa no son de carácter global y tienen una capacidad financiera, comercial y de producción que sólo les permitiría, en el mediano plazo, ir más allá de los mercados regionales, resulta de interés analizar este caso tanto por la importancia que ha adquirido dentro de la economía mundial como por la incidencia sobre el margen de maniobra de empresas locales.

El término gobernanza se utiliza en la literatura sobre cadenas globales, para analizar “la integración funcional y la coordinación de actividades que están dispersas internacionalmente” (Gereffi, 1999). Al igual que en el caso de los clusters, el término se aplica a la integración y coordinación de las actividades entre los actores participantes (empresas y productores, instituciones estatales, empresarias y de la sociedad civil, centros de investigación, fuentes de financiamiento y entidades ejecutoras).

La necesidad de este tipo de gobernanza – que constituye, en suma, un análisis de las relaciones de poder entre diferentes eslabones – tiene su origen en limitaciones de los mecanismos de mercado para resolver satisfactoriamente los requerimientos de los compradores globales. Una de esas limitaciones está vinculada a la definición del producto (entendido como materia prima, componente, artículo terminado o similar). El problema surge, fundamentalmente, cuando quien hace fabricar partes o el conjunto aplica una estrategia de diferenciación (basada por ejemplo, en el diseño) que incrementa la necesidad de que firmas situadas en diferentes países entreguen bienes idénticos (que deben responder a normas y especificaciones muy precisas cuyo cumplimiento se debe controlar). La segunda limitación está dada por el riesgo de que los productores fracasen en sus entregas. Este problema está vinculado con la creciente importancia que tienen factores no relacionados con el precio tales como la calidad, el tiempo de respuesta y la confiabilidad de la logística (y a una preocupación creciente por la seguridad y los estándares que determinan que los compradores sean más vulnerables frente a deficiencias en la performance de los proveedores) (Humphrey y Schmitz, 2004).

El análisis de la gobernanza adquiere utilidad para el diseño de políticas cuando se la vincula con las posibilidades de mejora competitiva de empresas. El problema puede ser analizado desde las diferentes hipótesis que se han utilizado en un espectro de análisis rigurosos y profundos sobre este vínculo (que escapan a los límites de esta obra). La exposición se limitará a los principales aportes de un estudio que tuvo entre sus objetivos el análisis de las relaciones entre mejora competitiva y gobernanza. En el marco del Programa, las conclusiones de este trabajo fueron de interés para el diseño de acciones en los sectores que tenían expectativas de alcanzar en el corto o mediano plazo - directa o indirectamente - una escala global (o que, al menos, podían realizar exportaciones).

El estudio al que se hará referencia, en el que se investigan experiencias en diferentes continentes, ha analizado las formas en que la gobernanza condiciona las posibilidades de mejora competitiva de las empresas que participan en una cadena global de valor. Se ha encontrado, al respecto, que en los casos en los cuales la coordinación de los intercambios ocurre según criterios de mercado, las empresas participantes cuentan con un amplio margen de acción para la mejora competitiva. Por el contrario, en cadenas jerárquicas en las cuales una empresa controla el proceso desde el diseño hasta la producción del bien final, el margen de posibilidades de mejora competitiva para las empresas subsidiarias es muy estrecho. Se ha verificado además que la mejora competitiva en procesos y productos se ve facilitada, en países en vías de desarrollo, por la producción para grandes compradores globales (lo que, sin embargo, es una espada de doble filo debido a que puede limitar las posibilidades de mejora competitiva funcional y generar dependencia entre las firmas y un número limitado de grandes clientes) que son los que determinarán lo que deben producir, cuándo lo deben hacer, de qué manera y a qué precio (Humphrey y Schmitz, 2004)

En resumen, la competitividad de las cadenas se logra generando ventajas competitivas mediante acuerdos entre las entidades que representan los intereses de las empresas que forman parte de cada eslabón. Un beneficio que puede lograr una cadena que mejora la articulación entre eslabones es la reducción de costos de transacción. Alcanzado ese umbral se pueden planificar incrementos graduales de competitividad, mediante una mejor integración vertical. Desde la perspectiva territorial el fortalecimiento de las cadenas productivas locales impacta sobre el desarrollo económico, el empleo, la sustentabilidad ambiental y, en algunos casos, sobre aspectos sociales. La mejora competitiva depende, al igual que en los clusters, de la gobernanza, es decir de las relaciones de poder entre eslabones (que en las cadenas globales están localizados en diferentes países). Si la coordinación de los intercambios ocurre según criterios de mercado, las empresas cuentan con margen para la mejora competitiva. Por el contrario, en cadenas jerárquicas en las cuales una empresa controla el proceso el margen es muy estrecho.

Competitividad sistémica

La capacidad de las empresas para competir no es independiente del entorno en el que las mismas se crean y crecen sino que involucra a una sociedad en su conjunto. Tal el punto de partida del modelo de competitividad sistémica “que tiene como premisa la integración social, exigiendo no sólo reformas económicas, sino también un proyecto de transformación de la sociedad” (Esser et al, 1996).

El concepto de competitividad sistémica (Esser et al, 1996) se formuló en el último decenio del siglo pasado para superar la confrontación entre el fundamentalismo de mercado y los enfoques gubernamentales tradicionales para el desarrollo. Su principal argumento

es que un marco macroeconómico estable y previsible es una condición necesaria - pero no suficiente - para lograr el desarrollo económico. Es necesario considerar, además de los aspectos microeconómicos habituales en el análisis de la competitividad de las empresas, otros aspectos que hacen a la competitividad a los que los autores mencionados denominan meso y meta económicos (Figura 3.1).

Figura 3.1
Niveles de competitividad sistémica



Adaptado de Meyer-Stamer (2008)

En el nivel meta se encuentran las representaciones y valores que guían las decisiones económicas fundamentales (Meyer-Stamer, 2008). En este nivel se localizan las estructuras sociales (estado, empresas y organizaciones de la sociedad civil) en las que se asienta el proyecto de sociedad que se aspira alcanzar. Se encuentran también los ámbitos de diálogo, construcción de consensos, cohesión de esfuerzos y construcción de las alianzas público privadas que permiten la articulación entre sectores y el despliegue de la capacidad para la formulación de estrategias de largo y mediano plazo que incluyan al conjunto de los actores sociales.

En el **nivel macro** se encuentran, como es tradicional, el estudio de la economía en su conjunto. Su propósito es obtener una visión simplificada del funcionamiento económico en áreas tales como el crecimiento, la inflación y el desempleo y las posibles acciones sobre los instrumentos que influyen en ese funcionamiento (entre los que se cuentan el presupuesto nacional, la balanza de pagos, la deuda externa y políticas tales como la

fiscal, monetaria, de regulación financiera o de comercio exterior). En este nivel podrían estar también las decisiones sobre los recursos a aplicar como incentivos para las empresas y los montos a asignar, en carácter de subsidios, para resolver problemas sociales. Las políticas en las áreas mencionadas definen las grandes líneas del proyecto de desarrollo del país. En consecuencia es en este nivel donde “se generan las tensiones entre los objetivos de estabilidad, crecimiento y distribución” (Esser et al, 1996).

En el **nivel meso** se estudia “la formación de un entorno capaz de fomentar, complementar y multiplicar los esfuerzos al nivel de la empresa” (Esser, et al, 1996). En este nivel los tres estamentos del Estado, las empresas y otros actores sociales desarrollan políticas específicas, fomentan la formación de estructuras y articulan los procesos de aprendizaje. Las políticas meso deben articular las tres formas básicas de coordinación: mercados, jerarquías y redes evitando que, como es común en los procesos de desarrollo territorial, se adjudique un peso excesivo a las jerarquías (asignando demasiadas tareas y responsabilidades al gobierno) y a las redes (creando demasiado entes de coordinación que deben reunirse de manera frecuente por largas horas) al mismo tiempo que se minimiza el rol de los mercados (Meyer-Stamer, 2008).

“A nivel meso se mueven los actores de la administración estatal, así como las instituciones intermedias tanto públicas como privadas. A través de la interacción van surgiendo procesos acumulativos que potencian la capacidad de todas las partes involucradas, incluida la del nivel meso en su conjunto. Tres puntos son relevantes en este contexto: el primero, la relación específica entre los niveles meso y meta; el segundo, el alcance de las políticas meso; y el tercero, su importancia para el surgimiento de la competitividad internacional” (Esser et al, 1996).

Relaciones entre los niveles meso y meta

Como ya se ha destacado, en el nivel meso se superponen diferentes patrones de organización y gestión. “La tarea de configurar esta dimensión depende de la capacidad organizativa y estratégica de que disponen numerosos actores sociales. Es por ello que la capacidad de los patrones organizativos situados en el nivel meso y basados en redes de colaboración está muy vinculada a las estructuras profundas de cada sociedad involucrada y, por ende, al nivel meta. En el nivel meta es donde hay que buscar los factores que deciden si los actores colectivos serán capaces o no de orientarse en la solución de problemas. Todo intento de implementar la gestión basada en redes colaborativas estará condenado al fracaso si i) los actores involucrados tienden a orientarse exclusivamente en lobbies, ii) no hay experiencia histórica en el tratamiento de conflictos y en la búsqueda de soluciones consensuales, iii) la falta de seguridades propias de un Estado de derecho dificulta la generación de confianza generalizada entre los actores, una premisa importante para la gestión basada en redes colaboración” (Esser et al, 1996).

La contribución al incremento de la competitividad de redes de cooperación interempresarial, de clústeres y de cadenas de valor, que son las acciones más importantes que realizó el programa que se analiza en este libro, son ejemplos de intervenciones en el nivel meso orientadas a generar activos tangibles e intangibles que influyen en el funcionamiento de las empresas.

En el capítulo 5 se describe el liderazgo a desplegar para que los ámbitos de cooperación entre instituciones públicas, empresas y organizaciones intermedias funcionen de manera eficaz y eficiente. Los diferentes tipos de redes de cooperación son estudiados en el capítulo 10.

En el **nivel micro**, se realiza el estudio de las unidades económicas (empresas, familias, consumidores). Desde la perspectiva de las empresas se debería analizarlas tanto de manera individual como tomando en cuenta las interrelaciones que existen entre ellas. En este nivel se analiza cómo se despliegan las conductas sociales – de los compradores y vendedores – que se dan como respuesta a las señales que brindan los precios u otros mecanismos (jerarquía y redes).

Para comprender el esquema es conveniente, analizar un ejemplo que explique cómo, en el marco de la competitividad sistémica, se examina la interacción entre los factores en los diferentes niveles de análisis. Se utilizará a esos efectos un caso propuesto por Meyer-Stamer (2008). Dicho autor supone, para este ejemplo, un país con condiciones favorables para el desarrollo. Ese país estaría en una condición que se supondrá “virtuosa” si existe un marco macroeconómico sólido y predecible que crea expectativas estables en el sector empresarial, una política coherente de lucha contra los monopolios y otras instituciones y políticas que aseguran que los mercados están estructurados de una manera competitiva. Hay una fuerte rivalidad entre las empresas que les obliga a incrementar su competitividad sobre la base de calidad e innovación. Se generan intervenciones en el nivel meso que están orientadas a resolver fallas de mercado (por ejemplo, la falta de inversiones en formación técnica y en investigación y desarrollo), apoyando así los esfuerzos que realizan las firmas para incrementar su competitividad. Detrás de esa capacidad de una sociedad para crear un entorno adecuado para el desarrollo se encuentran aspectos meta tales como un consenso básico sobre el modelo económico (inserción competitiva en el mercado mundial), una orientación político-administrativa del sistema orientada hacia el desarrollo con un fuerte enfoque en la resolución de problemas y alianzas entre el Estado y los grupos clave de la sociedad (lo que permite establecer un consenso con respecto a las prioridades estratégicas).

Las decisiones de política a adoptar en los cuatro niveles para alcanzar el nivel de funcionamiento social eficaz que se intenta lograr a través de la competitividad sistémica se mencionarán en el último apartado del próximo capítulo. Si se logra construir ese entorno se lograría que las diversas formas de organizar la producción que se han descrito hasta aquí puedan desplegar totalmente sus potencialidades. Ese despliegue deja de ser, desde esta perspectiva, resultado exclusivo de una estrategia empresarial y pasa a serlo de una política coherente territorial o nacional.

Se señala finalmente, tal como lo hace Meyer-Stamer, que la denominación “sistémica” que identifica a este enfoque de la competitividad, no tiene la intención de constituir un enfoque basado en la teoría de sistemas. El concepto se formuló para las economías nacionales e implica un conjunto de actores, instituciones, organizaciones y políticas que están relacionados entre sí a través de complejos mecanismos de retroalimentación y que, en conjunto contribuyen a crear prácticas económicas que funcionan de manera integrada y coherente. Sin embargo, es igualmente aplicable a la economía territorial, es decir, a economías locales, a regiones económicas, a cadenas de valor y a clusters.

En resumen, la capacidad de las empresas para competir no es independiente del entorno en el que las mismas se crean y crecen sino que involucra a una sociedad en su conjunto. Un marco macro económico estable y previsible es una condición necesaria - pero no suficiente - para lograr el desarrollo económico. Es necesario considerar, además de aspectos macro y microeconómicos aspectos meso y meta económicos. El nivel microeconómico constituye la esfera en la que se despliegan las conductas sociales - de los compradores y vendedores - que se dan como respuesta a las señales que brindan los precios u otros mecanismos. El nivel mesoeconómico constituye la esfera de las intervenciones focalizadas que tienen como objetivo hacer frente a fallas de mercado temporarias o persistentes. En este nivel se analizan todas las estructuras que no están reflejadas por la macro o la microeconomía y de las cuales depende la formación de un entorno capaz de fomentar y multiplicar los esfuerzos al nivel de la empresa. El nivel macroeconómico constituye la esfera de las condiciones económicas de contexto. El nivel meta es la esfera de las representaciones y valores que determinan la capacidad de una sociedad para la integración y la estrategia.

Políticas de estímulo a la competitividad

Félix Mitnik
Cecilia Magnano

*Podrás llevar un caballo al río
pero no podrás obligarlo a beber.*

Anónimo

En este capítulo se analizarán brevemente algunos hitos en la historia de las políticas destinadas a incrementar la competitividad de micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs). Se presentan también las dificultades relacionadas con la heterogeneidad de definiciones y taxonomías entre diversos países. Se describen posteriormente las razones por las cuales las políticas destinadas a empresas individuales habrían tenido, en muchos casos, un impacto reducido. Se identifican también las razones por las que las iniciativas orientadas a incrementar la competitividad de cadenas y clusters podrían ser más exitosas.

Utilizando el pasado para comprender el presente

La historia de las políticas y programas para MiPyMEs podría brindar líneas orientadoras acerca de la viabilidad de diversas estrategias que se podrían implementar para que esas unidades económicas respondan adecuadamente a los desafíos originados por el proceso de globalización. Sin embargo, estas políticas parecerían haber sido objeto de un número reducido de trabajos de investigación histórica. En consecuencia, la introducción que se realizará se limitará a datos disponibles en la bibliografía, en la que predominan las referencias a lo acaecido en algunos países de Occidente. En la segunda sección se realizará una breve revista a la evolución de esas políticas en la Argentina.

Hitos en las acciones de apoyo

Las primeras organizaciones de pequeños empresarios de las que se ha encontrado evidencia en la literatura occidental aparecen a inicios del siglo XII y son conocidas como “las artes”. Estas organizaciones, integradas por artesanos y mercaderes, lograron institucionalizarse y conquistar la protección de los poderes públicos, alcanzando su máxima hegemonía en el siglo XIV (Santoni Rugiu, 1996). Sin embargo, esa importancia no estaba asociada a una gran producción, ya que la capacidad de las firmas a las que representaban estaba limitada, entre otros factores, por el hecho de que el viento, el agua y la potencia animal eran las únicas fuentes de energía. Existieron, pese a esas limitaciones, algunos emprendimientos de envergadura, como los de las grandes compañías que se

ocuparon de expandir el dominio de Occidente.⁵¹ Dichos emprendimientos de mayor tamaño fueron, sin embargo, la excepción dentro del universo de unidades económicas. Los mercados locales estaban dominados por pequeñas firmas que operaban en el marco de ciudades o territorios cercanos.

La primacía de las pequeñas empresas comenzó a declinar durante el siglo XIX como consecuencia de los avances producidos por la Revolución Industrial. La aparición de la máquina de vapor y el consiguiente desarrollo del transporte terrestre y marítimo, la construcción de ferrocarriles, la utilización del carbón como fuente de energía, el desarrollo del telégrafo, entre otras innovaciones, generaron la expansión de la economía basada en la industria de manufactura a gran escala y la aparición de unidades económicas con mayor componente de capital. Se trataba de firmas de gran tamaño y mayor productividad que las existentes hasta ese momento.

Como consecuencia de ese proceso se generalizó la percepción de que era necesario que las MiPyMEs crezcan para ser exitosas. La visión que se forjó era que un gran tamaño o una alta tasa de participación en el mercado determinaban ventajas significativas (por una mayor fortaleza relativa de la gran empresa derivada de sus flujos de fondos, por el acceso al crédito y recursos tecnológicos, por una mayor inversión en la capacitación de su personal y por su capacidad de atraer a quienes tienen más capital humano). Lo expuesto se reflejaría en significativas diferencias de productividad del factor trabajo.

Pese a esta concepción, los países fueron progresivamente adoptando medidas de protección o apoyo para las MiPyMEs. Estados Unidos habría sido una de las primeras naciones en introducir algún tipo de control sobre las actividades que podían perjudicar a las empresas de menor tamaño. Se trata de la "Interstate Commerce Act", ley aprobada por el Congreso en 1887 para regular la actividad de los ferrocarriles e impedir, entre otros objetivos, que un monopolio perjudicase a las firmas pequeñas. A esta legislación le siguieron la ley Sherman de 1890 y la ley Clayton de 1914 que regulaban los monopolios (impidiendo que las grandes empresas tuvieran excesivo poder en los mercados). En la década de 1930 se legisló en dos ocasiones para impedir un excesivo poder por parte de las grandes cadenas comerciales. Para lograr la promulgación de estas leyes, sin embargo, quienes defendían a las pequeñas empresas debieron luchar contra quienes se oponían a la interferencia del gobierno debido a que, tal como se indicó, consideraban a las grandes compañías como más eficientes que las pequeñas (Blackford, 2003). El movimiento de defensa logró, sin embargo, generar un poder de lobby suficiente para que en 1953 se estableciera una entidad del Estado Federal, la Small Business Administration (SBA), que asumió un rol activo en el desarrollo de las firmas pequeñas⁵². Simultánea-

51 A título de ejemplo de grandes empresas del período en análisis se puede citar el caso de la Vereenigde Oost-Indische Compagnie que recibió una autorización del gobierno de Holanda para realizar, con carácter monopolístico, actividades coloniales en Asia (esta compañía habría sido la primera multinacional del mundo y la primera en emitir acciones).

52 Entre los servicios que brinda la SBA están la capacitación, el acceso al crédito y la generación de condiciones para que pequeñas empresas puedan ser proveedores del Estado.

mente la percepción acerca de las pequeñas empresas se modificó en las últimas décadas al reconocer que firmas de baja participación en el mercado tienen ventajas y que esa reducida participación no siempre está asociada con un desempeño inferior (Hamermesh, Anderson y Harris, 1978; Woo y Cooper, 1981).

Acciones de apoyo como las descritas se gestaron en diversas regiones del mundo. En muchos casos dichas acciones adoptaron la forma de Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) que abarcaron aspectos financieros y no financieros. Los primeros incluyen líneas de crédito, sistemas de garantías y microfinanzas. Los segundos, información, consultoría, capacitación gerencial y del personal, apertura de mercados, facilitación del acceso a tecnologías e innovación o generación de nuevas estrategias comerciales.

En Europa se puede mencionar el caso de Gran Bretaña que, luego de poner en marcha durante muchos años diversos programas lanzó en el 2000 el United Kingdom's Small Business Service (SBS), entidad a la que se asignó la tarea de mejorar la calidad de las iniciativas destinadas a la pequeña empresa que existían al momento de su creación y que habían sido criticadas por "la pobreza en la definición de sus objetivos y (...) por su carencia de coherencia" (Curran y Storey, 2002). Se puede mencionar también a Enterprise Ireland, la agencia responsable por el desarrollo y promoción de las firmas de capital irlandés. Esta agencia presta servicios en áreas tales como inicio y crecimiento de empresas, competitividad a través de la productividad, investigación y desarrollo y exportaciones.

En Asia, es significativo el caso de Japón, que generó diferentes tipos de instituciones para el desarrollo de las empresas de menor porte. Una de ellas es la Corporación para la Pequeña y Mediana Empresa de Japón (JASME), creada en 1953 sobre la base de una ley para el sector que data del mismo año. Su objetivo es promover las firmas de menor tamaño, a las que reconoce como el motor de la economía nacional. Para ello, JASME brinda servicios de consultoría y fundamentalmente servicios de crédito trabajando articuladamente con instituciones financieras privadas y agencias públicas regionales. Los servicios de consultoría, que están vinculados al financiamiento, incluyen entre otros un análisis del desempeño financiero, el apoyo en la gestión comercial y el diseño de mejoras de gestión.

En China, la crisis financiera de Asia del año 1997 condujo al gobierno y a los círculos académicos a repensar la estrategia por la que se asignaba primacía a las empresas de gran tamaño (tal como ocurría en décadas anteriores en Occidente). Las medidas adoptadas estuvieron orientadas a resolver dificultades para el acceso al crédito. Actualmente, pese a que las grandes empresas estatales continúan teniendo una actuación esencial en el progreso del país, las firmas pequeñas están cumpliendo un rol central en el desarrollo económico y social de dicha nación (lo que se refleja en la atención que le prestan diversos estamentos del Estado) (Wang, 2004).

En América Latina se registran experiencias similares a las de SBA, SBS y JASME. Brasil, por ejemplo, generó en 1972 el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas

Empresas (SEBRAE), una entidad privada de interés público que apoya la apertura y fortalecimiento de micro y pequeñas empresas. Partiendo de la idea que el conocimiento es la principal herramienta para la supervivencia de los negocios, SEBRAE ofrece cursos, servicios de consultoría, entrenamiento, charlas, seminarios, publicaciones y eventos. Dada la extensión del país, el sistema de apoyo es descentralizado, compuesto aproximadamente por 750 puntos de atención, lo que permite responder de manera ajustada a las particularidades y necesidades propias de cada región de Brasil.

En otros países de Latinoamérica se generaron, con el apoyo de la cooperación internacional, servicios de desarrollo empresarial para pequeñas empresas basados en cuatro ideas fuerza: i) existe un número de proveedores de SDE no gubernamentales con potencial de crecimiento; ii) las relaciones de mercado ofrecen la mejor oportunidad para la distribución sostenible y efectiva de SDE; iii) los mercados de SDE para las pequeñas empresas están actualmente subdesarrollados o no existen; iv) los mercados se pueden estimular con el desarrollo de un mayor número de instituciones facilitadoras de SDE (Hagnauer, Rivera y Valcarcel, 2001).⁵³

Según se observa existe, en el ámbito global, una variedad importante de políticas que tienen como objetivo apoyar a las MiPyMEs y cuya comparación es compleja dada las diferencias en las definiciones del objeto de análisis.

Las acciones de apoyo a MiPyMEs en Argentina

En un análisis realizado por Baruj y Porta (2006), del que aquí se expondrán sus principales conclusiones, se identifican en Argentina políticas de naturaleza general, destinadas a promover la actividad productiva, y políticas específicas, destinadas a MiPyMEs. Se distinguen también las de naturaleza nacional, provincial y municipal. Las políticas generales registran una larga tradición de acciones orientadas a promover la instalación y diversificación de actividades productivas, especialmente en sectores manufactureros. En líneas generales, los instrumentos tendían a reducir la inversión inicial y costos operativos y reforzaban la rentabilidad esperada mediante barreras arancelarias o para arancelarias. A partir de 1987/88 se tendió a disminuir la promoción basada en reserva de mercado⁵⁴ y se comenzaron a fortalecer capacidades competitivas de las empresas. Esto dio lugar a una “nueva” generación de instrumentos – tales como los de promoción de exportaciones o fomento sectorial - cuyo impacto parece ser, en general, relativamente alto. Tenían en muchos casos un sesgo PyME, sin constituir una política específica hacia el sector. La orientación PyME también resultaba predominante en los instrumentos de carácter provincial, si bien, en este caso, solían combinarse con la promoción de activida-

53 Estas ideas fuerza han sido discutidas por quienes sostienen que los mercados de SDE están en equilibrio en bajo nivel de consumo por razones que hacen a la naturaleza de las pequeñas empresas (Storey y Westhead, 1997).

54 Se denomina reserva de mercado a las acciones gubernamentales destinadas a impedir la importación de una determinada clase de mercancías con el fin de promover el desarrollo de la industria nacional o la investigación científica interna.

des específicas de la región en cuestión. En líneas generales los montos de financiamiento previstos o resultantes de estas acciones a nivel provincial eran muy reducidos y, en consecuencia, también su impacto.

Para dichos autores, la preocupación por la problemática específica de las PyME cobra importancia en la agenda del gobierno argentino recién a mitad de la década de 1990, con la sanción en 1995 de la primera ley PyME (Ley N° 24.467) y la posterior creación de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa en el año 1997. La mayor visibilidad que ganaron las políticas para PyMEs no se tradujo en acciones concretas que impactaran sobre las empresas. En muchos casos, las medidas, objetivos y derechos enunciados por esa primera Ley nunca se llegaron a implementar. En el año 2000, se sancionó una nueva ley PyME que, en alguna medida, intentaba avanzar en la definición más concreta de nuevos instrumentos. Pese a la existencia de la ley no existe una estrategia nacional clara al respecto, con un plazo predeterminado y mecanismos de seguimiento, evaluación y redefinición.

Entre las razones por las que la temática PyME enfrenta una serie de dificultades al momento de ser tomada como objeto de política se encuentra, en primer lugar, la existencia de superposiciones y respuestas “en paralelo” de distintos organismos de gobierno que por cuestiones estrictamente políticas se arrogan funciones referidas al tema. La búsqueda de espacios de coordinación superadores ha sido poco fructífera. En segundo lugar, la falta de coherencia entre los distintos instrumentos de apoyo respecto de un marco más general, como las metas macroeconómicas o una política nacional de desarrollo. La estructura de apoyo a las PyME está fuertemente desarticulada no sólo entre las instituciones y programas que la componen, sino también al interior de cada una de ellas y resulta muy difícil encontrar en las instituciones un punto de contacto donde se pueda obtener información sobre todas las actividades que se realizan. No podría hablarse en consecuencia de “la” política para pequeñas y medianas empresas, ya que existen varias instituciones que a su manera y desde su ámbito de acción procuran tener “una” política para PyME. En tercer lugar, la existencia de un alto grado de centralización operativa, ya que los instrumentos son diseñados y ejecutados desde las sedes administrativas de cada uno de los organismos, localizadas en la capital del país. En cuarto lugar, la ausencia de mecanismos de monitoreo o seguimiento de las empresas participantes en los programas, por lo que no se dispone en general de evaluaciones de impacto que permitan realizar análisis orientados a suministrar insumos para la mejora continua de las mismas (o para su cancelación).

Finalmente, la escasa vinculación entre el sector público y el sector privado. Aunque en muchos casos existen instancias de participación del sector privado en los programas (Consejos, Directorios, etc.), la misma es, en general, sólo a título formal. La vinculación efectiva entre el sector público y el sector privado se da, básicamente, en la etapa de diagnóstico. Sólo en algunos casos aislados, el sector privado participó activamente en el diseño de los instrumentos. La carencia de articulación también se da desde el sector privado hacia el público. En gran medida, la inestabilidad de las instituciones públicas (y de sus autoridades) hace muy difícil esta interacción porque no llegan a formarse

alianzas público-privadas antes que, como es habitual, un cambio político vuelva todo a “foja cero”.⁵⁵

La síntesis de esta revisión por las instituciones y programas que forman parte de la estructura de apoyo a PyME en Argentina es que, salvo alguna excepción, continuamente “se está comenzando de nuevo”. Esto se traduce en una falta de sistematización y aprovechamiento de saberes y experiencias, la ausencia de una visión de mediano plazo sostenible políticamente por los sectores empresariales, y la falta de un plan de acción de mediano plazo en la política. Tal ausencia hace que las políticas sean guiadas por las necesidades de corto plazo y “de crisis”, hecho que deja a un enorme grupo de empresas fuera de la población objetivo de las mismas (Baruj y Porta, 2006).

En lo que hace específicamente a las microempresas, su reconocimiento como sujetos de políticas estatales data de los últimos años de la década del '90. Este protagonismo responde a una serie de factores vinculados con los procesos de cambio estructural, cuyas consecuencias fueron, entre otras, el aumento del desempleo, la precarización del trabajo asalariado, el incremento del autoempleo y la aparición de los llamados “nuevos pobres”. La particularidad de las políticas orientadas a este sector específico es que coexisten con una multiplicidad de acciones llevadas adelante por otros actores sociales, tales como las organizaciones no gubernamentales (Matta, 2008).

En resumen, hasta avanzado el siglo XIX la gran mayoría de las actividades económicas eran desarrolladas por firmas pequeñas. Esa primacía comenzó a declinar como consecuencia del auge, con posterioridad a la Revolución Industrial, de las empresas de gran tamaño. Para compensar la pérdida de competitividad de las pequeñas empresas frente a las de mayor tamaño, diversos países crearon, a partir de la segunda mitad del siglo XX, instituciones encargadas de promover su competitividad. En el caso de Argentina existieron múltiples programas e instrumentos que no respondieron a una estrategia nacional de largo plazo. La debilidad de estas intervenciones se incrementa por la existencia de superposiciones y respuestas “en paralelo” entre distintos organismos de gobierno vinculados con las PyMEs, la falta de coherencia entre los instrumentos de apoyo y entre éstos y un marco estratégico general, la concentración de la operatoria en la capital del país, los cambios constantes de funcionarios políticos, la excasa vinculación entre el sector público y el sector privado y la carencia de monitoreo y evaluación.

55 Esta inestabilidad se refuerza por el hecho que en la mayoría de los programas analizados por Baruj y Porta, el personal se encuentra principalmente bajo la modalidad de contrato y sólo una parte marginal de la estructura operativa pertenece a la planta permanente de la institución. Si bien esta debilidad institucional contribuyó, en cierta manera, a profesionalizar los equipos y la gestión de los programas, su extrema flexibilidad condujo a una importante reducción de los “costos de salida” (el costo que implica dar de baja un programa o desarmar un área operativa).

Las principales destinatarias de las políticas

Las principales destinatarias de las políticas de estímulo a la competitividad habrían sido las MiPyMEs. Estas firmas conforman un universo muy amplio y complejo que ha sido motivo de múltiples definiciones. Comprender esta complejidad, dada por la diversidad de taxonomías para definir las, es el tema de las dos primeras secciones. La importancia relativa del sector en cada país es el tema de la tercera sección. El conocimiento de aspectos como los que se analizarán es indispensable cuando se intenta replicar estrategias de apoyo.

Taxonomías cuantitativas

Las definiciones de los segmentos en los que se suele dividir a las empresas emanan fundamentalmente de las autoridades políticas de los diferentes países y se caracterizan por no ser homogéneas entre sí. Este hecho constituye un obstáculo cuando se intenta establecer comparaciones entre programas ejecutados en diferentes naciones y recoger experiencias que puedan ser trasladadas de un entorno a otro diferente. Lo expuesto se pone claramente en evidencia en la siguiente tabla, en la que se muestra, para diferentes países de Latinoamérica, dichas definiciones.

Tabla 4.1

Criterios para la clasificación de micro, pequeñas / medianas y grandes empresas

País \ Definición	Micro	Pequeña	Grande
Argentina ^{a 57}	1 a 5	6 a 200	Desde 201
Brasil ^a	1 a 9	10 a 99	Desde 100
Chile ^b	0 a 60.000	60.000 a 2.500.000	Desde 2.500.000
Colombia ^a	1 a 9	10 a 200	Desde 201
Costa Rica ^a	1 a 4	5 a 70	Desde 70
Guatemala ^a	1 a 10	Sin datos	Sin datos
Honduras ^a	1 a 10	11 a 50	
México ^c	Variable de acuerdo al sector		
Nicaragua	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Panamá ^b	0 a 150.000	150.000 a 2.500.000	Desde 2.500.000
Dominicana	1 a 10	11 a 100	Desde 101
Venezuela ^a	1 a 5	Sin datos	Sin datos

Fuente: Guaipatín (2003). a) En función del número de empleados, b) de las ventas (en dólares), c) del empleo y la actividad

56 En el caso de la Argentina lo establecido en la tabla ha sido modificado por la ley 25300/2000 y

Según se observa, la heterogeneidad al momento de clasificar a las empresas se da en tres aspectos. El primero se refiere a la definición de las dimensiones de análisis, que en algunos casos son valores fijos de cantidad de empleados, en otros niveles de facturación y en un tercer caso ambas variables. El segundo se refiere a los límites que se asignan para cada punto de corte (se considera microempresa a la que tiene hasta 10 empleados en República Dominicana y hasta 4 en Costa Rica). El tercero se refiere a la existencia de límites que son independientes del sector y de otros que son de naturaleza sectorial.

En otros continentes, los indicadores presentan también disparidades significativas entre sí. En China, Indonesia y Nueva Zelanda el criterio de definición es la cantidad de empleados, aunque con diferentes límites para distinguir a una pequeña empresa: inferior a 100 en los dos primeros casos y a 50 en el segundo. En Japón y Corea se utiliza una variedad de criterios que distinguen según sector, cantidad de empleados y activos que posee la empresa. En Taiwán se agrega, a estos criterios, las ventas anuales (Harvie y Lee, 2002). La Unión Europea, por su parte, clasifica a las empresas en función de la cantidad de empleados (menor a 50 para las pequeñas y hasta 250 para las medianas) y el volumen de negocios anual (menor a 10 millones de euros para pequeña empresa y 50 millones de euros para mediana empresa) (Comisión Europea, 2002).

En Estados Unidos, la cantidad máxima de empleados o la facturación máxima para considerar a una empresa como pequeña varían según sector. Este sistema tiene la ventaja de reconocer que existen grandes heterogeneidades intersectoriales por lo que una definición cuantitativa que las ignora constituye una aproximación muy limitada de la realidad. Coherente con el incremento de tamaño promedio de las firmas que habría experimentado ese país, un número de empleados que aparece reiteradamente como límite superior para una firma pequeña es 500. Se encuentran sectores en que dicha cifra es 1000.⁵⁷ Si se comparan estos límites máximos con los del párrafo anterior, puede advertirse la gran amplitud que existe al momento de definir una pequeña empresa.

Lo expuesto precedentemente sugiere que “es importante reconocer que ni las firmas pequeñas ni las grandes constituyen grupos homogéneos y que existe una zona gris entre estos dos grupos” (Blackford, 2003). Dentro de esa zona gris se encontrarían firmas con poco personal y acotada facturación, que quedarían incluidas en la categoría de pequeñas de acuerdo a los esquemas anteriores, pero cuya organización estratégica y operativa es la de una firma de gran porte (lo que se refleja, muchas veces, en importantes rentabilidades sobre el capital invertido). Se encuentran también firmas con gran cantidad de personal pero una organización carente de niveles jerárquicos, tecnologías simples y reducido valor agregado por empleado. En consecuencia, pese a ingresar en la categoría de grandes de acuerdo a los criterios cuantitativos, son pequeñas desde la perspectiva

posteriormente por la Disposición 147/2006, que utiliza, como criterio de clasificación, límites diferenciados de facturación para los sectores Agropecuario, Industria y Minería, Comercio, Servicios y Construcción.

57 Ver sitio web: www.sba.gov

de factores tales como su estructura gerencial (definida, a los fines de este análisis, por la cantidad de niveles jerárquicos con que cuenta la empresa) o su habilidad estratégica (definida a los fines de este análisis por la consideración que se preste a la definición, socialización y efectiva utilización de la visión y misión, el segmento de mercado, la ventaja competitiva, los competidores, las condiciones de contexto, los proveedores, los recursos humanos requeridos y la forma y secuencia en que se lograrán los objetivos que se establezcan).⁵⁸

Interpretando la diversidad: taxonomías cualitativas

Una alternativa a los habituales criterios cuantitativos para distinguir empresas pequeñas de aquellas que no lo son es la utilización de variables nominales. Este tipo de análisis, de naturaleza cualitativa, permite identificar los elementos que son comunes a la mayor parte de las MiPyMEs y que son útiles para diferenciarlas de las firmas grandes. Se trata de indicadores que, por ahora, son de difícil aplicación práctica (aunque es posible que el uso de software de diagnóstico los convierta en viables en un futuro cercano).

Desde esta perspectiva cualitativa, más que datos numéricos serían “características” de las empresas las que permitirían distinguir a las firmas pequeñas de las grandes. Se reconocería de esa manera la presencia de un porcentaje de firmas con reducido número de empleados, que atienden un nicho de mercado, en el cual deben desenvolverse con un elevado nivel de profesionalización. En consecuencia se asemejan - desde la perspectiva organizativa - a las empresas de mayor tamaño. Entre dichas características podrían estar: estructura gerencial, estrategia, nivel de formalidad y relaciones con el personal.

En lo que hace a la estructura gerencial, en las firmas a las que se puede considerar cualitativamente pequeñas la misma está, en general, totalmente identificada con el empresario, que es simultáneamente el propietario del capital y el gerente. En tal carácter asume la responsabilidad del manejo técnico, comercial y financiero sin utilizar para ello una división de funciones dentro de su organización. La consecuencia es que la empresa funciona de manera acorde con las características personales del empresario y con sus propias posibilidades y limitaciones. La “polifuncionalidad” gerencial aporta flexibilidad para adaptarse a contextos cambiantes, pero ocasiona que la atención del conductor de la empresa se centre en los aspectos operativos en desmedro de los estratégicos. Tal conducta, que limita la capacidad de crecimiento, sería típica de empresas cualitativamente pequeñas. Identificar la estructura gerencial es, desde esta perspectiva, uno de los factores que permiten distinguir empresas conceptualmente pequeñas de aquellas que no lo son (independientemente de su tamaño en personal o en facturación).

Desde la perspectiva de la conducción estratégica la misma sería, en muchas empresas pequeñas, de adaptación reactiva frente a cambios en el ambiente de negocios. Es da-

58 Lo expuesto está en línea con una de las visiones tradicionales de la estrategia, tal como se utilizó habitualmente para firmas de gran porte y no toma en consideración la existencia de otras alternativas estratégicas (entre las que, en el caso de las PYMES, se destaca la de adaptación reactiva).

ble suponer que en la adaptación reactiva se utilizan “estrategias emergentes, fruto del aprendizaje, la interacción y el conflicto” (Mintzberg y Quinn, 1993).

En las empresas que realizan planeamiento estratégico, cualquiera sea su tamaño, la ventaja competitiva sería el resultado de un conjunto de acciones que dependen del modelo estratégico que adopten. Identificar cómo funciona estratégicamente una empresa podría ser otra de las formas de distinguir a las pequeñas, que en general no planean explícitamente su futuro, de las grandes que - aunque utilicen también “estrategias emergentes” - sí lo hacen.

En lo que respecta a la formalidad, las empresas “cualitativamente grandes” están en general inscriptas en los registros que exigen las legislaciones vigentes en cada país y tienen acceso a las acciones de apoyo que brindan los gobiernos a las empresas. Las firmas a las que se identifica como pequeñas desde el punto de vista cualitativo operan en su mayoría en mercados fuera de toda regulación legal e impositiva y, por no estar registradas legalmente, carecen de acceso a la asistencia gubernamental de carácter técnico y financiero. Probablemente deberían incluirse también en la categoría de pequeñas a aquellas firmas que operan en una “economía ambigua” (que incluye a un amplio espectro de situaciones en las que se combinan la economía formal con la no formal). Otro aspecto, vinculado con el anterior, que permite distinguir las firmas cualitativamente grandes de las pequeñas es su relación con la fuerza de trabajo. La misma es, generalmente, de naturaleza formal en las firmas grandes (lo que se traduce en empleos de mayor calidad) e informal en las pequeñas (lo que está asociado a empleos de baja calidad).

La importancia de las MiPyMEs

Un segundo problema a abordar al analizar intervenciones en el ámbito de las MiPyMEs es el de su importancia relativa frente a firmas de mayor tamaño. Se trata de un aspecto de difícil cuantificación, ya que la información disponible es frecuentemente escasa y, como se señaló, de difícil comparación entre países. Pese a ello es posible identificar algunas generalidades que podrían ser de utilidad para el análisis y que hacen a la importancia cuantitativa del sector y a su contribución al crecimiento económico y a la creación de empleo. La siguiente tabla ilustra en detalle la situación en Latinoamérica.

Como se puede observar, en promedio, en los países de la región las microempresas representan el 92% de los establecimientos y el 50% del empleo, mientras las pequeñas son el 7,5% del total de firmas y ocupan el 25% de la mano de obra. Dada esta importancia cuantitativa, en conjunto el sector explicaría entre el 30% y el 60% del valor bruto de la producción (Llisterri, 2002).

Un análisis detallado de los valores que presenta la tabla (en el que se ignorarán, las dificultades asociadas con las diferentes metodologías de clasificación mencionadas en las secciones anteriores) permite apreciar las diferencias relativas del sector en distintos países. Si se consideran sólo las microempresas, cuya caracterización es igual en Argentina y Brasil, puede verse que ambos países cuentan con un porcentaje similar. Sin embargo,

en Brasil el sector genera la mitad del empleo que en Argentina. En países como Honduras, Nicaragua y Venezuela, las microempresas prácticamente monopolizan el escenario emprendedor del país y constituyen una importante fuente de mano de obra.

Tabla 4.2
Empresas según tamaño y contribución al empleo en América Latina

País	Cantidad			Empleo		
	Micro	Pequeña	Grande	Micro	Pequeña	Grande
Argentina	87,2%	12,6%	0,1%	53%	31%	16%
Brasil	92%	7%	1%	26%	22%	52%
Chile ¹	89%	10%	1%	38%	25%	37%
Colombia ²	97,5%	2,4%	0,1%	48,5%	32,4%	19,1%
Costa Rica	78%	20%	2%	21%	34%	45%
Guatemala ⁴	77%	22,0%	1,0%	13,7%	43,6%	42,7%
Honduras ³	98%	2%	Sd	82%	18%	Sd
México ²	96,0%	3,7%	0,2%	47,2%	28,5%	24,3%
Nicaragua ³	98%	2%	sd	82,6%	17,4%	Sd
Panamá	94,5%	5%	0,5%	47,4%	21,1%	31,6%
Venezuela	99,5%	0,4%	0,1%	89%	5%	6%
R. Dominicana	96,7%	2,9%	0,4%	54,6%	20,8%	24,6%
Promedio en Latinoamérica	92%	7,5%	0,5%	50,2%	24,9%	24,9%

Fuente: Guaipatín (2003)

1 No incluye sectores agrícola, financiero, servicios comunales, sociales y personales y otros no bien especificados.

2 Incluye sectores: manufacturas, comercio y servicios no financieros.

3 No incluye al sector agrícola.

4 Se ha considerado, a los fines de poder comparar con el resto de los países, como pequeña empresa a aquella que tiene entre 5 y 199 empleados, que en las estadísticas de ese país se dividen en pequeña y mediana (este último grupo incluye las que tienen más de 50 empleados).

Esta importancia relativa no es patrimonio exclusivo de Latinoamérica. Una situación similar se presenta en las economías de la APEC.⁵⁹

59 APEC es la sigla de la organización de Cooperación Económica del área Asia-Pacífico (Asia Pacific Economic Cooperation). El objetivo de la APEC es lograr el libre comercio e inversión en su zona de influencia. La integran actualmente Australia, Brunei, Canadá, Chile, China, Indonesia, Japón, Corea, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papua, Perú, Filipinas, Rusia, Singapur, Taipei, Tailandia, Estados Unidos y Vietnam. Opera por consenso y cumplimiento voluntario de los acuerdos.

La clasificación, sin embargo, es diferente ya que sólo distingue entre pequeñas y medianas empresas (incluyendo en el primer grupo a las firmas que en Latinoamérica se definen como microempresas). Este sector se considera como un importante motor para la creación de empleo, la apertura de nuevas oportunidades de exportación y la generación futura de grandes empresas exitosas. En Asia, las pequeñas y medianas empresas contribuyen con el 35% de las exportaciones directas y la contribución indirecta es aún mayor. El aporte de las exportaciones de este sector al Producto Interno Bruto (PIB) es de alrededor del 12%, casi el doble que en las economías de la OCDE. La Tabla 4.3 refleja la situación en esos países.

Tabla 4.3

Importancia relativa de pequeñas y medianas empresas y contribución al empleo en países de APEC

País	Cantidad	Empleo
Estados Unidos	96,0%	69,0%
Japón	98,8%	77,6 %
Canadá	98,0%	76,0%
Australia	97,0%	46,0%
Korea	99,0%	69,0%
Taiwán	97,8%	78,4%
Indonesia	97,0%	42,0%
Tailandia	95,8%	18,1%
Malasia	84,0%	40,0%
Singapur	91,5%	51,8%
Filipinas	99,5%	66,2%
Nueva Zelanda	98,9%	52,9%
Vietnam	83,0%	85,0%

Fuente: extraído de Harvie y Lee, 2002

(la tabla sólo incluye los países de la APEC para los que se cuenta con información)

La diferencia en las definiciones utilizadas hace que sea muy difícil comparar lo que ocurre en la APEC con la situación que se presenta en América Latina. Un análisis de los datos muestra, sin embargo, que para este último caso, la contribución al empleo sería menor que la que existe en la APEC: solo en la categoría microempresas hay 5 países en la que dicha contribución es superior al 50%. En las otras categorías es inferior a dicho porcentaje.

En los países que pertenecen a la Unión Europea, el 93% del total de empresas son micro (tiene menos de 10 empleados), el 6% corresponde a la pequeña empresa (entre 10 y 49 empleados) y menos del 1% cuenta con un tamaño mediano (entre 50 y 249 ocupados). Apenas un 0,2% queda reservado a las grandes empresas (más de 250 empleados). Además de la importancia cuantitativa del sector de la micro y pequeña empresa, se señala también su importancia en términos de contribución al empleo en especial en los primeros años de la década del '90, en los que su desempeño fue muy diferente del de las empresas grandes (Comisión Europea, 2002).

Los problemas comunes a las MiPyMEs

Uno de los principales problemas de las MiPyMEs latinoamericanas es su reducida productividad frente a las grandes empresas. Se ha señalado al respecto que, en América Latina, "la productividad de las pequeñas y medianas empresas equivale a menos del 40% de la de la gran empresa" (Peres y Stumpo, 2000). Las PyME latinoamericanas también están rezagadas respecto a sus pares de otros países de mayor grado de desarrollo. Como plantea Llisterri (2002), la productividad relativa de las PyMEs europeas frente a las grandes empresas es en promedio del 65%, mientras que en Estados Unidos es del 62%. "Estas menores brechas de competitividad en los países desarrollados facilitan la participación de las PyME en las cadenas productivas y contribuyen a la solidez, dinamismo y capacidad de competir de los tejidos productivos" (Llisterri, 2002).

Es posible identificar los principales factores que limitan la competitividad de las PyME de la región (considerándolas, para simplificar, como un conjunto homogéneo). Estos factores han sido agrupados por Llisterri (2002) en cuatro categorías: marco regulatorio e institucional; acceso a y funcionamiento de los mercados de factores; acceso a y funcionamiento de los mercados de bienes y servicios finales y empresarialidad, gestión y cooperación empresarial.

Los problemas del marco regulatorio e institucional que limitan la competitividad incluyen, para dicho autor, aspectos tales como la falta de regulación de la competencia, la falta de imparcialidad y de eficiencia del sistema judicial, la poca transparencia y la complejidad del régimen fiscal, la falta de protección de la propiedad, las barreras burocráticas y la baja calidad de los sistemas de apoyo al desarrollo de las empresas. El programa que se analiza intentó incidir sobre uno de los problemas vinculados a la protección de la propiedad: el de la formalización de la tenencia de la tierra por poseedores de antigua data (un problema que no está asociado a la inexistencia de normativa adecuada sino, a problemas de información y de acceso a asistencia legal especializada).

Entre los problemas de acceso a los mercados de factores identificados por Llisterri se encuentran los vinculados a déficits formativos de la mano de obra (tanto en lo que hace a competencias generales tales como el saber, saber hacer y saber ser como a las competencias específicas para un dado puesto de trabajo), al acceso a tecnología actualizada y a la carencia de un mercado de servicios de desarrollo empresarial.

En el programa de que trata esta obra se realizaron acciones que debían contribuir a salvar las brechas de productividad mencionadas precedentemente. En lo que hace al financiamiento, otro de los factores para los que existen problemas de acceso, no fue posible considerarlo en el diseño (lo que introdujo las dificultades que se describen más adelante).

En lo que respecta al acceso a y funcionamiento de los mercados de bienes y servicios finales Llisterra identifica diversos factores que incidirían en la reducida productividad relativa, tales como la ineficiencia de los canales de distribución (que dificultan la competencia de las PyME en los mercados locales) y deficiencias de calidad y reducidos niveles de internacionalización.

Durante la ejecución no se trabajó en problemáticas tales como las limitadas posibilidades para realizar ventas al sector público, reducida escala, legislaciones tributarias complicadas e ineficientes y exigencias regulatorias para la iniciación de actividades.

En lo que hace a las brechas de productividad originadas en la empresariedad, la gestión y cooperación empresarial, Llisterra señala los problemas de gestión de las empresas existentes y la propensión a actuar en forma individual y aislada que dificulta el desarrollo de sistemas de producción más complejos, basados la acción colectiva y la especialización de distintas empresas (lo que está vinculado a su vez a bajos índices de confianza).

El Programa realizó acciones orientadas a incidir sobre estas brechas de productividad en cadenas productivas y clusters agropecuarios e industriales. No se trabajó sobre aspectos vinculados a la empresariedad tales como la reducida natalidad y elevada mortalidad de las MiPyMEs.

En resumen, se destacan dos aspectos vinculados a las MiPyMES. El primero es que para su identificación los países utilizan dimensiones e indicadores cuantitativos diferentes. El segundo es que se trata de un sector cuya importancia relativa en lo que hace a la participación en el producto bruto, las exportaciones y la generación de empleo es alta, aunque diferente según el país de que se trate. Las firmas que participaron del Programa abarcaron un espectro de MiPyMEs que, independientemente de su tamaño, tenían en común el potencial de crecimiento de los heterogéneos sectores a los que pertenecían, operaban en el marco de la economía formal, ambigua e informal y estaban localizadas en regiones de características muy diferentes. Se trataba, en la mayoría de los casos de firmas cuya productividad era reducida frente la de las grandes empresas y que debían enfrentar una la brecha de productividad con las firmas de gran porte, mayor que la que existe en los países centrales.

Esa brecha tenía su origen en la menor eficacia relativa de los marcos regulatorios

e institucionales; el acceso a y funcionamiento de los mercados de factores; el acceso a y funcionamiento de los mercados de bienes y servicios finales y la empresariedad, gestión y cooperación empresarial.

Justificación y resultados de las políticas

¿Porqué apoyar a las empresas pequeñas?

Intervenciones destinadas a mejorar el desempeño del sector parecerían estar justificadas por su importancia numérica, su contribución al empleo y por la necesidad de encontrar vías para disminuir la diferencia en los niveles de productividad de las firmas pequeñas comparados con la de las empresas de gran tamaño.

Pese a estos argumentos, las políticas destinadas a promover su desarrollo y a mejorar su competitividad tienen detractores. En muchos casos esas posturas constituyen paradigmas con los que se manejan los decisores políticos (que optan por políticas públicas sobre la base de las percepciones de quienes los sustentan en el poder o sobre la base de modelos que no están avalados por el estado de la investigación en la temática). Uno de esos grupos críticos afirma que no es necesario atender a un segmento de la economía que sin apoyo estatal alguno genera, en la mayoría de los países y tal como se ha visto en el apartado anterior, el mayor porcentaje del empleo y una enorme masa de riqueza. Para esta línea de pensamiento, inspirada en una visión ortodoxa de la economía neoclásica, el sistema de precios generado en el arreglo institucional “mercado” es capaz de armonizar los intereses privados con la realización de metas sociales. Para llegar a ese orden sólo es necesario otorgar amplias libertades individuales. Otro grupo de críticos se cuestionan si no sería más razonable destinar los recursos que suelen insumir los programas destinados a pequeñas empresas a nivelar las condiciones en las que los individuos ingresan a la “carrera de la vida”, incrementando las alícuotas de la inversión pública para salud y educación de calidad para todos y realizando, dentro de esta última, acciones para incrementar la empresariedad. Una tercera posición alerta acerca de la potencial escasa racionalidad de utilizar recursos públicos en intervenciones orientadas a apoyar al sector de PyMEs de manera genérica. Justifican esta postura en estudios tales como los realizados en Australia en los que se encontró que solo un pequeño porcentaje de las PyMEs generan la mayor parte del empleo y la innovación. “La consecuencia de política es que el apoyo a las PyMEs como una categoría genérica crearía un entorno en el que se generarían trabajos de baja calidad y baja remuneración en empresas con un reducido futuro” (Parker, 2000).

Existen, sin embargo, otras voces que a partir de consideraciones económicas, sociales y políticas, presentan argumentos favorables a las intervenciones del Estado en el sector de la pequeña empresa. Desde la economía neoclásica, quienes defienden los programas de apoyo a las pequeñas empresas utilizan como argumento la existencia de “fallas de

mercado”⁶⁰ las que, hasta la aparición del teorema del “segundo mejor” (second best) en 1950, tenían valor normativo para las políticas públicas ya que brindaban una regla de acción a los Estados al señalar los ajustes a realizar para lograr una asignación de recursos más eficiente en los mercados.

Además del enfoque de las fallas existe otra perspectiva desde la que se analizan y justifican intervenciones del Estado dirigidas al desarrollo de las firmas pequeñas. Este enfoque prioriza motivaciones de tipo “social”, vinculadas principalmente con la importancia de las pequeñas empresas como generadoras de empleo. Desde esta perspectiva las intervenciones estatales deberían destinarse a incrementar la tasa de natalidad de empresas (o la disminución de la elevada tasa de mortalidad “prematura”), desarrollar la empresariedad o generar institucionalidades que reduzcan la discriminación en el acceso al crédito. En el caso del desempleo, la hipótesis que justifica una intervención es que la existencia de condiciones macroeconómicas favorables y una aceptable elasticidad empleo-producto⁶¹, pueden no ser suficiente para resolver el problema del desempleo por el libre juego de la oferta y la demanda. El fenómeno puede atribuirse a dificultades de las firmas pequeñas para hacer conocer sus requerimientos y evaluar la oferta o por la necesidad de ajustar las competencias de la oferta a nuevas demandas. Se trata de un problema de información que puede ser resuelto mediante un sistema de intermediación entre las pequeñas empresas y el mercado laboral⁶². En el caso de reducida tasa de natalidad de empresas, tanto su incremento como la reducción de la tasa de mortalidad son considerados por muchos actores como un camino para favorecer el despliegue de la empresariedad y, por ende, de la competitividad de un país o región (de allí la creación de incubadoras de empresas o la asistencia técnica para que las firmas neonatas superen el “valle de la muerte” situado en el período que media desde su creación hasta los tres años de vida aproximadamente). En este caso, los argumentos desde la economía neoclásica (asimetría en la información) se suman a los de naturaleza económico social (la empresariedad es un bien meritorio cuya promoción debe ser privilegiada).

No se puede omitir en el análisis a la perspectiva político electoralista para la cual los motivos para promover legislaciones orientadas a facilitar el desarrollo de las pequeñas empresas se fundamentan en la importancia del voto del elevado número de propietarios y empleados de este sector. Al no estar basadas en razones de Estado, los objetivos

60 El término, pese a su tan extendido uso, es poco feliz ya que denomina como falla de un arreglo social, el mercado, a la falta de concordancia entre su funcionamiento real y los supuestos de un modelo teórico e inalcanzable, el de la competencia perfecta. Se trata en realidad de una discrepancia entre modelo y realidad.

61 La elasticidad empleo-producto mide la respuesta relativa del nivel de empleo ante un cambio del producto.

62 Se podría sostener la hipótesis de que, en algunos casos, el mal funcionamiento del mercado de trabajo es el principal factor que explica elevados niveles de pobreza y de marginalidad social. En dichos casos, la creación de mecanismos para la recolección, procesamiento y distribución de información mejora la calidad de las interacciones entre trabajadores y empresas (la eficacia de estos mecanismos se incrementa si permiten establecer, además, vinculaciones entre los oferentes de mano de obra y las instituciones que capacitan).

de las respectivas legislaciones son atractivos pero imprecisos y la medición rigurosa de sus resultados (que debería estar orientada a evaluar si se justificó la inversión de fondos públicos y si efectivamente se produjo una mejora en el desempeño de las firmas) resulta muy difícil debido a la carencia - común en muchas leyes - de diagnósticos ajustados e indicadores precisos de metas a cumplir y plazos para alcanzarlas (Curran y Storey, 2002).

Cualquiera sea el argumento que se considere, de realizarse intervenciones las mismas se deberían orientar a reducir las restricciones que limitan la capacidad de las pequeñas empresas para alcanzar niveles de productividad comparables a los de las firmas de mayor tamaño dentro de los países o al de firmas equivalentes de otras regiones.

Atento a la heterogeneidad de las MiPyMEs que se ha expuesto precedentemente, los programas destinados a incrementar su competitividad deberían focalizarse por tamaño o por sector y contar con una gran flexibilidad en la elección de las acciones. Esos diseños deben tomar en consideración, además, la variación en los requerimientos que se originan por la modificación en las condiciones de los mercados atendidos. Por otra parte, las empresas forman parte de un entorno territorial con cuyas instituciones se vinculan de diferente manera y en el que existen diversos condicionantes sistémicos que acotan los grados de libertad de una intervención. Considerar la heterogeneidad de las firmas, las demandas variables de los mercados atendidos y las características del territorio incrementan la probabilidad de éxito de una intervención destinada a mejorar la competitividad. Un elevado porcentaje de programas no estaría considerando estas dimensiones, lo que podría ser una de las razones que explicarían los reducidos impactos a que se hace referencia en la literatura especializada⁶³.

Resultados de las políticas y programas

Las políticas y los programas se implementan para alcanzar un resultado que, se estima, tendrá impacto positivo en la sociedad o como respuesta a una situación considerada no satisfactoria. Las respectivas inversiones son, en muchos casos, de envergadura. Dado que los recursos son siempre escasos y que existen muchas alternativas de inversión social parecería razonable que los administradores del Estado formulen la pregunta: ¿se justifica invertir el dinero público - aportado por los contribuyentes - en políticas y programas de apoyo a las pequeñas empresas?

Un primer examen de esta pregunta revela que la misma se basa en dos hipótesis. La primera es que se debe justificar, de manera rigurosa, la eficacia de una inversión pública, es

63 En el caso de las inversiones en capacitación, la insatisfacción con los resultados ha sido puesta de manifiesto, en diferentes contextos y para diversas acciones, por autores tales como Gill, Fluitman y Dar, 2000; Greenhalgh, 1999; Lynch y Black, 1995; Cosh, Duncan y Hughes, 1998; Schonewille, 2001; Mc. Lagan, 2004; Watson Wyatt's, 2003; Druckman, Singer y Van Cott, 1997; Chaston, Badger, Mangles y Sadler-Smith, 2001; Robinson, y Robinson, 1989; Beer, et al, 1993; Spector, 1993; Wigenhorn, 1993; Chawla y Renesch, 1995; Koffman y Senge, 1995; Handy, 1995; Gore, 1996 y 2003; citados por Mitnik, Coria y Torres, 2006.

decir si resuelve el problema que motivó su diseño. La segunda es que, simultáneamente, la política debe demostrar su eficiencia, probando que las erogaciones realizadas son las mínimas compatibles con los resultados obtenidos.

Debe advertirse, sin embargo, que según la concepción que se sustente acerca de las políticas, su evaluación puede servir para dos objetivos muy diferentes. Están quienes piensan que las políticas deben brindar “la” respuesta correcta frente a un problema, lo que presupone que tal respuesta estaría, en cualquier contexto, unívocamente definida. Existe, sin embargo, otra perspectiva del problema dada por quienes piensan que no existe una solución de política que una vez hallada demuestre ser “la” respuesta correcta. Quienes parten de esta última hipótesis sostienen que “todas las aproximaciones de política encierran imperfecciones, tendencias a la entropía y potencial de ser capturadas por intereses creados, todas necesitan frecuentes revisiones” (Crouch, Finegold y Sako, 1999). Para quienes así razonan la evaluación sería la llave para iniciar un proceso de generación de conocimiento por parte de las instituciones ejecutoras de políticas o programas. Ese conocimiento alimentaría un proceso de mejora continua que debería formar parte de toda política.

Un nuevo examen de la pregunta formulada al comienzo de esta sección sugiere, por otra parte, que se estaría considerando que las pequeñas empresas son lo suficientemente homogéneas - al menos en algunas dimensiones - como para que sea suficiente con generar políticas de naturaleza general (es decir independientes de los segmentos). Esas políticas generales tendrán impacto siempre que las medidas contemplen también las diferencias entre segmentos (o, lo que sería más adecuado, generen la libertad para definir en el plano local o regional acciones sectoriales que respondan tanto a las características de cada actividad como a realidades territoriales). De no procederse de la manera expuesta se estaría ignorando la gran heterogeneidad existente dentro de las empresas pequeñas y, además, el hecho de que las firmas existen en un contexto de naturaleza local (que incluye, entre otros, al Estado, al sistema de capacitación y de educación, a los centros de investigación y desarrollo y a los vínculos institucionales entre las firmas, el sector financiero, los sindicatos y las entidades empresarias).

A la luz de lo expuesto la pregunta inicial debería reformularse tal como se indica seguidamente: ¿se justifica invertir el dinero público - aportado por los contribuyentes - en políticas y programas de apoyo a las pequeñas empresas, tanto de naturaleza general como destinadas específicamente a segmentos que, de acuerdo a evidencias rigurosas sobre su desempeño en el pasado y a análisis de naturaleza prospectiva, sean potencialmente competitivos?

La respuesta debería surgir de evaluaciones realizadas de manera acorde con el “estado del arte” en la especialidad. Sin embargo, en la práctica dichas evaluaciones no son muy frecuentes. Ello puede atribuirse, entre otras causas, a la existencia de dificultades técnicas para descontar del resultado de un programa el “peso muerto” (incremento en la variable considerada que hubiese ocurrido “naturalmente” sin que fuese necesaria la intervención). Debe descontarse también el “desplazamiento” (incremento en alguna

variable por firmas que participaron de un programa y que ha surgido a consecuencia de pérdidas en la misma variable de firmas colegas no participantes). Debe descontarse, además, el incremento en la variable considerada que, por razones macroeconómicas o contingencias de mercado, se ha producido en firmas similares a las participantes en un programa. Debe considerarse, finalmente, el problema de la autoselección, que introduce un sesgo - normalmente favorable - en los resultados (ya que las empresas que participan son las que tienen propietarios o gerentes con mayor creatividad, proactividad y disposición a introducir innovaciones). Lo expuesto precedentemente sugiere que las empresas que participan de programas como el que se analiza suelen ser las firmas que - aún sin el apoyo brindado - habrían tenido un mejor desempeño.

Evaluaciones que han logrado realizar ajustes como los señalados han encontrado que su incidencia es elevada y no puede soslayarse. Por ejemplo, en un estudio realizado sobre los programas de Enterprise Ireland los valores de peso muerto oscilaron entre 46,2% y 55,8% (lo que implica que alrededor de la mitad del impacto relevado se hubiese producido sin la inversión estatal). En lo que hace al desplazamiento, dichos valores oscilaron entre 4,4% y 12,2% (lo que implica que alguien sufrió una disminución en un aspecto en el que otro actor verificó un aumento) (Lenihan y Hart, 2004). El análisis se complica si se tienen en cuenta, además, las externalidades positivas que podría haber generado el programa en análisis (cuya ponderación tiene dificultades técnicas y una relación costo beneficio elevada).

Existe, finalmente, una información que se presenta de manera repetida y que alimenta las dudas acerca del impacto de las políticas y programas: las tasas de participación de las pequeñas empresas es reducida (a los supuestos beneficiarios no les interesa, aparentemente, el beneficio que se les ofrece). Análisis realizados por investigadores británicos indican que, de manera sistemática, el porcentaje de pequeñas empresas que participan de los programas de desarrollo empresarial es una porción pequeña del total de beneficiarios potenciales. Este hecho se verifica inclusive en proyectos, que desde la perspectiva de un observador externo, deberían ser demandados y que incluyen a la capacitación, el desarrollo de la empresarialidad o los controles del "estado de salud" de las pequeñas empresas. La cifra relevada en la bibliografía es que "la tasa de participación suele ser del 10% o menor (...) lo que conduce a la pregunta obvia ¿cuál es la razón que explica que un porcentaje tan elevado de propietarios de firmas pequeñas rechacen la ayuda que se le ofrece?" (Curran, 2000).

Una primera respuesta a esta pregunta está dada por las implicancias del estrecho vínculo de la personalidad del empresario con su pequeña empresa (a que se ha hecho referencia en el segundo apartado de este capítulo). Dicho vínculo se traduce en conductas individualistas para las cuales "aceptar ayuda externa es siempre percibido como una amenaza para la autonomía personal" (Curran, 2000).

Una segunda respuesta está dada por la inadecuación de los servicios ofrecidos: no surgen de demandas concretas de los empresarios sino de la oferta que generan los programas. Esta oferta se compone, fundamentalmente, de asistencia técnica y capacitación,

cuya fuente de información son textos estándar de negocios y formación gerencial adecuados para la práctica de las grandes empresas. “Diversos investigadores (Jarvis et al, 1996; Gibbs, 1998 y Lightfoot, 1998) han encontrado repetidamente que los propietarios de las empresas son escépticos acerca de los beneficios que ese tipo de actividades brindan a sus negocios”. “Estas investigaciones sugieren que los propietarios tendrían razón (...) Las pequeñas empresas no son grandes firmas que operan en escala reducida”. “No es de sorprenderse en consecuencia que los pequeños empresarios sean reacios a aceptar asistencia basada en esas fuentes” (Curran, 2000).

Una tercera respuesta a la pregunta formulada está dada por los elevados costos de transacción que, en relación con los beneficios, tiene la participación en la mayoría de los proyectos. Dichos costos se originan en que estos programas suelen ser diseñados, según sugiere la experiencia británica, desde sistemas públicos y están pensados para facilitar la tarea de los administradores (quienes por lo general no priorizan los aspectos sustantivos de la actividad que se les encomienda, sino aquellos que hacen a la facilidad con que pueden ejecutar sus rutinas administrativas).

Constituye una hipótesis razonable afirmar que lo expuesto en los párrafos precedentes ocurre de manera mucho menos significativa en programas que han generado mecanismos que les permitan operar de manera genuina como “conducidos por la demanda” (responden a requerimientos específicos de las empresas y no de quienes brindan servicios de apoyo estandarizados); se basan en un diagnóstico ajustado a la realidad en la que se desea intervenir, responden a un diseño susceptible de ajustes sectoriales y territoriales; consideran la historia institucional, nacional o regional en los análisis que conducen a su diseño y operación; apoyan a grupos asociativos de empresas (tanto a las que pueden operar en mercados internacionales como a aquellas que por su naturaleza sólo pueden hacerlo en mercados locales) y toman en consideración la construcción de capital social entre las firmas y entre éstas y las instituciones del territorio.

En resumen, el apoyo a las pequeñas empresas a través de políticas específicas tiene detractores y defensores. Entre los detractores se plantea que el mercado es capaz por sí mismo de armonizar los intereses privados y la realización de metas sociales, por lo que la intervención no sería necesaria. Entre los defensores se utilizan argumentos vinculados con la existencia de fallas de mercado en este sector. Se esgrimen también argumentos de tipo social, que toman en consideración el rol de las pequeñas firmas en la creación de puestos de trabajo y sus dificultades para acceder al crédito. Desde una perspectiva netamente político-electoralista se razona sobre la base de la importancia del voto del elevado número de propietarios y empleados de estas firmas.

Cualquiera sea el argumento que se considere, las intervenciones deberían reducir las cuatro restricciones principales que limitan el desarrollo de las pequeñas empresas: i) un marco regulatorio e institucional inadecuado para las necesidades del sector; ii) un mecanismo deficiente de acceso a los mercados de factores y su funcionamiento; iii) mercados de bienes y servicios restrictivos para que las pequeñas empresas compitan en ellos; iv) propietarios de las pequeñas empresas que carecen de competencias de gestión y de cultura asociativa. Deberían además, contar con una gran flexibilidad en la elección de las acciones, considerando la heterogeneidad de las firmas, las demandas variables de los mercados atendidos y las características del territorio. La experiencia de ejecución de programas de apoyo a empresas individuales y de las evaluaciones rigurosas de los mismos, advierten también acerca de la importancia de tener en cuenta los efectos de “peso muerto” y “desplazamiento” y una potencialmente reducida voluntad de participación dada por el vínculo del empresario con su firma, la orientación por la oferta de los programas y los elevados costos de transacción de los mismos.

¿Políticas públicas de mayor impacto?

Intervenciones como las descriptas, en las que las pequeñas y medianas empresas reciben apoyo de distinto tipo de manera individual, han comenzado a ser complementadas o reemplazadas desde hace más de una década por el apoyo a grupos asociativos, cadenas productivas, clusters, distritos industriales y otras formas de cooperación empresarial en red que, por las razones analizadas en el segundo capítulo, constituyen una respuesta eficaz frente a los desafíos que plantea la globalización a las actividades económicas.

Este énfasis en distintas formas asociativas está presente tanto en los países en vías de desarrollo como en las naciones desarrolladas y abarca a todo el espectro de empresas (incluso a los sectores no formales).

En los últimos años se ha comenzado a valorizar, además, la estrecha relación que existe entre el desarrollo de las empresas y el del territorio en el que están asentadas lo que conduce a centrar la acción, como mínimo, en los activos territoriales críticos para las empresas y en el desarrollo de las firmas. Como máximo, a considerar el desarrollo territorial como un problema integral y multidimensional del que las empresas son sólo una parte.

En este apartado se efectuará una breve revisión de las políticas orientadas a promover dos de las formas de cooperación entre empresas que, según se explicó en el segundo capítulo, tendrían elevado impacto en la competitividad de las firmas: los distritos y los clusters.

Los estamentos del Estado en los distritos

Al hablar de distritos industriales, la experiencia más fructífera en términos de aprendizajes y resultados es la de diversas regiones italianas. En la experiencia italiana, las diversas redes de empresas que conforman un distrito no están organizadas de manera jerárquica. Los instrumentos para la gestión y desarrollo de los distritos han surgido de la acción de “agentes colectivos” tales como “representantes de asociaciones industriales, intendentes de localidades con presencia de distritos, empresarios individuales, profesores de escuelas técnicas, etc. Esta actividad espontánea ha creado, en los años ‘90, instrumentos útiles para la gestión y el desarrollo de los distritos, en ausencia de una formalización de los distritos como modelos de organización de la producción” (Tattara y Volpe, 2003). Entre las iniciativas concretadas están la capacitación de la mano de obra, la generación de parques industriales, los servicios, la acción de promoción colectiva del distrito, la realización de acciones de inteligencia competitiva y la implementación de centros que trabajan en la innovación tecnológica o de diseño.

En ese proceso de desarrollo el Estado italiano ha tenido una intervención limitada y tardía. Pese a su importancia, “el legislador (policy maker) italiano no considera al distrito industrial como un instrumento o un objetivo de política económica (...) prevalece en la dinámica de los distritos una lógica de auto-organización (...) y en la gestión de los recursos, un acercamiento bottom-up más que top-down” (Tattara y Volpe, 2003). Coherente con lo expuesto, recién en 1997 se puso en marcha una ley que prevé el financiamiento a los distritos (con el objeto de mejorar las redes informáticas y contribuir a incrementar la oferta de servicios para la innovación y el desarrollo tecnológico).

Los gobiernos regionales, por el contrario, han tenido una participación más destacada desde el punto de vista de las acciones de apoyo. La transferencia a los gobiernos de las regiones de las intervenciones a favor de los distritos industriales en 1991 implicó el abandono de una visión centralizada y el reconocimiento de la necesidad de una política económica basada en la especificidad territorial⁶⁴. Las políticas se generan, en consecuencia, en un marco descentralizado en el que los diseñadores y ejecutores se localizan en las mismas regiones en las que se encuentran los distritos y, por lo tanto, pueden tener un conocimiento más ajustado de sus demandas.

El Estado y el desarrollo de clusters

Así como existen argumentos a favor de la intervención estatal para el apoyo a MiPyMEs individuales, también los hay para las acciones que están orientadas al fomento de clusters. Uno de dichos argumentos es el que se basa en el impacto que tiene la integración de las empresas a un cluster. Investigadores canadienses han encontrado, para el período 1998-2005, una relación superior a 2 (con significativas diferencias entre sectores) entre el

64 Sin embargo la adopción por parte de las regiones de las responsabilidades asignadas no ha sido, por diversas razones, tan rápida ni eficaz como hubiese sido deseable (Tattara y Volpe, 2003).

crecimiento del empleo y de los ingresos promedio en empresas participantes de clusters comparado con el de no participantes (Spencer y Vinodrai, 2006).

La existencia de diferencias como las señaladas, sumadas a las ventajas vinculadas a las economías externas que brindan estas formas organizativas, habría motivado a los diseñadores de políticas públicas de países en vías de desarrollo, a los organismos internacionales de crédito y a los donantes internacionales a generar políticas y programas focalizados en clusters existentes.

Cabría preguntarse si esas políticas deberían promover también la generación de nuevos clusters. Sobre este punto existirían dos escuelas de reflexión. En los Estados Unidos existiría consenso entre los gobernadores acerca de que rara vez se pueden crear clusters mediante políticas públicas. El rol de cada Estado sería detectarlos y cooperar, en los aspectos que se determinen como estratégicamente convenientes, en su desarrollo. Tal la conclusión a que arriba un análisis que llevó a cabo el Consejo de Competitividad de la Asociación Nacional de Gobernadores (NGA, 2006).

Desde otros ámbitos se sostendría que es posible desde el Estado generar políticas activas clusters y a otras formas de relación asociativa. Tal es el caso de la iniciativa conjunta entre el Ministerio de Economía, Gobierno e Industria y el Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología de Japón para apoyar 19 proyectos de desarrollo de "clusters industriales de clase mundial". El objetivo es promover una red en la que participen el sector industrial, la academia y el gobierno para facilitar el ingreso de las empresas a los mercados mundiales. En ese marco se prevé la formación de clusters industriales a través de la promoción del desarrollo tecnológico. Se los considera una estrategia válida que - reemplazando las viejas estructuras jerárquicas de colaboración entre pequeñas empresas por otras más flexibles, basadas en redes⁶⁵ - permite la revitalización de las economías regionales (Kaihara, 2004).

Ambas perspectivas coinciden, con diferente énfasis, en que dentro de las acciones para mejorar la performance de los clusters se encuentran: i) establecer una sólida base (alinear los esfuerzos del sistema educativo, la fuerza de trabajo y las instituciones económicas del territorio); ii) construir relaciones (apoyar a las organizaciones de los clusters); iii) mejorar las habilidades (promover los consorcios de capacitación, establecer vínculos con las organizaciones de la comunidad); iv) alinear las inversiones en innovación (promover el diseño, movilizar inversiones en tecnología avanzada, articular con la academia); v) desarrollar habilidades emprendedoras (apoyar a las redes de emprendedores, crear incubadoras); vi) establecer prioridades globales (apoyar la internacionalización de las empresas, promover el intercambio de estudiantes entre países) (NGA, 2006; Kaihara, 2004).

Otra perspectiva, que podría considerarse intermedia, es la del Consejo de Competitividad Europeo, que ha identificado a la promoción de clusters⁶⁵ como una de las nueve

65 Lo que se denomina en la literatura "virtual organizations".

acciones prioritarias para fortalecer la innovación en los países de la Unión Europea. Mediante la cooperación entre empresas e instituciones, los clusters proveen un clima que conduce a la innovación, a la creación de nuevas ideas y a la transformación de las mismas en un negocio que permita, especialmente para las MiPyMEs, capturar los beneficios de la globalización. En este contexto la iniciativa INNOVA de la Comisión Europea ha planteado que el rol del Estado es el de fortalecer el clima de negocios y promover una cooptencia efectiva entre clusters. Para ello, no sería necesario crear políticas adicionales sino fortalecer e integrar de manera más efectiva las políticas existentes en áreas como el financiamiento a la innovación o el sistema de educación técnica. Se señala, por otra parte, que se requieren políticas territoriales que deben estar orientadas a fortalecer el dinamismo de los clusters existentes, promoviendo además el desarrollo de vínculos entre ellos a nivel regional y a mejorar las oportunidades para el surgimiento de nuevos clusters (The High Level Advisory Group on Cluster, 2007).

Desde otro enfoque del problema, el desarrollo de clusters en sectores de pobreza, la evidencia es todavía pequeña. Incluye, entre otras, la iniciativa de la ONUDI en Chanderi (Madhya Pradesh, India), el programa de desarrollo de agrupaciones artesanales que se realizan en Orissa, la India y el programa de la OIT-IPEC en Sialkot (Pakistan) (Nadvi, 2007). Se encuentra también la Fundación para Clusters de micro, pequeñas y medianas empresas de la India.⁶⁶ La discusión sobre la relación entre la disminución de la pobreza y el desarrollo de clusters es, por lo tanto, muy reciente (en el área de la investigación y en el del desarrollo de políticas). Tal como lo indica la evidencia disponible, en particular la que surge de las iniciativas de ONUDI en esta área, la articulación que es posible en el marco de clusters o redes de pequeños productores en situación de pobreza puede mejorar el empleo e incrementar los ingresos. Existen, sin embargo, alertas que se deben tener en cuenta al momento de implementar políticas de promoción de clusters en sectores pobres. La dinámica del cluster (en particular si está integrado a cadenas globales de valor) puede generar ganancias diferenciadas tanto entre firmas como entre categorías de trabajadores. Las políticas deben, en consecuencia, ser focalizadas e identificar los “nodos de pobreza”, es decir, aquellas categorías de trabajadores (o emprendedores) que son especialmente vulnerables o a quienes la dinámica del cluster, la red, o la cadena global de valor puede impactar de manera negativa. Deben, además, partir de la demanda de los destinatarios y ayudarlos a desarrollar sus propias capacidades, centrándose especialmente en las áreas en las que existen necesidades comunes y en las que una intervención puede reducir las brechas entre los miembros del cluster. Estas acciones facilitan, adicionalmente, la sostenibilidad de las experiencias y su eventual escalamiento (Nadvi, 2007) (Cuadro 4.1).

66 Esta Fundación surgió de una iniciativa del Gobierno Indio en conjunto con la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), con el objetivo de mejorar la competitividad de las MiPyMEs, generar empleo sustentable y aliviar las condiciones de pobreza. A través de sus intervenciones, la Fundación intenta que las iniciativas de clusters (nuevas o existentes) sean más inclusivas, brinda herramientas, metodologías e información acerca del desarrollo de clusters y forma profesionales para estas tareas. Sitio web: www.msme.foundation.org

Al comparar conceptualmente las políticas públicas dirigidas a empresas individuales con las que se orientan a los diferentes tipos de clusters, éstas tendrían una mayor justificación como inversión de fondos públicos, por tres razones. La primera es que atender las necesidades de un sector organizado como cluster implica trabajar sobre ventajas de naturaleza territorial (el sector y el territorio están vinculados sistémicamente). La segunda es que al existir demandas colectivas (consensuadas entre las empresas), se generan economías de escala. La tercera es que los costos de transacción de las empresas para acceder a las herramientas de promoción provistas por el Estado también se reducen.

Cuadro 4.1 Clusters y pobreza

Nadvi y Barrientos (2004) brindan una visión detallada acerca de la evidencia empírica que analiza la relación entre los clusters y la pobreza. Los puntos clave son: i) está generalizada la existencia de clusters en localidades pobres; ii) en muchos grupos se registra un crecimiento sistemático del empleo a lo largo del tiempo; iii) en estas agrupaciones hay a menudo mejoras significativas en el empleo de los sectores más marginados (mujeres e inmigrantes rurales); iv) si bien estos clusters crean empleos no sería común que mejoren los ingresos; v) el incremento de ingresos se produciría de manera más significativa en clusters de productores pobres que logran incrementar la productividad; vi) los salarios de los integrantes de grupos de pobres tienden a ser más altos que los niveles salariales similares encontrados entre los productores que no están integrados a dichos grupos (Nadvi, 2007).

Un aspecto importante es que la generación de capacidades colectivas mediante el cluster sólo es posible apoyando simultáneamente a las instituciones locales y en particular a las que proveen servicios de desarrollo empresarial. Dichas instituciones deben apropiarse de las políticas de promoción de clusters e incorporarlas entre sus estrategias de generación de empleo y reducción de la pobreza. Se puede actuar también en lo que hace a la provisión de servicios sociales que son particularmente importantes para los trabajadores o emprendedores que pertenecen a los “nodos de pobreza”, la promoción de estándares laborales de calidad en las firmas integrantes del cluster, el apoyo al establecimiento de vínculos entre los clusters y los mercados globales y la mejora competitiva en productos, procesos, organización o funciones (Nadvi, 2007).

Las actividades que una intervención estatal puede realizar deberían priorizarse acorde a la demanda empresarial y ejecutarse con participación del sector en la decisión de los mecanismos más eficaces y eficientes a esos efectos. La probabilidad de éxito de esas intervenciones se incrementará si, tal como se planteó en el capítulo 1, los administradores públicos adoptan como estrategia de trabajo la de generar las condiciones para que los ciudadanos se articulen y definan sus intereses comunes. (Denhardt y Denhardt, 2000).

El gerenciamiento de fondos públicos desde agencias de desarrollo local ha demostrado, como se verá en la segunda parte de esta obra, ser una forma eficaz y eficiente de promover el desarrollo de clusters.

En resumen, intervenciones focalizadas en las pequeñas y medianas empresas de manera individual han comenzado a ser complementadas o reemplazadas desde hace más de una década por el apoyo a grupos asociativos, cadenas productivas, clusters, distritos industriales y otras formas de cooperación empresarial. La experiencia italiana muestra que las políticas de apoyo a los distritos industriales deben fortalecer los distritos existentes, surgidos espontáneamente, y operar en un marco descentralizado. En cuanto a los clusters, uno de los argumentos que sostiene la importancia de que las políticas promuevan su desarrollo es el impacto que generan en el crecimiento del empleo y de los ingresos promedio de empresas participantes. Existen, sin embargo, dos visiones al respecto. Una de ellas sostiene que rara vez se pueden crear clusters mediante políticas públicas. El rol del Estado sería detectarlos y cooperar en su desarrollo. Otra perspectiva sostiene que es una obligación del Estado generar políticas activas que contribuyan a incrementar, mediante la conformación de clusters, la competitividad de sectores que serían motores de un desarrollo con equidad. En ambos casos, la inversión de fondos públicos se justificaría por tres razones: se trabaja sobre ventajas de naturaleza territorial, se generan economías de escala (lo que determina una inversión estatal potencialmente más eficiente que la que surge al atender firmas individuales) y los costos de transacción de las empresas para acceder a herramientas de promoción del Estado se reducen.

Las empresas en el marco de los territorios

En el capítulo anterior se mencionó que la capacidad de las empresas de competir no es independiente del entorno en el que las mismas se crean y crecen sino que involucra a una sociedad en su conjunto y se describieron los cuatro planos en los que se debería analizar la competitividad en el marco de un país o un territorio: meta, macro, meso y micro económico.

Una política integral de desarrollo de las empresas constituye, desde la perspectiva de ese modelo, parte integral de un proyecto de desarrollo territorial.

El territorio y su desarrollo

Se considerará como territorio a una “construcción social dinámica, originada por acciones llevadas a cabo por los actores económicos e institucionales de un contexto espacial determinado, razón por la cual el territorio es resultado de un proceso animado por dichos actores y no sólo un espacio geográfico. Los territorios definen, por tanto, un

campo más amplio de aspectos que los relativos al mundo empresarial, mostrando con ello la relevancia de las circunstancias sociales, institucionales, políticas y culturales para la construcción de competencias favorables a la incorporación de innovaciones y la generación de actitudes emprendedoras” (Alburquerque, Dini y Pérez, 2008).

Las políticas de desarrollo de territorios estuvieron vinculadas, hasta avanzado el siglo pasado, casi exclusivamente con el crecimiento económico. La variable utilizada para cuantificarlo era el crecimiento del Producto Bruto Geográfico (PBG). Los diseños de política apuntaban a incrementar la competitividad de las empresas para lograr el incremento del PBG. En la década del '70 el tratamiento exclusivamente económico entra en crisis a partir de los trabajos de Dudley Seers, quien comienza a cuestionar a un desarrollo que conducía a la conservación de estructuras sociales y económicas orientadas a la reproducción de sí mismas y que no incidían, en consecuencia, en la reducción de la pobreza, el desempleo u otros factores de iniquidad social. El incremento de las críticas al concepto convencional de desarrollo condujo, en la década de 1980, a vincularlo de manera directa con las oportunidades y alternativas que se brindaba a la gente. La divulgación de ideas como las de Amartya Sen y las de Haq, y la creación del Índice de Desarrollo Humano, son dos hitos en ese camino.

El desarrollo sistémico de territorios

En la década del '90 surge, como se analizó en el capítulo anterior, el concepto de competitividad sistémica que, al tener como premisa la integración social, exige no sólo reformas económicas, sino también un proyecto de transformación de la sociedad. Las políticas necesarias para implementar esas transformaciones deben tener en cuenta que las economías locales constituyen sistemas complejos y que la actividad de promover el cambio no es trivial ya que no existe una relación lineal entre las acciones que se realicen y los resultados que se obtengan.

Lo que se debería esperar de un proceso de desarrollo sistémico es un cambio en la estructura del sistema económico local (productores, empresas y proveedores de servicios) que en el mediano plazo modifique su nivel de competitividad en los mercados regionales, nacionales y globales y, finalmente, su estructura sectorial. Ese proceso debe incidir en la calidad de vida de quienes habitan el territorio sin afectar la sustentabilidad de su ecosistema. El desarrollo así concebido no constituye un dispositivo de relojería como el que presuponen muchas de las intervenciones aisladas de política que se han descrito. Tiene mecanismos complejos de retroalimentación y una variedad de consecuencias inesperadas. No constituye tampoco un proceso que puede ser planeado en detalle de manera anticipada (Meyer-Stamer, 2008).

La posibilidad que ofrece el modelo a quien debe diseñar políticas públicas es la de un análisis de los territorios que no parta de simplificaciones reduccionistas. La intención de quienes formularon el concepto fue permitir la construcción de recomendaciones que no partiesen del supuesto de la existencia de condiciones ideales sino en una comprensión realista de la latitud existente en términos de definición del problema, formulación de

propuestas de acción y ejecución. El concepto está alejado de lo que propone la corriente principal de la economía ya que va más allá de las consideraciones a nivel macro y micro económico.

En el capítulo anterior se presentó un concepto de competitividad sistémica que además del nivel microeconómico habitual en el análisis de la competitividad de las empresas incluye otros niveles que hacen a la competitividad, denominados macro, meso y meta económicos (Esser et al, 1996) (Figura 3.1). La siguiente Figura 4.1 identifica para cada uno de esos niveles los factores que permiten lograr la competitividad sistémica. Ambas Figuras, 3.1 y 4.1 (Meyer-Stamer, 2008), son formalmente similares y complementarias. La primera define las dimensiones de la competitividad sistémica; la segunda, los factores que en cada nivel resultarían críticos para lograr la competitividad.

Figura 4.1
Factores críticos para la competitividad sistémica



(*) orientados hacia el incremento de la eficiencia, la calidad, la flexibilidad de respuesta las estrategias comerciales, la cooperación formal e informal, la conformación de redes y alianzas y el aprendizaje colectivo.

Figura adaptada de: Meyer-Stamer (2008)

La experiencia internacional sugiere, tal como se señaló en los capítulos anteriores, que desde la perspectiva microeconómica la probabilidad de que las MiPyMEs de un territorio logren competitividad se incrementa si están articuladas en grupos asociativos, clusters o cadenas de valor (lo que les permite mejorar la eficiencia, incrementar la calidad y demás atributos mencionados en la figura precedente). Lograrían, de tal manera, enfrentar el reto de la globalización. Para ello deberían reorganizarse, tanto en lo que hace al ámbito interno como a la relación con el entorno, con el objetivo de “alcanzar eficiencia, flexibilidad, calidad y velocidad de reacción” lo que implica “introducir cambios en la

organización de la producción, el desarrollo del producto y las relaciones de suministro” (Esser et al, 1996).

Desde la perspectiva mesoeconómica esa probabilidad aumenta si se cuenta con una “orientación decididamente empresarial por parte de los centros de investigación, universidades, la estructura básica de las relaciones industriales o el comportamiento de las entidades financieras” (Esser et al, 1996). Un potencial objetivo de un trabajo conjunto entre las empresas y el Estado sería desarrollar patrones y ventajas competitivas específicas de cada país o región que no sean fáciles de imitar. En este nivel se rompen las dicotomías tradicionales entre las firmas y el Estado ya que “a medida que las empresas elaboran productos más complejos van creciendo los requerimientos al entorno comunal, regional y nacional” (Esser et al, 1996). Estos requerimientos incluyen la creación de una infraestructura física al servicio del mercado interno y la exportación (camino, puertos, redes ferroviarias, telecomunicaciones, energía, manejo de desechos, agua y desagüe), un sistema educativo y de formación profesional que satisfaga los requerimientos del mundo del trabajo, mecanismos para la educación continua de la fuerza laboral y políticas productivas (industrial y agropecuaria), de salud, de empleo, de vivienda, de planeamiento territorial y del ambiente, una eficiente estructura institucional y, fundamentalmente, la articulación público-privada (que no se limite a las asociaciones empresarias y el Estado sino que incluya a los sindicatos, las entidades de investigación y desarrollo y organizaciones de la sociedad civil). Esa articulación permitirá que, en los espacios de diálogo que se generen, se fijen estrategias para la acción y se produzcan análisis prospectivos y ajustes en la relación entre la academia, el sistema educativo y la demanda empresarial. Dicha demanda incluiría tanto la provisión de mano de obra calificada como aportes al proceso de innovación continua (propio de las empresas orientadas al mercado mundial).

La competitividad sistémica en el plano macroeconómico requiere de un contexto estable. Para ello, “el déficit presupuestario, la deuda externa, la inflación y el tipo de cambio tienen que ser controlables y las reglas del juego económico no deben cambiar reiteradamente”. Es necesario además que la política “haga llegar a las empresas señales claras e inequívocas de que ellas deben acercarse a los niveles de eficiencia usuales en el ámbito internacional” (Esser et al, 1996). Pueden servir a tal fin la política comercial, fiscal, monetaria, cambiaria y de regulación de la competencia (para prevenir situaciones monopólicas). Es imprescindible, además, generar condiciones para facilitar el acceso al crédito para las micro y pequeñas empresas.

La competitividad sistémica en el nivel metaeconómico, que pese a ser el último en ser presentado es central en este análisis, se logra si se establece consenso sobre la estrategia de desarrollo. Este consenso es un requisito indispensable para que grupos clave de actores sociales sean capaces de formular políticas y trazar estrategias basadas en la orientación al mercado mundial, la generación de empleos de calidad y la ejecución de acciones orientadas a la sustentabilidad de los ecosistemas (o su recuperación si se hubiesen deteriorado).

Es necesario garantizar, por otra parte, la coordinación inter-niveles. “El más importante de los elementos que aseguran la coordinación en y entre los cuatro niveles sistémicos es la disposición al diálogo entre los grupos importantes de actores sociales, disposición que ayuda a cohesionar esfuerzos y a canalizar conjuntamente el potencial creador de la sociedad. Los diálogos son imprescindibles para fortalecer las ventajas nacionales de innovación y competitividad y poner en marcha procesos sociales de aprendizaje y comunicación” (Esser et al, 1966). El rol del Estado en este proceso debería ser el de árbitro entre los objetivos económicos y los sociales, culturales, educativos, de preservación ambiental y otras responsabilidades similares. La puesta en marcha del proceso constituye el inicio de un camino ya que la competitividad sistémica territorial no tiene carácter estático sino dinámico. Constituye un proceso sustentado en la coordinación entre las empresas, la sociedad civil, la academia y los estamentos del Estado, en el que triunfan los países y los sectores que son capaces de crear las condiciones para sustentar un proceso de innovación y mejora continua en las empresas y en las propias instituciones gubernamentales. Se basa, por otra parte, en los modelos generados por diversas ciencias a los que se utiliza para comprender “los factores que configuran la evolución de las estructuras sociales y las opciones y límites - en términos de esfuerzos deliberados - para gobernar los cambios sociales y económicos” (Meyer-Stamer, 2008).

En síntesis, una política integral de desarrollo de las empresas constituye una parte integral de un proyecto de desarrollo territorial. Las políticas de desarrollo de territorios estuvieron vinculadas, hasta avanzado el siglo pasado, casi exclusivamente con el crecimiento económico. En la década del '80 se comienza a vincularlo con las oportunidades y alternativas que se brindaba a la gente. En los '90 surge el concepto de competitividad sistémica que, al tener como premisa la integración social, exige no sólo reformas económicas, sino también un proyecto de transformación de la sociedad. Para cada uno de los niveles de la competitividad sistémica - micro, meso, macro y meta económicos - existen factores críticos que permitirían incrementarla. En el nivel micro, la probabilidad de que las MiPyMEs logren competitividad se incrementa si están articuladas en grupos asociativos, clusters o cadenas de valor. En el nivel meso, esa probabilidad aumenta si se cuenta con una orientación empresarial por parte de los centros de investigación, universidades, la estructura básica de las relaciones industriales o el comportamiento de las entidades financieras. En el plano macroeconómico, requiere de un contexto estable en lo que hace a la política comercial, fiscal, monetaria, cambiaria y de regulación de la competencia. En el nivel meta, la competitividad se logra si se establece consenso sobre la estrategia de desarrollo. Es necesario garantizar, finalmente, la coordinación inter-niveles. El rol del Estado en este proceso debería ser el de árbitro entre los objetivos económicos y los sociales, culturales, educativos, de preservación ambiental y otras responsabilidades similares.

Segunda Parte LA EXPERIENCIA

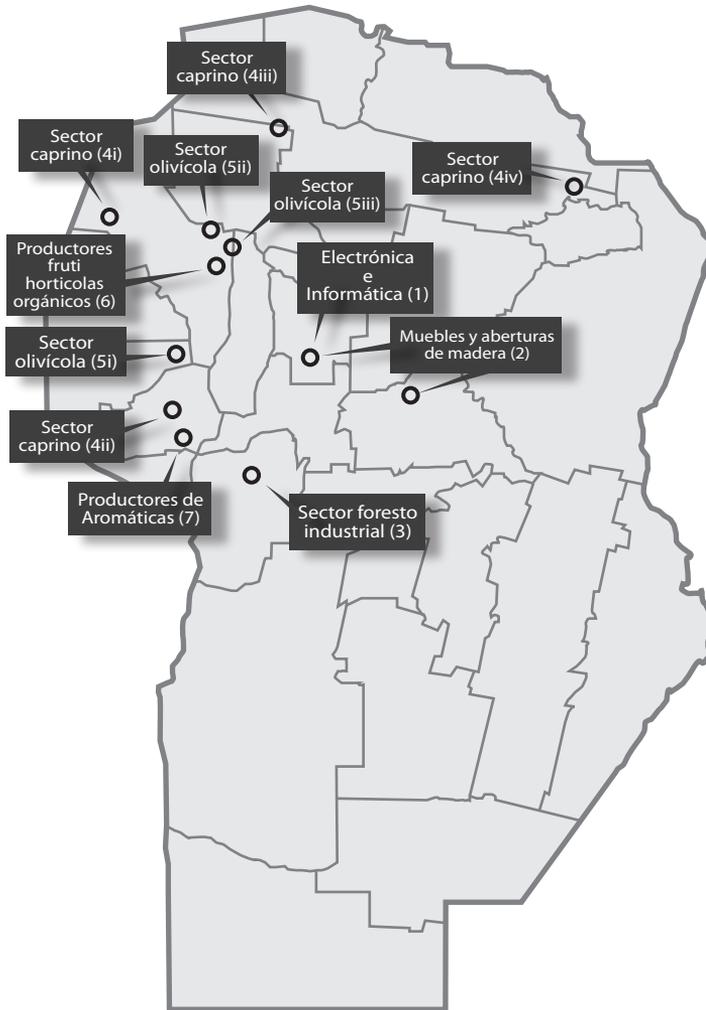
En esta segunda parte se describe la ejecución del Programa de Desarrollo de Cadenas Productivas, que se extendió desde principios del año 2003 hasta fines del año 2007. La inversión realizada por el FOMIN y las contrapartes locales fue, aproximadamente, de U\$S 1.800.0000 a los que se sumaron, aproximadamente, U\$S 500.000 provenientes de diversas fuentes nacionales y extranjeras.

El área de cobertura fue la Provincia de Córdoba, Argentina. Los sectores con los que se trabajó incluyeron tanto a industrias urbanas (empresas productoras de hardware o de software) como a productores rurales individuales (cría de ganado caprino, fruti horticultura y olivicultura). Entre estos últimos se incluyeron sectores con importante potencial exportador, como el olivícola y a productores con necesidades básicas insatisfechas e ingresos por debajo de la línea de pobreza, como el caprino (localizado en un sector conocido como “la herradura de la pobreza”).

Desde el punto de vista geográfico los sectores atendidos estaban localizados en las diversas regiones que se ilustran en la página siguiente. Los sectores con los que se trabajó incluyeron tanto a industrias urbanas (empresas productoras de hardware o de software) como a productores rurales individuales (cría de ganado caprino, fruti horticultura y olivicultura). Entre estos últimos se incluyeron sectores con importante potencial exportador, como el olivícola y a productores con necesidades básicas insatisfechas e ingresos por debajo de la línea de pobreza, como el caprino (localizado, como se indicó, en un sector conocido como “la herradura de la pobreza”).

Desde el punto de vista geográfico los sectores atendidos estaban localizados en las diversas regiones que se ilustran.





- (1) Electrónica e informática en la Ciudad de Córdoba;
- (2) Muebles y aberturas de madera en la Ciudad de Córdoba y en Villa del Rosario;
- (3) Sector foresto industrial en Villa General Belgrano;
- (4) Sector Caprino en i) Serrezuela, ii) entre Chancaní y Villa Dolores, iii) entre Quilino y Salinas de Ambargasta, iv) al norte de Mar Chiquita;
- (5) Sector olivícola en i) Traslasierra ii) cuenca de Pichanas iii) Cruz del Eje;
- (6) Productores fruti hortícolas orgánicos en San Marcos Sierras
- (7) Productores de aromáticas en Villa las Rosas.

Desde la perspectiva de las actividades, las mismas incluyeron, a lo largo de cuatro años, acciones colectivas que beneficiaban a toda una cadena productiva, a un cluster dentro de la cadena o redes de empresas interesados en cooperar en uno o algunos temas específicos. Este conjunto de actividades requirieron de una unidad ejecutora, un coordinador por sector, 67 especialistas y de responsables del monitoreo y la difusión de resultados.

Los porcentajes de empresas atendidas en cada sector fueron, según se puede observar en la tabla adjunta, muy variables.

Sector	Empresas / productores participantes al inicio	Empresas / productores participantes al finalizar (acumulado)	Empresas / productores en la provincia	Porcentaje de empresas/productores que participó en alguna actividad del Programa
Caprino	181	417	1611*	25%
Fruti hortícola	66	82	200	41%
Madera y muebles	16 empresas	64 empresas	235	27%
Olivícola	33	122	220	55%
Electrónica e Informática	47	106	170	62%

Fuente: Registros de Monitoreo del Programa; Informe final de Evaluación del Programa.

*Corresponde al total para los departamentos de la provincia en los que actuó el Programa (Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba, 2007).

Los porcentajes de actividades según rangos de inversión fueron los que se indican:

Monto máximo	%	% acumulado
Menos de \$1.000	13,9%	13,9%
\$1.000-\$2.999	17,4%	31,3%
\$3.000-\$4.999	12,5%	43,8%
\$5.000-\$9.999	28,5%	72,2%
\$10.000-\$24.999	14,6%	86,8%
\$25.000-\$49.999	9,0%	95,8%
\$50.000-\$99.999	2,8%	98,6%
Mas de \$100.000	1,4%	100,0%
TOTAL	100,0%	

La inversión promedio por empresa o productor, según sector fue la indicada:

Sector	Inversión por empresa / productor
Caprino	US\$ 445
Fruti hortícola	US\$ 2.440
Madera y muebles	US\$ 6.912
Olivícola	US\$ 2.471
Electrónica e Informática	US\$ 9.310
Total Programa	US\$ 2.312

El variado grupo de sectores participantes tuvo un importante elemento en común: la existencia de una densidad mínima de capital social (lo que permitía proponer la realización de acciones colectivas para resolver los problemas sectoriales). La metodología de intervención basada en la asociatividad entre empresas y entre productores fue la misma para todos los sectores.

Un aspecto en el que se puso particular énfasis fue el del fortalecimiento institucional de las entidades existentes (o la contribución a la creación de entidades en los casos en las que las mismas no existían). Avalan esta afirmación el hecho que al inicio del programa participaban del mismo siete entidades empresarias: la Cámara de Industrias Informáticas, Electrónicas y de Comunicaciones del Centro de Argentina (CIIECA), el Cluster Córdoba Technology (CCT), la Cámara de la Madera, la Asociación de Productores Olivícolas de la Cuenca de Pichanas, la Asociación de Productores del Noroeste de Córdoba (APENOC), la Unión Campesina de Traslasierra (UCATRAS) y la Organización de Campesinos Unidos del Norte de Córdoba. (OCUNC). Al finalizar el programa la intervención del mismo había fortalecido a dichas entidades y facilitado la conformación de cuatro entidades más: la Asociación de Productores Olivícolas de Traslasierra (APOT),⁶⁷ la Asociación de Productores Orgánicos del Valle Ecológico (APOVE), la Cooperativa Agropecuaria AROMET, la Cámara de Productores Olivícolas de la Provincia de Córdoba y la Unión Campesina de Norte (UCAN).

Nueve hipótesis de partida, basadas implícitamente en los conceptos analizados en la primera parte, sustentaron la ejecución:

i) Resulta posible identificar, con buena capacidad predictiva, a redes, clusters o cadenas productivas en sectores de importancia estratégica y en los que existe una densidad mínima de capital social.

ii) Es posible lograr el incremento de la competitividad de explotaciones rurales y empresas industriales y, en consecuencia, una mejor inserción en los mercados sobre

⁶⁷ Los integrantes de APOT son actualmente miembros de la Cámara de Productores Olivícolas de Traslasierra.

la base de las capacidades de los empresarios o productores para generar una estrategia sectorial exitosa y de su habilidad para articular fuerzas con otras empresas, organizaciones de la sociedad civil, el sistema científico-tecnológico, el sistema financiero, otros actores del territorio y con las políticas y programas de diferentes estamentos del Estado.

iii) Para garantizar una elevada tasa de retorno de la inversión los fondos deberían estar destinados a empresas que estuviesen dispuestas a cooperar sin dejar de competir en el marco de cadenas productivas, clusters o redes empresarias (esa vocación de cooperación fue identificada como “semilla de asociatividad”).

iv) Para lograr esa tasa de retorno se debería trabajar sobre el desarrollo de las “semilla de asociatividad” (o, lo que es equivalente, sobre el incremento del capital social), la mejora tecnológica y la inserción en nuevos mercados nacionales o internacionales.

v) Esa estrategia podría aplicarse tanto a firmas de elevado nivel tecnológico (productoras de hardware y software), como a industrias maduras (fabricantes de muebles y otros productos de madera o de aceite de oliva) o a productores primarios tradicionales (criadores de cabras).

vi) La estrategia serviría para empresas formales de elevado número de empleados y para microempresas familiares; para empresas de elevada facturación por empleado y para explotaciones a cargo de pobres de subsistencia, y para firmas situadas en un entorno urbano en situación de elevada conectividad con la economía global como para productores situados sobre la “herradura de la pobreza de la Provincia de Córdoba”.

vii) Mediante la intervención se lograría que los sectores mencionados en primer término en el párrafo anterior se convirtieran en productores “clase mundial” (capaces de iniciar y sostener exportaciones) y que los sectores mencionados en segundo lugar mejorasen significativamente sus ingresos.

viii) El Programa constituiría una herramienta de capacitación en la acción, lo que brindaría a los empresarios la oportunidad de incorporar, de manera tácita, un conjunto de competencias centrales para el desempeño competitivo y a la entidad ejecutora construir conocimiento local que le permitiese mejorar la eficacia y eficiencia de sus intervenciones territoriales.

ix) Se supuso también que promover actividades asociativas contribuiría a recomponer el tejido empresarial sectorial, profundamente dañado por las recurrentes crisis argentinas.

Por otra parte se esperaba que, en conjunto con otros programas similares que se ejecutaban en diversos países de Latinoamérica - agrupados por el FOMIN bajo el denominador común de “Familia de Proyectos de Integración Productiva (PIP)” - la experiencia proporcionase aprendizajes significativos acerca de la factibilidad de obtener una mejora en la competitividad de micro, pequeñas y medianas empresas mediante la consolidación, a través de acciones colectivas, de clusters, cadenas productivas o redes empresarias. Cómo se logró lo que se hizo, cuáles fueron los éxitos y cuáles los fracasos, cuál ha sido el impacto y en qué medida esa metodología es transferible o escalable son las preguntas que se intenta responder en esta segunda parte. En el capítulo 5 se incluye el diagnóstico, el diseño y los principios de ejecución. En los capítulos 6 y 7, las actividades llevadas a cabo en los sectores urbanos y rurales y los resultados obtenidos. En el capítulo 8, la

evaluación del impacto económico y en el capítulo 9 el análisis de la sostenibilidad, de la transferencia a otros contextos y de la réplica en otras escalas.

El material que se generó durante el aprendizaje colectivo que se refleja en el texto ha sido condensado en un conjunto de videos que documentan visulamente lo actuado y que se encuentra en el sitio:

www.adec.org.ar/biblioteca/videos.html

Diagnóstico, diseño y principios de ejecución

Félix Mitnik
Cecilia Magnano

*Conducir el cambio desde arriba es equivalente
al intento de un jardinero que mira a sus plantas desde lo alto
y les dice que quiere que crezcan más enérgicamente*
Peter Senge

En este capítulo se presentan las acciones que condujeron al diseño del Programa de Desarrollo de Cadenas Productivas en la Provincia de Córdoba. En el primer apartado se describen los pasos que se dieron para definir los sectores participantes. La tarea incluyó la identificación y análisis tanto de las áreas en las que la Provincia ofrecía ventajas competitivas como de la existencia de “semillas de asociatividad” en los respectivos sectores. En el segundo apartado se describe el diseño desde la perspectiva conceptual. Incluye los objetivos, los destinatarios y los componentes del Programa. El tercer apartado describe los catorce principios que definieron el diseño operativo.

Diagnóstico

El diseño del Programa se sustentó en un cuidadoso trabajo de diagnóstico que trató de identificar, sobre el terreno y con los actores involucrados, el tipo de apoyo que efectivamente requerían las pequeñas empresas cordobesas. El objetivo del estudio fue seleccionar los sectores que, por su situación presente y perspectivas futuras, podían aprovechar mejor una intervención que se orientaría a generar mejoras competitivas en cadenas de valor o clusters de sectores seleccionados.

Analizando sectores

El estudio estuvo a cargo de dos consultores internacionales y de dos consultores locales. Ese equipo contó con la cooperación de profesionales de la ADEC.⁶⁸ El momento en el que se realizó el diagnóstico, segundo semestre del año 2001, coincidió con la difícil etapa de turbulencia económica y social que se describió en el primer capítulo. En una situación de creciente incertidumbre, se debió evaluar las condiciones en las que se encontraban los sectores que podrían participar de un Programa destinado a incrementar la competitividad de pequeñas empresas de la provincia a través de la acción colectiva.

68 El equipo de proyecto estuvo integrado por Danielle Mazzonis, líder del equipo, Paolo Rosso, Sonia Roitter y Mónica Oliber. Actuaron como equipo de apoyo local Félix Mitnik, Martín Dellavedova y Nora Lis Cavuoto, de la ADEC.

La premisa fundamental que guió el trabajo fue aportar al diseño elementos muy ajustados a la realidad de las empresas locales. Por esta razón, el diagnóstico fue realizado, centralmente, a través de un intenso trabajo “en campo” por parte de los expertos, quienes además de relevar fuentes de información secundaria sobre la economía local, efectuaron extensas entrevistas con informantes clave y diversos talleres con empresarios interesados y con técnicos de la entidad ejecutora. Con estas dos últimas modalidades de trabajo se esperaba incorporar al análisis de los indicadores económicos un elemento que es central para un programa basado en la asociatividad: la voluntad de participación de las empresas en acciones colectivas.

En lo que hace a la información económica, se relevaron los principales datos del conjunto de actividades productivas de la Provincia. Estos datos fueron analizados de manera de obtener un mapa productivo que tomase en consideración diecisiete variables (tales como la dispersión geográfica del sector, la existencia y tipo de complementación productiva, el destino de las ventas, la importancia económica de las empresas, o la prioridad sectorial acorde a las políticas de Estado). Doce de las variables fueron consideradas como indicadores clave para la ponderación del posicionamiento relativo de cada uno de los sectores respecto a los demás.⁶⁹

Como resultado de dicho análisis se preseleccionaron siete sectores de interés a ser investigados en mayor profundidad: hardware y software, producción de alimentos orgánicos, maní, muebles y aberturas, bienes de capital de alto contenido tecnológico, calzado y turismo.

Dado que la estrategia que se iba a seguir estaba vinculada con la asociatividad (entendida como la capacidad de cooperar sin dejar de competir) “el elemento determinante (...) al margen de la capacidad competitiva individual de las empresas cordobesas, grandes o pequeñas, consistió en considerar los propios sistemas locales que ellas constituyen, y/o podrían constituir, para contribuir eficazmente al crecimiento de la economía de la Provincia” (Mazzonis et al, 2002). Esos sistemas locales debían presentar “i) un tejido productivo rico de conocimientos estrechamente relacionados con las actividades productivas, tecnológicas, de mercado, etc.; ii) relaciones entre empresas caracterizadas por una trama de competencia y cooperación; iii) relaciones entre empresarios y trabajadores asalariados profundamente marcadas por elementos de participación y uso compartido de los conocimientos técnicos y productivos; iv) un sistema abierto con una cierta movilidad social” (Brusco, 1990, citado por Mazzonis et al., 2002).

69 El conjunto de variables incluía, además, a los bienes y servicios producidos por las empresas, el sector productivo, las acciones conjuntas desarrolladas, los beneficios de las acciones conjuntas, el número de empresas participantes en acciones colectivas, la vinculación con instituciones, la ventaja del entorno Córdoba, los problemas y necesidades, el potencial del cluster, los beneficios esperados, las perspectivas de crecimiento y el impacto sobre la economía de Córdoba.

Focalizando la intervención

Un elemento fundamental que interesó al equipo de diseño fue la cercanía (geográfica u organizativa) a través de la cual los actores “conviven” en un mismo espacio de relaciones en el cual comparten saberes, conocimientos, problemas y mantienen relaciones institucionales, productivas y financieras (Mazzonis et al, 2002).

Al realizar ese análisis se advirtió una escasez de experiencias empresariales de cooperación directa. En consecuencia, la identificación de posibles clusters o sistemas locales entre los siete sectores preseleccionados se realizó por aproximaciones sucesivas, a través de la valoración de dos factores estratégicos cuya existencia o carencia puede afectar la capacidad competitiva del territorio. El primero fue el de la **intencionalidad** o **voluntad** de cooperación entre los actores, traducida en hechos concretos del pasado que hubiesen incrementado la confianza mutua (la presencia de esos hechos constituía una señal de que existía el capital social mínimo requerido para trabajar de manera asociativa). El segundo fue el de las economías externas, es decir, los resultados involuntarios para las empresas de la cercanía geográfica con otras firmas. La respectiva indagación se orientó, en consecuencia, a la identificación y evaluación de “semillas” o “embriones” de grupos asociativos (variable intencionalidad de cooperación) y a la verificación de la existencia de un entorno en el que podrían crecer dichos grupos de empresas (variable economías externas).⁷⁰

Dicha evaluación se realizó con empresarios e informantes clave y se discutió en talleres. El esquema que sintetiza la metodología utilizada es el que se ilustra (Figura 5.1).⁷¹

Atento a que el estudio se realizó en el período pico de la crisis argentina, la situación de las empresas era, en muchos casos, económica y financieramente muy comprometida. Ello motivó que las convocatorias a reuniones de trabajo para el diseño de un proyecto al que muchos empresarios veían como un “salvavidas” y no como una acción de planificación estratégica, tuviesen una respuesta muy favorable.

La indagación incluyó la verificación de la existencia del interés que el Estado le asignaba a los sectores con los que se trabajaría. La Agencia Córdoba Ciencia, una Sociedad del Estado que tenía a cargo la política científico-tecnológica provincial, manifestó la vocación del gobierno de implementar acciones destinadas a incrementar la competitividad del sector de producción regional. Identificó, además, como potencial destinataria a una amplia zona geográfica conocida localmente como “la herradura de la pobreza” y señaló su vocación de cooperar con el Programa (tanto en general como, en particular, en los

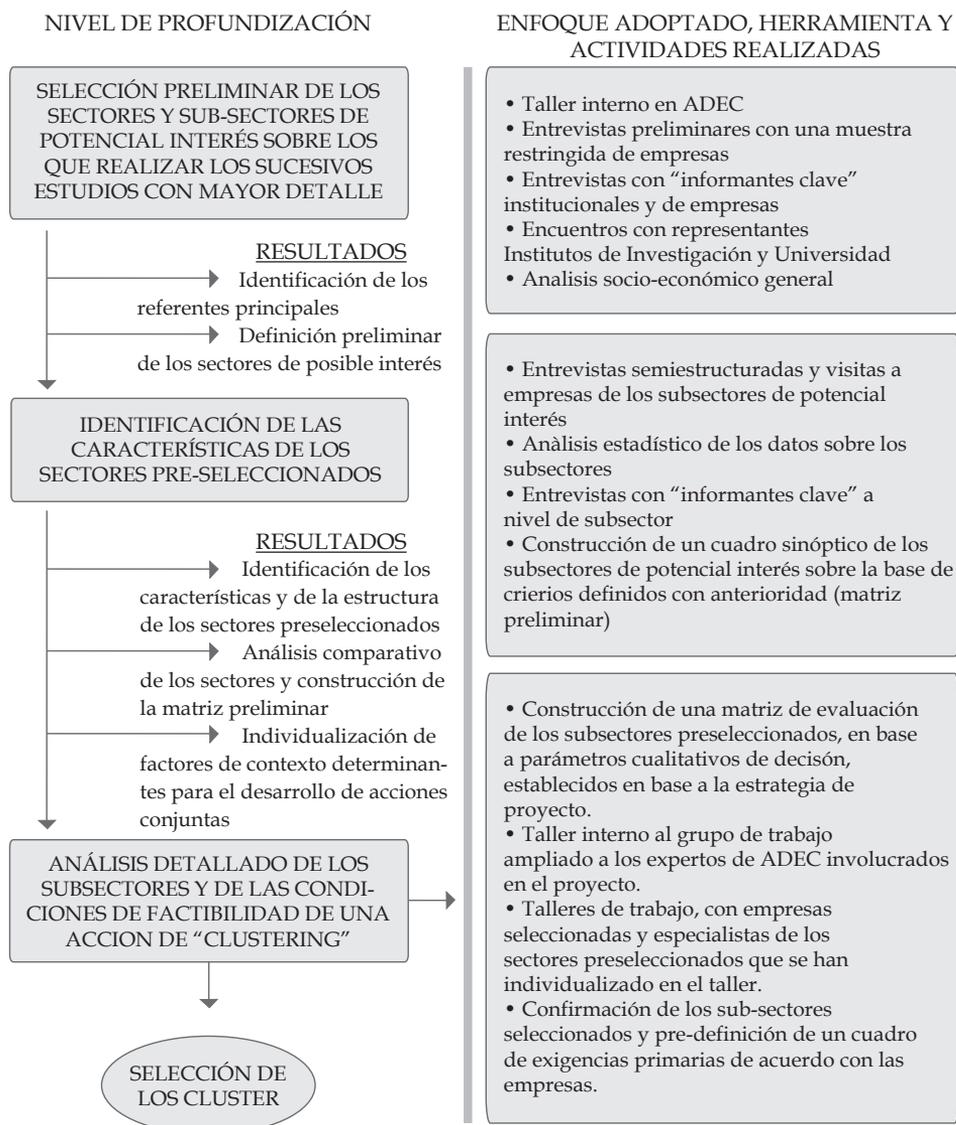
70 Entre los factores del entorno se ha identificado la existencia de empresas e instituciones de servicio y asistencia técnica, autoridades locales proclives a apoyar procesos de cooperación empresarial, organismos de investigación técnica, económica y de mercado, entre otros.

71 La metodología que se utilizó es asimilable a la que utilizan la agencia de cooperación alemana GTZ o consultoras tales como Mesopartner para sensibilizar a los actores locales en iniciativas que promuevan el desarrollo local.

sectores mencionados). En el mismo sentido se manifestaron el Ministerio de la Producción de la Provincia y la Subsecretaría de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Córdoba.

Figura 5.1

Metodología para la selección de un cluster (extraído de Mazzonis et al, 2002)



La indagación incluyó también consultas con diversas entidades empresarias. Además de las que podrían estar involucradas de manera directa, la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba (CACEC) manifestó su interés en un proyecto que percibía como estratégico. La alianza entre el Estado, las empresas y el sector científico tecnológico quedaba así asegurada.

Los resultados obtenidos como consecuencia de las indagaciones que se han descrito fueron resumidos en dos matrices comparativas. El análisis de esas matrices, tanto por el equipo local como por el equipo de diseño, llevó finalmente a seleccionar como sectores a ser incluidos al de hardware y software, muebles y aberturas de madera y productos regionales (producción olivícola, fruti hortícola y caprina).

En resumen, para la selección de los sectores participantes el diagnóstico incluyó tanto información sobre aspectos de naturaleza económica (tales como su importancia relativa y su potencial de crecimiento) como de la existencia de antecedentes concretos de actividades que hubiesen incrementado la confianza mutua y que permitiesen presumir la presencia de “semillas de asociatividad” (capital social sectorial o voluntad de cooperar en actividades asociativas que mejoren la rentabilidad de las empresas). La indagación tuvo en cuenta también la existencia de interés estratégico por parte del Estado en los potenciales sectores participantes. El análisis intentó aislar las respuestas de circunstancias propias de la crisis, que pueden generar una agudización de la reflexión estratégica pero pueden inducir, también, conductas oportunistas orientadas a obtener fondos para “salvar” empresas técnicamente inviables.

El diseño conceptual

Como resultado del diagnóstico, el FOMIN decidió financiar un programa que se integraría a la familia o cluster de proyectos de “Cadenas Productivas y Desarrollo de Redes”. Durante la ejecución, se modificó la denominación del cluster de proyectos de fomento de la asociatividad por la de “Programas de Integración Productiva” (PIP).

Esa familia de proyectos aglutinaba los aprendizajes de las experiencias financiadas en Latinoamérica que promovían las cadenas y redes como mecanismo para: “(a) facilitar a las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) el acceso a nuevos mercados; (b) lograr economías de escala al sumar esfuerzos de grupos empresariales; (c) promover la transferencia de tecnologías y el acceso a información y conocimiento para alcanzar mejores estándares de desempeño; (d) llevar a las empresas a aumentar sus niveles de calidad, productividad y competitividad buscando disminuir sus costos; y (e) consolidar el desarrollo regional” (BID/ FOMIN, 2002).

Los objetivos

El programa que finalmente se diseñó tuvo por objetivo mejorar la competitividad de las empresas y de los territorios cordobeses. Ese objetivo debía alcanzarse en el nuevo entorno económico del país y frente a la probable mayor apertura de los mercados internacionales a los productos argentinos. Para lograrlo, se priorizó el apoyo a la formación o consolidación de grupos asociativos entre MiPyMEs de bienes y servicios pertenecientes a los sectores seleccionados en el diagnóstico. Dado que se trataría de una experiencia piloto, se decidió asistir a un número reducido de firmas y plantear como meta la incorporación progresiva de nuevas empresas y productores. Se incluyó también como beneficiarios a las universidades, los proveedores de servicios y centros e instituciones públicas y privadas locales de investigación.

Se pretendía responder, de esa manera, a la situación de desarticulación entre las MiPyMEs, y entre éstas y las instituciones de apoyo detectadas en la provincia. Entre las causas de este problema se encontraban la baja especialización productiva, la falta de experiencia en cooperación empresarial, los altos costos de transacción que ésta supone, el escaso desarrollo de servicios empresariales de apoyo de uso compartido y las limitaciones de los institutos tecnológicos y los proveedores de servicios para trabajar con pequeñas empresas (tanto en forma individual como asociativa).

En lo que respecta a los resultados esperados, el diseño preveía que el éxito del Programa estaría dado por un incremento en la facturación, el nivel de empleo y las exportaciones de las empresas y productores participantes. Al inicio de la ejecución se agregó la hipótesis de que el éxito estaría dado también por una tasa de retorno de la inversión que fuese significativa frente a inversiones privadas promedio, por un incremento en la densidad de las diferentes redes que vinculaban a las empresas entre sí y por la construcción, en el momento en que existiese madurez interna para hacerlo, de un plan estratégico sectorial que incluyese la generación de bienes públicos o cuasi públicos que tuviesen impacto en el territorio (para ello se requería que ese plan fuese compartido con el Estado, las universidades y otras organizaciones de la sociedad civil).

Los destinatarios

El Programa estuvo destinado a pequeñas empresas y productores de la provincia que desearan trabajar asociativamente y pertenecieran a los sectores de hardware y software, muebles y aberturas de madera y productos regionales (olivícola, fruti hortícola y caprino). La heterogeneidad de los participantes significaría un importante desafío para el equipo de ejecución, al asumir la tarea de probar la metodología asociativa en sectores disímiles: tecnología avanzada, industrias tradicionales y productores en situación de pobreza.

El sector de hardware y software estaba integrado por empresas especializadas en una o en ambas áreas. La gran mayoría de las firmas se localizaba en la ciudad de Córdoba y estaban agrupadas en la Cámara de Industrias Informáticas, Electrónicas y de Co-

municaciones del Centro de Argentina (CIIECA) o en el Cluster Córdoba Technology (CCT). En algunos casos pertenecían a ambas instituciones. En la práctica las empresas con las que se trabajó integraban dos clusters independientes. El primero de producción de equipos de electrónica de baja serie y el segundo de fabricantes de software.

El sector de muebles y aberturas de madera tenía una elevada integración vertical ya que abarcaba a proveedores de materia prima, fabricantes de productos, comercializadores y prestadores de servicio. Estaba integrado principalmente por miembros de la Cámara de la Madera de Córdoba. Formaban también parte de la misma los diseñadores especializados en muebles y equipamiento que tuvieron destacado protagonismo en el Programa. Durante la ejecución se incorporó el sector foresto industrial (que comprende a las empresas que implantaron bosques de pino en zonas montañosas de la Provincia y al sector que industrializa la producción de dichos bosques). Para caracterizar a este sector se utilizará, en lo que sigue, la denominación de cluster de la madera (en el que convivieron dos grandes grupos: el de fabricantes de muebles y aberturas y el foresto industrial).

El sector de productos regionales funcionó, en la práctica, como un “paraguas” bajo el cual operaron con relativa autonomía la cadena olivícola, redes empresarias fruti hortícolas y la cadena caprina.

La cadena olivícola estaba compuesta por productores situados en tres zonas geográficas diferentes de la provincia: Cuenca de Pichanas, Valle de Traslasierra y Cruz del Eje. Producían aceites de oliva de calidad extravirgen y virgen y aceitunas de mesa.

El sector fruti hortícola estaba integrado al inicio del Programa por productores del valle de Traslasierra. Por razones que se describen en el próximo capítulo el Programa trabajó, finalmente, con dos redes empresarias: productores de aromáticas de dicho valle y productores de hortalizas, frutas, hierbas medicinales y sus derivados del Valle Ecológico de San Marcos Sierras. Estaba prevista una orientación hacia quienes producían de manera orgánica. Durante la ejecución se incluyó también a quienes tenían planificada su transición hacia ese tipo de producción.

La cadena caprina estaba integrada por pequeñas comunidades y familias que producen cabrito para faena, leche y dulce de leche de cabra, conservas, arrope, miel, dulces de frutas varias y carbón. Los productores que participaron del Programa pertenecían a tres organizaciones campesinas con poder de convocatoria y experiencia en la ejecución de actividades asociativas: la Asociación de Productores del Noroeste de Córdoba (APE-NOC), la Unión de Campesinos de Traslasierra (UCATRAS) y la Organización de Campesinos del Norte de Córdoba (OCUNC). Se sumó posteriormente la Unión Campesina del Noreste (UCAN).

Los componentes del Programa

La promoción de la asociatividad en las MiPyMEs de los sectores seleccionados se realizaría, de acuerdo al diseño, en tres niveles (Mazzonis et al, 2002). El primer nivel sería el

de cooperación horizontal, en el cual empresas del mismo sector se asocian para realizar acciones comunes que aumenten su competitividad. Esta fue la modalidad de coordinación que, como se verá en los capítulos siguientes, se presentó con mayor fuerza en todos los sectores que apoyó el Programa. El segundo nivel sería el de cooperación vertical, a través de la inclusión de firmas que integran los diferentes eslabones de las cadenas de valor. Esta modalidad fue menos frecuente (se presentó en los sectores olivícola y caprino). El tercer nivel sería el de la cooperación institucional, entre actores públicos y privados que promueven el desarrollo local. Este nivel de cooperación fue muy importante en todos los sectores apoyados (al finalizar la ejecución, se constató la conformación de una red integrada por alrededor de 120 entidades que colaboraron directa o indirectamente en la ejecución de actividades).

Para lograr el objetivo planteado, el diseño incluyó cuatro componentes: i) fortalecimiento de relaciones de cooperación entre empresas y con instituciones; ii) facilitación del acceso a tecnologías productivas y organizacionales; iii) facilitación del acceso a mercados y iv) difusión del modelo y de los resultados del Programa.

Con el primer componente se buscaba facilitar el aprendizaje de las empresas sobre cómo cooperar con competidores, proveedores e instituciones, para luego desarrollar procesos colectivos de mejora. En el marco de este componente estaba previsto identificar y capacitar a los coordinadores responsables de facilitar la asociatividad en cada agrupamiento, incrementar el interés y conocimiento acerca de cooperación empresarial entre los diferentes actores de los sectores seleccionados, definir y reforzar las agrupaciones de empresas en cada sector y preparar un plan estratégico y un plan operativo anual para cada agrupamiento empresarial apoyado por el Programa. Se esperaba que los resultados de las actividades realizadas en el marco de este componente constituyeran la base para el desarrollo de las restantes acciones.

A través del segundo componente se buscaba asistir a los grupos de empresas para que puedan transformar sus procesos productivos y gerenciales hacia la organización integrada de la producción y el aseguramiento de la calidad de los productos. Como resultado de este componente se esperaba que las empresas implementen programas comunes de mejoramiento de la producción y de la gestión.

El tercer componente buscaba mejorar las capacidades de los grupos de empresas participantes para comercializar sus productos y servicios en mercados locales e internacionales. Como resultado, los grupos de empresas tendrían acceso a información y eventos para adecuar sus productos a la demanda de nuevos mercados locales e internacionales, incrementando su capacidad de gestión de ventas.

El cuarto y último componente promovía la creación de un sistema de información para la gestión, seguimiento y evaluación continua del Programa. Debía difundir además el modelo de desarrollo empresarial y sus resultados a otras instituciones que operan en Córdoba y en otras provincias de Argentina.

Para materializar el apoyo a la realización de las actividades asociativas el diseño del Programa previó subsidiar, en promedio, el 50% del costo de los servicios de capacitación y asistencia técnica solicitados por las empresas de cada uno de los agrupamientos seleccionados. Se esperaba una reducción progresiva de los subsidios desde el 70% al inicio del Programa hasta el 30% una vez finalizado el tercer año de ejecución.

En resumen, el Programa que se diseñó tuvo por objetivo mejorar la competitividad de las MiPyMEs cordobesas. Para lograrlo, se priorizó el apoyo a la formación o consolidación de grupos asociativos entre MiPyMEs de bienes y servicios pertenecientes a sectores seleccionados. Los destinatarios fueron las firmas, las universidades, los proveedores de servicios y centros e instituciones públicas y privadas locales de investigación. La promoción de la asociatividad se realizaría en tres niveles: cooperación horizontal, cooperación vertical y cooperación institucional. Para lograr el objetivo planteado, el diseño incluyó cuatro componentes: fortalecimiento de relaciones de cooperación; facilitación del acceso a tecnologías productivas y organizacionales; facilitación del acceso a mercados y difusión del modelo y de los resultados. Para materializar el apoyo a la realización de las actividades asociativas, el diseño previó el financiamiento del 50% de los servicios de capacitación y asistencia técnica.

El diseño operativo

La ejecución del Programa estuvo a cargo de la Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC). Cooperaron con ADEC, en carácter de co-ejecutores, la Agencia Córdoba Ciencia Sociedad del Estado (ACC), entidad de derecho público, y la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba (CACEC), entidad de derecho privado. Estas tres entidades integraron el Comité Directivo del Programa cuyo rol se analiza más adelante. La ejecución debía responder a los siguientes principios:⁷²

- Conducción por la demanda.
- Barreras a la entrada minimizadas.
- Costos de transacción reducidos.
- Eficacia y eficiencia en las acciones.
- Acciones iniciales de impacto inmediato.
- Selección del coordinador sectorial por los empresarios.
- Liderazgo catalítico.
- Preceptos éticos explícitos y acordados que garanticen la transparencia.
- Conformación de una red institucional densa.
- Premios por resultados.

72 Se los ha denominado principios ya que, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, reciben tal denominación las normas que rigen la conducta (en este caso del Programa).

- Centralización normativa.*
- Descentralización operativa.*
- Control social cruzado.*
- Generación de conocimiento local.

Para probar su adecuación a la realidad local, los principios expuestos debían mostrar su aplicabilidad en cinco sectores muy disímiles tanto desde la perspectiva geográfica (empresas urbanas y productores y firmas rurales) como económica (empresas exportadoras y productores rurales de subsistencia).

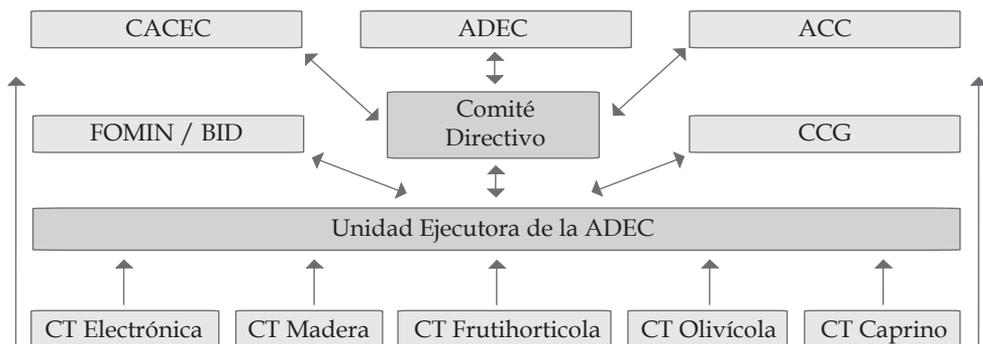
En las secciones de este apartado se analiza cómo se materializaron, en la práctica, los enunciados anteriores (los identificados con * se tratarán de manera conjunta).

Conducción por la demanda: ideas básicas

Por aplicación de este principio se diseñó un sistema de gestión que garantizara que sólo se ejecutaría aquello que respondiese a un requerimiento de las empresas y productores participantes, requerimientos que podían modificarse si la dinámica de los mercados o el crecimiento de la madurez asociativa de los grupos así lo demandaban.

Una estructura “jerárquica” hubiese funcionado con las decisiones en la cúpula y las líneas de mando de arriba hacia abajo. La estructura que respondiese al principio de conducción por la demanda debía invertir esa cadena de mando y colocar las decisiones sobre los servicios a adquirir en las manos de los participantes. Tal situación está identificada en el esquema (Figura 5.2) por las dos flechas que ilustran una relación de poder invertida. En la base del organigrama están ubicados los Comités Técnicos (CT) integrados por empresarios seleccionados por las instituciones sectoriales o las redes de empresas. Se sumó, en las cadenas rurales, un representante de la ACC que facilitó la coordinación del Programa con las acciones que ejecutaba el gobierno provincial.

Figura 5.2
La gobernanza del Programa



Las funciones más importante asignadas a los CT eran las de garantizar la pertinencia de las prestaciones (las actividades que se efectuaban contribuían a una mejora competitiva por parte de las empresas), actuar como co-responsables de su eficacia (debían autorizar los pagos a los prestadores de los servicios si los mismos respondían a lo que habían especificado) y de co-responsables de su eficiencia (dado que los empresarios y productores pagaban el 50% de los servicios les interesaba comprar calidad al precio más bajo posible). Para cumplir con esos roles debían evaluar, en primer lugar, las actividades asociativas cuya ejecución era demandada por los empresarios. La evaluación incluía el análisis de la correspondencia entre lo solicitado y las prioridades de cada cadena, cluster o red de empresas, la aprobación de la especificación técnica de la actividad a realizar y la selección final del prestador del servicio. Para definir a qué instituciones, empresas o consultores se debía invitar a participar de la selección del prestador, el CT debía remitir, conjuntamente con el acta informando la aprobación de una dada actividad, un listado de los potenciales prestadores. La solicitud de actividad era elevada por el CT a la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) para que ésta realizara el conjunto de tareas que se describen al analizar los mecanismos que maximizan la probabilidad de elevada transparencia.

La UCP - interfase entre los CT, los Comités Directivo y de Control y el FOMIN/ BID - estaba situada en el centro del organigrama. La integraban el Director del Programa y el personal Administrativo- Contable, de Monitoreo y Evaluación, de Difusión de resultados y generación de nuevos grupos asociativos y los Coordinadores de las diferentes cadenas. Su misión era poner en marcha el Programa y realizar las acciones técnicas y administrativas necesarias para la ejecución de las actividades demandadas (previa obtención del acuerdo del FOMIN acerca de que la actividad estaba dentro de las previstas en el acta de donación de fondos a la ADEC).

El Comité Directivo, de naturaleza estratégica, estuvo integrado por un representante de la entidad ejecutora, ADEC, y por un representante de cada una de las coejecutoras, ACC y CACEC. Su misión fue validar las metas anuales propuestas por los CT. Constituyó, simultáneamente, el ente encargado de juzgar y sancionar eventuales desvíos (que no se presentaron gracias, probablemente, al control cruzado de la transparencia).⁷³

El control del funcionamiento del esquema diseñado de manera acorde a este principio estuvo a cargo de un Comité de Control de Gestión (CCG) que fue designado por ADEC para fiscalizar que los aspectos administrativos, financieros y de gestión operativa del Programa respondiesen a los criterios de la entidad. La intensa tarea realizada por este comité ha sido central para el éxito del Programa.

73 El término control cruzado se utiliza, en este caso, para referirse al hecho de que los empresarios estaban interesados en obtener la mejor calidad al mejor precio y verificaban que la UCP contratase proveedores que cumplieren con esas dos condiciones. La UCP, por otra parte estaba interesada en que no se produjesen convenios espurios entre proveedores y destinatarios del apoyo, por lo que buscaba un espectro más amplio de proveedores que los sugeridos por las firmas participantes.

La conducción por la demanda fue garantizada, en definitiva, por los CT que receptaron y evaluaron las demandas de los empresarios, por la UCP que funcionó como receptora de necesidades, analista crítica de las demandas y traductora de las mismas a un requerimiento técnicamente riguroso que permitiera la adquisición del servicio en condiciones de transparencia y, sobre todo, por el CCG que supervisó todas y cada una de las actividades (tanto desde el punto de vista conceptual como administrativo).

Conducción por la demanda: consideraciones sobre la implementación

Este principio implicaba en la práctica la transferencia a los empresarios, en el marco de las normas del Programa, del rol de “dueños de las decisiones sobre el destino de los recursos”. La experiencia recogida indica que funcionó de manera diferente en los distintos clusters. Fue óptimo en los clusters y cadenas en los que el capital social era más elevado (hardware, software y cadena caprina) y razonablemente satisfactorio en las cadenas, clusters y redes restantes.

La tarea de lograr el empoderamiento que este principio supone implica considerarlo de aplicación aún si, para un dado problema, existen soluciones alternativas que podrían ser técnicamente más adecuadas (Cuadro 5.1). En el caso del Programa, el principio fue aplicado, tal como estaba previsto, en el 99% de las actividades que se subsidiaron ya que todas surgieron de demandas empresarias y no de sugerencias de los coordinadores. La única excepción fue la compra conjunta de insumos en la cadena caprina (actividad que fue sugerida a los productores por el coordinador). En los casos restantes surgieron de propuestas empresarias y de análisis realizados por los CT (en los que el rol del coordinador era el de facilitador).

Al analizar la pertinencia de un pedido de subsidio se debe tomar en consideración que los requerimientos de actividades sean una manifestación de una necesidad de mejora competitiva. En el caso del Programa no fue necesario, en ninguna de las reuniones de gestión del conocimiento, analizar qué hacer frente a un pedido de apoyo no pertinente. Existió, sin embargo, un caso de actividad pertinente que los productores no podían cofinanciar y que fue cancelado sin generar conflictos (se recibió la solicitud, se presupuestó la actividad, se preparó el cronograma financiero de la inversión y se lo entregó a los empresarios para su análisis: la inviabilidad se hizo evidente y el pedido fue retirado sin que mediase ninguna negociación al respecto).

Los casos en que los pedidos de apoyo se refieren a la introducción de mejoras competitivas que tras ser planificadas de manera asociativa requieren de apoyos crediticios individuales pueden ser fuentes de conflictos para una intervención que sólo brinda apoyo en tecnologías blandas. En el caso del Programa, dado que ese apoyo crediticio no se podía brindar de manera directa (no se disponía de recursos para generar una entidad de microcrédito) se subsidió la preparación técnica y financiera de solicitudes de inversión en bienes de capital, dirigidas a fuentes financieras disponibles en plaza (lo que generó dificultades ya que productores que no pudieron cumplir con requerimientos de la entidad financiera asociaron al Programa con su fracaso individual en la operación crediticia).

Cuadro 5.1

Las demandas asociativas tienen elevada pertinencia

El hecho de considerar al principio de conducción por la demanda como de elevada pertinencia puede tener consecuencias inesperadas. Un caso de debate en ámbitos de reflexión sobre desarrollo territorial de los que participó personal del Programa, fue el de cómo proceder si un grupo tiene un requerimiento que, a criterio de “especialistas”, no es la mejor opción. El escenario era rural, la fuente de financiamiento una empresa multinacional minera y la coordinación del grupo que se beneficiaría estaba a cargo de una profesional de gran experiencia de campo y destacada solvencia técnica.

La coordinación del grupo y los técnicos de la firma donante coincidían en la apreciación de cuál era la inversión óptima. Esa apreciación no coincidía con la de los miembros de la comunidad que se beneficiaría de las actividades a realizar. Modificar los paradigmas en que se basaban para “construir su percepción de la realidad” requería de un período muy prolongado de tiempo (que escapaba del plazo para adoptar la decisión sobre qué hacer). Coherente con la idea de que debe primar la demanda, la coordinadora decidió negociar con la empresa donante a fin de que aceptase que era más pertinente la solución que no era la “óptima técnicamente”. Se señaló a ese fin que si se imponía una obra o un servicio no demandado la pérdida de confianza constituiría un débito a descontar de la mayor rentabilidad de la solución “óptima” y originaría una pérdida del capital social. El resultado de la negociación fue exitoso: la empresa financió la inversión de menor rentabilidad lo que incrementó la vocación asociativa y condujo, luego de un tiempo, a que los integrantes del grupo percibieran la conveniencia de implementar la inversión “técnicamente óptima”.

Es central, para implementar este principio, contar con una gran flexibilidad de la fuente de financiamiento. Si no hay flexibilidad es muy difícil lograr coherencia entre el enunciado “conducción por la demanda” y la praxis de un programa del que participan empresas pequeñas que son, en su mayoría, de reducida capacidad de planificación y elevada capacidad de respuesta frente a situaciones emergentes. Para que un programa como el que se analiza maximice su utilidad la necesaria demanda de planificación de inversiones con un semestre de anticipación no debería conspirar contra la flexibilidad. En consecuencia deberían ser aceptados, como también ocurrió en este caso, los cambios de prioridades que introduce la dinámica de los mercados. La condición de flexibilidad fue satisfecha, en el caso del Programa, tanto por los recursos aportados por el FOMIN como por los aportados por la ADEC y por la Agencia Córdoba Ciencia.

Los principios de conducción por la demanda, centralización normativa, descentralización operativa y control social cruzado se deben adoptar de manera conjunta ya que, entre los cuatro, definen el modelo de gobernanza (la capacidad de este modelo de ope-

rar con flexibilidad frente a hechos emergentes en los mercados ha sido destacada como muy efectiva por los empresarios).

Barreras a la entrada minimizadas

Por aplicación del segundo principio la única barrera de entrada estuvo dada por la existencia de un vínculo directo de quien solicitaba ser parte del Programa con la actividad productiva de la cadena o cluster (empresa, institución estatal o entidad académica). No era condición de pertenencia participar de todas las actividades ni abonar cuota alguna. En el caso de las empresas sólo se solicitaba un certificado de pertenencia sectorial emitido por una entidad representativa del sector. Tampoco existían barreras de salida (una firma podía participar de una única actividad en toda la duración del Programa).

Toda institución, empresa o productor que pertenecía al sector, estaba en la región de influencia y solicitaba su incorporación era aceptado. El trámite, que podía ser telefónico, se reducía a registrar los datos de la firma y transferirlos a la UCP para que ésta asignase un número de identificación a la institución o empresa participante.

La utilización de esta definición como criterio de acceso no significaba desconocer que en la práctica la complejidad era mayor que la que suponía la norma utilizada (entre otras razones por la necesidad de incluir actores del territorio tales como los proveedores de servicios, el sector público, las instituciones de asistencia técnica, los organismos de financiamiento y cualquier otro que incida en la producción del bien o servicio). Estos hechos fueron reconocidos en la mayoría de los casos de manera tácita y en otros de manera explícita por las cámaras y asociaciones, las que no tuvieron que rechazar ningún pedido de incorporación a la nómina de integrantes del cluster que podían participar en las actividades.

La mayoría de las empresas o productores que se incorporaron al Programa pertenecían a los eslabones diseño o desarrollo de método productivo, producción (incluyendo la logística de entrada, la transformación y el envasado) y comercialización.⁷⁴ El apoyo se concentró en los eslabones en los que la existencia de “semillas de asociatividad”⁷⁵ entre las empresas permitía concretar acciones colectivas de manera rápida.⁷⁶ Desde el punto de vista jurídico se apoyaron a conjuntos tan diversos como un grupo de firmas, una cooperativa, un consorcio, una unión transitoria de empresas o un cluster. No se apoyaron firmas individuales.

74 Las acciones de apoyo a diversos aspectos de la eliminación o el reciclado tuvieron menor demanda que las correspondientes a otros eslabones.

75 El término “semillas de asociatividad” fue utilizado para dar cuenta de un umbral satisfactorio en la densidad de la red de empresas que manifestaban confianza mutua (ver capítulo 10).

76 No fue necesario realizar un análisis de los factores dinámicos del mercado global que podían incidir sobre las firmas debido a que: i) la mayoría de los sectores necesitaba recorrer un largo camino antes de exportar; ii) el reducido número de sectores o subsectores en condiciones de exportar ya lo hacía (y tenían identificadas sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas).

Costos de transacción reducidos

Por aplicación del tercer principio la reducción de los costos de transacción para acceder a una actividad se logró limitando el trámite a una solicitud de acción colectiva firmada por un grupo de no menos de cinco empresas para que el CT realizase un control de pertinencia de la actividad y la autorizase. Esa solicitud, visada por el coordinador de cada cadena o cluster, se presentaba a la Dirección del Programa que verificaba la pertinencia entre lo solicitado y el objetivo del Programa y solicitaba al FOMIN la autorización para la implementación.

La minimización de los costos de transacción abarcó también a los tiempos de trámite, que se redujeron al mínimo compatible con la transparencia y el control (para actividades simples el plazo estimado era de siete días desde que se presentaba la solicitud firmada hasta que se autorizaba la afectación de recursos del Programa y diez días para el reintegro del 50% de los montos erogados si éstos habían sido anticipados por los empresarios). En los casos de montos menores el plazo de autorización se reducía a un día.⁷⁷ El requisito de rapidez de respuesta impuesto al equipo ejecutor tenía como hipótesis subyacente que la celeridad y sencillez en la implementación de acciones grupales de impacto directo en la operatoria de las firmas facilitaría el pasaje del paradigma de la competencia al de la “cooperencia”. Esta hipótesis se sustenta en el hecho de que la cooperación entre competidores, es, en buena medida, “antinatural” para las firmas. En consecuencia el “nuevo paradigma” debía mostrar sus ventajas de manera contundente y en un lapso breve a fin de incidir en la modificación del modelo habitual de relación. Este principio funcionaba, en consecuencia, de manera coherente con el de “acciones iniciales de impacto inmediato” que se analiza más adelante.

La facilidad y rapidez de acceso al Programa y a los servicios que se brindaban y la contratación según especificaciones consensuadas con los participantes contribuyó a que las prestaciones fueran valoradas como eficaces (se alcanzó lo que se había prometido lograr).

Eficacia y eficiencia en las acciones

Para cumplir con el cuarto principio se dispuso que para lograr la eficacia - efectuar lo que se ha requerido - se trabajaría con los CT a fin de establecer, con la mayor precisión posible, cuáles eran los resultados que se querían obtener, generando en cada caso soluciones imaginativas para alcanzarlos en el menor tiempo posible y verificando rigurosamente que lo que se había comprometido se brindaba.

Entre los mecanismos para lograr la eficacia se incluyó el criterio de utilizar los mejores proveedores posibles. Estos proveedores fueron, en muchos casos, instituciones del Es-

77 Se trataba de montos inferiores a mil dólares, para lo cual el FOMIN delegó la autorización ex ante a la UCP (y controlaba ex post la pertinencia de la misma).

tado que eran las únicas que contaban con los bienes de capital o el personal necesario para prestar servicios (como por ejemplo el análisis foliar de olivares). En otros fueron proveedores del exterior (se trabajó con un experto francés en espárragos y con especialistas italianos en cata de aceite de oliva).⁷⁸ La búsqueda de consultores, por otra parte, no se limitó al ámbito local sino que, cuando fue necesario, tuvo carácter nacional (especialistas en procesos de fabricación de conservas, en inversiones en tecnología y en diseño de muebles de madera fueron contratados en otras provincias). Esa búsqueda se extendió en un caso al plano internacional (la convocatoria a prestar el servicio de certificación de calidad de software tuvo carácter global). En el caso de la formación, se envió a participantes del Programa a otras regiones del país en las que existía la tecnología que se deseaba incorporar (envasado automático de aromáticas) o del mundo (producción foresto industrial a Finlandia y Austria o robots de soldadura a Japón). Coadyuvaron a la eficacia el hecho de que, salvo excepciones muy fundadas, en todas las contrataciones financiadas con recursos del Programa, los cargos fueron motivo de un concurso entre no menos de tres profesionales cuyo perfil había sido establecido por los CT de manera minuciosa.

La eficiencia (conseguir la meta al menor costo posible) estuvo garantizada por el hecho de que los empresarios, que abonaban en promedio el 50% de la prestación, participaron en la búsqueda de los mejores proveedores al mejor precio. La posibilidad de colusión entre proveedores de servicios y destinatarios o consultores del Programa fue minimizada mediante el mecanismo de control cruzado a que se ha hecho referencia anteriormente (la nómina de proveedores que competían por un contrato era provista tanto por los empresarios como por el Programa).

Acciones iniciales de impacto inmediato

Como resultado de la implementación del quinto principio se esperaba que el impacto económico inmediato de acciones colectivas exitosas, que se ha descrito en la sección anterior, generaría un “proceso virtuoso” por el que las acciones colectivas podrían ir incrementando a lo largo de los años su complejidad hasta llegar, en los casos en los que se tuviese mayor éxito, a un planeamiento estratégico conjunto que escape al ámbito de las empresas e ingrese en el de la competitividad sectorial o territorial.

Coherente con lo expuesto, el Programa excluyó expresamente de las exigencias para iniciar acciones colectivas a la existencia de un planeamiento estratégico previo por parte de los empresarios (Cuadro 5.2).

78 Con financiamiento a cargo de la Agencia Córdoba Ciencia en el primer caso y de un programa de la Unión Europea en el segundo.

Cuadro 5.2

Plan estratégico ¿requisito previo o coronación del proceso?

En una lectura simplista de la administración por resultados se habrá implementado un proceso de gestión que garantizará el éxito de la intervención si se logra generar un plan estratégico sectorial, se define un plan operativo semestral o anual, se establece cuánto costará alcanzarlo, cuáles son las alternativas para obtener recursos, se identifican las contrataciones a realizar (de bienes, servicios y consultoría) y se definen los responsables de cada actividad y las fechas en las que se deben alcanzar los resultados, se establece un sistema de monitoreo de ese plan y se fijan mecanismos de evaluación de logros. La “racionalidad” de la intervención se incrementaría aún más, desde esta perspectiva, si la elaboración de dicho plan y la definición de los aspectos operativos resultan de la participación de la mayor cantidad posible de actores.

En el caso de las pequeñas empresas existen, sin embargo, tres restricciones que dificultan la concreción de un planeamiento como el descripto. La primera de esas restricciones es la desconfianza hacia las políticas activas. Para revertirla se debe priorizar la generación de confianza mediante la ejecución de actividades demandadas que sean de rápida concreción con beneficios claramente tangibles. No se requiere para ello de un plan estratégico previo. El resultado en términos de credibilidad ha sido, en la experiencia del Programa, muy significativo. La segunda restricción frente a la aparente “secuencia racional” es el alto costo de oportunidad que tiene para el pequeño empresario asistir a reuniones de planeamiento estratégico cuya utilidad le resulta más difícil de percibir cuanto menor es el tamaño de la firma y cuyo idioma y plazos temporales de reflexión son extraños a lo que le demanda habitualmente su tarea al frente de una pequeña empresa. La tercera restricción está vinculada con una de las principales fortalezas de las pequeñas empresas que es su habilidad para reaccionar frente a “hechos emergentes”. Esa competencia gerencial se vuelve imprescindible en países que, como Argentina, han padecido crisis recurrentes que han determinado que los empresarios perciban la existencia de una correlación directa entre la habilidad para conducir la firma en “aguas turbulentas” y la posibilidad de supervivencia de la misma. Esa valoración de la capacidad reactiva está asociada, “naturalmente”, a una reducida valoración de las actividades de planeamiento.

Frente a estas restricciones la alternativa es postergar el planeamiento estratégico hasta el momento en el que las empresas hayan percibido las ventajas de la acción colectiva, que los empresarios hayan logrado reconocer su importancia para fortalecer y dar continuidad a los procesos y actividades iniciadas, y que su confianza se haya reforzado mediante la minimización de las probabilidades de comportamientos oportunistas.

Como consecuencia de este principio la disposición para realizar un detallado planeamiento estratégico debía surgir como resultado final de un conjunto de éxitos de la intervención y no como un prerrequisito. Se intentaba minimizar, de esa manera, el riesgo de que se presente el escepticismo frente a este tipo de intervenciones que determina que los empresarios sean reacios a aceptar la ayuda que se les ofrece (escepticismo que, tal como se señaló en el capítulo anterior, determina una baja captación de empresas por programas de desarrollo competitivo).

La inversión de recursos en acciones colectivas que, en este esquema, surgían de un plan anual de naturaleza amplia y de la rápida respuesta del Programa frente a “hechos emergentes” se justifica, tal como se muestra en los capítulos de la ejecución, por una tasa de retorno de la inversión que fue muy significativa y por avances en el proceso de construcción de capital social.

Selección del coordinador sectorial por los empresarios

Este sexto principio toma en consideración que el coordinador -facilitador o articulador- es una figura central para el desarrollo de una cadena, cluster o red. Se trata de un profesional sometido a una diversidad de demandas, por lo que su perfil debe incluir un sinnúmero de competencias entre las que se pueden citar las que permiten la comprensión de la dinámica de las pequeñas empresas, la facilitación del trabajo grupal, la resolución de los problemas y conflictos que surgen en todo proceso asociativo, la indagación acerca de las demandas empresarias, la traslación de esas demandas a términos de referencia que permitan la convocatoria de candidatos adecuados para la tarea, la preparación de grillas de selección que faciliten el trabajo de los comités técnicos, el seguimiento de las actividades, la supervisión de informes técnicos, la construcción de normas y reglamentos para el uso colectivo de servicios, la búsqueda de financiamiento adicional, la promoción de la innovación, las gestiones ante entes académicos y ante el sector público, la organización de eventos de capacitación, la habilidad para preparar y facilitar reuniones, la realización de trámites administrativos y la rendición de cuentas en nombre propio y de los integrantes de su grupo. Central a este perfil es una formación que incluya conocimientos tácitos que sólo se adquieren como consecuencia del trabajo en empresas. La carencia de ese conocimiento tácito - indispensable para que en el diálogo con los empresarios éstos reconozcan al coordinador como alguien que maneja sus códigos - es difícil de suplir mediante formación en un aula. Debe tener, por otra parte, una personalidad que incluya empuje, creatividad y responsabilidad por los problemas del grupo como si fueran propios (atributos que los empresarios dinámicos están acostumbrados a buscar en quienes trabajan con ellos). A ello se debe adicionar conocimientos explícitos en áreas tan diversas como la psicología de las organizaciones, la administración, la teoría de redes, el desarrollo local o la organización industrial. Sobre la base de esa formación tácita y explícita, el coordinador debía aprender acerca del sector, contribuir a generar consensos, ser capaz de especificar técnica y administrativamente las contrataciones, realizar el seguimiento de las mismas y actuar como secretario del CT (participando en las reuniones con voz pero sin voto). Desde el punto de vista operativo, la aplicación de este principio fue de responsabilidad del CT (Cuadro 5.3).

Cuadro 5.3

El procedimiento de selección en detalle

La selección del coordinador se realizó sobre la base de una nómina de candidatos que habían respondido a una convocatoria pública. La UCP remitía, conjuntamente con la nómina y un orden de prelación para las entrevistas, un instrumento para la evaluación (acordado por la ADEC y la ACC). El CT evaluaba a los candidatos mediante el análisis del curriculum, una o más entrevistas y la recolección de referencias. En los criterios de evaluación se había acordado priorizar los saberes prácticos y el conocimiento tácito por sobre los saberes teóricos y el conocimiento explícito. Se trataba, de esa manera, que la selección recayese sobre un profesional que se comunicase usando los códigos y representaciones que son propias de productores y empresarios. Se esperaba que, como efectivamente ocurrió, al asignar la responsabilidad de la selección al CT la probabilidad de que la persona elegida pudiese comunicarse fluidamente con los participantes se incrementaría. Es interesante señalar, a este respecto, que el cierre de muchas industrias a raíz de la crisis económica a que se hizo referencia en el primer capítulo, había obligado a ingresar al mercado laboral a cuadros superiores de empresas por lo que fue relativamente simple, para todos los sectores, identificar a profesionales con un importante stock de conocimiento tácito empresarial. Los conceptos teóricos y las normas administrativas que debían conocer estos coordinadores fueron transferidos en las actividades de inducción. La conformación de un equipo de trabajo de alto rendimiento fue, dada la calidad gerencial de quienes resultaron seleccionados por los CT, una tarea que no presentó dificultades.

Liderazgo catalítico

El séptimo principio definió el estilo de liderazgo con el que se consideraba necesario conducir la gestión (tanto en conjunto como en las intervenciones realizadas en los diferentes sectores). Dicho liderazgo asumió en el Programa formas que son propias de las intervenciones vinculadas al desarrollo territorial. Para Ventriss, Reed, Reed y Luke (1988), el liderazgo en estas intervenciones tiene características más catalíticas y de cooperación que carismáticas y de control.

La principal característica de los líderes catalíticos es, según Luke (1998), su capacidad para reunir diversos individuos que pertenecen al sector público y al sector privado para resolver en conjunto problemas que, tratados en el marco de las fronteras jurisdiccionales individuales, son difíciles o imposibles de superar. Para ello despliegan una modalidad de trabajo diferente a la de los líderes de las organizaciones empresarias y de la administración pública. Las estrategias de conducción de estos líderes no responden, en consecuencia, a los modelos analizados como exitosos por los estudiosos de la administración.

El segundo elemento común a los líderes catalíticos analizados por Luke es que, para resolver el problema a enfrentar, dedican un importante esfuerzo a colocar el tema en un lugar relevante tanto en la agenda de la opinión pública como en la de la clase política. El tercer elemento es la capacidad de seleccionar adecuadamente a los participantes en la intervención y el de invertir un gran tiempo y esfuerzo en lograr consensos básicos.⁷⁹ El cuarto es la habilidad para generar un grupo en el que el proceso deliberativo estimule el aprendizaje, el pensamiento sistémico y la generación de soluciones divergentes (logrando, en consecuencia, que se presenten diversidad de opciones para la acción), que asigne el tiempo necesario para definir y redefinir el problema hasta lograr expresarlo de manera que refleje los elementos comunes y que, finalmente, logre generar soluciones que estén dentro del alcance de los actores locales. El quinto elemento común es el de sostener la acción mediante: i) la creación o selección de una institucionalidad adecuada para atender el problema; ii) la rapidez con la que se socializa toda la información disponible acerca de cualquier aspecto del mismo; iii) la creatividad para generar soluciones imaginativas que aparezcan como una tercera opción frente a dos posturas originadas en intereses diferentes. La Tabla 5.1 resume las diferencias que existen entre liderazgo convencional y catalítico.

Tabla 5.1
Diferencias en los tipos de liderazgo

Liderazgo convencional	Liderazgo catalítico
Jerárquico	Interorganizacional
“Sígueme”	“Los convocamos”
Se hace cargo	Provee la chispa
Garantiza la dirección de los actores	Genera las condiciones para lograr acuerdos
Heroico: tiene las respuestas	Facilitador: formula las preguntas adecuadas
Se ocupa de lograr una solución o estrategia	Ayuda a generar el consenso de metas y alienta el disenso sobre los caminos
Convoca a resolver problemas confinados	Convoca a resolver problemas que cruzan fronteras jurisdiccionales
Trabaja con un grupo limitado de personas	Trabaja con un grupo numeroso de instituciones y personas que cuentan con legitimidad para intervenir

Elaboración propia sobre la base de Luke (1998).

79 Invierten, además, mucho tiempo en planificar con el máximo cuidado la primera convocatoria.

Preceptos éticos

El cumplimiento del octavo principio, preceptos éticos explícitos y acordados que garanticen la transparencia, fue responsabilidad del CCG y de la UCP. A tal efecto se utilizó un código de ética (Cuadro 5.4), un manual de procedimientos administrativos, un mecanismo de control censal de todas las acciones que realizaba el Programa y el libre acceso a toda la información que se producía.

Conscientes de que las situaciones en las que hay que recurrir a un código de ética son, en muchos casos, aquellas en las que el problema en análisis se encuentra en una zona gris, en la que existen diferencias de percepciones, dicho código no tenía carácter absoluto, sino de un conjunto de principios que se debían utilizar para el análisis de cada una de las situaciones en las que existían conflictos. Este código fue consensuado con los involucrados.

El manual de políticas y procedimientos, pilar de la transparencia, incluyó el conjunto de normas que regirían la contratación de las actividades y de los consultores regulares del Programa, la firma de contratos, las condiciones de recepción de los servicios contratados, la forma de pago del 50% por parte de los empresarios, los informes a presentar, las sanciones a aplicar en caso de desvíos susceptibles de tipificación y, finalmente, la metodología contable y de ejecución presupuestaria. Dichas normas coincidían con lo requerido por el FOMIN.

El mecanismo de control censal de las erogaciones permitió verificar el cumplimiento del código de ética y el de las normas formales que, sobre las mismas bases conceptuales, tienen el FOMIN y la ADEC.

En lo que hace al libre acceso a la información, se la concibió como una pieza central para la transparencia, para la generación de confianza interna y para la conformación de un equipo de ejecución profesional y de alto rendimiento. Contribuiría, además, a las indagaciones sobre el Programa y, por ende, a la construcción y socialización del conocimiento sobre lo actuado.

De un repaso de la casuística del Programa se encuentra que se registraron, ocasionalmente, conductas individuales reñidas con los principios éticos mencionados precedentemente en varios grupos asociativos. Entre las violaciones detectadas se encuentran el incumplimiento de un compromiso asumido por escrito por una empresa en la compra de un bien colectivo y la apropiación por una firma de un negocio surgido de una acción colectiva. La consulta a especialistas en ética empresarial alertó acerca de que no existían reglas de aplicación automática para resolver estos casos sino algunos principios - tales como los que guiaron el accionar del Programa - que se debían aplicar.

Esos principios deberían haberse explicitado ex ante para que, a la luz de las circunstancias, los pares juzgasen la conducta y consensuaran la sanción a aplicar. De cualquier manera el problema fue analizado, en un caso sobre esa base, y el desvío trajo aparejada la

decisión grupal de excluir a la empresa como integrante. En el otro, cuya solución puede haber constituido un logro del grupo, la firma que originó el problema no fue excluida.

Cuadro 5.4 Código de ética

- Desprendimiento: servir el interés del Programa y de la institución no el propio, el de los parientes o el de los amigos.
- Integridad: no asumir obligaciones económicas con terceros que puedan influenciar el cumplimiento de sus obligaciones.
- Objetividad: otorgar contratos por los méritos de los candidatos.
- Verificabilidad: suministrar información que permita someter a revisión todos los actos que se realicen.
- Transparencia: brindar razones de las decisiones adoptadas.
- Honestidad: manifestar potenciales conflictos de intereses.
- Liderazgo: sostener estos principios mediante el ejemplo.

Conformación de una red institucional densa

El noveno principio, conformación de una red institucional densa,⁸⁰ tuvo por objetivo maximizar la utilización de la cooperación institucional, dotando de la máxima sinergia a las acciones del Programa con todas aquellas que realizan otros actores sociales y que están orientadas hacia los mismos propósitos o que pueden contribuir a que éstos se alcancen. La estrategia a desplegar para construir y aprovechar el capital social incluiría, al igual que en otros programas de ADEC, una cuidadosa selección de los posibles asociados, la generación de lazos en la red y la construcción de una estructura capaz de articular adecuadamente la sinergia entre los actores. En principio se previó conformar la red con facultades, organismos de cooperación internacional, instituciones educativas, cámaras empresarias, organizaciones de la sociedad civil, entidades gubernamentales y entidades profesionales.

Este principio se concretó, a lo largo de la vida del Programa, mediante la conformación de una red en la que participaron 118 instituciones que cooperaron con la ejecución aportando recursos humanos, técnicos o financieros. Entre las entidades involucradas se incluyen facultades, organismos de cooperación internacional, instituciones de formación profesional, cámaras empresarias, organizaciones de la sociedad civil, entidades gubernamentales y entidades profesionales (Tabla 5.2). La importancia de la red se acrecienta si se tiene en cuenta que se generaron 188 vínculos entre dichas instituciones y las diferentes cadenas, clusters y redes (una misma institución podía articular, para diferentes actividades, con más de un cluster, cadena o red).

80 La definición de densidad de red se presenta en el capítulo 10.

Tabla 5.2
Red institucional del Programa

Tipo organización	Cantidad total	Cantidad de vínculos
Facultades universitarias	17	24
Organismos de cooperación internacional	9	12
Instituciones educativas	8	9
Cámaras empresarias	17	32
OSC	20	24
Entidades gubernamentales	44	84
Entidades profesionales	3	3
Total	118	188

El aporte de la red fue decisivo en la realización de actividades orientadas a la generación o el fortalecimiento de activos territoriales que, tal como se verá en el séptimo capítulo, fue significativo en la cadena caprina.

Premios por resultados

El décimo principio, premios por resultados, introdujo en la ejecución un criterio que es habitual en las empresas, el pago de bonificaciones por el logro de objetivos claramente identificados. Este mecanismo conduce a concentrar los esfuerzos de los miembros del equipo, tanto de los coordinadores sectoriales como de los integrantes de la UCP, en alcanzar las metas que se han establecido. Definir estas metas mediante indicadores cuantitativos tales como incrementos esperados de facturación por servicios, participación anual en ferias, incorporación de nuevos participantes, cantidad de empresas certificadas por trimestre o similares es relativamente simple.

La aplicación de este principio demostró, en el caso del Programa, su valor como estrategia para alcanzar las metas establecidas. La probabilidad de que se promoviesen inversiones no necesarias para alcanzar hitos que generaban pagos es, en el marco del cofinanciamiento empresario, de probabilidad muy reducida.

Los principios en la práctica: un modelo de gobernanza

El undécimo y duodécimo principios, centralización normativa (procedimientos a seguir establecidos desde el CCG y la UCP) y descentralización operativa (aplicación de los recursos por los CT de acuerdo a esas normas), fueron coherentes con la estructura de gestión “de abajo hacia arriba” que se ha descrito en el primer principio, es decir, la conducción plena por la demanda. El principio decimotercero, control social cruzado,

fue también consecuencia de ese mecanismo de gestión. El control se producía de dos maneras: por la interacción de los CT con la UCP y por la interacción de la UCP con el CCG y con el CD.

Los principios que se han descripto han permitido construir una estructura particular de gobernanza del Programa. Por el concepto de gobernanza, se entiende, tal como se señaló anteriormente, a todas las formas por las cuales los individuos y las entidades toman las decisiones vinculadas con la administración de sus problemas comunes. Se trata de un proceso continuo por el cual es posible acordar intereses conflictivos y realizar acciones cooperativas al mismo tiempo, respetando no sólo a las instituciones formalmente autorizadas para ejercer el poder sino también los acuerdos informales entre personas e instituciones (Caporali y Wolker, 2004).

Estos principios han funcionado satisfactoriamente en el ámbito de una entidad de desarrollo local de naturaleza público privada, como la ADEC, que opera como una alianza entre entidades del territorio y el Estado, en la cual la mayoría le corresponde a entidades empresarias (dentro de las cuáles un elevado porcentaje representa a MiPyMEs) y la minoría al ejecutivo municipal.⁸¹

Ese funcionamiento se torna aún más eficaz si para cada proyecto que ejecuta la entidad, tal como ocurrió en el Programa, se elige un comité constituido por integrantes del Consejo de Administración para que se responsabilicen de la conducción estratégica y de la supervisión administrativa de los mismos. Los empresarios que participan de esos comités aprecian el valor que tiene una demora en adoptar una decisión para las empresas participantes de los proyectos y destinan el tiempo necesario para que los trámites que deben supervisar no se retrasen por su intervención en los mismos (tiempo que, en el caso del Programa, constituía para los empresarios que asumieron la responsabilidad una carga pública significativa y de alto costo de oportunidad).

El financiamiento juega un papel importante en la implementación de este modelo de gobernanza. En el caso del Programa, los aportes del FOMIN y de las contrapartes locales conformaron un fondo que permitía mantener una posición flexible frente a requerimientos emergentes y brindar una respuesta acorde a la rapidez que debería caracterizar a la operación de las MiPyMEs.

El mecanismo de control social cruzado, otro de los pilares de los resultados obtenidos, depende para su funcionamiento de la responsabilidad con la que todos los actores involucrados realicen el rol de contralor que tienen asignado. Ese rol fue relativamente simple de cumplir para los CT (cuyos integrantes pertenecían al sector interesado en

81 Entre los atributos de esta entidad, que ya se han presentado, se destacan el carácter plenamente democrático de su estatuto (un voto por institución independientemente de la cantidad de miembros que tengan las instituciones socias y del volumen de facturación total de cada una de ellas) y en el hecho de que la totalidad de las decisiones se han adoptado, desde la creación de la organización, por consenso.

disminuir los costos de las actividades) y por empresarios de la ADEC, que tenían el poder necesario, dado por el mecanismo de funcionamiento por comités del Programa, para controlar el movimiento estratégico y financiero. Constituyeron ayudas importantes para esa tarea un cronograma preciso de hitos a alcanzar por semestre (ejecutado en el marco de una flexibilidad similar a la habitual en las pequeñas empresas frente a situaciones no previstas) y por la existencia de un manual de procedimientos que definía el camino a recorrer por todas las transacciones.

La potencialidad del modelo de gobernanza que utilizó el Programa ha sido destacada en el taller de evaluación final del mismo.⁸² Los participantes reconocieron como un aspecto positivo del diseño el hecho de que no se ha tratado de un programa “enlatado” sino que ha respondido de manera flexible a las necesidades del territorio traducidas en demandas puntuales que se resolvían en el marco de una fuerte articulación entre los coordinadores, la UCP y los empresarios y productores participantes. Un factor probable de éxito del Programa ha estado dado por el hecho de que este modelo de gobernanza logró democratizar las relaciones de poder a nivel vertical, entre la UCP y los beneficiarios (que pudieron definir y especificar las actividades que mayor impacto potencial podían tener sobre sus empresas).

Generación de conocimiento local

El último de los principios del Programa es el que, desde un punto de vista estratégico, podría ser el más relevante: la generación de conocimiento que constituya el marco conceptual de una intervención, sobre la base de saberes generales adaptados a las particularidades de lo local. La construcción de ese conocimiento requiere, por parte de las unidades ejecutoras de proyectos piloto, de un mecanismo metódico de recopilación de información y, en el marco de una cultura organizacional que considere que el aprendizaje es parte de la gestión, de la realización de un análisis sistemático y continuo de la misma. Es necesario además abandonar paradigmas obsoletos, tales como las viejas dicotomías entre Estado y mercado, “que desempeñan un rol muy pequeño en esta perspectiva del mundo en la que lo que reina es el pragmatismo. La prueba del pudding está en comerlo: si algo funciona vale la pena hacerlo” (Rodrik, 2008).

En el Programa, este principio tenía por objetivo transformar en conocimiento sistematizado la información que se produciría en el trabajo con los participantes, los datos que suministrarían los indicadores del sistema de monitoreo y evaluación de la familia PIP y las conclusiones del estudio de redes sociales que se tenía previsto realizar en el marco de la cooperación entre la Universidad y el Programa.

82 El taller denominado “Resultados, aprendizajes y estrategias para el escalamiento” se realizó como parte de la actividad de cierre de la etapa con financiamiento FOMIN. Estuvieron presentes representantes de FOMIN, empresarios y productores que participaron del Programa, gerentes de cámaras socias y no socias de ADEC, especialistas en el desarrollo de MiPyMEs, consultores, representantes de algunos de los actores institucionales con los que se vinculó el Programa y los equipos técnicos de ADEC.

Se esperaba generar una cultura organizacional en la que las decisiones se basasen en evidencias, mejorar la calidad de las intervenciones por intercambio de ideas entre pares, incrementar la calidad de la información y el nivel de comunicación en el marco del Programa y contribuir a que el conocimiento que se produjese fuese un patrimonio de la organización y no de los integrantes del equipo de ejecución.

Para gestionar la producción de conocimiento local se previó incorporar a dos profesionales jóvenes, de las áreas de economía y sociología, con dedicación parcial. Las actividades a realizar por este pequeño equipo de trabajo incluirían el manejo de la base de datos que requería el Sistema Común de Monitoreo de la familia PIP, el análisis de la información para producir interpretaciones de la misma, la presentación de los resultados a todos los integrantes de la UCP para su interpretación y análisis y la realización, desde la entidad ejecutora, de una evaluación de impacto.⁸³

Se previó también que se realizarían reuniones del equipo de ejecución en las que, además de analizar los datos e informes mencionados precedentemente, se estudiaran otras experiencias o se realizaran análisis y consideraciones teóricas sobre los temas tratados de manera de generar un proceso de formación continua del equipo de trabajo. Los datos, su análisis y la formación permanente debían, en esta concepción de la generación de conocimiento local, servir de base para un proceso de mejora continua de la intervención.

Por aplicación de este principio se logró capturar, organizar y transferir la información que suministraron los indicadores del sistema de monitoreo y evaluación de la familia PIP. Las dificultades fueron mayores en lo que hace a la sistematización de la información que se produciría en el trabajo con los participantes -que se expresaba mayoritariamente bajo la forma de conocimiento tácito- y en lo que respecta al estudio de redes sociales. Pese a esas dificultades se estima que se contribuyó a generar una cultura organizacional en la que las decisiones se basasen en evidencias, se mejoró significativamente la calidad de la intervención por intercambio de ideas entre pares (los técnicos del sector caprino se beneficiaron de aportes de los del sector de tecnología y viceversa) y se logró generar información de buena calidad que formó parte de la comunicación del Programa. Sobre esa base fue posible gestionar la información para transformarla en conocimiento explícito construido por el grupo (que se reflejó en algunas publicaciones). Se estima que se avanzó también en la transformación de saberes tácitos en explícitos (sobre lo que no se alcanzó a dejar registros).

El hecho de contar con esa información de manera sistemática generó confianza en el Programa tanto por parte de la entidad ejecutora como por parte de los participantes. Dado que el conocimiento es más útil cuanto más se lo difunde se adoptó una política de puertas abiertas para el mismo (o, lo que es equivalente, se consideró al conocimiento generado por el Programa como un bien público). Todos los datos disponibles han esta-

83 La tarea incluía también la preparación de los datos requeridos para elaborar los informes semestrales dirigidos al donante y los informes requeridos por la entidad ejecutora para su discusión en el Consejo General.

do al servicio de las diversas entidades que lo han requerido para trabajos académicos de diferente naturaleza (están reflejados en artículos, tesis de doctorado y en publicaciones como la que aquí se presenta).

La calidad del conocimiento generado está vinculada, de acuerdo a lo que perciben quienes ejecutaron el Programa, a la libertad intelectual con la que se enfoque el análisis de esas evidencias (tarea que, en el programa que se analiza en este libro, fue realizada periódicamente por todos los técnicos de la UCP).

Se destaca este principio en la experiencia del Programa porque la generación metódica y rigurosa de conocimiento como parte integral de un proyecto de desarrollo de la competitividad empresarial –considerada como un aspecto dentro del desarrollo territorial– está difundida de manera muy limitada entre quienes ejecutan, en Latinoamérica, programas del tipo analizado. Lo expuesto podría tener tres orígenes. En primer lugar, existen presiones por parte de quienes financian los proyectos para que se obtengan resultados. Esa premura suele ser difícil de sincronizar con los tiempos de maduración y aprendizaje que requieren los programas piloto, en particular cuando incluyen la generación o el fortalecimiento de procesos asociativos. En segundo lugar, algunos ejecutores se mueven en entornos en los que el paradigma del aprendizaje continuo no ha sido incorporado. Plantear este proceso como un elemento central de una intervención destinada a resolver un problema específico, no es fácilmente aceptado en esos entornos y como consecuencia no se promueve la reflexión de los ejecutores, la sistematización del conocimiento que éstos generan ni la aplicación de los potenciales aprendizajes al diseño o la ejecución de futuras intervenciones. En tercer lugar, el problema expuesto se agudiza si el aprendizaje incluye un aspecto, la construcción de capital social, que implica cimentar redes, generar relaciones y articular procesos sociales que tiendan a construir confianza, asociatividad y valores colectivos. El análisis de esos procesos requiere de recursos financieros, de miembros del equipo de ejecución dedicados específicamente a la tarea y de metodologías adecuadas para ello. Requieren además y de manera fundamental, de un largo proceso de maduración de ideas, que permita la construcción de conocimiento transferible y, finalmente, como se intenta en este libro, de su socialización.

Lo expuesto no es habitual ni en el plano de las políticas públicas, ni en el del desarrollo de proyectos piloto. Incluso en países desarrollados los objetivos de las políticas nacionales o territoriales destinadas a las pequeñas empresas suelen estar establecidos, en el mejor de los casos, de manera opaca y en el más desfavorable son conflictivas entre sí (Storey, 1998). En la mayoría de los países las políticas no establecen con claridad los objetivos y metas anuales cuantitativas, no estiman, durante el diseño, la rentabilidad del dinero público que se afectará y no difunden datos acerca de su desarrollo. No existe, por lo tanto, posibilidad de evaluar con rigurosidad metodológica su impacto. Estos hechos deben ser analizados a la luz de una las misiones centrales que deberían tener programas que, como el que se analiza en este libro, podrían incidir significativamente en el desarrollo local: contribuir a crear, de manera continua, conocimiento y capacidades locales que permitan mejorar la calidad de las decisiones que hacen al futuro de los territorios en los que actúan.

En resumen, el Programa se basó en catorce principios operativos. La conducción por la demanda condujo a que se ejecutase sólo aquello que respondiese a un requerimiento actualizado de las empresas y productores participantes. Fue garantizada por los Comités Técnicos, por la Unidad Coordinadora del Programa y por el Comité de Control de Gestión. Este principio estuvo apoyado por otros tres: la centralización normativa (procedimientos aprobados por el Comité de Control de Gestión), descentralización operativa (aplicación de los recursos por los Comités Técnicos de acuerdo a esas normas) y control social cruzado. Las barreras a la entrada se minimizaron transfiriendo la responsabilidad de la selección de los participantes a las cámaras empresarias y asociaciones de productores. Los costos de transacción se redujeron utilizando como único requisito para realizar una acción colectiva una solicitud avalada por no menos de cinco empresas, el Comité Técnico y el coordinador de la cadena. La eficacia se logró trabajando con los Comités Técnicos para establecer con precisión los resultados que los empresarios querían obtener, generar soluciones imaginativas para alcanzarlos rápidamente y verificar que lo comprometido se brindaba. La eficiencia estuvo garantizada por el pago por los empresarios del 50% del servicio y por un mecanismo de control cruzado. Se priorizaron acciones iniciales de impacto inmediato y se excluyó expresamente de las exigencias para iniciar acciones colectivas a la existencia de un planeamiento estratégico previo por parte de los empresarios. Se implementó un proceso participativo de selección de los coordinadores, a cargo del Comité Técnico, para garantizar que la persona elegida maneje los códigos empresarios y pueda, en consecuencia, sintonizar de manera fluida con sus demandas. Se adoptó un liderazgo de tipo catalítico que, entre otras características, tiene la habilidad para lograr consensos básicos y estimular el aprendizaje, el pensamiento sistémico y la generación de soluciones divergentes. Se adoptaron también una serie de preceptos éticos explícitos y acordados para garantizar la transparencia. Se alentó la conformación de una red institucional densa en la que debían participar facultades, organismos de cooperación internacional, instituciones educativas, cámaras empresarias, organizaciones de la sociedad civil, entidades gubernamentales y entidades profesionales. Se generó un mecanismo de premios por resultados para coordinadores y consultores. Finalmente, se priorizó la generación de conocimiento local como herramienta de mejora continua y como “bien público”.

Estos principios permitieron construir una estructura particular de gobernanza que logró democratizar las relaciones de poder entre la Unidad Coordinadora y los beneficiarios.

La ejecución en sectores urbanos

Félix Mitnik
Cecilia Magnano

La conducta necesaria para mantener ventaja competitiva es, en muchos casos, un acto antinatural para las empresas.

Michael Porter

En los tres apartados de este capítulo se describirá la forma en la que la estrategia de intervención se materializó en los sectores urbanos con los que trabajó el Programa: tecnologías de información y comunicaciones (hardware y software) y muebles y otros productos de madera. Los recuadros con textos en cursiva corresponden a testimonios de empresarios y actores clave.

Un entorno comparativamente favorable para la industria

La ciudad de Córdoba presentaba, al inicio del Programa y con respecto a otras zonas del país, ventajas comparativas para el desarrollo industrial en áreas tecnológicamente maduras y en aquellas de gran dinámica de cambio. Esas ventajas estaban dadas por la accesibilidad de la ciudad desde todos los mercados del país, la existencia de servicios logísticos terrestres y aéreos y por una adecuada provisión de energía eléctrica, gas natural, agua potable, servicios de cloacas, líneas telefónicas, Internet y demás elementos que hacen a la infraestructura física que requiere la industria. La creación, en 1928, de un complejo aeronáutico militar que llegó a generar en un par de décadas más de 5.000 empleos y que concretó, en los años '50, la construcción de un avión a reacción generó personal capacitado en una amplia gama de tecnologías que fueron el origen de la expansión del sector industrial. De dicho complejo se derivó posteriormente una empresa estatal de producción de autos y tractores. El mercado laboral proveía la mano de obra adecuada, lo que constituyó un factor adicional para la instalación de fábricas de automóviles y camiones (Ford, Renault, Fiat, Volkswagen y Chrysler) y de una fábrica de motores (Perkins). Contar con personas con un elevado stock de conocimiento tácito adquirido en la Fábrica Militar de Aviones posibilitó también la creación de pequeñas industrias de capital nacional (proceso que se benefició de la demanda que se generaba en el marco del modelo de sustitución de importaciones).

Desde la perspectiva de la educación superior la ciudad cuenta con seis universidades a las que asisten del orden de 120.000 alumnos.⁸⁴ En esas universidades se ofrecen 12 carre-

84 A las que se suman las carreras que desarrollan, en otras localidades de la provincia, las Universida-

ras de grado de ingeniería de las cuales 2 están directamente vinculadas con el sector de electrónica y telecomunicaciones y una con la formación de diseñadores industriales. Se generó, en consecuencia, una importante masa de profesionales en áreas de la tecnología que pueden optar por los empleos calificados que ofrece el mercado o, si tienen perfil emprendedor, por generar empresas.

Cuadro 6.1

Una restricción: la crisis de la educación técnica

Pese a las significativas contribuciones del sistema de educación técnica al desarrollo del sistema productivo de la Provincia de Córdoba, el mismo enfrentó a partir de mediados de la década del '70 la crisis originada por el pasaje de la sociedad industrial a la del conocimiento y la información. La consecuencia más visible fue un significativo desajuste entre las nuevas demandas de competencias requeridas por el sistema productivo y el perfil tradicional del graduado. Dado que el mismo fenómeno se producía en otras áreas de la educación media se implementó una reforma nacional del sistema que, en el caso de la educación técnica, requería de cuatro condiciones: i) una comprensión del sentido de la reforma por los actores locales; ii) una modificación en el esquema de gerenciamiento de las unidades educativas; iii) una fuerte motivación y recalificación del personal docente; iv) significativos recursos económicos para mantener y equiparar a las escuelas. Como esas condiciones no se dieron, el sistema de formación técnica ya no cumplía con su función social tradicional, situación que estuvo presente durante la ejecución del Programa.

La Cámara de Industrias Informáticas, Electrónicas y de Comunicaciones del Centro de Argentina (CIIECA) fue una de las primeras entidades que, con la ayuda de fondos provistos por el Programa, intentó modificar la situación. Las respectivas acciones sirvieron para alertar al gobierno y a otros actores sociales acerca de la necesidad de contar con un sistema que suministre tanto el personal demandado por las empresas como los emprendedores capaces de crear nuevas firmas. Pese a que en la implementación de esas acciones se puso énfasis en la "reconstrucción del sistema anterior" (lo que no constituía la respuesta estratégica más adecuada para una crisis originada, entre otras razones, por el cambio de paradigma industrial) el trabajo realizado por la entidad (y por otras entidades empresarias que fueron reaccionando progresivamente al llamado de atención que efectuaba la CIIECA) permitió colocar en el lugar correcto de la agenda política a la formación técnica de nivel medio y comenzar una reconstrucción acorde con demandas sociales, ancladas en el rol que había cumplido el sistema en el desarrollo de la industria local.

des Nacional de Río Cuarto y Villa María y las Universidades Tecnológicas de San Francisco y Villa María.

En lo que hace a la educación técnica existe una amplia red de escuelas en las que se otorgaron durante muchos años títulos de nivel secundario. Al inicio del Programa, esas escuelas tenían una tradición de más de medio siglo en la Provincia, habían respondido de manera adecuada a las demandas que surgieron en el pasaje de una economía mayoritariamente agrícola y ganadera a una economía con una importante participación del sector industrial y se habían constituido en un factor de movilidad social. Un número significativo de graduados de esas escuelas participaron, antes del ingreso a la universidad o sin ingresar a ella, en la creación de las empresas industriales y otro número significativo de graduados se incorporó al mercado de trabajo industrial (el resto optó por el autoempleo). El sistema se encontraba inmerso, sin embargo, en una importante crisis que había reducido drásticamente su rol en el mercado de trabajo (Cuadro 6.1).⁸⁵

Una limitación potencial para este proceso de desarrollo industrial estuvo dada por el hecho de que las ventajas comparativas de Córdoba no incluyen, salvo para la industria de la alimentación y la construcción, la existencia de materia prima local. Desde el punto de vista del Programa los sectores con los que se trabajó se proveían de un porcentaje elevado de insumos en el exterior (en el caso del hardware los componentes son importados desde el sudeste asiático y otros orígenes y en el caso de la industria del mueble, las maderas proceden mayoritariamente de países limítrofes).

Desde el punto de vista cuantitativo, al inicio del Programa existían en la Provincia 10.510 locales de producción de bienes y servicios en los que trabajaban 82.609 personas.⁸⁶ Desagregando esa información se observa una estructura en la que predominaban las firmas con menos de 6 empleados. El nivel gerencial presentaba, en consecuencia, el perfil típico del empresario pequeño que se describió en el cuarto capítulo.

Desde el punto de vista cualitativo coexistían un grupo masivo de empresas que utilizaban tecnologías maduras, tal como ocurría con gran parte de las fábricas de muebles, y otro grupo más pequeño de firmas que estaban más próximas a la frontera tecnológica (tal como ocurría con quienes fabricaban equipos electrónicos o desarrollaban software). Existía otro grupo que incluía a firmas que se habían nutrido de la tradición innovadora que generó el polo aeronáutico y de la fuerte presencia de las Universidades en la comunidad.⁸⁷ Esa tradición fue potenciada a su vez por la generación, en 1984, de un Consejo Provincial de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICOR) y por la creación, en el año 2000, de la Agencia Córdoba Ciencia (una sociedad del Estado que mantuvo, durante una década, una política orientada a intensificar la transferencia de conociemien-

85 La pertinencia de la escuela técnica argentina para las demandas del modelo económico de sustitución de importaciones y, fundamentalmente, el rol de la misma como factor de movilidad social en ese período ha sido estudiado de manera rigurosa por María Antonia Gallart (1987).

86 Los datos corresponden al censo económico nacional 2004/2005 (aún en procesamiento).

87 Tal lo que pone en evidencia una encuesta realizada en el año 2004 a 42 empresas de hardware y software, en la que se relevó que más de la mitad de las firmas desarrollaba actividades de I+D (Acosta y Bartolomei, 2004). Dado que los grados de libertad de esos diseños están limitados, en el caso del hardware, por los componentes disponibles, predominaba probablemente la innovación de naturaleza incremental (mejoras o adaptaciones de productos existentes).

tos académicos a los sectores productivos).⁸⁸ Dichas instituciones locales se beneficiaron, a su vez, de una política de más de medio siglo que sentó las bases de un sistema de I+D+i en el ámbito nacional.⁸⁹

Escapa a los fines de esta obra describir en detalle la forma en la que se reflejan, en los sectores urbanos con los que trabajó el Programa, las marchas y contramarchas de la política industrial argentina descritas en el primer capítulo.⁹⁰ Basta con señalar que se manifiestan las contradicciones y sucesivas crisis que vivió la industria nacional a lo largo de su historia, por lo que no es de extrañar que no se puedan contabilizar entre las realizaciones desarrollos tecnológicos propios de envergadura (que están asociadas a la existencia de una gran densidad de instituciones de I+D en un dado ámbito territorial, una masa crítica de firmas que generen demandas a ser satisfechas por el sistema que conforman dichas instituciones y un horizonte macroeconómico previsible). Como consecuencia, en el sector de hardware no han surgido, mayormente, innovaciones paradigmáticas sino productos que, aprovechando los recursos existentes en el ámbito global, satisfacen, mediante adaptaciones, a nichos específicos de mercado. Entre los artículos de producción local se encuentran equipos para electromedicina, telecomunicaciones, telecontrol, automatización industrial, seguridad y transmisión de energía (un porcentaje opera sobre la base de software embebido).

Lo reseñado en el apartado indica que al inicio del Programa existía en Córdoba un mercado laboral que brindaba mano de obra especializada, diversos proveedores especializados y un incipiente sistema de I+D+i que intentaba generar vínculos entre las empresas, el Estado y los centros de investigación científica y tecnológica. Se presentaban, en consecuencia, algunas de las condiciones para constituir una región que cumplierse con el sueño del empresario innovador: un ámbito en el que vale la pena instalarse porque allí se construye competitividad (tanto individual como sectorial). Estaban presentes, sin embargo, las restricciones en los marcos regulatorios, las dificultades en el acceso a los mercados de factores y de bienes y el limitado desarrollo de una cultura empresaria que facilite la construcción de alianzas público privadas orientadas al desarrollo.

Es importante señalar, para finalizar, que las empresas de hardware y software y del sector de muebles y otros productos de madera tenían en común el hecho de abarcar,

88 La Agencia se ha transformado en el año 2008 en el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Provincia.

89 La Argentina cuenta con una tradición de un siglo en la promoción de la ciencia y la tecnología. Prueba de esa tradición es el hecho de que un argentino recibió el premio Nobel en Química y dos lo hicieron en Fisiología y Medicina, durante el período 1947 a 1984 y que, durante la década del '50 se crearon la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). A partir de 1996 se enfatiza la necesidad de orientar la I+D a las necesidades del sistema productivo y se crea el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) con el objetivo de promover la innovación y modernización del sector productivo.

90 El lector interesado puede encontrar una visión detallada de la evolución del sector de electrónica e informática en Córdoba en Berti (2006).

con la excepción de la materia prima, los principales eslabones de la cadena de valor. Por otra parte, estaban situadas en un área geográfica determinada y se beneficiaban de significativas economías externas locales por lo que conformaban un cluster. Durante la ejecución no fue necesario identificar, expresamente, con cual de las dos formas organizativas de la producción, cluster o cadena, se estaba trabajando. Se puede afirmar, sin embargo, que la mayoría de las actividades tuvieron como objetivo incrementar la competitividad del cluster por lo cual este término es el que se utilizará para caracterizar a estos sectores urbanos.

En resumen, la Ciudad de Córdoba presentaba ventajas comparativas para el desarrollo industrial frente a otras zonas del país. Esas ventajas se habían visto potenciadas por la creación de un complejo aeronáutico que impulsó el crecimiento del sector industrial. También lo potenciaron las 12 carreras de grado en ingeniería ofrecidas por las Universidades locales. En lo que hace a la mano de obra industrial, se formó en una amplia red de escuelas técnicas. Desde el punto de vista cuantitativo, al inicio del Programa existían en la Provincia 10.510 locales de producción de bienes y servicios que albergaban firmas que, en un elevado porcentaje, contaban con menos de 6 empleados. Desde el punto de vista cualitativo coexistían un grupo masivo de empresas que utilizaban tecnologías maduras y otro grupo más pequeño de firmas que estaban más próximas a la frontera tecnológica. Este último grupo se había nutrido de la tradición que generó el polo aeronáutico, de la fuerte presencia de las Universidades y de acciones del Estado provincial y nacional que contribuyeron a sentar las bases de un sistema de I+D+i.

Cluster de fabricantes de hardware

La situación de partida

En la etapa de diseño del Programa se había definido como sector participante al de tecnología de la información y las comunicaciones, que incluía al cluster de fabricantes de hardware y al cluster de fabricantes de software.

Generar el trabajo asociativo entre ambos grupos requería de la identificación de oportunidades de negocios conjuntos y de un extenso proceso de construcción de confianza entre culturas empresarias que tenían matices diferentes. Se estimó, sobre la base de información acerca de un intento similar en un país vecino, que alcanzar ambos objetivos superaría la duración del Programa.

Frente a esta situación se decidió trabajar, de manera separada, con ambos clusters. Se conservó, sin embargo, un único comité que analizaba y aprobaba las actividades. Se mantenía de esa manera el objetivo de largo plazo ya que se generaba un ámbito, el

comité técnico, en el que las entidades sectoriales podían trabajar de manera conjunta.⁹¹ Como consecuencia de lo expuesto, en este capítulo se ha separado el tratamiento de ambos clusters. El de hardware será analizado en este apartado. El de software, en el próximo.

Se señalará, en primer lugar, que las firmas del sector de hardware que se fue conformando en el contexto descrito en el apartado anterior no participaron, en general, de la producción de bienes electrónicos de consumo (BEC), actividad que tuvo un gran desarrollo en Argentina durante el período que va de 1950 a 1970 (en el que existieron, en alguna medida, posibilidades para la adaptación tecnológica). El fin del modelo de sustitución de importaciones y la creación de un régimen de promoción industrial que beneficiaba a las provincias de Tierra del Fuego, San Luis, Catamarca y La Rioja determinó la concentración de la industria de BEC en dichas provincias (en particular en la primera). Esa industria estaba limitada al armado de equipos cuyo diseño, normas de calidad y partes eran provistas por empresas multinacionales.

La expansión del polo Córdoba de la industria electrónica nacional podría coincidir con la declinación de la fabricación de BEC en el país (fenómeno potenciado por la apertura irrestricta de la economía en la década del '90).

Al no existir una industria nacional de componentes electrónicos las firmas dependían de grandes importadores para la obtención de los insumos o, lo que es común en las empresas pequeñas, de revendedores locales que suelen financiar las compras cobrando una tasa de interés - implícita - que es muy significativa.

Tanto el diseño como la comercialización y el servicio postventa eran realizados por los propios fabricantes. La tecnología de producción era del tipo "artesanía extendida" (en el caso de los circuitos impresos éstos eran de una o a veces doble capa y la soldadura de los componentes se realizaba manualmente). El cumplimiento de normas de calidad internacional era muy limitado, lo que no obstaba para que las firmas lograsen satisfacer demandas del mercado nacional o regional y, en algunos casos, de mercados internacionales (en particular en las áreas de electromedicina y comunicaciones).

Al inicio del Programa se realizó un estudio de ambos clusters del que se concluyó que en conjunto, el sector estaba constituido por más de 100 micro, pequeñas y medianas empresas de capital nacional que, se estima, empleaban a más de 2.000 personas, en su mayoría profesionales y técnicos. Esta cifra continuó creciendo durante la ejecución: una muestra de 42 empresas de la ciudad de Córdoba informó, para el período 2001-2004 un aumento de un 29% la cantidad de puestos de trabajo (142% por arriba del Gran Córdoba en su conjunto, que lo hizo sólo en un 12%) (Acosta y Bartolomei, 2004). La mayor de-

91 Es conveniente realizar la salvedad que los fabricantes de hardware recurren en muchas aplicaciones a "software embebido" que ellos desarrollan (el software embebido tiene dos características que lo hacen diferente de otros tipos de software: va dentro de una pieza de hardware - por ejemplo, teléfonos celulares o alarmas - y, en general, no se actualiza).

manda de mano de obra se explica tanto por la creación de empresas con posterioridad al año 2001 como por el aumento en la cantidad de trabajadores contratados por empresas ya existentes. Se trata de empleos de calidad, ya que aproximadamente el 75% de los trabajadores poseen conocimientos técnicos, grupo en el que la informalidad es sustancialmente inferior al promedio de la actividad económica.

La importancia estratégica del sector, como motor de la innovación en otras actividades, era significativa. Sin embargo, su participación en el producto bruto industrial de la Provincia era limitada (no llegaba al 1% frente a alrededor del 40% de la metalmecánica y de la alimentación).

La situación no era tan promisorio en lo que hace a la calidad de los productos ya que sólo el 29% poseía certificación de alguna norma de calidad al 2004. Sin embargo es importante mencionar, como indicador de la potencialidad del sector, que de las empresas que no poseían certificación el 86% planeaba hacerlo (Acosta y Bartolomei, 2004).

Acciones colectivas orientadas a incrementar el capital social

Las acciones orientadas a incrementar el capital social se realizaron en el marco de la entidad sectorial, la Cámara de Industrias Informáticas, Electrónicas y de Comunicaciones del Centro de Argentina (CIIECCA), que contaba al inicio de la ejecución con poco más de 30 asociados. La metodología utilizada para incrementar el capital social fue la reiteración de interacciones que promoviesen la confianza entre los participantes (organizando actividades de divulgación técnica y de reflexión estratégica, eventos sociales y competencias deportivas). Los resultados esperados de esa reiteración eran una nueva perspectiva sobre el valor de las alianzas, la generación de formas de convivencia que permitiesen cooperar sin dejar de competir y una reducción de los costos de transacción asociados a la acción colectiva. Se trataba, además, de crear enlaces cuya cantidad y calidad facilite la incorporación progresiva de objetivos conjuntos, alcanzados de manera consensuada y de una potencia tal que permitiese la movilización detrás de visiones colectivas para el cluster.

A fin de alcanzar ese objetivo, entre otras acciones, se contrató a una profesional para que organice actividades orientadas a incrementar el contacto entre pares con problemas similares, incorporar más firmas a la entidad y posicionar al sector en la sociedad local.⁹² Para esta última acción se establecieron relaciones sistemáticas con los medios de comu-

92 Desde un punto de vista operativo el objetivo se debía lograr mediante: i) visitas periódicas a los socios de la CIIECCA que permitían mantenerlos informados de las actividades; ii) incorporación de nuevos integrantes a la entidad (que podrían a su vez participar en actividades asociativas); iii) coordinación - para las empresas de la Cámara - de un evento de capacitación cada dos meses; iv) diseño, promoción y coordinación de una actividad social de la CIIECCA, cada dos meses; v) coordinación de la participación conjunta de las firmas en las ferias sectoriales; vi) identificación de potenciales nuevos grupos asociativos; vii) emisión de un boletín mensual (en el que se informase a los miembros de los grupos acerca de las actividades asociativas previstas); viii) promoción comercial de proyectos de CIIECCA.

nicación y se generó una estrategia de relaciones públicas sectoriales que contribuyó a conformar un clima favorable a la generación de alianzas de las empresas con el Estado y centros de investigación y desarrollo. Las acciones promovidas por la consultora fueron remuneradas por resultados.

Dado que el capital social se incrementa cuanto más se lo utiliza, las 22 actividades asociativas que desarrolló el cluster con apoyo del Programa, al ser exitosas, también contribuyeron a incrementar dicho capital.

Sobre un total de 100 firmas que integraban el cluster al finalizar el Programa la cantidad que participó en acciones colectivas fue de 65 empresas. Debe alertarse, sin embargo, que esa participación no fue, en la mayoría de las actividades, de naturaleza masiva. Esa situación conduce nuevamente a la pregunta del cuarto capítulo: ¿cuál es la razón que explica que un porcentaje tan elevado de propietarios de firmas pequeñas rechacen la ayuda que se le ofrece? (Curran, 2000).

Además de las respuestas que allí se formulan, la indagación realizada sobre 38 empresas de los clusters de hardware y software, que se describe en detalle en el décimo capítulo, permite plantear una hipótesis adicional. En dicho análisis se encontró que la participación en acciones colectivas fue mayor en el segmento de empresas más conocidas por sus pares, con mayor frecuencia de comunicación con otras firmas del sector y con mayor grado de intercambio de información confidencial (lo que estaría asociado a un mayor capital social y a una mayor predisposición a aprovechar los beneficios de la cooptencia). Las empresas con esa predisposición fueron las que, por otra parte, integraron el grupo de líderes o “grupo tractor” del cluster y las que participaron de la comisión directiva de la entidad. Se verificaría que, en el caso de las acciones colectivas, la participación sería diferente según el segmento en el que, de acuerdo a las tres variables críticas antes mencionadas, está ubicada una firma (Matta y Donadi, 2005).

Lo expuesto limita significativamente la viabilidad de realizar análisis considerando datos agregados de comportamiento sectorial frente a la presencia de incentivos. La acción colectiva no convoca de manera similar a los diferentes subsectores que existen dentro de un cluster ya que dentro de cada uno existen diferencias muy pronunciadas en las conductas de los actores. Ingresar a un sector a través de un grupo “tractor” cuyos actores tienen elevado conocimiento entre sí, se comunican a menudo e intercambian información es un camino que facilita una sensibilización sectorial que demandará tiempo y continuidad en la vigencia de los incentivos para constituir un hecho extendido sectorialmente.

Acciones colectivas en el área de la tecnología

Entre las acciones realizadas por el cluster en el marco del Programa se destacan, por su elevado impacto, la instalación en el ámbito de la CIIECA de un centro de colocación y soldadura de componentes electrónicos de montaje superficial sobre circuitos impresos (tecnología SMT) con dos robots de alta tecnología que insertan y sueldan con elevada

precisión y altísima velocidad componentes muy pequeños a placas electrónicas (a razón de quince mil componentes/hora uno de los equipos y cinco mil componentes/hora el segundo).⁹³

La instalación de este Centro fue posible gracias a un crédito del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) que fue otorgado a la CIECCA con el aval de 17 empresas. El Centro SMT permite que las empresas no se vean forzadas a retirarse de la fabricación y venta de equipos electrónicos por incapacidad financiera para adquirir y amortizar de manera individual una tecnología imprescindible para concretar producciones "clase mundial". Dada la velocidad con que operan los equipos los mismos cuentan con capacidad suficiente para atender los requerimientos de las 17 empresas que avalaron la operación realizada por la CIECCA y del resto de los integrantes del sector que deseen incorporar esta tecnología.

La incorporación de tecnología SMT constituye "un quiebre en la producción de la industria electrónica... es tan importante como la aparición del circuito impreso".

Empresario del sector

El Programa financió parcialmente el estudio que permitió definir los bienes de capital necesarios, el armado y presentación de la solicitud de crédito, la formalización del acuerdo entre los empresarios y la gerencia del Centro SMT durante dos años. La Provincia facilitó, por otra parte, el edificio en el que se ha instalado el equipamiento.

Otra acción colectiva de importancia en esta área ha sido la generación de un Centro de Abastecimiento Comunitario que funciona como pool de compras. Como paso previo se analizaron las cantidades y precios de los insumos que compraban las diferentes empresas, se evaluaron las posibilidades de normalizarlos y se determinaron los volúmenes máximos a los que se podía aspirar. Una misión al sudeste asiático permitió analizar proveedores y precios e iniciar las compras conjuntas. Como resultado de esta actividad se puso en marcha un sistema de compras directas de componentes para las empresas participantes del Centro, con una importante reducción de costos.

"Hemos logrado una baja muy significativa de precios, del orden de 25 veces el valor que nosotros estábamos pagando".

Empresario del sector

El rol del Programa fue, en este caso, financiar parcialmente el viaje que posibilitó el contacto directo con los proveedores y la contratación del gerente del Centro.

93 El Centro dispone, además, de un sistema de impresión serie gráfica automática para estaño en pasta y adhesivos, un horno de soldadura por refusión (apto para soldadura lead free), sistemas de re-trabajo para componentes BGA y sistemas de inspección óptica y por rayos X.

La generación de competitividad a través de acciones como las descritas se complementó con un programa de formación de recursos humanos del que participaron 51 personas. Algunas de estas actividades estuvieron vinculadas con los cambios en los diseños que debían introducir las firmas a raíz de la disponibilidad de la tecnología SMT. Al finalizar el Programa se determinó, tal como se analiza en el octavo capítulo, que la tasa de retorno de estas actividades había sido muy elevada. Sin embargo, a consecuencia de restricciones financieras de las empresas, algunas de las actividades, han tenido una actividad reducida en relación a lo previsto en su diseño. Están encaminadas, para resolver el problema, gestiones para lograr una línea de crédito que contemple las restricciones generadas por particularidades del sector (ver Cuadro 6.2).

Cuadro 6.2

Restricciones financieras e impacto de las acciones colectivas

Las restricciones financieras constituyen un factor limitante para el impacto de las acciones colectivas en la operación del Centro de Abastecimiento Comunitario. Es importante señalar al respecto que las firmas de este sector producen, en su mayoría, equipos para nichos de mercado. En consecuencia, las series son pequeñas y el giro económico es más reducido que en las producciones masivas. Las empresas no cuentan con recursos para adquirir los insumos necesarios para varios meses, cuyo significativo menor costo de compra compensaría holgadamente eventuales costos financieros de stock. Tampoco tienen acceso al crédito ya que se trata de firmas cuyo mayor capital es intangible (el stock de bienes de capital para avalar operaciones crediticias es reducido frente al de los activos intangibles). La opción que utilizan las firmas es comprar en forma atomizada pagando de manera implícita el elevado costo financiero incluido en el sobre precio que cobran los proveedores locales. Una situación similar se verificó en lo que respecta al centro SMT al que muchas firmas no pueden acceder debido a dificultades para financiar la migración a la nueva tecnología (que incluye el desarrollo técnico de la inversión, la propia inversión y la carga financiera del stock a producir para amortizar adecuadamente los costos de puesta a punto de la producción). En ambos casos, la situación de ineficiencia se podría haber evitado si el Programa hubiese podido generar acciones orientadas a lograr sistemas de crédito - o de garantías recíprocas - adecuados para el cluster y en sintonía con sus demandas de acciones colectivas (ponderando los intangibles como parte de la calificación crediticia). La afirmación anterior está en línea con lo que indica la literatura sobre desarrollo de clusters de tecnología. A título de ejemplo se señala que el éxito israelí en esta área está asociado, entre otros factores, a que “el desarrollo de su industria de capitales de riesgo - CR - es un espejo del desarrollo de su sector tecnológico”. Esto es importante, además, porque “los CR le permitieron a los israelíes seguir el camino del Silicon Valley (...) transformando un país de economía agrícola en un líder global en el área de las TIC” (Avnimelech y Teubal, 2006).

Acciones colectivas en el área de la gestión comercial

Las acciones más importantes en el área comercial que el Programa contribuyó a desarrollar estuvieron vinculadas tanto con la participación en ferias organizadas por terceros como con la organización de ferias sectoriales propias. En el marco de la primera línea de acción se apoyó la participación en 2 ferias y en la segunda línea en 3 ediciones de la feria sectorial local "Expotrónica" (iniciativa de la CIIECCA destinada a promover la actividad del sector en el marco de la comunidad local y fuera de ella).

Resultó difícil, por la diversidad de especialidades que desarrollaban las firmas de este cluster (y por la existencia, salvo en sistemas de alarma, de pocas empresas en cada especialidad), organizar acciones conjuntas en el área de la comercialización. Se realizó, sin embargo, un intento de generar una imagen sectorial que fuese utilizada por todas las empresas. El objetivo final era producir catálogos individuales de las firmas que, una vez reunidos, sirviesen como catálogo sectorial destinado a facilitar la inserción colectiva en mercados externos. La iniciativa motivó a un porcentaje pequeño de empresas. La experiencia no fue satisfactoria ya que, si bien se logró el objetivo de una imagen común para un grupo de empresas, no se alcanzó la meta de contar con un instrumento de promoción del sector que se pudiese entregar a distribuidores externos y, de manera institucional, a las embajadas del país. La contratación de un catálogo conjunto demostró ser una actividad compleja por diversas razones. La primera es que las diferentes empresas tienen definida una imagen institucional que no es fácil de adaptar a la que se defina para el sector. La segunda es que los requerimientos de material de difusión varían acorde a la cantidad de clientes atendidos por cada grupo, lo que determina que sea muy difícil producir una cantidad uniforme de fichas técnicas o folletos comerciales. Se pierden en consecuencia las economías de escala propias de la acción colectiva. La tercera es que las órdenes de compra por folletos son emitidas anualmente en diferentes momentos, lo que dificulta la sincronización. El aprendizaje que ha dejado esta actividad es que, dentro del menú de acciones colectivas posibles, conviene seleccionar las que tengan requerimientos más homogéneos y, en consecuencia, menores demandas de coordinación.

Actividades que generaron bienes "cuasi públicos"

El Programa financió parcialmente la definición de un plan estratégico y de integración entre los clusters de hardware y software. La actividad constituye un hito muy positivo en el desarrollo del sector ya que tiene un importante valor estratégico y una elevada incidencia de largo plazo en la competitividad de las empresas. Sin embargo, el nivel de compromiso de las firmas con esta actividad fue reducido, al punto que no la identificaban como parte de las acciones colectivas realizadas en el marco del Programa. Esta situación se repitió en otras actividades similares, por lo cual la densidad de cooperación valorada sobre la base de los registros internos resultó ser muy superior a la que informaban los empresarios. Al analizar el problema se concluyó, tal como se señala en el décimo capítulo, que hay un grupo vasto y difuso de actividades en las que las empresas participan y a las que no reconocen como parte de las acciones colectivas. Se trata de acciones de bajo riesgo, cuyos beneficios son, en algunos casos, de difícil apropiación

individual, pese a que son de singular importancia desde el punto de vista estratégico (entre las que podrían estar el posicionamiento sectorial, el monitoreo de mercados, la generación de economías de escala y los análisis prospectivos.)

Otra de las actividades que el Programa apoyó surgió de demandas emanadas de un “hecho emergente”, como es la crisis en la educación técnica que generaba un cuello de botella en la oferta de mano obra. El sector reaccionó realizando con intensidad actividades destinadas a mantener las ventajas del territorio en lo que hace a la oferta de mano de obra capacitada (para toda la actividad fabril de la región y no sólo para las empresas del sector). Se destacan entre dichas acciones la asignación de espacio a las escuelas técnicas en las exposiciones sectoriales, la organización de encuentros masivos de docentes técnicos y la realización de una exposición de productos electrónicos desarrollados por estudiantes. Se destaca también el importante apoyo brindado por la CIIECCA a la generación y sostenimiento de una alianza de más de 20 entidades de la sociedad civil, que bajo la forma de un foro permanente de la educación técnica (FOPET) ha logrado convocar a cámaras empresarias, consejos profesionales, la Universidad, los sindicatos obreros, los sindicatos docentes, ADEC, la Iglesia y otras organizaciones para incidir en la mejora de la pertinencia, eficacia y eficiencia de la formación que brinda el sistema de educación para el trabajo. Estas actividades contribuyeron a minimizar el daño causado por una aplicación - sin la construcción de un consenso previo con los actores involucrados - de cambios en la educación técnica que afectaron una de las ventajas competitivas de la Provincia: la existencia de recursos humanos calificados (ver Cuadro 6.1).

Por otra parte, el Centro SMT y el Centro de Abastecimiento Comunitario constituyen acciones colectivas que han sido diseñadas de manera de operar como una opción abierta a todos los fabricantes de hardware (que se benefician, en consecuencia, de la potencial competitividad que ofrecen dos centros de alta tecnología a cuya creación no contribuyeron).

Entre las actividades que pueden ser incluidas en esta sección está también la generación de una alianza pública privada que, bajo la forma de una mesa de concertación, reúne al sector privado y a dos ministerios provinciales con el objetivo de promover la actividad en el ámbito local y analizar cómo eliminar restricciones que traban su desarrollo.

Fortalecimiento institucional

El Programa contribuyó al fortalecimiento institucional de la CIIECCA mediante diversas acciones. En primer lugar mediante la contratación de una facilitadora de actividades asociativas, cuyo rol se ha descrito al analizar las actividades orientadas a incrementar el capital social. En segundo lugar, por el apoyo brindado a la instalación de los servicios a empresas que se describieron al analizar las actividades orientadas a incrementar la eficiencia colectiva. En tercer lugar por haber contribuido a financiar la incorporación de personal técnico formado para prestar esos servicios. Esa contribución se refleja en diversos aspectos de una entidad que ha pasado de poco más de 30 firmas socias cuando se iniciaron las actividades al centenar con que cuenta actualmente y que no se limita a

la defensa de los intereses directos de sus asociados sino que ha adoptado un rol activo tanto en el desarrollo sectorial (por ser prestadora de servicios críticos y por trabajar en la generación de una visión colectiva) como local (ya que participa muy activamente en la ADEC, en la elaboración del Plan Estratégico que promueve el Municipio y en el FOPET) (Cuadro 6.3).

Cuadro 6.3

La CIIECCA: un modelo innovador de entidad empresaria

La CIIECCA es una cámara que agrupa a empresas para las cuales la innovación continua es parte de su actividad diaria. La actitud innovadora del grupo de empresarios que lidera el sector se ha extendido al diseño de la propia CIIECCA. Se trata de una innovación institucional que tiene como características distintivas las de promover la reflexión estratégica de mediano plazo para el conjunto de empresas, participar activamente en alianzas público privadas de naturaleza sectorial, brindar una destacada atención a la formación de recursos humanos para el territorio, mantener un diálogo fluido con el sector estatal de ciencia y tecnología de la provincia y de la nación, desarrollar una relación activa con las universidades locales y buscar soluciones imaginativas para la prestación de servicios de elevado impacto en la productividad del sector como los que se han descrito en este apartado. El accionar de la CIIECCA ha contribuido a resolver restricciones sectoriales en lo que hace al acceso a los mercados de factores (al generar las condiciones para que las empresas locales accedan a tecnología actualizada y al contribuir decisivamente a que el sistema de educación para el trabajo comience a recuperar el rol económico y social que tuvo históricamente). Se estima que contribuirá también a resolver restricciones en lo que hace a los mercados de bienes finales (tema en el que está trabajando con el Estado en la respectiva mesa de concertación). Contribuye, finalmente, al desarrollo de algunas de las competencias necesarias para afrontar los desafíos que le plantea la globalización al sector ya que lidera la solución colectiva de problemas que no se pueden afrontar de manera individual.

En resumen, el Programa trabajó en este cluster de manera totalmente coordinada con la entidad sectorial, CIIECCA. La tradición industrial, tecnológica y académica de Córdoba sirvió de base para el desarrollo de un sector de fabricantes de equipos de hardware que diseña, comercializa, realiza el servicio postventa de bienes de capital livianos y tiene importancia como motor de la innovación en otros sectores. Para incrementar el capital social, generar una nueva perspectiva sobre el valor de las alianzas y producir una reducción de los costos de transacción asociados a la acción colectiva se contrató a una profesional remunerada acorde a los resultados obtenidos.

El incremento de capital social favoreció la generación de actividades de las que participaron con mayor asiduidad el segmento de empresas más conocidas por sus pares, con mayor frecuencia de comunicación con otras firmas del sector y con mayor grado de intercambio de información confidencial. Dichas empresas integraban, por otra parte, el grupo de líderes del cluster y formaban parte de la comisión directiva de la CIIECCA. Dentro de las acciones colectivas realizadas por este cluster se destacan, por su elevado impacto, la instalación de un Centro de Montaje Superficial (SMT) que brinda tecnología productiva “clase mundial” a todo el sector, las acciones de formación de recursos humanos, un sistema de compras conjuntas, la generación de una alianza público privada de naturaleza sectorial y la activa participación en ADEC. Se debe destacar que varias de las actividades generaron importantes economías externas locales. En el caso del centro SMT y el centro de compras, por brindar servicios a todo el sector y no sólo a los que invirtieron en su creación. En el caso de las acciones de formación y de las alianzas, por el hecho de que estuvieron destinadas a capacitar la mano de obra para toda la actividad fabril de la región. El Programa contribuyó, finalmente, al fortalecimiento institucional de la CIIECCA, lo que incidió en su crecimiento cuantitativo y cualitativo.

Cluster de fabricantes de software

La situación de partida

La producción de software en la Argentina es, en alguna medida, consecuencia de la perspectiva estratégica de científicos tales como Manuel Sadosky, José Babini y Rolando García de la Facultad de Ciencias Exactas (FCE) de la Universidad de Buenos Aires. Fueron ellos los que, en la década del '60, dieron un gran impulso a una importante creación colectiva (a la que se sumó un significativo grupo de jóvenes científicos): el Instituto de Cálculo. Este Instituto contó, al poco tiempo de su creación, con una computadora adquirida en el exterior y que era de avanzada para la época. A la decisión de crear el Instituto de Cálculo y a la de proveerle equipos se sumó, en la misma época, el tercer proyecto fundacional de la industria del software en Argentina: la creación, en 1962, de la carrera de computador científico. Esa carrera -la primera del país en esta área- tenía menor duración que las tradicionales licenciaturas y su objetivo era formar “auxiliares de científicos” y preparar personal para que las empresas -que ya comenzaban a instalar computadoras con fines administrativos- pudieran contar con personal que las opere.

El auge que rápidamente alcanzó la actividad, tanto en el área profesional como académica, se vio interrumpido en 1966 cuando, a raíz de un golpe de Estado y de la intervención a la Universidad, el personal del Instituto de Cálculo renuncia en su totalidad. El desarrollo universitario de la flamante disciplina se trasladó al interior del país y fue potenciado, probablemente, por la creación durante la década del '70 de nuevas universidades que, a su vez, crearon carreras de computación. En la década del '80, nuevamente por

iniciativa del Estado, comienza sus actividades la Escuela Superior Latinoamericana de Informática (ESLAI) y se crea una comisión nacional en el área cuyo objetivo fue establecer las bases para un plan nacional de informática y tecnología. El Estado se suma así a las fuerzas de mercado responsables del crecimiento del sector en el mundo, produciendo una combinación virtuosa que, lamentablemente, no operó con la fortaleza necesaria durante la década del '90. Sin embargo, la relevancia que ha adquirido el software en las dimensiones social, científica, económica y laboral y la expansión del mercado informático determinaron que las repercusiones positivas del proceso descrito se mantuviesen. Como consecuencia todas las universidades de la Provincia y varios de los institutos terciarios desarrollan actualmente carreras de informática.⁹⁴ El stock de capital humano que se generó como resultado de este proceso permitió la conformación de las primeras firmas del sector a mediados de la década del '80. La tasa de creación de empresas se incrementó en los '90, década en la que surgieron la gran mayoría de las empresas jóvenes que actúan hoy en el mercado. Se trata de firmas medianas y pequeñas, de capitales locales, que comparten su espacio de acción con algunas empresas de gran envergadura y capitales internacionales.

El proceso de desarrollo de la industria del software fue potenciado por la promulgación de la Ley 25.856/2003 que establecía que esa actividad debe considerarse como producción industrial a los efectos de la percepción de los beneficios impositivos, crediticios y de cualquier otro tipo que se fijen para la industria. A estas decisiones del gobierno nacional se sumaron las provincias y los municipios con ofrecimientos de desgravación impositiva, subsidios salariales, sistemas de becas para incrementar la matrícula y, en algunos casos, la provisión de edificios.

Lo expuesto, sumado a una situación cambiaria favorable, fue beneficioso para las firmas nacionales del sector. Sin embargo, esos beneficios resultaron en la práctica mayores para firmas globales tales como Motorola, Intel y EDS que se instalaron en Córdoba, lo que generó reclamos de las empresas nacionales al gobierno frente a una situación que, a criterio de las firmas, afectaba el desarrollo de las empresas de capital nacional ya que producía una migración de mano de obra altamente calificada hacia las firmas internacionales. Pese a esa limitación y a las dificultades para las empresas locales de acceder a créditos a tasas similares a las de las firmas internacionales, Córdoba cuenta actualmente con una industria del software de capital nacional integrada por más de 100 firmas. Estas empresas elaboran productos propios, efectúan desarrollos "a medida", ofrecen servicios de factoría de software para terceros y, en algunos casos, producen bienes de capital a los que integran programas informáticos que ellos mismos desarrollan. Desde el punto de vista de las exportaciones el sector participaba, en el año 2008, en un elevado porcen-

94 Las instituciones de educación superior que imparten formación específica para la industria electrónica e informática son: Universidad Nacional de Córdoba (UNC); Universidad Tecnológica Nacional (UTN-CBA); Universidad Católica de Córdoba (UCC); Universidad Blas Pascal (UBP); Universidad Empresarial Siglo 21 (UES21); Instituto Universitario Aeronáutico (IUA); Colegio Universitario IES; Universidad Nacional de Villa María (UNVM), Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC) y Universidad Tecnológica de San Francisco (UTN-SF).

taje del total de Argentina en esta área, lo que está asociado a un rápido crecimiento y una fuerte generación de empleo (tal como se señaló respecto de las firmas de electrónica). Un lugar destacado en estos logros debe atribuirse al Cluster Córdoba Technology (CCT), entidad sectorial que fue creada por 10 empresas en el año 2001 y que hoy cuenta con un centenar de firmas como socias (Cuadro 6.4).

Cuadro 6.4

El Cluster Córdoba Technology: institucionalidad y visión

El acta de creación del “Cluster Córdoba Technology” estableció compromisos que evidenciaban una madurez mayor que la de otros sectores en lo que hace a las demandas de una economía globalizada. Entre esos compromisos están tres aspectos fundamentales para el desarrollo de un cluster: fomentar una cultura de asociatividad y cooperación, sumar a otros actores públicos y privados y asumir un fuerte compromiso con la innovación y la calidad.

Sobre esa base se decide analizar la conformación de una instancia orgánica de funcionamiento del cluster en la que se prevé adoptar el consenso como forma predominante para la toma de decisiones, realizar la difusión permanente de sus actividades, socializar información que promueva una comprensión compartida sobre la competitividad del sector y generar las condiciones para aprovechar oportunidades de negocios conjuntos.

El rol del territorio también tiene un lugar incipiente en la reflexión de este grupo de empresas ya que se identifica como premisa para el crecimiento sectorial la generación de condiciones que motiven a nuevas firmas nacionales y extranjeras a instalarse localmente, lo que permitiría no sólo la incorporación de Córdoba en el mapa mundial de la tecnología de la información sino la generación de una identidad de origen caracterizada por el concepto de calidad certificada.

Desde el punto de vista del Programa, la fortaleza de trabajar con este cluster estaba dada por la existencia de un grupo de empresas con una claridad estratégica poco común en la comunidad empresaria argentina. La debilidad, el reducido porcentaje de firmas del sector que suscribían el documento fundacional del CCT.

Esa reducida participación no afectaba, sin embargo, el hecho de que existiese un cluster en el sentido con el que se lo ha definido en el segundo capítulo. Dicho cluster se beneficiaba, desde el año 2001, de una paridad cambiaria favorable, lo que influía en un crecimiento sostenido que, parcialmente, era de naturaleza coyuntural. La madurez del cluster se traducía en la existencia de demandas concretas de acciones colectivas que - pese a no formar parte de un plan estratégico global - posibilitaban una rápida utilización de los recursos asignados por el Programa en áreas centrales para el incremento de la com-

petitividad. Esos recursos permitían acelerar inversiones prioritarias pero que se debían programar, por razones financieras, para el mediano plazo. El hecho de anticiparlas y de obtener economías de escala en las inversiones constituyó, en un sector sometido a la competencia global, un factor significativo de incremento de la competitividad.

Acciones colectivas orientadas a incrementar el capital social

El análisis detallado de la evolución del capital social en este sector es, tal como en el caso de los fabricantes de hardware, el tema específico del décimo capítulo. En esta sección sólo se describirán algunas de las acciones que se realizaron con el objetivo de incrementar la cantidad de actores involucrados y aumentar la confianza entre los mismos. Dichas acciones se realizaron en el marco del CCT que contaba, al inicio del Programa, con poco más de 20 asociados. El objetivo de las actividades era, al igual que en caso del hardware, incrementar el capital social por reiteración de interacciones que promoviesen la confianza entre los actores. Se esperaba que esa reiteración produjese un incremento del capital social, la generación de una nueva perspectiva sobre el valor de las alianzas, y el surgimiento de formas de convivencia que permitiesen cooperar sin dejar de competir y produjesen una reducción de los costos de transacción asociados a la acción colectiva. Se trataba además y tal como en el caso anterior, de contribuir a la movilización de las empresas detrás de visiones colectivas para el sector. Entre las acciones definidas por el comité técnico estaban: i) viajes de grupos de empresas al exterior para analizar, de manera conjunta, la posibilidad de ampliar mercados; ii) participación conjunta de un grupo de empresas en ferias sectoriales; iii) preparación de propuestas técnicas, legales, económicas, arancelarias e impositivas para la reglamentación de la ley nacional de promoción de la industria del software (el estudio incluyó el análisis de la importancia de Córdoba como destino de inversiones para el sector); iv) diseño e impresión de folletos institucionales que incrementen el capital simbólico sectorial; v) organización de un taller de planificación estratégica e integración sectorial (en conjunto con el sector de hardware).

La participación de 33 empresas en las 24 actividades que, en total, desarrolló el cluster habría permitido generar la confianza necesaria para lograr los resultados concretos que se detallan en las secciones siguientes.

Acciones colectivas en el área de la tecnología

Los empresarios del cluster del software identificaron como tema central para el desarrollo competitivo de sus firmas la mejora de la eficacia y la eficiencia de la actividad. A fin de lograr ese objetivo se requería reducir costos, mejorar plazos de entrega, aumentar la productividad, mejorar la calidad, lograr la satisfacción de los clientes y maximizar la tasa de retorno de la inversión. La forma de lograrlo era implantar procesos de gestión y desarrollo de proyectos de producción de software. Para certificar el nivel de maduración de estos procesos se conformó un grupo de 10 firmas que deseaba trabajar de manera asociativa en esta actividad. Los pasos a dar incluían identificar el nivel de madurez de los procesos en cada empresa y realizar las acciones formativas y los cambios que fuesen necesarios para elevar ese nivel. El estándar a aplicar era el CMMI® (Capability Maturity

Model Integration) del Instituto de Ingeniería del Software (SEI) de la Universidad Carnegie Mellon. Se requería, ante todo, sensibilizar al personal de las empresas mediante cursos de introducción al CMMI®, capacitarlos en la metodología de evaluación de madurez (SCAMPI) y contratar las evaluaciones formales para la acreditación de madurez de las empresas (lo que se hizo mediante licitación internacional a la que se invitó a participar a todas las empresas acreditadas por el SEI como evaluadores).⁹⁵

Las reducciones de costo que, por economía de escala, se obtuvieron al realizar la actividad de certificación de manera asociativa fueron muy significativas (lo que, tal como se analiza en el capítulo 8, se tradujo en una elevada tasa de retorno de la inversión). Como resultado de esta actividad el CCT contaba, al finalizar el Programa, con 11 empresas certificadas, una de ellas en el máximo nivel (CMMI 5).

Acciones colectivas en el área de la gestión comercial

En este ámbito el Programa apoyó dos acciones. La primera fue la contratación de una consultoría comercial para un grupo asociativo de empresas con el objetivo de detectar posibilidades de negocios en el mercado nacional e internacional y obtener contratos de trabajo. La segunda fue la contratación de un gerente comercial para un grupo asociativo de empresas.

En ambos casos, los pagos incluyeron un monto básico y un premio por resultados. La utilización de esta estrategia, común en las empresas pero inusual en proyectos de desarrollo, demostró ser una buena herramienta para garantizar el cumplimiento de las metas planteadas (tanto en este cluster como en los restantes). Debe señalarse, sin embargo, que pese a que se obtuvieron resultados positivos los mismos habrían sido capturados, en el caso particular de uno de los negocios concretados, por una de las firmas que integraban el grupo asociativo. Esta acción de “captura” podría haber influido en la pérdida de cohesión del grupo de 10 firmas que participaba del emprendimiento conjunto.

Actividades que generaron bienes “cuasi públicos”

Durante la ejecución del Programa se aprobó la ley 25.992/2004 por la que se creó un régimen de promoción de la Industria del Software.⁹⁶ Como consecuencia de una deman-

95 Los pasos que se siguieron para lograr la certificación de las firmas incluyeron: i) la definición del proceso de desarrollo en cada empresa por la propia firma y un consultor contratado por el Programa; ii) la asesoría para la administración de proyectos de mejora en cada empresa; iii) la capacitación en el proceso de desarrollo; iv) la asesoría en adecuación de procesos de cada empresa; v) la implementación del proyecto piloto; vi) la obtención de registros para una evaluación previa de cada firma (“pre assessment”); vii) el acompañamiento en el “pre assessment”; viii) el asesoramiento para la ejecución de acciones correctivas para el “assessment” formal; ix) la acreditación de madurez de cada empresa.

96 Esta ley incluye, entre los incentivos para el sector, la creación de un fondo (FONSOFT) que financia: i) proyectos de investigación y desarrollo relacionados con la creación, diseño, producción e implementación y puesta a punto de los sistemas de software; ii) programas de nivel terciario o superior

da específica del CCT se financió parcialmente la preparación de propuestas técnicas, legales, económicas, arancelarias e impositivas para la reglamentación de dicha ley. Los beneficios obtenidos abarcan a todo el sector (y no sólo a las firmas que cofinanciaron la inversión).

Otro problema que identificó el cluster como central era, según se anticipó, la escasez de recursos humanos formados de acuerdo a la demanda de las firmas. El problema estaba dado por un sistema de formación tradicional que no alcanzaba, ni alcanzaría en el corto o mediano plazo, a suministrar al mercado de trabajo la cantidad de personas con los perfiles profesionales requeridos. Eran necesarias, en consecuencia, acciones en dos niveles. Por una parte implementar un nuevo modelo educativo que proveyese, en el mediano plazo, la mano de obra que el sector necesitaba. Por la otra, resolver una situación de déficit de mano de obra en el más corto plazo posible (sin perder de vista, simultáneamente, la visión de mediano y largo plazo).

Para contribuir a solucionar el problema de corto plazo el camino más eficaz era utilizar el modelo de formación basado en competencias. La implementación de ese modelo requirió de un análisis funcional⁹⁷ que permitió la construcción del “mapa funcional” del sector.⁹⁸ Sobre esa base se realizaron las siguientes tareas: i) definición de los perfiles de competencias de 10 ocupaciones clave (incluyendo los criterios y evidencias que permiten evaluar el desempeño); ii) definición de los instrumentos para la evaluación y posterior certificación de las competencias; iii) preparación de los términos de referencia para la selección de los evaluadores de competencias y los instructivos de la tarea; iv) definición de los diseños curriculares a ser usados en la formación del personal de acuerdo a cada norma (incluidos los pliegos para la selección de capacitadores, manual de formación e instructivos). A este conjunto de acciones colectivas se las agrupó en el marco de un Programa de Formación por Competencias (PROFOCO) (Cuadro 6.5).

Tal como muestra el Cuadro 6.5, en esta actividad también se manifestaron dificultades vinculadas con la escasa participación de las firmas. Quienes no pertenecen al “grupo tractor” (empresarios que motorizan las iniciativas asociativas) no están informados acerca de las intervenciones que los favorecen y, en consecuencia, son más reticentes a participar. Una rápida indagación permitió constatar que esa falta de información no era un problema de los emisores sino de la falta de tiempo de los receptores para informarse.

Pese a los inconvenientes reseñados, el resultado de este proceso fue muy satisfactorio ya que permitió contar, con normas de competencias para roles ocupacionales con fuerte demanda. Sobre la base de las mismas se construyeron, en coordinación con la sede Córdoba de la Universidad Tecnológica Nacional, los documentos curriculares.

para la capacitación de recursos humanos; iii) programas para la mejora en la calidad de los procesos de creación, diseño, desarrollo y producción de software; iv) programas de asistencia para la constitución de nuevos emprendimientos.

97 Identificación de las competencias laborales inherentes a una función productiva.

98 Representación gráfica del análisis funcional.

Cuadro 6.5

Construyendo las normas de competencia

El trabajo de recolección de información para poner en marcha el PROFOCO incluía tres etapas: i) sensibilización de los actores en las características del proceso; ii) realización de las acciones requeridas para el análisis funcional (entrevistas para normalizar los roles clave); iii) reuniones de validación de productos.

Para realizar el relevamiento se había previsto operar con técnicas de muestreo intencional (identificar empresas típicas del sector que representen los diferentes tamaños y las potenciales áreas de especialización). En el trabajo de campo se indagó a las empresas de la muestra hasta satisfacer el criterio de saturación (que establece que la indagación puede cesar cuando entrevistados adicionales no agregan nada nuevo en sus respuestas a las preguntas que se formulan referidas a un dado rol). En ese trabajo se tropezó con las siguientes dificultades (asociadas al tamaño de las firmas): i) no todas las empresas tenían todos los roles considerados críticos para la industria en el momento del relevamiento; ii) en las firmas más pequeñas el referente es el mismo para todos los roles (lo que reduce significativamente la probabilidad de que sea un especialista en varios de ellos por lo que sus respuestas pierden validez); iii) un porcentaje significativo de firmas no designó un representante para las reuniones de validación; iv) problemas de agenda de los entrevistados obligaban a reprogramar reiteradamente las entrevistas; v) la presión que le generan los problemas diarios a los integrantes de firmas pequeñas limita su posibilidad de seguir las discusiones que se realizan por correo electrónico. Las dificultades expuestas se vieron compensadas por el hecho de que algunas firmas realizaron un importante esfuerzo que permitió garantizar un piso de cuatro entrevistas, en diferentes empresas y por cada rol, lo que permitió lograr una razonable aproximación a una normalización sectorial. La validación de esas normas tropezó también con dificultades asociadas al tamaño de las empresas y que estuvieron dadas por el hecho de que los informantes designados por algunas de las firmas no pudieron asistir a todas las reuniones que se convocaron con la continuidad deseable. Este hecho determinó que sólo se pudiesen validar mediante entrevistas y reuniones formales los siguientes productos: mapa funcional del sector; mapas funcionales de los diez roles y normas de los cuatro primeros roles. Las normas de los otros roles fueron validadas de manera informal a través de entrevistas con no menos de tres gerentes de empresas.

El hecho de disponer de esas normas facilitó además las gestiones que realizó el CCT para intentar, exitosamente, que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) y el gobierno de la Provincia de Córdoba aceptaran financiar los cursos a ser desarrollados por el PROFOCO. El porcentaje mayor del financiamiento provenía del MTEySS, repartición para la cual la reducción de la tasa de desempleo

constituía el problema central a atender. La ADEC integraba, como parte de las acciones destinadas a dotar de sostenibilidad a lo realizado por el Programa, la alianza que supervisaba la ejecución. Esa alianza estaba integrada además por el Estado Nacional y Provincial, el CCT, el sindicato sectorial y la Universidad Tecnológica Nacional. La meta del PROFOCO fue entrenar 1200 personas en competencias requeridas por el sector⁹⁹ (Cuadro 6.6).

Cuadro 6.6
Dificultades operativas de alianzas virtuosas

El PROFOCO, que el Programa había ayudado a crear, fue según se podría deducir de lo expuesto en este capítulo, un caso de alianza público privada para el desarrollo económico y social. La estrategia de una formación relativamente breve en competencias para las que existía demanda empresaria pretendía realizar una transición controlada entre la situación de crisis por falta de recursos humanos y la implementación de una política educativa que brindase las respuestas de fondo que el sector necesitaba.

A los quince meses de formalizada la mesa de concertación de la alianza público privada que debía supervisar la ejecución del proyecto se habían logrado 4.430 personas inscriptas de las cuales 1.950 completaron sus historias laborales y 1.692 fueron evaluadas. Dado que la inscripción estaba abierta de manera continua las posibilidades de llegar a la meta cuantitativa eran elevadas. Los costos por participante formado eran comparativamente reducidos.

El PROFOCO tropezó, sin embargo, con dificultades de diversa naturaleza que le impidieron alcanzar sus metas cuantitativas en lo que hace a personas formadas. Una de las mayores dificultades estuvo dada por la imposibilidad de lograr la sincronización temporal de transferencias de fondos provenientes de distintos organismos lo que incidió en una demora en el inicio de los cursos. A ello se sumó una importante “captura” de los recursos humanos seleccionados antes de completar su formación (se estima que la tasa de inserción laboral ha sido significativamente mayor que la de personas egresadas: las empresas completaron la formación mediante el entrenamiento en el puesto de trabajo). Se sumó también un cambio en la estrategia del principal proveedor de los fondos, asociada con cambios de funcionarios, que determinaba menor interés por el Programa.

⁹⁹ Las áreas en las que existió demanda de personal fueron Programador Java, Programador C++, Programador de base de datos, Administrador de base de datos, Gestor de proyectos informáticos, Programador J2EE, Programador.net, Programador SQL, Programador Pro C, Especialista en testing, Analista de procesos, Analista funcional y Formación de Formadores.

Fortalecimiento institucional

A fin de fortalecer institucionalmente al CCT, el Programa subsidió la contratación del Director Ejecutivo de la entidad. El contrato incluyó, como era habitual para todos los clusters, una cláusula de premios por resultados que contribuyó a garantizar que las metas fuesen alcanzadas. Entre dichos resultados estaba el obtener los fondos para la implementación del PROFOCO, lo que fue logrado.

En resumen, la producción de software se inicia en la Argentina en los '60 y está asociada a la creación, por varios científicos, de un Centro de Cálculo y de la carrera de "computador". Razones políticas trasladaron, por un largo período, el peso del desarrollo sectorial al interior del país. El resultado se refleja, en el caso de Córdoba, en carreras de informática en nueve universidades, cuyos egresados posibilitaron el nacimiento de la industria local. En las dos últimas décadas el sector se vio potenciado por leyes nacionales y por desgravaciones impositivas, subsidios salariales y sistemas de becas para incrementar la matrícula de los cursos de formación. La actividad del sector creció en Córdoba al amparo de estos beneficios y de una situación cambiaria favorable. Fue central en ese crecimiento la decisión de un grupo de empresas de generar el "Cluster Córdoba Technology" (CCT), con el que se articuló la ejecución del Programa. Las empresas integrantes del CCT tenían demandas concretas de acciones colectivas que habilitaban al sector para una rápida utilización de recursos en actividades orientadas a la captura de mercados, preparación de propuestas para la reglamentación de leyes y, fundamentalmente, la reducción de costos, el aumento de productividad, la mejora de calidad, el logro de satisfacción de clientes y la maximización del retorno de la inversión. Similar prioridad tenía la formación de los recursos humanos demandados por las firmas del sector. Para incrementar la eficacia y la eficiencia, se solicitó al Programa que subsidiase la aplicación de las normas CMMI que permiten acreditar la madurez de los procesos de una organización. Para atender el problema de los recursos humanos se requirió el apoyo a la implementación del modelo de formación basado en competencias. Entre las acciones comerciales de carácter asociativo realizadas por este sector se puede señalar por su importancia a la contratación, con premios por resultados, de una consultoría comercial y de un gerente de ventas para un grupo asociativo de empresas. Se generaron también acciones de fortalecimiento institucional.

Cluster de la madera

La situación de partida

En el cluster de la madera se incluyó al sector de muebles y aberturas, a los diseñadores especializados en muebles y equipamiento y al sector foresto industrial.

Al inicio del Programa, la Provincia de Córdoba representaba un 10% de la producción nacional de muebles con una cantidad estimada de 230 firmas, U\$50.000.000 de facturación anual y más de un millar de personas empleadas. Esa cantidad de firmas equivalía a poco más del 2% del total de establecimientos manufactureros de la Provincia, producía el 1,8% del valor agregado manufacturero y empleaba cerca del 1,6% de los ocupados por la industria local (Mazzonis et al, 2002).

Existían fábricas de muebles y aberturas en las ciudades de Córdoba, San Francisco y Río Cuarto y en otras localidades del Departamento Río Segundo (tales como Colazo o Villa del Rosario), situadas en un radio de 100 km. de la ciudad de Córdoba. Las empresas localizadas en esta última zona conformaban un pequeño polo exportador con un nivel de facturación y empleo relativamente más alto que el resto. Pese a la existencia de ese polo sólo el 3% de las empresas del sector exportaban (Mazzonis et al, 2002).

Durante la etapa de diagnóstico del Programa el sector enfrentaba la recesión asociada a la crisis nacional del año 2002, a la que se sumaba la presencia de productos sustitutos en plástico y metal y una fuerte competencia brasileña. Esas circunstancias afectaban en mayor medida a las ventas de muebles de serie, destinados al público general, y en menor medida a la de los muebles de estilo que se colocaban en los segmentos de mayores ingresos. Como salida frente a la caída de las ventas se proponía el ingreso al mercado de Buenos Aires, a mercados regionales y a Estados Unidos.

Las actividades de las firmas abarcaban casi todos los eslabones de la cadena de valor. No se había desarrollado la especialización ni la entrega de partes a terceros.

La misión que realizó el diagnóstico identificó como debilidad de un número significativo de las firmas fabricantes de muebles la carencia de definiciones básicas en lo que hace a la orientación del negocio “hacia qué segmento del mercado dirigirse, el tipo de producto, las características del producto” (Mazzonis et al, 2002). Algunos fabricantes de muebles manifestaron tener vocación por una decena o más de acciones colectivas.

Pese a que un porcentaje significativo de los empresarios entrevistados en la etapa de diagnóstico manifestó que “es difícil la unión de las empresas en esta industria, puesto que se trata de una rama muy informal (...) con dueños polifuncionales que no están acostumbrados a la profesionalización de funciones” (Mazzonis et al, 2002), se registraban algunas experiencias asociativas.¹⁰⁰ Se destacaba, entre esas experiencias, la conformación en 1944 de una cámara sectorial que, en la última parte del siglo pasado, había incorporado acciones colectivas orientadas a mejorar la inserción comercial tales como la organización, entre 1979 y 1998, de 8 Ferias de la Industria de la Madera, Maquinarias y Afines (FERIMA), en 1997 de una Feria de Carpintería para Pequeñas Empresas y entre

100 Al igual que lo que ocurrió con otras entidades que se desarrollaron durante el auge del modelo de sustitución de importaciones, los dos principales problemas que seguramente se atendieron durante los primeros lustros de vida de la entidad fueron el manejo de las negociaciones salariales con los trabajadores y el de la orientación de las políticas públicas vinculadas a la producción.

1998 y 2000 de 2 Ferias de Proveedores de la Industria de la Madera, Maquinaria, Insumos y Accesorios (FERIMAQ).

En segundo lugar, se encontró un grupo reducido de empresas que formaban parte de la Cámara, que habían conformado un grupo asociativo al que denominaron “cluster” y tenían como objetivo posicionarse en el mercado con una oferta integral de productos y servicios. Este grupo, cuya orientación era claramente comercial, trató de incluir a productores de aberturas, proveedores de mármol y similares.

En el diagnóstico no fue factible analizar en detalle a un grupo muy activo de productores foresto industriales, que utilizan como fuente de provisión de materia prima los bosques de pino implantados en un valle situado a poco más de una hora de la ciudad de Córdoba. Ese grupo realiza casi exclusivamente la primera transformación (aserrado y sus derivados) de madera de pino. Los troncos y tablones resultantes se utilizan en la construcción, la producción de muebles económicos y la fabricación de algunos subproductos del aserrado. Este grupo de empresas, que estaba integrado de manera muy limitada con el de muebles y aberturas (su clientela pertenecía, mayoritariamente, al sector de la construcción), se incorporó al Programa durante la ejecución.

Acciones colectivas orientadas a incrementar el capital social

El Programa encaró la realización de acciones colectivas tendientes a incrementar el capital social entre los fabricantes de muebles y otros productos de madera. No se lograron buenos resultados pese a que durante el diagnóstico los empresarios de este sector habían identificado, según se indicó, áreas de interés para la realización de acciones colectivas. También se promovieron acciones colectivas con el grupo de productores foresto industriales que estaban agrupados, desde la perspectiva institucional, como una subcomisión de la Cámara de la Madera. Los resultados del Programa en lo que hace al incremento de capital social fueron significativamente mejores con este segundo grupo.

Una hipótesis acerca de las razones que explicarían la diferencia de resultados ha sido sugerida por una investigación realizada desde la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Córdoba. La misma se centró en el estudio de la significación del concepto de asociatividad para los empresarios de cada uno de los sectores en su vínculo con factores tales como la participación en el Programa y el balance que efectuaban acerca de las fortalezas y debilidades del mismo (De Simone y Ojeda Díaz, 2008). Para analizar esas significaciones la investigación utilizó la teoría de las representaciones sociales (Cuadro 6.7) y la técnica de análisis del discurso.

Los resultados de la investigación muestran diferentes interpretaciones respecto de la idea de asociatividad y de la propuesta del Programa entre los empresarios de ambos sectores. Entre los fabricantes de muebles se encontró que, pese a que realizaron diversas actividades asociativas, no pudieron concebir la propuesta del Programa como una oportunidad para incrementar su competitividad y no lograron concretar un proyecto asociativo sectorial. Este hecho podría ser atribuido a que dichos empresarios “no pu-

dieron construir una concepción o representación conjunta que conduzca el actuar y que los cohesionase como grupo” (De Simone y Ojeda Díaz, 2008). La dificultad habría residido en que, pese a los esfuerzos realizados por el coordinador, los empresarios no pudieron modificar una concepción que relacionaba el concepto de asociatividad a una sociedad anónima, una sociedad de responsabilidad limitada o alguna otra forma jurídica de aplicación. Si bien los empresarios entrevistados para el estudio “pudieron puntualizar varias razones para encauzar un actuar asociativo (...) tales razones no derivan en la determinación y reconocimiento” de la necesidad de encararlo (De Simone y Ojeda Díaz, 2008). Esta situación se presentaría debido, entre otras razones, a la dificultad para incorporar el cambio de paradigma asociado a la coo-petencia.

Entre los productores foresto industriales, por el contrario, las significaciones atribuidas al Programa “evidencian la necesidad y la demanda de un actuar en conjunto”. Se constató también “un actuar comprometido, activo, constante e interesado en el Programa, en la construcción de un proyecto asociativo interorganizacional así como el compromiso en la realización de las tareas y el sentimiento de pertenencia al grupo constituido”. Predominaba, en consecuencia “la percepción del Programa como oportunidad y como herramienta que posibilita encarar distintas problemáticas de manera conjunta”. Esa percepción sería la que habría conducido a la realización de actividades asociativas, lo que unido a la motivación por participar en la propuesta determinó “una actitud de aceptación, predisposición al cambio y compromiso hacia la propuesta del Programa de construir un proyecto conjunto y de generar planes y acciones coherentes con el mismo” (De Simone y Ojeda Díaz, 2008).

Las diferencias de significaciones atribuidas a la asociatividad y al Programa serían, de acuerdo a esta indagación, una de las razones por las que los productores foresto industriales aprovecharon el apoyo del Programa para realizar actividades asociativas mientras que entre los fabricantes de muebles haya sido muy difícil obtener un resultado similar. Llama la atención este hecho ya que, formalmente, los empresarios del mueble habían adoptado como elemento simbólico de una vocación de trabajo diferente, la denominación “cluster de la madera”, nombre que, en la práctica, tuvo una vida muy corta. Existía claramente una disociación entre el interés por utilizar un nombre “de moda” y una vocación asociativa.

Es importante señalar como elemento complementario al análisis anterior que las empresas de ambos sectores han recorrido trayectos muy diferentes. En el caso de los fabricantes de muebles, se trata de firmas familiares en las cuales buena parte de los fundadores fueron personas del oficio, que han impreso a sus empresas la impronta de realización personal que se analizó en el cuarto capítulo. Esa impronta podría ser la responsable de la generación de una cultura empresaria poco favorable a la incorporación de nuevos paradigmas y, en consecuencia, a cambios que era dable esperar introdujesen segundas generaciones. La coo-petencia era claramente inviable en este sector, en el que existía un bajo nivel de confianza entre sus integrantes. “Este nivel de desconfianza, enraizado en valores y creencias (...) unido a débiles lazos de conocimiento entre las partes, arroja luces que permiten entender por qué el actuar asociativo (...) apenas ha avanzado en

los hechos, aún cuando al sector se le presentan actualmente desafíos de gran magnitud. Hasta hoy, el contexto globalizado y el clima competitivo cada vez más intenso, más que motores para la integración en un actuar conjunto entre los miembros del subgrupo de muebles y aberturas, han despertado y/o agudizado la desconfianza en las relaciones entre competidores” (De Simone y Ojeda Díaz, 2008).

Un elemento complementario para interpretar lo expuesto es la desconfianza hacia los aportes que entes estatales (o alianzas público privadas como ADEC) pueden hacer para incrementar la competitividad de las empresas. En este caso, esa desconfianza se veía potenciada por la certeza de que el manejo de la macroeconomía conducía, como efectivamente ocurrió, a una nueva crisis similar a las de carácter recurrente que se describieron en el primer capítulo. Frente a esa expectativa la reacción era “hacer caja”, es decir, realizar rápidamente la mercadería producida y orientar las utilidades hacia el ahorro personal (lo que permitiría atravesar indemne un futuro bache de demanda). No es de extrañar, en consecuencia, que el término “hacer caja” se hubiese constituido, durante la ejecución del Programa, en un sinónimo de la única estrategia posible para un número significativo de firmas de diversos sectores.

Entre los productores foresto industriales, las empresas son de creación más reciente por lo que el impacto de lo expuesto precedentemente fue menor. Dicha creación se realizó, en muchos casos, al amparo de una desgravación impositiva para la implantación de bosques, que implicó una visión estratégica de mediano plazo por parte del Estado y de los inversores. La carencia de ataduras a culturas del pasado y una estrategia diferente de aprendizaje podrían haber incidido en la diferencia de significaciones atribuidas al Programa. Este hecho constituye, seguramente, una explicación de la decisión de estos productores de adquirir una identidad y capacidad competitiva cuya importancia estará dada por la representatividad económica y social que adquieran.

Acciones colectivas en el área de la tecnología

Entre las actividades realizadas con mayor impacto del cluster de fabricantes de muebles se destaca un posgrado en diseño (DIMU), de naturaleza anual, que fue ejecutado por la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba. El Programa realizó dos importantes aportes al DIMU: financió los cursos y propuso una metodología de intervención que respondía a demandas concretas de diseño provenientes de los segmentos de mercado atendidos por las empresas. Esa metodología incluía un compromiso de las firmas de analizar, desde su sector técnico, la viabilidad productiva de los diseños (el tutor tecnológico que aportaría cada empresa debía asesorar acerca de esa viabilidad y, si fuese necesario, sugerir cambios para lograrla). Incluía también la obligación por parte de la empresa que actuaba como tutora de un grupo de estudiantes de construir el prototipo. Como contrapartida, la firma tutora tenía derecho a la participación sin cargo de un integrante de su equipo técnico en el curso. Se trataba de un profundo cambio de paradigma para la Universidad que, de trabajar sobre la base de la oferta que podían hacer sus profesores, pasaba a trabajar sobre la base de la demanda y desarrollaba las actividades prácticas de los cursos en activa cooperación con la misma.

Cuadro 6.7 Representaciones sociales

La teoría de las representaciones sociales brinda herramienta conceptual para analizar diferentes interpretaciones que los sujetos realizan del mundo que los rodea. Esas interpretaciones constituyen conocimiento que cambia según el marco de referencia en el que se sitúen quienes analizan un determinado hecho y conduce a una comprensión de la realidad que es diferente para distintos grupos. Las respectivas representaciones sociales son coherentes, consistentes, satisfactorias y de adecuado nivel explicativo para quienes las han incorporado. Por lo tanto las personas se resisten a ponerlas a prueba o a realizar un nuevo análisis de las mismas.

Algo similar ocurre con la incorporación de ideas provenientes de nuevos paradigmas científicos. La modificación -tanto en el campo de la realidad cotidiana como en el de las concepciones científicas- es una tarea que demanda tiempo y esfuerzo y en la que el éxito formal (las personas enuncian “correctamente” la interpretación de la realidad que tiene mayor consenso en el ámbito científico) puede no reflejarse en el accionar de las personas. Un ejemplo simple es el uso simultáneo de dos modelos para interpretar el pasaje del día a la noche. Uno de estos modelos es el heliocéntrico que se enseña en la escuela primaria en el que sobre la base de un sistema de referencia situado en el sol, se describe a dicho pasaje como consecuencia de la rotación diaria de la tierra alrededor de su eje (el modelo data de 1543). El otro modelo es el geocéntrico, que se utiliza en la vida cotidiana y para el cual, al analizar el fenómeno utilizando un sistema de referencia situado en la tierra, se interpreta que el sol o la Luna se mueven alrededor de la misma. Frases como “salió el Sol” o “salió la Luna” muestran que en quinientos años de historia no se ha logrado que se traslade al lenguaje cotidiano el paradigma que resulta más útil a los científicos por la simplicidad que brinda al análisis del movimiento de los planetas. El conocimiento, tal como lo presentan los científicos, y la reconstrucción de la realidad que realizan los actores, son diferentes.

La complejidad del problema se incrementa en el caso de las representaciones sociales ya que las dimensiones de análisis a considerar para comprenderlas deben incluir una diversidad de factores (entre las que se puede mencionar el contexto en la que se gestó, sus vías de comunicación y la utilidad para la vida cotidiana). Desde el punto de vista del Programa, frente a una convocatoria idéntica podría existir una motivación diferente de cada grupo según la interpretación de la realidad que, por la vía del lenguaje cotidiano, realicen los distintos actores participantes. Las ventajas de la “cooperencia” que promueven los ejecutores se contraponen, como se muestra en esta sección, con la interpretación que realizan algunos grupos o sectores empresarios que la consideran, implícita o explícitamente, una estrategia “antinatural”.

Mientras duró el Programa participaron en este postgrado alrededor de 120 diseñadores, que pertenecían a 35 firmas o que se incorporaban en carácter de profesionales independientes. Entre los logros de esta actividad, además de la construcción de prototipos de los diseños por parte de las empresas participantes y la producción en serie de algunos de los mismos, se encuentran la exhibición anual de los productos diseñados y fabricados en el marco del curso y la edición de un conjunto de libros cuyo financiamiento, inicialmente subsidiado por el Programa, fue finalmente asumido por una empresa privada.

El DIMU generó importantes externalidades ya que a partir de esa experiencia comenzaron a desarrollarse programas similares en otros sectores (textiles, calzado, maquinaria agrícola, plásticos). La suma de estas experiencias contribuyó a posicionar a Córdoba como un referente nacional en diseño (es decir en un aspecto de la innovación).

Es interesante señalar que el DIMU, una de las acciones colectivas de mayor impacto del Programa - y de mayor relevancia desde la perspectiva de la innovación como factor de competitividad - fue iniciativa de un sector en el que se realizaron pocas actividades y en el que aquellas que se ejecutaron tuvieron impacto reducido o nulo.

El éxito verificado en esta actividad puede atribuirse a cuatro factores. En primer lugar, la existencia de dos ámbitos de la Facultad sede del posgrado en los que el diseño ocupa un lugar central: la carrera de diseño industrial y la cátedra de equipamiento en la carrera de arquitectura. En segundo lugar, la existencia de un docente que era también empresario del sector del mueble. En tercer lugar, el hecho que varios de los docentes de la cátedra trabajaban profesionalmente en diseño. En cuarto lugar, la actividad constituía para los empresarios una acción colectiva en la cual la cooperación era reducida y cuyos resultados eran susceptibles de apropiación individual por parte de las firmas. Se trató en suma de una actividad en la que la cooperación entre las empresas estaba acotada a participar en los cursos cumpliendo el rol que

“Era un objetivo prioritario para nuestro programa establecer un vínculo directo para con el mundo empresario, por cuanto la producción aporta una información a la formación académica indispensable para poder resolver el tema de los profesionales con absoluta adecuación al medio al que pertenecen.”

Autoridad de la Facultad de
Arquitectura, Urbanismo y Diseño.
Universidad Nacional de Córdoba

“El impacto que produjo fue muy positivo, tan positivo que generó otros requerimientos desde otras áreas industriales que... quisieron repetir la experiencia. Y así esto se amplió hacia el mundo de la moda, se ha ampliado hacia el mundo del calzado que está por comenzar ... y también hay otros sectores como el del plástico o el de la fabricación de máquinas agrícolas, que son áreas de mucha complejidad, pero en la que también tienen cabida los diseñadores industriales.”

Autoridad de la Facultad de
Arquitectura, Urbanismo y Diseño.
Universidad Nacional de Córdoba

se les había asignado y en la que la captura de los resultados, en términos de incremento de competitividad asociada al mejor diseño podía ser incorporada de manera individual (sin que fuese necesario compartir información de carácter confidencial). Desde el punto de vista de la cultura asociativa, el diseño como estrategia de competitividad ha quedado instalado en la Ciudad a través de la Facultad (que garantiza su sostenibilidad). También ha quedado instalado en la Provincia, a través de una novedosa ley de promoción industrial - cuya autoridad de aplicación es el Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo - que incluye a la innovación y al diseño entre las acciones empresarias que otorgan mayores beneficios fiscales y a un fondo específico para iniciativas de diseño cuya autoridad de aplicación es el Ministerio de Ciencia y Tecnología Provincial.

En el caso de los productores foresto industriales se realizó un relevamiento de los recursos forestales y un estudio para la tipificación del pino de la región de Calamuchita que ha beneficiado a todas las firmas del sector. Se generó también un plan de tratamiento de residuos que debía contribuir a enfrentar el problema del rezago que queda en el bosque y que agrava los incendios forestales (un 20% de la superficie implantada se quemó en uno de los incendios). Como parte de ese plan se realizó una misión a Europa con el fin de promover la instalación de una fábrica de pellets sobre la base del aprovechamiento de los residuos (lo que, de concretarse, mejoraría la rentabilidad de las empresas y evitaría la propagación del fuego). Finalmente, se diseñó un programa territorial de calidad de origen para un amplio territorio maderero y turístico y se capacitaron 475 personas en temas tales como organización del trabajo, seguridad industrial, técnicas de afilado y secado, tratamiento de residuos forestales, manejo de madera de eucaliptos y utilización del pino en la industria de la construcción.

Acciones colectivas en el área de la gestión comercial

Las acciones colectivas en el área de la gestión comercial estuvieron destinadas a satisfacer requerimientos de grupos reducidos de empresas fabricantes de muebles, que percibían las ventajas de complementar sus actividades. Esas acciones incluyeron un detallado estudio del mercado chileno que condujo a la selección de un representante comercial para ese mercado. La iniciativa no tuvo continuidad (pese a que las firmas habían invertido, al igual que el Programa, cifras significativas).

Se apoyó también a firmas que podían complementar sus esfuerzos en el área de las grandes obras y el mercado hotelero y gastronómico. Los resultados fueron, en ambos casos, modestos.

Fortalecimiento institucional

El Programa contribuyó al fortalecimiento de la Cámara de la Madera mediante la contratación de un gerente para la misma. El cargo fue remunerado, como ha sido habitual en el Programa, con un honorario básico y premios por resultados (que incluían aspectos tales como la incorporación efectiva de nuevas empresas, la búsqueda de recursos para potenciar el desarrollo del sector y la organización de actividades societarias). El éxito

más importante de su accionar estuvo dado por la participación en el DIMU, por la organización de la primera Feria Internacional del Mueble Argentino (FIMAR) que se ha desarrollado durante los años 2008 y 2009 y por su propio fortalecimiento (Cuadro 6.8).

Cuadro 6.8

La Cámara de la Madera La construcción de una estrategia implícita

La Cámara de la Madera es una de las instituciones empresarias más antiguas de Córdoba. Ha modernizado en la última década su accionar mediante cuatro decisiones estratégicas de importancia: la profesionalización de la gestión interna, la reinstalación de la actividad ferial sectorial, la internacionalización y la asignación de un rol central de competitividad sectorial al diseño. Esas cuatro decisiones le han permitido ingresar en un camino de crecimiento que beneficia al sector. Dicho camino es diferente al previsto en el diseño del Programa pero ha surgido como una adecuada respuesta, a la luz de las características de las empresas del sector, frente a hechos emergentes. Es importante destacar que el éxito en estas acciones no ha estado dado por una definición estratégica ex ante sino por la puesta en juego de decisiones congruentes y de enfoques que son satisfactorios para los empresarios y que se pueden transformar, si se continúa en esa senda, en una estrategia implícita y exitosa.

En resumen, el Programa apoyó, en la práctica, a dos sectores: fabricantes de muebles y productores foresto industriales. Durante la ejecución, los fabricantes de muebles evidenciaron una reducida vocación por concretar las acciones colectivas que había identificado como necesarias en la etapa de diseño, mientras que los foresto industriales, que fueron incorporados tardíamente al Programa, pudieron generar diferentes actividades. Una indagación realizada en el marco de la Universidad Nacional de Córdoba sugirió que los empresarios del primer sector no pudieron modificar una concepción que relacionaba el concepto de asociatividad a la adopción de alguna forma societaria de naturaleza jurídica. Los productores foresto industriales la asimilaban, en cambio, a la cooepetencia. La diferencia de significaciones habría sido un factor determinante de la efectiva disposición para concretar acciones colectivas y podría tener su origen, a su vez, en diferencias entre las trayectorias de los empresarios. Pese a la limitada vocación para realizar acciones colectivas se pudo concretar, para los fabricantes de muebles, un postgrado en diseño de muebles (DIMU) de naturaleza anual. A esa actividad formativa se le realizaron dos aportes desde el Programa, el primero de naturaleza financiera y el segundo, más significativo, en el diseño de una metodología de intervención que respondiese a demandas concretas de las empresas.

Esa metodología incluía un compromiso de las firmas que efectuaban un requerimiento de diseño de analizar la viabilidad productiva de los mismos y de construir el respectivo prototipo (como contrapartida tenía derecho a la participación, sin cargo, en el curso). Entre los logros de esta actividad están la participación de más de 100 profesionales, la exhibición anual de los productos, la edición de un conjunto de libros, la generación de programas similares en los sectores textil, calzado, maquinaria agrícola y plásticos y, fundamentalmente, la sostenibilidad de la iniciativa. En el caso de los productores foresto industriales se realizó un relevamiento de los recursos forestales, un estudio de tipificación del pino que ha beneficiado a todas las firmas del grupo y un plan de tratamiento de residuos. Las acciones colectivas en el área de la gestión comercial estuvieron destinadas a satisfacer requerimientos de grupos reducidos de empresas fabricantes de muebles que percibían las ventajas de complementar sus actividades. Esas acciones incluyeron un detallado estudio del mercado chileno para muebles que condujo a la selección de un representante comercial para ese mercado. La iniciativa no tuvo continuidad (pese a que las firmas habían invertido, al igual que el Programa, cifras significativas). Se apoyó también a firmas que podían complementar sus esfuerzos en el área de las grandes obras y el mercado hotelero y gastronómico con resultados modestos. El Programa subsidió la contratación de un gerente para la Cámara (remunerado, como ha sido habitual en el Programa, con un honorario básico y premios por resultados) que contribuyó de manera significativa al fortalecimiento institucional de la entidad.

La ejecución en sectores rurales

Félix Mitnik
Cecilia Magnano

Los importantes problemas con los que hoy nos enfrentamos no pueden ser resueltos con el mismo nivel de pensamiento que teníamos cuando los creamos.

Albert Einstein

El hecho burdo, pero sólido, es éste: el crecimiento no aparece en todas partes a la vez, se manifiesta en puntos o polos de crecimiento con intensidades variables.

Francois Perroux

En este capítulo se describirá la estrategia de intervención del Programa en los tres sectores rurales que participaron del mismo: fruti hortícola (productores primarios de hierbas aromáticas y de frutas y hortalizas), olivícola (productores primarios y empresas industriales) y caprino (productores primarios). Los recuadros con textos en cursiva corresponden a testimonios de productores y actores clave.

El éxito de la estrategia se vio limitado, en estos sectores, por dificultades de acceso al crédito para bienes de capital o para capital de trabajo por parte de los productores.¹⁰¹ Si bien se apoyó en muchos casos la preparación de proyectos productivos agropecuarios y de las respectivas solicitudes de crédito, la rigidez de los sistemas crediticios en lo que respecta a adecuar los plazos de recupero del capital a los ciclos agronómicos y las exigencias de garantías reales por préstamos pequeños hizo tropezar esos intentos. Lo expuesto conduce a reflexionar acerca de la necesidad de que los programas de apoyo a micro y pequeñas empresas, en especial de sectores rurales descapitalizados, incluyan un componente de financiamiento que permita consolidar los procesos de mejora que se promueven mediante metodologías asociativas. El no efectuar esta previsión puede tornar abstracto un apoyo basado en intangibles tales como el incremento del capital social o la asistencia técnica.

La estrategia tropezó también con las dificultades de los productores pobres de capitalización simple para afrontar el 50% del costo de los servicios que le requerían al Programa (la disyuntiva de hierro era, en muchos casos, la adquisición de comida, combustible o elementos escolares para los hijos frente a la adquisición de otros servicios necesarios

101 En la Argentina el microcrédito tiene un desarrollo marginal y no existen otras fuentes de financiamiento que respondan a las características de las economías regionales

para la actividad productiva, pero de menor prioridad frente a las necesidades de subsistencia). Ante este problema la solución consistió en derivar parcialmente el pago del 50% al Estado provincial. En el caso extremo de los productores caprinos que tenían ingresos por debajo de la línea de pobreza, no tenían acceso a agua corriente, ni a servicios sanitarios ni a energía eléctrica y no contaban con una red vial que facilitase el acceso a la educación o a los centros de salud, se establecieron sumas simbólicas.

Sector fruti hortícola: red de productores de aromáticas

La situación de partida

En el momento del diagnóstico se identificó a un grupo de productores fruti hortícolas que cultivaban una gran variedad de especies en la zona oeste de la provincia de Córdoba (un área caracterizada por la calidad de su clima, suelo y agua). Dichos productores tenían potencial de producción pero, por razones que hacen a la crisis de las economías regionales argentinas analizada en el primer capítulo, enfrentaban serias limitaciones para pasar de una situación de subsistencia a otra de crecimiento competitivo. Para intentar enfrentar ese desafío habían organizado una cooperativa en la que, según los cultivos que trabajaban, coexistían diversos grupos. El elemento común que se identificó durante la etapa de diagnóstico era la vocación asociativa, el potencial de desarrollo y un incipiente interés en la producción orgánica. Sin embargo, la existencia de conflictos internos determinó que la cooperativa desapareciera antes de que el Programa iniciase su operación. Esa desaparición no afectó la vocación asociativa de un grupo especializado en hierbas aromáticas y medicinales con explotaciones menores a 10 hectáreas que estaban dispersas en un radio de alrededor de 30 kilómetros situado al oeste de la Provincia de Córdoba. Dichos productores conformaban una red empresarial, con potencial productivo y experiencia asociativa previa en un programa denominado Cambio Rural.¹⁰² La variedad de especies aromáticas que cultivaban era importante (salvia, romero, tomillo, albahaca, perejil, menta, peperina,¹⁰³ melisa y cedrón). La forma de comercialización de su principal producto, el orégano, era la venta a granel (modalidad de comercialización que sólo les permitía apropiarse de una pequeña parte del valor final del producto). Obtener mayores ingresos, incursionando en el eslabón de venta mayorista y minorista había sido asumida como la principal meta asociativa.

La búsqueda de otros grupos de productores fruti hortícolas que evidenciasen la densidad mínima de capital social necesaria para participar en el Programa fue intensa. Los resultados obtenidos fueron modestos. La dificultad habría residido en los vaivenes que afectaron a los pequeños productores regionales en el marco de la inestabilidad de las

102 Los productores se habían integrado en el año 1997 a dicho Programa. El mismo es ejecutado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y utiliza una metodología de intervención asociativa basada en la conformación de grupos de productores que, con la ayuda de profesionales, buscan soluciones integrales a sus problemas.

103 Especie aromática nativa de la zona serrana que se ha comenzado a producir en pequeños establecimientos hortícolas de Argentina.

políticas macroeconómicas del país. Tal como se indicó en el primer capítulo, la política de desregulación económica de la década del '90 intentó transformar de manera brusca y sin incentivos un sector tradicionalmente protegido. La devaluación del peso argentino en el año 2002, si bien generó un nuevo dinamismo de las economías regionales, produjo una apropiación desigual de los beneficios que se tradujo en la existencia de sectores descapitalizados y sin acceso al crédito, entre los que se encontraban los pequeños productores fruti hortícolas.

Como consecuencia de ese proceso, no resultaba creíble para la mayoría de los productores que fuese posible generar alternativas que les permitiesen, mediante el desarrollo asociativo, alcanzar una eficiencia similar a la de empresas de mayor porte.

Acciones colectivas orientadas a incrementar el capital social

El trabajo grupal realizado en el marco de Cambio Rural había generado una "semilla asociativa" de importancia surgida del enfoque colectivo de problemas que eran comunes y del establecimiento de lazos de confianza. Reuniones mensuales sistemáticas, realizadas de manera rotativa en las explotaciones desde cinco años antes del inicio del Programa, habían generado un importante capital social. La trascendencia de este punto de partida es tan significativa para esta red, que sus miembros han establecido dentro de los requisitos para el ingreso a la misma el haber integrado un grupo de Cambio Rural. El resultado más concreto del trabajo asociativo era, al momento de inicio del Programa, la vocación de conformar una cooperativa a la que denominarían "Aromet".

Son personas muy conocidas y de mucha confianza, fundamentalmente mucha confianza, por eso estamos desde hace 10 años como grupo.

Integrante de Aromet

Dados estos antecedentes, no hubo demanda de actividades explícitas de promoción de la asociatividad. Sin embargo, los testimonios recogidos indican que, desde la perspectiva de los productores, el Programa contribuyó a consolidar el capital social de manera indirecta a través de acciones colectivas orientadas a mejorar las condiciones de comercialización conjunta. La obtención de resultados concretos como consecuencia del trabajo asociativo reforzó el capital social e incrementó la credibilidad del Programa. Reuniones mensuales del comité técnico permitieron atender de manera ordenada requerimientos susceptibles de planeamiento. El correo electrónico

En los 4 años las diferencias entre productores grandes y chicos se fueron acortando (...) por estar mucho tiempo juntos, la amistad que se hizo, ver como trabaja uno y otro, todos tratan de hacer lo mismo dentro de las posibilidades. Se creó confianza. Y eso que no se ha vendido en conjunto; sólo plantines.

Integrante de Aromet

facilitó la realización de reuniones virtuales de dicho comité en las que se analizaron necesidades surgidas de situaciones imprevistas. Se produjo de esta manera una “sintonía fina” con la demanda que incidió positivamente en el impacto.

La percepción de avanzar colectivamente hacia una meta compartida, aún en el caso de resultados de mediano plazo, motivó a otros productores a sumarse. La cantidad de integrantes se incrementó de 10 a 17 durante la vida del Programa. Se ejecutaron las 22 actividades que fueron requeridas por los productores. Según los datos de la última encuesta a participantes, el 71% manifestó que en el último año su confianza hacia otros miembros de la red había aumentado y el 86% se mostró satisfecho con las actividades llevadas a cabo. Ninguno respondió que la confianza había disminuido. Pese a que la heterogeneidad en términos del tamaño de las unidades productivas podría haber constituido un obstáculo al funcionamiento asociativo, la misma fue soslayada gracias a la confianza generada por la concreción de acciones colectivas. Se verificó nuevamente que el logro de resultados de corto plazo incrementa la probabilidad de éxito de un Programa.

Acciones colectivas en el área de la tecnología

Teniendo en cuenta que el objetivo prioritario era comercializar conjuntamente de manera fraccionada, se apoyaron una serie de acciones de naturaleza tecnológica que estaban orientadas a tal fin. La primera fue la participación de un productor en la Feria Sana, en Bologna, Italia. Posteriormente gestionaron, a través de la Agencia Córdoba Ciencia (ACC), recursos para instalar un secadero solar y una planta de envasado, ambos de funcionamiento asociativo. En el primer caso, el Programa financió parcialmente un viaje de 7 productores para conocer el funcionamiento y gestión de las instalaciones de un horno de secado solar similar a la que se instalaría. En el segundo caso, el Programa cofinanció las certificaciones de avance de la construcción del equipo de envasado, la capacitación de los productores en el uso del mismo y la asistencia técnica para el desarrollo del envase. Este conjunto de actividades constituyó una innovación por adaptación tecnológica orientada a generar competitividad por diferenciación (frente a lo que hacían otros productores que no formaban parte de esta red).

Estamos comprando una máquina envasadora automática, con la cual nos va a permitir envasar productos como vemos en cualquier supermercado (...) vamos a poder envasar hasta 32 bolsitas por minuto.

Integrante de Aromet

La acción coordinada de dos entidades, la ACC y la ADEC, constituyó una clave del trabajo exitoso de esta red. La ACC gestionó los recursos de mayor envergadura relativa que permitieron incorporar bienes de capital, mientras que el Programa administró recursos que facilitaron la realización de actividades complementarias de las mencionadas precedentemente (las restricciones para el éxito de un emprendimiento no están dadas solamente por las dificultades para acceder a las inversiones de mayor envergadura relativa sino para lograr financiamiento que permita poner en marcha esas inversiones).

Acciones colectivas en el área de la gestión comercial

El Programa tuvo una presencia decisiva en el apoyo a acciones vinculadas con la comercialización fraccionada. Además de las actividades que se mencionaron anteriormente, que tenían como objetivo mejorar las condiciones productivas de modo de cumplir con los estándares de los mercados más exigentes a nivel nacional e internacional, se cofinanció la formalización jurídica de la cooperativa AROMET (lo que les permitiría comercializar colectivamente conservando los principios asociativos que habían impulsado a constituir-la).

Estamos dando un gran valor agregado al producto, o sea estamos hablando de un producto, supongamos de \$6 el kilo en granel (...) que puede llegar a \$70 \$80 el kilo, entonces la cosa es muy distinta, vamos a poder mejorar las producciones locales, hacer que otra gente se dedique más también a la producción, pagar mejor al productor. El Programa nos ha ayudado muchísimo a emprender todas estas cosas y al mismo tiempo nos ha ayudado a ir asociándonos más a nosotros, a ir trabajando más en forma asociativa también.

Integrante de Aromet

El Programa apoyó también los trámites necesarios para la inscripción de la marca AROMET en el registro respectivo, el diseño, la impresión y la traducción de folletos de los productos de la cooperativa, el diseño de envases para la venta fraccionada y el montaje de una página web.

Las actividades realizadas tanto en el área de la tecnología como de la comercialización, permitirán un incremento en los ingresos de los productores, al diversificar su producción, ocupar un eslabón adicional de la cadena de valor y comercializar en conjunto y directamente a comercios minoristas. La solidez del grupo permite anticipar además un incremento en las exportaciones,¹⁰⁴ y una modificación del peso relativo de las diferentes variedades de hierbas aromáticas y medicinales que producen.

En síntesis, AROMET dispone ahora de tecnología para el envasado, ha generado nuevas alternativas de distribución, incrementó la calidad de los productos y capturaré una proporción significativamente mayor del precio de venta minorista. El análisis de las percepciones individuales sobre las actividades apoyadas por el Programa indica que aquellas vinculadas a la comercialización conjunta fueron consideradas las más beneficiosas (86%). Desde la perspectiva de los productores representan una innovación de naturaleza adaptativa, que podría dar impulso a innovaciones de mayor envergadura (tales como las del desarrollo de técnicas de extracción de aceites esenciales en alianza con la Universidad Nacional de Río Cuarto).

104 Dichas exportaciones han sido indirectas hasta el año 2007. Actualmente se exporta de manera directa.

Fortalecimiento institucional

En el área de fortalecimiento institucional, se contribuyó, como ya se señaló, a la formalización jurídica. El Programa apoyó también otras acciones vinculadas a la gestión de la organización que no pueden ser afrontadas con fondos propios, en una instancia, la de iniciación de un negocio conjunto, en la que la cooperativa sólo se sustentaba con aportes societarios que significaban un esfuerzo importante para los productores. El apoyo del Programa se manifestó también en la generación de una importante red institucional, en la que se destacan la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva que los apoyó en la compra de la máquina envasadora, la Fundación Banco de Córdoba que cooperó en la adquisición de una cortadora y despalilladora; la Universidad de Río Cuarto, que podría transferirles la tecnología para la extracción de aceites esenciales y la agencia española ADESO (Programa PROSOL) cuya intervención fue decisiva para la obtención de un sistema de secado (colectores solares, túnel y una planta para el lavado, despalillado y zaranda). Con apoyo de la misma fuente se ha construido, además, el espacio físico para oficinas, envasado y depósito).

En resumen, pese al significativo “daño moral” causado por la crisis de las economías regionales se logró identificar a un grupo de productores de aromáticas con vocación asociativa y visión estratégica (tenían como meta acceder al eslabón de comercialización incorporando valor a su producción). Este grupo conformó una red de productores a la que se le brindó apoyo con los instrumentos de que disponían el Estado Provincial, a través de la ACC y la ADEC. No fue necesario realizar acciones de promoción de la asociatividad ya que bastó, para incrementar el capital social, la ejecución de diversas actividades en el área de la tecnología y la comercialización. Dichas actividades potenciaron la experiencia positiva que, con la actividad asociativa, tenían los participantes. La acción coordinada de dos entidades, una de las cuales obtuvo los recursos para las inversiones y la otra para financiar la puesta en marcha de esas inversiones, constituyó una clave del trabajo eficaz en las áreas de tecnología y comercialización. Dicha puesta en marcha incluyó la formalización como cooperativa. Desde la perspectiva del Programa se comprobó que es posible utilizar una estrategia similar de intervención para un cluster que para una red de poco menos de veinte productores.

Sector fruti hortícola: red de productores orgánicos

La situación de partida

El sector de producción fruti hortícola orgánica en la provincia de Córdoba se concentra mayoritariamente en San Marcos Sierras, una localidad situada a 153 Km de la capital de la Provincia que, al inicio del Programa, intentaba combinar el crecimiento turístico con las posibilidades de expansión de su producción agropecuaria en vistas a convertirse en

un polo de producción orgánica. Dados los mayores precios internacionales de este tipo de producción y el uso relativamente más intenso de mano de obra, la estrategia resultaba adecuada para unidades económicas familiares, de pequeña superficie, situadas en un valle con un ecosistema razonablemente aislado del exterior y con un suelo con bajos índices de agroquímicos o metales pesados.¹⁰⁵

Como primer paso, y dado que las semillas puras y sin contaminación genética son la base de la agricultura orgánica, actores de la comunidad con sensibilidad en la temática del ambiente solicitaron al Concejo Deliberante que promulgue una ordenanza (OM N° 349/03) prohibiendo el cultivo de semillas transgénicas en toda la zona. La localidad se convirtió en una “zona libre de transgénicos” lo que reforzó una imagen de destino turístico diferente y motorizó a los interesados en producir de manera distinta.

Entre los promotores de esta reorientación de la producción local se encontraba una red de propietarios de alrededor de 50 unidades productivas que, por sus pequeñas dimensiones, producían con volúmenes reducidos una diversidad de productos.¹⁰⁶ Se encontraba también el Intendente Municipal, cuya valoración de la producción orgánica incluía principalmente su capacidad de generar empleo, y un conjunto de pobladores de San Marcos que habían abandonado las grandes urbes en búsqueda de tranquilidad, la posibilidad de disfrutar del tiempo libre y el deseo de vivir de acuerdo a los tiempos que dicta la naturaleza.

Si bien los productores fruti hortícolas de San Marcos no habían sido identificados en el diagnóstico, se encontró que una parte importante de ellos podría contar con potencial para reconvertirse al modo de producción orgánica de manera asociativa, por lo que fueron incorporados al Programa, previo acuerdo con el FOMIN.

“Las producciones cuentan con ventajas competitivas en sus costos, por sus tierras ricas y por contar con una pureza que se cotiza en el exterior. Es allí donde nos apoyamos para desarrollar un trabajo paulatino que tiene mucho futuro”.

Integrante de APOVE

“Esta actividad es generadora de empleo genuino, contra el escaso trabajo que produce la agricultura convencional, donde con 5 personas se pueden manejar 10.000 hectáreas sembradas con soja.

Autoridad municipal

105 La estrategia era coherente con el hecho de que América Latina representaba, en el momento en que se lanzó la propuesta de generar un polo orgánico, un 21% del total mundial (unas cinco millones de hectáreas). La Argentina encabezaba, a su vez, el ranking de hectáreas para la producción de orgánicos, con más de 3.000.000 hectáreas en las que se producían 47 mil toneladas de alimentos de las que se exportan casi el 90%.

106 La oferta incluía hortalizas, frutas (tuna, higo y mora), miel y sus derivados y una amplia variedad de dulces y arropes artesanales, licores caseros y cafés orgánicos (de algarroba, higo y mistol).

Acciones colectivas orientadas a incrementar el capital social

De manera casi simultánea con la identificación del sector como un potencial participante, los productores fruti hortícolas formalizaron su unión a través de la Asociación de Productores Orgánicos del Valle Ecológico de San Marcos Sierras (APOVE). De esta asociación participaron también un grupo heterogéneo de habitantes de la localidad (que no producían pero apoyaban, desde una perspectiva intelectual, la iniciativa).

A fin de contribuir a fortalecer la semilla asociativa construida sobre la base del interés común en la producción orgánica, el Programa secundó la formalización de APOVE prestando un apoyo similar al brindado a la creación de otras entidades de productores. En este caso el Programa financió, además, el diseño necesario para adaptar un edificio - brindado en comodato por la Comuna- como sede de la asociación. La actividad de remodelación de ese edificio constituyó, por ser un trabajo asociativo en el que participaron los productores, una ocasión de incrementar el capital social. También se apoyó la realización de reuniones de análisis de la situación de la producción orgánica en el ámbito internacional, nacional y local. En total se realizaron 26 actividades de las que participaron 40 productores.

Acciones colectivas en el área de la tecnología

Al momento de su ingreso al Programa la productividad de los integrantes de APOVE era reducida debido, principalmente, a una incorporación marginal de equipamiento tecnológico. Enfrentaban, además, serias restricciones para el acceso al crédito y su capital de trabajo era muy reducido. Estas condiciones generaban una posición muy débil en el mercado interno, el que además se caracterizaba por una reducida demanda originada, entre otras razones, por una dieta predominantemente cárnica de la población y por una reducida valoración de lo orgánico por parte de los segmentos que podían pagar un precio acorde a los mayores costos de este tipo de producción.

Frente a esta situación los productores solicitaron al Programa, a través del comité técnico, apoyo en acceso al financiamiento y gestión productiva, lo que se traduciría en una mejora de sus capacidades comerciales.

En lo que hace al acceso al financiamiento, el Programa sólo pudo identificar las potenciales fuentes y financiar la contratación de consultores que cooperaron con los productores en la elaboración de sus proyectos productivos. Estos consultores fueron seleccionados mediante un concurso público que incluyó un curso de entrenamiento del que participaron quince postulantes y una prueba de selección que permitió elegir a los tres que obtuvieron mayor puntaje.

El equipo así seleccionado realizó un trabajo minucioso de análisis de viabilidad económica de los pequeños proyectos productivos. Aquellos que resultaron viables fueron presentados por los productores ante una entidad provincial con líneas crediticias acordes al sector. El nivel de garantías bancarias exigido resultó excesivo y sólo fueron

aprobados, inicialmente, un pequeño porcentaje. Dado que los productores identificaban, erróneamente, la existencia de una vinculación directa entre el Programa con el proveedor estatal de créditos, muchos de ellos dejaron de participar en el mismo.

En lo que hace a los aspectos productivos, se buscó mejorar las prácticas agrícolas y también explorar posibilidades de diversificación de los cultivos existentes, con la incorporación, por ejemplo, de la yerba dulce (*Stevia Rebaudiana* Bertoni). Se realizaron capacitaciones en buenas prácticas agrícolas, injertos de frutales en carozos y manejo de viveros. Se apoyaron también visitas de los productores a explotaciones fruti hortícolas más avanzadas y se realizaron, a través de la Universidad Católica de Córdoba, análisis químicos de agua y suelo.

La actividad más importante ejecutada asociativamente fue la certificación de calidad orgánica de 15 unidades productivas. El proceso tomó, tal como lo requiere la respectiva norma internacional, tres años. Al finalizar el Programa los productores se encontraron en condiciones de comercializar sus productos como orgánicos certificados.

Acciones colectivas en el área de la gestión comercial

Además de las acciones orientadas a la certificación de calidad orgánica de los productos, que permitió mejorar sus condiciones de comercialización, se apoyó también otras actividades vinculadas con la mejora en el posicionamiento comercial, tales como la inscripción de establecimientos y productos en el Registro Nacional de Alimentos y en el Registro Nacional de Productos Alimenticios, el registro de marca y el registro de código de barras. Los productores asistieron también, con apoyo del Programa, a ferias y encuentros nacionales relativos a la producción orgánica.

Fortalecimiento institucional

Además de facilitar la formalización de APOVE subsidiando los trámites requeridos para su inscripción jurídica, se contribuyó a generar una red institucional que incluyó a 16 entidades entre las que se encuentran otros programas de apoyo tales como Cambio Rural (INTA), Programa Social Agropecuario (PSA) y Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER).

Sin embargo, el hecho de que muchos miembros de APOVE continuasen operando en condiciones de subsistencia limitó su capacidad de pago del 50% del aporte empresario y, en consecuencia, la cantidad de acciones colectivas que estaban en condiciones de cofinanciar. Se perdió, como consecuencia, parte de la potencialidad que el Programa les podría haber brindado. El apoyo a sectores que han visto reducido su capital de trabajo a valores marginales y que, en consecuencia, operan en una economía de subsistencia tendrá, como se ha señalado anteriormente, un impacto limitado si no está acompañado del acceso a fuentes de financiamiento para pequeños bienes de capital o de microcréditos para apuntalar el capital de trabajo. Este problema tuvo principio de solución, a posterioridad de la finalización del Programa, ya que APOVE obtuvo fondos para operar

un sistema de microcrédito cuyos recursos podrían ser utilizados por 60 productores. Se verifica que los resultados de intervenciones como las que nos ocupan, superan largamente la vida de un programa.

En resumen, se apoyó a una red de productores localizados en el Valle de San Marcos Sierras. Se trataba de pequeñas unidades productivas con potencial para reconvertirse al modo de producción orgánica de manera asociativa y que, con el apoyo del Programa, realizaron la formalización de una asociación civil que promueve la producción orgánica en el territorio (APOVE). El aporte más importante a esta red fue en el área de la tecnología, en la cual se mejoraron los aspectos productivos mediante la capacitación en buenas prácticas agrícolas, la exploración de nuevos cultivos, las visitas de los productores a explotaciones fruti hortícolas más avanzadas y los análisis químicos de agua y suelo. La actividad más importante ejecutada asociativamente fue la certificación de calidad orgánica de 15 unidades productivas. En el área de la gestión comercial se apoyaron también actividades vinculadas con la mejora en el posicionamiento comercial.

Cadena olivícola

La situación de partida

El norte de la Provincia de Córdoba cuenta con una tradición olivícola de antigua data. En la región de Cruz del Eje los olivares datan de la década del '40, como resultado de un programa de fomento para el desarrollo de la actividad olivícola regional. Los predios son, en general, de 30 a 100 hectáreas y el 50% de la producción es orgánica. En la ciudad de Cruz del Eje, cabecera de la zona, se celebra desde hace más de cincuenta años un "Festival Nacional" del olivo que constituye un emblema sectorial.

En el momento en que se realizó el diagnóstico que dio origen al Programa, el sector enfrentaba una situación coyuntural de reducida competencia debido a una subvaluación del peso argentino. Ese hecho, unido a una apertura económica irrestricta, determinaba que resultase comercialmente más conveniente importar productos de países europeos de fuerte tradición olivícola y en los que existían subsidios a la producción, que producir localmente. Da una idea de la magnitud de la crisis sectorial el hecho de que, en casos extremos, se habían abandonado totalmente las explotaciones por falta de rentabilidad (no se recogían los frutos producidos por los árboles ni se asignaba un uso alternativo a la tierra por carencia de recursos para una reconversión). Se mantenía sin embargo un mínimo de rentabilidad en el caso de la producción orgánica de aceitunas de mesa y de aceite de oliva, que venía experimentando un crecimiento de la demanda mundial. Esa demanda se traducían en un diferencial de precios del orden del 20 al 30%, lo que constituía un fuerte incentivo para realizar la costosa transición de producción convencional a orgánica.

Durante el diagnóstico se identificó un grupo de 34 productores primarios localizados en la localidad de Paso Viejo, una población de la zona que se está describiendo, que contaba con ventajas relativas para el desarrollo de producciones olivícolas orgánicas ya que el área estaba muy poco contaminada, la vida silvestre no se encontraba afectada y no se registraban daños significativos en lo que respecta al equilibrio agroecológico.¹⁰⁷

Parte de estos productores estaba certificando su producción como orgánica de manera conjunta, lo que evidenciaba una incipiente vocación por el trabajo asociativo, factor muy importante para la decisión de incorporarla al Programa. Esta experiencia asociativa tenía su origen en un plan piloto de la Secretaría de Agricultura de la Nación orientado a generar un “polo de reconversión olivícola al sistema orgánico” y se vio reforzada, probablemente, por la realización de actividades conjuntas en el marco del Programa Cambio Rural.

Como consecuencia de esta suma de intervenciones y de la existencia de algunos productores con visión estratégica se constituyó una entidad, la *Asociación de Productores Orgánicos de la Cuenca de Pichanas* que tuvo como propósito incrementar la competitividad sectorial y organizar una red vertical. Uno de los integrantes de la Asociación era una empresa industrializadora de la zona, cuya producción primaria y fabril -certificada como orgánica de acuerdo a normas internacionales- se exportaba a Estados Unidos. El resto de los asociados eran productores primarios cuya producción derivó a orgánica certificada como parte de una alianza estratégica con la firma industrializadora. Conformar la alianza con pequeños productores del orden de, en conjunto, 1.200 hectáreas de olivar le garantizaba a la empresa industrial la provisión de aceituna de la calidad requerida para la exportación y a los propietarios de los predios les brindaba la oportunidad de una demanda constante y de un precio rentable por la materia prima que entregaban. En resumen, existía una oportunidad comercial y una densidad mínima de capital social que podían ser capitalizadas para incrementar la competitividad. En consecuencia el Programa inició sus operaciones, tal como lo preveía el diseño, en esta zona.

Durante la ejecución del Programa se comenzaron a reflejar las consecuencias del cambio en las condiciones macroeconómicas mencionado en el primer capítulo. Fue posible, tal como lo sugirió el gobierno provincial, ampliar la intervención a la totalidad de los productores del Norte de la Provincia (cuyo epicentro era, como se señaló, la Ciudad de Cruz del Eje).

El gobierno sugirió también que se apoyase a un tercer grupo de productores olivícolas primarios e industriales localizados en otra zona muy adecuada para la olivicultura, el Valle de Traslasierra. Se trataba también de productores pequeños y medianos con superficies cultivadas de 20 a 100 hectáreas. En esta zona, convivían productores de antigua data con otros que habían realizado una “migración interna” desde las grandes

107 Esta característica hace que los períodos de transición para que un producto se considere orgánico sean muy inferiores a los de otras regiones en las que se hubieran utilizado insecticidas o herbicidas de síntesis química para la producción.

urbes hacia el campo. La vocación asociativa era, en esta zona, menor (debido, posiblemente, a la preponderancia de una cultura urbana que asocia negocios rentables con un exitoso desempeño individual).

Los tres sectores geográficos seleccionados representaban casi el 100% de la olivicultura provincial e integraban a empresas y productores pertenecientes a diversos eslabones de la cadena de valor. En los tres, el principal desafío era la reconversión de los olivares y la incorporación de nuevas plantas, ya que las existentes eran antiguas y de producción muy reducida debido a la falta de acciones de mantenimiento (problema asociado a la reducida rentabilidad de las explotaciones). La disponibilidad de agua y la lucha contra las plagas eran otros problemas que los productores debían resolver para poder incrementar su producción. La fortaleza del Programa estaba dada por la estrecha coordinación con las estrategias estatales para el sector. Su debilidad, por el reducido capital social de los productores que provenían de la cultura urbana. Su oportunidad, por una rápida concreción de intervenciones demandadas por los productores que contribuyese a construir confianza.

Acciones colectivas orientadas a incrementar el capital social

El Programa apoyó el fortalecimiento de los lazos asociativos entre los productores de cada una de las zonas participantes, que tenían diferentes trayectorias de trabajo asociativo. Apoyó, además, el establecimiento de lazos significativos entre las tres zonas de producción. Tal como se verá en la sección institucionalidad, el principal logro ha sido la consolidación de la organización preexistente (Cuenca de Pichanas), la formalización de una nueva asociación de productores en Traslasierra y la creación de una organización sectorial provincial. Las acciones realizadas para incrementar el capital social se tradujeron, además de la creación y el fortalecimiento de instituciones para el sector, en un incremento de la cantidad de productores que participaron de las 30 actividades que el Programa apoyó (122 al finalizar la ejecución).

Acciones colectivas en el área de la tecnología

Acorde a lo requerido por el comité técnico se apoyaron acciones colectivas que respondieron a demandas de los productores y que estuvieron orientadas a mejorar productos y procesos olivícolas.

Se destaca un curso de capacitación en producción olivícola, dos cursos de cata (desarrollados por especialistas italianos), el análisis de suelo y agua de los predios, el estudio de alternativas de riego con aguas subterráneas y superficiales, las consultorías técnicas para mejorar los procesos productivos (con énfasis en la reconversión) y la asistencia técnica para la creación de un vivero de olivos. La rapidez en el diligenciamiento de los pedidos formulados por el comité técnico y el hecho de que se atendiesen con la misma rapidez solicitudes de montos muy diferentes constituyó una herramienta para el establecimiento de confianza en el Programa y por ende en su propuesta conceptual.

Acciones colectivas en el área de la gestión comercial

En los aspectos comerciales, el Programa apoyó la participación de los productores en ferias, tanto nacionales como internacionales,¹⁰⁸ y también el diseño e impresión de los folletos –institucionales e individuales– que son necesarios para publicitar los productos en dichos espacios. El apoyo incluyó la traducción del material a otros idiomas.

Actividades que generaron bienes “cuasi públicos”

El Programa subsidió actividades cuyos resultados podrían considerarse bienes cuasi públicos ya que contribuyeron a lograr un entorno más propicio para la actividad olivícola en la Provincia. Se destaca, en particular, la planificación estratégica para el sector olivícola provincial realizada de manera conjunta con el gobierno y el INTA. Además del trabajo realizado para la determinación de las líneas estratégicas, el Programa financió la definición operativa de las acciones a ejecutar. Esta actividad permitió a los productores generar un ámbito de intercambio con el Estado y con los organismos técnicos del país en el que se analizaron las fortalezas y debilidades del sector y se consensuaron objetivos y planes de trabajo. La acción hizo “visible” la realidad del sector y permitió generar un espacio de trabajo conjunto en el que los objetivos y requerimientos de los productores pudieron coordinarse con las políticas públicas sectoriales y con la oferta de servicios de las entidades técnicas oficiales. El Programa subsidió, en este caso y de manera conjunta con el gobierno, el trabajo de un facilitador profesional.

Lo que podríamos estar planteando en este olivar de tantos años y con problemas de desequilibrio entre hoja y madera, lo que se estila es una reconversión del olivar. Y cuando hablo de reconversión, estamos hablando de intervenir fuertemente con poda para producir un rejuvenecimiento de la planta.

Ingeniero Agrónomo - Cruz del Eje

Empezamos vendiendo 20 tambores de 200 litros y hoy estaríamos en condiciones de vender un contenedor por semana de 20.000 kilos.

Empresario

Se identifica como fortaleza de esta actividad que el planeamiento estratégico se concretó, tanto en éste como en otros sectores, luego de que los participantes hubiesen experimentado, mediante hechos concretos, los beneficios de la acción colectiva y de la realización de acciones conjuntas. Un planeamiento estratégico previo al inicio de dichas actividades, una alternativa supuestamente más ordenada desde el punto de vista de la

108 Fancy Food (Nueva York, Estados Unidos), Ecoliva (Jaén, España), Salón Internacional de la Alimentación (Buenos Aires, Argentina), entre otras.

racionalidad en las decisiones de inversión de recursos públicos, hubiese significado, muy probablemente, un ejercicio teórico carente de significado intrínseco. Similar comentario vale para una potencial validación por los empresarios de un plan estratégico formulado por expertos. La debilidad de la actividad estuvo dada por una participación empresaria muy reducida.

Pese a esa reducida participación la existencia de un plan estratégico conjunto y, fundamentalmente, la creación de una institucionalidad sectorial, permitió que los productores y el gobierno luchasen de manera coordinada para intentar erradicar dos plagas que afectaban a la producción. Es importante señalar que, en este caso, la lucha contra la plaga no se podía limitar a productores individuales sino que debía extenderse a todos los predios (incluso a los utilizados en aplicaciones no productivas). La única manera de tener éxito en un caso como el expuesto es la que se utilizó: definir en una mesa de diálogo entre los técnicos del INTA, el gobierno y los productores las vías para resolver el problema en todo el territorio afectado y llevar adelante las acciones, como efectivamente ocurrió, de manera conjunta.

La relevancia que volvió a adquirir el sector en el plano nacional se manifestó también en la presencia permanente en el Foro Nacional del Olivo y en el hecho que la presidencia del Consejo Olivícola Argentino estuvo, durante el desarrollo del Programa, a cargo de un productor de la Provincia de Córdoba. Las erogaciones de las entidades empresarias para que sus representantes participen de estos espacios de concertación en el ámbito nacional fueron también subsidiadas por el Programa, ya que permitían al área geográfica en la que se intervenía recuperar un importante capital simbólico.

Fortalecimiento institucional

Como se mencionó, en esta cadena los productores evidenciaban diversos grados de organización y trayectoria asociativa. Como primera medida se subsidiaron las acciones orientadas a reorganizar jurídica, contable y administrativamente a la Asociación de Productores de la Cuenca de Pichanas. Se apoyó, además, la creación de la Asociación de Productores Olivícolas de Traslasierra (APOT) a la que se le financió los costos de su planeamiento estratégico y se le subsidió parcialmente los de su formalización.

El estar constituidos en una asociación, en una Cámara, nos permitió plantearle al gobierno alternativas en forma conjunta y eso permitió que el gobierno también nos apoyara.

Integrante Cámara Olivícola

El hecho más relevante fue, sin lugar a dudas, el apoyo a la generación de una institucionalidad común a las tres zonas, la Cámara Olivícola Provincial, que agrupa a todos los productores de la provincia (Cruz del Eje, Traslasierra y Cuenca de Pichanas). En este caso, además de los honorarios profesionales y demás erogaciones necesarias para constituir la entidad, el Programa financió parcialmente el gerenciamento de la Cámara.

Se garantizó, de esa manera, que se realizaran todas las tareas inherentes a la gestión administrativa y societaria de la nueva entidad y, mediante un contrato de gerenciamiento cuyo pago estaba ligado a los resultados obtenidos, la concreción de las acciones necesarias para la incorporación de nuevos socios y la difusión de las actividades programadas por la Comisión Directiva.

La Cámara Olivícola provincial ha logrado legitimidad externa ya que, luego de finalizado el Programa, continúa siendo el interlocutor del gobierno provincial y gobierno nacional con el sector. Se ha fortalecido, además, con importantes recursos de programas nacionales destinados a bienes de capital de uso comunitario, asesoramiento para control de plagas y a investigaciones conjuntas con la Universidad Nacional de Córdoba que analizará los valores mínimos de agua necesarios para garantizar una elevada productividad del olivar.

En resumen, en la cadena olivícola el Programa trabajó con tres grupos localizados en el norte de la provincia de Córdoba que en conjunto representaban casi el 100% de la olivicultura provincial y que, al inicio de la ejecución, enfrentaban una situación de reducida rentabilidad de su producción. En los tres grupos las trayectorias de trabajo asociativo eran diferentes. El Programa apoyó la consolidación de una organización de productores preexistente, la formalización de una nueva asociación de productores y la creación de una organización sectorial provincial. En este último caso, además de las erogaciones necesarias para constituir la entidad, se financió parcialmente su gerenciamiento. En el área de la tecnología, el Programa apoyó acciones colectivas orientadas a mejorar productos y procesos olivícolas, consultorías técnicas para mejorar los procesos productivos y asistencia técnica para la creación de un vivero de olivos. En los aspectos comerciales, el Programa apoyó la participación de los productores en ferias nacionales e internacionales. Entre las acciones que contribuyeron a generar un entorno más propicio para la actividad olivícola en la Provincia se destaca, en particular, la planificación estratégica y operativa para el sector olivícola provincial realizada de manera conjunta con el gobierno y el INTA. La existencia de una institucionalidad sectorial, sumada a la definición de un plan estratégico conjunto, permitió que los productores y el gobierno luchasen de manera coordinada para intentar erradicar dos plagas que afectaban a la producción.

Cadena caprina

La situación de partida

El diagnóstico que dio lugar al diseño del Programa identificó un sector de producción caprina que tenía potencialidad de crecimiento y en el que existían lazos asociativos entre los productores. Este sector estaba localizado en el noroeste de la Provincia, un área

en la que la cría del “ganado de los pobres”, constituye una de las principales actividades económicas.

Las explotaciones eran rudimentarias, insuficientemente capitalizadas, con corrales precarios y con una provisión de agua deficiente. Los productores se encontraban muy dispersos entre sí, lo que unido a la carencia de una adecuada infraestructura vial determinaba comunicaciones entre ellos y con los centros urbanos de naturaleza esporádica. La práctica del pastoreo predominante era a campo abierto (práctica que, dado el tipo de suelo, es la única ecológicamente sustentable) y muy pocos productores podían suplementar la dieta de sus animales con forrajes y maíz (tanto por dificultades logísticas como por los costos relativamente elevados de estos insumos). Como consecuencia, la alimentación de los animales era insuficiente.

Las majadas, integradas por animales de “raza” criolla, se estaban reduciendo por el avance de la frontera agropecuaria ya que el 55% estaba compuesto por menos de 30 madres (cantidad inferior al promedio histórico de estas producciones). El destino de los animales era la faena (la producción de leche es, con esta raza, una actividad de bajo rendimiento). El control de enfermedades del ganado era irregular con alta prevalencia de parasitosis externa en los animales adultos y de infecciones en los neonatos. El manejo sanitario mediante el diagnóstico temprano y la medicación oportuna no se hallaba difundido, debido tanto a la escasa formación de los productores como a las dificultades de acceso a proveedores de servicios agronómicos, veterinarios o de insumos (la distancia constituía una seria restricción para su presencia en el territorio). Como consecuencia, la mortalidad alcanzaba en algunas zonas al 30% de la majada.

Los ingresos de los productores provenían de la venta de los cabritos en pie o faenado, la venta del excedente de lo producido para el autoconsumo, la explotación forestal (extracción de madera, carbón y leña), el desarrollo de agricultura en pequeñas parcelas y la agroindustria artesanal. La venta de mano de obra fuera de las explotaciones -localmente o bajo la forma de “trabajo golondrina”- representaba un componente importante de los ingresos familiares.

La precariedad de la situación descrita se potenciaba por la desigual posición de los productores en el mercado, dado que el principal canal de comercialización del cabrito era el acopiador - cabritero¹⁰⁹ - que usufructuaba un poder de mercado fundamentado en su posición monopsónica¹⁰⁹ y en las deterioradas condiciones socioeconómicas de los productores.¹¹⁰ El precio de venta reducido, alrededor de 3 dólares por animal vivo y

109 En rigor, la posición puede no ser necesariamente monopsónica sino, probablemente, oligopsónica; pues resulta obvio que no existe un único “cabritero”. Para defender la idea del monopsonio puede esgrimirse como argumento que, en muchos casos, existen grandes distancias entre los productores y es posible que los cabriteros separen la zona en territorios menores e intenten comerciar sólo en algunos.

110 Esta modalidad presentaba dos variantes. En una, el intermediario era un empleado del frigorífico que compra y traslada los animales en vehículos de propiedad de las firmas. En la otra variante,

las condiciones productivas precarias determinaban una escala insuficiente no sólo para iniciar un proceso de acumulación, sino para la subsistencia de las familias campesinas.

Esta situación debía entenderse, además, en el contexto de un cambio en la estructura agraria que se presentó en el primer capítulo. En estos territorios el avance de la frontera agropecuaria por la expansión de la producción agrícola exportable -principalmente soja - traía aparejada la utilización de terrenos con monte nativo para la cría de ganado bovino procedente de tierras aptas para agricultura extensiva. En consecuencia, se producía de manera creciente la reducción en el tamaño y cantidad de los predios campesinos y la expulsión de poblaciones campesinas e indígenas de tierras en las que habían vivido desde tiempos ancestrales.

Las regulaciones existentes para el sector, tanto en lo que hace a los requisitos de sanidad y transporte animal como a las figuras tributarias aplicables a estos productores, constituían, finalmente, una seria restricción. Los requerimientos de control sanitario y los costos vinculados eran iguales en este sector en el que los productores y sus familias tienen escasos ingresos que los aplicados a la explotación bovina, en los que los márgenes de ganancia y la escala de venta son mucho mayores. Esta situación favorecía, indirectamente, el mantenimiento de los productores en condiciones de no formalidad, lo que a su vez condicionaba sus posibilidades de acceder a líneas de crédito bancarias. La alternativa del micro crédito estaba, al igual que en los otros sectores analizados en este capítulo, insuficientemente desarrollada.

Existían, sin embargo, tres organizaciones campesinas: la Asociación de Productores del Noroeste de Córdoba (APENOC), la Unión de Campesinos de Traslasierra (UCATRAS) y la Organización de Campesinos del Norte de Córdoba (OCUNC). Estas organizaciones agrupaban a comunidades locales en las que participaban los productores y sus familias y contaban con poder de convocatoria y experiencia probada en la ejecución de actividades asociativas.

Acciones colectivas orientadas a incrementar el capital social

En la cadena caprina, el Programa trabajó de manera articulada con las tres organizaciones existentes. En el marco de estas entidades, constituía una práctica sistemática el desarrollo de espacios de encuentro que permitían a los actores locales tomar decisiones de manera participativa y realizar acciones colectivas. Desde una perspectiva conceptual esa mecánica de trabajo de las entidades se traduce en la construcción, en 24 pequeñas comunidades campesinas, de acciones de gobierno participativo con poder de decisión. Las acciones son participativas porque descansan en el compromiso y las capacidades

realizaba la recolección del cabrito (incluida la faena) por cuenta propia con su propio vehículo. La relación de los productores con el cabritero iba más allá de lo estrictamente comercial ya que abarcaba el acceso a servicios, productos e información. Entre los rasgos que caracterizaban esta relación, se debe incluir el hecho de que en muchos casos la transacción se realizaba mediante el trueque de cabritos por alimentos.

que la gente común y corriente tiene para tomar decisiones inteligentes en el marco de discusiones razonables y tienen poder de decisión porque unen la discusión con la acción. Entre las características de ese mecanismo democrática está el hecho de que permite generar bienes públicos que benefician incluso a los que deliberadamente optan por no participar (Fung y Wrighth, 2003). El Programa se sumó a esa lógica de trabajo y contribuyó a fortalecer el capital social mediante acciones que tuvieron como objetivo incrementar la cantidad de actores involucrados y aumentar la confianza entre ellos.

Para alcanzar estos objetivos se apoyó la realización de encuentros de capacitación y fortalecimiento de la asociatividad en los que participaron campesinos integrantes de APENOC, OCUNC y UCATRAS. De manera indirecta, contribuyeron también en el incremento del capital social acciones vinculadas con la mejora productiva y comercial, que mostraron la eficacia del trabajo colectivo como herramienta para incrementar los ingresos.

Como consecuencia de estas acciones se incorporaron nuevos productores a las tres organizaciones y se incluyó en la cadena una nueva entidad, la Unión de Campesinos del Norte de Córdoba (UCAN). La cantidad de participantes en las 20 actividades realizadas, que era de 181 al inicio del Programa, se incrementó a 417 al finalizar el mismo.

La lucha ha sido de todos en conjunto, no ha sido de una sola persona ni de una sola comunidad.

Productora campesina

Acciones colectivas en el área de la tecnología

Como se mencionó, las condiciones productivas de las explotaciones caprinas se caracterizaban por su precariedad, baja escala y reducido valor agregado. Con el propósito de mejorarlas, se apoyó la realización de acciones colectivas que respondieron a demandas concretas formuladas por los productores y que constituyeron mejoras importantes en los procesos y en los productos de las unidades económicas campesinas.

Empezamos haciendo el botiquín, que nos sirvió de mucho para salvar muchos animales porque en ese momento nosotros para comprar un remedio teníamos que ir a Villa Dolores, que nos queda muy lejos.

Productora campesina

Una intervención de elevado impacto fue la asistencia técnica individual y comunitaria orientada al mejoramiento tecnológico de las explotaciones. Entre las actividades desarrolladas se destacan: i) campañas de compra conjunta de alimentos (maíz y alfalfa); ii) asistencia para la construcción de potreros; iii) implantación de pasturas de alto rendimiento y poder nutritivo (buffel grass); iv) incorporación de animales de genética superior a las majadas; y v) creación y abastecimiento de botiquines sanitarios comunitarios y capacitación en el uso de drogas veterinarias.

Mediante capacitación y asistencia técnica se logró diversificar el sistema de producción caprino incorporando subproductos de la cabra. Entre las actividades desarrolladas se destacan: i) capacitación en la elaboración de dulce de leche en los predios de los productores, en escala pequeña y bajo condiciones de “trazabilidad” de proceso y homogeneidad de resultados; y ii) capacitación en elaboración de dulces, arropes artesanales y otras conservas. Estas actividades se realizaron en estrecha cooperación con la Agencia Córdoba Ciencia. En los cursos se desarrollaron temáticas vinculadas a aspectos bromatológicos y de sanidad animal que permitieron una mejora en los procesos de producción muy simples que utiliza el sector y una mejora en la calidad de sus productos.

La necesidad de la diversificación fue por un tema de que el avance de la frontera agropecuaria va achicando el territorio y por eso la necesidad de diversificar la producción con el tema de apicultura (...), carpintería, aserradero...”

Productor campesino

Se introdujeron además actividades de carpintería, serigrafía de prendas y objetos y explotación apícola (con una unidad productiva propia para la fabricación de colmenas). La exploración de posibilidades de diversificación productiva, que partió de la definición de las potencialidades productivas locales, incluyó un estudio del territorio mediante mapas satelitales.

La incorporación y circulación en las comunidades de conocimientos relacionados a las técnicas y tecnologías de sanidad y alimentación, reproducción y genética de los animales permitieron una reducción de la mortalidad animal al 5% y un ahorro del 50% en los precios que los campesinos pagaban individualmente por insumos de igual o peor calidad que la obtenida por medio de compras conjuntas.

En lo que hace a la diversificación, se consolidó el desarrollo de estrategias alternativas para evitar la migración del territorio por parte de las generaciones jóvenes. A título de ejemplo de casos de éxito de esta estrategia se señala que alrededor de 45 nuevos apicultores producen el equivalente a un 15% del ingreso neto anual de una familia caprina cada uno.

Acciones colectivas en el área de la gestión comercial

Además de contribuir a fortalecer los aspectos productivos y diversificarlos, el Programa apoyó la mejora en la comercialización de los productos caprinos.

Para ello se apoyó a la Red de Comercio Justo, un mecanismo asociativo de comercialización directa de cabritos y de otros productos campesinos al consumidor final, cuya operación se había iniciado casi conjuntamente con la del Programa. Se trata de un mecanismo sostenido por voluntarios y administrado por las asociaciones de campesinos, que incluye la logística de recolección de cabritos, la faena y la organización de campañas de comercialización conjunta en centros urbanos.

Las actividades que se realizaron para consolidar la Red incluyeron asistencia técnica para la coordinación de la misma, apoyo para la participación en ferias comerciales, desarrollo de marca e imagen de los productos campesinos, análisis de la cadena de valor de los productos caprinos y de las alternativas para la comercialización de los mismos y asistencia financiera para la creación de un fondo rotatorio que dotara de capital de trabajo a la Red. Este fondo permitió el pago al productor al momento de retirar el cabrito del campo, con lo cual se eliminó el costo de oportunidad del cobro diferido (a 30 días de la entrega del cabrito para la faena) que era mayor que el costo financiero real.¹¹¹ El fortalecimiento de la Red de Comercio Justo posibilitó la comercialización no sólo del cabrito, y en mejores condiciones de precio, sino también de otros productos desarrollados a través de las actividades de diversificación productiva, que de no mediar la Red difícilmente podrían haber accedido al mercado. Se trata en consecuencia de cambios importantes en la forma de comercializar los productos, incorporando un nuevo eslabón en la cadena de valor.

Actividades orientadas a generar bienes “cuasi públicos”

Una de las actividades apoyadas por el Programa en este sector fue la implementación de un servicio jurídico especializado en la tenencia de la tierra. Los beneficios fueron apropiados tanto por los participantes en el Programa como por la mayoría de los productores de las zonas atendidas y han fortalecido la modalidad de producción campesina en el territorio. Da una idea de la importancia del esfuerzo realizado el hecho de que se asignó más del 50% de los montos destinados a esta cadena para avanzar en la legitimación de los derechos de los productores sobre las tierras que sus familias trabajan desde hacía muchas décadas.

Con los asesoramientos jurídicos, con los talleres de derechos que pudimos realizar a través de los abogados contratados por el BID... conocer un poquito más los derechos y saber hasta dónde podemos ejercer eso.

Productor campesino

El servicio jurídico brindó capacitación y asesoramiento permanente que contribuyó a la conformación de la “Mesa de Tierras” (donde se trabaja la problemática de tierra, agua y ambiente), efectuó denuncias a la Defensoría del Pueblo de la Nación, preparó propuestas de legislación nacional e intervino en defensa de los derechos de los productores de manera preventiva (mediante la inscripción en el Registro de Poseedores de la Provincia de gran parte de los predios) o activa (iniciando o respondiendo a demandas sobre la base de que los productores son poseedores legítimos de acuerdo al Código Civil¹¹² de la Argentina).

111 La tasa subjetiva de descuento es, dada la situación de los productores, particularmente elevada.

112 Se defiende de esta manera la posesión efectiva pública, pacífica y con ánimo de dueño que establece el código civil argentino como una forma para adquirir el dominio. Se defienden además las mejoras productivas que han introducido los productores en sus campos.

Dado que un requisito imprescindible para iniciar el trámite de formalización de tenencia de la tierra es contar con mensuras técnicamente aprobadas, se contrató también a un ingeniero agrimensor para la realización de las respectivas tareas.

Las acciones vinculadas con la seguridad en la tenencia de la tierra constituyeron un paso indispensable para el fortalecimiento del modo de producción campesino. Esta actividad no se había podido realizar anteriormente por falta de recursos y por el hecho de que este tipo de apoyo no está contemplado en proyectos o líneas de financiamiento del Estado destinados al sector rural. Como resultado de estas acciones se consolidaron 15.000 hectáreas como territorios comunitarios a favor de 49 familias y otras 7.000 hectáreas a favor de 150 familias campesinas en forma individual. Desde el punto de vista penal, hubo 90 imputados en conflictos de tierra con defensa jurídica, con importantes resultados favorables en términos de precedentes judiciales para la lucha campesina por la seguridad jurídica. Se afianzó jurídicamente, en suma, una posesión legítima que los productores ejercían desde hace muchas décadas.

Nosotros con el fondo rotatorio pudimos hacer muchas cosas, por ejemplo las campañas de cabritos. En ese momento, cuando nosotros no las hacíamos a los cabritos los pagaban \$8 y cuando nosotros tuvimos ese fondo para poder hacer las campañas y pagarlo apenas lo sacamos del corral aumentó a \$30, \$40 inclusive ahora está a \$50. Y no sólo para nosotros sino que aumentó en general, o sea que se beneficiaron no sólo nosotros que hacíamos las campañas sino todos los que no la hacían.

Productora campesina

Pudimos lograr ese vuelco de decir, bueno, los productos que nosotros tenemos hoy por hoy valen y nosotros los vendemos, directamente nosotros, no el intermediario.

Productor campesino

El fortalecimiento de la Red de Comercio Justo, analizada anteriormente, también generó importantes externalidades, ya que, aunque el volumen comercializado no superó el 6% del total producido en la cadena, brindó poder de negociación suficiente para elevar el precio del cabrito en el campo entre un 70% y un 100%. Un estudio de alternativas comerciales¹¹³ realizado por un equipo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba en vínculo estrecho con los productores, y financiado por el Programa, permitió sistematizar información sectorial que por lo general es escasa, fragmentada y desactualizada frente a datos de otras especies ganaderas. La publicación de los resultados de este trabajo incluyó el análisis de costos y precios de venta de los productos caprinos y constituyó, adicionalmente, un aporte a una mayor visibilidad del sector.

113 Disponible en <http://www.adec.org.ar/biblioteca/cadenas-productivas.html>

Las acciones colectivas mencionadas contribuyeron a generar economías externas en la medida en que los beneficios obtenidos directamente por los participantes de las actividades se ampliaron a muchos productores del sector e incluso a la modalidad de producción campesina en el territorio.

Fortalecimiento institucional

La conducción por la demanda permitió que las organizaciones campesinas, cuya existencia era previa al inicio de las actividades del Programa, pudieran canalizar las necesidades de los productores hacia el mismo. Se fortaleció de esa manera a las entidades y al rol asignado a las instancias participativas de ejecución. Como consecuencia las acciones apoyadas por el Programa fueron coherentes con los objetivos de las organizaciones, principalmente en lo que hace a fortalecer y promover el modo de vida campesino. Vale la pena mencionar aquí la discusión -teórica y política- entre lógicas de acción “campesinistas” y “descampesinistas” (Ferrer, 2004). Esta última estrategia de intervención supone que los expertos, desde una lógica de mercado, conocen qué es “lo que falta” para que los campesinos puedan convertirse en empresarios, como única salida a su situación de pobreza y presión sobre sus tierras. La primera, en cambio, intenta fortalecer el modo de producción existente a partir de la diversificación y la industrialización propia. El Programa adoptó, en línea con las organizaciones, una lógica de acción que respondía a una demanda “campesinista” y en consecuencia, se abordó de manera integral la solución a las restricciones que afectan a ese modo de vida y trabajo: seguridad jurídica, ordenamiento territorial y diversificación productiva. Merece la pena destacar además que un 58,6% de las familias participantes de la cadena piensan que no seguirían siendo productores si no estuviesen participando en una de las organizaciones, concepto muy ligado a la defensa que las mismas han realizado, con apoyo del Programa, frente a la “expulsión del campo”. El fortalecimiento de la institucionalidad se advierte también en el proceso que ha iniciado una de las organizaciones para constituir una cooperativa que les permita comercializar sus productos a través de una forma jurídica colectiva.

El Programa se sumó además a los esfuerzos de articulación con otras instituciones que venían desarrollando las organizaciones campesinas. Dentro del espectro de articulaciones el más importante fue el que existió con el ente estatal responsable de promover la actividad científico tecnológica en la Provincia de Córdoba, Agencia Córdoba Ciencia (ACC), que estaba ejecutando de manera casi simultánea un programa de apoyo al sector caprino orientado a la producción láctea.

Pese al énfasis en la producción láctea, la ACC apoyó decididamente al Programa en el desarrollo de acciones de mejora de la producción cárnica que proponían los productores nucleados en las asociaciones campesinas. Ese apoyo incluyó, desde el punto de vista estratégico, la participación en el Comité Directivo del Programa y desde el punto de vista operativo la asistencia a las reuniones del comité técnico y el apoyo a la implementación de las decisiones consensuadas en el mismo. Desde el punto de vista económico implicó aportes sistemáticos de recursos que permitieron la movilización de los coordinadores y técnicos que cooperaban con la cadena en la extensa zona geográfica que abarcaba la

misma. Se realizaron además acciones tendientes a mejorar las condiciones sanitarias de las majadas, instalar paneles solares para proveer un mínimo de energía a 70 predios, capacitar a los productores y evaluar desde el punto de vista bromatológico la calidad de los productos que se introducían en el marco de la diversificación productiva.

Otra articulación de importancia fue la que se mantuvo con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que permitió acceder a financiamiento para 26 proyectos productivos por un monto del orden de los 100.000 dólares. A su vez, otras iniciativas nacionales (como el Programa Social Agropecuario o el PROINDER) e internacionales (Agencia Española de Cooperación Internacional) sirvieron a las organizaciones como punto de apoyo, de manera conjunta con el Programa, para apuntalar el objetivo de regularizar la tenencia de la tierra de los campesinos. Con apoyo de la agencia alemana GTZ, del Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y de la Internacional Land Coalition se definieron las bases sobre las que se reivindicaría tanto la seguridad en la tenencia de la tierra como la sustentabilidad ambiental del territorio.

El sueño y la bandera que nosotros levantamos como organización es de defensa de la vida campesina y con eso queremos decir que la gente siga viviendo en el campo y con mejores condiciones de vida.

Productor campesino

Se establecieron, además, vínculos con entidades de apoyo técnico interesadas en la problemática del sector como las agencias zonales del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) o la Agencia Córdoba Ciencia, con las que el Programa actuó de manera coordinada. Además de estas entidades, las organizaciones campesinas se vincularon también con la Universidad Nacional de Córdoba (específicamente con la Facultades de Agronomía y de Ciencias Económicas).

En resumen, en el sector caprino el Programa trabajó con tres organizaciones que agrupaban a comunidades locales en las que participaban los productores y sus familias y contaban con poder de convocatoria y experiencia en la ejecución de actividades asociativas. Se trataba de un sector con fuertes limitaciones estructurales: deficiente infraestructura caminera, pastoreo a campo abierto, reducido tamaño de las majadas y un manejo sanitario, genético y alimentario del ganado susceptible de significativas mejoras. Esta situación se potenciaba por un canal de comercialización del cabrito, el acopiador (cabritero), que pagaba un precio de venta reducido y por condiciones productivas precarias que determinaban una escala insuficiente para la subsistencia de las familias. El marco estaba dado, además, por el avance de la frontera agropecuaria y la expulsión de poblaciones campesinas de tierras en las que habían vivido desde tiempos ancestrales.

El Programa se sumó a la lógica de trabajo de las organizaciones, caracterizada por decisiones participativas y acciones colectivas, y contribuyó a fortalecer el capital social mediante actividades que tuvieron como objetivo incrementar la cantidad de actores involucrados y aumentar la confianza entre ellos. Se adoptó, en línea con las organizaciones, una lógica de acción que respondía a una demanda “campesinista” y, en consecuencia, se abordó de manera integral la solución a las restricciones que afectan a ese modo de vida y trabajo: seguridad jurídica, ordenamiento territorial y diversificación productiva. En el área de la tecnología se apoyó la asistencia técnica individual y comunitaria que incluyó: i) campañas de compra conjunta de alimentos; ii) asistencia para la construcción de potreros; iii) implantación de pasturas; iv) incorporación de animales de genética superior; y v) creación y abastecimiento de botiquines sanitarios comunitarios. Estas acciones permitieron una reducción de la mortalidad animal al 5% y un ahorro del 50% en los precios que los campesinos pagaban por los insumos. Se trabajó también en la diversificación productiva incorporando subproductos de la cabra e introduciendo actividades tales como carpintería, serigrafía y explotación apícola. La exploración de posibilidades de diversificación productiva incluyó un estudio del territorio mediante mapas satelitales que estuvo orientado a definir sus potencialidades productivas. Se apoyó también la mejora en la comercialización mediante el fortalecimiento de una Red de Comercio Justo. Las actividades incluyeron asistencia técnica para la coordinación de la misma, apoyo para la participación en ferias comerciales, desarrollo de marca e imagen de los productos, análisis de la cadena de valor de los productos y de las alternativas para la comercialización de los mismos y asistencia financiera para la creación de un fondo rotatorio que dotara de capital de trabajo a la Red. Estas actividades generaron economías externas locales ya que, aunque el volumen comercializado no superó el 6% del total producido, brindó poder de negociación suficiente para elevar el precio del cabrito en el campo entre un 70% y un 100%. Otra de las actividades apoyadas que tuvo significativas externalidades fue la formalización de la tenencia tierra. Las acciones fueron ejecutadas por un servicio jurídico especializado en problemas de títulos de tierras. Da una idea de la importancia del esfuerzo realizado el hecho de que se le asignó más del 50% de los montos destinados a esta cadena para avanzar en la legitimación de los derechos de los productores sobre sus predios.

Monitoreo y evaluación de impacto

Juan Saffe

Félix Mitnik

Cecilia Magnano

César Torres

Caminante no hay camino, se hace camino al andar

Antonio Machado

El objetivo es crear instituciones que puedan aprender a identificar y mitigar diferentes restricciones para el crecimiento incluyendo, por supuesto, las restricciones que surgen de defectos en la organización de las propias entidades que aprenden.

Charles Sabel

En este capítulo se presentarán reflexiones acerca del monitoreo y la evaluación. Se analizarán, en primer lugar, algunos aspectos conceptuales. Se describirá, en segundo lugar, el sistema de monitoreo y evaluación utilizado por el Programa de Cadenas Productivas y sus similares en América Latina y se expondrán sus principales resultados. Se presentará luego el sistema adicional de evaluación que se adoptó en el proyecto piloto motivo de esta obra. Se analizarán, finalmente, las fortalezas y debilidades de un esfuerzo que, para quienes ejecutaron el Programa, formó parte de una estrategia orientada a generar conocimiento local a través del monitoreo y la evaluación.

Monitoreo y evaluación: dos conceptos diferentes

Pese a que suelen confundirse, monitoreo y evaluación son dos procesos diferentes.

El monitoreo hace referencia al registro y análisis de información acerca de las actividades realizadas durante la ejecución de una intervención. Una clasificación de los indicadores utilizados en la actualidad para el monitoreo distingue los de base y los complementarios (Osuna y Márquez, 2000). Los de base, a su vez, incluyen tres categorías: realización (actividades ejecutadas), resultado (qué transformación se logró) e impacto (qué cambios se produjeron como resultado de actividades para las que se ha determinado que el resultado ha sido positivo). Estos últimos indicadores constituyen un importante insumo para la evaluación (que tiene, entre otros objetivos, determinar si existe una relación de causalidad entre impactos y actividades).

Para un programa que tiene como objetivo incrementar la competitividad a través de la capacitación un indicador de realización podría ser “cantidad de cursos desarrollados”, uno de resultado “cantidad de personas capacitadas” y uno de impacto “incremento porcentual de la facturación de la empresa atribuible a la capacitación”. Para un progra-

ma destinado a promover la competitividad mediante la innovación, dichos indicadores podrían ser, respectivamente “número de actividades destinadas a apoyar la incorporación de innovaciones”, “porcentaje de empresas que realizaron innovaciones” e “incremento porcentual de rentabilidad de la empresa como resultado de la innovación”.

Indicadores como los de estos ejemplos se suelen clasificar también en dimensiones tales como: i) *cobertura*, entendida como la cantidad de servicios prestados y de beneficiarios de los mismos; ii) *alcance*, también denominada *equidad*, en relación con las características de los beneficiarios de la intervención; iii) *eficiencia*, a fin de conocer la relación entre los gastos de administración y los recursos invertidos; iv) *sostenibilidad*, vinculada a la estimación, a partir de indicadores retrospectivos, de las expectativas futuras que tiene el proyecto o programa de minimizar progresivamente la necesidad de aportes económicos externos e incrementar el autofinanciamiento (McVay, 2000).

Un adecuado monitoreo permite controlar si se están logrando los objetivos propuestos en el tiempo previsto. Permite, además, contar con datos precisos que apoyen la toma de decisiones informada sobre el proceso. Constituye también una importante fuente de aprendizaje. La base de datos generada a partir del monitoreo puede utilizarse para el análisis del logro de objetivos, los montos erogados y la dinámica del trabajo.

La evaluación, por su parte, hace referencia al impacto de la intervención. En su concepción más simple constituye la verificación de que se ha logrado -mediante la realización de las actividades previstas- resolver el problema que condujo al diseño de un programa. Al impacto se lo puede considerar en una concepción más amplia como “los efectos a largo plazo, positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa, colateral o indirectamente por una intervención, intencionalmente o no. La evaluación del impacto trata de identificar todos estos efectos y centrarse en la determinación de los efectos netos atribuibles a la intervención” (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2007).

Desde esta última perspectiva la evaluación permite, mediante el análisis de datos suministrados por el monitoreo y por otras fuentes de información, tanto cuantitativas como cualitativas, identificar los efectos provocados y, fundamentalmente, las relaciones de causalidad entre dichos efectos y los distintos aspectos de una intervención.

Tanto el monitoreo como la evaluación constituyen herramientas de interés central para los diseñadores y para los ejecutores de políticas públicas. Deberían serlo también para los participantes de las mismas.

Otra distinción entre monitoreo y evaluación es la que ha propuesto David Storey (1998), para quien la diferencia radica en el sujeto analizado. Mientras que el insumo está dado, en el monitoreo, por datos suministrados por los participantes, en la evaluación se incluye también a no participantes a fin de controlar el impacto efectivo. Para este autor, es posible identificar una serie de instancias diferentes por las que puede transitar un sistema de monitoreo y evaluación. Estas instancias o “escalones” implican un gradiente de menor a mayor profundidad en el proceso.

Para el monitoreo, las alternativas son: i) el registro del alcance, cobertura y de otros indicadores orientados a satisfacer requerimientos contables y legales); ii) el análisis de la valoración que los participantes hacen de la intervención (calidad de la atención, rapidez de respuesta, adecuación a las demandas); iii) el análisis de la valoración que los participantes hacen respecto de los efectos de la intervención (incrementos en la facturación, las exportaciones, la calidad o las ventas que se reflejan en una mejora de la rentabilidad o en la tasa de supervivencia de las empresas).

En la evaluación, en cambio, las alternativas para determinar el impacto incluyen, siempre de acuerdo a David Storey (1998): i) la comparación entre el desempeño de una firma participante y el de una firma típica no participante; ii) la comparación del desempeño de las firmas asistidas con otras firmas pertenecientes al grupo de control, que se supondrían idénticas sobre la base del apareo en las mismas dimensiones (por ejemplo antigüedad, sector, forma jurídica, ubicación); iii) la corrección de los problemas vinculados con el “sesgo de selección”.¹¹⁴ En los dos últimos casos, la comparación entre los cambios experimentados por los participantes y el escenario contrafáctico representado por los no participantes permite valorar el impacto de la intervención (al que se conoce también como su “adicionalidad”).

En resumen, es importante distinguir al monitoreo de la evaluación. Monitoreo es el registro y análisis de información acerca de las actividades realizadas durante la ejecución. Permite controlar si se están logrando los objetivos y brinda evidencias que sustentan aprendizajes y decisiones. Los indicadores de monitoreo se suelen clasificar como de realización, resultado e impacto. Como parte del monitoreo se pueden registrar, entre otros datos, el alcance, cobertura y eficiencia de la intervención, la valoración que los participantes hacen de la misma o de sus efectos. La evaluación, por otro lado, verifica que se ha logrado resolver el problema que condujo al diseño de un programa. Para ello se puede comparar el desempeño de una firma participante con el de una firma típica no participante, el desempeño de las firmas asistidas con otras de un grupo control, los cambios experimentados por los participantes y el escenario contrafáctico representado por los no participantes. Mediante la evaluación se identifica el impacto de la intervención o su “adicionalidad”.

Un sistema común a una familia de proyectos piloto

En el Programa de Cadenas Productivas el monitoreo y la evaluación se realizaron, en gran parte, utilizando un Sistema Común de Monitoreo (SCM) diseñado por el FOMIN para la familia de Proyectos de Integración Productiva (PIP). La descripción siguiente se basa en el manual de monitoreo de los PIP (Nexus, 2005).

114 Efectos de heterogeneidades que no se han podido tener en cuenta al momento de la selección.

El SCM incluía de manera integrada el monitoreo y la evaluación. Desde la perspectiva del monitoreo, analizaba las actividades realizadas por el Programa y su contribución al cumplimiento de metas que habían sido definidas en la etapa de diseño. Sobre esa base se generaban informes destinados a la gerencia del Programa, a las entidades responsables de su ejecución y al FOMIN. Desde la perspectiva de la evaluación, el SCM analizaba la percepción de las firmas participantes acerca del impacto en variables que, se suponía, eran un reflejo de su competitividad.

La información suministrada debía permitir a la dirección de los proyectos: i) comparar el nivel de avance logrado con el planeado; ii) identificar las áreas críticas en las que se debían introducir mejoras; iii) tomar decisiones sobre la base de información fidedigna; iv) elaborar los informes de avance (que eran de periodicidad semestral); v) verificar el impacto de la experiencia.

En lo que hace al FOMIN, se esperaba que dicha información sirviese para: i) facilitar el seguimiento de los proyectos y comparar su desempeño; ii) generar conocimiento sobre la pertinencia de la acción colectiva como estrategia para incrementar la competitividad de empresas pertenecientes a ámbitos culturales y territoriales muy diversos; iii) suministrar evidencia para la difusión de la metodología de intervención a fin de facilitar su generalización en ámbitos y sectores similares a los de las pruebas piloto; v) promover nuevas pruebas piloto en otros ámbitos, sectores o circunstancias.

El diseño conceptual

El diseño conceptual del SCM se basó en el objetivo de los PIP: mejorar la competitividad de las empresas participantes a través de la acción colectiva. Como consecuencia, el modelo lógico preveía la vinculación entre dos procesos, la formación y mantenimiento de grupos y la realización de acciones colectivas, con sus respectivos resultados inmediatos, intermedios y finales (Figura 8.1). Este esquema que, independientemente de las características particulares de cada proyecto, presupone la existencia de una relación directa entre causa (acción colectiva entre empresas) y efecto (incremento en la competitividad de las firmas) permite identificar al SCM como un modelo de naturaleza positivista.

El esquema lineal que se ha ilustrado guarda correspondencia con el fin, el propósito y las actividades incluidas en los componentes del Marco Lógico de los PIP. Constituye, en consecuencia, una aceptable “proxy”¹¹⁵ a la realidad de la operación.

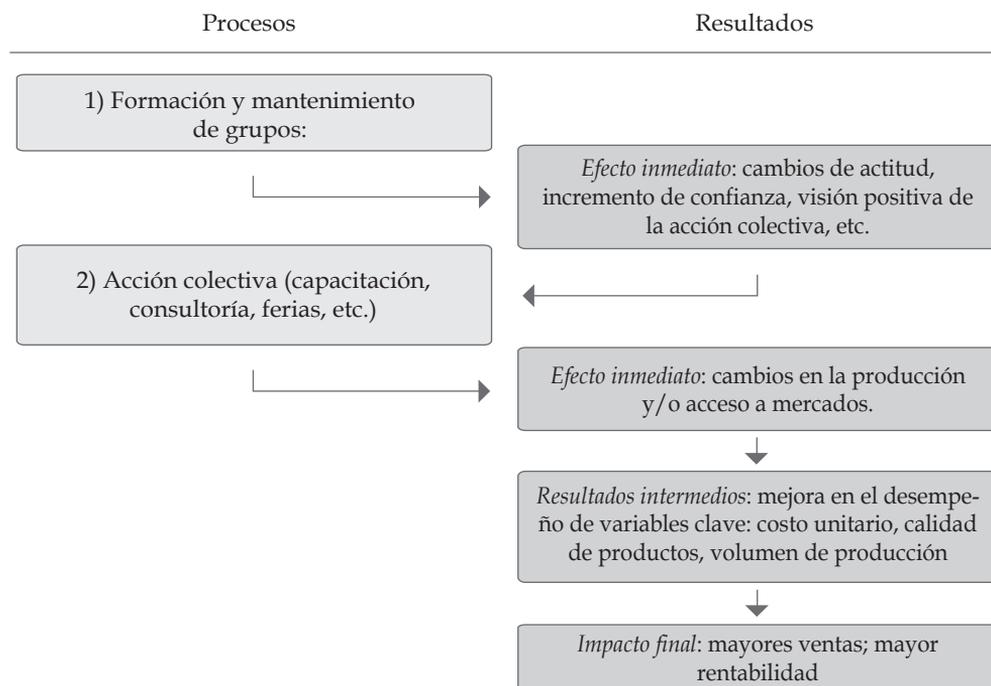
Diseño metodológico

Desde el punto de vista metodológico, el SCM incluía un conjunto de dimensiones, con sus respectivos indicadores, para realizar el monitoreo de procesos y la evaluación de

115 En estadística, el término “proxy” se utiliza para identificar una variable a partir de la cual se pueden realizar inferencias sobre la variable de interés. Se utiliza también para identificar datos que permiten inferir, de manera indirecta, la relación causa efecto entre dos variables.

resultados. En la Tabla 8.1 se resumen las dimensiones y los mecanismos de obtención de datos.

Figura 8.1
El modelo lógico del SCM



Se habían previsto 26 indicadores de proceso y 32 indicadores de resultados. Los primeros se clasificaban según 4 dimensiones: i) cobertura (9 indicadores); ii) actividades (9 indicadores); iii) eficiencia operativa (6 indicadores) y sostenibilidad financiera (2 indicadores). Los insumos para calcular los valores correspondientes se obtenían a partir de 5 formularios internos. En el primero se registraban los datos correspondientes a cada empresa que participaba de las actividades. En el segundo, se capturaba información básica sobre los proveedores de servicios. En el tercero se registraban los grupos de empresas conformados con anterioridad al inicio o durante el desarrollo del Programa. El cuarto formulario era utilizado para registrar información completa respecto de las actividades financiadas clasificadas según el tipo, el tema y el modo de realización (individual o colectiva). En el último de los formularios se registraban los ingresos y egresos de fondos correspondientes a las actividades realizadas. La información relevada en estos formularios, en especial el último de ellos, se podía “cruzar” con la que suministraba el sistema contable a los fines del análisis de la eficiencia.

Tabla 8.1
Resumen de diseño metodológico del SCM

Tipo de indicador	Dimensión	Método de Obtención de Datos
Proceso	Cobertura	Registros internos (beneficiarios, grupos, proveedores, actividades)
	Actividades	
	Eficiencia Operativa	
	Sostenibilidad financiera	
Resultado	Cambio de actitudes (inmediatos)	Encuestas a beneficiarios
	Formación de grupos (inmediatos)	
	Cambios en procesos de negocios (inmediatos)	
	Cambio en desempeño de procesos de negocios (intermedios)	
	Cambios en desempeño de la empresa (impacto final)	

Dentro de los indicadores de resultado el sistema preveía 5 dimensiones: i) cambios en actitudes (2 indicadores); ii) formación de grupos (2 indicadores); iii) cambios en los procesos de negocios (12 indicadores); iv) cambios en el desempeño de los procesos de negocios (6 indicadores) y v) cambios en el desempeño de la empresa (10 indicadores). Las tres primeras dimensiones eran consideradas efectos inmediatos de la acción colectiva, la cuarta como un resultado intermedio y la quinta como impacto final. Los datos para calcular los valores se obtenían a partir de una encuesta anual, de naturaleza censal, que indagaba acerca de las percepciones de los beneficiarios sobre las acciones realizadas, el nivel de satisfacción con las mismas y los costos y beneficios de las acciones colectivas. Las preguntas estaban redactadas con la intención de que el empresario respondiese imaginando el escenario contrafáctico (qué hubiera sucedido en ausencia del Programa). Para ello era necesario que el empresario recordase su “línea de base” es decir el estado de su empresa en cada uno de los aspectos analizados al momento del inicio de la ejecución.

Para la operación del sistema se había previsto utilizar una plataforma web en la que los ejecutores debían cargar semestralmente los indicadores de proceso y anualmente los de resultado. Se esperaba que los informes a emitir por el sistema fuesen de utilidad para la gerencia de los proyectos y para el seguimiento consolidado por el FOMIN/BID.

Según se deduce de lo expuesto, el SCM debía generar indicadores que permitieran controlar los avances del proceso que conducía hacia las metas y evaluar si los resultados esperados efectivamente se habían alcanzado. El objetivo último era proporcionar evidencias acerca de la potencialidad de la asociatividad para incrementar la competitividad de pequeñas y medianas empresas.

En resumen, en el Programa el monitoreo y la evaluación se realizaron, en gran parte, utilizando un Sistema Común de Monitoreo (SCM). Mediante el monitoreo, se analizaban las actividades y su contribución al cumplimiento de metas. Mediante la evaluación, la percepción de las firmas participantes acerca del impacto. El diseño conceptual se basó en el objetivo de los PIP: mejorar la competitividad de las empresas participantes a través de la acción colectiva. Vinculaba la formación y mantenimiento de grupos y sus acciones colectivas, con sus resultados (inmediatos, intermedios y finales). Desde el punto de vista operativo incluía 26 indicadores de proceso y 32 indicadores de resultado. Los datos eran suministrados por 5 formularios internos.

Fortalezas y debilidades del SCM

Al momento de aplicar el SCM se manifestaron sus potencialidades como mecanismo de generación de conocimientos, indispensable en todo proyecto piloto, y como herramienta de seguimiento de las actividades realizadas. Se evidenciaron también, sin embargo, sus debilidades para brindar evidencias rigurosas del impacto de las intervenciones.

Un herramental común para generar aprendizajes

Una característica común a los PIP, y a otros proyectos financiados por FOMIN, es que fueron proyectos piloto, esto es, pruebas en pequeña escala de una determinada metodología de intervención que podía convertirse, incorporando los aprendizajes surgidos de la experiencia, en una potencial política pública de similar o mayor cobertura. La ejecución de proyectos piloto es semejante, en consecuencia, a una investigación acerca de la viabilidad de establecer, en los territorios involucrados, políticas y programas públicos con objetivos similares a los de las intervenciones en pequeña escala.

La fortaleza de este enfoque radica en que no se promueve la adopción de una política sobre la base de hipótesis acerca de su eficacia y eficiencia, sino a partir de comprobaciones efectuadas en pruebas de campo a pequeña escala. Las posibilidades de generar aprendizaje local mediante pruebas piloto disminuye la probabilidad de que se repliquen experiencias exitosas en determinados contextos sin realizar los ajustes necesarios para implementarlas en el marco de otras realidades nacionales o locales.¹¹⁶

116 La necesidad de que la adopción de políticas de cluster sean motivo de un riguroso análisis ha sido

La decisión de utilizar un SCM para el seguimiento y la evaluación de los PIP constituyó el punto de partida de dicho proceso de aprendizaje y, en consecuencia, un elemento de elevada coherencia con la naturaleza experimental de los proyectos piloto.

Esta afirmación debe ser matizada por el hecho que, como se verá en los apartados siguientes, el diseño de la herramienta responde al estado del arte en el área del seguimiento de los procesos gerenciales pero podría no ser la más apropiada para la evaluación de impacto de intervenciones que pretenden producir cambios paradigmáticos en actores sociales que deben reaccionar de manera rápida frente a “hechos emergentes”.

Debe ser matizada también por el hecho de que no fue posible, en la mayoría de los casos, sincronizar el inicio de las ejecuciones con la disponibilidad de la herramienta, por lo que fue necesario realizar esfuerzos de recopilación retrospectiva y de modificaciones en los sistemas de registro de los usuarios.

Dicha debilidad fue salvada, en el Programa que analiza esta obra, por el compromiso de los integrantes de la Unidad Coordinadora con la filosofía de que toda política pública (o, lo que es equivalente, una experiencia piloto de política) debe ser motivo de evaluaciones rigurosas.¹¹⁷

La experiencia recogida indica que un sistema de monitoreo y evaluación que pretenda constituir una herramienta de aprendizajes a partir de experiencias concretas debe responder al estado del arte en materia de seguimiento de procesos y medición de resultados, definir las competencias que deben tener quienes aplican el sistema, diseñar el proceso de formación correspondiente y aplicarse en coincidencia temporal con la puesta en marcha de las intervenciones (lo que no obsta para que se realice un proceso incremental de mejora continua pero constituye un alerta acerca de las dificultades que generan modificaciones significativas de introducción tardía).

El sistema en la práctica: el monitoreo

Superados los problemas originados por el desfasaje temporal entre el inicio del Programa y la implementación del SCM, su aplicación mostró una gran fortaleza en el sistema de control de procesos (monitoreo) que incluyó, como se mencionó, cuatro dimensiones de análisis adecuadas para el seguimiento cuantitativo de la operación (y los respectivos criterios e indicadores de seguimiento). Dichas dimensiones -cobertura, actividades, eficiencia operativa y sostenibilidad financiera- facilitaron el control gerencial de la operación y permitieron el análisis de la ejecución.

puesta en evidencia, entre otros autores, por Brown y McNaughton (2003).

117 Las dificultades en la aplicación habrían sido también menores, probablemente, si el diseño del SCM hubiese contemplado un entrenamiento del personal responsable que incluya las fases de motivación, evaluación del aprendizaje en el uso del sistema (en situación de simulación) y evaluación de la transferencia de las competencias al ámbito de trabajo local.

Lo expuesto es consecuencia de la implementación de un registro ordenado de información correspondiente a beneficiarios, grupos, proveedores y actividades realizadas. El tipo de indicadores y la forma de registro propuestos contribuyeron a sistematizar esa información que, por lo general, suele quedar relegada a un segundo plano (el primer plano lo suelen ocupar los indicadores financieros y los que están relacionados con las metas del marco lógico).

Dicha información fue de utilidad, además, para los propios coordinadores o facilitadores de grupos asociativos, al brindarles una fuente sistematizada de datos acerca de las tareas realizadas y las personas que intervenían.

Dado que existió correspondencia entre los indicadores de proceso y las actividades del marco lógico, el monitoreo resultó también un insumo directo para la elaboración de los informes semestrales de ejecución, con lo cual la sobrecarga originada por indicadores del SCM adicionales a los establecidos en el marco lógico fue limitada. El SCM tuvo, en lo que hace a los procesos, un diseño metodológico cuya implementación fue relativamente simple.

La disponibilidad de datos que permitió el SCM en lo que hace al monitoreo adquiere singular importancia si se considera que las entidades ejecutoras de programas de desarrollo empresario, las empresas participantes, el personal que interviene en las actividades y los prestadores de servicios operan en un entorno complejo y por esta razón, necesitan contar con toda la información cuantitativa y cualitativa necesaria para orientar correctamente la ejecución.

Esa información puede permitir la identificación de modificaciones en la metodología de la intervención (ya que sirven de base para el análisis de los aprendizajes).

El sistema en la práctica: evaluación

El SCM previó para la evaluación un conjunto de indicadores referidos al cambio en las actitudes de los participantes, en los procesos de negocios, en el desempeño en los procesos de negocios y en el desempeño de las empresas. Los valores correspondientes surgían de encuestas de tipo censal a los participantes de las actividades, a los que se preguntaba sus percepciones respecto de los cambios en algunas de las variables analizadas. Sólo en el caso de los valores correspondientes a empleo, facturación y exportaciones se indagaba acerca de valores absolutos.

Algunos datos obtenidos en la última encuesta que efectuó el Programa permiten ilustrar los resultados alcanzados (Cuadro 8.1).

Los datos obtenidos constituyen una proxy para conocer el impacto del Programa en las empresas participantes. Sin embargo su validez fue reducida debido a limitaciones de la metodología de evaluación.

Cuadro 8.1 Algunos resultados

En lo que hace al cambio en las actitudes, el 57% de los participantes manifestaron “confiar en otros” y el 96% que su confianza para con otros había aumentado en el último año como consecuencia de su participación.

Los indicadores relacionados con la mejora en los procesos de negocios presentaron, en general, valores en la mitad de la distribución, entre 40% y 60% de percepción positiva por parte de los participantes. En lo que hace al desempeño de los procesos de negocios, los indicadores presentaron altas variaciones entre sí, alcanzando valores altos (70%) o muy bajos (menores a 20%).

Finalmente, en lo que se refiere a cambios en el desempeño de la empresa ocurridos en el último año como resultado de la participación en el Programa, un 59% de las empresas manifestó que sus ingresos por ventas se habían incrementado, un 10% que sus exportaciones habían aumentado y un 65% que habían incrementado su productividad. Además, un 19% indicó que habría desaparecido del mercado si no hubiera participado en el Programa.

Una primera limitación estuvo dada por el hecho de que la utilización de indicadores basados en las percepciones de los beneficiarios acerca de los efectos de su participación tiene algunas fortalezas y varias debilidades. La principal fortaleza es que al señalar aquello que “las personas piensan de o sobre” se induce a los encuestados a reflexionar sobre su participación, lo que permite desentrañar sus apreciaciones acerca de la misma reforzando su visión positiva del esfuerzo realizado y de los logros alcanzados. Dicho modo de evaluar permite, en definitiva, identificar a los participantes que están satisfechos con el Programa y hacer conjeturas acerca de las decisiones que tomarían ante la propuesta de continuar realizando las actividades propuestas. Si las percepciones son negativas, es una señal de que los procesos de construcción social no han sido exitosos y la intervención ha fracasado al no lograr que las empresas perciban las ventajas de adoptar la asociatividad como herramienta de competitividad.

Las debilidades están asociadas al hecho de que los indicadores basados en percepciones generan respuestas que suelen estar influidas, entre otros, por los siguientes factores: i) “efecto agradecimiento” (sobre valorar la intervención como respuesta “debida” hacia quien la subsidió); ii) “compensación cognitiva” (valorar los efectos de una intervención como respuesta al esfuerzo realizado más que a los resultados efectivamente logrados); iii) deseo de gratificar o castigar al encuestador.

El contexto socioeconómico influye también en la confiabilidad de los indicadores basados en percepciones (la situación de las empresas participantes pueden haber empeo-

rado en alguno de los aspectos en que se esperaba mejorarla pero, en un contexto de deterioro generalizado, su pérdida puede ser menor al promedio del sector, con lo cual la participación debería valorarse positivamente).

Como consecuencia de lo expuesto en los párrafos precedentes la simple comparación entre un estado anterior y un estado posterior es una limitada aproximación a los efectos de la participación sobre las características en las que se quiere influir (Bologna y Fraire, 2006). Aún suponiendo que los sesgos señalados no existiesen, la satisfacción del encuestado y su vocación de continuar participando en acciones colectivas brindan información limitada acerca del impacto que las acciones colectivas tuvieron sobre la facturación, el empleo o las exportaciones (tres variables con las que se pretendía analizar el impacto final de los PIP).

Lo expuesto no implica que sea necesario, de manera inexorable, renunciar a los indicadores basados en percepciones ya que se puede recurrir al control de un escenario contrafáctico. A este efecto se interroga sobre el destino que el empresario cree que habría seguido su empresa en caso de no haber participado del Programa. Dicha estrategia, sin embargo, no es óptima desde el punto de vista de la validez de las respuestas que obtiene, ya que se desconoce el elemento que los interrogados toman como línea de base (referencia respecto de la cual realizar las comparaciones). “Por ejemplo, la respuesta puede darse comparando lo que se alcanzó con lo que el empresario habría esperado de la intervención, o bien con las condiciones en que su empresa se encontraba antes de haber participado, sin poder separar los efectos de la intervención de otros factores que pudieron haber afectado esas condiciones” (Bologna y Fraire, 2006).¹¹⁸

Una segunda limitación de la propuesta de evaluación del SCM está dada por el hecho de que los indicadores de resultado (y sus correspondientes instrumentos de recolección) se diseñaron de manera homogénea para el conjunto de PIP, sin tener en cuenta las diferencias de contextos nacionales, sectores y tamaños de firmas participantes. Esa homogeneidad obligó al Programa a reformular el cuestionario de recolección de datos a efectos de que reflejase la cultura y el lenguaje propio de los participantes (como sucedió en el caso de los productores caprinos).

Una tercera limitación, asociada con la anterior, fue que, atento al énfasis en la comparación entre proyectos con que se diseñó el SCM, las preguntas sólo admitían las alternativas de respuesta previstas por quienes construyeron el sistema. No existían preguntas de

118 Algunos ejemplos de preguntas que permitían obtener los valores correspondientes a los indicadores propuestos eran: ¿Usted adoptó nuevas prácticas gerenciales como resultado del Programa en el año que pasó? o ¿Su empresa hubiera salido del mercado durante el 2004 si usted no hubiera participado en PIP? Se incluyó también un conjunto de preguntas que indagaban sobre el valor de las ventas totales anuales, de las exportaciones anuales totales y del número de empleados para el año fiscal previo, para el año fiscal más reciente y una estimación del valor de dichas variables para el año más reciente asumiendo que no hubiera participado en el Programa. Se intentaba de esa manera inducir al empresario a valorar en qué medida los resultados alcanzados obedecían a la intervención del Programa.

“respuesta abierta” que permitiesen capturar la riqueza conceptual que surge del hecho de analizar un mismo problema desde las diversas perspectivas de los actores. Estas preguntas abiertas fueron agregadas a las encuestas que se les hacían a los empresarios y procesadas por el Programa para uso interno.

La cuarta limitación reside en la hipótesis implícita a la definición de los indicadores de impacto final, acerca de que los valores absolutos de facturación, empleo y exportaciones serían obtenidos con facilidad. Esta hipótesis no tomó en consideración que la gran mayoría de las firmas pequeñas operan, tal como se indicó en el tercer capítulo, en el marco de la “economía ambigua” y son reacias a brindar información sobre facturación, empleo o exportaciones. La mayor parte opta por omitir la respuesta a estos puntos. En consecuencia los datos recolectados sobre estos aspectos no tienen validez estadística. Para lograrla hubiese sido necesario poner en funcionamiento, antes de iniciar la ejecución, mecanismos que maximicen la probabilidad de que las empresas suministren datos fehacientes. Esta debilidad, sumada al carácter abierto de los grupos asociativos a los que se puede ingresar o salir libremente, pudo haber generado dificultades para aplicar de manera censal y anualmente la misma encuesta a un universo estable de firmas y comparar los datos obtenidos. La exigencia de relevamiento censal ignora, además, la intensidad de la participación como un ponderador para valorar el impacto de la intervención, ya que se considera por igual la percepción de una empresa participante en todas las actividades del PIP que la de una empresa que sólo participó en algunas actividades de menor relevancia.

La quinta limitación del SCM en lo que hace a los indicadores de resultado reside en que no se realizaron, desde el diseño, provisiones sobre mecanismos de retroalimentación que permitan socializar resultados de encuestas y otros registros con los beneficiarios, lo que puede contribuir a mejorar el compromiso de los participantes con las actividades realizadas y con su propio grupo, además de promover la entrega futura de datos sensibles para el desempeño de una empresa, tales como los que se analizaron en el párrafo anterior. No obstante, en el Programa se realizaron dos experiencias de “devolución”. En el caso de los sectores rurales se distribuyeron los principales resultados de la segunda encuesta. En los clusters de hardware y de software se discutieron los resultados de la evaluación de impacto en el capital social (tema del décimo capítulo).

En resumen, el SCM constituyó un mecanismo muy efectivo para el seguimiento de las actividades ya que suministró información, en las dimensiones cobertura, actividades, eficiencia operativa y sostenibilidad financiera, que sirvieron de insumo para la adopción de decisiones del equipo de ejecución sobre la base de evidencias. Para su implementación fue necesario realizar el registro de información correspondiente a beneficiarios, grupos, proveedores y actividades (información que suele quedar relegada frente a los indicadores financieros y a los de metas del marco lógico).

Tuvo, en lo que hace a los procesos, un diseño operativo relativamente simple. Para la evaluación el SCM proveía indicadores referidos a diversos cambios en las firmas participantes que, salvo para empleo, facturación y exportaciones, se basaban en percepciones.

La utilización de indicadores basados en percepciones tiene alguna fortaleza y varias debilidades. La principal fortaleza es que permite desentrañar las apreciaciones de los participantes acerca del programa. Las debilidades están asociadas al hecho de que los indicadores basados en percepciones pueden generar respuestas influenciadas por el “efecto agradecimiento”, la “compensación cognitiva”, el contexto socioeconómico y la relación con el encuestador. En el SCM no se tenían en cuenta, además, las diferencias de contextos nacionales, sectores y tamaños de firmas y no daban lugar a respuestas abiertas que permitiesen capturar la riqueza conceptual que brinda la reconstrucción de la realidad por los actores. Suponía, finalmente, que los valores absolutos de facturación, empleo y exportaciones serían obtenidos con facilidad. Esta hipótesis no tomó en consideración que la gran mayoría de las firmas pequeñas operan en el marco de la “economía ambigua” y son reacias a brindar información sobre esas variables. Tampoco tomó en cuenta que debido al carácter abierto de los cluster o las redes iba a resultar difícil aplicar la encuesta a un universo estable de firmas.

¿Tuvo impacto económico la inversión realizada?

La medición de impacto económico del Programa se realizó de dos maneras diferentes. La primera respondía a lo previsto por el SCM (metodología estándar). El impacto estaba dado, en esa metodología, por un incremento en los ingresos por ventas, facturación, empleo y exportaciones de las firmas. La segunda metodología consideró a cada actividad ejecutada por las cadenas como una inversión que, si el Programa tenía impacto positivo, arrojaría una tasa de rentabilidad superior a la de otra posible inversión (metodología alternativa).

La metodología estándar: restricciones para su aplicación

Para construir los indicadores correspondientes a la metodología estándar se debían comparar datos obtenidos al finalizar la ejecución con los de la “línea de base”. Los datos de dicha línea correspondían a la crisis económica del año 2002. En el período inmediato posterior a la crisis -cuando comienza a operar el Programa- se produce, según también se señaló, una recuperación económica a tasas muy elevadas. Aislar el crecimiento de las empresas provocado por la intervención del Programa se tornó, en esas condiciones, una tarea muy compleja y costosa (máxime si se tiene en cuenta que las firmas a las que originalmente se requirió los datos no fueron las que finalmente participaron).

La complejidad del problema se agudiza si se tiene en cuenta que existen variaciones en la calidad de la información que se puede obtener de las diferentes cadenas, cuyo espectro abarcaba desde empresas urbanas formalizadas y de estructura gerencial altamente profesionalizada hasta productores rurales no formales que operan como micro empresas de capitalización simple, no poseen registros y confunden la economía de su pequeña explotación con la hogareña. Se agudizaba aún más si se tiene en cuenta que en Argentina existe una gran reticencia de las firmas a suministrar información que, imaginan, puede servir a los fines de un “control impositivo”. Esta situación origina, como se verificó en las encuestas aplicadas por el Programa, una no respuesta muy elevada (por lo que la escasa información que se pudo relevar perdió sentido estadístico).

Estas dificultades, sumadas a las que se expusieron en el apartado anterior, influyeron para que los datos obtenidos fueran poco relevantes para la medición de impacto económico.

La metodología alternativa: ideas básicas

La metodología alternativa consistió en considerar a cada actividad ejecutada como una inversión que, si el Programa tenía impacto positivo, arrojaría un resultado económico que podía ser determinado. La comparación entre el resultado y la inversión debía permitir calcular la tasa de retorno que, se esperaba, debía ser superior a la de una inversión alternativa.

El total de actividades realizadas por las empresas con apoyo del Programa fue del orden de 200. Esas actividades fueron de naturaleza y complejidad muy diferente por lo que la información disponible para efectuar las evaluaciones fue muy variada. La solución para el problema residió en la implementación de diferentes métodos de cálculo de los beneficios según el tipo de actividad.¹¹⁹ La metodología incluía el cálculo de la inversión y de su resultado.

Para la determinación de los beneficios se partió del análisis de los objetivos de la intervención que se evaluaba (Anexo II). Dichos objetivos estaban asociados, como se ha visto en capítulos anteriores, con el incremento de la competitividad de las firmas que se lograría mediante el fortalecimiento de las relaciones de cooperación entre las empresas y entre éstas y las instituciones, el acceso a tecnologías productivas y organizacionales y el acceso a mercados. Esas actividades tenían una relación causal con el fin último del Programa que, según el caso, podía ser directa o indirecta (con un amplio rango de circunstancias intermedias). La situación descripta condujo al diseño de una evaluación “a medida de cada actividad” (lo que permitió contemplar ambas situaciones de causalidad). En casos en los que la relación era claramente indirecta, como el de las actividades destinadas al fortalecimiento de las relaciones de cooperación, no se realizó, en general,

119 Aunque formalmente los conceptos de servicio, actividad y consultoría presentan algunas diferencias, serán utilizados indistintamente a lo largo de este capítulo.

una evaluación de impacto desde la perspectiva económica. Esta decisión se origina en que las mismas tienen como objetivo, de acuerdo al diseño del Programa, sentar las bases para la realización de otras acciones cuyos resultados son más tangibles. Los costos indirectos se han distribuido, en estos casos, en las actividades de los otros componentes.¹²⁰ Para realizar esta distribución los registros administrativos cumplieron el rol contable habitual en estos programas y funcionaron además como fuente de información para múltiples requerimientos asociados a la toma de decisiones estratégicas, directivas y operativas (abarcaron desde la información financiera de compromisos asumidos hasta las cuentas corrientes de los beneficiarios con el Programa).

En el caso del acceso a tecnologías productivas y organizacionales, las actividades tienen un resultado tangible.¹²¹ Para calcularlo se deben seguir dos pasos: i) determinar el incremento de productividad provocado por la actividad; ii) computar la influencia de dicho incremento en la rentabilidad de la firma o explotación. Los métodos utilizados para efectuar dichas evaluaciones son, en general, derivaciones de los utilizados en la evaluación de proyectos de inversión. El proceso de evaluación comienza por determinar las variables sobre las que se espera que influya la intervención y que sean relevantes en términos de la rentabilidad. Sobre la base de la información obtenida se construye un flujo diferencial de ingresos futuros y se los compara con el valor de los costos asociados al desarrollo de la actividad. Las dificultades para aplicar la metodología están dadas por la determinación de las variables relevantes y por la elaboración de los flujos futuros. A tal efecto se recurrió, entre otras técnicas, al análisis de escenarios o al análisis de regresión múltiple.

En el caso de la facilitación del acceso a mercados locales e internacionales las actividades influyen directamente sobre las ventas de las firmas participantes del Programa, por lo que el cálculo del beneficio es teóricamente simple. Sin embargo, la determinación del impacto enfrenta un problema de carácter práctico, relacionado con la necesidad de obtener información que para las firmas reviste el carácter de sensible (lo que conduce a que, habitualmente, la reserven o minimicen). La cifra calculada al determinar el impacto es inferior al valor que se obtendría si la restricción mencionada no estuviese presente. Se trata de un sesgo por defecto que opera disminuyendo el valor que se obtendría si no existiesen temores a la hora de suministrar esta información. La medición enfrenta también un problema metodológico dado por la dificultad para determinar qué proporción del aumento de las ventas puede atribuirse a una actividad particular. A título de

120 Una excepción a la afirmación anterior está dada por las actividades orientadas a la formalización de negocios, que en apariencia no poseerían relación con los beneficios de los productores involucrados. Sin embargo, en el caso de la cadena caprina, las tierras en que se desarrollaban las explotaciones estaban en muchos casos en disputa judicial, de modo que no regularizar su tenencia hubiese implicado que esos productores no pudieran desarrollar su actividad. Claramente el impacto de la actividad debía estar asociado al valor de los activos recuperados o el valor actual de la producción posible (en un caso ideal los dos valores serían idénticos). En este caso particular era posible asignar a las erogaciones directas una alícuota de las indirectas.

121 Esto es particularmente evidente en las actividades asociadas a la incorporación de tecnologías productivas.

ejemplo, si un conjunto de empresas participa de una feria, las ventas realizadas en la misma deben ser incluidas, sin lugar a dudas, entre los impactos de la acción colectiva. Es habitual, sin embargo, que algunas ventas posteriores a un evento comercial, tengan también vinculación con la presencia de las firmas en el mismo. La estimación de la proporción de esas ventas que pueden asignarse a la actividad constituye un problema de difícil solución. Se produce, si se opera de manera conservadora, un nuevo sesgo por defecto que disminuye el valor calculado para el impacto.

Para la determinación de la rentabilidad de la inversión fue necesario calcular los costos directos de cada actividad (los que se derivan de las obligaciones contractuales generadas por la misma). Pese a que el Programa sólo financiaba una porción de las actividades contratadas se computó, como costo, el total de las obligaciones generadas por las relaciones contractuales¹²² (que incluía lo erogado tanto por el Programa como por las empresas beneficiadas por la intervención) y otras inversiones realizadas por otros actores institucionales para la ejecución de las actividades evaluadas. Se adicionó a los costos directos el valor de los costos indirectos. Para determinar los costos indirectos se apropió (siguiendo la metodología descrita en el Anexo III) una alícuota de los costos de la coordinación de cada cadena y una alícuota de los gastos totales de la unidad ejecutora de manera de asegurar que todos los gastos producidos en el marco del Programa fueran computados a la hora de efectuar el cálculo.

La metodología alternativa: los resultados agregados y su apropiación

Los resultados agregados de la rentabilidad de la inversión realizada por el Programa, que surgen del producto de la adición de los impactos de las diferentes actividades, se resumen en la siguiente tabla (los cálculos fueron realizados en Abril de 2007 es decir antes de la finalización del Programa).

Para cada sector - y para el Programa en su conjunto - se incluye la inversión total realizada, separada según el origen de los fondos y el impacto total, descontando mediante la tasa de costo oportunidad correspondiente los valores futuros o sin considerar el valor del dinero en el tiempo.¹²³ Cada una de estas formas de computar los impactos da lugar a una medida de rentabilidad diferente: en el primer caso, el retorno de la inversión o ROI (por las siglas en inglés de Return on Investment) y en el segundo la relación beneficio/costo bruta. Para el cálculo del ROI se divide el valor total de la suma aritmética de los impactos entre la inversión total correspondiente a ese sector. Para el cálculo de la relación beneficio/costo, el cociente se efectúa entre el valor presente (descontado) de los impactos futuros y la inversión total efectuada en cada sector.

122 En algunos casos los costos están anualizados, pues las actividades pueden presentar estacionalidades.

123 Las tasas de descuento aplicadas son diferentes según el sector, a fin de reconocer las distintas características de las unidades económicas (desde empresas integradas a la economía global en los clusters de hardware y software, hasta economías familiares de subsistencia y capitalización simple en la cadena caprina). Los valores utilizados superan ampliamente en todos los casos los estimados por el Banco Mundial (López, 2008).

Tabla 8.2
Rentabilidad de las inversiones del Programa

Sector (participantes)	Inversión Total*			Impacto Total*		ROI bruto	B/C bruto
	FOMIN + Con- trapartes	Otros actores	Total	Aritmé- tico	Valor Presente		
TIC (70)	\$ 2.085.328	\$ 880.000	\$ 2.965.328	\$ 27.582.833	\$ 18.595.289	930%	627%
Madera (45)	\$ 796.308		\$ 796.308	\$ 3.198.855	\$ 1.693.450	402%	213%
Olivícola (60)	\$ 355.791	\$ 170.000	\$ 525.791	\$ 1.749.895	\$ 863.474	333%	164%
F Hortícola (35)	\$ 234.246	\$ 146.000	\$ 380.246	\$ 1.200.000	\$ 645.427	316%	170%
Caprino (350)	\$ 508.125		\$ 508.125	\$ 2.032.678	\$ 990.147	400%	195%
Total	\$ 3.979.798	\$ 1.196.000	\$ 5.175.798	\$ 35.764.261	\$ 22.787.787	691%	440%

*Los valores están expresados en moneda local.

Habiendo salvado los obstáculos que presentaba el cálculo, uno de los interrogantes más difíciles de responder desde el punto de vista metodológico es en qué medida la mejora en el desempeño de las firmas, de la que depende la tasa de retorno que tuvo la inversión, puede atribuirse al accionar del Programa.¹²⁴ Este dilema es conocido como el problema de la apropiación. La dificultad para asignar al Programa las mejoras en el desempeño económico de las firmas se agudiza en casos como el de Córdoba dado que, además de no contar con una línea de base contra la cual comparar los valores finales, fue ejecutado en un período de fuerte expansión en la actividad económica.

La estrategia diseñada por el Programa intenta sortear esta dificultad cambiando el foco de atención de la evaluación con respecto al utilizado en los dispositivos habituales, que suelen trabajar sobre resultados agregados, ya que se concentra en el resultado económico de las actividades o de grupos de actividades asociadas entre sí. Nótese que el cambio de foco implica que, dado que las actividades suelen tener efectos verificables, el problema de la apropiación ya no radica en determinar si los impactos se hubieran producido sin las actividades sino en establecer si las actividades evaluadas se hubieran realizado

124 En el Informe de Evaluación Final del Programa, se establece que existe a la hora de evaluar el impacto una relación inversa entre la relevancia y causalidad. Es decir, existen ciertas variables, como las variaciones en productividad y ventas, que se encuentran estrechamente vinculadas a los objetivos del proyecto. Sin embargo, debido a que se refieren a fenómenos generales, tales variables pueden tener baja relación de causalidad con las actividades del proyecto, pues están influenciadas por muchos otros factores que son difíciles de aislar (Dini, 2007).

sin la intervención del Programa. Si la respuesta es que dichas actividades no se habrían realizado sin el Programa, entonces su impacto puede ser apropiado en su totalidad.

Desde la perspectiva expuesta, si se pudiera tener certeza sobre que en el escenario contrafáctico - situación sin Programa - las actividades evaluadas no hubieran sido desarrolladas, el problema de la apropiación estaría en buena medida resuelto. La tarea de construir ese escenario de manera razonada se ve facilitada por el hecho de que, tal como se analizó en los apartados precedentes, existe un vínculo directo entre una actividad y el resultado de la misma en las firmas que, en el marco de un programa conducido por la demanda, habían abonado el 50% del costo de la misma.

Es factible afirmar que la probabilidad de que las actividades se hubiesen desarrollado en dicho escenario contra fáctico - sin Programa y sin coordinador por sector - es reducida.¹²⁵ Se señala al respecto que los coordinadores, figura central en los PIP, destinaron, durante toda la ejecución, una cantidad del orden de siete mil horas de trabajo cada uno a la concreción de acciones colectivas. Si no se hubiese contado con profesionales que desempeñasen eficazmente ese rol, difícilmente se hubiesen logrado los impactos que se han analizado. Esa afirmación está avalada por la nómina de acciones que realiza un coordinador, que se han descripto en el quinto capítulo.

Aún en el caso de existencia de capital social y acciones colectivas muy simples, la probabilidad de que se hubiesen llevado a cabo sin la presencia de un coordinador, es reducida. Esta afirmación está avalada por el hecho de que los propietarios de firmas tan pequeñas como las atendidas tienen restricciones para asumir por sí el rol que cumplió dicho coordinador debido, entre otras razones, a: i) la carencia de tiempo (generalmente uno de los recursos más escasos para un propietario de una firma pequeña); ii) la carencia de competencias específicas para la compra de servicios; iii) el desconocimiento de los procedimientos, rutinas y tiempos que se requieren para las acciones colectivas; iv) el limitado acceso a información; v) la necesidad de realizar un aprendizaje acerca de cómo cooperar sin dejar de competir.

El escenario contrafáctico tiene una probabilidad aún menor de producirse en el caso de actividades destinadas a generar bienes “cuasi públicos”. En esos casos, en los que las externalidades positivas son muy significativas, la conducta de los empresarios es, salvo excepciones, la de optar por el rol de polizón (free rider) por lo que la concreción de las mismas, sin Programa, es extremadamente reducida.

Se debe señalar, finalmente, que los logros reseñados pueden considerarse como independientes de una situación de bonanza macroeconómica. Esa situación de bonanza

125 Los argumentos que habitualmente se esgrimen a la hora de diseñar y ejecutar políticas y programas como el que es objeto de esta obra reconocen que las donaciones son particularmente útiles cuando se necesita construir la base de apoyo para demostrar cómo las reformas pueden funcionar, cuando se requiere aplicar modelos de desarrollo que se deban adaptar a condiciones locales y para dotar de recursos a los responsables de tomar la acción inicial.

puede, por el contrario, inhibir la acción colectiva de grupos de empresas con reducida visión estratégica (“la facturación es excelente y la situación financiera de liquidez ¿para que asociarme si así me va bien?”). Los estímulos negativos, una crisis, podrían funcionar mejor como disparadores de la acción colectiva que los de naturaleza positiva.

De lo expuesto se puede concluir que el Programa puede apropiarse en buena medida los resultados económicos expuestos en este capítulo. Como una importante externalidad del procedimiento descrito se encuentra el hecho de que contribuyó a socializar, en el marco de un equipo multidisciplinario, una de las perspectivas desde la que se debía valorar el resultado.

En resumen, la medición de impacto económico se realizó de dos maneras diferentes. La primera, prevista en el SCM, consideraba los incrementos de ingresos por ventas, facturación, empleo y exportaciones de las firmas. La segunda metodología consideró a cada actividad ejecutada como una inversión. Para construir los indicadores correspondientes a la metodología estándar se debían comparar datos obtenidos al finalizar la ejecución con los de la línea de base. En este caso los datos de dicha línea correspondían a la crisis económica del año 2002, pero la ejecución se realizó en el marco de una importante recuperación económica. Aislar el crecimiento de las empresas provocado por la intervención del Programa se tornó, en esas condiciones, una tarea compleja. Esa complejidad se agudizó por la amplia dispersión de sectores. La consecuencia fue una información de reducida relevancia. Para obtener datos más relevantes se definió una metodología alternativa por la que se consideraba a cada actividad como una inversión cuya rentabilidad surgía de una minuciosa valoración del resultado. El cálculo de la inversión, un problema de contabilidad de costos, fue fácilmente resuelto por la administración (sumaba a los gastos directos un prorrato de los gastos indirectos). El cálculo de los resultados constituyó un desafío dado que las actividades fueron de naturaleza y complejidad muy diferente. La solución para el problema residió en implementar diferentes métodos de cálculo de los beneficios según el tipo de actividad. Dado que las actividades tenían una relación causal con el fin último del Programa que, según el caso, era directa o indirecta el diseño “a medida” de cada caso debió contemplar ambas situaciones. Los métodos utilizados para efectuar la evaluación de resultados fueron derivaciones de los utilizados para proyectos de inversión. El proceso de evaluación comienza por determinar las variables sobre las que se espera que influya la intervención. A partir de allí se elaboran los flujos futuros (mediante el análisis de escenarios o regresiones múltiples). Sobre la base de la información obtenida se construye un flujo diferencial de ingresos futuros y se los compara con el valor de los costos. Se encontró que la rentabilidad de la inversión era, en escenarios pesimistas, muy elevada y se pudo demostrar, mediante un análisis del escenario contrafáctico que la probabilidad de que esos resultados se pudiesen obtener sin la intervención era marginal.

¿Una metodología sostenible y transferible?

Félix Mitnik
Cecilia Magnano

*No creemos que exista una solución de política que,
una vez hallada, demuestre ser la respuesta correcta;
todas las aproximaciones de políticas encierran
imperfecciones, tendencias a la entropía
y potencial de ser capturadas por intereses creados,
todas necesitan frecuentes revisiones.*

Colin Crouch, David Finegold y Mari Sako

En el programa que se analiza en esta obra participaron cinco sectores muy disímiles tanto desde la perspectiva geográfica (empresas urbanas y productores y firmas rurales) como económica (empresas exportadoras y productores rurales de subsistencia). Diferían además en sus objetivos estratégicos, en su dinamismo, en su gestión del conocimiento, en sus posibilidades de inserción a la economía global y en su grado de incorporación de las herramientas que brinda la sociedad del conocimiento y la información. A pesar de esas diferencias se ha mostrado, a lo largo de los capítulos precedentes, que la mayoría de las actividades asociativas realizadas por estos sectores tuvieron una relación entre el beneficio social y el costo que supera el de una inversión privada promedio; lograron incrementar el capital social entre las empresas y productores (y el de las entidades sectoriales con el Estado y con las instituciones tecnológicas); contribuyeron al desarrollo integral de algunas de las zonas en las que se realizó la intervención; incidieron en la generación de innovaciones y fortalecieron a las instituciones que representan a los sectores participantes. Tanto el análisis de la rentabilidad de las acciones colectivas, tema del capítulo anterior, como el de la evolución del capital social, tema del próximo capítulo, arrojan resultados positivos. Dados estos resultados ¿se puede afirmar que existe una relación de causalidad entre los mismos y las actividades? ¿Perdura el trabajo asociativo una vez retirado el subsidio? ¿Son transferibles a otros territorios los principios que guiaron la intervención? ¿Se los puede emplear en otra escala?

Aportar elementos de juicio para construir respuestas a las preguntas anteriores es el propósito de este capítulo. Para el análisis de la relación de causalidad, tema del primer apartado, se sumarán a las evidencias suministradas en el octavo capítulo - al analizar el escenario contrafáctico - un análisis de la sostenibilidad. En el segundo apartado se analizará la difusión del modelo y su transferencia a otros sectores en el propio territorio. Se identificarán algunas limitaciones que fue necesario enfrentar. En el tercer apartado se intentará aportar elementos que permitan establecer las condiciones en las que debería

realizarse la transferencia de los principios a otros contextos. En el cuarto apartado se realiza una breve referencia a las dificultades que se deben enfrentar cuando se intenta transferir una metodología de intervención por intermedio de decisores políticos que no basan sus diseños en evidencias.

Sostenibilidad

Se definirá como sostenibilidad a la continuidad de las acciones una vez desaparecida la intervención que dio lugar a los efectos. Esa sostenibilidad puede darse en el marco de los sectores con los que se trabajó (continúan las acciones colectivas), en el marco de la institución que albergó un programa (se encuentran fuentes para financiar de manera continua iniciativas similares en otros sectores económicos) o ser de naturaleza territorial (otras instituciones, públicas o privadas generan condiciones que posibiliten que acciones similares se continúen realizando). En este apartado se describirá lo acaecido en el caso del Programa desde las tres perspectivas mencionadas y se analizarán los factores que podrían incidir en esos resultados.

Sostenibilidad de las acciones

Para analizar la sostenibilidad de las acciones colectivas realizadas se llevó a cabo antes de finalizar la ejecución una actividad de “agitación de ideas” acerca de la continuidad de las acciones colectivas en las cadenas, clusters y redes participantes en el Programa. Intervinieron en esta actividad representantes de todos los sectores con los que se trabajó.¹²⁶ El objetivo fue identificar los factores que se deberían considerar a efectos de lograr la continuidad de las acciones colectivas. A continuación se detallan algunos de ellos y se transcriben en cursiva afirmaciones de los empresarios al respecto.

- Financiar con recursos empresarios al coordinador de las acciones colectivas (hay que tener un referente que siga con la política y sepa que puertas tocar... gente que se dedique a esa tarea mientras yo sigo con mi empresa).
- Generar mecanismos de gobernanza de las entidades empresarias que promuevan la generación de espacios de encuentro, de manera de facilitar la construcción de un modelo colectivo de acción.¹²⁷
- Gestionar colectivamente el acceso a fondos que están disponibles en organismos del Estado y que son desaprovechados, en muchas ocasiones, por los elevados costos

126 Se realizó el 12 de Octubre de 2006 y estuvieron presentes consultores del FOMIN, representantes de las tres entidades ejecutoras del Programa e integrantes de diez de las instituciones o grupos que participaron en diferentes instancias del mismo (Cámara de Industrias Informáticas, Electrónicas y de Comunicaciones del Centro de Argentina, Cluster Córdoba Technology, Cámara de la Madera, Cámara Olivícola de Córdoba, comunidades y Comité Técnico de la Cadena Caprina, Asociación de Productores Orgánicos del Valle Ecológico de San Marcos Sierras, Cooperativa Agropecuaria Aromet Limitada y dos de los grupos incorporados al Programa en su última etapa (emprendedores textiles y floricultores).

127 La existencia de normas explícitas (formalizadas en documentos legales) y tácitas (que surgen de usos y costumbres) contribuyen, pero no son un factor determinante de la sostenibilidad.

de transacción que demanda obtenerlos (el trabajo asociativo disminuye esos costos, lo que facilita a su vez la sostenibilidad).

- Generar una ética institucional que forje credibilidad, lo que facilita el acceso a fondos (en la medida que seamos creíbles vamos a ser elegibles por los diferentes organismos que nos pueden financiar).
- Lograr que participen del grupo asociativo empresas líderes (o “tractoras”) que pueden constituir un ejemplo a ser imitado por las firmas restantes.
- Promover nuevos líderes (tiene que haber otros que vayan tomando la posta).
- Construir de manera continua capital social que es un camino a recorrer y no un punto de llegada (en la medida en que se incrementa paulatinamente el capital social se incrementará también la probabilidad de que el grupo sea sustentable temporalmente).
- Fortalecer las instituciones sectoriales, lo que incrementa la probabilidad de interesar a diferentes actores públicos y privados para que cooperen con las acciones colectivas de un grupo (el intermediario ha sido la cámara ya que ningún ministro o secretario nos hubiera atendido si no formásemos parte de una entidad).
- Comunicar adecuadamente la existencia de actividades asociativas (intra sectores, inter sectores y con el Estado).
- Realizar actividades asociativas entre sectores lo que, por transferencia de estrategias de sostenibilidad exitosas o por la generación de nuevos negocios, potencia a los grupos.

Sobre la base de los resultados de la discusión entre todos los sectores participantes con los equipos técnicos se solicitó a cada una de las cadenas, clusters y redes que analizaran su propia sostenibilidad y que informaran acerca de las acciones que ya habían tomado o tomarían en el futuro a fin de lograrla. Las reflexiones al interior de los grupos tienen los siguientes elementos comunes:

- Una valoración positiva de las actividades asociativas.
- La voluntad de expandir los agrupamientos.
- La consideración del “efecto demostración” como una estrategia para lograr la expansión.
- La valoración de la institucionalidad que han creado y a la que quieren consolidar como herramienta para dicha expansión.
- El reconocimiento de los procesos asociativos como una senda que se debe transitar en pasos pequeños.
- El incipiente reconocimiento de que existe un nivel de madurez diferenciado para compromisos vinculados a acciones colectivas asociadas a los procesos del negocio y las vinculadas con la generación de una “estrategia colectiva”.
- La necesidad de combinar fuentes genuinas de generación de ingresos colectivos y el financiamiento no retornable por organismos públicos como una necesidad de un proceso, el de la asociatividad, que implica transformaciones de largo plazo y que genera economías externas locales.
- La búsqueda de continuidad y mejora de la mayor parte de estas acciones (con particular énfasis en las actividades comerciales e institucionales).

- El reconocimiento, en muchos casos, de que sus acciones deben extenderse al territorio en el que están insertas las cadenas, clusters o redes.

Lo expuesto precedentemente se ha traducido, tres años después de la finalización del Programa, en la continuidad de acciones asociativas y, lo que es más relevante, en la del rol de coordinación, que es ahora financiado por los empresarios, en los tres sectores urbanos: hardware, software y muebles y aberturas de madera. En el sector olivícola y caprino los empresarios y productores han gestionado y obtenido recursos para financiar la continuidad del rol. En la cooperativa AROMET del sector fruti hortícola, que tiene un número reducido de integrantes, uno de los productores realiza la tarea. Como consecuencia, están en ejecución acciones colectivas generadas por los diferentes sectores sin la intervención del Programa (o dando continuidad a actividades iniciadas cuando éste brindaba su apoyo a las firmas). La valoración positiva de las acciones colectivas que se deduce de lo expuesto constituiría un aval de la hipótesis de que existe una relación de causalidad entre los resultados obtenidos por el Programa y las acciones que financió. Esas evidencias corroborarían, también, que el Programa no habría sido razonablemente exitoso por la situación macroeconómica favorable sino por haber iniciado sus operaciones en un momento de crisis y por haber introducido, para contribuir a la mejora competitiva de las firmas, principios operativos innovadores. Se ha señalado a este respecto que tanto iniciativas asociativas exitosas como las que han fracasado se establecen con mayor facilidad en tiempos de crisis (Halder, 2004).¹²⁸

Sostenibilidad institucional de la metodología

Se definirá como sostenibilidad institucional de la metodología a la permanencia de acciones de promoción de la asociatividad destinadas a incorporar nuevos sectores a las prácticas asociativas y a financiar actividades críticas de los sectores apoyados inicialmente.

En el caso de una agencia de desarrollo local, para lograr la sostenibilidad de la metodología se deberían obtener recursos que se puedan afectar a esos objetivos, conformar un equipo técnico estable y generar conocimiento local sobre el territorio.

Se estima que la probabilidad de lograr la sostenibilidad institucional de la metodología se incrementa si una entidad de desarrollo local es percibida por la comunidad como una “usina de generación de conocimiento” y es respetada por aspectos tales como participación en investigaciones sobre competitividad local o regional, capacidad para organizar ámbitos de reflexión sobre el desarrollo local, realización de planificaciones estratégicas territoriales, convocatoria a la integración de todos los actores sociales en el proceso de planeamiento (partidos políticos, sindicatos, el sector público y los centros de investigación) y contribución a la coordinación del uso de los recursos existentes en la comunidad.

128 El autor realiza esta afirmación en el marco de un análisis del cluster de instrumentos quirúrgicos de Tuttlingen, Alemania.

Desde esa perspectiva, la sostenibilidad de las acciones de “promoción de la asociatividad” en la entidad ejecutora se relacionaría con aspectos tácticos y técnicos tales como “su fortaleza para vincular a grupos entre sí y con otras entidades” y “para facilitar el acceso a servicios de desarrollo empresarial”.

Desde el punto de vista de la experiencia que se analiza en este libro la entidad ejecutora logró, en menos de un año de finalizada la ejecución, que el Concejo Deliberante Municipal apruebe la generación de un “Fondo para la Promoción de la Economía Local y la Competitividad de los Sectores Productivos” que se integra con contribuciones de las empresas y del municipio (Ordenanza 11232/07 y Decreto Reglamentario N° 5448/07). La contribución de las empresas es un monto fijo que se recauda como parte de la tasa que grava las actividades comerciales e industriales.

Dado que reglamentariamente tendrían prioridad en el uso del Fondo los subsidios destinados a promover el desarrollo de cadenas, clusters o redes empresariales estarían asegurados los recursos para dotar de sostenibilidad a la política de promoción. Sólo se requeriría contar con sectores interesados. Lamentablemente, una aguda crisis financiera del municipio determinó que éste dispusiera transitoriamente, para otros fines, fondos que eran de asignación específica, lo que retrasó la efectiva disponibilidad de los recursos hasta el inicio del año 2010.

Sostenibilidad en el territorio

Existe sostenibilidad en el territorio si instituciones públicas o privadas diferentes de la entidad ejecutora de un programa generan condiciones que posibiliten que acciones colectivas similares a las ejecutadas se continúen realizando. Esas condiciones pueden ser consecuencia parcial o total de la presencia de un dado programa en un territorio.

En el caso que nos ocupa se debe considerar, al menos parcialmente, como un impacto de la tarea de difundir el modelo a la incorporación de diversos artículos a una ley que genera un “Programa de Promoción y Desarrollo Industrial de Córdoba” (aprobada por el Poder Legislativo de la Provincia en Diciembre de 2009). Esa ley, en su artículo 5, inciso e, define entre los potenciales beneficiarios de la norma a los proyectos que promuevan la conformación de grupos asociativos y en el artículo 19 establece que están comprendidos en esa categoría los proyectos que presenten grupos asociativos de empresas –de los que pueden participar entidades públicas, académicas, científicas y/o tecnológicas – que tengan por objeto: a) mejorar la competitividad a través de un esquema de especialización; b) optimizar costos de procesos de logística u otros; c) conformar un centro de capacitación o de formación profesional, laboratorios o centros de asistencia técnica (pudiendo en este caso ser beneficiarias fundaciones o instituciones creadas a tal fin); d) conformar grupos exportadores de empresas para desarrollar o incrementar las ventas al exterior de las empresas que conforman el grupo. El beneficio que otorga la ley es el subsidio de hasta un 50% de los honorarios del coordinador/gerente del grupo asociativo, durante los dos primeros años: el rol central del coordinador de un grupo asociativo ha sido reconocido por la legislación.

Los impulsores de la ley han sido un Ministro de la Producción y un Secretario de Industria que conocían el Programa en detalle (el segundo de los nombrados fue uno de los coordinadores sectoriales). Si esta ley se implementa de manera exitosa el impacto del Programa, debido a su vínculo directo con la sostenibilidad de los efectos en el territorio, podría ser significativamente mayor que lo indicado en el capítulo 8. Esta hipótesis sólo podrá ser confirmada en el largo plazo. Lo expuesto constituye un alerta acerca de que los métodos de evaluación de corto plazo no logran capturar todos los efectos que produce un programa que contribuye a modificar paradigmas.

Lo expresado en esta sección y en las dos que la preceden constituye, tal como se anticipó, una verificación adicional de que los resultados alcanzados pueden ser atribuidos a las actividades realizadas. Si así no fuese las acciones colectivas hubiesen cesado una vez “capturados” los recursos aportados por el Programa, no habría habido interés por parte de la entidad ejecutora de generar un “Fondo para la Promoción de la Economía Local y la Competitividad de los Sectores Productivos” (que prioriza las actividades asociativas) ni se hubiese aprobado una ley que crea un “Programa de Promoción y Desarrollo Industrial de Córdoba” (en el que la innovación y la asociatividad tendrán un rol central).

En resumen, la continuidad de acciones colectivas y del rol de coordinación, que es ahora financiado por los empresarios (con recursos propios o gestionados desde diversas fuentes), pone en evidencia que la aplicación de algunas de las estrategias sugeridas por el análisis de factores críticos se ha traducido, tres años después de la finalización del Programa, en la sostenibilidad de las acciones colectivas en cadenas, clusters y redes. Desde la perspectiva de la sostenibilidad institucional de la metodología, la ADEC logró en menos de un año a contar desde el fin de la ejecución que el Concejo Deliberante Municipal apruebe la generación de un “Fondo para la Competitividad de los Sectores Productivos” que se integra con contribuciones de las empresas y del municipio. En la utilización de ese fondo tienen prioridad las acciones colectivas. Desde el punto de vista de la sostenibilidad en el territorio se ha promulgado una ley que crea el “Programa de Promoción y Desarrollo Industrial de Córdoba”. Ese programa considera, entre las iniciativas a ser promovidas, las que tienen naturaleza asociativa y están vinculadas con la innovación.

Transferencia a otros sectores

Difusión

A fin de facilitar la transferencia, el Programa tenía entre sus objetivos difundir el modelo de intervención en otros sectores de actividad u otros territorios dentro de la Provincia. Para lograrlo, se realizaron alrededor de 300 acciones de difusión que incluyeron presentaciones en actos públicos y reuniones empresariales, contactos con instituciones

públicas y privadas vinculadas al desarrollo local, publicaciones en medios de comunicación (gráficos, radio y televisión), distribución de boletines periódicos y diseño y difusión de folletos informativos y de películas (que se exhibieron en un centenar de eventos realizados tanto en Córdoba como en otras localidades de Argentina y luego en talleres o seminarios realizados en Bolivia, Perú, Uruguay, Brasil y Estados Unidos).

Ilustran el alcance de la tarea de difusión el hecho de que, entre la diversidad de acciones realizadas, se encuentra la distribución de un suplemento dominical especial de 8 páginas en el periódico local de mayor circulación, destinado exclusivamente a presentar testimonios de los participantes en el Programa y de las autoridades de las entidades coejecutoras (se distribuyeron aproximadamente 80.000 ejemplares).

Sobre la base de esa intensa actividad de difusión de resultados y logros se planificó una acción sistemática destinada a promover la adopción de la misma por diversos sectores económicos. Se realizaron a tal efecto reuniones con 22 grupos de empresas (en algunos casos con sus instituciones representativas).

Transferencia

Se intentó incidir sobre cadenas, clusters y redes empresarias localizadas en Córdoba y que pertenecían a sectores que no estaban entre los seleccionados originalmente. Las acciones que se previó realizar incluían la divulgación de resultados y la promoción de la estrategia, el diagnóstico, la definición y ejecución de acciones colectivas y, alcanzada la madurez necesaria a tal efecto, el planeamiento estratégico. La detección de los potenciales nuevos sectores estaba a cargo del Programa. La ejecución de la tarea a cargo de un especialista en facilitación de procesos asociativos al que se lo había contratado, como era habitual en el Programa, mediante el mecanismo de premios por resultados. La recepción de la propuesta por parte de los potenciales participantes y los resultados logrados se describen en la Tabla 9.1.

Analizando la tabla se observa que, en el sector fabril, los rubros a los que se invitó a participar demostraron un interés limitado por la propuesta ya que sólo respondieron los fabricantes de maquinaria agrícola, que habían sido convocados por el Estado (Tabla 9.1) y los productores de calzado (a los que se ayudó a resolver una restricción que limitaba su crecimiento). El desinterés podría atribuirse, en términos generales, a tres razones que se han mencionado en los capítulos 1 y 4: la prioridad que los sectores productivos argentinos le asignan a las estrategias de corto plazo; un entorno macroeconómico muy favorable que no contribuía a generar la búsqueda de alternativas de organización empresarial y el vínculo entre la empresa y los anhelos de realización personal del dueño (lo que exacerba las actitudes individualistas).

Tabla 9.1
Acciones de transferencia de la metodología a otros sectores
Ca identifica cadenas, CI cluster y R red empresaria

Sector	Rubro	Tipo			Acción realizada			
		Ca	CI	R	Promoción	Diagnóstico	Desarrollo	Planificación Estratégica
Fabril	Máquinas agrícolas		X		X			X
	Plástico		X		X			
	Fideero		X		X			
	Orfebrería		X		X			
	Acumuladores			X	X			
	Metalmecánico			X	X			
	Calzado		X		X	X		
Artesanal	Cesteros		X		X	X	X	
	Textiles Córdoba			X	X	X	X	
	Marroquineros			X	X	X	X	
	Textiles Villa Allende			X	X	X		
Agrícola	Flores			X	X	X	X	
	Maní			X				X
	Espárragos			X	X	X		
	Lácteo		X		X			
	Conejos			X	X			
	Papa		X		X			
	Miel ¹²⁹			X	X			

Continuando con el análisis de la Tabla 9.1 se observa que en el sector artesanal las acciones de difusión del modelo tuvieron mayor éxito que en el fabril. En los cuatro rubros mencionados se realizaron diagnósticos sectoriales, que en tres de ellos sirvieron para avanzar en el desarrollo de acciones colectivas.

El éxito fue mayor con los productores cesteros ubicados en la localidad de Copacabana, que venían trabajando desde hacía algunos años en el marco de dos proyectos de apoyo que, con escasos recursos, habían realizado un diagnóstico y, promovido exitosamente la asociatividad para la exportación a Estados Unidos de un conjunto de sombrillas de

129 Con colmenas en zonas aledañas a la ciudad de Deán Funes.

palma de Caranday. La acción del Programa se concentró en la generación de acciones colectivas orientadas al mejoramiento de procesos y productos (se obtuvo un primer premio en una exhibición de diseño). La mejora competitiva lograda ha impactado en los ingresos, según testimonios de los actores.

Los productores textiles y marroquineros de Córdoba trabajaron en conjunto. La promoción había sido realizada por la Municipalidad de Córdoba. El Programa apoyó a este grupo en la etapa de diagnóstico y el desarrollo estuvo a cargo de otro proyecto, específico para el sector, que generó la ADEC.¹³⁰ El grupo obtuvo un bien de capital de propiedad colectiva que funciona en la Incubadora de Empresas.

Cuadro 9.1

Capital social: requisito para la transferencia

El primer caso de la Tabla 9.1 es una experiencia de “fertilización cruzada” entre tres sectores fabriles: el cluster de fabricantes de máquinas agrícolas y los de hardware y software. Esta experiencia era promovida por el Ministerio de la Producción provincial en coordinación con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) en el marco de un proyecto denominado “Desarrollo de Maquinaria Agrícola de Alta Complejidad” (DEEMACO). El Programa se sumó para realizar la facilitación de un proceso asociativo orientado a lograr un acuerdo entre los tres clusters el que, pese al tiempo transcurrido y a la importancia que el Gobierno le ha asignado al tema, no se ha logrado concretar todavía.

Desde la perspectiva de esta obra, la dificultad en la construcción del consenso necesario para generar un plan estratégico conjunto entre tres sectores fabriles, el Estado y una institución de tecnología industrial, podría atribuirse, entre otras razones, a que los responsables del proyecto decidieron ejecutar el planeamiento estratégico como primera actividad sin que se hubiesen realizado las acciones necesarias para alcanzar una densidad mínima de capital social. Esta experiencia refuerza la idea de que el éxito en sucesivas actividades de menor complejidad pero alto impacto es el que conduce con mayor facilidad a afianzar el proceso y, llegado a una instancia de madurez, al planeamiento estratégico. En el caso del Programa el planeamiento estratégico constituía el último paso dentro de un camino en el que se priorizaba, como indicador de pertenencia, la vocación de cofinanciamiento para actividades que surgían de una de las más valiosas de las capacidades de un elevado porcentaje de MiPyMEs que es la de reaccionar con rapidez frente a hechos novedosos.

130 Sistema de Promoción para la creación y fortalecimiento de Microempresas, financiado por el Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa-América Latina (CIDEAL) con fondos de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

En el caso de los textiles de la localidad de Villa Allende el Programa trabajó en el marco de un proyecto de desarrollo territorial. La tarea central fue el diagnóstico sectorial y el desarrollo ulterior de actividades quedó a cargo del Municipio local.

En el sector agrícola, los mayores avances se lograron con la red de pequeños productores de diversas variedades de flores y de césped. Este grupo contaba con un facilitador financiado por el INTA, con el que se trabajó de manera coordinada. La fase de promoción y desarrollo asociativo estaba cubierta, por lo que la tarea del Programa se concentró en aspectos técnicos y comerciales. En el caso del maní, el requerimiento del Gobierno de la Provincia y de la Cámara Sectorial era la planificación para incrementar la participación en el mercado interno de firmas que remitían casi toda su producción al exterior. A ese pedido se sumaron los municipios de la zona, interesados en construir una salvaguardia frente a turbulencias del mercado internacional que no pudiesen ser enfrentadas con éxito por los principales generadores de empleo en el territorio. El apoyo del Programa fue efectivo ya que se planificaron las acciones orientadas al objetivo buscado. No fue necesario promover otras acciones colectivas ya que la competitividad era muy alta (la tecnología era de punta, el sector estaba vinculado con las instituciones de I+D+i y se exportaba casi toda la producción). Con el resto de los rubros no se pasó de la etapa de promoción.

Además de los casos expuestos existen otros en los que, con resultados modestos, se logró llegar a la etapa de desarrollo de actividades. Entre ellos están el Mercado de Abasto de Villa María y un grupo de artesanos de diversas especialidades de la ciudad de Carlos Paz. No se pasó de la etapa de promoción en los casos de redes empresariales del sector turismo tanto de la Ciudad de Córdoba como de la localidad de Capilla del Monte y de productores de implementos agrícolas de la localidad de General Deheza. Computando todos los casos se constata que se logró avanzar hacia la realización de acciones colectivas en un 32% de los sectores mencionados. Se estima que continúan funcionando como grupos asociativos algo menos de un 20% de todas las redes con las que se trabajó.

Si bien una tasa de éxito del 20% puede ser considerada como satisfactoria para un año de trabajo en la difusión del modelo, lo expuesto indica que la actividad de difusión y promoción de esta estrategia de desarrollo competitivo de empresas - que demanda un cambio profundo de paradigma por parte de los empresarios - requiere de un trabajo intenso y prolongado¹³¹ en el que las respuestas frente a los mismos incentivos son diferentes (y en el que inciden de manera decisiva el contexto en el que se desenvuelve el sector y su capital social de partida).

Lograr el éxito es una tarea en la que resulta conveniente operar de manera articulada con instituciones del territorio que conozcan las características y potencialidades de los sectores productivos o, situación más favorable, que se encuentren desarrollando ac-

131 Se contó con una persona que dedicaba a la difusión al menos dos jornadas completas semanales y un consultor que trabajó específicamente en la promoción de la estrategia con potenciales sectores que podían sumarse al Programa.

ciones similares a las que una intervención desea promover. Tal como se advierte en los casos presentados, el Programa logró mayores avances en aquellos sectores que ya contaban con el apoyo de actores públicos y privados del territorio y tenían una mínima trayectoria asociativa previa. El hecho de sumar esfuerzos y trabajar coordinadamente en el territorio, actitud que, hasta la crisis del año 2002 era poco frecuente en Argentina, ha demostrado acabadamente su potencialidad.

En resumen, para difundir el modelo de intervención en otros sectores y otros territorios dentro de la provincia el Programa realizó una intensa acción de difusión focalizada y masiva. Cuando faltaba un año para la finalización de la ejecución se realizaron acciones para incorporar cadenas, clusters y redes empresarias de sectores que no estaban entre los seleccionados originalmente. En el sector fabril, los rubros a los que se invitó a participar demostraron un interés marginal por la propuesta. En el sector artesanal se tuvo más éxito que en el fabril ya que se sumaron cuatro rubros a las acciones de inducción y en tres de ellos se avanzó en el desarrollo de acciones colectivas. En el sector agrícola se logró sumar también algunos rubros que avanzaron en la realización de acciones colectivas. Computando todos los casos se constata que se logró avanzar hacia la realización de acciones colectivas en un 32% de los sectores mencionados. Se estima que continúan funcionando como grupos asociativos algo menos de un 20% de todas las redes. Si bien esta tasa puede ser considerada como satisfactoria para un año de trabajo, la actividad de difusión y promoción de esta estrategia de desarrollo competitivo de empresas requiere de un trabajo intenso y prolongado en el que las respuestas frente a los mismos incentivos son diferentes.

Transferencia a otros contextos

¿Reglas generales o más experiencias?

Es conveniente enfatizar nuevamente que, tal como se ha planteado en el apartado precedente y se ha comenzado a señalar desde hace pocos años en la literatura, existe una creciente convicción de que en el área del desarrollo económico y social no se ha encontrado un conjunto universal de principios, normas o procedimientos estándar que se puedan aplicar cualquiera sea la circunstancia. Se ha señalado al respecto que, en términos generales, el desarrollo económico es asimilable a un rompecabezas que debe ser armado a la medida de la situación económica y política de cada país (eliminando restricciones económicas y políticas locales que son, en general, diferentes en cada territorio). Desde esta perspectiva la copia directa - o el rechazo - de políticas sin la plena comprensión del contexto que les permitió tener éxito - o a no tenerlo - es una receta que puede conducir fácilmente a un fracaso. Sólo cuando se ha comprendido el contexto, se podrán implementar las variantes de la política original que sean útiles para producir los efectos deseados (Rodrik, 2008).

A este respecto el vicepresidente del Banco Mundial, ha señalado en el prefacio de “Crecimiento económico en los años noventa: aprendiendo de una década de reformas” que “no existe un conjunto único y universal de reglas” por lo que “tenemos que abandonar las fórmulas y la búsqueda de un conjunto único de elusivas “mejores prácticas” (Banco Mundial, 2005).

A una conclusión semejante ha arribado un estudio del mismo Banco y de la Organización Internacional del Trabajo que al comparar un aspecto particular del desarrollo - las políticas en materia de formación y entrenamiento laboral en 18 países y territorios - llega a la conclusión de no existen de manera neta mejores prácticas susceptibles de universalización sino que “las políticas que de manera equitativa y eficiente armonizan la oferta y las demandas del mercado de trabajo son específicas a cada país” (Gill, Fluitman y Dar, 2000).

En el caso del Programa se encontró que la misma metodología aplicada en diferentes contextos territoriales y sectoriales arrojó resultados positivos pero de magnitud y relevancia muy diferente entre sí. Se encontró, además, que sólo se lograron, durante el último año de ejecución, avances relativamente modestos en la tarea de transferir la metodología a sectores que no habían sido seleccionados inicialmente.

Lo expuesto no implica que no se puedan utilizar los aprendizajes realizados. El camino para una transferencia estaría dado por la adecuación de esos aprendizajes al contexto al que se los desea transferir. Esa adecuación presentará dificultades ya que “no hay reglas suficientemente poderosas en la vida de los países y las sociedades que garanticen que una determinada acción producirá siempre el mismo efecto” (Pipitone, 1995). La solución reside en realizar nuevas experiencias que analicen la aplicabilidad de los aprendizajes mencionados precedentemente. Lo deseable sería, como se mostrará en la próxima sección, efectuarlas en el marco de un proceso de desarrollo territorial integral.

Desarrollo territorial, institucionalidad y nuevas experiencias

Tal como se ha señalado, la mejora competitiva de cadenas, clusters y redes es sólo un aspecto de un proceso de desarrollo territorial, que incluye también el fortalecimiento de los activos de la región. Entre esos activos territoriales se encuentran el capital humano, los servicios de apoyo, la vinculación entre el sector productivo y el sistema científico-tecnológico, la infraestructura física (provisión de agua y energía, tratamiento de residuos, red vial, telecomunicaciones y similares), los procedimientos administrativos del sector público, las marcas regionales o sectoriales, el marco jurídico y regulatorio, la calidad de vida, las alianzas público privadas y similares. Tomar todos estos elementos como sujetos de una intervención refuerza el potencial de desarrollo integral de una región y por ende el de sus empresas (que no pueden, por sí solas, resolver restricciones competitivas asociadas a déficits en activos territoriales).

Desde el punto de vista metodológico, el proceso más conveniente para mejorar la competitividad relativa de un territorio es el de la articulación de los esfuerzos de empre-

sas, organizaciones de la sociedad civil, instituciones del sistema científico-tecnológico y otros actores, con las políticas y programas de diferentes estamentos del Estado. Este camino fue el que, sin constituir un proyecto de desarrollo territorial, adoptó el Programa. Al proceder de esa manera incidió, en algunos casos muy significativamente, sobre los territorios, los productores y las empresas.

Para realizar una experiencia orientada en la dirección señalada uno de los elementos más importante a analizar es la existencia de capital social institucional en el territorio. Entre los factores que podrían ser considerados a fin de determinarlo están la cantidad de organizaciones en relación al número de habitantes (que la misma sea elevada constituye una indicación de la existencia de voluntad y capacidad de la sociedad civil para auto-organizarse en función de objetivos sociales o sectoriales). Debería analizarse también la calidad institucional de las organizaciones, medida fundamentalmente por su fortaleza (en aspectos tales como la claridad en lo que hace a la misión y visión, su estructura jurídica, su planeamiento estratégico, su acceso a recursos adecuados para sus fines, su capacidad de influir en la sociedad) y su legitimidad (tanto interna como externa). Debería analizarse, finalmente, la historia de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, sus antecedentes exitosos y los fracasos en la construcción de acuerdos para propiciar procesos de desarrollo (Woolcock y Narayan, 2001).

Otros aspectos que se podrían considerar son, en el caso de las instituciones privadas, los intereses que representan, las áreas de competencia, la cantidad de socios y las actividades. Se podría evaluar, además, la capacidad de las entidades para el manejo, la transferencia y difusión de información, las actividades ya realizadas, sus objetivos acerca del desarrollo del territorio, la capacidad para articularse con otras organizaciones y la viabilidad de asumir un rol de liderazgo en el proceso. En el caso del sector público se podrían analizar las acciones que realiza el Estado local para asistir al entramado productivo y verificar si es posible generar acuerdos con el sector privado para construir una visión estratégica del territorio (que sirva de base al planeamiento del proceso de desarrollo económico local). Se podrían relevar, además, acciones realizadas por el Estado local en áreas tales como la internacionalización de la economía regional, la generación de información para la toma de decisiones y la mejora de la infraestructura física de interés económico. El relevamiento debería incluir también a las instituciones o delegaciones del Estado nacional y provincial presentes en el territorio. En ese relevamiento debería ocupar un lugar destacado el sistema educativo en todos sus niveles (incluyendo la formación para el trabajo). El análisis podría incluir, finalmente, el examen de la circulación de información dentro del entramado institucional, el nivel de cooperación alcanzado entre las distintas instituciones y la existencia de liderazgos institucionales en áreas críticas para una alianza orientada al desarrollo territorial (Ferraro y Costamagna, 2000).

La existencia de un umbral mínimo de capital social institucional facilita la gestación de una alianza público privada orientada al desarrollo territorial. Si ese umbral no existe, se debería comenzar trabajando sobre las relaciones entre las entidades a fin de generar las condiciones para la comunicación, cooperación, reciprocidad y el respeto por la diversidad y las diferencias entre las mismas.

Se pueden utilizar, para facilitar la tarea de construcción de una alianza institucional la experiencia de diversas iniciativas locales y nacionales exitosas de las cuales se han extraído las ideas siguientes (Mitnik y Matta, 2007; Mitnik, Matta y Magnano, s/f).

En primer lugar, para la selección de los actores que integrarán la red se debe tener en cuenta su capacidad para aportar recursos pertinentes para la intervención, su calidad institucional (legitimidad interna y externa) y su liderazgo dentro del sector.¹³² La cantidad de actores a incorporar no tiene un límite predefinido. El tamaño adecuado de la red es aquel que sea funcional a la intervención, y “puede variar acorde al contexto macroeconómico, a la situación del mercado laboral o al capital social en el territorio en el que se realizará la intervención (...). El tamaño podrá variar según dos aspectos que surgen del concepto de funcionalidad: el cumplimiento de los objetivos del proyecto y el de los requisitos y medios previstos para lograr esos objetivos” (Mitnik y Matta, 2007).

La construcción de una red integrada por diferentes actores supone, por parte de quien convoca, un trabajo de articulación entre intereses y lógicas diversas, de modo de conducirlos al objetivo común. Se trata, en consecuencia, de un proceso lento y paulatino que acompaña los tiempos, los avances y los retrocesos propios de la intervención. Esto requiere una estrategia de mediano plazo muy flexible, abierta a la negociación y al aprendizaje continuo que se genera a partir de miradas multidisciplinares. Tal como se ha señalado reiteradamente es probable que no se pueda ampliar el tamaño de una red si primeramente no se logran resultados cuantitativos y cualitativos que puedan exhibirse ante nuevos aliados potenciales.

Se debe tener en cuenta que la dinámica interna de la red está conformada tanto por lazos fuertes como por lazos débiles. “Los lazos fuertes generarán mayor compromiso pero también mayores costos de transacción y mayores barreras de salida. Los lazos débiles, por ser esporádicos, generan menores compromisos y pueden ser menos sustentables en el tiempo pero también tienen menores costos por lo que, en muchas ocasiones, pueden resultar más funcionales que los fuertes” (Mitnik y Matta, 2007). Los vínculos pueden ser tanto institucionales como personales. Ambos son deseables a los fines de la intervención, ya que si bien los primeros dan mayor formalidad a las relaciones, los segundos, que en algunos casos pueden preexistir a la red, tienen un rol central para “acercar posiciones” en la negociación de intereses, lograr el ingreso de nuevos miembros claves a la red o resolver problemas complejos inabordablemente solamente a partir de una representación institucional. La importancia de los vínculos personales se manifiesta también en las estrategias de comunicación utilizadas por la red, lo que implica considerar las redes de comunicación individuales (el “boca en boca”) o los testimonios de casos exitosos.

El grado de formalización que adopte la red es una decisión que debe tener en cuenta el nivel de flexibilidad que se desee para la misma. En algunos casos, adoptar una forma

132 Este último punto no impide que puedan incorporarse varios actores a la red, dado que la intervención puede requerir diversas competencias organizacionales que puedan ser cubiertas por actores diferentes.

jurídica puede dotar de mayor calidad institucional a las relaciones establecidas entre diferentes actores pero puede limitar el ingreso o egreso de nuevos socios o bien incrementar los costos de transacción. Puede suceder, en consecuencia, que se prioricen las relaciones informales, sin que ello signifique menor compromiso frente a las acciones de la red. El nivel de formalización dependerá, en consecuencia, de las percepciones de los participantes al respecto. Dependerá también del tipo de estructura adoptada, que puede variar entre dos extremos: una que garantice al máximo el control y una que prevea la descentralización de la toma de decisiones y de la ejecución de las mismas. Se recomienda, al momento de seleccionar la estructura y el nivel de formalidad de la red, prever algún nivel mínimo de organización que permita contar con reglas claras de funcionamiento sin perder la necesaria flexibilidad que caracteriza a las relaciones que tienen lugar en el marco de las mismas.

Finalmente, los resultados de la red no sólo dependen de la fortaleza del capital social que se genere entre los participantes. Si bien éste es un elemento central, que da sentido al esfuerzo de articular intereses diversos de distintos actores ya que mejora la pertinencia, la focalización y el ajuste a las necesidades de los destinatarios de un proyecto, “su incidencia será probablemente marginal si las carencias en otras formas de capital en el territorio en el que se realiza la intervención son muy marcadas” (Mitnik y Matta, 2007).

Lo expuesto es fácil de enunciar pero no tan fácil de concretar. No existen recetas ni atajos y en cada caso el camino debe ser “reinventado” sobre la base de la situación local. Los elementos comunes en las experiencias exitosas están dados por un trabajo individual con los líderes de las entidades, dedicación de tiempo a la construcción de la red (lo necesario para que se genere la confianza y el optimismo frente al desafío de resolver problemas de manera conjunta), aprovechamiento de las instancias de encuentros como oportunidades para intercambiar opiniones y disposición al diálogo abierto para entender la perspectiva del interlocutor y para transferir la propia. Aunque no se trata de situaciones deseables, es frecuente que algunas situaciones extraordinarias como las crisis movilicen a los actores a generar mayores vinculaciones y a realizar esfuerzos también extraordinarios para ello.

Una nueva familia de programas del FOMIN a la que se ha denominado “Proyectos de Promoción de la Competitividad Local” (PLED) responden a varias de las ideas que anteceden. Estos proyectos tienen por objetivo “fomentar el potencial de desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en una región dada mediante el fortalecimiento de los factores competitivos (activos territoriales) de dicha región y, por añadidura, reforzar el potencial de desarrollo de la región misma” (Cortellese, Daughters y Laguyás, s/f). Desde el punto de vista metodológico, estos proyectos se basan en la hipótesis de que es posible mejorar la competitividad relativa de un territorio y, en consecuencia, incrementar la probabilidad de que sus empresas sean competitivas, sobre la base de las capacidades de los actores locales. Se trata de una concepción que considera al desarrollo territorial como un proceso que puede ser efectuado “de abajo hacia arriba” si se logran articular los esfuerzos de empresas, organizaciones de la sociedad civil, instituciones del sistema científico-tecnológico y otros actores, con las políticas y programas del Estado.

¿Qué ocurre si se cambia la escala?

Si el contexto al que se desea transferir la experiencia es muy similar, la entidad ejecutora presenta idénticas características y los sectores destinatarios tienen un perfil y una trayectoria razonablemente idénticos ¿es posible transferir linealmente los resultados de una experiencia piloto a otra escala de mayor envergadura? La respuesta es, nuevamente, que la transferencia es posible de manera acotada, ya que los cambios de escala determinan la necesidad de nuevos modelos que brinden respuestas satisfactorias para otros tamaños de operación.

Numerosas ciencias, al analizar la influencia de los cambios de escala en sus sujetos de análisis han concluido que los mismos modifican el funcionamiento de modelos que, en otra escala, funcionan correctamente. Este hecho contradice la creencia popular de que los cambios de escala son viables, tal como implícitamente supone Jonathan Swift en “Los viajes de Gulliver” (en el que plantea la existencia de gigantes de aspecto humano). Transformar esa historia en realidad debería estar asociado a un importante cambio en los materiales de los huesos (recurriendo a algunos que quizás, todavía no se han inventando o a un cambio en las secciones de las personas de una envergadura tal que las haría significativamente diferentes a los seres humanos).¹³³ Sin esos cambios el gigante se desmoronaría. La misma situación se presenta en la biología, desde la que se ha alertado acerca de que un insecto que “funciona bien” siendo pequeño se asfixia si se lo cambia de escala aumentando su tamaño. En el caso de las redes sociales el problema de la escala se manifiesta, entre otros por la existencia de un límite práctico a la cantidad de relaciones que un dado actor puede establecer con un conjunto muy grande de otros actores. Este hecho ha conducido a definir un indicador, la densidad de red, como la proporción de relaciones existentes en relación a las relaciones posibles. Ejemplos similares existen en otras áreas del conocimiento.¹³⁴

La consecuencia de lo expuesto es que las descripciones de procesos o parámetros que han sido obtenidos para pequeñas escalas no necesariamente siguen siendo válidas para

133 El peso se incrementa con el cambio de volumen según una función cúbica, mientras que el incremento de la sección de los huesos que soportan a Gulliver responde a una función cuadrática. El cociente del peso sobre la sección aumentaría a medida que una persona crece hasta convertirse en gigante y el hipotético gigante colapsa por rotura del hueso (el peso aumenta tres veces mientras la sección lo hace sólo dos veces). Lo expuesto presupone que no se cambia de material al producir el cambio de tamaño.

134 Desde la hidrología, a su vez, el ejemplo típico de los problemas que origina el escalamiento es el cambio de la importancia relativa de los flujos superficial y en canal con el tamaño de una cuenca (lo que complica el trabajo de los hidrólogos que construyen modelos a escala). En el caso de la mecánica clásica el problema del escalamiento se manifiesta por la pérdida de capacidad descriptiva del modelo newtoniano si la velocidad de los cuerpos es mucho mayor que las de los artefactos terrestres. El incremento de la velocidad, que a estos efectos es un cambio de escala, obliga a utilizar la mecánica relativista de Einstein para realizar predicciones certeras. En telecomunicaciones y en ingeniería informática los problemas de escala han conducido a que se defina la “escalabilidad” como la propiedad deseable de un sistema, una red o un proceso para manejar su crecimiento continuo de manera fluida.

escalas mayores. El problema de que existen actividades que funcionan bien a una determinada escala y funcionan mal a una escala mayor es descrito por la sabiduría popular mediante la frase “morir de éxito” (un sitio web capaz de atender mil visitas diarias pero que, al resultar exitoso, es muy visitado y requiere un cambio radical para atender los requerimientos que se le formula, sería un buen ejemplo de “muerte por éxito”). La transferencia de la metodología en otra escala requerirá, necesariamente, de significativos ajustes.

En resumen, existe una creciente convicción de que en el área del desarrollo económico y social no se ha encontrado un conjunto universal de principios, normas o procedimientos estándar que se pueden aplicar cualquiera sea la circunstancia. En el caso del Programa se encontró que la misma metodología aplicada en diferentes contextos territoriales y sectoriales arrojó resultados positivos pero de magnitud y relevancia muy diferente entre sí. Se encontró, además, que sólo se lograron, durante el último año de ejecución, avances relativamente modestos en la tarea de transferir la metodología a sectores que no habían sido seleccionados inicialmente. Se ratificó el hecho conocido de que para utilizar los aprendizajes realizados en un dado ámbito es necesario adecuarlos al contexto al que se los desea transferir. Se encontró también que la mejora competitiva depende también del proceso de desarrollo territorial en el que esté inmerso el territorio en el que están las firmas y de la medida en que se estén fortaleciendo los activos de la región. Desde el punto de vista metodológico, un proceso adecuado para mejorar la competitividad relativa de un territorio es el de la articulación de los esfuerzos de los diferentes actores territoriales. Un aspecto a analizar es la cantidad de organizaciones, su calidad institucional y la historia de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. La existencia de un umbral mínimo de capital social institucional facilita la gestación de una alianza público privada orientada al desarrollo territorial. Si ese umbral no existe, se pueden utilizar, para facilitar la tarea de construcción de la misma, la experiencia de diversas iniciativas locales y nacionales exitosas que “reinventaron” su camino trabajando con los líderes de las entidades y destinando un esfuerzo importante a la construcción de una red. Si lo que se pretende realizar es un cambio de escala de la experiencia se tendrá que tener en cuenta que una transferencia es posible sólo de manera acotada, ya que los cambios de escala determinan la necesidad de nuevos modelos que brinden respuestas satisfactorias para otros tamaños de operación.

La transferencia a las políticas públicas

El Programa intentó transferir la metodología al Estado difundiendo sus resultados a los decisores políticos. Se han logrado, tal como se analizó, éxitos parciales en el plano local pero no en el plano nacional. Por otra parte, si bien se ha tenido éxito en transferir al Estado Provincial los aprendizajes en lo que hace a las empresas que operan en la

economía formal, no se tuvo similar éxito en lo que hace a productores no formalizados tales como los caprinos. Tal situación se ha presentado pese a los logros obtenidos con dichos sectores, que fueron rigurosamente analizados por las evaluaciones externas y por la Universidad y que descansaron en el compromiso y las capacidades que la gente común y corriente tiene para tomar decisiones inteligentes a través de deliberaciones razonables. La importancia de ese tipo de acciones para el desarrollo ha dado origen a estudios específicos a nivel global. Para Fung y Wrigth (2003) se trata de experiencias de “Gobierno Participativo con Poder de Decisión (GPPD)”.

Al explicar por qué resulta tan difícil lograr que desde la esfera política y estatal se analicen alternativas que han probado ser razonablemente exitosas Young y Mendizábal (2009) identifican, en el ámbito global, diversas razones. Entre ellas se encuentra el hecho de que gran parte de los políticos deben cubrir un amplio espectro de temas, tienen que adoptar rápidamente una decisión y sostenerla durante un período razonable de tiempo, deben actuar en el plano de discusiones que muchas veces son secretas y, al no tener muchos de ellos formación académica, podrían no apreciar completamente la idea de que es necesario realizar acciones para comprobar una hipótesis. La experiencia indica que los responsables políticos tienden a estar más influidos por sus propios valores, experiencia, conocimiento y criterio y por el pragmatismo en lo que hace a los recursos disponibles más que por la evidencia. Los investigadores y los responsables políticos tienen, en consecuencia, conceptos completamente diferentes de lo que constituye una buena prueba. Los investigadores sólo tienen en cuenta sus resultados si están probados empíricamente. Los responsables políticos tomarán como válida cualquier información que incluya un mensaje claro, esté disponible en el momento adecuado y pueda ayudarles a tomar una decisión que parece razonable. Siempre de acuerdo a Young y Mendizábal (2009), quienes intentan transferir evidencias a las políticas públicas necesitan una comprensión del contexto en el que están trabajando (influencias externas, mecanismos de formulación de las políticas, personas, instituciones y procesos que intervienen y cómo se comunican mejor esos resultados). Necesitan, además, adquirir nuevas habilidades para influir en la política: ser capaces de entenderla, de identificar los principales protagonistas, de presentar anécdotas que sintetizen de manera simple los resultados de la investigación y de obtener credibilidad que les permita armar redes. Por último necesitan una clara intención política y, en consecuencia, una reconceptualización de su orientación estratégica.

En resumen, el Programa intentó transferir la metodología al Estado difundiendo sus resultados a los decisores políticos. Se han logrado éxitos parciales en el plano local pero no se ha logrado incidir en el plano nacional. Una explicación para la dificultad en generar políticas públicas sobre la base de evidencias estaría dada por el hecho de que, en la praxis política, no se considera necesario realizar acciones para comprobar una hipótesis.

Tercera Parte

APRENDIENDO A APRENDER

Según se ha visto, proyectos piloto tales como el que hasta aquí se ha analizado tienen por objetivo generar información que, adecuadamente procesada y analizada, se convierte en conocimiento (que sería, en la mayoría de los casos, de naturaleza contextual). Ese conocimiento podría resultar de utilidad para el diseño de políticas y programas territoriales que se sustenten en evidencias.

Generar esas evidencias requiere de instrumental que suministre información de buena calidad descriptiva. La capacidad de generar ese instrumental ha sido uno de los pilares de la expansión del sistema científico y tecnológico en el que estamos inmersos. Realizar innovaciones en lo que hace a ese instrumental podría mejorar la calidad de la información que se puede relevar durante la ejecución, lo que contribuiría a un conocimiento más acabado de la realidad.

También contribuiría a ese objetivo el hecho de iluminar el objeto de estudio desde la perspectiva de diferentes ciencias sociales. En el caso del Programa, la convicción de que era conveniente contar con un equipo de ejecución de naturaleza multidisciplinaria influyó en que el mismo estuviese integrado por economistas, sociólogos, ingenieros civiles y mecánicos, agrónomos, comunicadores sociales, contadores y administradores que construyeron un idioma común que facilitó un diálogo fructífero entre disciplinas.

Sobre la base de lo expuesto se generaron, durante la ejecución, una serie de actividades que tenían por objetivo intentar “aprender a aprender”. Los espacios de socialización y democratización de conocimientos e información acerca de los problemas detectados durante el desarrollo del Programa fueron el ámbito en el que se generaron propuestas destinadas a mejorar la intervención. La participación de investigadores y docentes de la Universidad Nacional de Córdoba, que pertenecían a diversas disciplinas, permitió incorporar nuevos abordajes teóricos. Se le dio además una alta prioridad al monitoreo del Programa y a la generación de una alternativa a las metodologías habituales de evaluación de impacto económico, tal como se mencionó en el octavo capítulo.

Se realizó, finalmente un importante esfuerzo orientado a complementar el análisis económico de los resultados del Programa mediante indagaciones acerca de la evolución del capital social en los clusters, cadenas y redes con los que se trabajó. El hito más importante en ese sentido ha sido la firma de un convenio de cooperación por el cual el Programa serviría de campo experimental para una tesis doctoral sobre redes sociales por parte de un integrante de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba. En el marco de ese convenio, el material producido debía servir como insumo para el Programa y para las entidades empresarias de los sectores que se involucrarían en la investigación.

Una síntesis de los resultados obtenidos por el estudio se presenta en esta tercera sección. Lo allí expuesto tiene el carácter de parte de avance de una tarea de sistematización y análisis de información. Pese a que el análisis no ha concluido estimamos que se ha demostrado que es posible recorrer, en proyectos como los que se analiza en esta obra, el camino de "aprender a aprender" como un diálogo entre disciplinas complementarias.

Reconstruyendo la trama asociativa

Andrés Matta

*Las redes son el elemento fundamental
del que están y estarán hechas
las nuevas organizaciones*

Manuel Castells

*La unidad determinante de la competitividad será
cada vez más la red y no la empresa individual*

Carlota Pérez

En este capítulo se analiza el proceso de desarrollo del capital social en dos de los sectores con los que trabajó el Programa. Para ello se ha aplicado entre otros modelos el denominado “Análisis de Redes Sociales” (ARS) que permite cuantificar y visualizar algunos de los principales fenómenos relacionados con la cooperación entre las empresas.

Siendo este el objetivo general, se pueden distinguir a su tiempo dos objetivos específicos. El primero de ellos es analizar los resultados de la intervención del Programa en uno de los sectores económicos que recibieron su apoyo: el de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) de Córdoba. En el cumplimiento de este propósito, será posible reconstruir la trama de relaciones que vincula a las firmas de estos sectores utilizando diversas dimensiones y niveles de exploración. El segundo objetivo, de carácter metodológico, es presentar una serie de variables e indicadores que pueden ser integrados a la matriz de análisis que habitualmente se utiliza en el monitoreo y evaluación de programas que tienen entre sus componentes el desarrollo del capital social.

De modo de cumplir con estas metas, en la primera parte de este capítulo se realizará una breve consideración sobre los aspectos teórico-metodológicos que han orientado centralmente este estudio. A continuación, se desarrollarán los análisis de la trama asociativa escogida, describiendo la cobertura y extensión de los lazos entre las empresas, el alcance y profundidad de estas relaciones, su eficacia para el logro de resultados en el campo económico y su sostenibilidad, incluyendo aquellos factores considerados críticos para la continuidad de los vínculos de cooperación. Entre otros aspectos, se demostrará la influencia del Programa en el incremento de algunas dimensiones del capital social del sector y hasta qué punto han sido aprovechados sus aportes no sólo por las empresas sino particularmente por parte de las dos organizaciones empresariales que nuclean a la mayoría de las industrias TIC de Córdoba.

Breves aspectos conceptuales

Las estructuras sociales y la sostenibilidad de los procesos de integración

Sin lugar a dudas, uno de los aspectos originales en el diseño de los distintos “Proyectos de Integración Productiva” (PIP) que el Fondo Multilateral de Inversiones ha venido implementando en los últimos años es su búsqueda del aumento de la competitividad de una cadena productiva - o de grupos de empresas dentro de las mismas - mediante el incremento de la eficiencia colectiva. Para esto, esta tipología de programas fomenta y apoya la tarea de grupos, redes o sistemas de organizaciones del campo económico,¹³⁵ e introduce las relaciones de asociatividad, cooperación o de “acción colectiva” entre las empresas (o entre éstas y otras organizaciones de la sociedad civil y el Estado) como una variable fundamental para el logro de los resultados esperados.

No obstante esta centralidad de la cooperación interorganizacional en sus objetivos, es frecuente que los modelos de monitoreo y evaluación de estos programas se limiten a analizar estas relaciones sólo desde la noción de “economías de escala” teniendo en cuenta básicamente la eficiencia generada por actividades colectivas a partir del beneficio económico obtenido por cada una de las empresas. Su meta se centra por tanto en estudiar los resultados de la constitución de grupos con objetivos comunes, considerando en definitiva a cada empresa como unidad de análisis y al proceso social que se fomenta como una “caja negra” o una mera “suma aritmética” de organizaciones.

Este enfoque limitado, no sólo no permite comprender acabadamente de qué modo se da la construcción de las condiciones sociales para la mejora de estos indicadores económicos, sino cuál es la real sostenibilidad de los lazos de cooperación fomentados y apoyados durante los procesos de integración. Dado que estos procesos no suelen revestir mayor interés a la hora de realizar las evaluaciones, es posible afirmar que desde el punto de vista conceptual y metodológico, muchos programas acaban entonces por no diferir sustancialmente de aquellos que intervienen para apoyar a empresas que operan de manera aislada.

Como parte de esta lógica, usualmente las relaciones sociales en sus diversas formas personales, organizacionales e interorganizacionales, son consideradas centralmente como medios para obtener resultados económicos individuales. Si bien este ordenamiento lógico es coherente para una ejecución de corto plazo (habitual en programas piloto de corta duración), habría que preguntarse si los vínculos sociales por su naturaleza y su impacto en el largo plazo no requieren ser considerados (sobre todo en ciertos contextos) como una finalidad en sí mismos.

135 Sobre el “caos semántico” que existe ante la proliferación de conceptos aparentemente similares como “cadena productiva”, “cluster”, “distrito empresarial” se ha abundado suficientemente en la primera parte de esta obra.

Con el objeto de enriquecer este modelo, en el marco del PIP de Córdoba se propuso entonces profundizar en el estudio de los fenómenos relacionales y los efectos estructurales que no pueden ser explicados a partir de la mera “adición” de empresas. Para ello se recurrió, como un primer paso en esta dirección, al análisis de las relaciones entre las empresas, para reconocer el entramado que estas relaciones constituían. Se trata de un primer paso, ya que un análisis integral debería incluir en otras instancias los vínculos entre las empresas y las estructuras que conforman la dinámica territorial y son el sujeto de los procesos de “desarrollo endógeno”, “desarrollo local” o “competitividad sistémica” según el enfoque que se utilice. Desde esta perspectiva conceptual, el éxito y sostenibilidad de este tipo de programas depende en buena medida de mejorar la calidad de las relaciones de cooperación o -dicho de otro modo con terminología sistémica- de mejorar la sinergia entre los distintos agentes del territorio. Si esta situación no se produjese, una vez finalizada la intervención y agotados los incentivos económicos coyunturales, puede descubrirse con desazón que -aún con buenos resultados económicos globales- se ha originado una situación estructuralmente inferior a la encontrada antes de su aparición.¹³⁶

Redes sociales y capital social

Para aproximarse al fenómeno de la cooperación entre empresas se han escogido y privilegiado, entre otras nociones habitualmente utilizadas, los conceptos de “capital social” y de “red social”. Ambas concepciones, tan ricas desde el punto de vista heurístico como polémicas por su multiplicidad de abordajes teóricos y metodológicos, tienen una relación estrecha para la mayor parte de las vertientes intelectuales que llegan incluso a asimilar ambos conceptos considerando que las redes sociales son una forma de capital social, susceptible de ser utilizado por los actores en la consecución de sus fines e intereses.

Una red social, no es otra cosa que un conjunto de relaciones (llamados lazos) entre agentes sociales individuales o colectivos (llamados nodos), conjunto que configura una estructura dada por la cantidad y la calidad de los vínculos que la conforman. Esta definición “minimalista” es funcional a los efectos del estudio realizado, dado que permite construir sobre ella las distintas formas de relación que pueden darse entre las empresas, sobre todo si se tiene en cuenta que las prácticas de cooperación o de acción colectiva suelen tener formas que no se adaptan exactamente ni a la jerarquización propia de las organizaciones burocráticas ni tampoco al tipo propio de las relaciones de mercado. Tomando como unidad básica de análisis la noción de “vínculo” o “relación”, pueden construirse así los diferentes tipos de redes reflejando de manera más acabada un fenómeno que se caracteriza fundamentalmente por su espontaneidad, flexibilidad y variabilidad.¹³⁷

136 Como ha sucedido de hecho en programas públicos donde los actores se asocian para cumplir con requisitos de accesibilidad y luego no pueden sostener las relaciones por falta de un apoyo específico o simplemente porque dichas relaciones no tenían un fundamento social adecuado.

137 Entre otros textos que pueden ilustrar a esta corriente de estudio de las redes sociales en el campo económico puede consultarse: Aldrich et al (1986); Baum et al (2000); Birley (1990); Borgatti et al (2002); Casanueva Rocha (2003); Cross et al (2002); Granovetter (1973 y 1995); Gulati et al (1999);

En cuanto a la noción de “capital social”, sobre el que ya se ha reflexionado en el tercer capítulo, también pueden reconocerse distintas tradiciones teóricas desde el “constructivismo estructuralista” (Bourdieu, 1980) o el “interaccionismo” (Coleman, 1990; Burt 1992, 1995, 2000), que aún con diferencias, coinciden en destacar su impacto en las prácticas económicas. Sin ser exhaustivos, en general se pueden incluir como dimensiones del capital social: la existencia y calidad de las redes de relaciones de inter-conocimiento e inter-reconocimiento; la pertenencia a grupos; el grado de integración social; las expectativas de reciprocidad y los comportamientos basados en la confianza. Otras perspectivas también agregan a este enfoque la comunión de normas, actitudes y valores, que colaboran con la superación de las relaciones conflictivas y competitivas, y que permiten establecer lazos de cooperación y ayuda mutua.

En síntesis, tanto las nociones de “red social” como de “capital social” implican un análisis de las relaciones de confianza, la existencia de lazos familiares o culturales particularmente relevantes, la presencia de antecedentes históricos negativos o de conflictos, la forma que adquieren las relaciones de poder y la distribución del trabajo y los beneficios. En otras palabras, implican un análisis de las estructuras sociales en las que las relaciones de cooperación están inmersas (Polanyi, 1947).¹³⁸

La metodología

El análisis de las estructuras sociales en las que operan los intercambios organizacionales, requiere de una metodología adecuada que no sólo releve atributos de las empresas (tamaño, sector, facturación) sino fundamentalmente datos relacionales. Para el análisis de estos datos se aplicaron en este caso diferentes métodos multivariados y especialmente el denominado “Análisis de Redes Sociales” (ARS) que permiten realizar una descripción tanto del campo organizacional como del campo económico en el que se inscribe. En relación con el ARS, se tendrá en cuenta el nivel “micro”, estudiando a las empresas individuales y su red de relaciones por un lado y el nivel “macro” que analiza la red completa a partir de variables complejas por el otro.

El ARS parte del “análisis formal” de datos relacionales utilizando como herramientas matrices relacionales y elementos de la “teoría de grafos”. Estos análisis se posibilitan mediante el uso de software específico.¹³⁹ A los efectos de introducir al lector no iniciado en la terminología propia de este método, se incluyen en el Anexo IV las principales variables originadas en el ARS que se mencionan en este artículo.

Hakansson et al (1993); Johannisson (2000); Johannisson et al (2000); Lin (1999); Milward et al (1998); Premaratne (2002); Szarka (1990); Veciana et al (1996).

138 Además del enfoque de redes sociales, la cuestión de la cooperación entre empresas en el marco de las teorías inter-organizacionales también se halla en pleno desarrollo. Entre otros textos consultados puede verse: Ariño et al (2001); Contractor et al (1988); Doz (1996); Doz et al (1986); Lee et al (2001); Mohr et al (1994); Parker et al (2001); Sivadas et al (1998); Smith et al (1995); Steensma et al (2000); Todeva et al (2002); Tsai (2000); Uzzi (1996 y 1997).

139 Se ha escogido en este caso Ucinet (Borgatti, et al, 2002), Visone (Brandes et al, 2006), KeyPlayer (Borgatti y Dreyfus, 2003).

El estudio se aplicó de manera experimental a las empresas del sector de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), constituido por empresas asociadas a la Cámara de Industrias Informáticas, Electrónicas y de Comunicaciones del Centro de Argentina (CIECCA) y al Cluster Córdoba Technology (CCT).

Para reconstruir las redes de estas empresas, además de la información provista por el Programa a partir de su Sistema de Monitoreo Común, se adicionó un módulo a la encuesta de evaluación intermedia (2005). Este relevamiento tuvo una cobertura cercana al 100% de las empresas participantes trabajando finalmente sobre la base de 50 casos. Además se aplicó un módulo similar a 14 empresas no participantes del Programa, con lo que la muestra total representó al 70% de todas las empresas radicadas en la ciudad de Córdoba y registradas en las organizaciones del sector en ese momento. En el año 2006, se reiteró el relevamiento (sólo a 60 empresas participantes¹⁴⁰).

Si bien la cadena productiva incluye distintos actores del territorio, el presente estudio considera un nivel acotado que es el de las “redes de empresas” del mismo sector que integran la cadena productiva escogida sin analizar en este caso a las firmas proveedoras, clientes y a otros actores de la sociedad civil o del Estado.

En resumen, las estructuras que conforman la trama de relaciones de cooperación entre empresas participantes en el Programa pueden ser descriptas y analizadas como “redes sociales”, es decir como un conjunto de relaciones (lazos) entre agentes sociales individuales o colectivos (nodos). Estas redes pueden ser consideradas -según buena parte de las vertientes intelectuales- como una forma de capital denominado “capital social”, susceptible de ser utilizado por los agentes en la consecución de sus fines e intereses. Dicha definición, que es “minimalista”, permite analizar distintas formas de relación que pueden darse entre empresas que generan redes de relaciones de inter-conocimiento e inter-reconocimiento, la pertenencia a grupos, un grado de integración social, expectativas de reciprocidad, comportamientos basados en la confianza y otros aspectos de las estructuras sociales en las que las relaciones de cooperación están inmersas. Para el análisis de las estructuras sociales en las que operan los intercambios organizacionales se aplicó, fundamentalmente, el Análisis de Redes Sociales (ARS) que parte del “análisis formal” datos relacionales a partir de análisis de matrices de datos y de elementos de la “teoría de grafos”.

140 Es preciso explicitar que uno de los supuestos más importantes del relevamiento primario es que en estas empresas, en su mayor parte MiPyMEs, los empresarios (y en su defecto administradores generales) poseían información suficiente sobre las relaciones con otras empresas y que en muchas ocasiones existe incluso una identificación entre “relaciones personales” de los empresarios y “relaciones entre empresas”. El estudio de Berti (2006), que da cuenta de la historia del sector en Córdoba, da pie para suponer que esta hipótesis sería acertada.

La extensión de las relaciones entre las empresas

Habitualmente los programas de apoyo a las MiPyMEs analizan en una primera instancia a cuántos de sus destinatarios han alcanzado sus acciones, junto con otros indicadores básicos a los que suele denominarse como de “cobertura”. En este caso, para visualizar cómo se ha dado en el Programa la extensión del capital social en el sector se han seleccionado los indicadores más evidentes y sencillos de mensurar: la cantidad de empresas participantes, la cantidad promedio de relaciones que posee cada una de ellas y la densidad de las redes que conforman.

Respecto a la cantidad de empresas, los datos relevados en el año 2005 señalaban que sobre una base de 88 empresas inscriptas en las dos organizaciones empresarias, 60 habían participado del Programa, es decir un 68%. En términos de cada una de las asociaciones empresarias hay un porcentaje levemente superior en la CIIECCA (72%). Este dato preliminar y su seguimiento en el año 2006, nos permite observar algunos fenómenos importantes:

- Un crecimiento en el número de empresas asociadas a cada una de las dos organizaciones (del 14% en el CCT y del 42% en CIIECCA).
- Un crecimiento de las empresas que se asocian a ambas organizaciones (4 en 2005 y 8 en 2006), destacándose que se trata de empresas pertenecientes al CCT que se asocian a la CIIECCA.
- Un sostenimiento del porcentaje de empresas participantes del Programa (65%), lo que implica un aumento en la cantidad de empresas beneficiarias proporcional al incremento de las asociaciones.

En términos del capital social, estos datos aparecen hasta aquí como positivos, sobre todo en lo que tendría que ver con el capital social “institucional”, dada la ampliación de la base de representatividad de las organizaciones empresarias. Esta mejora es algo superior en la CIIECCA, que además recibió un flujo de firmas provenientes del CCT, situación que no se dio en la dirección contraria.

La cantidad de empresas, no obstante, no resulta suficiente para describir la trama asociativa, para lo cual se recurre a otros indicadores que analizan las relaciones entre las empresas. Estas relaciones pueden ser estudiadas en diversos niveles tales como el conocimiento y la comunicación, la cooperación o acción colectiva y las disposiciones y actitudes hacia el futuro. Si bien cada una de estas redes puede aportar información variada, en este momento del análisis se destacarán los elementos básicos como la cantidad de relaciones por empresa y la densidad de las redes.

La red de conocimiento

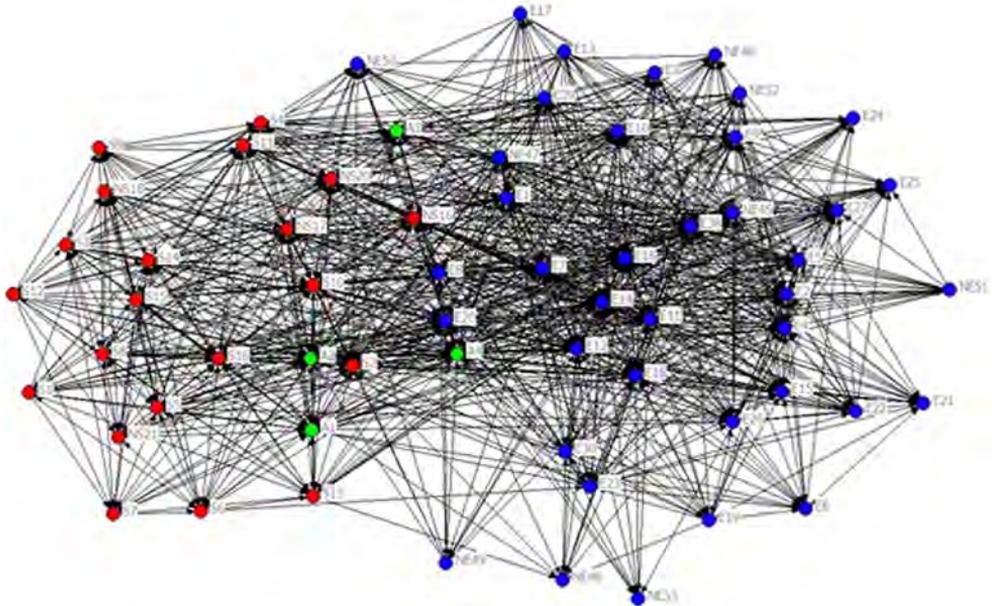
La “red de conocimiento” permite mensurar cuál es el grado de conocimiento mutuo que tienen las empresas encuestadas. Se trata de una red asimétrica dado que siempre es factible conocer y no ser conocido y viceversa. Desde el punto de vista del presente

análisis, el nivel de conocimiento es relevante por tres razones:

- Desde el punto de vista descriptivo permite saber hasta qué punto se ha logrado un nivel mínimo de conocimiento necesario para que se den acciones de cooperación. Difícilmente se pueda cooperar (al menos de manera directa) con empresas a las que no se conoce.
- Permite saber cuáles son las empresas más y menos conocidas y qué empresarios tienen mayor conocimiento de su sector.
- De manera indirecta, puede decirse que los niveles de reconocimiento mutuo son un indicador de la voluntad e interés de las firmas por conocer a las empresas de su sector (sobre todo cuando se trata de empresas de larga trayectoria).

Aplicando la noción de “densidad” utilizada por el ARS que permite descubrir qué porcentaje de las relaciones posibles en una red están presentes, se observa que en el año 2005, sobre un ideal de conocimiento del 100%, entre estas empresas se alcanza el 38%.¹⁴¹ El grado promedio de conocimiento entre las empresas es de 21 firmas.

Figura 10.1
Red de conocimiento (Año 2005)



141 La medida de densidad en este caso es 0,38. La densidad es una medida básica del ARS que refleja la proporción de relaciones existentes sobre la base del número ideal de lazos de la red ($n * n-1$: donde n representa el número de actores de la red).

Si bien el gráfico de la Figura 10.1 es bastante denso y se observa una única red, al analizarlo puede notarse que el centro de la red lo ocupan empresas del sector de electrónica nucleadas en la CIIECCA (E), y las que pertenecen a ambos sectores (A), mientras que las empresas del CCT (S) ocupan claramente un espacio demarcado a la izquierda del grafo.¹⁴²

Aunque si tomamos solamente la densidad de las empresas participantes del PIP ésta es algo superior (42%), los datos indican que existe un margen importante de desconocimiento mutuo y una cierta segmentación entre las empresas de cada asociación empresaria, en lo cual la gestión de un programa podría intervenir. Para realizar esta tarea, este tipo de análisis posibilita identificar claramente cuáles son las empresas que requerirían ser apoyadas para integrarse a la red de conocimiento, cuáles están mejor posicionadas y cuáles pueden actuar como “puentes” para las restantes.

En el año 2006, al realizarse la misma indagación sólo con empresas participantes del Programa, se obtuvo una densidad apenas inferior (38%). Al tratarse de una red de mayor tamaño por la inclusión de nuevas empresas, puede decirse que el inter-conocimiento aumentó en valores absolutos.

Las redes de comunicación

Para reflejar el nivel de comunicación entre las firmas se han construido tres redes.¹⁴³ La denominada “red de comunicación” sólo registra con quién se ha comunicado cada empresa en el período de referencia por razones relacionadas con negocios; la “red de comunicación según frecuencia”, que incorpora una ponderación de la intensidad de la comunicación dada por la frecuencia promedio de la misma (esporádica, mensual, semanal, varias veces por semana); y la “red de comunicación confidencial” a partir del intercambio de información que las empresas consideran sensible.

El nivel de comunicación resultante es relevante por dos razones:

- Desde el punto de vista descriptivo permite saber cuál es el nivel de interacción entre las empresas, lo que constituye una condición previa y a la vez un indicador de la cooperación. La comunicación antecede a las acciones colectivas y a su tiempo éstas generan la necesidad de comunicarse.
- Desde el punto de vista analítico, permite individualizar cuáles son las empresas que más y menos se comunican entre sí. También permite reconocer la existencia de grupos de empresas mejor conectadas y de empresas aisladas.

142 Las empresas identificadas como NS y NE son las empresas de cada sector “no participantes” del Programa.

143 A diferencia de la “red de conocimiento”, las “redes de comunicación” deberían ser teóricamente redes simétricas dado que la comunicación supone la interacción. No obstante, como puede existir siempre un margen de asimetría dado por las diferencias en la percepción o en la memoria de los encuestados se han construido tres redes asimétricas.

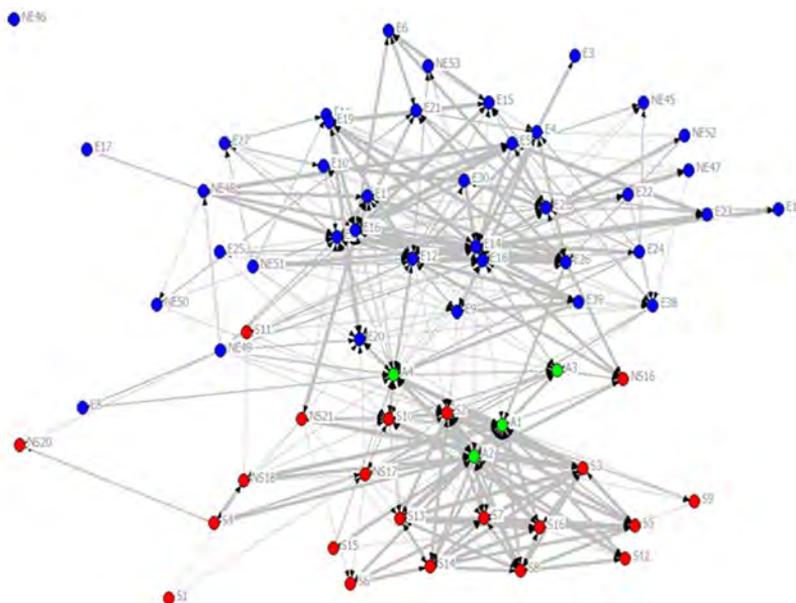
La “red de comunicación” tiene una densidad de 0,12, es decir que existe el 12% de los vínculos posibles. En promedio cada empresa se comunica con 8 empresas. Si recordamos la densidad de la “red de conocimiento”, podemos decir que en promedio las empresas se comunicaron con un 38% de las firmas que conocen. Si tomáramos solamente las empresas participantes del PIP, la densidad es levemente mayor (14%).

Este promedio no obstante oculta la existencia de empresas muy conectadas (con comunicación con hasta 29 empresas) mientras existen otras ocupando posiciones periféricas en la estructura de la red e incluso aisladas (sin comunicación).

Nuevamente, en el año 2006 al realizarse una segunda medición se observa que la densidad global de comunicación prácticamente se mantiene (11% de los vínculos posibles) pero con una red mayor, lo que implica un crecimiento en valores absolutos, sobre todo si se observa que las “nuevas empresas” tienen una densidad menor (7%).

Cuando analizamos la “red de comunicación según frecuencia” podemos observar que de las 8 firmas con las que se comunica en promedio cada empresa, con una de ellas la comunicación se da varias veces por semana, con otras 2 de manera semanal, otras 2 de manera mensual y con 3 de ellas la comunicación es sólo esporádica.

Figura 10.2
Red de comunicación según frecuencia (Año 2005)

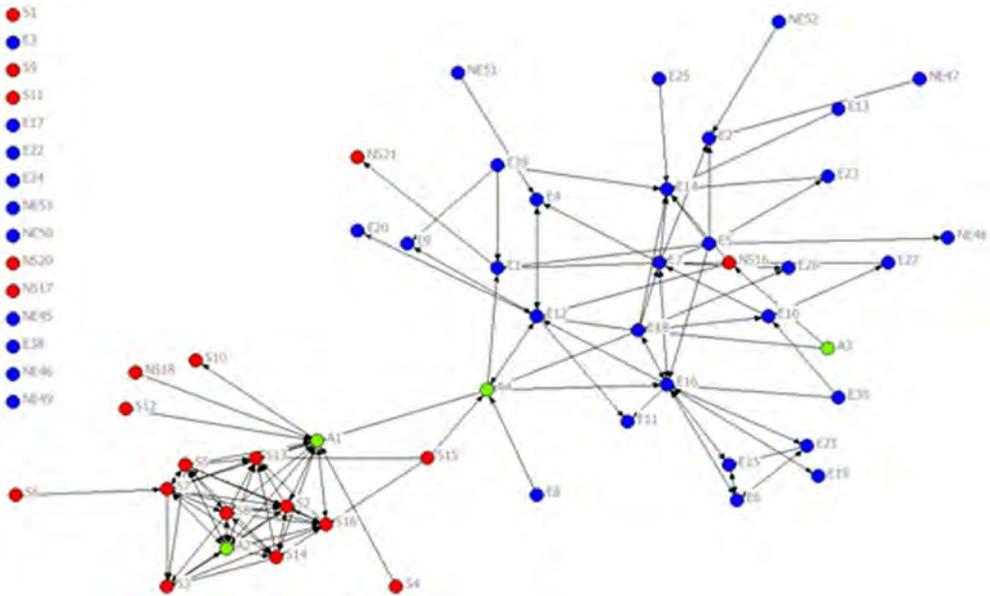


La Figura 10.2 muestra la estructura de la red de comunicación (en este caso de empresas participantes y no participantes) teniendo en cuenta la frecuencia de las relaciones de comunicación entre las empresas observándose algunas diferencias respecto a la figura anterior.

En primer lugar, ya no se observa una única red compacta sino dos sub-redes, cada una con un núcleo de mayor intensidad en la comunicación (la intensidad se refleja en el trazo de cada relación) y vinculadas entre sí por algunas empresas que se comunican con relativa frecuencia. Como se ve, cada una de las redes corresponde con los dos sectores ya descritos de empresas de la CIIECCA (mayormente de electrónica) y del CCT (mayoritariamente de la industria del software).

En cuanto a la “red de comunicación confidencial”, construida a partir de las relaciones en las que las empresas consideran que se comparte información sensible de sus negocios, tiene una densidad de 0,04, es decir que están presentes 4% de las relaciones posibles. Sólo 49 firmas (35 si tomamos las participantes del PIP) comparten algún tipo de información considerada confidencial. Cada una de las firmas ha compartido en el último año información confidencial en promedio, con alrededor de 2 empresas (3 en el caso de las participantes del PIP).

Figura 10.3
Red de Comunicación Confidencial (Año 2005)



En la Figura 10.3, se ve con mayor claridad la distinción existente entre las empresas pertenecientes a las asociaciones de firmas de electrónica y software, pero además puede identificarse un subgrupo especial (o “clique” en la terminología del ARS) que coincide con un conjunto de empresas que habían conformado recientemente un consorcio (ver firmas en color rojo).

Por otro lado, se destaca la posición privilegiada de “intermediación” que tienen las empresas pertenecientes a ambas asociaciones empresarias (coloreadas en verde) entre ambas sub-redes.¹⁴⁴

Esto último nos lleva a señalar nuevamente que la red de empresas de la CIIEECA es más incluyente, ya que tiene mayor cantidad de empresas que comunican información sensible (incluso con algunas del sector software), pero menor densidad si se lo compara con la sub-red del CCT.

En el año 2006 (con base en la encuesta a empresas participantes únicamente) se observa nuevamente una densidad levemente superior (5%), pero puede observarse que ha aumentado también el número de empresas que se comunican y la cohesión de la red global, que ya no se halla tan claramente separada en dos grupos. Esto se debe a que ha aumentado la cohesión al interior de las empresas CIIEECA y simultáneamente ha aumentado la dispersión de las empresas del CCT (que en 2005 estaban muy cohesionadas alrededor de 10 empresas). Esta disgregación es la explicación de que haya disminuido la densidad general pero probablemente ha posibilitado la mayor integración de las empresas que están en ambas organizaciones a la red global.

Cooperación y acción colectiva

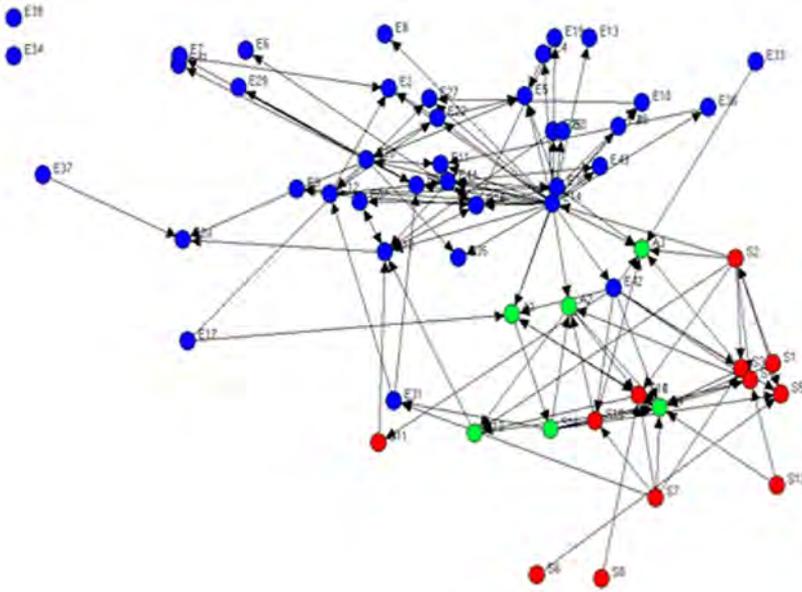
Teniendo en cuenta que los niveles de conocimiento y comunicación constituyen sólo condiciones previas o bien corolarios de la acción conjunta entre las empresas, es preciso analizar cuál ha sido el grado de cooperación alcanzado por las empresas en acciones concretas.¹⁴⁵

Como en el caso de la comunicación, es posible analizar las redes de empresas que cooperaron en el período de referencia sin mensurar cuál ha sido la “intensidad” del vínculo. En esta línea, la denominada “red de cooperación” se construyó con el objeto de obtener una descripción del trabajo conjunto de las firmas en el último año.

144 Como se verá más adelante, el “grado de intermediación” puede ser medido por el ARS revelando la capacidad (hipotética, según su posición estructural) de un actor o nodo para intermediar las comunicaciones entre pares de nodos. Desde el punto de vista de la información confidencial, un alto grado de intermediación podría otorgar un poder importante al actor en la transferencia de recursos estratégicos de información dentro de la red.

145 El concepto y los problemas que conlleva definir la “acción colectiva” han sido analizados desde diferentes perspectivas que en este caso omitiremos. Pueden verse por ejemplo los interesantes trabajos de Tuomela (2000, 2002, 2003, 2004).

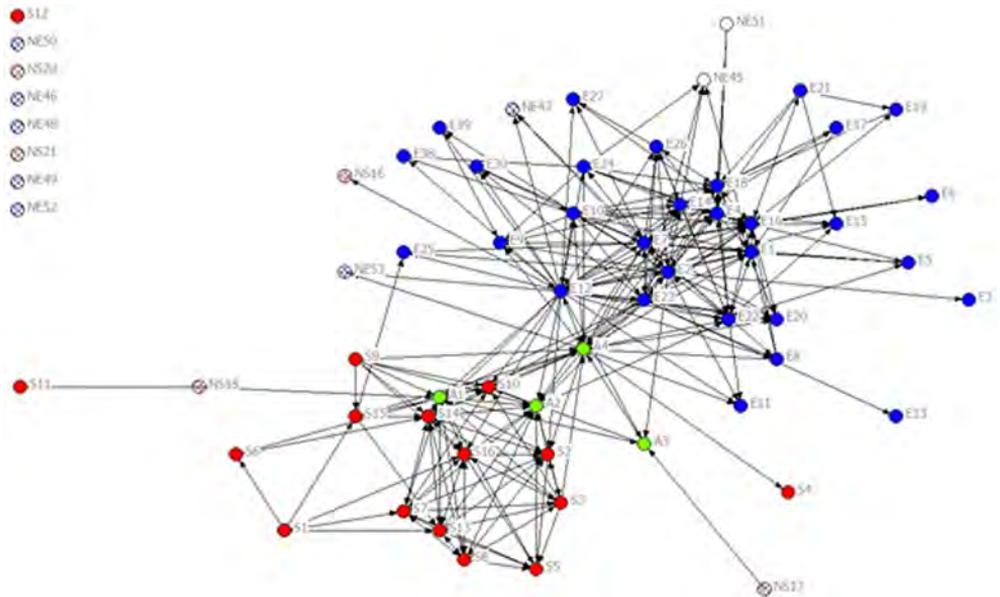
Figura 10.4
Red de Comunicación Confidencial (Año 2006)



Se evitan al lector los detalles de todas las alternativas que existen para reconstruir esta red, pero al menos se menciona que si ésta se construye a partir del Sistema de Monitoreo Común (registros de uso interno del Programa) salta a la vista rápidamente una brecha con las percepciones de las empresas y con las redes ya descritas a partir de la encuesta. En efecto, esta red a partir de datos internos muestra una densidad de 0,54 (es decir que están presentes el 54% de los lazos posibles), un valor muy superior a la red de conocimiento y de comunicación y a la red conformada según los datos obtenidos por las propias empresas que es del 15% de las relaciones posibles (si se toman las empresas reconocidas como socias en las actividades) o del 39% (si se construye una red a partir del listado de actividades en las que cada empresa declaró participar), y que indica que cada empresa trabajó en el período de referencia con un promedio de 5 empresas en el primer caso y de 17 firmas en el segundo.

Como puede apreciarse en la Figura 10.5, en la red conformada por las empresas que declararon haber cooperado en 2005 (según el criterio más restrictivo, sólo las empresas mencionadas) pueden observarse nuevamente dos grupos claramente diferenciados y dentro de éstos, algunas empresas ubicadas en el centro (más conectadas) y otras en la periferia. Entre estas hay que destacar las “no participantes” (en color blanco) que, como se ve, en todos los casos son periféricas o no tienen participación en la red.

Figura 10.5
Red de Cooperación Directa (Año 2005)



En el año 2006, por su parte, puede observarse algo similar a lo ya descrito para la red de comunicación confidencial, con un debilitamiento de la relación entre las empresas asociadas al CCT, aunque no de la densidad global.

El fenómeno ya mencionado de la brecha entre los datos internos del Programa y los obtenidos mediante encuesta, conduce al diagnóstico de un hecho interesante para aquellos que se ocupan de la evaluación de los programas de integración productiva, y que tienen que ver con lo que se podría denominar “cooperación indirecta”. Si para un programa la cooperación ha sido tres veces mayor que la declarada por las mismas empresas: ¿significa que el Programa ha sido más meticuloso en sus registros que la memoria de los empresarios encuestados? (como señalan varios estudios sobre el tema: McCarty et al., 2005; Molina, 2005) ¿o se trata de que el Programa consideraba como cooperación a acciones que las empresas no reconocían como tales?

Si bien ambas hipótesis tienen posibilidades de ser ciertas, otros datos llevan a pensar que las empresas participan de actividades colectivas como parte de un conjunto vasto y difuso de acciones “indirectas” o de cooperación en el área de los bienes “cuasi públicos” intermediadas por otras empresas o por entidades tales como las asociaciones empresarias.

Para reforzar esta tesis, un análisis más detallado de las acciones permite revelar que del total de las empresas, el 24% refirió haber cooperado con “empresas de CIIECCA y CCT”, no pudiendo identificar firmas individuales.¹⁴⁶

En resumen, para visualizar la extensión del capital social en el sector seleccionado, se han elegido indicadores sencillos: cantidad de empresas participantes, cantidad promedio de relaciones entre ellas y densidad de las redes de conocimiento, comunicación y acción colectiva que conforman. El seguimiento de estos datos permitió constatar un crecimiento interanual en el número de empresas asociadas a las entidades sectoriales y un aumento relativo en la cantidad de empresas beneficiarias proporcional al de los asociados. Algo similar sucede con el inter-conocimiento y con la intensidad de la comunicación. En promedio cada empresa conoce a 21 empresas y se comunica con 8 de ellas (con distinto nivel de frecuencia y de intensidad) aunque existen claramente dos núcleos de empresas más relacionadas en cada una de las asociaciones empresarias. El uso del ARS permitió además identificar pormenorizadamente a las empresas que requerirían ser apoyadas para integrarse a las distintas redes, las que estaban mejor posicionadas y las que podrían actuar como “puentes” para las restantes. El nivel de interacción entre las empresas constituye una condición previa y a la vez un indicador de la cooperación: la comunicación antecede a las acciones colectivas y a su tiempo éstas generan la necesidad de comunicarse. En cuanto a las redes de cooperación se constató que en promedio las empresas cooperan de modo directo con 5 firmas, pero además han cooperado de manera indirecta con 12 empresas de la red, aunque no lo perciban explícitamente. Esta diferencia está avalada por la brecha que existe entre los datos de los registros internos del Programa y lo manifestado por los empresarios en las encuestas, en las que los empresarios no reconocen su participación en actividades colectivas apoyadas por el Programa, intermediadas por otras empresas o por entidades tales como las asociaciones empresarias.

Alcance y profundidad de las relaciones entre las empresas

Más allá de las densidades y de las variables que describen la amplitud de las relaciones, siguiendo las dimensiones de análisis habituales en los programas de apoyo a MiPyMEs, se considera relevante intentar comprender algunas características de estas relaciones, cuáles son las variables que las condicionan y describen y cuál es la profundidad de las relaciones de cooperación en la red apoyada por el PIP.

146 El 11% del total, por su parte, sólo pudo distinguir empresas individuales en algunas actividades, pero identificó a CIIECCA y el CCT en otras. Este fenómeno ha sido analizado en capítulos anteriores y puede relacionarse con la participación directa y el grado de compromiso de las empresas en las actividades.

Para esto, se analizan por un lado las características de la cooperación, especialmente el grado de compromiso, las relaciones entre las variables ya presentadas y la cooperación, así como la competencia y la coepetencia.

El nivel de “compromiso” de la acción conjunta

El estudio de las redes de cooperación estaría incompleto si no se evaluara cuál es la “intensidad” de las relaciones de cooperación, ya que no debería ponderarse de igual modo la realización de una actividad esporádica y de bajo costo (como por ejemplo asistir conjuntamente a una jornada de capacitación), que otra que tiene mayores implicancias (como la adquisición y utilización conjunta de maquinaria).

Una forma de analizar la “intensidad” de las relaciones de cooperación es a partir del “compromiso” que estas relaciones generan entre las empresas. El supuesto básico es que son mayores los niveles de compromiso y confianza requeridos entre las empresas cuanto mayores son los costos, los riesgos y la duración que las actividades implican. En función de estas tres variables, según son percibidas por los empresarios, se clasificaron todas las actividades realizadas por el sector en el período de referencia (11 actividades en 2005 y 9 en 2006) a los que los empresarios participantes calificaron según las dimensiones mencionadas.¹⁴⁷ Como resultado, el análisis de las percepciones arroja que en promedio los empresarios consideran que de estas actividades la mayor parte han tenido un nivel de compromiso “medio-bajo” y “bajo” (Tabla 10.1).¹⁴⁸

A pesar de que estas acciones sean consideradas de bajo esfuerzo y riesgo para las empresas, muchas de las firmas las consideraron estratégicas para monitorear el comportamiento de las variables del mercado y posicionarse mejor en él; obtener recursos gracias a economías de escala y apropiarse de manera indirecta de los beneficios que pueda obtener el sector. El apoyo que el Programa realizó para la reglamentación de la Ley de Software es un caso paradigmático de esta naturaleza indirecta de la cooperación.

En la misma Tabla 10.1 se observa otra medida de la “intensidad” de las relaciones como es la cantidad de actividades realizadas en conjunto. Desde el punto de vista de las asociaciones empresarias, en el primer año relevado las empresas del CCT son las que han participado de mayor cantidad de actividades, aunque esta situación se revierte en el segundo año (similar a lo que sucede respecto al compromiso de las actividades).

147 La definición de cada actividad se realizó a partir de agrupar las diversas acciones en función de cierta unidad de objetivos. Así por ejemplo si el objetivo es una certificación de calidad, se engloban como parte de esta “actividad” todas las acciones requeridas para ello (capacitaciones, consultorías específicas, etc.).

148 De la observación en ambos años, las actividades con mayor nivel de compromiso son las relacionadas con la compra y uso compartido de bienes de capital o infraestructura, al igual que procesos de acreditación y certificación de calidad. Por el contrario, el menor compromiso se da en actividades donde es alta la cooperación “indirecta” como la participación en algunas ferias y eventos, la contratación de consultores para diagnósticos o estudios o para acciones de índole corporativa (como las gestiones relacionadas con la “Ley de promoción de la Industria de Software”).

Tabla 10.1
Cantidad y nivel de compromiso de las actividades conjuntas
apoyadas por el Programa (Años 2005 y 2006)

Sub-red	Año	Cantidad de actividades según nivel de compromiso				
		Bajo	Medio-bajo	Medio-alto	Alto	Total
Empresas CCT	2005	2	5	2	-	9
	2006	-	3	1	-	4
Empresas CIIECA	2005	-	4	1	-	5
	2006	-	5	2	-	7

En la Tabla 10.2 puede verse también cuál ha sido la cantidad promedio de actividades compartidas al interior de las dos asociaciones empresarias y con las empresas que pertenecen a ambas organizaciones. Allí se observa claramente que en 2005 es más intensa en promedio la relación entre las firmas que están asociadas a ambas instituciones y de éstas con las empresas del CCT. En el año 2006 en cambio, todos los valores se reducen excepto en el caso de la CIIECA donde aumenta el promedio de actividades, corroborando lo observado en la tabla anterior.

Tabla 10.2
Cantidad promedio de actividades conjuntas (Año 2005 y 2006)

2005

	CCT	CIIECA	Ambas
Empresas CCT	1.11		
Empresas CIIECA	0.28	0.50	
Ambas Org.	2.50	0.62	5.83

2006

	CCT	CIIECA	Ambas
Empresas CCT	0.79		
Empresas CIIECA	0.26	0.90	
Ambas Org.	0.99	0.35	1.37

Como puede verse por otro lado en la Tabla 10.3, a nivel de las empresas existe una relación entre ambas medidas de "intensidad" ya que las firmas que indican haber tenido en promedio un compromiso mayor en sus actividades son aquellas que también realizaron mayor cantidad de acciones conjuntas, cooperaron con mayor cantidad de empresas y son además las que tienen una posición prominente en términos de poder y liderazgo (lo

que se evidencia en que son las que tienen menos relaciones asimétricas en su comunicación confidencial y las más escogidas en las redes de comunicación).

Tabla 10.3

Correlaciones significativas entre el nivel de compromiso promedio de las actividades y relaciones de comunicación y cooperación (Año 2005)

	Nivel de Compromiso promedio
Comunicación según frecuencia (grado de entrada)	,359(*)
Cantidad de empresas con las que cooperó	,296(*)
Proporción de relaciones de intercambio de información confidencial asimétricas	-,439(**)
Cantidad promedio de actividades conjuntas	,306(*)

* Índices de correlación de Pearson significativas 0,01° y 0,001*°

Las condiciones previas y la cooperación

En cuanto a la relación entre la cooperación y las distintas variables y dimensiones analizadas, el ARS permite complementar dos tipos de análisis: el de las empresas y el de las relaciones entre las empresas. Ambas modalidades dan por resultado conclusiones diferentes aunque complementarias, que a continuación se presentan para poder comprender la correspondencia entre las redes de conocimiento, comunicación y cooperación:

- a) Conocimiento: como se ha observado, en la red sólo se coopera de manera directa con un 23% de las empresas que se conocen, aunque existe una importante “cooperación indirecta” que llega al 57% de estas empresas.
- b) Comunicación: la coincidencia de relaciones de comunicación y cooperación es del 19% (siendo notoria la cantidad de relaciones de cooperación sin comunicación por el efecto ya mencionado de la cooperación indirecta). En sentido contrario, un 66% de los que se han comunicado, cooperaron en el período de referencia, siendo mayor la probabilidad de encontrar acciones conjuntas cuando aumenta la frecuencia de comunicación.¹⁴⁹ Si se observa no sólo la existencia de cooperación sino la cantidad de actividades, la correlación es del 0.375 (R2 0.141).¹⁵⁰ Si bien estos valores no indican relación de causa-

149 Se han calculado los índices de Jaccard y Chi cuadrado, todos con significaciones inferiores al 0,01. El índice de Jaccard, utilizado como parte del Quadratic Assignment Procedure (QAP) en Ucinet para correlacionar matrices relacionales binarias es el resultado de una razón entre la cantidad de coincidencias en “1” y la suma de estas coincidencias y disimilaridades.

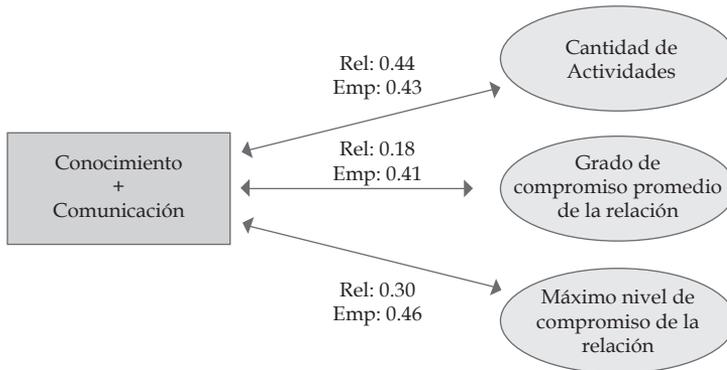
150 Para las correlaciones entre matrices relacionales valuadas se utiliza el índice de Pearson y su medida de significación, contenidos como parte del QAP en Ucinet. Si bien tiene una interpretación similar al índice de correlación utilizado para variables atributivas, se trata en este caso de una va-

lidad, es posible decir que la frecuencia de comunicación brinda una relevante aproximación a lo que sucede en la red de cooperación. Un mejor indicador es aún la existencia de comunicación de información sensible para las empresas, observando que el 91% de las empresas vinculadas por este tipo de intercambio han tenido relaciones de cooperación.

c) Conocimiento + Comunicación: elaborando un indicador que reúna todas las variables mencionadas en forma conjunta, se observa que en una relación entre dos empresas, el conocimiento y la intensidad de la comunicación están positivamente correlacionadas con la cantidad de actividades conjuntas (QAP, 0,44. R2 0.194). También son significativas aunque menores las relaciones con el nivel de compromiso de las actividades. La correlación es mayor (0,30) si se la compara con el máximo nivel de compromiso al que ha llegado la relación de cooperación. Algo similar sucede si se realiza el análisis tomando como unidades a las empresas que más firmas conocen y con más frecuencia se comunican, en promedio son también las que cooperan en mayor cantidad e intensidad de actividades.

También se observa que existen correlaciones positivas significativas entre el grado de conocimiento y comunicación y otras variables de las empresas como su tamaño (0,37), antigüedad (0,30), facturación (0,30) y su capacidad exportadora (0,48).¹⁵¹

Figura 10.6
Correlaciones entre conocimiento/comunicación y relaciones de cooperación¹⁵²



* Para las relaciones (Rel.) se utiliza índice de Pearson QAP.
Para las Empresas (Emp.) Rho de Spearman

riante del método bootstrap basado en permutaciones. Algo similar sucede con las regresiones entre matrices y sus r2 (puede consultarse más información en Simpson, 2001).

151 En estos casos se utiliza como indicador de correlación la Rho de Spearman, dado que la variable independiente no tiene distribución normal.

152 En todos los casos se han tomado los "grados de salida".

d) El tamaño de la empresa: tanto si clasificamos a las empresas por su cantidad de empleados o por su facturación¹⁵³, se observa un fenómeno interesante: la cantidad de relaciones parece aumentar según el tamaño hasta que se llega a una suerte de “techo” en el que comienza a descender. Esto puede verse en las siguientes tablas cruzadas en las cuales se observa que el segmento compuesto por las empresas medianas en términos de empleo (Tabla 10.4) y que son a su tiempo pequeñas según su facturación (Tabla 10.5), sin ser el más numeroso ha compartido mayor cantidad de actividades incluso con el resto de los segmentos. Una posible explicación a este hecho es que las empresas más pequeñas, cuando cooperan lo hacen bajo el liderazgo de este segmento de mayor tamaño¹⁵⁴ y que las firmas grandes en general tienden a trabajar de manera aislada.

Tabla 10.4

Cantidad de relaciones de cooperación por tamaño de empresa (según cantidad de empleados, Año 2005)

Tipología y cantidad de empresas	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes	Total
Micro (15)	30 (15%)	69 (35%)	99 (50%)	0 (0%)	198 (100%)
Pequeñas (25)	69 (16%)	126 (31%)	218 (53%)	0 (0%)	413 (100%)
Medianas (21)	99 (12%)	218 (42%)	274 (46%)	0 (0%)	591 (100%)
Grandes (3)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)

Este fenómeno podría indicar que las empresas grandes parecen no depender de la cooperación para cumplir sus objetivos, mientras que las pequeñas probablemente tienen mayores barreras de entrada para generar este tipo de relaciones.

153 Se han utilizado para la categorización según facturación los indicadores de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa para la industria (SePyME 147/2006) y para el empleo uno de los más comúnmente citados en literatura de análisis de PYMES industriales del sector TIC en Argentina como en OPSSI (2008). A saber: un máximo de 1,25 millones anuales de facturación microempresa, 7,5 millones pequeña empresa, 60 millones mediana empresa, más de 60 millones gran empresa. Hasta 5 empleados microempresa, desde 6 hasta 20 empleados pequeña empresa, desde 21 hasta 150 mediana empresa, más de 150 gran empresa.

154 Esto se corrobora al observar la variable “liderazgo”, en la que nuevamente se destaca este segmento por ser señaladas como líderes por las empresas.

Tabla 10.5

Cantidad de relaciones de cooperación por tamaño de empresa (según facturación, Año 2005)

	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes	Total
Micro (32)	162 (38%)	256 (60%)	10 (2%)	0 (0%)	428 (100%)
Pequeñas (20)	256 (47%)	282 (51%)	12 (2%)	0 (0%)	550 (100%)
Medianas (2)	10 (45%)	12 (55%)	0 (0%)	0 (0%)	22 (100%)
Grandes (3)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)

e) La pertenencia a alguna de las asociaciones sectoriales: ya se ha observado la existencia de una marcada división (apenas conectada por algunas empresas) entre las redes de las empresas pertenecientes a la CIIECA y al CCT. Si bien es cierto que mayoritariamente las primeras son empresas de un sector heterogéneo al que suele denominarse como “electrónica” y las segundas son empresas de producción y servicios de “software”, en este caso parece más importante la pertenencia a las asociaciones respectivas que al sector en sí mismo, toda vez que las empresas que pertenecen a ambas agrupaciones mantienen similares relaciones con ambas redes. Esta situación se refuerza con otro dato sugestivo: un 60% del grupo de empresas de mediano tamaño mencionadas más arriba por ser consideradas líderes de las actividades, coinciden en que sus empresarios forman parte de las comisiones directivas de las entidades empresariales. Por otro lado, es mayor el promedio de actividades realizadas en el seno de las comisiones que fuera de ellas (Tabla 10.6). Según otros estudios, este rol de las asociaciones gremiales es un fenómeno bastante habitual en redes de “aglomeración” (empresas del mismo sector con lazos débiles) (Casanueva Rocha, 2003).¹⁵⁵ Este punto tiene capital importancia a la hora de analizar la “gobernanza” de estas redes ya que todo indica que no es posible pensar en acciones de apoyo a la cooperación sin considerar el rol social estratégico de las instituciones empresariales y sin tener en cuenta por lo tanto sus características que potencian, como ocurrió en el caso de la CIIECA y del CCT, las relaciones entre las empresas del Cluster.

155 No obstante, siguiendo la misma clasificación, se podría decir que los datos mostrarían una red de aglomeración en transición hacia una red “confederada” (empresas del mismo sector con lazos de competencia) (Casanueva Rocha, 2003).

Tabla 10.6

Promedio de actividades cruzadas según pertenencia de empresarios a comisiones directivas

	Pertenece a comisiones	No pertenece a comisiones
Pertenece a comisiones	1.6	0.66
No pertenece a comisiones	0.66	0.27

f) La participación en el Programa: se ha observado ya en una de las figuras previas que las posiciones en las redes y la cantidad de actividades está muy influida por la participación en el Programa. Mientras las firmas participantes han cooperado en promedio en 4 actividades, las no participantes lo han hecho en una única ocasión. Al no contarse con datos previos no es posible determinar con certeza en qué medida se trata de influencia del Programa o de un fenómeno de autoselección.¹⁵⁶ No obstante, y como se verá más adelante, existen indicadores que permitirían confirmar la primera de estas alternativas.

Por otro lado, la influencia del Programa no habría sido tan determinante en el grado de compromiso de las actividades, ya que los datos indican que las empresas no participantes perciben su compromiso en las actividades de modo similar, aunque cooperan en menos ocasiones.

Cooperación, Competencia, Coopetencia

Otro de los aspectos que puede analizarse para complementar estos análisis tiene que ver con los niveles de competencia y su relación con la cooperación. El desarrollo de un proceso de integración productiva supone la existencia de una compleja red de cooperación y competencia entre las empresas para enfrentar las cambiantes condiciones tecnológicas y de mercado. En un marco de competencia, la colaboración entre las firmas permite recurrir a estrategias sectoriales, resolución de problemas y acciones colectivas para enfrentar con éxito la competencia global y regional. A pesar de ello las empresas continúan compitiendo en el mercado. Este complejo marco se define generalmente como relaciones de “coopetencia” (Brandenburger y Nalebuff, 1996; Lado, Boyd y Hanlon, 1997; Gnyawali y Madhavan, 2001): las firmas cooperan para resolver problemas comunes del sector y obtener recursos estratégicos.

Si se reconstruye la red de “competencia”, puede verse que en el sector ésta tiene una densidad relativamente baja. Su densidad es de 0,04 por lo que sólo el 4% de las relaciones posibles son de competencia. En promedio cada firma reconoció a dos de sus pares como competidores aunque la cifra es mayor entre las empresas del CCT (5 empresas).

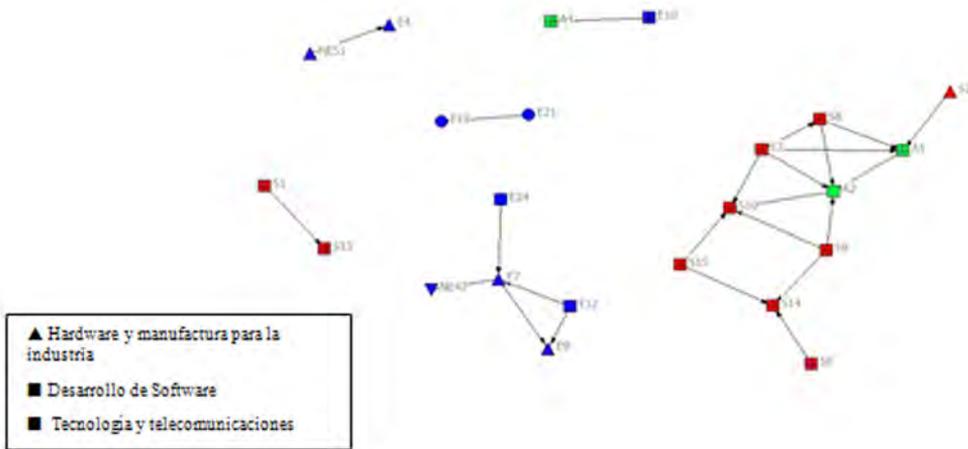
156 Es decir que las empresas participantes son las mismas que ya venían cooperando en similar medida anteriormente.

Puede decirse por esto que en el CCT hay una mayor competencia que en la CIIECA, aunque la percepción de los competidores es más difusa que entre las empresas de electrónica (sólo en el 25% de los casos, una empresa que califica a otra como competidora es también considerada del mismo modo por ésta).¹⁵⁷

Por esta característica, si se cruzan las redes de “competencia” y la ya analizada “red de cooperación” se detecta que un 50% de las empresas participantes del Programa tuvieron relaciones de “cooperencia”, cooperando con sus competidoras, aunque con pocas empresas.

Como puede observarse en la Figura 10.7, ya no se trata de una red completa sino de 6 componentes formados por díadas y pequeñas redes entre las que se destaca una compuesta por empresas del sector software.

Figura 10.7
Red de cooperación (Año 2005)



La cooepetencia llega en el caso de las relaciones de cooperación directa al 17% del total de las relaciones, que se eleva al 51% cuando se agrega la cooperación indirecta. Como se observa además en la Tabla 10.7 la cantidad de actividades se concentra en bajos niveles cuando se coopera con una empresa competidora.

Tabla 10.7

Proporción de relaciones de cooepetencia según cantidad de actividades compartidas (2005)

	Cantidad de actividades de cooepetencia							
	To- tal	1	2	3	4	5	6	7
% de relaciones de competencia (cooperación directa)	17%	10%	4%	3%				
% de relaciones de competencia (cooperación directa+indirecta)	51%	21%	13%	4%	4%	4%	5%	0

En la Tabla 10.8, puede verse además que la mayoría de las relaciones de cooepetencia se da entre las empresas del CCT y entre éstas y las que pertenecen a ambas asociaciones, pero además que esta cifra disminuye si no se tiene en cuenta la cooperación indirecta. Esto permite decir que proporcionalmente a la cantidad de empresas competidoras, las firmas de la CIIECA tienen niveles de cooepetencia similares a las del CCT.

Tabla 10.8

Tabla cruzada de proporción del total de relaciones de cooepetencia según cooperación directa y directa+indirecta

Cooperación Directa

	CCT	CIIECA	Ambas
CCT	49%	-	25%
CIIECA	3%	9%	1%
Ambas	9%	1%	3%

Cooperación Directa + Indirecta

	CCT	CIIECA	Ambas
CCT	36%	-	24%
CIIECA	-	25%	5%
Ambas	5%	-	5%

Eficacia, capital social y eficiencia colectiva

Teniendo en cuenta como trasfondo la discusión sobre cuál es el rol del capital social en los programas de integración productiva (fundamentalmente si su desarrollo es considerado como una meta o solamente como un medio), otra dimensión de análisis relevante es la eficacia del Programa para lograr un aumento de la cooperación y –por su intermedio– de la eficiencia colectiva.

Este concepto utilizado con frecuencia en la literatura sobre clusters (Pietrobelli y Rabellotti, 2006), podría ser definido desde algunas de las teorías del capital social como el aprovechamiento por parte de los individuos de su estrategia de relaciones y acciones colectivas. Este enfoque aporta la posibilidad de observar los resultados económicos del capital social, aunque en buena parte de los estudios no se tiene en cuenta hasta qué punto existe un potencial conflicto entre este aprovechamiento y la sustentabilidad de las relaciones de cooperación.

Algunos autores (Kale et al., 2000) distinguen a los efectos del análisis el capital social estructural y el individual. El primero podría resumirse como las ventajas de estar inserto en una red con una densidad y calidad de relaciones determinada. El segundo tiene en realidad que ver con la posición particular que cada empresa ocupa en dicha red y las ventajas obtenidas por el aprovechamiento de esa posición.

Dado que en este caso se analizan los resultados a partir de la intervención del Programa, se presentarán las variaciones en el período de referencia en dos variables: facturación de la empresa y empleo. En ambos casos se distinguen (a partir de la percepción de los empresarios) las variaciones totales de estas variables y la proporción de dichas variaciones que es atribuido a la intervención del Programa. Estos cambios se correlacionarán con las diferentes dimensiones de las redes ya analizadas para observar en qué medida se hallan vinculadas entre sí.

En relación con el capital social estructural, si se observan los datos de la Tabla 10.9, puede verse que, dentro de un marco de fuertes incrementos porcentuales, las empresas del CCT habrían tenido mayores aumentos de facturación y valores similares a los de la CIIECCA en términos de aumento del empleo.

No obstante esto, quienes perciben mayores porcentajes de aumento debidos al Programa son las empresas de la CIIECCA y –especialmente– las que pertenecen a ambas redes. Si se asume que es posible identificar la participación en el Programa con la posibilidad de cooperar en el marco de una red (dado que prácticamente no hubo cooperación fuera del Programa), es posible afirmar que las empresas que más han aprovechado el capital social estructural son las empresas que por su pertenencia a ambas asociaciones han podido aprovechar las oportunidades de ambas sub-redes.

Tabla 10.9
Aumentos en la facturación y el empleo según sector y participación en el Programa
(Año 2005)

	% promedio de aumento de facturación	% promedio de aumento de facturación atribuido al Programa*	% promedio de aumento empleo	% aumento empleo atribuido al Programa
CCT	66%	7%	33%	-
CIECCA	57%	12%	34%	-
AMBAS	51%	40%	29%	-
PARTICIPANTES	60%	12%	33%	-
NO PARTICIPANTES	54%	-	28%	-

*sobre 39 casos validos

En cuanto al análisis del capital social individual, para observar si el aprovechamiento es mayor en estas empresas por ventajas de su posición (y siempre con la previsión de que los indicadores tienen un importante componente subjetivo), se pueden mencionar los siguientes análisis que se resumen en la Tabla 10.10:

a) Una primera observación permite detectar dos generalidades. Por un lado que las correlaciones con las diferentes variables son mayores y significativas cuando se trata de la variación de facturación atribuida al Programa. Por otro, que estas correlaciones se dan con los "grados de entrada", es decir con las empresas más mencionadas o escogidas en las redes de comunicación y en las redes de cooperación orientadas al futuro y con aquellas empresas con las que más se han comprometido sus socias. Dado que estas correlaciones no se dan con los "grados de salida", esto quiere decir que las que mejores resultados han tenido no son las que más se relacionan, ni tampoco las de mayor tamaño, sino aquellas que tienen mayor poder y liderazgo (además de un lugar prominente en las redes, son por ejemplo las que más participación han tenido en las decisiones de las actividades conjuntas).

b) Entre las restantes variables, no sólo no existe correlación entre el tamaño de las firmas (sea por cantidad de personal como por facturación) y los resultados obtenidos, sino que en general el tamaño no parece influir -salvo pocas excepciones- sobre las mismas variables que se correlacionan con los resultados. En cambio, sí parecen más relevantes las ventajas comerciales (acceso al comercio exterior) y los resultados cualitativos de las actividades conjuntas (estas empresas son las que han participado en actividades con

mayores niveles de satisfacción en promedio y un mayor compromiso). En otras palabras el “capital social” y el “poder” particularmente relacionado con la posición en la estructura parecen haber sido más determinantes que otras variables.

Tabla 10.10
Correlaciones entre aumentos en la facturación y centralidades de grado (Año 2005)

	% promedio de aumento facturación	% promedio de aumento facturación atribuido al Prog*
Comunicación según frecuencia (grado de entrada)	-0,14	,407(*)
Comunicación Confidencial (grado de entrada)	-0,219	,417(*)
Cooperación planificada (grado de entrada)	-0,025	,417(*)
Predisposición a cooperar por posicionamiento de mercado (grado de entrada)	-0,025	,436(*)
Nivel de compromiso en actividades (grado de entrada)	0,091	-,497(*)
Nivel de participación promedio en actividades (grado de salida)	-0,159	-,456(*)
Nivel de satisfacción en las actividades (grado de entrada)	-0,116	-,482(*)
Nivel de satisfacción en las actividades (grado de salida)	-0,159	-,456(*)

* Indices de correlación de Pearson significativas 0,01°

Para complementar los datos expuestos, y siguiendo la concepción del capital social de Bourdieu (1980) y de Lin (1999), es posible considerar que el capital social no se define sólo por las redes de relaciones sino -sobre todo-, por los recursos a los que es posible ac-

ceder gracias a estas redes. Dicho de otra forma, tiene mayor capital social no quien tiene más relaciones sino el que logra a través de éstas una mayor cantidad de recursos. Además de las variaciones en la facturación, otra manera de observar cómo se ha dado este fenómeno en esta red es analizando la dirección de los flujos de información estratégica (a partir de la red de comunicación confidencial). Entre otros aspectos, puede estudiarse si la cooperación ha reforzado las asimetrías dadas por el tamaño de las empresas o ha favorecido intercambios de mayor horizontalidad.

Como puede verse en la Tabla 10.11, y repitiendo lo sucedido en el caso de las actividades, las empresas medianas (según cantidad de empleados) son las que más información confidencial han recibido y remitido en términos proporcionales a las otras empresas. Este segmento es también el que ha experimentado mayores niveles promedio en el aumento de su facturación (78%). Por lo cual se deduce que este sector, como se ha visto, probablemente ha atraído a empresas de otros tamaños buscando beneficiarse de esta relación. Hay que señalar además que observando la Tabla 10.12, se puede observar que las empresas medianas y pequeñas tienen mayores niveles de reciprocidad en sus relaciones que las microempresas. Esto permitiría concluir que el desarrollo de capital social promovido por el Programa permitió acceder a información estratégica en mayor medida a los segmentos de firmas pequeñas y medianas, y en menor medida a las microempresas.

Tabla 10.11

Proporción de relaciones de comunicación confidencial por tamaño de empresa (Año 2005)

	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes
Micro (15)	27%	33%	40%	0%
Pequeñas (25)	3%	37%	60%	0%
Medianas (21)	2%	45%	52%	1%
Grandes (3)	0%	33%	66%	0%

Tabla 10.12

Proporción de relaciones de comunicación confidencial simétricas por tamaño de empresa (Año 2005)

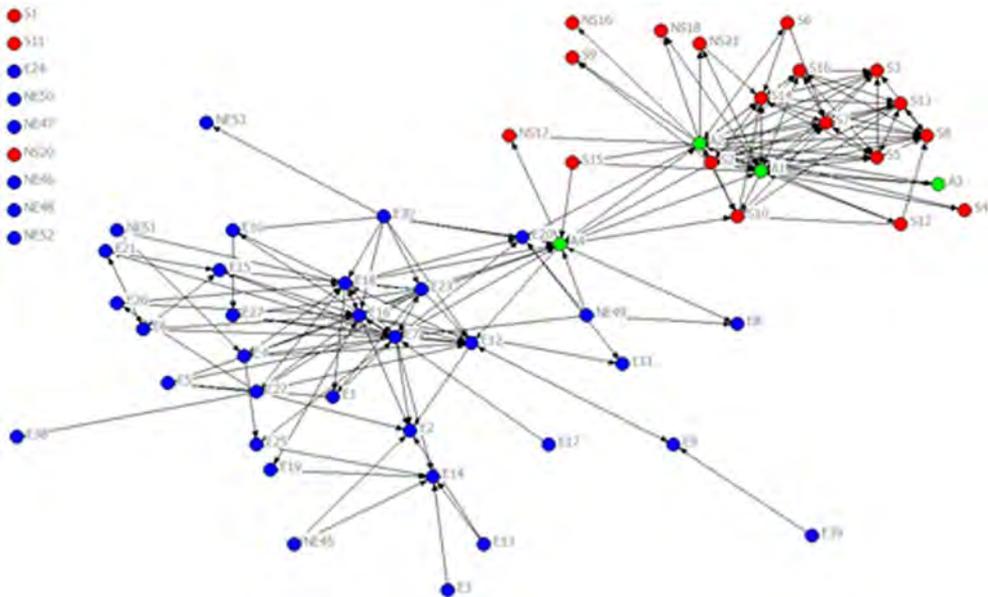
	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes
Micro (15)	0,33	-	0,17	.
Pequeñas (25)	-	0,50	0,71	-
Medianas (21)	0,50	0,71	0,34	-
Grandes (3)	-	-	-	-

En el estudio se han relevado también de manera cualitativa los beneficios percibidos por las empresas en otras formas de capital (financiero, humano, tecnológico, comercial) (Bourdieu, 2001), con resultados similares a los observados en relación con los resultados económicos y en términos de intercambio de información.

Finalmente, se puede mencionar que el estudio recogió como resultado de las actividades que el nivel de satisfacción de cada una de las actividades ha sido en general positivo si se tiene en cuenta que el porcentaje de empresas que califica como “bajo” a su grado de satisfacción no supera el 13% en ninguna de las actividades evaluadas.¹⁵⁸

Asimismo, respecto a la relación costo-beneficio de las actividades, las empresas tienen un balance positivo ya que consideran que su beneficio ha sido superior (45%) o al menos proporcional al esfuerzo realizado (36,5%). En cuanto al nivel de participación en la toma de decisiones centrales en las actividades, en un 48,8% de los casos las empresas perciben que fueron tenidas en cuenta en todas las decisiones. En un 19% de los casos las firmas sienten que fueron tenidas en cuenta en la mayoría de las mismas y sólo el 6,2% considera que nunca fueron tenidas en cuenta en las principales decisiones durante la ejecución de actividades conjuntas.

Figura 10.8
Red de Cooperación Planificada (Año 2005)



158 Sin que esto minimice el resultado, no debe dejar de tenerse en cuenta no obstante el “efecto agradecimiento” o de “compensación cognitiva” que son típicos en este tipo situaciones.

En resumen, la metodología utilizada permite también analizar con mayor profundidad la calidad de las relaciones de cooperación entre las empresas así como los factores que las condicionan y los resultados de las mismas. En cuanto al grado de “compromiso” de las actividades (de algún modo el “costo”) percibido por los empresarios, en promedio podría decirse que éste ha sido “medio- bajo” y “bajo”. Sin embargo, muchas acciones fueron consideradas estratégicas para monitorear el comportamiento de las variables del mercado y mejorar el posicionamiento; obtener recursos gracias a economías de escala y apropiarse de manera indirecta de los beneficios que pueda obtener el sector. Se observa además que, en promedio, las empresas del CCT han tenido relaciones de mayor intensidad en términos de cantidad de actividades conjuntas en el primer año y que esta situación se revirtió en el segundo año. Entre los factores que inciden en la cooperación y su intensidad, se ha observado la correlación positiva con el conocimiento y la intensidad de la comunicación, con el tamaño de la firma (son las empresas medianas quienes más cooperan), la pertenencia a las asociaciones empresarias (y en particular a sus comisiones directivas) y la participación en el Programa. Se analizó también la relación entre la cooperación y el nivel de competencia encontrándose que un 50% de las empresas participantes del Programa tuvo relaciones de “cooperencia”, aunque cooperando con pocas empresas competidoras (fenómeno especialmente relevante en las empresas de software).

En cuanto a la eficacia de las actividades del Programa para generar “eficiencia colectiva” el análisis detectó que las empresas que perciben mayores porcentajes de aumento en su facturación y empleo atribuibles al Programa son aquellas que han tenido un mayor nivel de prominencia en sus redes. Por otro lado, se ha constatado que el desarrollo de capital social promovido por el Programa permitió acceder a información estratégica en mayor medida a los segmentos de firmas pequeñas y medianas y en menor medida a las microempresas. El análisis permitió constatar, finalmente, una percepción positiva sobre los resultados de las actividades apoyadas por el Programa (medurada por el nivel de satisfacción, la relación costo-beneficio y el nivel de participación en la toma de decisiones).

Sostenibilidad: el futuro de las redes de cooperación

La sostenibilidad es uno de los objetivos más relevantes en todos los programas de apoyo a MiPyMEs desarrollados en las últimas décadas. Dejando de lado la sostenibilidad institucional, en este caso el análisis se concentra en la sostenibilidad de los efectos del Programa en términos de capital social. Para ello se reconstruyen dos nuevas dimensiones sobre el futuro de las redes: a) pragmática: hasta que punto se logran mantener en el tiempo la cantidad y calidad de los vínculos entre las empresas; b) actitudinal: en que medida se mantiene o aumenta la predisposición a cooperar en el futuro. Con ese sentido se analizan a continuación estas dimensiones en el caso.

Redes planificadas y redes hipotéticas

Desde el punto de vista pragmático, el primer análisis se realiza a partir de la reconstrucción la red de cooperación “planificada”, que incluye a todas las empresas que tienen entre sus planes realizar alguna actividad conjunta (dentro o fuera del Programa) en los siguientes 12 meses. En 2005 esta red tiene una densidad de 0,07 donde cada una de las empresas encuestadas tiene planificado trabajar, de manera conjunta, en promedio con 4 firmas. Desde el punto de vista estructural, como se observa en la Figura 10.8, la red tiene una morfología similar a las redes de cooperación y comunicación confidencial, con dos sub-redes bien definidas.

En el año 2006, como puede verse en la Figura 10.9, se modifica la morfología de la red de modo similar a los anteriores casos. Del mismo modo, se observa que mientras las empresas de la CIIECA mantienen su densidad interna y aumentan su vinculación con empresas del CCT, las empresas de esta última bajan su densidad interna.

Tabla 10.13

Densidades cruzadas. Redes de cooperación planificada (Años 2005 y 2006)

2005

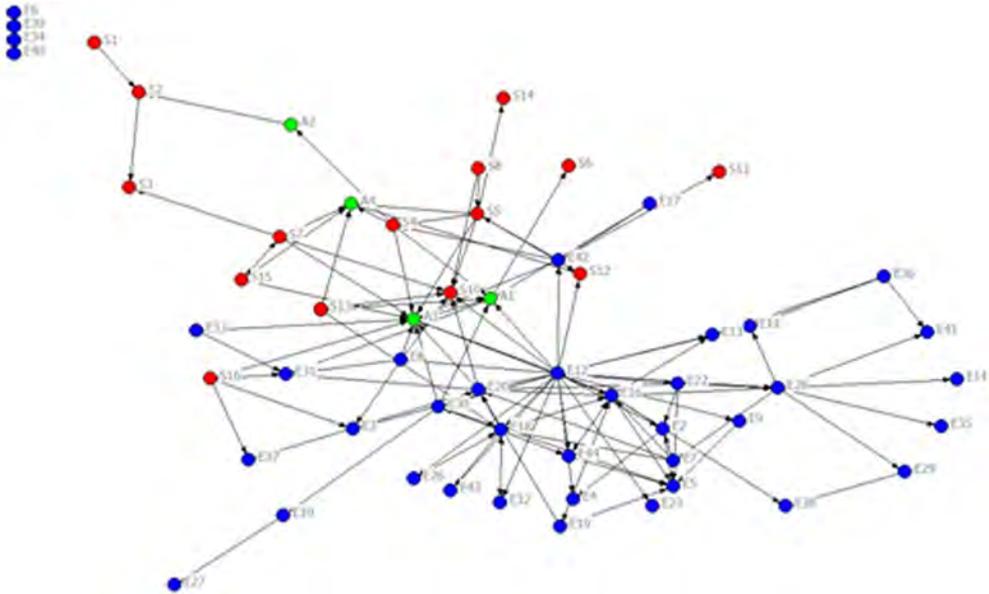
	CCT	CIIECA	Ambas
CCT	0.14	0	0.29
CIIECA	0	0.06	0.04
Ambas	0.38	0.03	0.07

2006 (mismas empresas que 2005)

	CCT	CIIECA	Ambas
CCT	0.04	0.03	0.07
CIIECA	0.03	0.06	0.16
Ambas	0.02	0	0.17

Una segunda red puede construirse a partir de la pregunta acerca de cuáles son aquellas empresas con las que se espera no solamente continuar cooperando sino realizar actividades con un mayor nivel de compromiso. En este caso, la densidad es de 0,05 por lo que se da un 5% de las relaciones posibles. Las empresas mencionan en promedio a 3 firmas con las que desearían aumentar la intensidad de sus vínculos, lo que resulta importante si se tiene en cuenta la densidad de la red anterior.

Figura 10.9
Red de Cooperación Planificada (Año 2006)

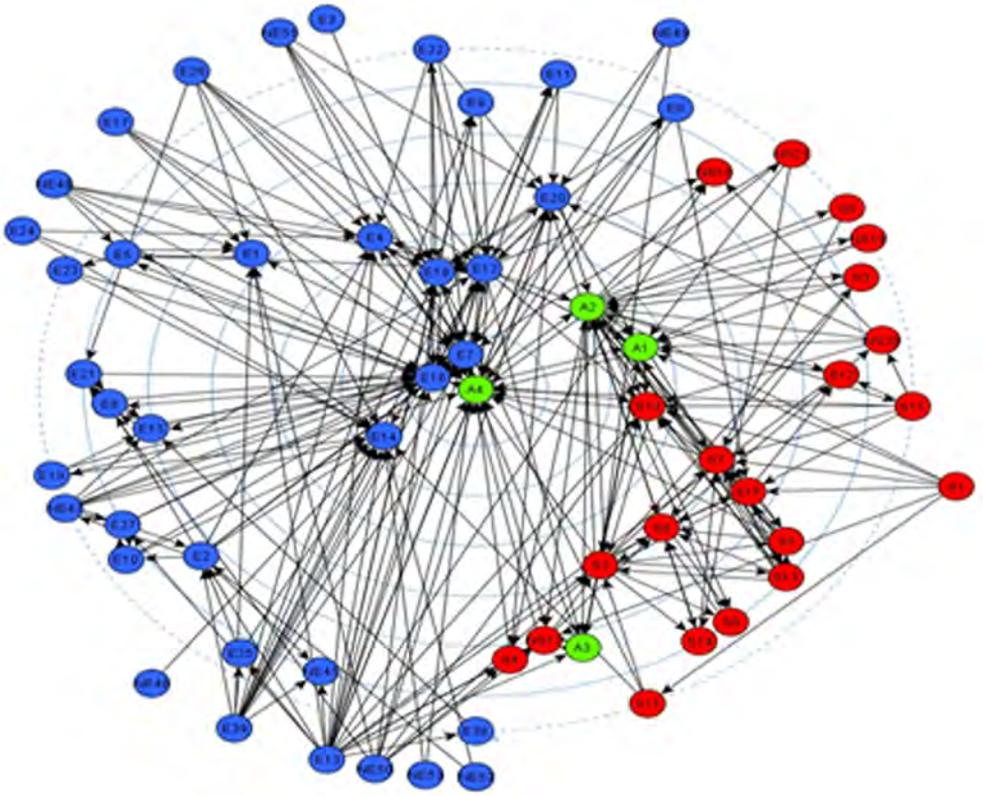


A fin de trabajar con las actitudes o propensiones a cooperar, se investigó también sobre la posibilidad hipotética de cooperar con otras empresas del sector, indagando además sobre la naturaleza de esta actitud. Se construyó una red “hipotética” a partir de diferentes indicadores que podrían inclinar a las empresas a cooperar con otras del sector. Estos indicadores son a) la existencia de redes sociales primarias (parentesco y amistad); b) la posición en el mercado de las firmas; c) la red de confianza (basada en la actitud positiva que genera en cada empresa la forma en que operan las restantes firmas).

Como resultado, la red completa en 2005 tiene una densidad de 0,07, por lo que en términos de su densidad esta red es similar a la red de cooperación planificada. Entre los fundamentos actitudinales, el más importante es la confianza en la pericia técnica de los potenciales socios, que tiene una densidad de 0,06, seguida del posicionamiento en el mercado y en último lugar, la presencia de vínculos primarios (parentesco y amistad) de 0,02.

Como se ve en el Figura 10.10, construida a partir del grado de entrada en esta red, las empresas centrales son fundamentalmente de la CIIECA y las que pertenecen a ambas organizaciones, aunque la CIIECA también es quien aporta las firmas que se hallan más alejadas del centro. Las empresas que aparecen como centrales podrían ser consideradas claves para quien deseara gestionar la sostenibilidad de la cooperación según las predisposiciones de los encuestados.

Figura 10.10
Red “hipotética” de predisposición a cooperar en el próximo año (2005)



Factores críticos para la sostenibilidad del capital social

¿Es posible prever de algún modo qué factores influirán en la continuidad de las acciones de cooperación? Este aspecto es relevante tanto para la ejecución de un programa de integración productiva como para la evaluación de la sostenibilidad de sus efectos en el tiempo.

De los análisis a las redes precedentes, surge que las dimensiones y aspectos que aparecen de modo más relevante son los siguientes:

a) *Lo planificado y la predisposición actitudinal*: según los análisis de las redes elaboradas, todas las redes referidas al futuro tienen un nivel de correlación moderado. Las relaciones previstas y planificadas coinciden en un 44% con las relaciones hipotéticas que se de-

searía profundizar y un 31% con las que se estaría dispuesto a cooperar.¹⁵⁹ Si se tiene en cuenta además que la red “hipotética” o de predisposición hacia la cooperación es mayor que las restantes, se pueden realizar dos hipótesis complementarias: en primer término, que existe un margen importante en la red para continuar aumentando la cooperación, tanto en profundidad como en cantidad de nuevas empresas; en segundo lugar, que la correlación no es mayor a causa de la cooperación indirecta ya que numerosas empresas planifican cooperar con empresas con las que quizás no existe una predisposición particular.

b) *La confianza basada en la pericia y la posición en el mercado* son los aspectos que más influyen en las predisposiciones a cooperar en estas redes, frente a otros aspectos como las relaciones primarias (amistad, parentesco). Se observa además que la pericia y el posicionamiento son percibidas como variables relacionadas por las empresas.

c) *La existencia de antecedentes de actividades* realizadas en conjunto. Este es uno de los factores claves según el sentido común y buena parte de la literatura, pero según el estudio, si bien es cierto que existen mayores posibilidades de que se planifiquen acciones futuras si se ha cooperado en el pasado, esto no constituye una razón suficiente. En primer lugar, es mayor la probabilidad si se trata de cooperación directa, ya que en promedio, las empresas planifican cooperar con un 43% de las empresas con las que ha habido cooperación directa en 2005, pero sólo con un 13% si se tiene en cuenta también la cooperación indirecta. Una brecha similar se observa si se analizan la predisposición a cooperar (35% y 13% respectivamente) o a profundizar su nivel de compromiso (28% y 11%).

d) *La intensidad de las actividades previas*. Tanto la cantidad de actividades conjuntas como el nivel de compromiso promedio de las mismas permiten una mejor predicción de las relaciones de cooperación. En el caso de la cantidad de actividades, se observa que en las relaciones con 4 o más actividades, la proporción que se planifica o se estaría dispuesto sostener en el futuro aumenta sustancialmente. Aunque en menor medida, también se observa una mayor sostenibilidad cuando el nivel de compromiso de las actividades ha sido alto o muy alto.

e) Entre las *características de las actividades*, además del compromiso, se destaca el nivel de participación, lo que significa que las empresas valoran particularmente este aspecto a la hora de decidir continuar cooperando. No obstante, también existen relaciones positivas respecto a los resultados de las actividades (satisfacción y relación costo-beneficio).

Lo expuesto puede analizarse en detalle en las tablas 10.14 (Cantidad de actividades conjuntas y predisposición a cooperar en el futuro del 2005) y 10.15 (Nivel de compromiso promedio de actividades conjuntas y predisposición a cooperar en el futuro del 2005).

159 Según índices de Jaccard.

Tabla 10.14

Cantidad de actividades conjuntas y predisposición a cooperar en el futuro (Año 2005)

Cantidad de actividades conjuntas en la relación	% de relaciones planificadas	% de relaciones a profundizar	% de relaciones hipotéticas
0	2%	3%	4%
1	4%	6%	9%
2	17%	12%	10%
3	16%	11%	12%
4	51%	30%	35%
5	57%	41%	50%
6	68%	56%	55%
7	50%	50%	50%

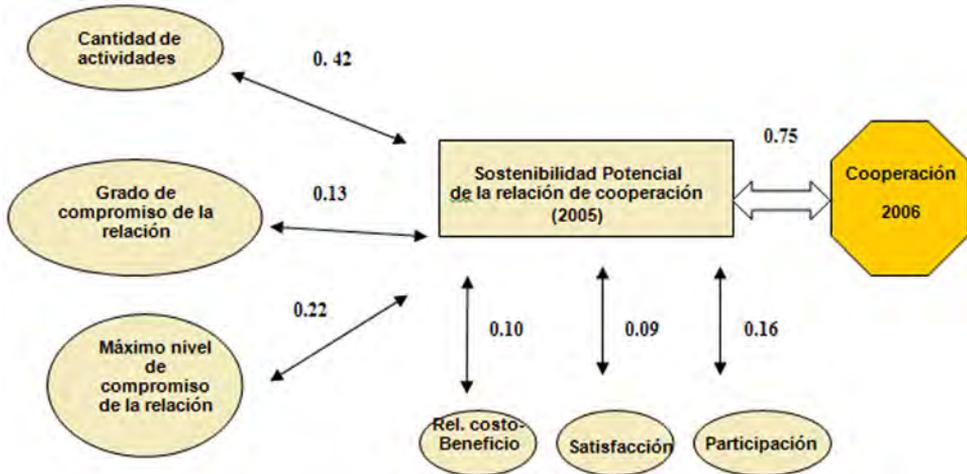
Tabla 10.15

Nivel de compromiso promedio de actividades conjuntas y predisposición a cooperar en el futuro (Año 2005)

Nivel de compromiso promedio	% de relaciones planificadas	% de relaciones a profundizar	% de relaciones hipotéticas
Muy alto	28%	13%	24%
Alto	25%	24%	21%
Medio	13%	10%	14%
Bajo	3%	6%	10%
Muy bajo	0%	0%	0%

A modo de resumen de lo dicho, elaborando un indicador global sobre la sostenibilidad de las relaciones de cooperación que adiciona los distintos aspectos pragmáticos y actitudinales, se observan en la figura los valores de correlación entre las principales dimensiones mencionadas. Como puede observarse, la cantidad de actividades conjuntas y el máximo nivel compromiso al que se ha llegado en las actividades son los mejores indicadores de una potencial sostenibilidad de los vínculos de cooperación. Entre las restantes características, se destaca la participación que -como puede verse- es más relevante que el nivel de satisfacción o la percepción de una mejor relación costo-beneficio.

Figura 10.11
Antecedentes y Sostenibilidad potencial de las relaciones de cooperación



* Correlaciones según índice de Pearson (QAP)

Sobre el carácter predictor de esta variable construida de este modo, ha podido corroborarse en el año posterior a estos datos que en un 75% de los casos donde existía planificación o disposición a cooperar, existió efectivamente acción conjunta al año siguiente. Esta cifra es aún mayor (87%) si existían simultáneamente planificación, predisposición a cooperar y voluntad de profundizar el compromiso de su relación.¹⁶⁰

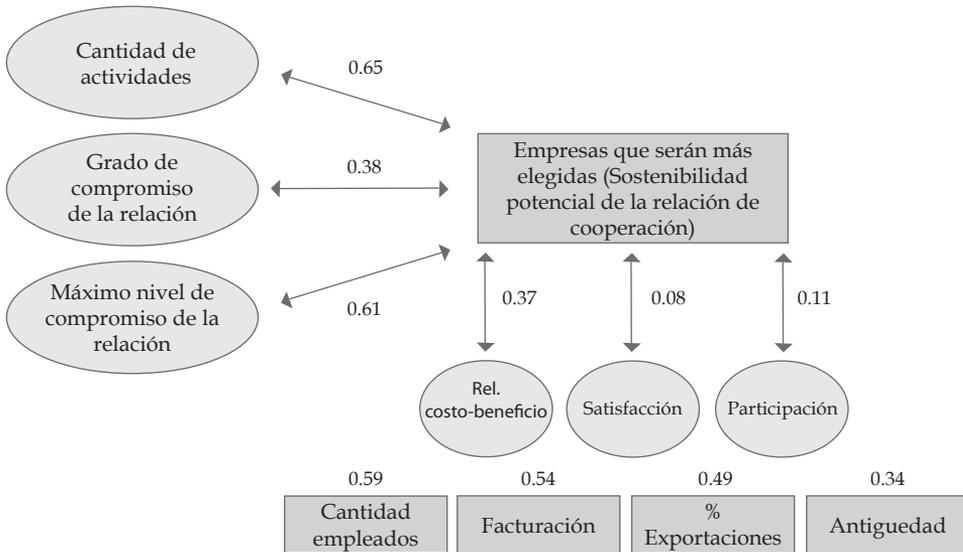
Tomando como unidad a las empresas en lugar de las relaciones, los datos del estudio permiten afirmar que en general existen correlaciones significativas que hacen más probable predecir quienes serán las empresas más escogidas para cooperar que cuáles serán las que tendrán mayores relaciones y de mayor intensidad. Por ejemplo, como puede observarse en la Figura 10.12, la cantidad de actividades realizadas por una empresa es un indicador importante de que será tomada en cuenta para cooperar en el futuro. Del mismo modo, si han sido escogidas en relaciones que han exigido un mayor compromiso en sus pares.

Respecto de los resultados de las actividades, sólo hay relación significativa con la relación costo-beneficio percibida por los empresarios, lo que querría decir que las firmas escogen a sus pares en el futuro más por este resultado de las actividades que por otras condiciones. Por último, si observamos otras variables características de las empresas,

¹⁶⁰ Esto podría deberse además al hecho de que este sector ha tenido un alto nivel de planificación estratégica respecto a otros apoyados por el Programa.

observamos que estas empresas escogidas son también las de mayor tamaño, las que más exportan y las más antiguas. Vale la pena mencionar que en el caso de las exportaciones, es el único caso en el cual la correlación no sólo tiene que ver con la cantidad de relaciones sino con el promedio de su intensidad, lo que quiere decir que se trata de una variable con una mayor vinculación con el modelo de análisis general.

Figura 10.12
Antecedentes y empresas con potencial de continuar cooperando



* Índices de correlación Rho de Spearman

Además de los factores críticos mencionados, existen algunas dimensiones relevantes para comprender la cooperación pero que, sin dejar de ser importantes, por distintos motivos no poseen tanta fuerza explicativa como podría esperarse de ellas:

f) *La participación en el Programa*: como ya se ha mencionado más arriba, el Programa ha influido en la cantidad de actividades realizadas por las empresas del sector y –como se acaba de observar– esta dimensión es una de las más importantes para predecir la continuidad de una relación. No obstante, nuevamente es preciso prevenir que no es posible distinguir hasta qué punto esto no se debe a un proceso de autoselección de las empresas, al no contarse con una línea de base.

g) *La pertenencia a alguna de las asociaciones empresarias*: las diferencias sólo son claras para el caso de las firmas que pertenecen a ambas asociaciones y que en promedio son quienes tienen mayores valores de centralidad en las redes futuras.

h) *La pertenencia a comisiones directivas de las asociaciones*: esta variable tiene cierta rele-

vancia, sobre todo si se observa que las empresas que ocupan un lugar privilegiado en las estructuras institucionales son también más escogidas. Por otro lado, no deja de tener cierta lógica que las empresas tengan predisposición a cooperar con los empresarios elegidos por sus pares para conducir las organizaciones gremiales.

Además de los aspectos mencionados, pueden analizarse otros aspectos que tienen relación con la sustentabilidad de las acciones del Programa, pero en este caso que pueden ser considerados factores de riesgo. Entre estos pueden destacarse:

- *El nivel de conflictividad:*¹⁶¹ del conjunto de la red construida se deriva una densidad de 0,1 con un 34% de las firmas que mencionaron algún tipo de conflicto (cada una no cooperaría con un promedio de 1,38 firmas lo que representa el 7% del conjunto de empresas que conoce). Cabe mencionar que en el año 2006, estos valores aumentan ya que entre las mismas empresas el nivel de conflicto se eleva a una densidad de 0,34, lo que confirma las consecuencias de una experiencia negativa para las empresas del sector software (sobre todo en el caso de las empresas que pertenecen a ambas asociaciones).
- El grado de fortaleza institucional: como se ha observado en este estudio, la pertenencia a una u otra asociación empresarial aparece como determinante en muchas de las variables centrales relacionadas con el capital social y con la realización de actividades de cooperación. Por este motivo, otro elemento a tener en cuenta para prever la sostenibilidad se relaciona con los aportes de un Programa a los cambios en estas instituciones. Ya se ha observado en el primer apartado de este capítulo que del año 2005 al 2006 se ha dado un crecimiento en el número de empresas asociadas a las dos organizaciones, sobre todo a la CIIEECA (42%) incluyendo un flujo de empresas del CCT que se afilian. Este dato, sumado al mencionado aumento de relaciones entre las empresas de ambas asociaciones así como el aumento de actividades y su grado de compromiso lleva a observar que en este proceso ambas organizaciones se habrían fortalecido, aunque esto se habría dado especialmente en el caso de la CIIEECA.
- *El grado de centralización:* otro elemento relevante a observar es la evolución en el grado de centralización de las redes. La hipótesis es que cuanto más dependiente es la red a un grupo de empresas, más riesgo corre la sostenibilidad de esas redes en el futuro. A modo de ejemplo, si se toman las redes de cooperación planificadas, la centralidad de grado (que depende de la cantidad de relaciones por empresa) tiene un cambio notorio entre las empresas del CCT, que reduce su centralización a más de la mitad de un año al otro (Tabla 10.16). En cambio, en el caso de la CIIEECA y de la red total los valores se mantienen (si se toman las mismas empresas que en 2005) o aumentan, probablemente debido a la incorporación de mayor cantidad de empresas bajo el liderazgo del segmento de firmas que constituye el núcleo de la sub-red ya descripta. Finalmente merece mencionarse la reducción de la centralidad

161 En este caso no se solicitaron nombres específicos a las empresas pero sí que señalaran la cantidad de firmas con las que se tenía certeza de que no cooperarían en el futuro por haber tenido algún tipo de conflicto previo.

de intermediación,¹⁶² debida fundamentalmente a que se han integrado mejor las dos redes y algunas empresas que pertenecían a ambas asociaciones perdieron su lugar prominente.

Tabla 10.16
Centralidad de grado. Red planificada (Años 2005 y 2006)

	RED TOTAL	CCT	CIIECCA
Centralidad de grado red planificada 2005 (entrada-salida)	30%-17%	79%-39%	32%-18%
Centralidad grado- 2006 (mismas empresas 2005) (entrada-salida)	27%-18%		
Centralidad grado- 2006 (con nuevas empresas) (entrada-salida)	30%-19%	30%-13%	46%-22%
Centralidad intermediación 2005	22%		
Centralidad intermediación 2005	15%		

En resumen, para conocer en qué medida las intervenciones del Programa han contribuido a la sostenibilidad de las relaciones de cooperación entre las empresas se indagó sobre una dimensión pragmática (el mantenimiento de la cantidad y calidad de los vínculos entre las empresas) y otra actitudinal (la predisposición a cooperar en el futuro). Un primer análisis revela que en general las relaciones planificadas (dimensión pragmática) coinciden en un 31% con las relaciones de carácter hipotético (dimensión actitudinal) y un 44% con aquellas relaciones en las que se estaría dispuesto a profundizar la cooperación. Ello indicaría que existe un margen importante para continuar aumentando la cooperación, tanto en profundidad como en cantidad de nuevas empresas. Entre los indicadores de sostenibilidad se pueden mencionar que la cooperación futura aumenta cuanto mayor es la cantidad de actividades conjuntas previas y el nivel de compromiso al que ha llegado la relación en alguna actividad. También se incrementa cuando ha sido mayor el nivel de participación, satisfacción y relación costo-beneficio en las actividades.

162 Esta medida analiza la centralidad de los nodos en función de su capacidad para intermediar entre los restantes. Esta posición se mensura a partir de la distancia geodésica a la que se encuentra un nodo de otros pares de nodos y -como en el caso de la "centralidad de grado"- puede medirse a nivel de cada nodo o de la red total.

El estudio muestra además un fortalecimiento de ambas asociaciones empresarias. Entre los factores de riesgo de dicha sostenibilidad se puede mencionar el mayor nivel de competencia (que favorece la aparición de comportamientos individualistas) que se observa particularmente en el CCT; el grado de centralización de las redes que aumenta en la CIIECCA en el segundo año; el nivel de conflictividad que aumenta levemente el segundo año a partir de algunas experiencias negativas en el CCT. En cuanto al rol que ha tenido el Programa en esta dimensión de análisis, las empresas participantes revelan mejores indicadores de cooperación en el futuro.

Síntesis y reflexiones finales

Siguiendo el esquema lógico propuesto en el capítulo y vinculándolo con algunas de las principales dimensiones de evaluación de programas de desarrollo, es posible enunciar las siguientes conclusiones y reflexiones finales:

a) Sobre la “cobertura” o extensión de las relaciones entre las empresas:

La Tabla 10.17 permite observar de manera sintética algunos de los primeros indicadores analizados en este estudio. Dado que este tipo de indicadores pueden ser utilizados para realizar análisis comparados de distintas redes, además de los valores para la red completa se detallan las dos “subredes” de empresas del CCT y la CIIECCA.

De este primer análisis pueden observarse:

- Los mayores valores promedio de las 4 empresas que pertenecen al CCT y a la CIIECCA. Esto es apenas una muestra del fenómeno ratificado en varios aspectos del estudio: el rol gravitante de la pertenencia a las asociaciones empresarias.
- En promedio las empresas conocen 21 empresas (un 30% del total analizado) de las cuales un 10% son consideradas competidoras. Sobre esta base de conocimiento, las firmas se comunicaron en el último año con un 38% de sus pares, aunque sólo en un 10% de esos casos esa comunicación implicó información considerada sensible. A su tiempo, con un promedio de una actividad conjunta por empresa, se ha cooperado de manera directa con 20% de las firmas conocidas, y de forma indirecta con un número de empresas cercano al de las firmas conocidas lo que implica como hecho paradójico que en promedio se ha cooperado con el doble de las empresas que con las que se ha comunicado. De las 5 empresas en promedio con las que se cooperó de modo directo,¹⁶³ en el futuro se estaría dispuesto a cooperar o se ha planificado efectivamente cooperar con 4 empresas y profundizar los vínculos con 3 al tiempo que no se estaría dispuesto a cooperar en promedio con 2 empresas.

163 Estas 5 empresas con las que en promedio cooperan estas firmas, recuerdan a la “five key” de Johansson (2002), quien señalaba que este era el número de relaciones claves de un emprendedor para iniciar su empresa.

Tabla 10.17
Indicadores generales de cobertura
Relaciones y densidades promedio según sub-red (2005)

	CCT	CIIECCA	Ambas	Total
Cuántas empresas conoce	20 (0.63)	22 (0.44)	29 (1.00)	21 (0.36)
Con cuántas empresas se comunicó	7 (0.22)	8 (0.18)	12 (0.67)	8 (0.12)
Con cuántas empresas comunicó información confidencial	3 (0.11)	2 (0.04)	6 (0.25)	2 (0.04)
Con cuántas empresas cooperó de manera directa	4 (0.15)	5 (0.12)	10 (0.58)	5 (0.08)
Con cuántas empresas cooperó de manera indirecta	15 (0.40)	12 (0.28)	22 (0.42)	12 (0.31)
Cuántas actividades conjuntas realizó	1.2	0.6	5.3	1
Con cuántas empresas existió competencia	3 (0.11)	0.3 (0.01)	2.25 (0.15)	1.28 (0.02)
Con cuántas empresas planifica cooperar	4 (0.14)	3 (0.06)	11 (0.67)	4 (0.06)
Con cuántas empresas estaría dispuesto a cooperar	3 (0.12)	3 (0.10)	9 (0.75)	4 (0.07)
Con cuántas empresas no cooperaría por existir conflictos	2 (0.08)	1 (0.02)	0.3 (0.03)	1 (0.01)
Con cuántas empresas profundizaría su cooperación	3 (0.11)	3 (0.06)	11 (0.83)	3 (0.05)
A cuántas empresas considera competidoras	5 (0.17)	1 (0.02)	3 (0.17)	2 (0.04)

- Se puede decir que según los datos de esta tabla, en general las diferencias entre ambas sub-redes no parecen relevantes, con excepción de dos aspectos: que en promedio las empresas del CCT realizaron el doble de actividades conjuntas, pero con mayor cooperación indirecta y que los mayores niveles de competencia y cooperación se dieron entre las empresas del CCT. En este año analizado existe un “clique” de gran densidad entre las empresas del CCT (empresas asociadas en un consorcio) que se destaca especialmente y eleva los valores de esta subred.
- Si en lugar de observar los valores absolutos en términos de cantidad de relaciones analizáramos las densidades de las redes, la evidente inferioridad numérica de la subred de empresas afiliadas al CCT (es un 54% de la de CIIECCA) tiene como correlato una mayor densidad. No obstante, como hemos observado en el capítulo,

también existe entre las empresas de la CIIECA un “clique” de gran densidad. Se observa además, que el subgrupo de empresas que pertenecen a ambos constituyen un núcleo aún más denso que los mencionados.

Estos valores, sumados a los análisis detallados precedentemente, demuestran que existe una relación significativa entre el grado de conocimiento, comunicación y la cantidad promedio de actividades realizadas. Puesto que además todos estos indicadores tienen valores inferiores para las empresas no participantes del Programa (situación que no es similar si se analizara el compromiso promedio de las actividades conjuntas), una primera conclusión sobre el rol del Programa es que éste habría influido sobre todo en la cantidad de actividades realizadas (4 en promedio) más que en el grado de compromiso de las mismas: las empresas no participantes se comprometen pero en menos ocasiones. Es verdad que al no contarse con una línea de base no es posible decir con certeza en qué medida este fenómeno se ha dado por influencia del Programa o por un proceso de autoselección, sin embargo, podría corroborarse con los datos observados sobre la planificación de actividades conjuntas para el año 2007 (en que ya no operaría el Programa) notando como éstos se reducen a la mitad de lo planificado el año anterior.

b) Sobre el alcance o profundidad del capital social relacional:

Tabla 10.18
Indicadores generales de alcance y profundidad (2005 y 2006)

	CCT	CIIECA
Proporción de socios participantes del Programa	65%	72%
Cantidad de actividades realizadas por empresas de la sub-red (primer año)	9	4
Evolución de cantidad de actividades realizadas por empresas de la subred (%)	-55%	+40 %
Promedio de compromiso de actividades por empresa (0 a 3)	0.92	0.90
Proporción de actividades de compromiso medio-alto (primer año)	22%	20%
Proporción de actividades de compromiso medio-alto (segundo año)	25%	29%
Participación de micro y pequeñas empresas en la red (según cantidad de empleados)	47%	77%
Proporción de relaciones de las Micro y Pequeñas empresas (según cantidad de empleados)	63%	44%
Proporción de relaciones asimétricas (red confidencial)	60%	58%

- Buena parte de los indicadores analizados llevan a pensar que en 2005 este sector se halla organizado como una red (con dos sub-redes) de aglomeración (lazos débiles mayoritarios) en camino (especialmente en el caso del CCT) hacia redes confederadas (lazos fuertes y con relaciones de cooptencia). Como sugieren estudios ya citados (Casanueva Rocha, 2003), en este tipo de redes la participación activa en las redes de cooperación está determinada por la pertenencia a asociaciones empresariales y las empresas que tienen el liderazgo coinciden en gran medida con aquellas que pertenecen a las comisiones directivas de dichas entidades. Este aspecto se refuerza al observar el posicionamiento y los resultados obtenidos por aquellas empresas que pertenecen a ambas asociaciones.
- En cuanto al alcance en relación al tamaño de las empresas (en este caso en función de la cantidad de empleados), se observa una diferencia importante entre ambas sub-redes, ya que las micro y pequeñas empresas representan sólo un 47% en la red del CCT, pero acumulan el 63% del total de relaciones, mientras que en la CIIECCA se da un fenómeno inverso.¹⁶⁴ Esta situación probablemente se deba a las particularidades propias de las empresas de cada sub-red, dado que en el CCT la red es más pequeña pero más homogénea en relación con el tamaño de las empresas.
- En lo relacionado con el nivel de compromiso de las empresas en las actividades, se observa que las empresas que tienen más relaciones de comunicación y cooperación, también son aquellas que efectúan acciones a las que perciben con mayor grado de compromiso. Como se ha observado en este estudio, en el primer año relevado las empresas del CCT son las que han realizado o participado en promedio de mayor cantidad de actividades, aunque algunas de ellas son consideradas por los propios empresarios de un bajo nivel de compromiso. No obstante, en el año siguiente baja esta cantidad de actividades sensiblemente en el CCT mientras que en cambio las empresas de la CIIECCA aumentan la cantidad de actividades y el nivel de compromiso de las mismas, lo que marca una diferencia de tendencia en la evolución de las relaciones entre ambas subredes.

c) Sobre la eficacia del Programa y la eficiencia colectiva:

- Desde el punto del vista del “capital social estructural”, las empresas que más han aprovechado su posición son las empresas que por su pertenencia a ambas asociaciones empresarias han podido aprovechar las oportunidades existentes en ambas subredes. Esto no sólo se evidencia en el primer año analizado, por los resultados obtenidos por las 4 empresas que están en esta situación sino también por el flujo de empresas del CCT que en el segundo año se asocian a la CIIECCA para aprovechar el capital social estructural de ambas subredes.

164 Cabe aclarar que se ha utilizado la clasificación por cantidad de empleados dado que si se tomara la clasificación según facturación, todas las empresas de la CIIECCA y más del 90% de las del CCT encuestadas pertenecen a estos segmentos y en general se mantienen las proporciones mencionadas, pero entre micro y pequeñas empresas.

Tabla 10.19
Indicadores generales de eficacia (2005)

	CCT	CIIECCA
Percepción de la relación costo-beneficio promedio (0 a 5)	2,51	2,13
Proporción de empresas cuya facturación mejoró por el Programa	10%	21%
Aumento promedio de facturación en el último año	66%	58%
Aumento promedio de facturación atribuido al Programa	7%	12%

- Desde el punto de vista del “capital social individual”, el estudio revela que la mejora en el porcentaje de facturación de las empresas se relaciona directamente con la posición prominente (por su centralidad de grado) de las empresas en las distintas redes analizadas. Esto significa que no se benefician todas las empresas que poseen más relaciones ni tampoco las de mayor tamaño, sino aquellas que tienen mayor poder y liderazgo. Entre las características de estas empresas que son escogidas por las restantes, se destaca su “capital comercial” (son las que tienen un posicionamiento superior en el mercado y mayor volumen de exportaciones), y su participación en actividades en las que las empresas han estado más satisfechas en promedio y han tenido mayor compromiso. Su posición de poder se ratifica por el hecho de que estas empresas son las que consideran que más participación han tenido en las decisiones de las actividades. En otras palabras el “capital social” y el “poder” particularmente relacionado con la posición en la estructura relacional han sido de aquellas variables más relacionadas con los resultados económicos de las firmas.
- Si bien el tamaño de las empresas no garantiza automáticamente mejores resultados, esto no significa que el tamaño de las empresas no guarde relación con esta dimensión. El estudio permitiría señalar que existe una suerte de tamaño “óptimo” en el cual los resultados son mayores. Eso significaría que a medida que aumenta el tamaño de la empresa, son mejores los resultados, hasta que se llega a un tamaño en el cual las empresas parecen no requerir ni obtener resultados significativos de la cooperación. Como ejemplos de esto se han analizado en este capítulo distintas redes de intercambio detectando un segmento de empresas medianas que tiene mayor cantidad de relaciones, son escogidas por las empresas de menor y mayor tamaño y tienen una posición de poder superior. Esto último se comprueba por el hecho de que este segmento es también el que tiene mayor proporción de relaciones recíprocas en comparación por ejemplo con las microempresas (según se deduce por ejemplo del análisis de la red de comunicación de información confidencial).

d) Sobre la sostenibilidad del capital social:

En primer lugar, para analizar este fenómeno se han propuesto tres redes que distinguen la existencia de planes de cooperación y las actitudes positivas hacia la cooperación futura. La comparación de las redes en ambos años de estudio confirman el carácter predictor

de estas redes ya que se ha corroborado que en el 86% de los casos hubo relaciones de cooperación de acuerdo a lo planificado, en tanto que se cooperó en un 71% de las relaciones en las que existía una actitud positiva hacia la cooperación y en un 77% de las relaciones que se esperaba profundizar (en los casos donde coincidían los tres factores, se dio una coincidencia del 87%).

Tabla 10.20
Indicadores generales de sostenibilidad (2005 y 2006)

	CCT	CIIECCA
Cantidad de empresas asociadas (primer año)	37	55
Evolución de cantidad de asociados (segundo año)	+14%	+42%
Promedio de satisfacción con actividades (0 a 5)	3,04	2.90
Promedio de participación en actividades (0 a 5)	2.95	2.55
Cantidad promedio de empresas con las que no se cooperaría por conflictos (primer año)	2.10	1.2
Cantidad promedio de empresas con las que no se cooperaría por conflictos (segundo año)	2.46	1.2
Densidad de red de cooperación planificada (primer año)	0.14	0.06
Evolución de densidad de red de cooperación planificada (segundo año)	-70%	0%
Centralidad de grado red planificada 2005 (entrada-salida)	79%-39%	32%-18%
Centralidad de grado red planificada 2006 (entrada-salida) con nuevas empresas	30%-13%	46%-22%
Nivel promedio de percepción sobre la existencia de socios alternativos (0 a 4)	2.63	2.68

Sobre la relación entre lo decisional (planificado) y lo actitudinal (la predisposición a cooperar) se ha observado que las relaciones planificadas coinciden en un 44% con las relaciones de carácter hipotético en las que se desearía profundizar y en un 31% con aquellas relaciones en las que se estaría dispuesto a cooperar. Si se tiene en cuenta que la red de “predisposición hacia la cooperación” es mayor que las restantes, puede decirse que en este sector existe un margen importante para continuar aumentando la cooperación, tanto en profundidad como en cantidad de nuevas empresas. Por otro lado este dato podría ser otro indicador de la magnitud de la cooperación indirecta ya que quiere decir que numerosas empresas planifican cooperar con otras con las que quizás no tienen siquiera una predisposición manifiesta a cooperar.

Hemos señalado en el estudio también diferentes formas de analizar qué factores aparecen como indicadores de la sostenibilidad y otros que podrían implicar factores de riesgo para una trama asociativa promovida por un Programa.

Entre los indicadores de sostenibilidad se pueden mencionar:

- La existencia de antecedentes de cooperación: si bien la existencia de actividades (y por tanto su apoyo y promoción) es clave para asegurar la mayor cooperación en el futuro, la mera existencia de un antecedente no es garantía de que esto suceda. El estudio muestra en este caso que en promedio se planifica cooperar con un 43% de las empresas con las que ha existido cooperación directa (si tenemos en cuenta también la cooperación indirecta la cifra baja al 13%) y a profundizar su relación con 11% y 28%. En cambio, son mejores predictores de la cooperación en el futuro la cantidad de actividades conjuntas y en menor medida el nivel de compromiso entendido como el nivel máximo de compromiso al que ha llegado la relación en alguna actividad.
- Entre las características de las actividades que parecen claves para asegurar la sustentabilidad, además del compromiso, se destaca el nivel de participación (incluso más que el nivel de compromiso) lo que significa que las empresas valoran particularmente este aspecto a la hora de decidir continuar cooperando. No obstante también existen relaciones positivas respecto a los resultados de las actividades, particularmente el grado de satisfacción y la mejor relación costo-beneficio.
- El fortalecimiento institucional: Como se ha observado en el estudio, la pertenencia a las asociaciones empresarias ha sido clave en estas redes. Un programa de duración acotada, que pretenda la sustentabilidad de sus efectos en el capital social, debe cooperar con el fortalecimiento de las instituciones, sobre todo si estas coinciden con sus propósitos. Como ya se ha mencionado, el estudio muestra un fortalecimiento de ambas instituciones, pero especialmente en una de ellas (la CIIIECCA) cuyo crecimiento en socios fue del 42% (incluyendo en esa cifra el flujo de empresas del CCT que se afiliaron en el segundo año del estudio) y que además aumentó la cantidad de actividades conjuntas y su grado de compromiso.

Entre los indicadores de potenciales factores de riesgo se pueden mencionar:

- Un primer factor de riesgo es sin dudas el mayor nivel de competencia que favorece la aparición de comportamientos individualistas en empresas con mayor volumen de capital y poder. En este caso, se evidencia a partir de la evolución de las densidades de las diferentes redes, que la CIIIECCA mantiene su densidad interna, y aumenta a su tiempo la densidad de lazos con empresas del CCT, mientras que las empresas de esta última organización bajan su densidad interna. La causa de esta baja se relaciona particularmente con un hecho ocurrido en el marco de esta sub-red que puede incluirse en este tipo de actitudes.
- Un segundo factor de riesgo y que puede mensurarse es el grado de centralización de las redes. Si se presupone que la red es más vulnerable cuanto más dependiente sea de unas pocas empresas se observa que el cambio más notorio se da entre las

empresas del CCT, con una muy alta centralización en el primer año y que -a causa del conflicto mencionado- reducen su grado de concentración a menos de la mitad al año siguiente. En cambio, en el caso de la CIIECCA y de la red total los valores se mantienen en niveles moderados (si se toman las mismas empresas que en 2005) o aumentan levemente (si se incluyen las nuevas empresas), probablemente debido a la incorporación de mayor cantidad de empresas bajo el liderazgo del núcleo de firmas ya descrito anteriormente. Algo similar puede decirse respecto a la reducción de la “centralidad de intermediación” que desciende del 22% al 15%, debido fundamentalmente a que se han integrado mejor las dos redes y a que algunas empresas que pertenecían a ambas asociaciones perdieron su lugar prominente.

- Un tercer factor es el nivel de conflictividad. Del conjunto de la red construida se deriva una densidad de 0,1 con un 34% de las firmas que mencionaron algún tipo de conflicto (cada una no cooperaría con un promedio de 1,38 firmas lo que representa el 7% del conjunto de empresas que conoce). En el año 2006, estos valores aumentan ya que entre las mismas empresas el nivel de conflicto se eleva a una densidad de 0,34, (confirmando las consecuencias de una experiencia negativa para las empresas del sector software), sobre todo en el caso de las empresas que pertenecen a ambas asociaciones. Esta variable es relevante para evaluar la situación de la red. En este caso, como se trata de un sector relativamente joven y en expansión, no es extraño que los valores sean relativamente bajos.
- El último factor a tener en cuenta, que se esboza a modo de hipótesis tiene que ver con el tamaño de la red y con la percepción por parte de los agentes de que existen potenciales socios alternativos. El supuesto es que es más difícil que una trama de relaciones se recupere de una situación de conflicto cuanto mayor sea la percepción de las empresas de que no existe la posibilidad de desarrollar relaciones alternativas. En este caso, la respuesta promedio de las empresas ha sido que “es posible reemplazar a algunas de las empresas” en cada una de las actividades realizadas. Probablemente esta percepción dependa también de otros factores como el nivel de conocimiento entre las empresas y la tipología de los vínculos que caracterizan a las relaciones en un sector. Al respecto, autores como Castells (1996) señalan que las nuevas empresas basadas en el “espíritu del informacionalismo” aprenden a vivir en una cultura de lo efímero, donde se construyen y se destruyen alianzas con cada decisión estratégica con la misma velocidad y fugacidad de las redes virtuales. Si bien las empresas estudiadas no parecen ajustarse totalmente a esta descripción, probablemente sean las empresas del CCT las que más respondan a este modelo.

En cuanto a cuál es el rol que ha tenido el Programa en esta dimensión de análisis, las empresas participantes revelan mejores indicadores de cooperación en el futuro, y -como ya se ha visto- las relaciones que se conservan son aquellas en las que hay mayores actividades conjuntas. Como se mencionó para el caso de la cooperación, al no contarse con datos de una línea de base y con información más completa sobre las empresas no participantes en el segundo año, no es posible comprobarlo con total exactitud pero en cambio puede observarse que un tercio de las relaciones que se conservarían al finalizar el Programa son empresas que cooperaron en ambos años.

Corolarios metodológicos

Como se mencionó al principio de este capítulo, uno de los objetivos de este estudio realizado en el marco del PIP fue complementar los datos proporcionados por el Sistema Común de Monitoreo. Como se ha visto, los indicadores y variables presentados permiten que a nivel de la “red social” total, sea posible desagregar aquellos indicadores globales para poder comprender en qué nivel del proceso asociativo se hallan las empresas. A partir de los distintos análisis es posible por ejemplo detectar los niveles de conocimiento, de comunicación, de acción colectiva, de existencia de conflictos u otros aspectos que afectan la sustentabilidad de las redes. En segundo lugar, en el nivel de las “redes individuales” (ego networks) la metodología utilizada permite observar cabalmente cómo son las relaciones y posiciones de cada una de las empresas, así como la existencia de subgrupos o empresas aisladas. De este modo, lo que en estudios habituales se reduce a variables generales y poco específicas como el concepto mismo de “confianza” puede ser desagregado así en diversas dimensiones, permitiendo realizar un mejor diagnóstico y mejorar la gestión de la red. Incluso esta información puede ser utilizada para realizar acciones de asistencia técnica basadas en la “administración de las redes” (network management), una competencia que ha podido ser estudiada y desarrollada a partir de la posibilidad de este tipo de análisis.

Estos indicadores pueden ser utilizados como parte de una “línea de base” y monitorearse a lo largo de la vida del Programa, hasta su evaluación final para conocer cómo ha evolucionado la trama asociativa. Si se ha mejorado o empeorado por ejemplo el “nivel de conflicto” o el “nivel de compromiso” de las actividades. Además de relevar estos datos mediante encuestas, algunos de estos datos pueden ser monitoreados durante la ejecución, incorporando algunas preguntas escogidas a los formularios de ingreso de empresas, al inicio de actividades o al informe final de actividad.

Los indicadores generados pueden compararse además con otros encadenamientos, del mismo sector o de otros, lo que permitirá observar las diferencias de su estructura social y acumular evidencias sobre los valores y niveles de relación empíricamente alcanzados. La relativa novedad de este tipo de aplicaciones del ARS a las redes empresariales no permite la acumulación de experiencias comparadas que permitan saber cuáles son niveles habituales de conocimiento, comunicación o cooperación entre las empresas. ¿Es posible y deseable que todas las empresas cooperen con todas sus pares? Probablemente no, pero la comprensión del estado de situación permite –como en el caso actual- dimensionar hasta qué punto existe margen para la gestión, a fin de aumentar el inter-conocimiento, la comunicación y la cooperación. Este dato, sumado a que se conoce exactamente cuál es el nivel en el que se halla cada empresa permite realizar acciones focalizadas para generar una mayor sinergia colectiva. Este tipo de intervenciones no asegura automáticamente que se logren resultados exitosos, pero como se señaló al comienzo, aumentar los niveles de conocimiento y comunicación en una red es una condición necesaria –aunque no suficiente- para aumentar también la cooperación entre las empresas que la integran.

Los indicadores de la red social y de las redes individuales, pueden ser correlacionados con indicadores de resultados económicos, que permitan analizar la “funcionalidad” de las redes de conocimiento, comunicación o acción colectiva. Esta tarea permitirá conocer de manera más cabal de qué modo por ejemplo la cantidad o grado de relaciones está vinculada con los resultados a nivel de su eficiencia económica.

Por otro lado, la aplicación del módulo adicional, ha permitido encender una “luz de precaución” sobre algunos datos que se relevan desde los PIP. La brecha entre las percepciones de los empresarios y los registros del Programa a nivel de la cooperación, permite señalar la importancia de repensar la forma en que se relevan e interpretan los datos internos.

Estas potencialidades no niegan las limitaciones internas de la metodología y los indicadores, derivadas de las fuentes de datos (en buena medida percepciones de los empresarios), de las limitaciones muestrales (no todas las empresas, sobre todo no participantes del Programa, pudieron ser encuestadas), de los límites del ARS (una metodología que aún está en desarrollo) y del propio enfoque limitado (que sólo tiene en cuenta las relaciones “horizontales” entre las empresas del sector, sin tener en cuenta otras organizaciones y vinculaciones). No obstante, estas mediciones constituyen el primer paso de un proceso destinado a entender cómo las estructuras sociales pueden promover o impedir el buen desempeño económico de las firmas que trabajan de manera conjunta. Este es un punto de convergencia entre la mirada sociológica de las relaciones y los resultados económicos del Programa. La economía neoclásica reconoce que la acción económica se encuentra sumergida en procesos sociales que facilitan o impiden su desarrollo, pero de manera frecuente éstos quedan vagamente definidos, por lo que pierden fuerza explicativa. La definición operativa de las relaciones inter-empresariales en las dimensiones reticulares aquí propuestas permitirán explorar cómo estas estructuras (reconocimiento de las firmas, frecuencia de comunicación, obtención de recursos de manera conjunta, compartir información y oportunidades) impulsan el crecimiento de las firmas.

En resumen, el estudio realizado ha permitido construir más de 30 indicadores que permiten obtener un conocimiento completo de la estructura de relaciones de una red en un determinado momento del tiempo y realizar comparaciones entre diferentes estadios temporales de la misma o con otras redes. Estos indicadores se pueden agrupar en cuatro de las dimensiones habitualmente utilizadas para la evaluación de programas de desarrollo: la cobertura, el alcance, la eficacia y la sostenibilidad. Si bien, como toda metodología, la utilizada aquí tiene limitaciones (propias del método o del modo en que aquí ha sido aplicado), es posible afirmar que todos o algunos de los indicadores construidos pueden constituir parte de una “línea de base” del monitoreo o de la evaluación de programas que tengan entre sus objetivos el fomento del capital social inter-organizacional.

COMENTARIO FINAL

Pensamiento divergente y desarrollo territorial

El Programa que se analizó en esta obra se diseñó para contribuir al desarrollo de cadenas, clusters y redes. Las acciones a realizar se centraron en aspectos tecnológicos y de mercado y estuvieron destinadas a sectores seleccionados por su relevancia económica y por la existencia de una densidad mínima de capital social. Se trabajó con idéntica metodología sobre sectores de gran heterogeneidad. Esa metodología demostró ser, en todos los casos, una buena opción (lo que no obsta para que acciones similares se ejecutaran de diferente manera) y arrojó, según los sectores y contextos, resultados de magnitud y relevancia también diferente.

En algunos de los sectores con los que se trabajó, la carencia de entidades representativas o la debilidad de las instituciones existentes hicieron necesario un mayor esfuerzo en el apoyo a la creación o el fortalecimiento de las mismas. En otros sectores, en cambio, la madurez que habían alcanzado los empresarios y productores les permitía percibir claramente que la mejora de sus negocios tenía reducida viabilidad si no se mejoraba simultáneamente el entorno. En consecuencia, se generó una demanda por acciones de fortalecimiento de activos territoriales.

Podría esperarse, en consecuencia, que la experiencia llevada a cabo sirva de base para extraer aprendizajes que hagan tanto a la mejora competitiva de cadenas y clusters como del propio territorio en que éstas están insertas. Esa expectativa tropieza con la limitación de que la reflexión sobre la experiencia no permite identificar con certeza principios, normas o procedimientos estándar que se puedan intentar aplicar a cualquier contexto sectorial, institucional o territorial. Genera, sin embargo, la expectativa que nuevas experiencias permitan evaluar si los principios de ejecución, que constituyen guías de acción de naturaleza amplia, pueden ser transferidos a otros contextos.

Un intento de esa naturaleza (transferir los principios de ejecución u otros aspectos que se estima pueden ser transferibles) tropezaría, probablemente, con tres restricciones sobre las que se debe alertar: modelos de gestión burocrática de limitada flexibilidad y con fuertes resistencias al cambio, dificultades de los técnicos para incorporar los paradigmas que regulan el accionar de los participantes y dificultades de técnicos y empresarios para reconocer que las acciones de “investigación – acción” deben ser parte integral de la gestión de programas y políticas.

La primera restricción, asociada a la burocracia, está vinculada con diseños de ingeniería social que tienen dos características destacadas: i) implican una división del trabajo metódica y funcional; ii) sustituyen la responsabilidad moral por la responsabilidad técnica. La consecuencia es una distancia práctica y mental entre la orden que emana de una

norma burocrática y el producto final: la actuación de la burocracia se ha convertido en un fin en sí mismo al que sólo se puede juzgar por criterios intrínsecos de conveniencia y éxito (Bauman, 1989).

Esta restricción no está asociada exclusivamente a las burocracias estatales o a la de las grandes organizaciones: lo expuesto vale también para las de las empresas privadas. Es, sin embargo más visible en el caso de las burocracias estatales debido a que las mismas han incrementado su poder y el control del Estado de manera tal que el mismo sirva a sus propios intereses (que se suelen alejar de los correspondientes a los ciudadanos a quienes ellos deben servir). El resultado visible es el exceso en el detalle normativo, la instalación de controles que traban la acción, la ineficacia, la reducida capacidad de reacción, la elevada rigidez estructural, la sujeción a intereses de funcionarios en cuanto al manejo del presupuesto y la limitada capacidad para innovar en los mecanismos de gestión (que responden, en muchos casos, a criterios que son inadecuados para la sociedad de la información). Se generan, en consecuencia, sistemas organizacionales en los que el pensamiento convergente prima y las defensas organizacionales se incrementan generando serios obstáculos para un funcionamiento acorde a realidades locales y para el propio aprendizaje organizacional. Se trata de un fenómeno que parecería estar presente en todos los países y en todo tipo de organismos y entidades y que se vería potenciado en las naciones en desarrollo (en las que el control social sobre el sector público es más reducido). Lo expuesto limita las posibilidades para dar uno de los primeros pasos que requiere el desarrollo local: una descentralización de funciones al ámbito territorial que permita brindar respuestas rápidas a necesidades generadas por la aparición de los hechos emergentes que generan factores tan diferentes como la dinámica de los mercados, los conflictos institucionales o fenómenos naturales. Lo que prima, por el contrario, son demandas de planificación rígida, incrementos del control a distancia y un creciente diseño de detalle de los pasos a dar, cualquiera sea la situación local.

Es interesante señalar que esta restricción no ha podido ser resuelta mediante la transferencia de funciones estatales a empresas privadas, sobre la base de la suposición simplista de que el sector privado constituye siempre un ámbito más eficiente que el público. Avalaría, en primer lugar, esta hipótesis el hecho de que la transferencia registraría tantos casos de éxito como de fracaso (que podrían estar asociados a instancias de control de la administración de bienes públicos por el sector privado que no han funcionado de manera eficaz). En segundo lugar, el hecho de que las burocracias privadas, al igual que las del Estado, proceden acorde a sus intereses individuales (que, si se trata de entidades cuyo capital es aportado por una masa significativa de accionistas, se suelen incluso alejar de los que tienen los tenedores de las acciones).

La segunda restricción está asociada a la diferencia de paradigmas entre los técnicos y los participantes de las actividades de un programa y las consiguientes diferencias entre las formas en que ambas partes decodifican la realidad. Esta diferencia, sobre la que se han realizado reiteradas menciones en el texto, abarca diversas dimensiones y genera, si no se la toma en consideración, múltiples dificultades para el diseño de las acciones y para su concreción. Entre los líderes sectoriales pueden estar quienes no logran abandonar

la concepción sobre la que se basó la política de las instituciones en la etapa de sustitución de importaciones y tecnologías maduras e intentan realizar una captura de fondos del desarrollo local para beneficios limitados a lo sectorial (en una clara demostración de que está inhibida su capacidad para reflexionar sobre los bienes públicos y sobre las condiciones de contexto sobre las que se debe incidir para lograr la competitividad territorial). Estos dirigentes podrían tener también dificultades para identificar el rol decisivo que en un programa como el presentado tienen los facilitadores o coordinadores y, en consecuencia, para reconocer que sus honorarios no se pueden analizar utilizando los “valores de mercado” del sector en el que estos líderes se desempeñan sino el de un mercado diferente en el que se ponen en juego competencias que son diferentes a las que demandan las empresas.

La tercera restricción, reflejo de las anteriores, está vinculada con la dificultad de muchos actores para reconocer las implicancias de una actividad de “investigación – acción” como la que encaran programas como el analizado, que parten de hipótesis sobre los problemas, tienen que aprender a partir de formular las preguntas adecuadas y deben buscar las respuestas en el trabajo de campo (vinculando de esa manera acciones para producir cambios con la generación de conocimiento o, puesto de otra manera, considerando la teoría y la práctica como partes inseparables del proceso de ejecución).

El elemento común de las soluciones que se encontraron frente a dificultades como las descritas ha sido, en el caso del Programa, la utilización del “pensamiento divergente” de los integrantes del equipo de ejecución para identificar soluciones innovadoras para el contexto (buscando diferentes respuestas y explorando alternativas distintas frente a cada dificultad). Esas soluciones innovadoras podrían haber sido el factor más relevante en la generación de los éxitos. Los fracasos habrían sido la consecuencia de no poder encontrar las vías para alejarse de normas inadecuadas para la realidad local.

El hecho de que se puedan exhibir diversos resultados exitosos se podría atribuir, desde esta perspectiva, a que se comenzó a instalar una nueva y diferente forma de hacer en la que los actores participaban en la creación de las prácticas que se establecían, esas prácticas generaban evidencias cuantitativas y cualitativas, y esas evidencias permitían generar un proceso de mejora continua. Esa instalación podría haber significado una modesta contribución a la creación de un entorno en el que, en términos de Chris Argyris, la producción de conocimiento empíricamente comprobable, el mejoramiento de la elección informada y el reforzamiento de la responsabilidad personal, sean algo que vale la pena diseñar y tratar de implementar como parte de la vida cotidiana. Desde esta perspectiva, el aprendizaje más importante que ha dejado el Programa es que el pensamiento divergente es la herramienta más poderosa para avanzar en el desarrollo de un territorio y la falta de libertad para usarlo el enemigo a enfrentar.

Anexo I

Externalidades y economías externas: una distinción sutil¹⁶⁵

Juan Saffe

Existe una externalidad cuando el bienestar de un consumidor o las posibilidades de producción de una firma son afectados directamente por el accionar de otro agente económico. La palabra directamente implica que se excluye cualquier efecto que sea producido por variaciones en los precios (Mas-Colell, Whinston y Green, 1995). Las externalidades serán en la producción o en el consumo según las provoque una firma o un consumidor. Existe una externalidad negativa (positiva) en la producción, cuando la actividad de una firma genera un perjuicio (beneficio) sobre la actividad de otra firma o consumidor. Un ejemplo típico de externalidad positiva en la producción sería el caso de un productor de manzanas, cuyo vecino es apicultor. Si las abejas del vecino producen su miel a partir del polen de las manzanas, el cultivo de manzanas produce un beneficio al apicultor. Una externalidad negativa puede plantearse en el caso de una empresa que lanza sus residuos (sin tratamiento) a un río afectando la actividad de los pescadores aguas abajo. En ambos casos los beneficios o daños se producen con independencia de la voluntad de quien los percibe y de los precios de mercado para el que los genera.

En el caso de las economías externas, éstas pueden surgir como consecuencia de cambios en la producción de un dado sector que afectan las posibilidades de producción o los costos del conjunto de las empresas (Hirshleifer y Glazer, 1994). Estos cambios producen efectos que son externos a cada una de las firmas que los provocan pero que continúan siendo internos para la industria como un todo. Una economía externa negativa puede producirse cuando, al incrementarse la producción de algunas empresas de la industria, los precios de los insumos aumentan como resultado de un incremento en su demanda. La decisión de producción de empresas particulares tiene, en consecuencia, efectos que trascienden los límites de las propias empresas (son externos a la firma), pero que impactan en otras empresas que pertenecen al mismo sector (son internos a la industria). El caso anterior, una diseconomía externa pecuniaria, se distingue de una externalidad en que: i) interviene el sistema de precios; ii) impacta en firmas que pertenecen al mismo sector de actividad que las firmas que lo provocaron.

165 Juan Saffe señaló al equipo del Programa esta sutil diferencia y ha elaborado este anexo.

Anexo II

Cálculo de los beneficios de cada actividad

Juan Saffe

Para la determinación de los beneficios se partió del análisis de los objetivos de la intervención que debía evaluarse. En el marco del Programa, el cumplimiento de tal principio implicaba asumir ciertos compromisos. Ello es consecuencia de que los objetivos del Programa no siempre podían ser ligados directamente a los objetivos declarados o aparentes de las actividades en particular.

Las razones que explican esa dificultad se presentan en el primer apartado este anexo. Los cinco apartados siguientes contienen resúmenes narrativos de la evaluación efectuada para algunas actividades.

Consideraciones generales

El esquema conceptual que constituye el núcleo del diseño del Programa, podría sintetizarse mediante un análisis de los respectivos marcos lógicos. Diversos tipos de acciones conjuntas, contribuyeron a desarrollar la competitividad de los sectores seleccionados. Ese incremento de la competitividad constituye el fin de estos proyectos. Los objetivos particulares, asociados a los componentes de los proyectos suelen ser el fortalecimiento de las relaciones de cooperación entre las empresas y entre éstas y las instituciones, la facilitación del acceso a tecnologías productivas y organizacionales, la facilitación del acceso a mercados y, en algunos casos, la difusión del modelo de cooperación.

El esquema aplicado presupone que, para un grupo de empresas en particular, si se fortalecen las relaciones de cooperación, podrán acceder a servicios, asistencias y tecnologías que no podrían haber alcanzado individualmente. Una vez que han incorporado estas tecnologías productivas y organizacionales, podrán disputar en mejores condiciones nuevos mercados. Si bien se trata de un proceso complejo resulta útil, a los fines de un análisis conceptual, simplificarlo tal como se ilustra gráficamente:



El esquema simplificado indica que algunas actividades tenían una aparente lejanía causal con el fin último del Programa. Esta situación condujo, como se señaló en el capítulo, al diseño de evaluación flexible que contemplase tanto las actividades de causalidad más directa como aquellas en las que la misma fuese indirecta.

Por otra parte, el Programa estaba conducido por la demanda. Esto implicó, en el caso que se analiza, que la decisión de cuáles eran las actividades que se financiarían la tomaban, tal como se señaló en el quinto capítulo, las firmas y productores participantes a través de sus organismos de representación. Si las empresas son las que determinan las actividades que habrían de ser ejecutadas, el suponer que tomarán sus decisiones apoyados exclusivamente sobre una optimización de su inversión (ya que las actividades eran cofinanciadas) podría ser, en algunos casos particulares, ingenuo.¹⁶⁶ Este potencial desvío de los supuestos de la economía neoclásica introduce una razón adicional para reconocer que los objetivos de las actividades serán variados y que esa característica deberá ser recogida por el dispositivo de evaluación que se aplique.

Finalmente debe señalarse que uno de los principales límites al momento de diseñar las evaluaciones lo constituyó la disponibilidad de información. El caso general es que la información disponible no fuera completa o del todo fiable, y que en cada caso particular los datos accesibles fueran diferentes. El dispositivo de evaluación debía tomar en consideración esta circunstancia y ser lo suficientemente flexible para adaptarse ella.

Los tres argumentos reseñados (lejanía causal, actividades con limitada racionalidad y escasez de información) condujeron al diseño de una evaluación que se adaptase a circunstancias muy diversas. Este hecho está ilustrado por los ejemplos que siguen.

Formalización de la tenencia de la tierra en la cadena caprina

Antecedentes

Con el apoyo del Programa de Cadenas Productivas se ejecutaron actividades cuyo fin era la formalización de la tenencia de la tierra de los productores de la cadena caprina. Como se señaló en el séptimo capítulo, los beneficiarios son los propietarios de las unidades productivas situadas en 24 comunidades del norte, noroeste y oeste de la provincia de Córdoba. Los resultados obtenidos son consecuencia del trabajo conjunto de la Agencia Córdoba Ciencia, las organizaciones de productores (APENOC, OCUNC y UCATRAS) y del Programa.

Más del 50% de los montos invertidos en esta cadena se destinaron a la contratación de abogados que asesorasen a los beneficiarios y los representasen en procesos legales. Se contrató además un ingeniero agrimensor para la realización de las mensuras de los campos (requisito imprescindible para iniciar el trámite de formalización de la tenencia de la tierra).

166 Es necesario tener en cuenta que, aunque gran parte de la teoría económica descansa en el supuesto de que las empresas tienen como objetivo maximizar su beneficio privado, ese supuesto es demasiado restrictivo. El comportamiento de las empresas se distancia en muchas ocasiones de la verificación del supuesto de optimización. Aunque parece una digresión, las consecuencias de ese argumento no son neutrales para el diseño o la aplicación de un dispositivo de evaluación.

Impacto

Los cálculos fueron efectuados sobre la base de la revisión de los informes de consultoría. Se realizaron además entrevistas a los autores de los mismos, al coordinador de la cadena y a miembros de las organizaciones de productores. Al cruzar la información se redujo sensiblemente el riesgo de sobre estimación.

Los valores referentes a los aportes que realizó el Programa se obtuvieron a partir de información disponible en la Unidad Coordinadora. Se sumaron las inversiones que efectuaron, en carácter de contraparte local, otras instituciones que cooperan con el sector, el Estado y los propios productores. Coincidente con el criterio conservador referido reiteradamente, no se han incluido erogaciones que no han sido formalmente informadas.

Como se expresó en el capítulo, los impactos relacionados a actividades de este tipo podrían captarse de dos maneras alternativas: i) a través de una estimación del valor actual de la producción futura o, ii) a través del valor de las tierras formalizadas. En esta evaluación se adoptó la primera posición debido a que: i) en el mercado de tierras los precios no siempre guardan una relación estable con el valor presente de los beneficios de la explotación y ii) los productores beneficiarios de la actividad no realizan en general las actividades económicas más rentables, ni tienen acceso a las tecnologías necesarias para maximizar el beneficio de la explotación. De esta manera el impacto se determinó a partir de una estimación de los valores actuales de la producción (en un horizonte de cinco años¹⁶⁷). Coherente con la actitud conservadora que ha imperado en la evaluación de impacto, el mecanismo elegido es el que reporta el menor valor. Se estimó que la superficie que se mantuvo en propiedad de los productores caprinos como resultado de estas actividades, asciende a 11.000 hectáreas. Se supone que se requieren 15 hectáreas por unidad de ganado bovino y 2,5 hectáreas por cabeza caprina. Se obtiene de esta manera la cantidad de cabezas caprinas y bovinas que se pueden mantener en esas tierras por año. Asumiendo, como se ha indicado, una actitud conservadora los valores de venta de los terneros y los cabritos se supusieron de \$200 y \$30, respectivamente. Al multiplicar estos precios por la cantidad de cabezas producidas anualmente se obtiene el valor del impacto de estas actividades para el período de tiempo considerado.

A los fines de obtener el valor actual de los impactos, los flujos futuros se actualizan mediante la fijación de una tasa de descuento del 30% anual. El valor elevado de la tasa considerada se justifica por el hecho de que se trata de productores de subsistencia, para quienes el valor del dinero en el presente es substancialmente más alto que en el futuro. Los resultados obtenidos son: i) valor total de los impactos anuales: \$ 217.067 ii) suma aritmética de los impactos en 5 años: \$ 1.085.333 iii) valor presente de los impactos en 5 años: \$ 528.681. Estos datos se utilizaron de manera consolidada con los de otras actividades y en forma conjunta con los de erogaciones, para determinar las relaciones beneficio/costo y el retorno de la inversión total del programa

167 Este es un supuesto que se utiliza en todas las evaluaciones.

Asistencia técnica en la cadena olivícola

Antecedentes

Con el apoyo del Programa de Cadenas Productivas se ejecutó la actividad de asistencia técnica y capacitación en procesos técnicos olivícolas. Los beneficiarios de las actividades cuyos resultados se detallan aquí eran, al momento del cálculo, unidades productivas agrupadas en APOT y Pichanas.

Las principales áreas cubiertas por la consultoría son: i) buenas prácticas de cosecha, ii) necesidades hídricas del olivo, iii) poda anual y poda severa, iv) control de plagas, v) fertilidad y fertilización, vi) injertos y reimplantación, vii) factibilidad de cultivos alternativos y productos alternativos al aceite de oliva.

Esta actividad tuvo como principal impacto la mejora en la productividad media del cultivo.¹⁶⁸ No se consideraron otros impactos tales como la mejor calidad de la aceituna para aceite (que se traduce en un incremento en la relación litro de aceite/Kg. de aceituna).

Impacto

La tarea principal de la evaluación fue determinar los aumentos de productividad que podrían atribuirse a la actividad realizada. Por otra parte, para determinar las erogaciones directas se analizó la estructura de costos de las plantaciones. Las erogaciones indirectas fueron calculadas tal como se indicó en el cuerpo de este capítulo.

Debe destacarse que el cultivo del olivo es inestable y que, aunque aplicando tecnologías y medidas de seguridad se puede disminuir la variabilidad de las cosechas, hay ciertos riesgos que no se pueden controlar pues son intrínsecos a la naturaleza de estas explotaciones.¹⁶⁹ En consecuencia las estimaciones se refieren a valores medios a los que subyacen supuestos de tipo *ceteris paribus* (no se consideran potenciales incidentes climáticos o los que deben atribuirse al ciclo natural de la planta).

Los precios de la aceituna y de los insumos utilizados para su producción son también variables. Para incorporar al análisis esa variabilidad se realizó una estimación de impacto por el método de análisis de escenarios. Se adoptó, como es habitual en esta medición de impacto, el caso más desfavorable.

Para el cálculo del impacto se supuso un incremento de la productividad media del oli-

168 Salvo aclaración en contrario, cuando se mencione el concepto de productividad en este anexo, se estará haciendo referencia a la productividad media por planta o por hectárea de tierra. En el primer caso la unidad de medida será Kg./planta activa, y en el segundo Kg./Ha.

169 Este riesgo está relacionado - en general - con fenómenos climáticos o meteorológicos. Por ejemplo si en el momento de la floración del olivo se producen vientos que rompen las flores, la productividad de cada planta se reduce fuertemente.

var de 1000 Kg/Ha. Con datos aportados por informantes clave e información oficial del INTA se obtuvieron los costos de producción por hectárea y el precio de mercado de la aceituna. El producto entre el incremento de la productividad, la cantidad de hectáreas implantadas y el margen unitario constituye el impacto económico anual de las actividades.

A los fines de obtener el valor actual de los impactos los flujos futuros se actualizan mediante la fijación de una tasa de costo de oportunidad del 25%. Se ha optado por un valor elevado en virtud de la situación financiera de muchos de los productores de la cadena (lo que hace suponer que - en una gran cantidad de casos - el valor de los flujos de dinero en el presente es significativamente más alto que en el futuro).

Los resultados obtenidos fueron los siguientes: i) valor total de los impactos anuales: \$ 239.079 ii) suma aritmética de los impactos en 5 años: \$ 1.195.395 iii) valor presente de los impactos en 5 años: \$ 642.950

En virtud de que el estudio fue realizado con información relevada para el grupo de productores asociados en la ONG de Cuenca de Pichanas y que la consultoría se desarrolló además para los productores agrupados en APOT, los resultados fueron extendidos siguiendo criterios de proporcionalidad.

Conformación de la Red de Comercio Justo de la cadena caprina

La actividad cuyos resultados se exponen tuvo como objetivo la conformación de un canal de comercialización alternativo para los productores caprinos de Córdoba. Se trata de un esquema de venta directa del productor al consumidor en el que la intermediación es realizada, sin costo, por una red de voluntarios. Este mecanismo de comercialización sin intermediarios constituye lo que se conoce como Red de Comercio Justo (RCJ).

Las actividades que se realizaron para consolidar la RCJ - y que en consecuencia se consideraron en esta evaluación - fueron: i) asistencia técnica para la gestión y organización de la RCJ, ii) asistencia financiera para la creación de un fondo rotatorio que dotara de capital de trabajo a la RCJ, iii) asistencia para la participación de la RCJ en ferias comerciales y iv) desarrollo de marca e imagen de los productos campesinos.

Impactos

Para determinar los impactos de la actividad es necesario reconocer los medios por los cuales éstos pueden producirse. Los resultados que aquí se exponen son, fundamentalmente, los derivados de los mejores precios que se logran a través de la comercialización de los cabritos por parte de la RCJ. Se incluyen también las ventas de productos como dulces, conservas y mieles, que de no mediar la red no podrían ser comercializados (al menos en la misma escala). Estos dos efectos serán considerados como impactos directos. Sin embargo, como consecuencia del funcionamiento de la RCJ, y del poder de negociación que su existencia otorgó a los productores, se observa que los precios de los cabritos

mejoraron incluso en las operaciones en que la RCJ no participa directamente.¹⁷⁰ Este incremento de precio puede ser considerado un impacto indirecto.

En definitiva los principales carriles por los que se produce el impacto de estas actividades son: i) incremento de los montos por cabrito faenado que son percibidos por los productores (consecuencia de la comercialización a través de la RCJ), ii) aumento en las cantidades comercializadas de productos alternativos y subproductos y iii) incremento en los montos percibidos por los productores en operaciones en que la RCJ no tiene intervención directa. Los resultados encontrados son los siguientes: i) valor total de los impactos anuales: \$ 49.649 ii) suma aritmética de los impactos en 5 años: \$ 248.245 iii) valor presente de los impactos en 5 años: \$ 120.924

Participación en ferias y rondas de negocios en el cluster de software

Antecedentes

Esta actividad se ha evaluado para cada una de las ferias y rondas de negocios en la que los beneficiarios brindaron información sobre sus ventas directas e indirectas. El impacto ha sido asignado, en el resumen de resultados que figura en el capítulo, al cluster o cadena que realizó la respectiva acción colectiva. Al solo efecto de ilustrar la metodología se analizarán, en esta sección, los resultados de una actividad. Se trata de misiones comerciales a Chile y Paraguay ejecutadas por el cluster del software. El abordaje de la evaluación es el mismo para las otras ferias o rondas de negocios.

Impactos

Desde el punto de vista de la determinación de los impactos, el principal obstáculo metodológico no radica en la definición de la fuente de impacto, sino en la cuantificación. Como se consignó en el capítulo no es sencillo determinar, cuando se producen ventas una vez concluida alguna feria, en qué medida el éxito de la operación ha sido una consecuencia de la participación ni qué proporción de esa venta debe computarse como impacto. Se confió en los datos aportados por los informantes clave (empresarios o productores) para allanar el camino.

En virtud de que los efectos económicos de la participación en ferias se producen de una sola vez, carece de sentido la idea de valor anual. El impacto alcanzado como resultado de esta actividad es el que se especifica a continuación: i) valor total de los impactos anuales: no corresponde calcularlo ya que se trata de un evento, la feria o ronda, que se produce una vez ii) suma aritmética de los impactos en 5 años: \$ 303.408 iii) valor presente de los impactos en 5 años: \$ 303.408.

170 En la expansión de la RCJ se integró al propietario de un pequeño frigorífico, que antes de la existencia de la RCJ funcionaba como un intermediario.

Cálculo de la inversión por actividad

Juan Saffe

El cálculo de la inversión por actividad estuvo dado por la suma de las erogaciones directas e indirectas. Los gastos directos se calculan adicionando a lo abonado por el Programa lo abonado por los empresarios y por otros actores institucionales ligados al desarrollo de alguna actividad particular. Los gastos indirectos surgen de una apropiación de costos del coordinador a la que se suma una alícuota de todas las erogaciones de la Unidad Coordinadora. El cálculo de estas apropiaciones se realizó tal como se indica seguidamente.

Apropiación de costos del coordinador

Se trata aquí el problema de la imputación a cada actividad de la proporción que le corresponde de los costos derivados de la coordinación general. Tal asignación debe efectuarse considerando qué proporción del total de los cargos por actividades de consultoría es representada por el monto del contrato a evaluar.¹⁷¹ En términos formales:

$$A^0 = \frac{\sum_{i=1}^t CA_i^0}{\sum_{i=1}^t \sum_{j=1}^n CA_i^j}; \quad Q^0 = A^0 \cdot \sum_{i=1}^t CC_i$$

Donde:

CA_i^0 representa el costo de la consultoría a evaluar (consultoría 0) en el período i . Así la suma de esos costos para toda la duración del servicio (t) es el costo total de la consultoría; CA_i^j representa el costo de la consultoría j en el periodo i . La suma para todas (n) las consultorías que incurran en algún costo en el mismo periodo i de la consultoría evaluada, sumadas a su vez para todos (t) los períodos de la consultoría bajo estudio es el denominador de la fracción.

CC_i representa el costo del contrato del consultor para el período.

171 Un ejemplo sencillo puede ilustrar la idea. Suponiendo que la actividad a evaluar tiene una duración prevista de 6 meses y un costo de \$5000, y que el total de las actividades llevadas a cabo en el mismo período es de \$25000, de cada peso gastado en la cadena o cluster durante este período, 20 centavos son gastados en la actividad en estudio. Si el contrato del coordinador implica en 6 meses cargos por \$10000, entonces a la actividad corresponde asignarle \$2000 en concepto de costos de coordinación ($10000 \cdot 5000 / 25000$).

La regla presentada previamente dice que A^0 , que se denominará el coeficiente de apropiación, es definido como un cociente cuyo numerador es el monto total del contrato de la consultoría. El denominador de la fracción (1) es la suma de los cargos de todas las consultorías que incurran en algún costo simultáneamente con la consultoría evaluada, sumadas a su vez para todos (t) los períodos en que tiene lugar la consultoría bajo estudio.¹⁷² La expresión (2) indica que el producto del coeficiente de apropiación por el monto total de los cargos del contrato del coordinador, representa los costos de coordinación (Q^0) que se pueden atribuir al mismo.

A pesar de la aparente simplicidad de la fórmula descripta, el caso general es que las consultorías se solapen en el tiempo y se superpongan unas a otras. En la determinación del impacto se debe incluir - por lo tanto - solamente el costo correspondiente al período en que las consultorías coinciden con la actividad que se evalúa. Dado que los compromisos de pago, en general, se producen teniendo como contrapartida el cumplimiento de algunos requisitos contenidos en los términos de referencia anexados a los contratos (y no sólo por el paso del tiempo) se requeriría una ingeniería contable compleja para dotar de exactitud a los resultados.

La dificultad puede abordarse introduciendo supuestos simplificadores acerca de la aparición de las obligaciones de pago derivadas de los contratos por consultoría. El supuesto que se seguirá es que las obligaciones se producen en relación directa y lineal con el paso de los plazos contenidos en el contrato.¹⁷³

Puede argüirse que es posible, a través de los supuestos, introducir algunas imprecisiones en el proceso de imputación de costos, a pesar de ello, se prefiere el método simplificado dado que los costos derivados de una apropiación más refinada son muy superiores a los beneficios de la precisión adicional, máxime en un caso como el presente, en que el interés se posa en los resultados agregados y no en el rendimiento de una inversión en particular.

Debe tenerse en cuenta, entonces, que el método de cálculo que se seguirá no es el óptimo, pues los costos de coordinación deberían apropiarse a cada consultoría en función del tiempo de trabajo del coordinador. Sin embargo, tal información no está disponible y su recolección debería hacerse a través de encuestas a los coordinadores, lo que introduciría algunas distorsiones y dificultades analíticas. Según lo expuesto no hay razones para pensar que dicho método, mucho más complicado, introducirá significativamente mayor precisión al análisis. La apropiación de los costos en función del tiempo de coordinación sólo debería hacerse si los coordinadores mantuvieran un registro de uso de su

172 Naturalmente; $0 < A^0 \leq 1$, tenderá a 0 cuando el costo directo de la actividad sea pequeño en relación con la suma de costos de todas las actividades que tienen lugar simultáneamente y se aproximará a 1 si es elevado; en el caso extremo de que la actividad evaluada sea la única llevada a cabo en el período en estudio A^0 será igual a 1.

173 Por ejemplo si alguna consultoría de un monto total de \$12.000 y de 8 meses de duración coincide sólo 2 meses con la actividad a evaluar, corresponde incluir como término en la suma denominador de la fracción mentada $\$3.000 = 2 \cdot 12000 / 8$.

tiempo de trabajo, lo que introduciría una carga administrativa (a los coordinadores y a la unidad coordinadora central) que, muy probablemente, no se vería compensada por la mayor precisión en los resultados de las evaluaciones.

Apropiación de costos de la unidad coordinadora

Se aborda aquí la cuestión relacionada con la apropiación de los costos incurridos, para la organización, administración, dirección y difusión del Programa.

Se resuelve el problema mediante la aplicación del supuesto simplificador de que cada consultoría o actividad insume recursos de la unidad coordinadora en relación directa y perfecta con el monto del contrato correspondiente. El presupuesto del Programa asigna, para el funcionamiento de la unidad coordinadora, U\$S 177.000. Considerando que el aporte del Programa para las contrataciones es de U\$S 805.640, corresponde apropiar U\$S 0,2197 por cada dólar de dicho aporte para las contrataciones.

El tiempo de trabajo en la unidad coordinadora central que cada actividad requiere no está necesariamente en correlación perfecta con su costo (éste es el supuesto que subyace a la simplificación referida en el párrafo precedente). Sin embargo, la imputación sobre la base de requerimientos de tiempo presentaría dificultades similares a las mencionadas al analizar el caso de la coordinación. En este marco, es razonable conjeturar que los beneficios adicionales de una mayor precisión, si la hubiera, no alcanzarían a contrarrestar los costos de la mayor complejidad de cómputo.

Anexo IV

Algunas variables del ARS

Andrés Matta

A continuación, las definiciones de variables utilizadas en el marco del ARS, algunas de las cuales se utilizarán en este estudio aunque en algunos casos despojándolas de sus connotaciones “estructural-interaccionistas” y ubicándolas en un marco interpretativo más amplio.

Medidas básicas

TAMAÑO: es el primer y más básico dato sobre una red, dado que éste constituye el marco general del análisis y consiste simplemente en contabilizar la cantidad de empresas que constituyen nodos de cada una de las redes analizadas.

GRADO: puede definirse como el número de empresas a las cuales una empresa está directamente vinculada. Esta medida, que puede ser considerada un indicador sencillo de centralidad, indica cuáles son las empresas que tienen mayor o menor número de lazos. No obstante no es suficiente para conocer su centralidad en el conjunto de la red. Por este motivo, debe tenerse en cuenta para enmarcarlo entre otros factores con el tamaño de la red total.

En las redes asimétricas, donde no coincide el *Inicio de las relaciones* (*Outdegree*) con la *Recepción de las relaciones* (*Indegree*), la primera indica el número de relaciones directas iniciadas por una empresa mientras que la segunda indica el número de empresas que se relacionan de forma directa (que se vinculan) a cada empresa.

DENSIDAD: se define como la proporción de relaciones existentes en relación a las relaciones posibles y es denominada también como grado de “saturación”. A mayor tamaño de la red, la proporción de todos los lazos presentes frente a los que pudiesen existir potencialmente disminuirá y muy probablemente emergerán grupos diferenciados. De todos modos, aún en redes pequeñas, es difícil hallar empíricamente redes completamente saturadas (Hanneman, 2000).

La densidad es, por tanto:

$$\text{den} = 2L / n (n-1)$$

donde L es el número de lazos y n el número de nodos.

Medidas de cohesión

CLIQUEES: Los sub-grupos diferenciados por estar más conectados entre sí se denominan “cliques” y surgen a partir de un análisis de la *cohesión*. Estos cliques constituyen

sub-grupos, o sub-estructuras dentro de la red y su estudio permite, además de identificar estas agrupaciones evaluar algunas características de la red completa.

Medidas de centralidad

En términos generales la *centralidad* indica dónde se encuentran las empresas centrales de la red. Esta centralidad “estructural” puede devenir de que existan agentes que tienen mayor cantidad de vínculos con otros, lo que implica además tener mayores alternativas y mayor accesibilidad al resto de los nodos lo que puede facilitar conseguir recursos en la red. Por este motivo existen diferentes medidas que aportan información sobre el tipo de centralidad de la que se esta hablando.

La **CENTRALIDAD DE GRADO** por ejemplo, se mensura como la proporción de nodos que son adyacentes a cada nodo. Como en la medición del grado (ya descrita) las redes asimétricas utilizan los indicadores *Outdegree* e *Indegree* mientras que las simétricas utilizan el indicador “grado”.

El valor de la *centralización* es la proporción entre la suma de las diferencias del *grado* de todos los puntos (*d*) con el valor bruto de *Unipolaridad* (mayor grado del grafo *D*), y la suma de los *grados* de todos los actores si el de uno de ellos fuera el máximo posible (*n-1*) y el de los demás el mínimo (1):

$$C = \sum (D-d) / [(n-1)(n-2)]$$

donde *d* es el grado de cada actor, *D* es el grado máximo de un actor del grafo, y *n* es el total de actores. Los valores de la medida oscilarán entre 0 y 1, siendo 1 el valor para el grafo más centralizado, caracterizado porque un único actor *ni* ocupa el centro y está conectado con todos los demás, mientras que entre estos no hay ninguna conexión, salvo con el citado actor *ni*

La **CENTRALIDAD DE INTERMEDIACION** (*Betweenness*) por su parte indica en qué medida una empresa está en una posición intermediaria entre otros nodos y por tanto pueden controlar los flujos de comunicación óptimos. Esta posición se mensura a partir de las distancias geodésicas a la que se encuentra un nodo de otros pares de nodos.

El valor de la centralidad-mediación se representa como:

$$C_B(K) = \frac{2 \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n (g_{ij}(k) / g_{ij})}{n^2 - 3n + 2}$$

para todos los puntos no ordenados, *i,j,k*, donde *i<j*, *n* es el número de nodos de la red y *g_{ij}(k)* es el número de geodésicas (caminos más cortos) entre *i* y *j*, que pasan por *k*. Por tanto si *k* está en el camino más corto del par (*i,j*), *K* tiene alta centralidad-mediación.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Acosta, G. y Bartolomei, N. (2004) Principales características del sector electrónico-informático cordobés. Informe de consultoría para el Programa de Desarrollo de Cadenas Productivas en la Provincia de Córdoba.
- Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (2007) Alternativas comerciales para el sector caprino. Estudio de caso de la cadena caprina. Trabajo realizado por el Área de Capital Social y Desarrollo Local, Instituto de Administración, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Alberti, G., Castiglioni, F. y Munini, P. (1985) "Política e ideología en la industrialización argentina". Boletín Informativo Techint, n239, 7-20.
- Albuquerque, F. (2006) Diferencias entre los modelos de desarrollo de clusters a la manera anglosajona y los de desarrollo de territorio del sur de Europa. BID/FOMIN S. J. de Costa Rica.
- Albuquerque, F. (1999) Manual del Agente de Desarrollo Local. Santiago de Chile, Colección de Manuales, Ediciones SUR.
- Albuquerque, F., Dini, M. y Pérez, R. (2008) Guía de aprendizaje FOMIN sobre proyectos de integración productiva y desarrollo económico territorial. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Universidad de Sevilla. Instituto de Economía, Geografía y Demografía, CISC.
- Aldrich, H., Rosen, B. y Woodward, B. (1986) "Social Behavior and Entrepreneurial Networks". *Frontiers of Entrepreneurship Research*, Wellesley, MA, Center for Entrepreneurship Studies Babson Collage, pp. 239-40 annual meeting, London, U.K.
- Ariño, A., de la Torre, J. y Smith Ring, P. (2001) "Relational Quality: Managing Trust in Corporate Alliances," *California Management Review* 44/1: 109-131.
- Avnimelech, G. and M. Teubal, 2006: "Creating Venture Capital (VC) Industries that Co-Evolve with High Tech Clusters: Insights from an Extended Industry Life Cycle Perspective of the Israeli Experience". *Research Policy* 35, 1477-1498.
- Banco Interamericano de Desarrollo / Fondo Multilateral de Inversiones (2002) Programa de Desarrollo de Cadenas Productivas en la Provincia de Córdoba. Memorando de Donantes. Documento de uso interno.
- Banco Mundial (2005) *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, Banco Mundial.
- Baruj, G. y Porta, F. (2006) Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del MERCOSUR. Santiago de Chile, CEPAL.
- Baum, J., Calabrese, T. y Silverman, B. (2000) "Don't go it alone: alliance network composition and start-up's performance in Canadian Biotechnology". *Strategic Management Journal*, 21: 267-294.
- Bauman, Z. (1989) *Modernidad y holocausto*. Madrid, Sequitur.
- Becattini, G. (1990) "The Marshallian industrial district as a socio-economic notion". En: Pyke, F., Becattini, G. y Sengenberger, W. (ed) *Industrial districts and inter-firm*

- co-operation in Italy. International Labour Organisation (International Institute for Labour Studies).
- Berti, N. (2006) *Del Combinado al Satélite. Trayectorias, Redes y Estrategias Empresariales del Complejo Electrónico Cordobés*. Universidad Nacional de La Plata, Mimeo.
- Berti, N. (2006) *La industria electrónica, informática y afines. El caso de la ciudad de Córdoba*. Mimeo.
- Bianco, C. (2007) *¿De qué hablamos cuando hablamos de competitividad?* Documento de Trabajo N° 31, Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior.
- Birley, S. (1990) *Entrepreneurs Networks: Their Creation and Development in Different Countries*. Cranfield: Cranfield School of Management.
- Blackford, M. (2003) *A history of small business in America*. The University of North Carolina Press.
- Boisier, S. (2005) *¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?* Revista de la CEPAL N° 86, Santiago de Chile.
- Boisier, S. (1988) *“Las regiones como espacios socialmente construidos”*. Revista de la CEPAL N° 35, Santiago de Chile.
- Bologna, E. y Fraire, V. (2006) *“Evaluación de impacto: la medición inicial”*. En Mitnik, F. (comp.) *Políticas y programas de capacitación para pequeñas empresas*. Montevideo, Cinterfor/OIT.
- Borgatti, S., Everett, M. y Freeman, L. (2002) *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard: Analytic Technologies.
- Borgatti, S. y Dreyfus, D. (2003) *Keyplayer: Naval Research Software*. Lexington, KY, Harvard, Analytic Technologies.
- Bourdieu, P. (2001) *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires, Manantial.
- Bourdieu, P. (1980) *“Le capital social: notes provisoires.”* Actes de la Recherche en Sciences Sociales, 31: 2-3.
- Brandenburger, A. y Nalebuff, B. (1996) *Coopetencia*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- Brandes, U., Kenis, P. y Raab, J. (2006) *“Explanation Through Network Visualization”*. European Journal of Research Methods for the Behavioral and Social Sciences, volumen 2, n.1. Hogrefe Publishing.
- Brown, P. y McNaughton, R. (2003) *“Cluster development programmes: panacea or placebo for SMEs growth and internationalization? Globalization and entrepreneurship: policy and strategy perspectives, Issue 2003, pages 106-124.*
- Burt, R. (2000) *The network structure of social capital*. University of Chicago, Intitute Europeen d'Administration d' Affaires (IN SEAD).
- Burt, R. (1992) *Structural holes. The social structure of competition*. Harvard University Press, Cambridge.
- Burt, R. (1995) *“Le capital social, les trous structuraux et l'entrepreneur”*. Revue Française de Sociologie, XXXVI-4, pág. 599-628.
- Caporali, R. y Volker, P. (2006) *Uma reflexão introdutória sobre o problema do tempo em projetos de desenvolvimento*. Mimeo SEBRAE, Brasília.
- Casanueva Rocha, C. (2003) *“Relaciones estratégicas entre pymes: contraste de hipótesis*

- empresariales mediante ARS". Revista REDES, Vol.4, N° 4.
- Castells, M. (1996) *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*, Volumen 1: *La sociedad red*. SXXI Editores.
- CEPAL (2002) *Globalización y desarrollo*. 29vo período de sesiones, C/G. 2157 (SES.29/3).
- Chudnovsky, D. y Porta, F. (1990) *La competitividad internacional*. Principales cuestiones conceptuales y metodológicas. Documento revisado del estudio preparado para el Centro de Estudios e Investigación de Postgrado (CEIPOS), Universidad de la República.
- Coleman, J. (1990) *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Collier, P. (2001) Conferencia de prensa en ocasión del lanzamiento de *Globalization, Growth, and Poverty: Building An Inclusive World Economy*. Banco Mundial, Washington DC.
- Comisión Europea (2002) *Las pyme europeas en estudio*. Principales resultados del Observatorio de las PYME europeas 2002. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Commons, J. (1931) "Institutional Economics", *American Economic Review* 21. Traducción al español: "Economía Institucional", *Revista de Economía Institucional* 8, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 191-201.
- Contractor, F. y Lorange, P. (1988) "Why should firms cooperate? The strategy and economic basis for cooperative ventures". En: Contractor, F. y Lorange, P. (Eds.), *Cooperative Strategies in International Business*. Lexington, MA: Lexington Books: 3-30.
- Cortellese, C., Daughters, R. y Laguyás, N. (s/f) Plan de acción para el conjunto de proyectos "Promoción de la competitividad local". Fondo Multilateral de Inversiones, Documento de uso interno.
- Cross, R., Borgatti, P. y Parker, A. (2002) "Making invisible work visible: using social network analysis to support strategic collaboration". *California Management Review*, vol. 44, no. 2, winter.
- Crouch, C. (1997) "Skills-based full employment: the latest philosopher's stone". *British Journal of Industrial Relations*, v. 35, n. 3.
- Crouch, C., Finegold, D. y Sako, M. (1999) *¿Are skills the answer? The political economy of skill creation in advanced industrial countries*. Oxford: Oxford University.
- Curran, J. (2000) "What is Small Business Policy in the UK for? Evaluation and Assessing Small Business Policies". *International Small Business Journal*, vol. 18, N° 3, 36-50.
- Curran, J. y Storey, D. (2002) "Small business policy in the United Kingdom: the inheritance of the Small Business Service and implications for its future effectiveness". *Environment and Planning C: Government and Policy* 20 (2) 163 - 177.
- Das, D. (2002) *Globalization: A Guide for the Concerned Policy maker*. CSGR Working Paper No 91/02.
- De Simone, V. y Ojeda Díaz, A. (2008) *Las significaciones atribuidas a la asociatividad por los actores implicados en un proyecto asociativo interorganizacional*. Ponencia presentada en el 4º Seminario Académico Internacional sobre Procesos Cooperativos e Iniciativas Económicas Asociativas, PROCOAS y Universidad

Nacional del Litoral, Santa Fe.

- Denhardt, R. y Denhardt, J. (2000) "The new public service: serving rather than steering." *Public Administration Review*, November-December, Vol 60, N°6.
- Devlin, R. y Mogueillansky, G. (2009) "Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo". *Revista de la CEPAL N° 97*, Santiago de Chile.
- Dini, M. (2010) Manual de Curso sobre redes y cooperación empresarial. ILPES/CEPAL.
- Dini, M. (2007) Informe de evaluación del Programa de Desarrollo de Cadenas Productivas en la Provincia de Córdoba. Documento de uso interno.
- Dini, M., Ferraro, C. y Gasaly, C. (2007) Pymes y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina. CEPAL - Serie desarrollo productivo n.180.
- Dorfman, A. (1983) Cincuenta años de industrialización en la Argentina 1930 - 1980. Buenos Aires, Ediciones Solar.
- Doz, Y. (1996) "The evolution of cooperation in strategic alliances: Initial conditions, or learning processes?" *Strategic Management Journal*, Summer Special Issue, 17: 55-83.
- Doz, Y., Hamel, G. y Prahalad, C. (1986) Strategic partnerships: Success or surrender? The challenge of competitive collaboration. Presented at the 1986 AIB annual meeting, London, U.K.
- Esser, K., Hillebrandt, W., Messner, D. y Meyer-Stamer, J. (1996) "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las políticas públicas". *Revista de la Cepal N° 59*, Santiago de Chile.
- Farr, J. (2004) "Social Capital. A conceptual history". *Political Theory*, Vol. 32 No 1, Febrero, 6-33.
- Feijoo, M. C. (2001) Nuevo país, nueva pobreza. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Ferraro, C. y Costamagna, P. (2000) Entorno institucional y desarrollo productivo local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela. Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Ferrer, G. (2004) "Campesinistas y descampesinistas. El debate y su influencia en los programas de intervención." *Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario*, N° 8: 217-228 (ISSN 1139 - 7748). Zaragoza, España.
- Friedman, T. (2005) *The world is flat: a brief history of the twenty-first century*. Nueva York, Farrar, Straus & Giroux.
- Fung, A. y Wright, E. (2003) Democracia en profundidad, nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Gaebler, T. y Osborne, D. (1993) *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Penguin Book.
- Gallart, M.A. (1987) Las escuelas técnicas y el mundo del trabajo: la carrera de los egresados. Cuadernos del CENEP, n. 38 y 39, Buenos Aires.
- García, A. (2007) ¿Un nuevo ciclo para la planificación regional? El caso de seis economías regionales argentinas. Ponencia presentada en el IX Coloquio Internacional

- de Neocrítica, Porto Alegre.
- Gereffi, G. (2001) "Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización". *Problemas del desarrollo*, vol. 32, núm. 125, México, IIEc - UNAM.
- Gereffi, G. (1999) "International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain". *Journal of International Economics* 48, 37-70.
- Gereffi, G., Humphrey, J. y Sturgeon, T. (2005) "The governance of global value chains". *Review of International Political Economy* 12:1, 78-104.
- Giarraca, N. y Teubal, M. (coord) (2005) *El campo argentino en la encrucijada*. Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Gill, I., Fluitman, F. y Dar, A. (2000) *Vocational education & Training reform*. The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. Oxford University Press.
- Gnyawali, D. y Madhavan, R. (2001) "Cooperative networks and competitive dynamics: A structural embeddedness perspective". *Academy of Management Review*, 26(3): 431-445.
- Granovetter, M. (1973) "The Strength of weak ties". *American Journal of Sociology* N° 78.
- Guaipatín, C. (2003) *Observatorio MIPYME: Compilación estadística para 12 países de la Región*. Informe de Trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gulati, R. y Gargiulo, M. (1999) "Where do Inter-Organizational Networks Come from?" *American Journal of Sociology*, pp. 177- 231.
- Hagnauer, J., Rivera, C. y Valcarcel, J. (2001) "El enfoque de los centros de desarrollo empresarial de Swiss Contact en Perú". En: García Tabuena, A., Levitsky, J. y Hojmark Mikkelsen, L. (editores) *Micro y pequeña empresa en Latinoamérica*. Intermediate Technology Development Group, Perú.
- Hakansson, L. y Johanson, J. (1993) "The network as a governance structure". En Grabher, G. (ed.) *The Embedded Firm: the Socioeconomics of Industrial Networks*. London: Routledge, 35-52.
- Halder, G. (2004) "Local upgrading strategies in response to global challenges: the surgical instrument cluster of Tuttlingen, Germany". En: Schmitz, H. (ed) *Local enterprises in the global economy. Issues of governance and upgrading*. Edward Elgar Publishing, UK.
- Hamermesh, R., Anderson, M. y Harris, J. (1978) "Strategies for low market share businesses." *Harvard Business Review*. v. 56, n. 3. p. 95-102.
- Hanneman, R. (2000) *Introducción al análisis de redes sociales*. Departamento de Sociología de la Universidad California, Riverside.
- Harvie, C. y Lee, B. (2002) "The Role of SMEs in National Economies in East Asia". *Studies of Small and Medium Enterprises in East Asia*, Volume 2. Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Haskell, R. (1998) *Reengineering corporate training. Intellectual capital and transfer of learning*. Westport: Quorum Books.
- Hatzichronoglou, T. (1996) *Globalization and competitiveness: relevant indicators*. STI Working Papers 1996/5. Organization for Economic Co-Operation and Development.

ment.

- Hirshleifer, J. y Glazer, A. (1994) *Microeconomía, Teoría y Aplicaciones*, Prentice Hall, México.
- Humphrey, J. y Schmitz, H. (2004) "Chain governance and upgrading: taking stock." En: Schmitz, H. (ed) *Local enterprises in the global economy. Issues of governance and upgrading*. Edward Elgar Publishing, UK.
- Iriarte, A. (2005) "La nueva cuestión social en la Argentina: alternativas recientes en políticas sociales". *Revista Debates Latinoamericanos*, año 3, n.5.
- Johannisson, B. (2002) *Entrepreneurship in a network perspective*. 12th Nordic Workshop on Interorganisational Research, Kolding.
- Johannisson, B. (2000) "Networking and entrepreneurial growth". En: Sexton, D. y Landstrom, H. (Eds.) *Handbook of Entrepreneurship*. London: Blackwell.
- Johannisson, B., Kantis, H. y Ascúa, R. (2000) *Distritos industriales en Argentina y Suecia*. Rafaela. Potenciar-UNGS-Vaxjo Univ.
- Kaijara, T. (2004) "A challenge towards VO in Japanese industry: industrial cluster". En: Camarinha-Matos, L. y Afsarmanesh, H. (editores) *Collaborative networked organizations. A research agenda for emerging business models*. Springer.
- Kale, P., Singh, H. y Perlmutter, H. (2000) "Learning and Protection of Proprietary Assets in Strategic Alliances: Building Relational Capital". *Strategic Management Journal*, Volumen 21, Número 3.
- Kaplinsky, R. (2004) *Spreading the Gains from Globalization. What Can Be Learned from Value-Chain Analysis? Problems of Economic Transition*, vol. 47, no. 2, p. 74-115. M.E. Sharpe, Inc.
- Kaplinsky, R. (2000) "Is globalization all it is cracked up to be?" *Review of International Political Economy* 8:1 Spring 2001: 45-65. Taylor & Francis Ltd.
- Kaplinsky, R. y Morris, M. (2001) *A Handbook for Value Chain Research*. Report prepared for IDRC.
- Kosacoff, B. (1993) *El desafío de la competitividad, la industria argentina en transformación*. CEPAL, Alianza Editorial.
- Krugman, P. (1994) "Competitiveness: a dangerous obsession" *Foreign Affairs* 73 (2): 28-44.
- Lado, A., Boyd, N. y Hanlon, S. (1997) "Competition, cooperation, and the search for economic rents: A syncretic model". *Academy of Management Review*, 22(1): 110-141.
- Lee, C., et al. (2001) "Internal capabilities, external networks, and performance: A study on technology-based ventures". *Strategic Management Journal* 22(6-7): 615-640.
- Lenihan, H. y Hart, M. (2004) *Additionality and Public Sector Support to Irish Industry: Some Methodological Issues*. European conference on good practice in evaluation and indicators, NUI Galway.
- Lin, N. (1999) "Building a network theory of social capital". *Connections* 22: 28-51.
- Llisterri, J. (2002) *Guía operativa para programas de competitividad para la pequeña y mediana empresa*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- López, H. (2008) "The social discount rate: estimates for nine Latin American countries". *Policy Research Working Paper Series 4639*, The World Bank.
- Luke, J. (1998) *Catalytic Leadership: strategies for an interconnected world*. Jossey-Bass

- Inc, Publishers.
- Marshall, A. (1957) Principios de economía. Un tratado de introducción. Madrid, Aguilar (3era edición).
- Marukawa, T. (2006) The Geography and History of Industrial Clusters in Zhejiang Province, China. Institute of Social Science, University of Tokyo, Japan. Mimeo.
- Mas-Colell, A., Whinston, M. y Green, J. (1995) Microeconomic Theory, Oxford University Press.
- Matta, A. (2008) Políticas y programas para la promoción de la microempresa en Argentina y la provincia de Córdoba (2003-2007). Documento de trabajo.
- Matta, A. y Bologna, E. (2006) "Una perspectiva sociológica de las prácticas económicas". En: Mitnik, F. (coord.) Políticas y programas de capacitación para pequeñas empresas. Un análisis multidisciplinar desde la teoría y la experiencia. CINTERFOR/OIT.
- Matta, A. y Donadi, L. (2005) Desarrollo de un modelo experimental para el monitoreo y la evaluación de la cooperación entre empresas en el programa de desarrollo de cadenas productivas. Caso: Cadena informática y electrónica. Informe de avance para el Programa de Desarrollo de Cadenas Productivas en la Provincia de Córdoba. Documento de uso interno.
- Mazzonis, D, Rosso, P, Roitter, S. y Oliber, M. (2002) Desarrollo de cluster en la provincia de Córdoba. Descripción y caracterización. Oportunidades y líneas estratégicas. Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Multilateral de Inversiones. Documento de uso interno.
- McCarty, C., Molina, J., Aguilar, C. y Rota, L. (2005) "Personal network visualization as an aid for qualitative interviews". Field Methods. En prensa.
- McVay, M. (2000) "Midiendo el desempeño de los SDE: un alcance sumario". Desarrollo de la pequeña empresa. Intermediate Technology Publications.
- Meyer-Stamer, J. (2008) "Systemic Competitiveness and Local Economic Development". Paper para publicación en: Shamim Bodhanya (ed.) Large Scale Systemic Change: Theories, Modelling and Practices.
- Meyer-Stamer, J. (2004) "Paradoxes and ironies of locational policy in the new global economy". En: Schmitz, H. (ed) Local enterprises in the global economy. Issues of governance and upgrading. Edward Elgar Publishing, UK.
- Milward, B. y Provan, K. (1998) "Measuring network structure". Public administration, Vol 76 summer 1998 387-407. Blackwell Publishers Oxford
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2007) Manual para la Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española. Madrid: MAEC - Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, DGPOLDE - Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo.
- Mintzberg, H. y Quinn, J. (1993) El proceso estratégico. Prentice Hall Hispanoamericana.
- Mitnik, F., Coria, A. y Torres, J. (2006) "Esperanzas y fracasos en la capacitación para empresas". En: Mitnik, F. (coord.) Políticas y programas de capacitación para pequeñas empresas. Un análisis multidisciplinar desde la teoría y la experiencia. CINTERFOR/OIT.

- Mitnik, F. y Matta, A. (2007) Generación y sostenimiento de unared de alianzas. El caso de un proyecto entra 21 en Córdoba, Argentina. Serie de Aprendizaje, International Youth Foundation (IYF).
- Mitnik, F., Matta, A. y Magnano, C. (s/f) Factores críticos en las alianzas público privadas para el desarrollo territorial. Mimeo
- Mohr, J., y Spekman, R. (1994) "Characteristics of partnership success: partnership attributes, communication behavior and conflict resolution techniques". *Strategic Management Journal*, Vol. 15 No.2.
- Molina, J. (2005) El estudio de las redes personales. Endoxa. En prensa.
- Nadvi, K. (2007) Clusters, Territorial Competitiveness, Poverty and Social Sector Integration. Presentación en el Workshop UNIDO/ IADB (MIF-FOMIN)/ OECD "Competitiveness of Small Enterprises: Clusters, Business Environment and Local Development". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 29-30 Noviembre.
- Nadvi, K. y Barrientos, S. (2004) Industrial Clusters y Poverty Reduction: Towards a methodology for poverty and social impact assessment of clusters development initiatives. Institute for Development Studies, Sussex UK y UNIDO.
- Nadvi, K. y Halder, G. (2002) Local clusters y global value chains: exploring dynamic linkages between Germany and Pakistan. IDS Working Paper 152, Institute of Development Studies, Sussex.
- National Governors Association (NGA), Council on Competitiveness (2006) Cluster-Based Strategies for Growing State Economies. NGA Center for Best Practices and the Council on Competitiveness.
- Nexus Associates (2005) Manual del Sistema de Monitoreo Común para Proyectos de Integración Productiva. Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington [Versión en Español].
- Nochteff, H. (1984) Desindustrialización y retroceso tecnológico en Argentina 1976 - 1982. Buenos Aires, Flacso.
- Olson, M. (1971) *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press.
- OPSSI - Observatorio permanente de la industria del software y servicios informáticos (2008). CESSI. Bs, As.
- Ostrom, E. y Ahn, T. (2003) "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva." *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, núm. 1, enero-marzo. Instituto de Investigaciones Sociales, México, D. F.
- Osuna, J. L. y Márquez, C. (2000) Guía para la evaluación de políticas públicas. Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla.
- Parker, A., Cross, R. y Walsh, D. (2001) "Improving collaboration with social network analysis. Leveraging knowledge in the informal organization". *Knowledge management Review*. Volumen 4, issue 2, may/jun.
- Parker, R. (2000) "Small is not necessarily beautiful: an evaluation of policy support for small and medium sized enterprises in Australia". *Australian Journal of Political Science*, Vol.35, N°2 pp 239 -253.
- Peres, W. y Stumpo, G. (2000) "Small and Medium-Sized Manufacturing Enterprises in Latin America and the Caribbean Under the New Economic Model". *World Development*, vol. 28, N° 9, pp. 1643-1655.

- Pietrobelli, C. y Rabellotti, R. (2006) *Upgrading to Compete. Global Value Chains, Clusters, and SMEs in Latin America*. Inter-American Development Bank. David Rockefeller Center for Latin American Studies. Harvard University.
- Pietrobelli, C. (2009) *Empresas y Territorio. Cadenas productivas, redes, innovación y competitividad*. Presentación en Antigua, Guatemala
- Pipitone, H. (1995) *La salida del atraso*. Centro de Investigación y Docencia Económica, Fondo de Cultura Económica, México.
- PNUD / BID (1998) *El capital social. Hacia la construcción del índice de desarrollo de la Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires, Edilab.
- Polanyi, K. (1947) *La gran transformación*. Buenos Aires, Editorial Claridad.
- Porter, M. (2000) "Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy." *Economic Development Quarterly* 2000; 14; 15.
- Porter, M. (1998) *On Competition*. Cambridge, Mass: Harvard Business School Press.
- Porter, M. (1997) *Estrategia Competitiva. Técnicas para el análisis de los Sectores Industriales y de la Competencia*. México, CIESA.
- Porter, M. (1991) *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires, Javier Vergara Editor S.A.
- Porter, M. (1985) *Competitive advantage*. Free Press.
- Prats, J. (2005) "Pero, ¿qué es la gobernanza? Gobernanza, Revista Internacional para el Desarrollo Humano, edición 17. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- Premaratne, S. (2002) *Entrepreneurial Networks and Small Business Development: The Case of Small Enterprises in Sri Lanka*. Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven. Proefschrift.
- Putnam, R. (1995) "Bowling alone: America's declining social capital". *Journal of Democracy* 6, 65-78.
- Rabellotti, R. (2004) "How globalization affects Italian industrial districts: the case of Brenta." En: Schmitz, H. (ed) *Local enterprises in the global economy. Issues of governance and upgrading*. Edward Elgar Publishing, UK.
- Ramos, A. (1995) *Participación de las empresas transnacionales en las exportaciones argentinas*. CEPAL.
- Reyes González, H. y Díaz Cuevas, A. (2004) "Apuntes para una nueva teoría de la cooperación interempresarial". *Límite Zero* N° 4. Servicios de Consultoría para América Latina (SERCAL), Chile.
- Rodrik, D. (2008) *The new development economics: We shall experiment, but how shall we learn?* John F. Kennedy School of Government Harvard University, Revised Draft.
- Rofman, A. (1999) *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*. Buenos Aires, Planeta-Ariel.
- Santoni Rugiu, A. (1996) *Nostalgia del maestro artesano*. México, UNAM, Porrúa.
- Sanz Menéndez, L. (2003) *Análisis de Redes Sociales. Apuntes de Ciencia y Tecnología*. Madrid.
- Schmitz, H. (2004) *Local enterprises in the global economy. Issues of governance and upgrading*. Edward Edgar Publishing, UK.
- Schmitz, H. (1997) *Collective efficiency and increasing returns*. Institute of Development

- Studies (IDS) University of Sussex, Working Paper 50.
- Schorr, M. (2004) *Industria y nación. Poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea*. Edhasa.
- Schumpeter, J. (1952) *Capitalismo, socialismo y democracia*. México, Aguilar.
- Simpson, W. (2001) QAP: The Quadratic Assignment Procedure. North American State Users' Group Meeting.
- Sivadas, E. y Dwyer, F. (1998) *A Comparison of Organizational Factors Influencing New Product Success in Internal and Alliance Based Products*. Report 4- Institute for the Study of Business Markets, The Pennsylvania State University.
- Smith, J. y Barclay, D. (1995) *Promoting Effective Selling Alliances: The Roles of Trust and Organizational Differences*. Marketing Science Institute, Working Paper Report No. 95-100.
- Spencer, G. y Vinodrai, T. (2006) *Measuring creativity and innovation from clusters to city-regions*. Presentación en la reunión anual de Innovation System Research Network (ISRN), Toronto.
- Steensma, H. y Corley, K. (2000) "On the performance of technology-sourcing partnerships: The interaction between partner interdependence and technology attributes". *Academy of Management Journal*, 6: 1045-1068.
- Stern, N., Collier, P. y Dollar, D. (2001) *Globalization, Growth and Poverty: Building An Inclusive World Economy*. Banco Mundial, Washington D.C.
- Storey, D. (1998) *Six Steps to Heaven: Evaluating the Impact of Public Policies to Support Small Businesses in Developed Economies*. Warwick University Business School, Centre for Small and Medium-sized Enterprises, Working Paper No. 59, September, pp28.
- Storey, D. y Westhead, P. (1997) "Management training in small firms: a case of market failure?" *Human Resource Management Journal* v 7, n 2, p. 61 - 71.
- Sturgeon, T. (2000) *How Do We Define Value Chains and Production Networks?* Industrial Performance Center. Massachusetts Institute of Technology.
- Szarka, J. (1990) "Networking and Small Firms". *International Small Business Journal* 8(2):10-22.
- Tattara, G. y Volpe, M. (2003) "Las redes en los distritos industriales italianos: la Terza Italia". En: Boscherini, F., Novick, M. y Yoguel, G. (comp.) *Nuevas tecnologías de información y comunicación. Los límites en la economía del conocimiento*. Buenos Aires, Miño y Dávila/UNGS.
- Teubal, M., Domínguez, D. y Sabatino, P. (2005) "Transformaciones agrarias en la Argentina. Agricultura industrial y sistema alimentario". En: Giarraca, N. y Teubal, M. (coord) *El campo argentino en la encrucijada*. Buenos Aires, Alianza Editorial.
- The High Level Advisory Group on Clusters (2007) *The European Cluster Memorandum. Promoting European Innovation through Clusters: An Agenda for Policy Action*. Europe Innova.
- Todeva, E. y Knoke, D. (2002) "Strategic alliances and corporate social capital". En: Allmendinger, J. y Hinz, T. (Eds) *Sociology of Organizations*.
- Touraine, A. (1997) *¿Podremos vivir juntos?* Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A.

- Tsai, W. (2000) "Social capital, strategic relatedness and the formation of interorganizational linkages". *Strategic Management Journal*, 21, 925-939.
- Unión Industrial Argentina (2005) Cadena de Productos Industriales de Cuero en la Región Pampeana. Presentación en el 5to Foro Federal de la Industrial - Región Pampeana. Mar del Plata. Disponible en <http://www.uia.org.ar/ceu.do?sid=4&tid=2&cid=156>
- Uzzi, B. (1997) "Social structure and competition in inter-firm networks: The paradox of embeddedness". *Administrative Science Quarterly*, 42: 35-67.
- Uzzi, B. (1996) "The sources and consequences of embeddedness for the economic performance of organizations: The network effect". *American Sociological Review*, 61: 674-698.
- Veciana, J. y Clarke, A. (1996) *Theoretical Approaches to Entrepreneurship: The Social Network Approach*. European Doctoral Programme in Entrepreneurship and Small Business Management, University of Autònoma, Barcelona.
- Ventriss, C., Reed, B., Reed, C. y Luke, J. (1988) *Managing Economic Development: A Guide to State & Local Leadership Strategies*. Jossey Bass Public Administration Series.
- Wang, Y. (2004) "Financing Difficulties and Structural Characteristics of SMEs in China". *China & World Economy* 34-49, Vol. 12, n.2.
- Whitford, J. (2001) "The decline of a model? Challenge and response in the Italian industrial districts". *Economy and Society* Volume 30 n.1 February p. 38-65.
- Woo, C. y Cooper, A. (1981) "Strategies of effective low share businesses". *Strategic Management Journal* Vol. 2, pp.301-18.
- Woolcock, M. y Narayan, D. (2001) *Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo*. Banco Mundial. www.wordbank.org/poverty/scapital/
- Young, J. y Mendizábal, E. (2009) *Helping researchers become policy entrepreneurs*. ODI Briefing Paper 53. Londres, Overseas Development Institute.

Sitios web

Foundation for Micro, Small and Medium Enterprises Clusters - India

www.msme.foundation.org

Gapminder

www.gapminder.org

High Road Service Center

www.highroadnow.org

Objetivos de Desarrollo del Milenio - Organización de Naciones Unidas

www.un.org/spanish/millenniumgoals/poverty

Pequeñas y medianas empresas en Japón

<http://www.sme.ne.jp/japane.html>

Sebrae

www.sebrae.com.br

Small Business Administration

www.sba.gov

Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Herramientas para el desarrollo territorial.

Esta obra sintetiza los aprendizajes que surgieron a partir de la ejecución de un programa piloto de promoción de la asociatividad entre micro, pequeñas y medianas empresas de la provincia de Córdoba, Argentina.

En la primera parte se presenta el trasfondo teórico sobre el que se construyó la experiencia. Se describen, a lo largo de cuatro capítulos, diversas formas de organización de la producción y se presentan las concepciones que subyacen en el diseño de la intervención.

En la segunda parte, que abarca cinco capítulos, se sintetiza el esquema conceptual y operativo del programa y las acciones que se realizaron para contribuir a la consolidación o modernización operativa y estratégica de empresas pertenecientes a los sectores de informática y electrónica, muebles y productos de madera, olivícola, frutihortícola y caprino. El factor distintivo del enfoque de esta segunda parte es que considera a la ejecución como un trabajo experimental que debe generar conocimiento local.

En la tercera parte se muestra cómo la utilización del Análisis de Redes Sociales (ARS) permitió realizar aprendizajes sobre el desarrollo del capital social en uno de los sectores con los que trabajó el programa.

Entre los potenciales destinatarios se incluyen diseñadores, ejecutores y evaluadores de políticas y programas de desarrollo empresarial, empresarios, sindicalistas y ciudadanos interesados en el desarrollo del territorio en el que habitan. La obra es de particular interés para quienes, desde la formación profesional y la educación para el trabajo, requieran estar informados sobre la importancia que ha adquirido el trabajo en red como estrategia de desarrollo competitivo de las empresas.

Félix Mitnik. Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba. Consultor en desarrollo territorial, servicios de desarrollo para pequeñas empresas y educación para el trabajo.

Cecilia Magnano. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba y Universidad Católica de Córdoba. Docente e investigadora en sociología económica y organizacional.

Andrés Matta. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba y Universidad Católica de Córdoba. Docente e investigador en sociología económica y organizacional. Consultor en programas vinculados a desarrollo local, empleo y servicios de desarrollo para pequeñas empresas.

Juan Saffe. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba. Consultor en planeamiento territorial.

César G. Torres. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba. Consultor en Desarrollo Organizacional de Gestión.